

# **Intergemeentelijke samenwerking P&O**

beslisdocument

Waalre, 15 december 2004

B. Bergmans

P. Boogaard

F. Doezé

C. de Regt

## **Inhoudsopgave:**

1 Inleiding, samenvatting en voorstellen .....	3
2 De opdracht nader beschouwd .....	8
3 Doelstellingen intergemeentelijke P&O-samenwerking.....	10
4 Kerncompetenties P&O-SSC .....	11
5 Uitgangspunten voor de wijze van functioneren.....	12
6 De bestaande situatie.....	14
7 Samenwerkingsvarianten en hun bijdragen aan de doelstellingen .....	17
8 Randvoorwaarden .....	21

## **1 Inleiding, samenvatting en voorstellen**

Inmiddels geruime tijd geleden zijn contacten gestart tussen de gemeenten Heeze-Leende, Waalre, Cranendonck en Valkenswaard over intergemeentelijke samenwerking. In contacten op bestuurlijk niveau (burgemeesters) en op het niveau van ambtelijk eindverantwoordelijken (gemeentesecretarissen) is afgesproken de samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken op vier onderdelen van het gemeentelijk werkveld:

- sociale zaken;
- juridische controlling;
- bouw- en woningtoezicht;
- personeel en organisatie.

Op 8 december 2004 hebben de burgemeesters van de vier gemeenten een intentieverklaring om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten getekend.

Voor wat betreft de onderzoeksaanpak is afgesproken dat de gemeentesecretaris van elk van de vier gemeenten één van de vier onderdelen "trekt". Voor het onderdeel personeel en organisatie, verder aan te duiden als "P&O" is dat de gemeentesecretaris van de gemeente Waalre. Door de gemeentesecretaris van de gemeente Waalre is, dus mede namens de overige drie gemeentesecretarissen, voor wat betreft het onderdeel P&O een onderzoeksopdracht vastgesteld. De verstrekte opdracht is uitgewerkt door P&O adviseurs van de vier gemeenten (de heren G. Doezé, Heeze- Leende, P. Boogaard, Waalre, B. Bergmans, Cranendonck en C. de Regt, Valkenswaard). Het voorliggende document bevat de resultaten van het overleg van deze P&O- adviseurs.

### **1.1 De onderzoeksopdracht**

De opdracht behelst om, in de kern samengevat, te onderzoeken hoe intergemeentelijke samenwerking op P&O- gebied vorm en inhoud te geven. Voor wat betreft het "hoe" is in de opdracht vastgelegd dat als uitgangspunt geldt dat gekomen wordt tot een "Shared Service Centrum (SSC)" op P&O-gebied.

Van belang op deze plaats te melden is verder dat in de opdracht ook is vastgelegd dat uiterlijk januari 2005 ten behoeve van de gemeentesecretarissen een beslisdocument beschikbaar is. De besluitvorming over dat beslisdocument moet richtinggevend zijn om medio maart 2005 een concreet plan van aanpak beschikbaar te hebben. Een plan van aanpak waarin dan aangegeven wordt hoe de intergemeentelijke P&O-samenwerking vorm krijgt en langs welke weg dat bereikt gaat worden.

### **1.2 Werkwijze en kernpunten verricht onderzoek**

Met inachtneming van de kernpunten van de geformuleerde opdracht is in eerste aanleg de focus van de onderzoekers gericht geweest op het beantwoorden van de vraag "welke doelstellingen met intergemeentelijke P&O- samenwerking te realiseren?".

Vervolgens heeft verdieping en oriëntatie plaatsgevonden. Zo zijn de mogelijke vormen van samenwerken op basis van "shared services" in beeld gebracht. Immers, de onderzoeksopdracht hanteert als uitgangspunt dat gekomen wordt tot een SSC. Ook hebben de onderzoekers zich een beeld gevormd van de kerncompetenties waarover moet worden beschikt om intergemeentelijke P&O- samenwerking succesvol te kunnen laten zijn en welke uitgangspunten moeten gelden voor een adequate werkwijze van een P&O-SSC.

En, maar dat mag voor zich spreken, ook de inhoud van de huidige P&O-activiteiten van de vier gemeenten en de daarmee gepaard gaande formatie c.q. kosten zijn in beeld gebracht.

De resultaten van een en ander zijn beschreven in het voorliggende document en, waar dat naar de mening van de onderzoekers ten behoeve van de beslissers erover wenselijk was, nader onderbouwd en/of toegelicht.

Voor wat betreft de werkwijze en kernpunten van onderzoek melden de onderzoekers ten slotte dat zij gaandeweg de gezamenlijke bijeenkomsten die tot dit document hebben geleid, zich aan de hand van verschillende besproken concrete voorbeelden, een beeld hebben gevormd van de context waarin de P&O-discipline binnen de vier onderscheidene gemeenten zich op dit moment bevindt.

Op basis van het met elkaar verbinden van

- de onderzoeksopdracht,
  - de geformuleerde doelstellingen,
  - de resultaten van verdieping en oriëntatie en
  - de beeldvorming m.b.t. de huidige context van de vier afzonderlijke P&O-functies
- hebben de onderzoekers zich tenslotte gericht op het ontwikkelen van voorstellen aan hun opdrachtgevers, de gezamenlijke gemeentesecretarissen van de vier gemeenten.

### **1.3 De onderzoeksresultaten en daaraan verbonden voorstellen**

De onderzoeksopdracht geeft aan dat de besluitvorming over het voorliggende document richtinggevend is voor een opvolgend plan van aanpak. Kortom: hetgeen naar aanleiding van dit document wordt besloten is bepalend voor de door de samenstellers van het plan van aanpak te volgen koers. Alleen al uit een oogpunt van efficiency en ter bevordering van de effectiviteit verdient het aanbeveling ten behoeve van de samenstellers van een plan van aanpak heldere uitspraken te doen. Bovendien, zo menen de onderzoekers, vraagt ook het onderwerp als zodanig, intergemeentelijke samenwerking, daarom. Het is een onderwerp waarbij velen belang hebben: bestuurders, medewerkers en, en dat feitelijk in de eerste plaats, de zowel externe als interne afnemers van diensten en producten van de vier gemeentelijke organisaties.

#### 1.3.1 Voorstel 1 – doelstellingen

Voor wat betreft de P&O-samenwerking tussen de gemeenten Heeze-Leende, Waalre, Cranendonck en Valkenswaard wordt voorgesteld als te realiseren doelstellingen te hanteren:

- efficiencyverbetering;
- kwaliteitsverbetering en kennisdeling;
- kostenbesparing;
- verminderen van de kwetsbaarheid;

Zie voor een omschrijving ervan hoofdstuk 3 van dit document.

#### 1.3.2 Voorstel 2 – kerncompetenties

Om als intergemeentelijk P&O- samenwerkingsverband succesvol te kunnen zijn, moet zo'n samenwerkingsverband als eenheid aan een aantal competenties voldoen.

Voorgesteld wordt te onderschrijven dat de meest belangrijke daarvan zijn:

- omgevingsgerichtheid;

- flexibiliteit;
- efficiency en doelmatigheid;
- pro-activiteit;
- slagvaardigheid.

Zie voor een omschrijving ervan hoofdstuk 4 van dit document.

### 1.3.3 Voorstel 3 – uitgangspunten voor de wijze van functioneren

Door de in het vorige hoofdstuk benoemde kerncompetenties te combineren met de te realiseren doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking op P&O-terrein, komen de onderzoekers tot de volgende te hanteren uitgangspunten voor de wijze van functioneren van een SSC P&O.

Voorgesteld wordt als uitgangspunten te hanteren:

- werken volgens expliciete opdrachtgever- opdrachtnemer-verhoudingen;
- heldere definiëring van de door het samenwerkingsverband te leveren producten en diensten;
- voortdurende oriëntatie op de klant;
- primaat van het bestuur;
- éénhoofdige leiding;
- taakvolwassenheid.

Zie voor een omschrijving ervan hoofdstuk 5 van dit document.

### 1.3.4 Voorstel 4 – kostenverdeling/-toerekening

De aan een P&O-samenwerkingsverband verbonden kosten worden gedragen door de vier gemeenten Heeze-Leende, Waalre, Cranendonck en Valkenswaard. Dienstverlening vanuit het samenwerkingsverband vindt plaats in de richting van één van de vier deelnemende gemeenten dan wel in de richting van meerderen van hen tegelijkertijd. Effect van onderdelen van de hiervoor gedane voorstellen is dat altijd vaststaat in wiens opdracht elke door het samenwerkingsverband te leveren dienst tot stand komt.

Voorgesteld wordt voor wat betreft de kostenverdeling/-toerekening m.b.t. een P&O-SSC te werken als volgt:

- tot opdrachtgever(s) te herleiden producten of diensten worden verrekend op basis van werkelijk bestede uren waarbij wordt gerekend met de loonkosten van de concrete medewerker die heeft gepresteerd
- overheadkosten (intern overleg, scholing, huisvesting, ICT, ziekteverzuim, vacatures) worden verrekend op basis van de feitelijke kosten met als verdeelsleutel het aantal fte's van de onderscheiden 4 gemeenten.

### 1.3.5 Voorstel 5 - samenwerkingsvorm

Meerdere vormen zijn mogelijk voor een P&O-samenwerkingsverband. In termen van samenwerken biedt de SSC-variant de grootste kans op het realiseren van de doelstellingen. Het daadwerkelijk totstandbrengen van een alle P&O- activiteiten van de vier gemeenten omvattend, succesvol SSC, is een bewerkelijk en tijdrovend proces. Voornaamste oorzaken daarvan:

- diversiteit in ontwikkelingsrichting van de organisaties (van expliciet gericht op bezuiniging c.q. beheer versus expliciet gericht op ontwikkeling) met daaraan verbonden sterk divergerende behoefte aan P&O-kwaliteiten;

- ogenschijnlijk gelijksoortige P&O- activiteiten blijken per gemeente verschillend ingevuld te worden (b.v. ondersteuning management bij werving en selectie);
- het scala aan P&O-activiteiten per gemeente is omgeven door tal van procedures, instructies, werkprocessen, lokaal geldende regelgeving en dergelijke, die van gemeente tot gemeente verschillen;
- de formeel en materieel noodzakelijke besluitvormingsprocedure om tot één, alles omvattend P&O-SSC te komen, is bewerkelijk en langdurig.

Voorgesteld wordt:

- het in de onderzoeksopdracht neergelegde uitgangspunt van een alle P&O-activiteiten omvattend SSC nogmaals te bekrachtigen;
- maar daar niet naar toewerken in één slag;
- en in plaats daarvan kiezen voor de weg van de evolutie.

#### 1.3.6 Voorstel 6 - via evolutie naar revolutie

Het is belangrijk om snel te kunnen laten zien welke meerwaarde samenwerking heeft en dat doelstellingen ook daadwerkelijk gehaald kunnen worden op termijn (zgn. quick wins). Onderzoekers stellen daarom vast dat beginnen met samenwerking in de werkzaamheden met een overwegend administratief karakter de beste kansen biedt.

Voorgesteld wordt om:

- te kiezen voor de (deel)variant "van uitvoering naar beleid", zoals beschreven in paragraaf 7.4.1.

#### 1.3.7 Voorstel 7 - inhoud van producten- en dienstenpakket

Alle, dan toch wel nagenoeg alle P&O- activiteiten die op dit moment binnen elk van de vier onderscheidende gemeenten worden verricht, komen voor onderbrenging in een P&O-SSC in aanmerking. In paragraaf 6.1 zijn al deze activiteiten beschreven. Daarenboven komen in aanmerking P&O- activiteiten die op dit moment weliswaar niet binnen alle vier gemeenten als P&O- activiteit worden beschouwd, maar wel binnen één of meerdere van die vier. Als voorbeeld: de begeleiding/ondersteuning van de behandeling van externe klachten en het administratief secretariaat van de ondernemingsraad. Ook kunnen, door één of meerdere van de vier gemeenten gewenste, nieuwe P&O-diensten in een P&O-SSC worden ondergebracht.

Voorgesteld wordt te onderschrijven dat:

- alle huidige P&O-activiteiten zoals die in één, of meerdere, van de vier gemeenten op dit moment worden verricht in aanmerking komen om in een P&O-SSC te worden ondergebracht;
- aan dat pakket ook andere, door een of meerdere van de deelnemende gemeenten als zodanig gewenste, P&O- activiteiten kunnen worden toegevoegd.

#### 1.3.8 Voorstel 8 - gedwongen winkelnering

Uitgaande van de overname van voorstellen 5, 6 en 7 zal het dienstpakket van een P&O-SSC zich gaandeweg ontwikkelen. Dat biedt kansen voor naar elkaar groeien, geleidelijk (eventuele) weerstanden overwinnen en in gezamenlijkheid problemen oplossen. Er zijn ook risico's. Eén van de meest te vrezen: één, of meerdere gemeenten, brengen overeengekomen delen van het P&O-werkveld in in een SSC en nemen vervolgens dat

deel niet af van dat SSC. Dat heeft een direct gevolg voor de basis en continuïteit van het SSC.

Voorgesteld wordt bij het voorgestane groeimodel steeds het beginsel te hanteren dat eenmaal in het samenwerkingsverband ingebrachte P&O-diensten van dat samenwerkingsverband worden afgenomen.

#### 1.3.9 Voorstel 9 - inrichting vervolg van de besluitvorming

Het ontwikkelen van c.q. het tot wasdom brengen van een succesvol P&O-SSC gaat niet als vanzelf. Behalve de wil zijn ook materiële zaken, tempo en heldere fasering van het vervolgtraject van belang.

Voorgesteld wordt om in de opdracht tot het maken van een plan van aanpak in elk geval de volgende randvoorwaarden te vertalen in concrete voorstellen:

- brede communicatie over noodzaak en aanpak
- goed doordacht implementatietraject
- projectorganisatie met voldoende capaciteit en middelen
- goede voorbereiding en spelregels
- go or no-go-momenten
- fysieke inrichting
- ICT-mogelijkheden

## **2 De opdracht nader beschouwd**

Alvorens zich te richten op de concrete, in de onderzoeksopdracht besloten liggende, aandachtspunten hebben de P&O-ers van de vier gemeenten zich op de beoogde intergemeentelijke samenwerking in brede zin georiënteerd. Een oriëntatie die zich in het bijzonder richtte op de vragen:

- welke doelstellingen moeten worden gerealiseerd, en
- welke uitgangspunten zouden aan het functioneren van een gemeenschappelijke werkorganisatie van de vier gemeenten ten grondslag moeten liggen?

Beantwoording van de eerste vraag oordelen de onderzoekers van eminent belang. Immers, samenwerken omwille van samenwerken kan en mag geen doel op zich zijn. Aan de (P&O-)samenwerking moet toegevoegde waarde te ontleen zijn voor elk van de participerende gemeenten.

Beantwoording van de tweede vraag is naar de mening van de onderzoekers van belang omdat eenduidige benadering van te hanteren uitgangspunten over de wijze van functioneren bepalend is voor de te realiseren missie, c.q. het te boeken succes.

Deze doelstellingen en uitgangspunten worden in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt.

Om zeker te zijn van de bedoelingen van de opdracht hebben onderzoekers gemeend deze te ontleden in de navolgende onderdelen.

### **2.1 Uitgangspunt is shared service centrum (SSC)**

In de opdracht is omschreven dat het uitgangspunt een shared service centrum (SSC) is. Onderzoekers hebben dit ruim vertaald in het feit dat er sprake moet zijn van samenwerking in de vorm van shared services, maar niet noodzakelijkerwijs op één (fysiek) gecentraliseerde plek.

### **2.2 Rekening houden met wenselijkheid en haalbaarheid**

De wenselijkheid van intergemeentelijke samenwerking komt bij de doelstellingen en uitgangspunten uitgebreid aan de orde. De haalbaarheid is van diverse factoren afhankelijk waaronder de inhoud van en de wijze waarop het SSC vorm krijgt. Hiertoe zullen meerdere varianten beschreven worden.

### **2.3 Meerdere varianten**

Per variant zullen onderzoekers aangeven op welke wijze deze bijdraagt aan de doelstellingen en uitgangspunten van de samenwerking. Hierbij zullen, naar het oordeel van de onderzoekers, meest voor de hand liggende varianten aan bod komen en zullen onderzoekers ook aangeven waarnaar wat hen betreft de voorkeur naar uitgaat.

### **2.4 Beslisdocument gereed: uiterlijk januari 2005**

In de opdracht wordt gevraagd om uiterlijk in januari 2005 een beslisdocument aan de gemeentesecretarissen te presenteren. Tevens moet dit beslisdocument erop gericht zijn om in maart 2005 een concreet Plan van Aanpak op tafel te leggen. De periode tussen besluitvorming over dit beslisdocument en het tijdstip waarop het Plan van Aanpak

beschikbaar moet zijn is kort. Reden voor de onderzoekers om in hun voorstellen de samenstelling van het Plan van Aanpak te verankeren.

### **3 Doelstellingen intergemeentelijke P&O-samenwerking**

Op basis van eigen inschatting zijn door de onderzoekers als te realiseren doelstellingen geformuleerd:

#### **3.1 Efficiencyverbetering**

De efficiency wordt voornamelijk verbeterd als er ook schaalvoordelen optreden. Met name in de uitvoerende werkzaamheden, zoals personeels- en salarisadministratie.

#### **3.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling**

Bij kwaliteitsverbetering moet met name gedacht worden aan het inzetten van de juiste mensen (met de juiste competenties, kennis en kunde) op de juiste werkzaamheden. Ook kan in een groter teamverband beter gewerkt worden aan (individuele) kwaliteitsverbetering.

Kennisdeling zorgt ervoor dat de kwaliteit van adviezen en werkzaamheden verhoogd wordt.

#### **3.3 Kostenbesparing**

Niet alleen de gemeenteraad van Valkenswaard heeft dit onomwonden als doel meegegeven aan de intergemeentelijke samenwerking. Ook bij de andere deelnemende organisaties leeft op z'n minst een verwachting dat het SSC uiteindelijk een kostenbesparing met zich mee zal brengen. Een directe kostenbesparing is ook te realiseren doordat minder inhuur van kennis van buiten het SSC noodzakelijk zal zijn.

#### **3.4 Verminderen van kwetsbaarheid**

In onze gemeenten is kwetsbaarheid een item dat dient te worden opgelost. Veel eenpersoonsfuncties maakt dat bij het (langdurig) uitvallen van deze persoon (ziekte, vacature,...) de organisatie in directe problemen komt.

## **4 Kerncompetenties P&O-SSC**

Voor een succesvolle interactie tussen een SSC en de vier individuele participerende gemeentelijke organisaties kunnen we aantal kerncompetenties noemen, die in het SSC aanwezig dienen te zijn, zo niet leidend daarin zijn. Het zijn kerncompetenties die waarborgen dat diensten en producten die worden verricht, afgestemd zijn en blijven op hetgeen de vier individuele gemeentebesturen van hun ambtelijke ondersteuning mogen verwachten. Ook als die ondersteuning "op afstand" wordt verzorgd.

### **4.1 Omgevingsgerichtheid**

Geïnformeerd zijn over maatschappelijke en politieke ontwikkelingen of andere omgevingsfactoren. Deze kennis wordt effectief benut voor de eigen functie en de organisatie.

### **4.2 Flexibiliteit**

Indien zich problemen of kansen voordoen de eigen gedragsstijl veranderen teneinde een gesteld doel te bereiken.

### **4.3 Efficiëntie en doelmatigheid**

Op effectieve wijze doelen en prioriteiten bepalen en benodigde acties, tijd en middelen aangeven om de bepaalde doelen te kunnen bereiken.

### **4.4 Pro-actief**

Ziet uit eigen beweging kansen en bedreigingen in de betreffende werkomgeving. Kan kansen en wat zich voordoet oppakken uit eigen beweging en zelfstandig, sturend vormgeven. Neemt hierin het initiatief, begint uit zichzelf. Heeft hierin geen stimulans van anderen nodig.

### **4.5 Slagvaardigheid**

Weet kritische situaties tijdig te onderkennen en hierop adequaat in te spelen. Voorkomt dat zaken uit de hand lopen door tijdig maatregelen te nemen. Maakt keuzes, ook als bepaalde factoren onvoldoende helder zijn en 'waarschijnlijk' zullen blijven.

## 5 Uitgangspunten voor de wijze van functioneren

Door de in het vorige hoofdstuk benoemde kerncompetenties te combineren met de te realiseren doelstellingen van intergemeentelijke samenwerking op P&O-terrein, komen de onderzoekers tot de volgende te hanteren uitgangspunten voor de wijze van functioneren van een P&O-SSC.

### 5.1 Opdrachtgever/-nemerschap

Los van het feit op welke precieze manier een SSC van de vier gemeenten wordt ingericht, kunnen medewerkers van de samenwerkingsvorm voor ook andere dan de eigen gemeenten werkzaamheden gaan verrichten. Beheersing en sturing van kosten en/of ureninzet vergt dat steeds inzichtelijk is in wiens opdracht kosten worden gemaakt c.q. uren worden ingezet. Dat vereist een bepaalde wijze van functioneren. Een wijze die zich laat omschrijven als werken volgens *“expliciete opdrachtgever-opdrachtnemer-verhoudingen”*.

In de meer concrete zin van het woord houdt dat in dat elke in een SSC functionerende medewerkende voor wat betreft elk van de te verrichten activiteiten steeds functioneert ten behoeve van één opdrachtgever. Veelal zal die opdrachtgever één van de vier participerende gemeenten zijn. Maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn; ook kan ten behoeve van meerdere gemeenten tegelijkertijd gewerkt worden. Maar hoe dan ook: regel moet zijn dat er binnen het samenwerkingsverband alleen gewerkt wordt op basis van een verstrekte, duidelijke, inhoudelijke opdracht.

Ook vergt werken volgens *“expliciete opdrachtgever-opdrachtnemer-verhoudingen”* helderheid over het begrip opdrachtgever. Natuurlijk, ten principale zijn de vier gemeenten in gezamenlijkheid opdrachtgever van een SSC. Maar ook per afzonderlijke door een SSC te verrichten opdracht moet duidelijk zijn in wiens opdracht concreet wordt gewerkt: bij elke opdracht past/hoort een opdrachtverstrekker in de personele zin van het woord.

### 5.2 Definiëring producten en diensten

Een analyse van de huidige P&O-praktijk binnen de vier gemeenten leert dat binnen elk van die gemeenten P&O-beleid en -uitvoering weliswaar in meer of mindere mate gescheiden zijn, maar dat desalniettemin *“de lijnen kort”* zijn. In de overdrachtelijke zin van het woord: de linkerhand weet steeds wat de rechter doet. En omgekeerd. Als gevolg van de inzet van een SSC wordt ook een scheiding aangebracht tussen wat op SSC-niveau gebeurt enerzijds en wat op eigen, lokaal niveau gebeurt anderzijds. Dat kan complicerend lijken en, mogelijk, ook zijn. Dat is niet erg. De aan intergemeentelijke samenwerking op P&O-vlak verbonden voordelen zijn beduidend groter dan een nadeel zoals hier bedoeld. Wel is hier een aandachtspunt aan de orde wat risico's in zich draagt. Met name waar het gaat om de, op dit moment binnen elke van de vier gemeenten gekende *“afstemming tussen bestuurlijke wensen en handelen van de ambtelijke organisatie*. Nu dat ambtelijk handelen deels binnen een SSC wordt georganiseerd ontstaat een zeker afstemmingsrisico. Dit risico is aanmerkelijk te minimaliseren door het helder, eenduidig definiëren van het door een SSC te leveren diensten- en productengamma én het vastleggen van de momenten waarop daarover, en met en door wie, wordt gecommuniceerd met de opdrachtgevende gemeente.

### **5.3 Externe (klant)oriëntatie**

Een P&O-uitvoeringspraktijk wordt in overwegende mate beïnvloed door ontwikkelingen in en van organisaties ten behoeve waarvan wordt gewerkt. Alleen al daarom moeten de relevante P&O- ontwikkelingen binnen die organisaties binnen zo'n SSC gekend zijn. Het mag niet zo zijn dat de dienstverlening vanuit een SSC "achterloopt" bij wat de klant wil als gevolg van niet-weten. Nee, omgekeerd: van een SSC wordt een voortdurende, expliciete externe oriëntatie op die klanten verwacht. Niet alleen van een SSC als geheel, maar zeker ook van de individuele medewerkers binnen zo'n samenwerkingsverband.

Dat vergt een wijze van functioneren, zowel collectief als individueel dus, die zich kenmerkt door actief informatie en inzicht verwerven, pro-actie, assertief, probleem-voorkomend en signalerend. De belangen van de klant, diens opvattingen over de dienstverlening vanuit een SSC, moeten binnen zo'n SSC gekend, doorleefd, begrepen, geëvalueerd en, waar nodig bijgesteld, worden.

### **5.4 Primaat van bestuur**

Met beleid, vragen en opdrachten stuurt de eigen lokale gemeente de P&O-uitvoeringspraktijk. Ook bij het aangaan van een samenwerkingsverband is sprake van dezelfde vorm van sturen door middel van beslissingen van de afzonderlijke colleges, MT's en gemandateerde afdelingshoofden/directeuren. Kenmerkend voor de wijze van functioneren van een SSC moet zijn dat die notie tot in de haarvaten van een SSC en de medewerkers ervan is doorgedrongen. Een SSC is er ten behoeve van de deelnemende gemeenten en niet andersom.

### **5.5 Eénhoofdige leiding**

Hiërarchische aansturing van de vier ambtelijke organisaties vindt plaats door de afzonderlijke gemeentesecretarissen. Dat is een complicerende, in de praktische zin van het woord moeilijk hanteerbare factor voor het functioneren van een SSC als geheel c.q. individuele medewerkers daarbinnen. Onverlet het gegeven dat medewerkers van een SSC werkinhoudelijke relaties (kunnen) onderhouden met meerdere, verschillende opdrachtgevers is in de hiërarchische zin van het woord éénhoofdige leiding gewenst c.q. nodig in de aansturing/coaching van die medewerkers.

### **5.6 Taakvolwassenheid en coaching**

Eén van de wezenskenmerken van een SSC-opzet voor intergemeentelijke samenwerking is het feit dat, ten opzichte van de bestaande situaties, de afstand tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers groter wordt. Daaraan zijn, het zij herhaald, risico's verbonden. Risico's, die niet opwegen tegen de voordelen die aan intergemeentelijke samenwerking zijn verbonden. Het daadwerkelijk realiseren van die voordelen zal erg afhankelijk blijken van de mate waarin medewerkers binnen een SSC op een "taakvolwassen" manier zullen c.q. kunnen functioneren. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin medewerkers binnen goed aangegeven kaders, maar ook mét er- en herkenning van de eigen grenzen en mogelijkheden, zelfstandig functioneren. De taakvolwassenheid moet speerpunt zijn in het functioneren van de aansturing van een SSC. Coaching on the job, permanente opleiding en training, opdrachtgeverrolatie van medewerkers, etc. moeten in die aansturing centraal staan.

## 6 De bestaande situatie

De verstrekte onderzoeksopdracht spreekt over de intentie om op 4 gebieden de mogelijkheden van "beheersmatige" samenwerking te onderzoeken. Gevraagd naar wat onder "beheersmatige samenwerking" te verstaan voor wat betreft de P&O-functie is door de opdrachtgever aangegeven: de gehele P&O-functie, inclusief de beleidsvoorbereiding.

Door de onderzoekers zijn aan het voorliggende document voorstellen verbonden. Een deel daarvan is gericht op het in een P&O-SSC onder te brengen producten/diensten- pakket en de weg waarlangs dat te realiseren. Met het oog op die voorstellen hebben de onderzoekers gemeend er verstandig aan te doen het huidige P&O-dienstenpakket van de vier gemeenten nader te beschrijven op een wijze die ondersteunend is aan de bedoelde voorstellen. De beschrijving is opgezet vanuit de idee dat de P&O- activiteiten zoals die op dit moment binnen de vier gemeenten worden verricht zijn te splitsen in een aantal hoofdgroepen. Namelijk werkzaamheden:

- met een overwegend administratief karakter
- met een sterk voorlichtend, informierend accent
- die zich laten typeren als adviserend over uniforme, voor elk van de vier gemeenten gelijklopende, regelgeving
- die zich primair richten op concretisering van de lokale, autonome, P&O-beleidsvrijheid
- die weliswaar door p&o-medewerkers worden verricht, maar niet binnen elk van de vier gemeenten,
- die door één of meerdere van de vier gemeenten zijn uitbesteed.

### 6.1 Huidige producten en diensten

In deze paragraaf is een overzicht opgenomen van de huidige producten en diensten, die door de huidige P&O-afdelingen, geleverd worden.

#### 6.1.1 Werkzaamheden met een overwegend administratief karakter

- Salarisadministratie
- Personeelsadministratie
- Datageneratie PIMS
- Ziekteverzuimadministratie
- Centrale termijncalender P&O-activiteiten
- Werktijdenadministratie
- Secretariële ondersteuning sociaal medisch team
- Formatie- en budgetbewaking

#### 6.1.2 Werkzaamheden met een voorlichtend, informierend accent

- Helpdeskfunctie wettelijke regelgeving en procedures sociale zekerheid en pensioen
- Voorlichting over CAR/UWO-bepalingen en regelgeving behorend tot lokaal domein
- Centrale databank formats, checklists en voorbeeldmateriaal
- Delen van het arbo-werkterrein

#### 6.1.3 Adviseren over uniforme, voor elk van de vier gemeenten gelijklopende, regelgeving

- Verwerking bindende LOGA-afspraken
- Toepassing CAR-bepalingen

- Idem UWO-bepalingen
- Beheer en ontwikkeling gemeenschappelijke contracten (bijv. met Centric en Arbo-dienst)

#### 6.1.4 Concretisering van de lokale, autonome P&O-beleidsvrijheid

- Advisering over door het LOGA gegeven adviezen;
- Advisering over lokaal wenselijk geachte ontwikkelingen;
- Vertaling van eigen, lokale opvattingen in besluiten en/of nieuwe/bijgestelde P&O-instrumenten;
- Idem op basis van de evaluatie van bestaand, in het verleden vastgesteld, lokaal P&O-beleid;
- Implementatie van c.q. bijstelling van lokale P&O- instrumenten

#### 6.1.5 Werkzaamheden, die niet in elk van de vier gemeenten worden verricht

- begeleiding van door externen ingediende klachten over het functioneren van ambtenaren (Valkenswaard)
- administratief secretariaat Ondernemingsraad (Valkenswaard)
- ondersteuning WOR-bestuurder (Valkenswaard, Heeze- Leende en Waalre)

## **6.2 Huidige formatie en functies**

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de huidige formatie, en functies, die momenteel de P&O-functies uitvoeren in de vier gemeenten. Bovendien zijn (o.b.v. staat B) de loonkosten aangegeven. Tussen haakjes staat de salarisschaal.

### 6.2.1 Cranendonck

#### *Formatie*

In totaal 3,6 fte, als volgt verdeeld:

- Coördinator/beleidsmdw: 1,0 (10a)
- Personeelsconsulent/arbo: 1,0 (9)
- Junior perscons/appl.: 0,6 (7)
- Sal/persadministratie: 1,0 (7)

De functie junior personeelsconsulent/applicatiebeheer komt in de huidige bezuinigingsronde te vervallen.

#### *Loonkosten:*

€ 162.400,-

Na bezuiniging: € 138.700,-

### 6.2.2 Heeze-Leende

#### *Formatie*

In totaal 1,8 fte, als volgt verdeeld:

- P&O-adviseur: 1,0 (10a)
- Mdw P&O/salarisadm: 0,5 (7)
- Arbocoördinatie: 0,3 (9)

*Loonkosten:*

€ 95.400,-

### 6.2.3 Valkenswaard

*Formatie*

In totaal 5,8 fte, als volgt verdeeld:

- Adm +uitvoering rechtspositie: 2,8 (6)
- P&O-adviseur: 0,8 (9)
- Senior adv P&O: 1,0 (13)
- Arbocoördinatie: 0,5 (8)
- Ambtelijke ond. (W)OR: 0,5 (6)

*Loonkosten:*

€ 256.400,-

### 6.2.4 Waalre

*Formatie*

In totaal 3,17 fte, als volgt verdeeld:

- P&O-adviseur: 1,0 (10a)
- Personeelsfunctionaris: 0,5 (9)
- Medewerker P&O: 0,67 (7)
- Salarisadministrateur: 1,0 (8)

*Loonkosten:*

€ 161.400,-

### 6.2.5 Totale kosten

*Formatie*

In totaal is in de vier deelnemende gemeenten sprake van 14,37 fte.

*Loonkosten:*

€ 668.300,-

## 7 Samenwerkingsvarianten en hun bijdragen aan de doelstellingen

In dit hoofdstuk worden de diverse varianten van samenwerking beschreven en beoordeeld op de doelstellingen, die geformuleerd zijn in hoofdstuk 3.

### 7.1 Netwerkconcept

Het netwerkconcept is een lichte vorm van samenwerking. Medewerkers blijven in de eigen organisatie, maar werken wel structureel samen om schaalvoordelen te realiseren. Het shared servicekarakter zit in het structurele karakter van de samenwerking en de opdracht om schaalvergroting te realiseren.

#### 7.1.1 Efficiencyverbetering

De efficiencyverbetering zit hem alleen maar in eventueel te behalen schaalvoordelen. Of deze optreden is steeds de vraag en hangt erg samen met elke opdracht die vanuit de diverse opdrachtgevers verstrekt worden.

#### 7.1.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling

Het netwerkconcept is flexibel en biedt mogelijkheden om kansen te verkennen. Daar waar de kansen zich voordoen kan men de samenwerking intensiveren. Kwaliteitsverbetering is dan slechts incidenteel en afhankelijk van toevalligheden. Voor het onderdeel kennisdeling geldt hetzelfde als op het gebied van kwaliteitsverbetering. De kennis wordt alleen gedeeld als zich dat voordoet.

#### 7.1.3 Kostenbesparing

Kostenbesparingen zullen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd. Alleen daar waar schaalvoordelen te behalen zijn zou ook op kosten bespaard kunnen worden. Overigens niet of bijna niet op formatiekosten, want medewerkers blijven vanuit hun eigen omgeving en werkplek opereren.

#### 7.1.4 Verminderen van kwetsbaarheid

Het biedt geen oplossing om de kwetsbaarheid te verminderen. Juist vanwege het toch nog informele karakter van de samenwerking.

### 7.2 Centrumconcept

In het centrumconcept is de shared service ondergebracht bij één van de deelnemende gemeenten. Het SSC verleent vervolgens diensten op basis van een SLA (service level agreement) aan de andere partners. Dit concept is vooral van pragmatische aard.

#### 7.2.1 Efficiencyverbetering

De schaalvoordelen in deze variant zijn evident. Alle P&O-functies worden op één plek ondergebracht, dus kan ook een efficiencyslag gemaakt worden.

#### 7.2.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling

Door het SSC bij een bepaalde gemeente te huisvesten zou gebruik gemaakt kunnen worden van de specifieke sterke punten van die gemeente. Onderzoekers geloven niet

dat dit voor één van de huidige vier gemeenten geldt. Kennisdeling is in deze variant optimaal mogelijk, omdat alle medewerkers op dezelfde plek gehuisvest zijn.

#### 7.2.3 Kostenbesparing

Een reële kostenbesparing is zeker te halen in deze variant waar de schaalvoordelen aanwezig zijn. Er is echter een behoorlijk bedrijfsrisico voor de gemeente waar het SSC is ondergebracht. Bij het wegvallen van opdrachtgevers is die gemeente verantwoordelijk voor het personeel.

#### 7.2.4 Verminderen van kwetsbaarheid

De kwetsbaarheid wordt volledig opgelost. Door het fysiek bij elkaar zetten van de medewerkers is continuïteit optimaal gewaarborgd.

### **7.3 Shared Service Centrum**

In dit concept worden alle P&O-activiteiten ondergebracht in een afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de moederorganisaties. Personeel uit de organisaties wordt overgeheveld (of gedetacheerd) naar de nieuwe organisatie. Er bestaan diverse (juridische) mogelijkheden om zo'n aparte organisatie-eenheid te positioneren.

#### 7.3.1 Efficiencyverbetering

De schaalvoordelen in deze variant zijn evident. Alle P&O-functies worden op één plek ondergebracht, dus kan ook een efficiencyslag gemaakt worden.

#### 7.3.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling

Doordat het een aparte organisatie-eenheid is zal de kwaliteit één van de speerpunten zijn om de diensten ook te kunnen leveren.

Kennisdeling is in deze variant optimaal mogelijk, omdat alle medewerkers op dezelfde plek gehuisvest zijn.

#### 7.3.3 Kostenbesparing

Een reële kostenbesparing is zeker te halen in deze variant waar de schaalvoordelen aanwezig zijn.

#### 7.3.4 Verminderen van kwetsbaarheid

De kwetsbaarheid wordt volledig opgelost. Door het fysiek bij elkaar zetten van de medewerkers is continuïteit optimaal gewaarborgd.

### **7.4 (R)evolutie**

Deze variant gaat uit van het uiteindelijk doel dat een Shared Service Centrum als aparte organisatie-eenheid wordt gepositioneerd. De weg daarnaartoe is lang en afhankelijk van keuzes, die in de loop van het traject gemaakt zullen worden. Daar waar sommige (delen van) varianten nog een brug te ver zijn in het beginstadium kunnen deze dan via een "lerende" weg bereikt worden. Onderweg zijn er steeds momenten waarop een beslissing genomen kan worden of de volgende stap in het proces gezet gaat worden. Deze zogenaamde "go of no-go-momenten" zullen in het plan van aanpak duidelijk benoemd moeten worden.

Globaal gesproken zijn er 2 richtingen mogelijk:

- "Van uitvoering naar beleid"
- "Van beleid naar uitvoering"

#### 7.4.1 Van uitvoering naar beleid

Beginnen met het samenvoegen van de praktische uitvoering (b.v. personeels- en salarisadministratie) en van daaruit verder ontwikkelen en toevoegen van de overige P&O- functiedelen.

##### *7.4.1.1 Efficiencyverbetering*

De schaalvoordelen in deze variant zijn van het begin aanwezig. De uitvoerende P&O-functies worden (fysiek of via ICT-mogelijkheden) op één plek ondergebracht, dus kan ook een efficiencyslag gemaakt worden.

##### *7.4.1.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling*

De kwaliteitsverbetering zal alleen optreden op de gebieden die ingebracht worden in het SSC. Dus ook daar is sprake van een geleidelijkheid. De kennisdeling zal net in het begin slechts op incidentele basis geschieden. Maar daar waar de behoefte ontstaat kan snel in de lerende situatie naar samenwerking gezocht worden.

##### *7.4.1.3 Kostenbesparing*

Een reële kostenbesparing is (op korte termijn) zeker te halen in deze variant waar de schaalvoordelen aanwezig zijn.

##### *7.4.1.4 Verminderen van kwetsbaarheid*

De kwetsbaarheid wordt meteen grotendeels opgelost. Door het samenvoegen van de uitvoering is continuïteit redelijk gewaarborgd.

#### 7.4.2 Van beleid naar uitvoering

In deze variatie wordt vanuit een netwerkconcept stap voor stap gewerkt naar een SSC. Kenmerk om vanuit het netwerkconcept te werken is dat de samenwerking in eerste instantie start met het advies- en beleidsgedeelte. Daar zit de directe meerwaarde van kennisdeling en kwaliteitsverbetering. Het nadeel is dat de echte efficiencyslag dan pas gemaakt wordt op het moment dat de uitvoering daadwerkelijk samengevoegd wordt (fysiek of via ICT).

##### *7.4.2.1 Efficiencyverbetering*

De schaalvoordelen in deze variant laten in het begin even op zich wachten. Hooguit in het niet vier keer het wiel opnieuw uitvinden in de beleidsadvisering en beleidsontwikkeling. Daar waar in de lerende situatie steeds meer behoefte zal ontstaan aan samenwerking in de uitvoering zal daarmee ook de efficiency stijgen.

##### *7.4.2.2 Kwaliteitsverbetering en kennisdeling*

Op het beleidsniveau zal de kwaliteit direct stijgen, omdat optimaal gebruik gemaakt kan worden van de kennisdeling die op dat niveau plaatsvindt. In de uitvoering zal de kwaliteitsverbetering (dan) nog even op zich laten wachten.

#### *7.4.2.3 Kostenbesparing*

Een reële kostenbesparing is pas aan de orde als ook de uitvoeringselementen samengevoegd worden.

#### *7.4.2.4 Verminderen van kwetsbaarheid*

Ook de kwetsbaarheid blijft een aandachtspunt in deze ontwikkelvariant, omdat de huidige kwetsbaarheid met name zijn oorsprong vindt in de uitvoerende functies. Een beleidsnotitie kan best een paar dagen later, maar o wee als het salaris een dag te laat betaald wordt.

## **8 Randvoorwaarden**

Het ontwikkelen van c.q. het tot wasdom brengen van een succesvol P&O-SSC gaat niet als vanzelf. Behalve de wil zijn ook materiële zaken, tempo en heldere fasering van het vervolgtraject van belang. Daarvoor dienen, naar oordeel van de onderzoekers, de volgende randvoorwaarden ingevuld te worden.

### **8.1 Vertrouwen van bestuurlijk en ambtelijk niveau**

Op bestuurlijk en ambtelijk niveau dient het onvoorwaardelijk geloof te zijn dat intergemeentelijke samenwerking ook daadwerkelijk meerwaarde oplevert. Op enig moment hierover twijfel uitspreken is dodelijk voor de voortgang en het uiteindelijke resultaat van het project.

De intentieverklaring tot gemeentelijke samenwerking, die op 8 december 2004 door de burgemeesters is getekend, levert het bestuurlijk vertrouwen. Het investeren in draagvlak op ambtelijk niveau dient veel aandacht te hebben.

### **8.2 Gedwongen winkelnering**

Indien besloten wordt te kiezen voor een variant waarin groei naar een uiteindelijk samenwerkingsverband leidend is, is het volgens de onderzoekers van enorm belang dat er sprake is (en blijft) van gedwongen winkelnering. Ook ter bescherming van de continuïteit van het toekomstige SSC in de uiteindelijke vorm is het belangrijk af te spreken dat er sprake is van een gedwongen winkelnering.

Met gedwongen winkelnering wordt in deze zin bedoeld dat een deelnemende gemeente gehouden is tot afname van die onderdelen die ingebracht zijn vanuit die deelnemende gemeente.

### **8.3 Plan van aanpak**

#### **8.3.1 Brede communicatie over noodzaak en aanpak**

Om voldoende draagvlak te creëren onder de direct betrokken medewerkers van de P&O-afdelingen en alle overige medewerkers van de deelnemende gemeenten is het van bijzonder belang om bij de start van het maken van een plan van aanpak te communiceren over de noodzaak van samenwerking op P&O-gebied en over de wijze waarop dit benaderd wordt (in feite dus de beslissingen, die de gemeentesecretarissen nemen op basis van dit beslisdocument).

#### **8.3.2 Goed doordacht implementatietraject**

Het welslagen van een P&O-SSC hangt in grote mate af van de wijze waarop het geïmplementeerd wordt. Zorgen voor quick wins in het beginstadium en met de juiste onderdelen beginnen zijn daarin sleutelwoorden.

#### **8.3.3 Projectorganisatie met voldoende capaciteit en middelen**

Indien de deelnemende gemeente besluiten tot het starten van intergemeentelijke samenwerking op P&O-gebied zal ieder van deze organisaties voldoende menskracht en middelen ter beschikking moeten stellen aan de projectgroep. Met "voldoende" wordt in dit aspect met name bedoeld dat eenmaal gemaakte afspraken over capaciteit niet op een later tijdstip weer ingetrokken wordt door de leverende organisatie.

#### 8.3.4 Goede voorbereiding en spelregels

Een goede voorbereiding en spelregels uit zich het best in het helder formuleren van de deelopdrachten in het plan van aanpak. Uit deze deelopdrachten moet volledig duidelijk zijn welke richtingen ingeslagen worden, welke besluiten genomen moeten worden en welke consequenties onderzocht moeten worden.

#### 8.3.5 Go or no-go momenten

Zeker als de weg van de geleidelijkheid gekozen wordt, maar ook in de andere varianten, zal in het plan van aanpak helder aangegeven moeten worden welke 'go or no-go'-momenten er zijn. Bovendien dient bij elk moment aangegeven te zijn welke consequenties verbonden zijn aan het geven van een 'no-go'. Vervolgens dient uiteraard ook helder te zijn welke stappen gezet worden, en wat daarvan de consequenties zijn, tot het volgende moment in geval er een 'go' gegeven wordt.

#### 8.3.6 Fysieke inrichting

Bij de fysieke inrichting komen de volgende onderwerpen aan de orde. In het plan van aanpak dient hiervoor bijzondere aandacht te zijn.

- Huisvesting
- Formatie
- Kosten
- Besparingen t.o.v. huidige situatie
- Front- en backoffice