

Bestuursopdracht en herijking De Connectie

Datum: 20 juli 2021

Inleiding

Op 6 april heeft het bestuur met de gemeentesecretarissen Arnhem, Renkum en Rheden bij elkaar gezeten om de samenwerking binnen en met De Connectie te bespreken. Op 30 april heeft het bestuur van de Connectie met de Directeur van de Connectie een overleg gehad over het verdere traject m.b.t. de totstandkoming van de Berap 2021 en de MJPB 2022 ev.

In deze gesprekken is geconstateerd dat op een aantal onderwerpen de afgelopen drie jaar progressie is geweest in de samenwerking en het bereiken van het doel van de Connectie; dat is het ondersteunen van de drie gemeenten in bedrijfsvoering en daarom te ontzorgen. Zoals ook in het Berenschot rapport van medio 2020 duidelijk is geworden, is er al veel bereikt. De gemeenten zijn bijvoorbeeld minder kwetsbaar geworden in de ICT, er is meer ontwikkelingsruimte voor het personeel en is de beoogde kostenreductie bereikt. Uit het rapport komt ook naar voren dat op een aantal onderdelen nog verbeteringen mogelijk is. Dit betreft de wijze en organiseren van de samenwerking (governance) en een duidelijk beeld over waar De Connectie over een aantal jaar wil staan (groeiambitie). Daarnaast noopt de financiële situatie bij de drie eigenaar gemeenten ertoe dat scherp aan de wind moet worden gezeild door De Connectie. Het samenstel van deze drie punten heeft het bestuur doen bewegen om de opdracht vanuit het bestuur aan de directeur op genoemde onderdelen opnieuw te bezien (herijken). Bij deze herijking gaat het om te komen tot nieuwe afspraken met betrekking tot de governance, groeiambitie en het financieel perspectief van de Connectie in relatie tot de financiële positie van de eigenaar gemeenten. Deze herijking wordt hier verder uitgewerkt.

Aanleidingen

Zoals gezegd zijn er verschillende aanleidingen om te komen tot een herijking van de bestuursopdracht. Hieronder worden deze successievelijk besproken naar de onderwerpen governance, groeiambitie en financiën:

- Governance

Het Bestuur en OGO hebben geconstateerd dat de governance effectiever ingeregeld kan worden. De tijd tussen adviezen en besluiten kan beter op elkaar afgestemd worden. Er is een betere afstemming nodig tussen de drie gemeenten en het OGO. Maar ook het aggregatieniveau en de inhoud die op de bestuurstafel en OGO-tafel worden besproken verdienen verheldering. Rode draad daarin moet zijn dat het Bestuur vooral de eigenaarsvraagstukken bespreekt en het OGO vooral de strategische en tactische inhoudelijke en dienstverleningsvraagstukken bespreekt. Daarnaast is de rol van de gemeentesecretarissen niet bij iedereen helder en is een verheldering wel gewenst.

- Groeiambitie

De huidige organisatie is al complex en er moeten nog veel stappen worden gemaakt bij de Connectie om te komen tot gewenste volwassenheidsfase. We zijn op de goede weg, echter we merken dat de organisatie om verschillende redenen wil groeien. Hoe gaan we hier mee om? Wat het optimale moment en de optimale schaal is om (op verschillende onderdelen) de dienstverlening verder uit te breiden of te groeien door nieuwe klanten of

partners, vraagt om een afwegingskader voor de groeiambitie van de Connectie. Ook groei in meerwerk zoals extra dienstverlening, veranderende wetgeving, leveren vraagstukken op hoe deze te borgen in onze veranderende organisatie en financiën.

- **Financiën**

Door een strakke governance en duidelijke afspraken over groei, sturen we op controle van de financiën. Dit wordt gezien het financieel perspectief van de gemeenten als noodzakelijk ervaren door het Bestuur en OGO. De financiële context is essentieel in de afwegingen die de Connectie maakt binnen het meerjarig perspectief. Toetsing op wettelijke noodzakelijkheid, onvermijdelijkheid of wenselijkheid van de nieuwe voorstellen is essentieel. Ook willen we meer sturen op investeringen versus terugverdien tijd. Sturen op efficiency en doelmatig in relatie tot business cases is een must. Het Bestuur wil daarbij keuzemogelijkheden aangereikt krijgen via scenario's die de verschillende consequenties in beeld brengen. Het veel meer denken vanuit (maatschappelijke) business cases, waarin de 5^e K van Klant naar voren komt moet het uitgangspunt worden. Mochten hierdoor meerkosten ontstaan dan moet daar iom de klant (gemeente) een keuze in gemaakt worden.

Het Bestuur kiest er daarnaast voor nu een pas op te plaats te maken en een herijking te laten plaatsvinden op de samenwerking. De kernwoorden bij de herijking zijn:

- Heroriëntatie op de samenwerking; voldoet het wat ervan werd verwacht en/of zijn de behoeften/mogelijkheden veranderd waardoor de samenwerking een ander invulling moet krijgen. Is de huidige structuur wel het juiste vehikel?
- De governance structuur; herijken met de veranderende groei is essentieel.
- De uitgangspunten zoals deze 5 jaar geleden zijn vastgesteld (m.n. ten aanzien van bedrijfsvoering) opnieuw tegen het licht te houden. Zijn deze nog valide en/of moeten ze worden aangepast?

Opdracht

De uitkomsten moeten uiteindelijk leiden tot een nieuw ontwikkelperspectief waar de balans tussen de financiële haalbaarheid en inhoudelijke noodzakelijkheid opnieuw is vastgesteld en deze zijn plek krijgt in een nieuw beleidsplan en MJPB.

De inhoud en strekking van deze bestuursopdracht aan de Directeur zijn hieronder weergegeven voor de onderwerpen Governance, Groeiambitie en Financiën.

Governance

Om de governance te versterken worden de volgende procesafspraken gemaakt (tussen haakjes staat de actieverantwoordelijke):

1. Het bestuur acht het van belang dat de beslisdocumenten die in het bestuur worden besproken een advies meekrijgen vanuit het OGO. Het doel hiervan is dat het bestuur een inschatting wat de gevolgen van een besluit heeft voor de deelnemende gemeenten. Directeur zorgt voor de afstemming met het OGO hiervoor.
2. Het advies van het OGO betreft de planning en control documenten, evenals de businesscases die ter besluitvorming aan de het Bestuur worden aangeboden. Verder geeft het richting het bestuur antwoorden op strategische en tactische vraagstukken die de samenwerking tussen de eigenaar gemeenten en De

Connectie betreffen of bepalend zijn voor de dienstverlening die De Connectie aan de gemeenten levert.

3. Het OGO-advies wordt door de Directeur (i.o.m. voorzitter van het bestuur) gelijktijdig met de agendastukken aan het bestuur aangeleverd.
4. Ten aanzien van de behandeling van de stukken:
 - a. Zoveel als mogelijk worden de beslisdocumenten in het OGO inhoudelijk besproken en vervolgens bestuurlijk in het bestuur. Dit laat onverlet dat deelnemers aan het bestuursoverleg eigen stukken ter bespreking in kunnen brengen.
 - b. Dit betekent een heroverweging wat je in bestuur bespreekt (m.n. gericht op De Connectie) en wat je in OGO bespreekt (m.n. de strategisch tactische onderwerpen i.r.t. inhoud, proces, kosten en dienstverlening). Hiertoe wordt in overleg tussen voorzitter OGO en Directeur een Lange Termijn Agenda voor beide overleggen opgesteld.
 - c. Ten aanzien van de P&C cyclus wil het Bestuur meer samenhang tussen de begrotingsdocumenten van De Connectie (de uitvoering) en van de gemeenten (het beleidsmatige aspect).

Groeiambitie

Ten aanzien van het de groeiambitie (ontwikkelperspectief) worden de volgende acties vastgesteld:

1. Er wordt een feitelijke en objectieve analyse opgesteld om te bezien welke schaal van De Connectie passend is bij het ambitieniveau wat De Connectie nastreeft. Uitgangspunt bij deze analyse is een tweetraps benadering: het bestaansrecht en vervolgens een eventuele groeiambitie. De analyse van het bestaansrecht richt zich op de vraag of de uitgangspunten bij de start van De Connectie nog valide zijn of een aanpassing behoeven en de samenwerking een heroriëntatie vereist. Op basis hiervan kan worden nagedacht over eventuele groei- of verander scenario's. Gedacht kan worden aan uitbreiden taken Arnhem, Renkum, Rheden, uitbreiding van dienstverlening aan nieuwe klanten of het toevoegen van partners. Onderdeel van de vervolgstrategie is zeker ook hoe om te omgaan met maatwerk vs. standaardisering en de bijdragen aan eerder gemaakte/te maken ontwikkelkosten van de Connectie. Deze analyse en strategie wordt ter beoordeling aangeboden aan OGO en vervolgens het Bestuur.
2. Op basis van de gesprekken met OGO en vervolgens het Bestuur wordt een concept toetsingskader opgesteld voor het beoordelen en afwegen van, van binnen of buiten komende vragen voor aanvullende dienstverlening of toetreding van partners. Dit concept-toetsingskader wordt voorgelegd aan een extern deskundige. Het concept-toetsingskader inclusief extern advies deskundige wordt voorgelegd aan het OGO en vervolgens het Bestuur. De Directeur betreft bij het opstellen van het kader meer het controllersoverleg.
3. Het toetsingskader voor groeiambitie wordt vastgesteld door het bestuur.
4. Er komt een toetsingscommissie die het bestuur adviseert over voorgelegde onderwerpen inzake meerwerk, extra diensten, nieuwe of veranderende wetgeving.

Financiën

De concepten van de BERAP en MJPB 2022 ev. laten een kostenstijging zien voor de drie gemeenten. Kostenstijgingen veroorzaakt door zowel autonome ontwikkelingen als ook groei in ambities. Er is op dit moment bij de gemeenten geen ruimte voor enorme prijsstijgingen of financiële tegenvallers, gezien de financiële perspectieven van de 3 gemeenten.

De Directeur heeft de opdracht gekregen om de MJPB en het financieel perspectief te herzien en zorg te dragen voor een substantiële kostenreductie of temporisering van projecten voor de gemeenten zodanig dat alleen onontkoombare meerkosten worden opgenomen in de MJPB en duidelijke afwegingen worden opgenomen over keuzemogelijkheden en consequenties daarvan. Deze aangepaste MJPB is ter bespreking aangeboden aan het controlleroverleg, OGO en vervolgens ter vaststelling aangeboden aan het Bestuur in april en heeft tot besluitvorming geleid om beide documenten aan te passen. Op 2 juni 2021 is in het bestuursoverleg over beide documenten gesproken en na enkele tekstuele aanpassingen op 8 juni definitief bekrachtigd. Deze stukken liggen nu voor een zienswijze bij de Raden.

Tot slot, de financiering van de Connectie vindt voor het overgrote deel plaats door de drie eigenaar gemeenten. De Connectie dient kritische afwegingen te maken in de adviezen en betreft dit op betaalbaarheid en noodzakelijkheid. De Connectie wordt gevraagd om voor de MJPB 2023 te komen met reële voorstellen tot heroverwegingen van beleid en uitgangspunten en de daarbij behorende consequenties voor de dienstverlening en risico's in beeld te brengen.

Tijdslijn

De genoemde acties m.b.t. de Governance dienen direct te worden ingevoerd. Mocht het zo zijn dat er mandaat wijzigingen nodig zijn zal, wordt dit z.s.m. met het bestuur besproken.

De analyse genoemd in actie 1 bij de groeiambitie dient in september 2021 te zijn afgerond. Het te hanteren toetsingskader voor de verdere ontwikkeling van de Connectie (actie 2 en 3) dient gereed te zijn in eind van 2021, waarna het bestuur en de colleges begin 2022 hierover kunnen besluiten. Vervolgens zullen de Raden moeten worden ingelicht.

De acties m.b.t. de financiën zijn inmiddels verwerkt in de BERAP 1 en het MJPB 2022 e.v. Uitgangspunt is altijd dat de begroting van De Connectie inpasbaar moet zijn in de begroting van de 3 gemeenten. De stukken liggen nu ter besluitvorming en zienswijze voor bij de Raden.

Heroriëntatie samenwerking en uitgangspunten tegen het licht houden: begin 2022.

Verdere afspraken in relatie tot de rol van de gemeenten

Naast bovengenoemde opdrachten richting de Directeur zijn in overleg met de gemeentesecretarissen ook nadere afspraken gemaakt m.b.t. governance, ambitie en financiën waar van de gemeenten zelf actie wordt verwacht:

Governance

Het OGO heeft mandaat om besluiten te nemen daar waar het gaat om operationele of tactische aangelegenheden die de relatie tussen gemeenten en De Connectie betreffen. De reikwijdte van het mandaat wordt in overleg tussen gemeenten en het bestuur besproken en voor wat betreft De Connectie in het bestuursoverleg vastgesteld. Dit geldt eveneens voor het RCIOO waarvoor een duidelijk mandaat wordt vastgelegd voor beslissingen m.b.t. financiële (inhoudelijke) kaders. Ook dit mandaat wordt voor de Connectie expliciet vastgesteld door het Bestuur.

In het verlengde van de mandaatregeling worden de rollen van de demand managers, het controllersoverleg en het ciso/po-overleg) verhelderd en ter advisering aan het OGO aangeboden en vervolgens voor de Connectie vastgesteld door het bestuur.

In de praktijk blijkt dat de gemeentesecretarissen hun rol in het OGO hebben gedelegeerd aan het Hoofd/Directeur Bedrijfsvoering. Daarom is het belangrijk dat Bestuur en OGO tweejaarlijks met de gemeentesecretarissen in gesprek gaan over huidige en toekomstige ontwikkeling van de eigen gemeenten in relatie tot die van elkaar en van de Connectie.

Voorzitter OGO en Voorzitter bestuur zullen in gezamenlijk overleg genoemde ontwikkelingen in gang zetten. De mandaatregeling zal december 2021 gereed moeten zijn.

Groeiambitie

Voor wat betreft de groeiambitie worden voorlopig geen nieuwe klanten of partners toegevoegd. De gemeenten vervullen een actieve ondersteunende rol met betrekking tot de hiervoor genoemde analyse en de opstelling van een toetsingskader voor groeiambitie. Mocht er in de toekomst sprake zijn van uitbreiding, of in aantal deelnemende gemeenten dan wel in uitbreiding van de dienstverlening, vormt het toetsingskader een referentie voor de besluitvorming. Een uiteindelijk besluit hiervoor ligt echter altijd bij de Raden van de deelnemende gemeenten.

Daarnaast komt er een stuurgroep om met een beslisboom voor meerwerk (extra dienstverlening, nieuwe of veranderende wetgeving etc).

Financiën

Hoewel de huidige inrichtingsstructuur daarop ingericht zou moeten zijn, hebben de gemeenten het gevoel niet altijd aan de voorkant van belangrijke financiële beslissingen betrokken te zijn geweest. Schijnbare interne financiële afwegingen kunnen van grote invloed zijn op het financieel beslag van de gemeenten. Het gaat bijvoorbeeld om keuzes die m.b.t. de bedrijfsvoering of de dienstverlening worden gedaan. Het is goed dat alle betrokken partijen zich hiervan bewust zijn en ervoor zorgen dat eenieder vroegtijdig wordt geïnformeerd en meegenomen wordt in het proces. Het OGO speelt in de onderlinge afspraken en afwegingen een centrale rol. Er is wat dat betreft een wederkerige relatie. De opdrachtgevers moeten helder stellen wat zij van De Connectie kunnen en mogen verwachten en wat niet. Aan de andere kant dient De Connectie in haar ontwikkeling steeds rekening te houden met wat de eigenaren van haar verwachten en niet eigenstandig een ambitie nastreeft die daarmee 'conflicteert'. Het goede bestuurlijke samenspel moet centraal staan. Hier ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Afsluiting

Met het bestuursbesluit op 20 juli 2021 wordt zowel inhoudelijk als politiek/bestuurlijk een pas op de plaats gemaakt met het uitwerken van een ontwikkelperspectief voor De Connectie. Eerst zullen de acties onder governance, financiën en groeiambitie verder moeten zijn uitgewerkt voordat een besluit wordt genomen over de verder te vervolgen ontwikkeling bij de Connectie.