

Berenschot

A person wearing a light-colored winter jacket, a dark beanie, and a dark scarf is seen from behind, looking through binoculars. They are standing on a wooden railing, overlooking a misty landscape. In the foreground, there is a body of water and some dry grass. In the background, there are bare trees and a hazy horizon.

Pet ôf foar 't ferline, jas út foar de takomst

Evaluatie en toekomstscenario's werkmaatschappij 8KTD

Wat gaan we bespreken?

- 1 Onderzoeksvragen en aanpak
- 2 Resultaten van de evaluatie en aanbevelingen voor doorontwikkeling
- 3 De vier toekomstscenario's met de belangrijkste voordelen en nadelen



TYTSJERKSTERADIEL | ACHTKAR SPELEN

Pet ôf foar 't ferline, jas út foar de takomst

8KTD

Berenschot

An aerial photograph of a suburban town, likely Berenschot, showing a mix of residential houses, green fields, and a large body of water in the foreground. The town is densely packed with houses, and there are some commercial buildings and a church visible in the background. The water in the foreground is a dark blue-green color, and there are some trees and grassy areas around it.

1

Onderzoeksvragen en aanpak

Hoofdstuk 1

Dit waren de onderzoeksvragen

A. Wat zijn de kosten, effecten en resultaten van de samenwerking na (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF?

B. Wat zijn de effecten op de ontwikkeling van de (gevoelde) positie van de raden na (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF?

C. Wat zijn mogelijke kosten, effecten en resultaten en de positie van de raden ten opzichte van de huidige situatie bij:

- de huidige structuur in optimale vorm (hoe ziet dit eruit, wat is mogelijk?)
- alternatieve bestuursmodellen: afscheiding, andere modellen uit de wet GR, gemeentelijke herindeling, of verdergaande ambtelijke samenwerking

D. Welke relevante (externe) ontwikkelingen

- zijn recent en de afgelopen jaren (na besluit 2015) van invloed geweest?
- welke belangrijke maatschappelijke ambities en opgaven hebben de beide gemeenten samen en welke zijn uniek. Welke eisen stelt dit aan de organisatie. Wat voor gemeente willen we zijn
- zijn in de toekomst van belang voor de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en hoe kan je dan een robuuste, toekomstbestendige gemeente zijn en kwalitatieve dienstverlening garanderen aan de burger.

Zo hebben we het onderzoek gedaan

Interviews

- 15 raadsfracties
- 4 focusgroepen met medewerkers
- Colleges, gemeentesecretarissen, griffie, MT, OR, DB, LO, P&O.
- Ambtelijke scenariosessie

Documentanalyse

- Coalitieakkoorden, P&C, GR, evaluaties, rekenkameronderzoeken.
- Interne documenten en cijfers op gebied van organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering
- Brede rapportages CBS, A&O.

Interviewleidraad:

1. Wat zijn de **ambities en opgaven**?
2. Komt de **organisatie** daaraan tegemoet?
3. Hoe zou de **organisatie** eruit moeten zien, met het oog op die ambities en opgaven?

Benchmark

Hoe verhouden de kosten en formatie per taak (primaire proces en overhead) van uw organisatie zich tot die van andere, vergelijkbare organisaties?



De begeleidingsgroep

Leden begeleidingsgroep:

- Gemeenteraadsleden uit beide gemeenten
- Twee wethouders
- Burgmeesters
- Gemeentesecretarissen
- Ondernemingsraad

De begeleidingsgroep heeft de taak om te beoordelen en te bewaken dat de onderzoeksvraag wordt beantwoord in een ordentelijk proces zodat de stakeholders (colleges en raden, organisatie) straks uit de voeten kunnen met het resultaat.



Wat we van te voren nog willen opmerken



De meerwaarde van de evaluatie ligt in de **verbeterpunten** en wat nodig is richting de toekomst. De bevindingen focussen niet op 'wat fout gaat en wiens verantwoordelijkheid dat is', maar worden geplaatst in het grotere geheel en met het oog op de toekomst.



Het is niet zo dat alle aandachtspunten meteen samenhangen met het samenwerkingsconstruct. Er is een **onderscheid tussen vraagstukken** die:

- gerelateerd zijn aan deze vorm van samenwerking,
- samenhangen met de (door)ontwikkeling en
- (ook) in andere gemeenten spelen.



Dit onderzoek is **relatief vroeg** na het AEF-onderzoek. Het gevaar van een vroege evaluatie is dat er nog niet voldoende tijd is geweest voor voorgenomen veranderingen en resultaten. Bovendien werd het grootste deel van 2020 beheerst door de **coronacrisis**, waardoor de organisatieontwikkeling sowieso werd vertraagd en lastiger meetbaar werd.

Berenschot

The background image shows a wide, flat landscape of a wetland or coastal area. A wooden walkway or boardwalk runs from the foreground into the distance, flanked by tall, dry grasses and reeds. In the far distance, a body of water is visible under a hazy, overcast sky. In the lower right foreground, the back of a person's head and shoulders are visible. They are wearing a light-colored jacket and a dark beanie, and are holding a camera up to their eye, appearing to take a photograph of the landscape.

2

Resultaten van de evaluatie en aanbevelingen voor doorontwikkeling

Hoofdstuk 2 t/m 4

8KTD in beeld

- Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel vormen gemeenten met **meerdere kernen** met een eigen karakter en liggen in een **actieve regio**. Dat vereist schakelen op meerdere niveaus.
- De **'mienskip'** is in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel heel belangrijk. Er wordt veel zelf opgepakt. Echter, landelijk neemt dit af. In de toekomst zal het beroep op de gemeente groter worden. Bovendien is er altijd een **samenspel** waarbij ook naar de gemeente wordt gekeken.
- Er ligt een forse opgave op gebied van **fysiek domein**: energietransitie, klimaatdoelstellingen en de invoering van de Omgevingswet. Op het gebied van de energietransitie is Tytsjerksteradiel verder dan Achtkarspelen.
- De gemeenten kennen beiden een relatief 'ijle' economie met kleine beroepsbevolking. De **economische ontwikkeling** wordt regionaal opgepakt.
- Op het gebied van het **sociaal domein** staan de gemeenten voor **grote (financiële) opgaven**. De gemeenten willen de (toegang tot) zorg dichtbij de inwoners regelen.
- In het algemeen staat de **financiële situatie** van beide gemeenten onder druk. Er waren scherpe keuzes zijn nodig om financieel in control te blijven.
- Net als bij alle gemeenten is het zoeken naar een **balans** tussen wat moet en kan.

Berenschot

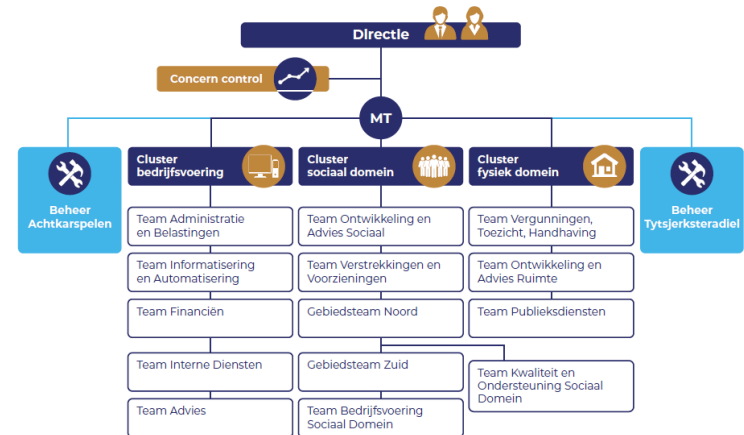


Hoe verloopt de dienstverlening?

- De dienstverlening is **dichtbij de inwoners** georganiseerd.
 - Er is in 2020 een **dienstverleningsplan** opgesteld. Hieraan kleven (stand februari 2021) successen en aandachtspunten. Er wordt **niet gestructureerd gemonitord** op de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en organisaties. De cijfers die er zijn, geven het beeld dat de dienstverlening **aan de maat** is.
 - De dienstverlening aan de gemeentebesturen (ambities in de coalitieakkoorden) wordt goed gemonitord. Hieruit blijkt dat de **gemeenten in hun ambities goed worden bediend**. Tegelijkertijd is het bestuurlijk **comfort** (in de beelden die leven) **niet optimaal** (maar wel toegenomen).
 - Zowel binnen de organisatie als bij het bestuur gaat er in de beeldvorming veel **aandacht** naar de verschillen tussen de gemeenten, er is voornamelijk gerichtheid op de '**tenzij**'.
- Gezien de opgaven van de verschillende gemeenten op elkaar lijken, kan **gewonnen** worden in het **harmoniseren**, uiteraard met oog voor verschillen. Daarnaast kan gewonnen worden met het gelijktrekken van procedures, met name tussen de raden.

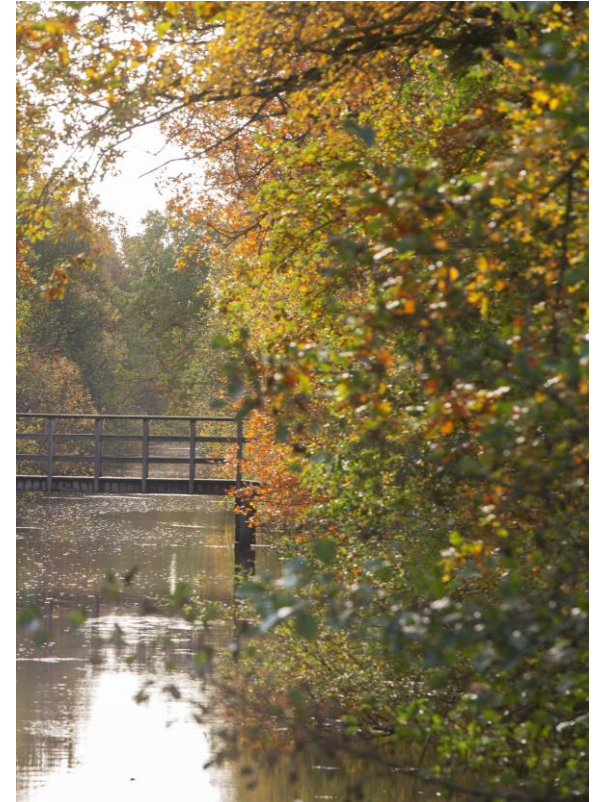
Belangrijkste bevindingen over de Organisatie (1)

- De organisatie heeft zich sinds het AEF-rapport **verder ontwikkeld**. Belangrijkste slagen:
 - Beleid is verschoven** naar de werkmaatschappij en de teamstructuur in het sociaal domein is aangepast.
 - Er zijn een **visie en missie** vastgesteld. Aan de hand daarvan is organisatieontwikkeling ingezet, maar al met al zijn de missie en visie nog niet ingedaald in de organisatie.
 - We zagen **diverse initiatieven**, zoals procesoptimalisatie, resultaatgericht werken, A3-plannen en een informatiestrategie.
- In de **cultuur** zijn de twee gemeenten nog herkenbaar.
- Er is vooralsnog vooral aandacht geweest voor de 'harde kant' van organisatieontwikkeling en minder voor de 'zachte kant'. Er wordt onduidelijkheid en onvoldoende regie ervaren op het gebied van organisatieontwikkeling, waarbij de medewerkerstevredenheid is afgenomen.
- De beleefde werkdruk is gemiddeld en er is sprake van een gemiddeld ziekteverzuim. Wel is het **verloop** in de organisatie hoog.



Belangrijkste bevindingen over de Organisatie (2)

- De beelden die de **medewerkers** hebben bij de organisatieontwikkeling komen overeen met wat er in de praktijk is gebeurd: op de 'heldere missie, visie en structuur' en 'teams als basis' wordt relatief hoog gescoord. De 'zachte kant' blijft achter.
- Over het geheel genomen wordt de organisatieontwikkeling beschouwd als een proces dat tijd en meer betrokkenheid nodig heeft, maar ook meer duidelijkheid.
- De **druk** op met name leidinggevenden (teamleiders) is hoog.
- Een belemmerende factor is dat **cultuurverschillen** tussen de gemeenten en hun (oorspronkelijke) organisaties nog steeds een rol spelen.
- Er zijn **rust, helderheid en tijd** nodig om de organisatie zich te laten ontwikkelen.
Rust in de zin van niet nog meer nieuwe initiatieven en managementtechnieken, helderheid in het handhaven van de ingezette koers en tijd om de ontwikkelingen te laten indalen.
- Hier kan iedereen een bijdrage aan leveren vanuit zijn of haar rol door de druk niet op te voeren maar de **ingezette ontwikkeling consequent vol te houden**, erop te **sturen** en te **controleren**.



Berenschot



Intermezzo: resultaten van de benchmark

Hoofdstuk 4

Onderzoeksvraag benchmark Berenschot

Hoe verhouden de kosten en formatie per taak (primaire proces en overhead) van uw organisatie zich tot die van andere, vergelijkbare organisaties?

- Peildatum vastgestelde formatie: 01-01-2021
- Peildatum kosten: Begroting 2021
- Het uitgangspunt van de vergelijking is een optelling van de twee individuele gemeenten (Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel) tot één organisatie. De relevante budgetten en formatie van zowel de twee gemeenten als de werkorganisatie zijn hierin opgenomen.

De benchmark: wat is het en wat is het niet?

Doel:

- Inzicht bieden in:
 - de relatieve kosten van de organisatie: loonkosten, inhuurkosten, materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden
 - de formatie.
 - de werklast

Resultaat:

- Objectieve vergelijkingsformatie, handvat voor objectieve discussie: niet het “finale oordeel”.
- Vormt/biedt basis voor normering, sturing en inrichting primair proces en overhead.
- Biedt focus voor vervolgonderzoek.
- Het is bij een benchmark altijd van belang om het totale beeld van de organisatie inzichtelijk te maken en dus niet alleen naar de kwantitatieve gegevens te kijken. Ook inzicht in de kwalitatieve duiding van de organisatie (bijvoorbeeld gemaakte keuzes in dienstverlening en ambitieniveau) moeten meegewogen worden bij de uitkomsten van de benchmark.

Belangrijkste bevindingen Benchmark (1/3)

De totale apparaatskosten (primair proces +overhead) per inwoner zijn 5% hoger dan gemiddeld. Dit valt in de bandbreedte van gemiddelde kosten.

Primair proces

De kosten per inwoner zijn 7% **hoger** dan gemiddeld. Dit valt **in de bandbreedte van het gemiddelde** in de benchmark. De totale kosten voor het primaire proces zijn gemiddeld, maar er zijn een aantal aandachtspunten waar de kosten hoger of lager zijn, die niet kunnen worden verklaard uit de werklast.

Aandachtspunten met **hogere** kosten zijn:

- Afval (opmerking: 8K en TD bij elkaar opgeteld)
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Aandachtspunten met **lagere** kosten zijn:

- Openbare orde en veiligheid
- Educatie
- Belastingen en Woz
- Groen

Belangrijkste bevindingen Benchmark (2/3)

Overhead

Afgezet tegen het aantal fte dat de overhead moeten bedienen, zijn de overheadkosten aanzienlijk **lager** dan gemiddeld (-25%). Indien we kijken naar gemeenten met een vergelijkbare formatie per 1.000 inwoners, dan zijn de overheadkosten ook lager dan gemiddeld.

De totale formatie bestaat voor 23,5% uit overhead. Gemiddeld in de referentiegroep is dit 29,3%.

Aandachtspunten met **hogere** kosten zijn:

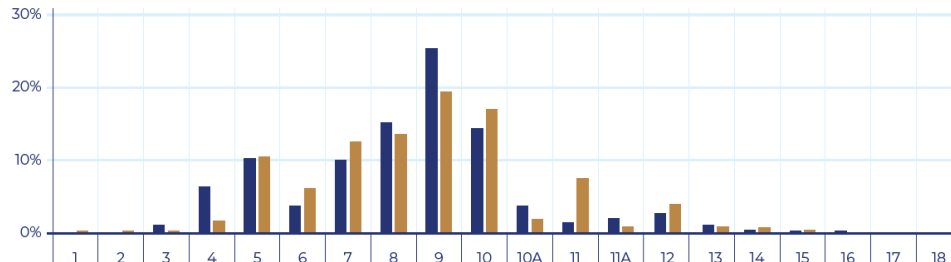
- Inkoop

Aandachtspunten met **lagere** kosten zijn:

- Informatisering en automatisering
- Facilitaire dienst
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning
- Communicatie
- Juridische zaken

Belangrijkste bevindingen Benchmark (3/3)

- 8KTD heeft een hogere omvang dan gemiddeld voor wat betreft het primaire proces en een lagere omvang van de overhead. Al met al valt de organisatie in de bandbreedte van een organisatie van gemiddelde omvang.
- De omvang van de beleidsformatie is gemiddeld. Dit is opvallend, omdat we bij een ambtelijke fusie van organisaties meer beleidsformatie zien. Een gemiddeld aantal beleidsmedewerkers tegenover de grote 'tenzij' kan een (deel van de) werkdruk in 8KTD verklaren.
- 8KTD heeft vrijwel geen inhuurkosten bovenop de vastgestelde formatie, waar dit bij andere organisaties van soortgelijke omvang ongeveer 20 FTE is. andere keuze heeft gemaakt: meer binnen eigen vastgestelde formatie en minder inhuur bovenop de deze formatie.
- In het loongebouw is nog zichtbaar dat de organisatie de optelsom van twee kleinere organisaties is.



Berenschot



Verder met de evaluatie

Hoofdstuk 5 en 6

Belangrijkste bevindingen: Financiën

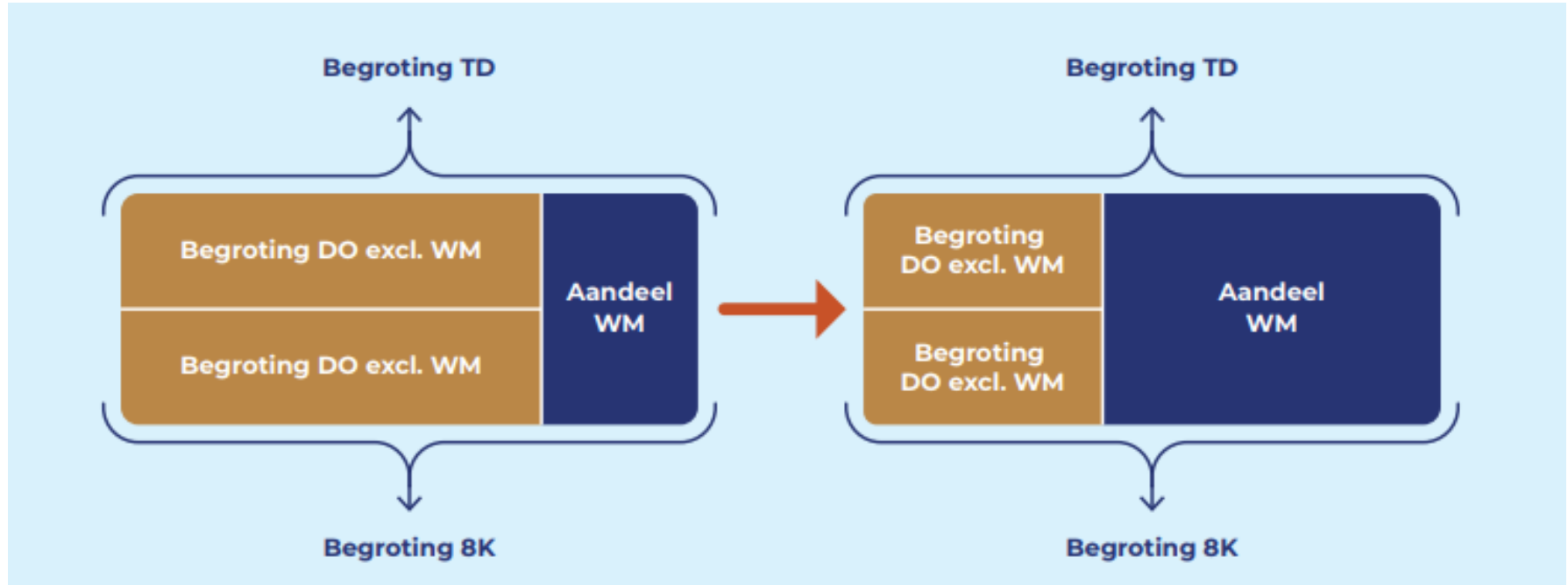
- AEF heeft een aantal suggesties gedaan om efficiëntie te bereiken:
 - De reductie van het management in de MT's is gelukt.
 - De beide gemeenten hebben verder ontwikkelingsgeld ter beschikking gesteld om een (groot) aantal efficiëntievoordelen te bereiken; het is nog niet duidelijk hoe deze voordelen gemeten en gerapporteerd gaan worden.
 - Ook wordt ingezet op het helder maken van de (financiële consequenties van) 'samen, tenzij'.
- De begrotingsontwikkeling van 8KTD maakt net als andere ambtelijke samenwerkingsconstructies een groei door. De groei bestaat uit:
 - o autonome kostenontwikkelingen,
 - o kosten die voortvloeien uit de samenwerking en
 - o beleidsambities.

Kostenontwikkeling werkmaatschappij 8KTD

Omschrijving	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Bijdrage WM 8K	€ 9.776.000	13%	€ 11.934.000	15%	€ 15.556.113	19%	€ 18.432.000	22%
Bijdrage WM TD	€ 9.413.000	12%	€ 10.337.000	13%	€ 14.363.513	18%	€ 19.223.000	20%
Totaal WM8KTD	€ 19.189.000		€ 22.271.000		€ 29.919.626		€ 37.655.000	

- Het aandeel in de begroting dat de gemeenten bijdroegen aan 8KTD is de afgelopen jaren gestegen:
 - 2019: overheveling formatie (+ 23 fte), aanvullend beleid (4 fte), extra formatie Sociaal Domein (17 fte) en loonontwikkelingen (€ 0,6 miljoen).
 - 2020: overhevelen budgetten DO's (incl. kadernota) naar werkmaatschappij € 6,5 miljoen, ontwikkeling ICT-kosten (€ 0,4 miljoen) en indexering (€ 0,4 miljoen).
 - 2021: kadernota (€ 1,6 miljoen), gebiedsteams (€ 3,2 miljoen) en autonome ontwikkelingen (o.a. actualiseren personeelskosten) € 1,5 miljoen.
- De toelichting op de wijzigingen van de bijdragen van deelnemers ten opzichte van voorgaande jaren in de periode 2018-2021 is verbeterd.

Is er sprake van een waterbedeffect?



Belangrijkste bevindingen: Governance en sturing

Bij de governance en sturing kijken we naar de samenwerking van de bestuurders als eigenaren en als opdrachtgevers van de werkmaatschappij 8KTD.

- De persoonlijke verhoudingen zijn goed en de (gezamenlijke) portefeuillehoudersoverleggen vormen de centrale momenten 'waar het gebeurt'.
- Binnen de raden van beide gemeenten wordt gevarieerd gedacht over 8KTD. De raden hebben meer mogelijkheden in betrokkenheid en (bij)sturen dan zij nu gebruiken.
- Binnen de organisatie ervaart men (cultuur)verschillen tussen beide gemeenten die doorwerking hebben naar werkdruk en het niet-realiseren van schaalvoordelen.
- Er is nu onvoldoende centrale bestuurlijke strategische sturing op de samenwerking. Het DB stuurt langs de lijnen van de P&C-cyclus (begroting, jaarrekening) maar niet volgens strategische plannen of agenda's.

➤ Er moet voor worden gewaakt dat 8KTD 'wegdrijft' door een 'wij-zij' denken en/of gebrek aan richting.

Rode draden van de evaluatie



Samenwerking gericht op de organisatie



Ontwikkeling vraagt tijd en focus.



Toenemende organisatorische en financiële druk



Maak opgaven leidend naar een strategische visie

Aanbevelingen doorontwikkeling van de werkmaatschappij

Aanbevelingen:

1. Kies voor elkaar: werk aan en vanuit een richtinggevend perspectief.
2. Kies voor de inhoud: focus op publieke waarde en synergie.
3. Kies voor de organisatie: werk (door) aan de organisatieontwikkeling.
4. Rapporteer helder over de financiële ontwikkelingen, kosten en resultaten.
5. Versterk en verhelder de governance.

Berenschot

3

Vier toekomstscenario's: de belangrijkste voor en nadelen

Hoofdstuk 7

Vier toekomstscenario's:

1 AFSCHIEDEN



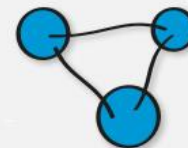
2 DOORONTWIKKELING WERKMAATSCHAPPIJ



3 BESTUURLIJKE FUSIE



4 SAMEN met een andere gemeente



De belangrijkste voor en nadelen van scenario's 1 en 2

1 AFSCHEIDEN



- korte lijntjes tussen bestuur en organisatie
- ruimte om eigen beleid terug te laten komen in beleid en uitvoering
- terug naar kleine kwetsbare organisaties

2 DOORONTWIKKELING WERKMAATSCHAPPIJ



- betere dienstverlening aan inwoners en bestuurders
- sterke positie in de regio door ruimte voor strategische functies
- ervaren complexiteit voor medewerkers en bestuurders

De belangrijkste voor en nadelen van scenario's 3 en 4

3 BESTUURLIJKE FUSIE



- minder complexiteit
- passend bij groeiende complexiteit van de opgaven
- meer afstand tussen inwoners en bestuur

4 SAMEN met een andere gemeente



- invloedrijke positie in de regio
- door grotere organisatie meer ruimte voor specialisatie
- geen oplossing voor huidige uitdagingen

Vragen?



TYTSJERKSTERADIEL | ACHTKARSPLEN

Pet ôf foar 't ferline, jas út foar de takomst

VERLEDEN HEDEN TOEKOMST



RODE DRADEN

uit het verleden

Samenwerking gericht op de organisatie



Toenemende organisatorische en financiële druk



Ontwikkeling vraagt tijd en focus



Maak opgaven leidend naar een strategische visie



AANBEVELINGEN

voor doorontwikkeling werkmaatschappij

- 1 Kies voor elkaar
werk aan en vanuit een
richtinggevend perspectief
- 2 Kies voor de inhoud
focus op publieke waarde
en synergie
- 3 Kies voor de organisatie
werk (door) aan de
organisatieontwikkeling
- 4 Financiën
rapporteer helder over ontwikkelingen,
kosten en resultaten
- 5 Versterk en verhelder
de governance

4 TOEKOMSTSCENARIO'S

1 AFSCHEIDEN

- korte lijntjes tussen
bestuur en organisatie
- ruimte om eigen beleid terug te
laten komen in beleid en uitvoering
- terug naar kleine kwetsbare organisaties



2 DOORONTWIKKELING WERKMAATSCHAPPIJ

- betere dienstverlening aan inwoners
en bestuurders
- sterke positie in de regio door
ruimte voor strategische functies
- ervaren complexiteit voor
medewerkers en bestuurders



3 BESTUURLIJKE FUSIE

- minder complexiteit
- passend bij groeiende
complexiteit van de opgaven
- meer afstand tussen
inwoners en bestuur



4 SAMEN met een andere gemeente

- invloedrijke positie in de regio
- door grotere organisatie meer
ruimte voor specialisatie
- geen oplossing voor huidige
uitdagingen





Berenschot

www.berenschot.nl

 /berenschot

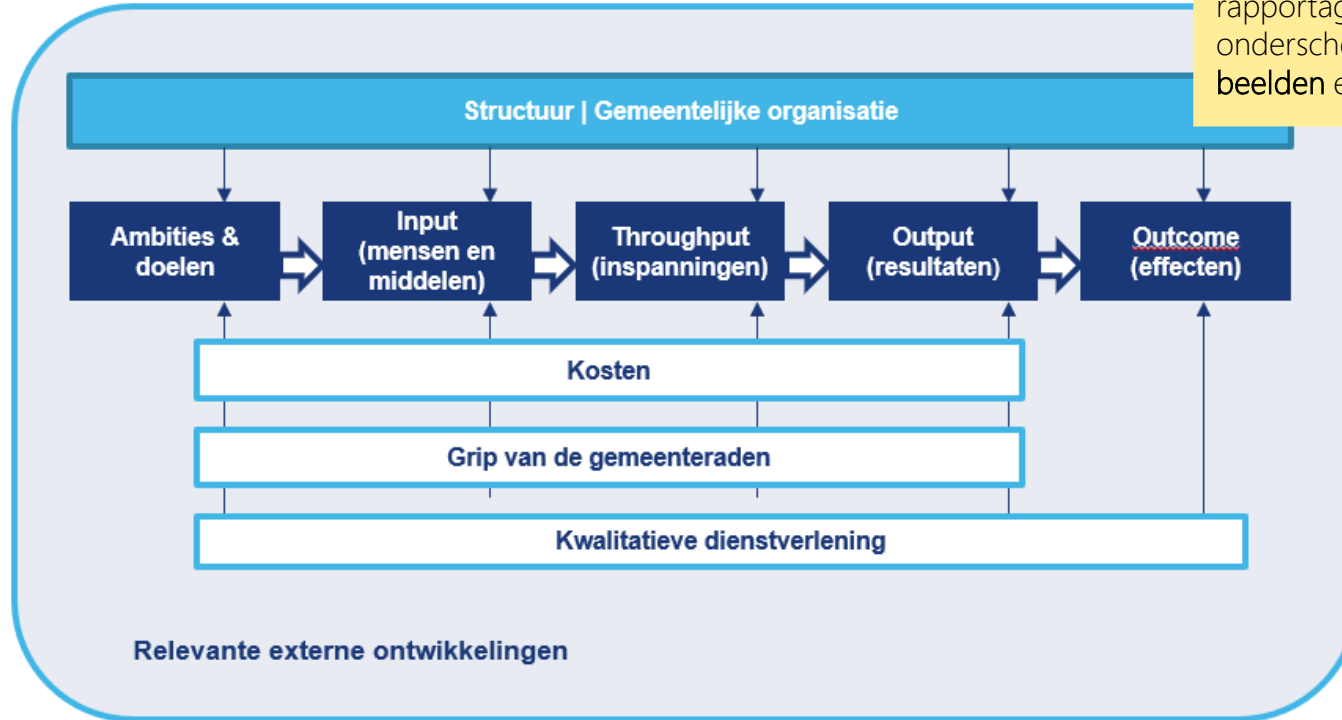
Over de benchmark

- Sinds 2002 meer dan 330 gemeenten in Nederland. In 2015 vernieuwde versie.
- Apparaatskosten centraal, afgezet tegen referentiegroep.
- In dit geval:
 - Gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal (+/- 60.000).
 - Diverse ambtelijke samenwerkingsverbanden.
- Doel: inzicht in relatieve kosten en formatie van de organisatie.
 - Het doel is niet: 'finaal oordeel' over de organisatie. Er kunnen goede redenen zijn voor afwijkingen.
- Resultaten benchmark zijn geïncorporeerd in het onderzoek.

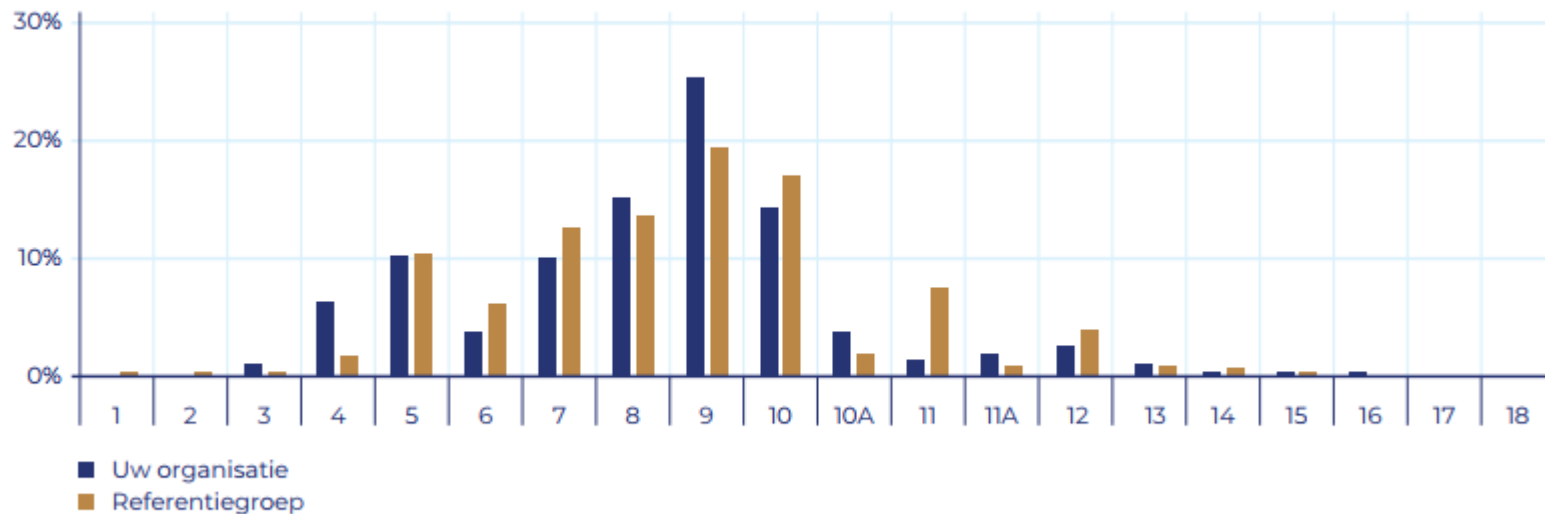


Het denkkader: terugkijken en vooruitkijken

Tijdens ons onderzoek en de rapportage maken we expliciet onderscheid tussen **feiten**, **beelden** en eigen **expertise**.



Functionele loonschaalverdeling



Figuur 12 Functionele loonschaalverdeling ten opzichte van de referentiegroep