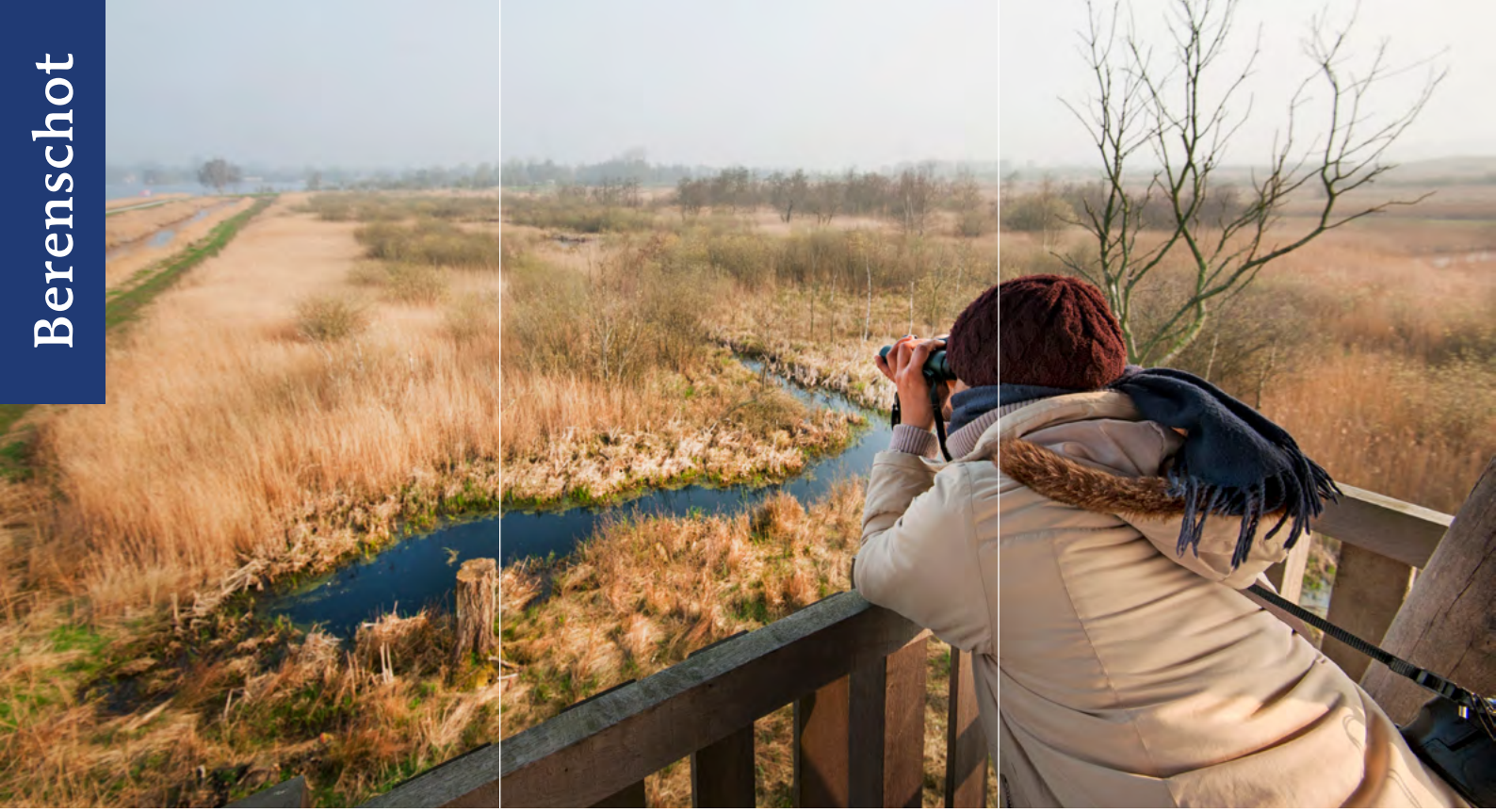
Berenschot



DEFINITIEVE RAPPORTAGE

Pet ôf foar ‘t ferline, jas út foar de takomst

Evaluatie en bestuurlijke toekomstscenario’s 8KTD

64588 | 15 juni 2021

Pet ôf foar ‘t ferline, jas út foar de takomst

Evaluatie en bestuurlijke toekomstscenario’s 8KTD

Philip van Veller
Catheel Pino
Lars Bos
Kees Gillesse
Daniël Huisman

15 juni 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting op hoofdlijnen 4

1. Inleiding 10
1.1 Context van dit onderzoek 10
1.2 De onderzoeksvragen waar we mee aan de slag gingen 11
1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksactiviteiten 11
1.4 Enige opmerkingen vooraf 12
1.5 Leeswijzer 12

2. 8KTD in beeld 13
2.1 Tytsjerksteradiel: goed met elkaar en goed voor elkaar 14
2.2 Achtkarspelen: zelfredzaam, nuchter en betrokken 14
2.3 De regio Noordoost Fryslân in de versnelling . 14
2.4 Mienskip is waar het om draait 15
2.5 Dalende en vergrijzende bevolking 16
2.6 Zuinig op de mooie omgeving 17
2.7 Gemeentelijke zorgtaken in de aandacht 18
2.8 Inzetten op een vitale economie 19
2.9 Financiën blijven zorgpunt 21
2.10 Conclusies 23

3. Dienstverlening 24
3.1 Inleiding 24
3.2 Directe dienstverlening aan inwoners 25
3.3 Realiseren van ambities en opgaven 28
3.4 Dienstverlening aan raad en college 31
3.5 Conclusies 33

4. Organisatie 34
4.1 Inleiding 34
4.2 Organisatieontwikkeling 35
4.3 Uitkomsten benchmark met andere gemeentelijke organisaties 42
4.4 Kengetallen 45
4.5 Conclusies 48

5. Financiën 49
5.1 Inleiding 49
5.2 Financiële consequenties AEF-rapport 49
5.3 Kostenontwikkeling ambtelijke samenwerkingsorganisaties 51
5.4 Kostenontwikkeling werkmaatschappij 8KTD 52
5.5 Ontwikkeling van de toelichting op de bijdrage van gemeenten 54
5.6 Conclusies 55

6. Governance en sturing 56
6.1 Inleiding 56
6.2 Sturen op samenwerken 57
6.3 Bestuurlijke sturing 60
6.4 Conclusies 62

7. Toekomstscenario's 63
7.1 Algemene wensen 64
7.2 De criteria 64
7.3 Afscheiden 65
7.4 Doorontwikkeling van de werkmaatschappij 8KTD 68
7.5 Bestuurlijke fusie: samen toewerken naar één gemeente 74
7.6 Samen met een andere gemeente 77

Bijlage: terugblik op de samenwerking 79

Samenvatting op hoofdlijnen

Onderzoek

In opdracht van de colleges van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel voerde Berenschot een evaluatie uit van de werkmaatschappij 8KTD. De vernieuwde organisatie, waarbij invulling is gegeven aan doorontwikkeling van het 3c model en het uitgangspunt ''samen tenzij", draait vanaf 1 januari 2019 in een aangepaste structuur. Dit nadat de gemeenten kozen voor een bestendiging, verbetering en uitbreiding van de samenwerking. Naar aanleiding van de aanbevelingen van adviesbureau AEF om te evalueren en de motie hierover in de raad van Tytsjerksteradiel hebben de colleges van Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen aangegeven gezamenlijk de evaluatie te willen opstarten na het doorlopen van een volledige P&C-cyclus in 2020. De raden zijn op 10 december 2020 met de opzet en start van de evaluatie akkoord gegaan.

Het doel van deze evaluatie is een duidelijk beeld te krijgen van:

1. De (ontwikkeling van) kosten, effecten en resultaten van de samenwerking en de positie van de raden ten opzichte van deze samenwerking;
2. mogelijke alternatieve bestuursmodellen; en
3. relevante (externe) ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de samenwerking.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de exacte onderzoeksvragen en de vindplaats van de antwoorden in dit rapport.

Waar vindt u het antwoord op welke vraag?	
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.	Hoofdstuk 2
a. Wat zijn de kosten, effecten en resultaten van de samenwerking na (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF?	Hoofdstuk 3-6
b. Wat zijn de effecten op de ontwikkeling van de (gevoelde) positie van de raden na (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF?	Hoofdstuk 6
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?	Hoofdstuk 7

Rode draden van de evaluatie

Onderstaand geven we onze bevindingen op hoofdlijnen weer op basis van het uitgevoerde onderzoek naar de 8KTD-samenwerking.

Samenwerking gericht op de organisatie

De samenwerking in de werkmaatschappij 8KTD is geleidelijk en voorzichtig tot stand gekomen. Dat gebeurde aanvankelijk niet, maar later wel met de afspraak dat de beide gemeenten zoveel mogelijk vraagstukken op dezelfde wijze zouden oppakken om zo schaalvoordelen te realiseren ('samen, tenzij').

In ambtelijke samenwerkingsconstructies ligt onvermijdelijk een schaalvraagstuk besloten. Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen verschillen van elkaar en als autonome gemeenten mógen zij ook van elkaar verschillen. Bovendien spelen nog verschillen in de dorpen binnen de beide gemeenten. Om winst te halen uit samenwerking, moet echter een stukje autonomie worden opgegeven en moeten de inspanningen van de gezamenlijke organisatie worden gericht op de schaal van de beide gemeenten. Er moet goed worden bepaald waar het eigen karakter van de gemeenten (of kernen!) echt zodanig verschilt dat dit een andere aanpak op gemeenteniveau rechtvaardigt.

Bovendien opereren de beide gemeenten in het bredere regionaal verband van Noordoost Fryslân. Ook op deze schaal moeten de gemeenten schakelen; individueel en mogelijk vanuit de kracht van de 8KTD-samenwerking. De 8KTD-samenwerking heeft geen inhoudelijke strategie opgesteld om vanuit maatschappelijke vraagstukken te bekijken op welke schaal deze worden opgepakt. Ook worden de inhoudelijke resultaten niet gemonitord. Alleen in het sociaal domein wordt de kracht van de grotere organisatie gekoppeld aan een gebiedsgerichte aanpak.

De samenwerking in de werkmaatschappij kenmerkt zich door beperkt inhoudelijk strategisch vermogen en (mede daardoor) een gerichtheid op de organisatie zelf. Ondanks de geleidelijke verbetering die daarin optreedt, zien we dan twee gevoelens opkomen bij bestuurders (inclusief raadsleden) en medewerkers: aan de ene kant 'we zijn op de goede weg, maar waar naar toe?' en aan de andere kant 'het gaat best goed, maar het glas is half vol; de nadruk ligt op wat niet goed gaat en we worden niet op waarde geschat'.

Toenemende organisatorische en financiële druk

Binnen de organisatie wordt zeer vaak verwezen naar de grote druk die medewerkers ondervinden.

In de eerste plaats gaat het om de 'normale' trekkracht vanuit de samenleving (extern) en het bestuur (meer intern) om ambities en opgaven te realiseren. Deze druk is ook zichtbaar in andere gemeenten. Hetzelfde geldt voor de druk die ontstaat door de toenemende eisen die op gemeenten afkomen, zoals rond ICT, de komende Omgevingswet, privacywetgeving et cetera. In het financiële deel van dit onderzoek zagen we dat deze eisen deels zijn omgezet in extra formatie, maar dat er ook taakstellingen worden ingeboekt. Die zijn ingegeven door de financiële positie van de gemeenten, die niet rooskleurig is en ook in de toekomst waarschijnlijk niet zal worden verlicht door een ruimer kader vanuit het Rijk. 'Ombuigingslijn 5' moet leiden tot meer efficiëntie met een kleinere organisatie.

Verder hebben we in het onderzoek geconstateerd dat het verloop en het aantal openstaande vacatures in de organisatie groot zijn. Natuurlijk worden deze plekken opgevangen door inhuur en herschikking, maar het betekent wel dat er minder capaciteit is door de tijd die gemoeid is met het werven, selecteren en inwerken van nieuwe collega's en/of inhuurkrachten. Bovendien tonen inhuurkrachten minder betrokkenheid bij de lange termijn en nemen zij kennis mee als zij vertrekken. De positie van 8KTD op de arbeidsmarkt hangt samen met de regionale arbeidsmarkt, de krapte in sommige functies die we sowieso landelijk zien en het geringe concurrerende vermogen ten opzichte van grotere gemeenten.

Een derde factor die druk veroorzaakt, is het construct zelf. Het schakelen met twee gemeenten, ieder soms niet alleen met inhoudelijke maar ook procedurele verschillen, eist aandacht en energie. Bovendien is uit het AEF-onderzoek een aantal aanbevelingen gekomen dat is omgezet in stukken en plannen. Het opstellen daarvan en meedoen aan de uitwerking en uitvoering bracht nog meer druk met zich mee. De mate waarin deze druk in de organisatie wordt gevoeld, verschilt overigens per onderdeel en zelfs persoonlijk.

Ontwikkeling vraagt tijd en focus

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden niet lang nadat de verbeteringen naar aanleiding van het AEF-onderzoek zijn ingezet. Bovendien werd het grootste deel van 2020 beheerst door de coronacrisis, waardoor de organisatieontwikkeling werd vertraagd en lastiger meetbaar werd. Daarom moeten we terughoudend zijn in de beantwoording van de vraag hoever 8KTD nu is in de ontwikkeling. We zien dat er (veel!) ontwikkelingen in gang zijn gezet. Twee kanttekeningen daarbij:

In de eerste plaats merken we op dat het meer lijkt te gaan om een optelsom van een aantal initiatieven (impliciet voortkomend uit AEF) dan een geregisseerde en gestructureerde organisatieontwikkeling aan de hand van een heldere agenda die door het DB is vastgesteld en wordt bewaakt en door de directie wordt uitgevoerd. Dit kan ten koste gaan van overzicht en regie. Zaken binnen 8KTD lijken hier en daar 'te gebeuren', bijvoorbeeld in de portefeuillehoudersoverleggen, maar ook binnen de organisatie, zonder dat hier een duidelijke, vastgestelde rolverdeling en agenda aan vast zit.

In de tweede plaats zijn er weliswaar veel plannen, maar zijn de teksten (zoals de missie en visie) nog niet verankerd in de organisatie. De coronacrisis heeft hier ook niet aan bijgedragen. Ontwikkeling en verbinding (sturen, meten van ontwikkeling, mensen betrekken en erbij houden) vragen tijd en focus. 8KTD moet nog steeds groeien naar één cultuur.

Daarbij tekenen we wel aan dat de samenwerkingsconstructie weliswaar op papier nog bestaat uit delen van de gemeenten die in één organisatie zijn gebracht plus afzonderlijke afdelingen per gemeente; in de praktijk wordt het geheel al aangestuurd als één ambtelijke (fusie)organisatie.

Op de langere termijn, nadat de organisatieontwikkeling verder is, komt wel de meer fundamentele vraag op wanneer de grenzen van de mogelijkheden bereikt zijn om via deze samenwerkingsconstructie synergie te bereiken tussen de twee gemeenten.

Maak opgaven leidend naar een strategische visie

In de nabije toekomst staan de gemeenten nog meer opgaven te wachten dan er nu al spelen. De mogelijkheden voor de zelfstandige gemeenten om deze druk weg te nemen door zelf minder ambitie te tonen, zijn beperkt. De gemeenten zullen mee moeten in de ontwikkelingen. De lokale ambities zijn door de gemeente zelf te bepalen maar de opgaven die sowieso spelen (zoals voortkomend uit de bevolkingsontwikkeling) zijn groot. De gemeenten hebben ieder hun eigen visie op hun ambities en opgaven. Op de opgaven vanuit regionaal en landelijk niveau hebben Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen nog minder (tot geen) gezamenlijke visie noch grip. 8KTD is nadrukkelijk een werkmaatschappij en wordt niet aangegrepen om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen. De gemeenten hebben weliswaar verschillende maatschappelijke opgaven, maar veel onderwerpen zijn ook vergelijkbaar. Op regionaal niveau geldt dat per definitie. Bovendien zullen de beoogde financiële besparingen (efficiëntie via ombuigingslijn 5) de gemeenten nog meer naar elkaar toedrijven.

Verschillende factoren houden de deelnemers aan 8KTD tegen om meer strategisch-inhoudelijk samen te werken. Dat zijn in de eerste plaats de (cultuur)verschillen tussen de beide gemeenten, en in de tweede plaats de afspraak dat de beide gemeenten zelfstandig zijn en deze samenwerking niet is bedoeld om te leiden tot een bestuurlijke fusie.

Een visie bindt. Dat is niet iets dat iedereen wil. Landelijk onderzoek wijst echter uit dat helderheid en eenduidigheid over een stip op de horizon noodzakelijk is om de samenwerking ook op langere termijn succesvol te laten zijn. Uitgaande van de maatschappelijke opgaven kan daarna worden bepaald hoe daarmee om te gaan op regionaal, gemeente- en dorpsniveau. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel moeten hier dus mee aan de slag.

Ligt het aan 8KTD of aan iets anders?

Dit is een evaluatie van de werkmaatschappij 8KTD die nog sterk in ontwikkeling is. Het is niet per se zo dat de aandachtspunten die wij hiervoor meegeven meteen samenhangen met de bestuursvorm. (Bijna) alle gemeenten kampen met bepaalde vraagstukken, zoals interne afstemming en financiële tekorten. Verder brengen samenvoegingen per definitie aandachtspunten met zich mee (zoals implementatietijd, interne gerichtheid en cultuurverandering). Deze aandachtspunten ebben na verloop van tijd weg, maar zeker in de eerste periode na veranderingen (bijvoorbeeld als afdelingen van de dragende organisatie overgaan naar de werkmaatschappij), zijn zij vaak nog goed zichtbaar. Boven op deze effecten kunnen er wel degelijk aandachtspunten worden gelinkt aan de gekozen bestuursvorm, zoals het vinden van een goede balans tussen harmonisatie en standaardisatie enerzijds en couleur locale anderzijds. Dat leidt tot de volgende onderverdeling:



De aandachtspunten kunnen liggen op deze drie niveaus. Bovendien kunnen de aandachtspunten op deze niveaus elkaar versterken: normale vraagstukken worden dan versterkt door het feit dat er recentelijk een fusie heeft plaatsgevonden of door de complexiteit die een ambtelijke fusie nu eenmaal met zich meebrengt.

Aanbevelingen voor doorontwikkeling

Wij doen vijf aanbevelingen hoe de werkmaatschappij zich zou kunnen ontwikkelen in de huidige structuur.

Aanbeveling 1. Kies voor elkaar: werk aan en vanuit een richtinggevend perspectief

Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn prachtige gemeenten. De werkmaatschappij 8KTD is opgericht om de ambities en de opgaven van de gemeenten op te pakken. Maar we merken dat het er een onduidelijk en wisselend beeld bestaat van wáár de werkmaatschappij aan moet bijdragen en wat de gemeenten met de werkmaatschappij (zouden moeten) willen.

Wij adviseren daarom helderheid en eenduidigheid over 'de stip op de horizon'. Ons advies is dat de beide gemeentebesturen (colleges én raden) doorpakken en zich vol verbinden aan 8KTD. Een stip op de horizon vraagt daarnaast duidelijkheid of het bij de ambtelijke samenwerking blijft of dat, en op (welke) termijn, de ambitie is om te herindelen.

Aanbeveling 2. Kies voor de inhoud: focus op publieke waarde en synergie

De samenwerking en de werkmaatschappij vragen om een gezamenlijke en duidelijke strategie op de maatschappelijke opgaven en om inhoudelijke doelstellingen. Zonder gezamenlijke inhoudelijke doelstellingen is er geen lijn in de samenwerking en wordt het voor de organisatie moeilijker om de beoogde voordelen te behalen op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Bovendien kan met één verhaal ook in de regio proactiever en krachtiger worden opgetreden.

Harmonisatie vraagt om een gerichte inzet en een (bestuurlijk) plan. AEF adviseerde reeds om een bestuurlijk samenwerkingsprotocol op te stellen. Een dergelijk document gekoppeld aan een inhoudelijke visie kan helpen. Het opstellen en volgen van dit document is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de colleges, als eigenaren van de samenwerking, en de raden, in hun kaderstellende rol.

Aanbeveling 3. Kies voor de organisatie: werk (door) aan de organisatieontwikkeling

De organisatie moet zich aanpassen aan de hernieuwde inhoudelijke doelstellingen en het bestuur en management moeten daar (blijvend) op sturen. In ons onderzoek zien we dat hieraan wordt gewerkt: er zijn een missie en visie vastgesteld en op basis daarvan zijn onderdelen uitgewerkt. Ga en pak door met de gerichtheid op organisatieontwikkeling. Richt een programma 'organisatieontwikkeling' in.

Aanbeveling 4. Rapporteer helder over de financiële ontwikkelingen, kosten en resultaten

We adviseren helderder te rapporteren over het (totale) effect van (een combinatie van) ontwikkelingen op de bijdrage van gemeenten. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de kosten van de werkmaatschappij 8KTD is het belangrijk om inzicht te hebben in de verschillende factoren die van invloed zijn. Daarnaast zou het goed zijn als de werkmaatschappij de (te behalen) resultaten meet en daar helder over rapporteert.

Aanbeveling 5. Versterk en verhelder de governance

We zien verschillende mogelijkheden om de governance te versterken en te verhelderen:

- Versterk eigenaarschap en betrokkenheid vanuit de gemeenteraden.
- Maak procedures helder.
- Zorg voor rolduidelijkheid en het uitlijnen van procedures; geen verspreide (voorbereiding van) besluitvorming.

Vanuit het eigenaarschap van 8KTD is het goed dat de functies van directeur van de organisatie en gemeentesecretaris worden gecombineerd. Dit zorgt voor verbinding tussen de gemeenten en de organisatie. Zoals gezegd moeten de beide functionarissen een rol vervullen *in* de samenwerking (beleidscontrol voor de eigen gemeente; in het dagelijks werk van ondersteuning van de besturen, management, prioriteren) en hebben zij een belangrijke positie in het sturen *op* de samenwerking (strategie, opschalen naar dagelijks bestuur).

Toekomstscenario's

Het onderzoek bestond niet alleen uit terugkijken, maar ook uit het verkennen van mogelijke richtingen en hun consequenties.

Afscheiden

Een eerste toekomstscenario is om de werkmaatschappij te ontvlechten en alle domeinen, de medewerkers en alle bedrijfsvoeringsmiddelen weer onder te brengen bij de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen. De samenwerking tussen de gemeenten zou in dat geval weer plaatsvinden op basis van de eigen keuzevrijheid.

- Bestuur en organisatie kennen elkaar beter en er zijn tussen hen kortere lijntjes. Daardoor worden bestuurders – zeker bij eenvoudige zaken – sneller geholpen.
- Het bestuur krijgt de kans om de eigen identiteit meer terug te laten komen in het beleid en de uitvoering.
- In de twee kleinere organisaties zullen meer kwetsbaarheden optreden (bijvoorbeeld door meer éénpitters). Het risico bestaat dat er onvoldoende structurele capaciteit beschikbaar is om de gewenste kwaliteit van dienstverlening te bereiken.

Doorontwikkeling van de werkmaatschappij 8KTD

Het tweede scenario is de doorontwikkeling van de huidige ambtelijke samenwerking met de werkmaatschappij 8KTD. De gemeenten blijven net als nu politiek-bestuurlijk zelfstandig met een eigen gemeenteraad, een eigen college van B en W, een eigen griffie(r) en gemeentesecretaris. In dit scenario onderscheiden we twee varianten:

Basisscenario: Doorontwikkelen van de werkmaatschappij 8KTD. In deze variant gaat het om een ontwikkeling en verbetering van de huidige constructie. De afdelingen Beheer blijven in de dragende organisaties; de werkmaatschappij ontwikkelt zich dus in de huidige vorm.

Plusscenario: Doorontwikkelen van de werkmaatschappij 8KTD én onderbrengen afdelingen beheer bij 8KTD. In deze variant worden aanvullend de beheerafdelingen onderdeel van de werkmaatschappij en worden zij (meteen of op termijn) samen één nieuw organisatieonderdeel. De werkmaatschappij 8KTD wordt in dit scenario een volledige ambtelijke fusie: de gemeenten hebben hun volledige ambtelijke capaciteit ondergebracht in de gezamenlijke organisatie.

- Met het doorontwikkelen van de organisatie geeft de mogelijkheid tot de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en bestuur.
- Een goede doorontwikkeling van de organisatie kan door de opbouw van kennis en behoud van goede medewerkers op de lange termijn een positief effect hebben op de positie in de regio.
- In het algemeen is een ambtelijke fusieorganisatie niet eenvoudig. Hoe het ook wordt georganiseerd: er zijn twee gemeenten die zich tot elkaar moeten verhouden en is er een werkmaatschappij als 'derde partij'. De juridische en financiële invulling vergen sowieso capaciteit en energie.

Bestuurlijke fusie: samen toewerken naar één gemeente

Het derde scenario is een herindeling van de beide gemeenten. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel gaan dan ambtelijk én politiek-bestuurlijk op in één gemeente. De nieuwe fusiegemeente kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Voor deze scenarioanalyse gaan we uit van een reguliere samenvoeging, waarbij beide betrokken gemeenten worden opgeheven.

- Een bestuurlijke fusie is het minst complex; de organisatie valt samen met de gemeente. Er is geen gemeenschappelijke regeling (hierna: GR) meer en ook de verschillende afstemmingsgremia zijn daardoor niet meer nodig.
- Een bestuurlijke fusie sluit goed aan op de groeiende complexiteit van de opgaven.
- Het risico bestaat dat de kernen zich niet herkennen in de nieuwe gemeente (zowel de organisatie als politiek en bestuur).

Samen met een andere gemeente

Het vierde scenario is om de samenwerking te zoeken met (een) andere gemeente(n). Dat kan op veel verschillende manieren en in diverse samenstellingen. Het gaat hier om een variant waarbij een gemeente aansluit bij de bestaande 8KTD-samenwerking met als stip op de horizon een bestuurlijke fusie. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zoeken dus gezamenlijk de samenwerking met een andere gemeente van vergelijkbare of grotere omvang.

- Een derde partnergemeente zal waarschijnlijk een noordoostelijke buur of een gemeente aan de A7 zijn. De gemeenten zijn samen mogelijk even groot als Leeuwarden en kunnen daardoor waarschijnlijk meer invloed uitoefenen.

- Er is ruimte voor meer specialisatie waardoor de dienstverlening aan het bestuur kan verbeteren.

- Een derde partnergemeente lost de huidige uitdagingen in de organisatie niet op.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context van dit onderzoek

In 2014 startten de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen de werkmaatschappij 8KTD. Op basis van een evaluatie in 2017 bevestigden de gemeenten hun samenwerking en kozen zij voor een verdere ontwikkeling. Adviesbureau Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) bracht hierover in 2018 een advies uit. De vernieuwde organisatie, waarbij invulling is gegeven aan doorontwikkeling van het destijds gekozen '3Cmodel' en het principe 'samen tenzij', draait nu vanaf 1 januari 2019. Naar aanleiding van de aanbevelingen van AEF om te evalueren, en de motie hierover in de raad van Tytsjerksteradiel, hebben de colleges van Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen aangegeven dit gezamenlijk te willen doen, na het doorlopen van een volledige P&C-cyclus in 2020. In januari 2021 is deze evaluatie gestart. De vragen van de evaluatie gaan verder dan alleen maar terugkijken; ook wordt gevraagd om een uitwerking van scenario's voor alternatieve bestuursmodellen. Deze rapportage van het onderzoek bevat dus zowel elementen van terugkijken, als een voorzet voor het vooruit kijken in de vorm van een aantal mogelijke scenario's.

1.2 De onderzoeksvragen waar we mee aan de slag gingen

De letterlijke onderzoeksvragen die aan Berenschot zijn meegegeven[1], zijn:

1. **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?

2. 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

3. 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.

1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksactiviteiten

Onze werkwijze is gebaseerd op het maken van onderscheid tussen feiten, beelden en expertise. Om tot een transparante en navolgbare evaluatie te komen, is het in de eerste plaats van belang om uit te gaan van de juiste **feitelijke informatie.** We baseren ons in dit onderzoek daartoe op documenten, rapportages en ander feitelijk materiaal. Dit feitelijke beeld legt de basis voor de evaluatie. Gelijktijdig met het evaluatieonderzoek is er ook een **benchmarkonderzoek** uitgevoerd naar de werkorganisatie 8KTD. De hoofduitkomsten van dit benchmarkonderzoek zijn verweven in dit rapport.

Daarnaast haalden we **beelden** op. Daaronder verstaan wij de verwachtingen en belevingen (meningen/oordelen) van belanghebbenden, bijvoorbeeld colleges, raden, management en medewerkers[2]. Ofschoon beelden soms worden afgedaan als 'subjectief', hebben zij een niet te onderschatten doorwerking. De beelden in dit rapport zijn alle meerdere keren door diverse respondenten aangegeven. In dit onderzoek is contact gezocht met alle raadsfracties. Op twee eenpersoonsfracties na hebben alle fracties hun beelden meegegeven. Deze beelden geven we in samenvattende vorm weer. We zagen dat de meningen van fracties ook wel verschilden. De verschillen liepen dwars door gemeente- en partijlijnen heen. Waar dit sterk het geval was, geven we dan aan. Onze expertise op dit gebied ondersteunde ons tenslotte in de **analyse** van de onderzoeksresultaten en het komen tot conclusies.

We maken dit onderscheid tussen feiten, beelden en expertise niet alleen in het onderzoek, maar we maken dit ook heel transparant in de rapportage. Daardoor is het duidelijk wat de onweerlegbare feiten zijn, wat uit de benchmark komt, wat betrokkenen ervan vinden (hetgeen voor hun eigen rekening komt) en wat op basis daarvan de analyse en de conclusies zijn van ons als onafhankelijke onderzoekers.

Het onderzoek is tweeledig en omvat zowel het terugkijken als het vooruitkijken. Voor het terugkijken leggen wij de verbinding tussen de ambities en doelen voor de samenwerking en de werkmaatschappij zoals neergelegd in de aanbevelingen van AEF (zie bijlage). Voor het vooruitkijken analyseren we daarbij tevens de ambities van de gemeenten en de uitdagingen die op hen afkomen.

Op basis van het huidige functioneren en de toekomstige ontwikkelingen komen we tot **scenario's**. In het tweede deel van het onderzoek zijn deze uitgewerkt.

De colleges van de beide gemeenten fungeerden als bestuurlijk opdrachtgever van dit onderzoek om daarmee te voldoen aan de wensen van de gemeenteraden. Ambtelijk opdrachtgever waren de beide gemeentesecretarissen. Daarnaast was er een begeleidingsgroep. Deze bestond uit acht raadsleden (waarvan twee uit de oppositie en twee uit de coalitie van elke gemeente), twee wethouders, beide burgemeesters, beide leden van de directie en twee leden van de OR. De secretaris van de begeleidingsgroep was tevens de intern projectleider. Allen willen wij hartelijk danken voor de fijne samenwerking.

1 Zie ook Riedsútstel 10 december 2020.

2 In dit rapport geven we onder de kopjes 'beelden' expliciet aan of deze beelden komen van de bestuurlijke kant (colleges, raden) of de ambtelijke kant (directie, medewerkers, OR, etc.). Als een beeld in alle geledingen leeft, spreken we van 'respondenten'.

1.4 Enige opmerkingen vooraf

Aan het begin van dit rapport willen we het volgende 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: 'waar staan we, wat is bereikt en waar is verbetering mogelijk?'.

- Voor wat betreft de benchmark is het goed om te realiseren dat een benchmark vooral objectief inzicht biedt in de kosten en formatie van de organisatie ten opzichte van andere, vergelijkbare organisaties. De uitkomsten van de benchmark zijn geen 'finaal oordeel' over de organisatie, er kunnen namelijk goede redenen zijn waarom de organisatie verschilt ten opzichte van een gemiddelde. Denk hierbij aan factoren zoals het ambitieniveau van de gemeente, de kwaliteit en gewenste dienstverlening of specifieke omgevingskenmerken.

- Dit is een evaluatie van een gezamenlijke organisatie van twee gemeenten. Zoals elke evaluatie levert het onderzoek positieve punten en aandachtspunten op. Het risico is dat alle aandachtspunten worden verbonden aan de ambtelijke samenwerkingsconstructie. Het is echter niet per se zo dat aandachtspunten meteen samenhangen met dit construct. Alle gemeenten kampen immers met bepaalde vraagstukken. We wijzen daarom op het onderscheid tussen vraagstukken die echt gerelateerd zijn aan deze vorm van samenwerking, vraagstukken die samenhangen met de (door)ontwikkeling en vraagstukken die (ook) in andere gemeenten spelen.

- Dit onderzoek vindt verhoudingsgewijs vroeg plaats na het AEF-onderzoek. Doorgaans vinden evaluaties later plaats, wanneer de voorgenomen veranderingen niet alleen zijn ingezet, maar ook al tot resultaten hebben kunnen leiden. Het gevaar van een vroege evaluatie is dat dit nog onvoldoende heeft plaatsgevonden. Bovendien werd het grootste deel van 2020 beheerst door de coronacrisis, waardoor de organisatieontwikkeling sowieso werd vertraagd en lastiger meetbaar werd.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk brengen we in **hoofdstuk 2** de beide gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen in beeld. Naast feitelijke informatie gaat het ook om de maatschappelijke opgaven die spelen in de beide gemeenten. De gemeenten en hun besturen en organisaties staan aan de lat om die maatschappelijke opgaven aan te gaan. De maatschappelijke opgaven, ook wel de publieke waarde genoemd, vormen het uitgangspunt van dit onderzoek. Daar gaat het immers om. Hierna volgt een aantal hoofdstukken waarin we terugkijken en de balans opmaken. In **hoofdstuk 3** gaan we in op de dienstverlening die 8KTD biedt aan de inwoners en aan de besturen van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. In **hoofdstuk 4** belichten we de organisatie en geven we een beeld van de stand van zaken en afgelopen ontwikkeling op basis van feiten en beelden van betrokkenen. De kostenontwikkeling is het onderwerp van **hoofdstuk 5**. Daarna gaan we in **hoofdstuk 6** in op de governance. In **hoofdstuk 7** schetsen wij de scenario's voor de toekomst. De **bijlage** biedt een korte terugblik op de samenwerking, om de achtergronden beter te kunnen doorgronden en de ambities op een rij te hebben.

Voor de snelle lezer

Deze rapportage bevat veel informatie en is daarmee een behoorlijk stuk geworden. De snelle lezer die geïnteresseerd is in de hoofdlijnen, kan volstaan met het lezen van de analyses en conclusies in de blauwe boxen. Deze tekst is zelf in een dergelijke box weergegeven. Wanneer de analyse of conclusies nieuwsgierig maken, kunt u daarboven de onderbouwing lezen met feiten en beelden.



HOOFDSTUK 2

8KTD in beeld

Een goede evaluatie heeft oog voor de context waarin een en ander zich afspeelt. Bovendien zijn de maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven van de gemeenten bepalend voor wat er in de toekomst van de organisatie wordt gevraagd. De publieke waarde voor de mienskip is leidend. Daarom begint deze tussenrapportage met dit hoofdstuk waarin de (externe) ontwikkelingen worden aangegeven waarin de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zich bevinden.

We beginnen met een korte schets van de beide gemeenten en de regio. Daarna volgt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en opgaven die speelden in de afgelopen jaren en de komende jaren (nog) gaan spelen. We sluiten af met een conclusie: wat kwam en komt op beide gemeenten en de samenwerking af?

2.1 Tytsjerksteradiel: goed met elkaar en goed voor elkaar

Tytsjerksteradiel is een gemeente met totaal 32.056 inwoners in zeventien kernen (dorpen). Burgum is daarvan het centrumdorp. Het is een trotse plattelandsgemeente waar het goed wonen is. De gemeente ligt op de grens van zand, veen en klei. Tytsjerksteradiel heeft een eigen identiteit vanuit de agrarische achtergrond, maar heeft ook veel forenzen die zijn georiënteerd op Leeuwarden en Groningen. 'Inventief en flexibel zijn we. Samen zoeken we oplossingen voor de uitdagingen waar we voor staan. Eigenzinnig, maar niet eigenwijs. Hier hebben we het goed mét elkaar en voor elkaar.' Tegelijkertijd hebben de dorpen ook een sterk eigen karakter.



Figuur 1 **Kaart Tytsjerksteradiel**

De gemeente wil zich hard maken voor haar vitaliteit en streeft naar het behouden van ruimte voor een economische gezonde landbouw, een sterke gastvrijheidssector, leefbaarheid in de dorpen en instandhouding van het bijzondere cultuurlandschap.

2.2 Achtkarspelen: zelfredzaam, nuchter en betrokken

Achtkarspelen heeft 27.900 inwoners. De gemeente telt twaalf kernen (dorpen), waarvan Surhuisterveen en Buitenpost de grootste zijn. Het gemeentehuis ligt in Buitenpost. Achtkarspelen maakt landschappelijk onderdeel uit van de Fryske Wâlden. Ook Achtkarspelen heeft een eigen gemeentelijke identiteit. Gesproken wordt over zelfredzaamheid, trots, gemeenschapszin en handelsgeest; nuchter, gemoedelijk en betrokken. Daarbinnen hebben de kernen ook een eigen karakter.



Figuur 2 **Kaart Achtkarspelen**

Achtkarspelen wil een gemeente zijn die meedenkt en kansen biedt aan haar inwoners, zowel op sociaal gebied als bij burgerinitiatieven.

2.3 De regio Noordoost Fryslân in de versnelling

Voor veel opgaven werken alle gemeenten binnen de provincie Fryslân samen, zoals rond milieu (omgevingsdienst), veiligheid (veiligheidsregio) en de energiestrategie (RES). Meer specifiek bundelen de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân en Tytsjerksteradiel hun krachten op het gebied van wonen, werken en recreëren. In 2040 wil Noordoost Fryslân daarin de topregio van Noord-Nederland zijn.

Binnen de regio is ANNO (Agenda Netwerk Noordoost) een samenwerking tussen de vier gemeenten, deprovincie en het waterschap. Hun agenda heeft drie programmalijnen: 1. Economie, 2. Groen en blauw en 3. Wonen en Leven. Daarnaast heeft de regio naar aanleiding van de Proeftuin Maak Verschil een Versnellingsagenda samengesteld waarin wordt gewerkt aan het sociaaleconomisch op peil houden van de regio. Maatschappelijke organisaties, ondernemers en onderwijspartijen nemen vanaf 1 januari 2019 samen met de overheid besluiten over de inhoud en middelen van die Versnellingsagenda in de Regio Board.

Regiodeal

In 2019 sloot de regio een regiodeal met de rijksoverheid. Met dit instrument kent de regering geld toe om in partnerschap met partijen in de regio oplossingen te vinden voor integrale vraagstukken, waarbij de oplossingen bijdragen aan het verhogen van de brede welvaart in de regio. Noordoost Fryslân zet daarbij in op de aansluiting tussen onderwijs-arbeidsmarkt om een impuls te geven aan belangrijke economische dragers

in het gebied. Daarom is de Versnellingsagenda ingediend als regiodeal om in aanmerking te komen voor middelen. De regio heeft € 18 miljoen vanuit het Rijk toegekend gekregen; gemeenten en provincie leggen daar € 11 miljoen bij. Met 35% cofinanciering van elders is sprake van een projectbegroting van circa € 39 miljoen.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- De beide 8KTD-gemeenten hebben hun eigen karakter en verschillen bovendien per kern. Dat betekent dat de gemeente moet kunnen schakelen op meerdere niveaus; soms speelt iets over de breedte van de hele gemeente, en soms moet specifiek worden ingezoomd op een of meerdere kernen.
- Net als alle gemeenten in Nederland zijn Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen verweven in een netwerk van samenwerkingen; van de schaal van heel Fryslân tot Noordoost Fryslân. Waar het zwaartepunt ligt, verschilt per opgave. Ook hier moeten de gemeenten dus schakelen.
- Om de regionale kracht tot haar recht te laten komen, moeten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel niet alleen 'halen' in de regio maar ook 'brengen'.

2.4 Mienskip is waar het om draait

Het belangrijkste van de beide gemeenten is de mienskip. Daarom beginnen we daarmee de reeks ontwikkelingen en opgaven in dit hoofdstuk.

Actieve inwoners

Zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel kennen een actieve bevolking. Het rijke verenigingsleven is bruisend; meer mensen dan landelijk gemiddeld zijn actief. Dat geldt ook voor het vrijwilligerswerk. Men ervaart ook meer dan gemiddeld ruimte van de gemeente om eigen ideeën en initiatieven te realiseren. Net als in heel Nederland is wel de vraag – gegeven de vergrijzing, waarover later meer – hoe groot het aantal vrijwilligers in de toekomst zal zijn.

De sociale cohesie in de gemeenten is groot en uit zich in de hoge mate van zelfredzaamheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Voor de mienskip zijn (basis)voorzieningen in de dorpen belangrijk. Dan gaat het om basisscholen, supermarktjes en ook buurthuizen en cafés. Er zijn voorbeelden van burgerinitiatieven om voorzieningen in stand te houden, gekoppeld aan ondersteuning van de gemeenten.

	Deelname verenigingsleven	Deelname vrijwilligerswerk	Ruimte voor initiatief
TD	63%	50%	45%
8K	62%	47%	44%
Fryslân	63%	49%	45%
Nederland	56%	45%	35%
	Actief in de afgelopen 12 maanden	Actief in de afgelopen 12 maanden	Op basis van peiling inwoners

Tabel 1 **Belangrijke indicatoren mienskip**

Met de mienskip werken aan opgaven en kansen

- Tytsjerksteradiel wil een verdere **verbinding** zoeken met in de mienskip levende ambities. De gemeente wil een netwerkgemeente zijn, die samen met de inwoners, organisaties en bedrijven aan de slag gaat. Cocreatie tussen lokale overheid en de mienskip staat hierbij centraal. Dat vergt korte lijnen; het ontwikkelen en uitvoeren van beleid doet de gemeente, afhankelijk van de opgave, met de mienskip. De gemeente wil zich onderscheiden door samen met de mienskip te werken aan de opgaven en kansen.

- Achtkarspelen stelt: iedereen behoort tot de mienskip, **iedereen doet mee**. Achtkarspelen wil het 'mei-inoar' stimuleren. De gemeente wil daarom actief beleid maken om eenzaamheid te bestrijden bij iedereen, ongeacht leeftijd of doelgroep. Elk kind moet kunnen deelnemen aan sport en cultuur. Achtkarspelen wil een gemeente zijn die meedenkt en kansen biedt aan haar inwoners, zowel op sociaal gebied als bij burgerinitiatieven.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

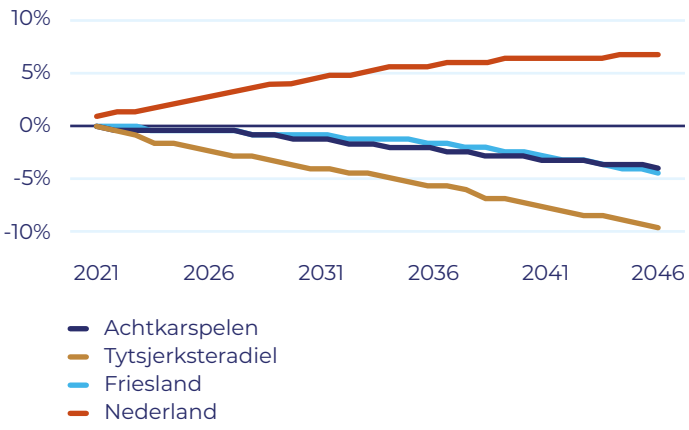
- Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen hebben actieve inwoners in verenigingen en vrijwilligerswerk. Veel wordt zelf opgepakt, maar dat betekent niet dat de gemeente afzijdig kan blijven. De gemeente moet bijvoorbeeld accommodaties en (financiële) ondersteuning leveren.
- Ook het verenigingsleven in de 8KTD-gemeenten zal in de toekomst te maken krijgen met de trend van afnemende aantallen (actieve) leden, mede door de vergrijzing. Het beroep op de gemeente wordt groter.
- Voor de mienskip zijn (basis)voorzieningen in de dorpen van het grootste belang. De gemeente kan geen dorpssupermarkt in stand houden, maar is wel betrokken bij scholen en dorpshuizen. De gemeente wordt (mede) verantwoordelijk gehouden voor de bereikbaarheid van deze voorzieningen.

2.5 Dalende en vergrijzende bevolking

We vervolgen de reeks maatschappelijke ontwikkelingen die opgaan voor de beide gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel met de demografische ontwikkelingen.

Voorspellingen van krimp en minder jeugd

In het algemeen voorspelt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat de gemeenten aan de randen van het land de komende decennia te maken zullen krijgen met verdere krimp. Deze trend blijkt ook uit de algemene bevolkingsprognose van de provincie Fryslân; Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn geen uitzonderingen op deze ontwikkeling. Daarbij valt op dat de krimpcijfers van Tytsjerksteradiel wat scherper zijn dan de cijfers van Achtkarspelen (zie figuur 3).



Figuur 3 **Bevolkingsprognose Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Fryslân en Nederland 2021-2050 (CBS 2019)**

Deze ramingen dateren van net vóór de coronacrisis. Naar verwachting wordt er na de coronacrisis twee keer zoveel thuisgewerkt als voor de coronacrisis, maar vindt de meeste werktijd nog steeds op de werkplek plaats. Dat is een gemiddelde. Mogelijk kan het met de toegenomen digitale communicatiemogelijkheden voor grotere groepen toch aantrekkelijker worden om een woning op afstand van de werkgever te kopen. Ook zet de regio in op sterkere mobiliteit richting de Randstand met de Lelylijn. Deze mogelijke ontwikkelingen zijn (nog) niet in de ramingen meegenomen.

Naast (en samenhangend met) de geraamde krimp is sprake van vergrijzing en ontgroening. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dat de vergrijzing – net als krimp - zich het sterkst zal voordoen aan de randen van Nederland. Het vertrek van jongeren, weinig immigratie en een laag geboortecijfer liggen hieraan ten grondslag; de 'honkvaste' ouderen blijven dan achter.

Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen gaan ook in deze trend mee. Het PBL voorspelt voor Tytsjerksteradiel 7500 AOW'ers in 2035. Dit is een toename van 500 ten opzichte van 2018. Het aantal kinderen van 4 tot 12 jaar wordt voor 2035 voorspeld op 2000 ten opzichte van 3000 in 2018. Voor Achtkarspelen worden 6300 AOW'ers voorspeld in 2035. Dit is een toename van 1200 ten opzichte van 2018. Het aantal kinderen van 4 tot 12 jaar wordt voor 2035 voorspeld op 2000 ten opzichte van 3000 in 2018.

Aan de slag met wonen en vitale kernen

De beide gemeenten maken sinds 2015 onderdeel uit van een krimpregio, waarvoor het ministerie van BZK het actieplan bevolkingsdaling heeft ontwikkeld. De dalende bevolkingstrend levert een aantal opgaven op voor de gemeenten en hun kernen.

- **Wonen.** Uit onderzoek blijkt dat de gemeenten op korte termijn vooral kampen met kwalitatieve vraagstukken, zoals verduurzaming en het feit dat de huidige bevolking andere eisen aan woningen stelt dan vroeger. Ofschoon het aantal nog te bouwen woningen begrensd is door de provincie, wil Tytsjerksteradiel zich inzetten voor meer woningen en nieuwe woonvormen in alle dorpen, passend bij de vraag ter plaatse. Daarbij wil de gemeente ook aandacht voor initiatieven met leegstaande boerderijen en panden in het buitengebied. Achtkarspelen ziet kansen voor woningbouw door de verwachte toename van de werkgelegenheid in de gemeente. Daarbij wil zij meer aandacht schenken aan nieuwe woonconcepten en woningbouw plegen naar behoefte. Op langere termijn speelt ook een kwantitatief vraagstuk in de regio: een te groot aanbod van woningen, hetgeen consequenties heeft voor het totale aanbod.

- **Voorzieningen en leefbare kernen.** Sterk samenhangend met de woonopgave is de vraag of de voorzieningen in de (kleinere) kernen in stand kunnen worden gehouden, zoals kleinere dorpssupermarkten maar ook scholen en medische voorzieningen. Ook groen is van belang voor de leefbaarheid. Om dreigende 'ontgroening' tegen te gaan wil Tytsjerksteradiel zich inzetten voor het behouden en aantrekken van jonge gezinnen. Om de sociale samenhang te bevorderen gaat de gemeente het gesprek aan met de dorpen over de situatie van het maatschappelijk vastgoed en de bereikbaarheid van de voorzieningen. Mogelijk zijn er maatwerkoplossingen, ook in onderlinge samenwerking tussen de dorpen. Achtkarspelen wil in ieder dorp minimaal één ontmoetingsplek of dorpshuis in stand houden. Bovendien dient in elk dorp de basisschool behouden te blijven en moet iedereen deel kunnen nemen aan teamsport.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- De gemeenten kennen in de toekomst meer ouderen, hetgeen het beroep op faciliteiten zoals de Wmo groter maakt. Ook zal de woonbehoefte veranderen; het geeft een vraag naar andere woningen in plaats van meer woningen. De gemeenten moeten hier op inspelen.
- Daarnaast is er een opgave om nieuwe en bestaande woningen aan te passen aan de eisen die voortvloeien uit het klimaatakkoord.
- Onder 'Mienskip' gaven we reeds aan dat de gemeenten een verantwoordelijkheid hebben om de dorpen vitaal te houden. Bereikbare voorzieningen zijn daarbij van belang.

2.6 Zuinig op de mooie omgeving

De beide gemeenten worden gekenmerkt door een prachtig oud landschap met veel groen en ruimte. Achtkarspelen is een plattelandsgemeente, grotendeels gelegen in het nationaal landschap 'De Noardlike Fryske Wâlden'. Bekend zijn de dykswallen en elzensingels, met een dekzandlandschap gevuld met plassen. Het landschap in Tytsjerksteradiel vergelijkbaar en te onderscheiden in woudenlandschap, laagveengebied, merengebied en zeeklei-landschap.

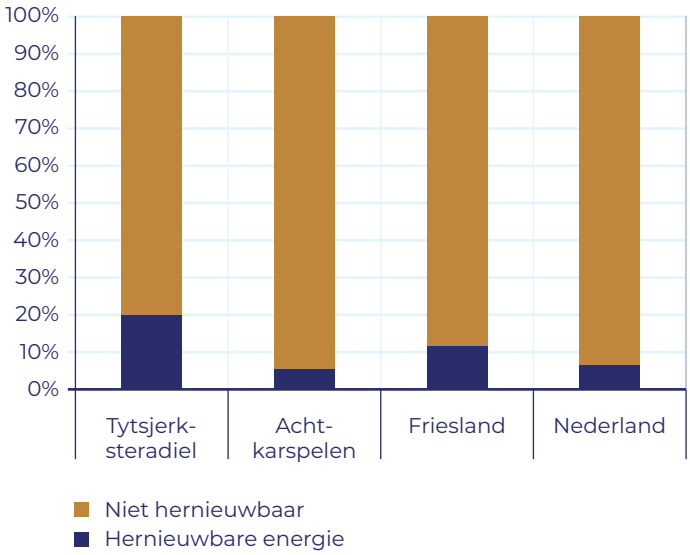
Ambities op klimaat en energie

In de volgende tabel is de hoeveelheid zelf opgewekte hernieuwbare energie gedeeld door het totale energiegebruik. Dat gaat in deze tabel over de optelsom van de energie die men uit het net betrekt plus de (hernieuwbare) energie die men zelf opwekt. Uit de cijfers blijkt dat Fryslân gemiddeld voorloopt op de nationale gemiddelden, waarbij de gemeente Tytsjerksteradiel een uitschieter is. De gemeente Achtkarspelen loopt hierin nog achter.

Wat betreft het percentage woningen met zonnepanelen liggen Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen boven het gemiddelde in Nederland, net zoals de hele provincie Fryslân. Tot slot valt op dat in Achtkarspelen een relatief groot percentage een 'hoge energiequote' heeft. Dit is de verhouding tussen het inkomen en de energierekening. Er is sprake van een hoge energiequote als de energierekening meer dan 8% van het inkomen inclusief de inkomensstroom uit vermogen uitmaakt.

	Aandeel hernieuwbare energie	Woningen met zonnepanelen	Hoge energiequote
TD	19,9	22,2	9
8K	5,9	14,4	15
Fryslân	11,8	17,4	10,7
Nederland	7,4	12,3	8
	% van totaal	% van totaal	% huishoudens

Tabel 2 **Kerncijfers duurzame energie**
(Klimaatmonitor 2018, Rijkswaterstaat & CBS 2019)



Figuur 4. Aandeel hernieuwbare energie schematisch weergegeven

Gemeenten bezig met Omgevingswet en klimaatdoelstellingen

Op het gebied van de fysieke omgeving zien we de volgende uitdagingen voor de gemeenten:

- De invoering van de **Omgevingswet** is een grote opgave voor alle gemeenten in Nederland. De invoering van deze wet is onlangs uitgesteld naar 1 juli 2022, maar dat betekent nog steeds dat gemeenten veel moeten doen. Er moet een omgevingsvisie worden opgezet waarbij de gemeente bepaalt 'wat zij wil zijn'. Daaraan gekoppeld zijn tal van beleidsdoelstellingen (milieu, bestemmingen, verkeer, et cetera) die voorheen afzonderlijk werden gezien. Achtkarspelen wil doorgaan op de ingeslagen weg om klaar te zijn voor de invoering van de Omgevingswet. Dat wil de gemeente doen door samen met de inwoners van ieder dorp plannen te maken, uit te gaan van het principe dat de leefomgeving van ons allemaal is, haar veranderkracht in te zetten, integraal, maar ook door simpel te werken en maatwerk in te zetten als het moet en minder regels en kortere procedures te hanteren. Tytsjerksteradiel wil met haar burgers en betrokken partijen werken aan een veilige, gezonde en economische vitale leefomgeving. Zij ziet in dit

verband het proces van de Omgevingsvisie als een belangrijk traject, om te komen tot een samenhangend en strategisch plan met keuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving.

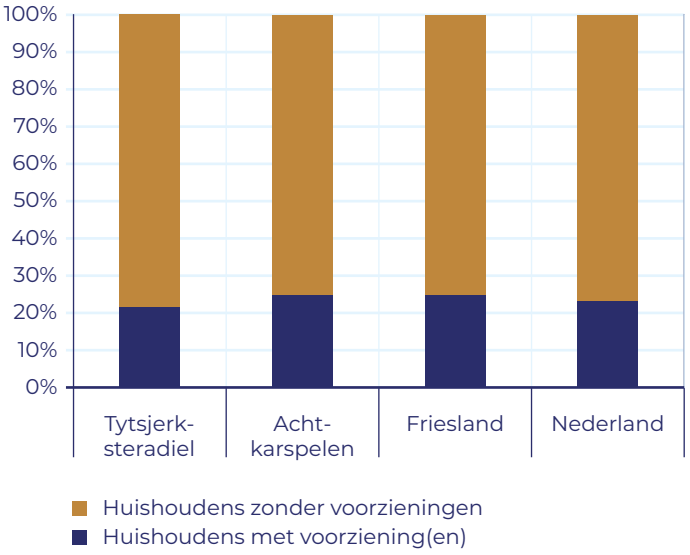
- Ook **duurzaamheid en de klimaatdoelstellingen** werken door naar de beide gemeenten.
  De ANNO-doelstelling houdt in dat in 2030 Noordoost Fryslân een regio is die volledig haar eigen boontjes dopt wat betreft energie, voedsel, producten, diensten, werkgelegenheid en recreatie. In de regio richt men zich daarvoor op vier kernthema's: duurzame energie, duurzame mobiliteit, duurzaam ondernemen en de duurzaam gebouwde omgeving. In het uitvoeringsprogramma 'ANNO-Energietransitie 2017-2020' is overeengekomen dat in 2025 40% van de energie duurzaam wordt opgewekt.
  De raad van Tytsjerksteradiel heeft eind 2017 gekozen voor een energieneutraal, circulair en gasloos Tytsjerksteradiel in 2050. Ook wil de gemeente in 2040 energieneutraal zijn. De gemeente wil voorloper zijn en in de top staan van meest duurzame gemeenten. Zij stelt een duurzaamheidsagenda op waarin onder andere energieopwekking, water, duurzame mobiliteit, voorkomen van verstening, verduurzaming van maatschappelijk vastgoed, biodiversiteit en deeleconomie aan de orde komen. Hiermee bedoelt zij dat in de toekomst alle energie binnen de gemeente duurzaam wordt opgewekt. De benodigde duurzame energie voor de grootschalige industrie wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. Bovendien gaat zij extra inspanningen leveren om al eerder te voldoen aan de doelstellingen uit de Friese Energiestrategie. Ook de gemeente Achtkarspelen vindt duurzaamheid en een energieneutraal/-arm Achtkarspelen van groot belang. Zij wil zo snel mogelijk gasloos zijn. De gemeente Achtkarspelen heeft de ambitie om in de toekomst energieneutraal te worden. Daarmee wordt bedoeld dat in de toekomst binnen het gebied van de gemeente op jaarbasis net zoveel energie duurzaam wordt opgewekt als er wordt gebruikt.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- De gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn gehouden aan (internationale) klimaatdoelstellingen. Cijfers wijzen uit dat Tytsjerksteradiel hiermee verder is dan Achtkarspelen. Desalniettemin rest bij beide gemeenten nog een forse opgave in de sfeer van circulariteit, energie en klimaat.
- De Omgevingswet is een operatie die zowel inhoudelijk (visie op wat voor gemeente je wil zijn) als organisatorisch (integreren van regels en systemen) een enorme uitdaging voor gemeenten betekent.

2.7 Gemeentelijke zorgtaken in de aandacht

De gemeenten spelen een rol in de ondersteuning van mensen die het (tijdelijk) niet redden. Deze inzet staat bekend onder de term 'sociaal domein'. Dit domein is sinds de decentralisaties van 2015 groter, belangrijker en ook duurder geworden. Uit de cijfers van de CBS monitor Sociaal Domein blijkt dat zowel Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel *geen* bovengemiddeld aantal huishoudens met zorg en ondersteuning heeft. Hierbij valt op dat de gemeente Tytsjerksteradiel überhaupt relatief wat minder huishoudens met ondersteuning heeft. Tytsjerksteradiel scoort lager dan het provinciale en het landelijke gemiddelde. Achtkarspelen is vergelijkbaar met de rest van Fryslân en Nederland.



Figuur 5 **Huishoudens met ondersteuning**

Een reeks aan opgaven

- De gemeente Tytsjerksteradiel wil samen met de inwoners ondersteuning bieden bij ontwrichtende problemen die mensen op hun levenspad tegen kunnen komen, zoals eenzaamheid en armoede. De gemeente zet zich ervoor in dat mensen zorg en ondersteuning ontvangen die passen bij hun behoeften en mogelijkheden. Daarbij blijft de regie zoveel mogelijk bij de mensen zelf en hun omgeving. Tytsjerksteradiel spreekt in dit verband van een '**transformatie-opgave**': een andere manier van organiseren, denken en werken waarbij wordt gezocht naar aansluiting bij de leefwereld van mensen, er professionele ruimte is en gemikt wordt op zelfredzaamheid en het sociale netwerk. Achtkarspelen heeft een optelsom van aandachtsgebieden zoals bijstand, schuldhulpverlening, laaggeletterdheid en jeugdzorg. De gemeente wil goed zicht krijgen op de omvang en behoeften van kwetsbare groepen, zoals senioren, laaggeletterden, digibeten en personen met

verward gedrag, zodat kan worden voorkomen dat deze mensen tussen wal en schip vallen.

- Door de **vergrijzing** van de inwoners en het feit dat steeds meer mensen met een beperking langer zelfstandig blijven wonen, zal het aantal zorgvragen voor ondersteuning bij zelfstandig wonen en functioneren stijgen. Achtkarspelen vreest hierbij een personeelstekort en noemt domotica als een kans om dit op te vangen.

- De **jeugdhulp** vergt meer financiële middelen dan de inkomsten vanuit het Rijk.[3] Het beroep op deze hulp is lager dan het landelijk gemiddelde maar nog steeds fors. Achtkarspelen houdt vast aan het principe 1 kind, 1 gezin, 1 plan en wil (blijven) inzetten op preventie, met betrokkenheid van stakeholders zoals het eigen netwerk, dorp- en jeugdteams, zorgaanbieders, huisartsen, scholen, sportverenigingen en kerken.

- Zowel Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben twee **gebiedsteams.** Hier werken gebiedsconsulenten die hulp en ondersteuning bieden, indiceren en de toegang vormen naar maatwerkvoorzieningen.

- De **coronacrisis** vergt op dit moment grote inzet in de sfeer van gezondheid, economische ondersteuning en het in stand houden van voorzieningen. Nationale en internationale economische instituten voorzien op de langere termijn een internationale economische crisis waarbij een grote(re) groep kwetsbaren de dupe dreigt te worden, zoals jongeren op zoek naar een stage of baan, werkzoekenden en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zal een toenemende inzet boven de huidige vergen op het gebied van inkomensondersteuning, schuldhulpverlening et cetera.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- Net als de meeste gemeenten in Nederland zien Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zich geconfronteerd met een grote opgave in het sociaal domein. Gezien de bevolkingsontwikkeling zal het aantal mensen dat een beroep doet op de voorzieningen nog stijgen. Ook is er een (financiële) opgave rond het beroep op jeugdhulp.

- Beide gemeenten willen de (toegang tot) zorg dicht bij de mensen regelen, passend bij hun behoeften en mogelijkheden. Daartoe is er een gebiedsgerichte inzet.

2.8 Inzetten op een vitale economie

De economie van de beide gemeenten heeft impact op de leefbaarheid, kracht van de samenleving en de voorzieningen.

De werkloosheidscijfers in zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel zijn lager dan het landelijke gemiddelde. In het algemeen ontwikkelt de werkeloosheid in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zich tot 2019 zoals in de rest van Friesland en Nederland. De invloed van de coronacrisis hierin is nog onduidelijk. Achtkarspelen heeft een relatief klein deel hoogopgeleide bevolking, Tytsjerksteradiel lijkt daarin meer op het Friese gemiddelde.

Wat betreft economische 'reuring' blijkt dat het economisch klimaat in Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen wat afwijkt van het landelijke gemiddelde. Het zijn gemeenten met bovengemiddeld veel zzp'ers en een relatief kleine werkzame beroepsbevolking per 1000 inwoners. Er zijn relatief weinig snelgroeiende bedrijven en ook gemiddeld minder oprichtingen en opheffingen dan het Friese en nationale gemiddelde.

Wanneer we kijken naar het aantal banen per sector, valt op dat Achtkarspelen een sterk bovengemiddeld aandeel banen heeft in de industrie. Het percentage banen in de dienstverlening, zowel in zakelijke als collectieve dienstverlening, is substantieel lager. De gemeente Tytsjerksteradiel lijkt veel meer op het Friese gemiddelde, maar al met al hebben beide gemeenten minder zakelijke dienstverlening dan het landelijke gemiddelde.

Kansen in de gemeenten en de regio

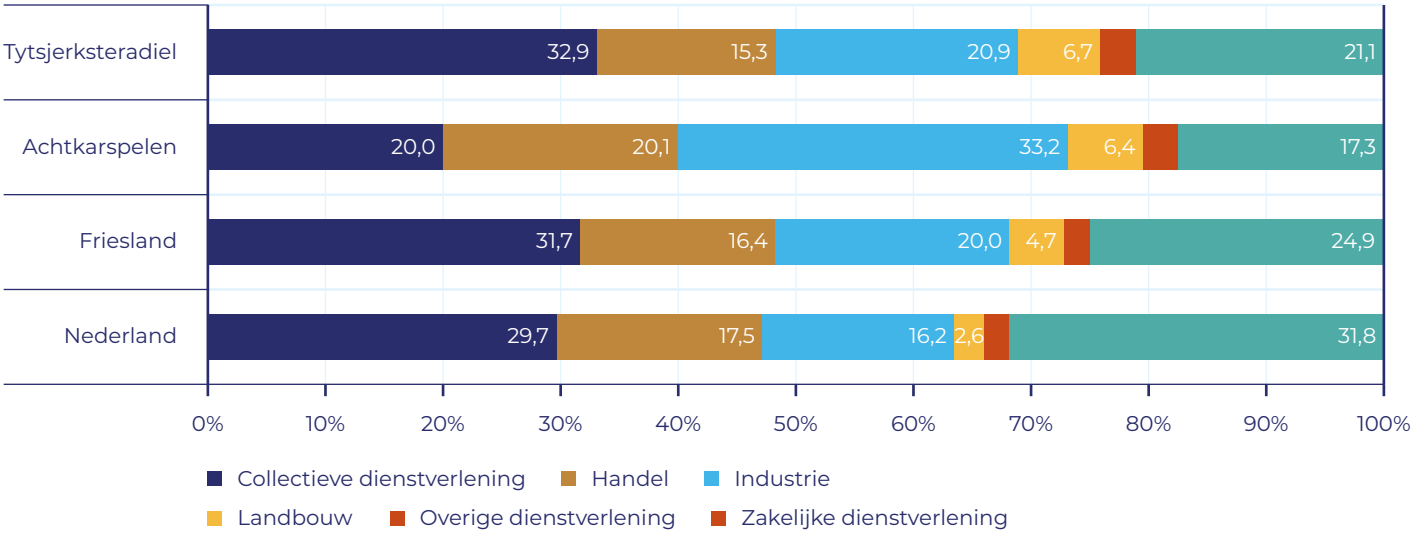
- De belangrijkste opgave is om, samen met de partners in Noordoost Fryslân, de **regio vitaal** te houden. Dit wordt beoogd via de regiodeal, met doelstellingen voor extra groei van het bruto regionaal product. De partijen hebben zich met de regiodeal verbonden aan de ambitie om de maximale potentie voor de regio, een groei van het BRP met € 400 miljoen in 2025 te realiseren. Dat komt neer op een economische groei van 18% (jaarlijks gemiddeld 1,7%). Daarmee weet de regio de werkgelegenheid voor 30.600 werknemers te stabiliseren en tegelijk een grote innovatieslag te maken waarmee de arbeidsproductiviteit zal stijgen met 18%. Dit is nodig om concurrerend te blijven en de gewenste groeisprong te maken.

- De vier besturen van de gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Noardeast-Fryslân en Tytsjerksteradiel hebben de intentie de regionale samenwerking voort te zetten met een derde Agenda Netwerk Noord Oost.

3 Deze evaluatie is geschreven voor de uitspraak van de arbitragecommissie. Inmiddels heeft het huidige kabinet € 1,314 miljard toegezegd. Het nieuwe kabinet moet een besluit nemen over de structurele financiële bekostiging vanaf 2023.

	Beroeps-bevolking	Werkzame beroeps bevolking	Aantal banen	Hoog-opgeleide bevolking	Werk-loosheid	ZZP'ers	Snel groeiende bedrijven	Opheffingen	Oprichtingen
TD	684	684	435,5	28 %	2,8 %	23,6 %	10	45,9	85,8
8K	723	675	450,6	20,5 %	3,1 %	22,2 %	8,1	46,8	77,4
Fryslân	700	678	623,1	26,7 %	3,4 %	14 %	14,6	53,7	81,1
NL	706	683	677,1	32,5 %	3,4 %	11,5 %	16,8	63	107
	per 1.000 inwoners	per 1.000 inwoners	per 1.000 inwoners	van de beroeps-bevolking	van de beroeps-bevolking	van het aantal banen	per 1.000 vestigingen	per 1.000 vestigingen (schatting)	per 1.000 vestigingen (schatting

Tabel 3 **Algemene cijfers economie (CBS 2019)**



Figuur 6 **Banen naar sector voor 8K, TD, Friesland en Nederland in percentages (LISA)**

Hiermee wil het gebied als **kansenregio** een antwoord geven op de bevolkingsdaling, door kansen te verzilveren zoals de Lelylijn en de veranderende visie op de afstand tussen wonen en werken als gevolg van de coronacrisis. De Versnellingsagenda bestaat uit een samenhangend pakket aan projecten waar overheden, ondernemers en onderwijs zich voor willen inzetten. Negen projecten, verdeeld over drie programmalijnen zorgen dat het verdienvermogen van de regio op peil wordt gehouden door innovatiever te worden en slim om te gaan met de arbeidskrachten in de regio. De programmalijnen zijn onderwijs en arbeidsmarkt, innovatie en ondernemerschap) en doorontwikkeling regionale samenwerking en marketing.

- Tytsjerksteradiel was in 2016 en 2018 'meest **MKB**-vriendelijke gemeente van Fryslân'. Deze lijn wil de gemeente doorzetten.

- Achtkarspelen streeft naar een samenhangend beeld ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijvigheid, de werkgelegenheid en de infrastructuur. De gemeente wil voor mogelijke vestigingen uitbreiding realiseren van de **bedrijventerreinen** in Surhuisterveen, Buitenpost, Harkema en Kootstertille.

In deze komende periode wordt een totaalvisie op het gebied van **recreatie en toerisme** voor Noordoost Fryslân en een strategische uitvoeringsagenda gerealiseerd. De gemeente Achtkarspelen wil vanuit die totaalvisie een toeristische visie ontwikkelen. Tytsjerksteradiel mikt expliciet op een 'gastvrijheidseconomie', waarbij toerisme en recreatie volop wordt gestimuleerd.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- De beide gemeenten kennen een 'ijle' economie met een kleine beroepsbevolking.
- De economische ontwikkeling van de regio wordt in regionaal verband opgepakt. De beide gemeenten staan aan de lat om een bijdrage te leveren aan en binnen de Versnellingsagenda.

2.9 Financiën blijven zorgpunt

De financiële mogelijkheden en omstandigheden vormen een zeer belangrijke bepalende factor voor een gemeente. Immers, daarmee kan de gemeente aan de ambities en opgaven tegemoet komen. Daarom schetsen we deze factor in dit hoofdstuk, na de hiervoor genoemde meer maatschappelijke factoren. Het gaat om een kwalitatief beeld omdat we geen financiële analyse van de gemeenten maken. De financiële cijfers rond de samenwerking zelf komen in hoofdstuk 6 aan bod.

Geen rooskleurig beeld

De financiële situatie van zowel de gemeente Achtkarspelen als de gemeente Tytsjerksteradiel is op dit moment niet rooskleuring. De hiernavolgende beelden dateren van eind 2020, toen de begrotingen werden vastgesteld. De actuele cijfers kunnen dus verschillen; het gaat om het algehele beeld.

In de begroting voor 2021 geeft het college van Achtkarspelen aan dat de gemeente bij ongewijzigd beleid afstevent op een structureel tekort van circa € 3 miljoen per jaar. Ondanks een toereikende reservepositie, laat deze niet toe dat grote financiële tekorten voor een langere periode kunnen worden opvangen. Achtkarspelen gaat daarom aan de slag met een pakket ombuigingen voor de komende jaren. In 2021 is daarbij nog een beroep op de algemene reserve nodig. Voor de jaren daarna is sprake van een sluitend perspectief in de meerjarenraming. In het ombuigingspakket is gezocht naar een balans tussen enerzijds de noodzaak van bezuinigen en anderzijds de uitdaging om niet in korte tijd af te breken wat in de afgelopen jaren zo zorgvuldig in de mienskip is opgebouwd. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen beperkt. De ombuigingen zijn ook voorzien voor de werkmaatschappij 8KTD waarbij via 'ombuigingslijn 5' wordt ingezet op meer (kosten) efficiëntie.
Het college van Tytsjerksteradiel geeft in de begroting voor 2021 aan dat de gemeente kampt met een structureel tekort van € 3,5 miljoen. Het stelde bezuinigingsvoorstellen voor die boven op een taakstelling van € 2,6 miljoen uit de begroting van 2020 kwamen. Ook Tytsjerksteradiel wil geen drastische maatregelen nemen op korte termijn en doet een beroep op de algemene reserve. Ook hier zijn ombuigingen voorzien voor de langere termijn en ook hier wordt daarbij onder meer ingezet op ombuigingslijn 5.

Zorgwekkende ontwikkelingen

Het landelijke beeld voor wat betreft de gemeentefinanciën ziet er als volgt uit:

- **Structurele bezuinigingen.** De inkomsten van de gemeenten zijn de afgelopen jaren onderhevig geweest aan bezuinigingen, onder meer via de opschalingskorting en efficiencykortingen op het sociaal domein. Ofschoon de rijksfinanciën tot de coronacrisis een positief beeld lieten zien, leidde dit niet tot versoepeling van de financiële situatie van de gemeenten. Op onderdelen (opschalingskorting, jeugdhulp, Wmo) is de VNG met het Rijk in gesprek. Incidenteel kwam er meer geld voor jeugdhulp (waarbij nog onbekend is hoeveel per individuele gemeente), maar tot grote structurele versoepelingen heeft het echter dit (nog) niet geleid. De 'trap op, trap af'-systematiek is deze periode gehandhaafd. Ook is het accres voor 2020 en 2021 bevroren en is de 'opschalingskorting' (leidend tot een geleidelijke verlaging van de algemene uitkering) in het kader van de corona-tegemoetkoming voor 2020 en 2021 'kwijtgescholden'. Desondanks is per saldo nog steeds sprake van een achteruitgang in de middelen.

- De **normeringsystematiek** waarbij de inkomsten van de gemeenten afhankelijk zijn van de uitgaven van het Rijk (trap op, trap af), is onlangs geëvalueerd met het oog op een nieuwe kabinetsperiode. Het systeem leidde tot onzekerheid door (sterk) fluctuerende voorspellingen en uitkomsten van de inkomsten van de gemeenten uit het gemeentefonds. Deze normeringsystematiek kan worden gehandhaafd, of er kan een ander systeem voor in de plaats komen. Er wordt gedacht aan het inzichtelijk maken van het loon- en prijseffect in het accres, het uitsplitsen van de accresontwikkeling naar plafonds, het herintroduceren van de behoedzaamheidreserve, het vastzetten van het accres in een (kabinets) periode, of het maken van vaste volumeafspraken (vaste indexatie of deelfonds sociaal domein). De besluitvorming hierover vindt plaats door het nieuwe kabinet.

- **Tekorten sociaal domein.** De uitgaven in het sociaal domein zijn grotere dan het bedrag dat er door het Rijk tegenover wordt gezet. Dit geldt met name voor de Wmo en de Jeugdzorg. Tekorten in de Jeugdzorg worden op dit moment deels gecompenseerd, maar een structurele bijdrage is onzeker. Over het hele land vormt bij gemeenten het sociaal domein (jeugdzorg, Wmo, soms ook BUIG) een toenemend financieel probleem. Landelijk onderzoek wijst uit dat de vermogenspositie van veel gemeenten wordt uitgehold door tekorten in dit sociaal domein. De pogingen van de VNG om compensatie voor de gemeenten te krijgen, hebben vooralsnog niet tot een structurele oplossing geleid. Hierover zal de kabinetsformatie meer uitsluitsel moeten bieden.

- **Herijking gemeentefonds.** Officieel per 2023, maar mogelijk nog later is een herijking van het Gemeentefonds voorzien. De aanpassing moet onder andere zorgen voor een betere aansluiting van de kosten van het sociaal domein, een betere inkomstenverevening en minder complexiteit.
  In februari 2021 is het concept van de nieuwe verdeling naar buiten gekomen. De fondsbeheerders (ministeries van BZK en Financiën) zien een verbetering ten opzichte van de huidige verdeling : de modellen zijn eenvoudig, beter uitlegbaar en sluiten goed aan bij de kosten die gemeenten maken. Het voorstel voor de herijking is voor advies naar de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gezonden. Na aanvullende vragen vanuit de ROB heeft de rijksoverheid nu besloten om de voorstellen aan te passen. Daarmee heeft het proces vertraging opgelopen. De inhoudelijke gevolgen van de aanpassingen die nu worden gedaan, zijn nog onbekend.
  Het eerdere voorstel betekende voor Achtkarspelen dat zij er € 83 per inwoner op achteruit zou gaan. Dat is omgerekend rond de € 2.3 miljoen minder per jaar. Voor Tytsjerksteradiel betekende de aanpassing een achteruitgang van € 9 per jaar; dat is rond de € 280.000 minder per jaar.

- **Meer gemeentelijke belastingen?** In het kader van het denken over de toekomst, met name in verband met de nieuwe kabinetsperiode, wordt ook gesproken over het vergroten van het gemeentelijk belastinggebied. Gemeenten zouden zelf meer belasting kunnen heffen, waarbij dit bedrag (macro) van het gemeentefonds wordt afgetrokken. Onder meer de VNG heeft hier meerdere malen voor gepleit. Er ligt nu een stuk klaar ten behoeve van de kabinetsformatie. Voor gemeenten zou het een verruiming van de financiële mogelijkheden kunnen betekenen, maar ook een politiek gevoelig onderwerp en hogere beleids- en uitvoeringskosten.

- **Specifieke inkomsten.** De regio Noordoost Fryslân krijgt sinds 2016 vanuit het actieplan bevolkingsdaling zogeheten 'krimpmiddelen' via de decentralisatieuitkering bevolkingsdaling. Verder betekende de regiodeal een impuls van € 18 miljoen. Bij deze deal moesten de gemeenten echter zelf ook geld bijleggen.

Wat betekent dit voor de gemeenten?

- De financiële situatie van de beide gemeenten staat onder druk. Er staan de komende jaren maatregelen op het programma om op termijn tot (de verplichte) structureel sluitende begrotingen te komen.
- Van buiten de gemeenten (inkomsten uit het gemeentefonds) is vooralsnog geen verbetering (inkomsten sociaal domein) en eerder een verslechtering (herijking gemeentefonds) te verwachten.
- Om 'in control te zijn' moeten dus vooral politieke keuzes door de gemeenten zelf worden gemaakt.

Beelden raadsfracties

- De raadsfracties benoemen verschillende ambities en opgaven. Als grootste opgave komt het sociaal domein daarbij naar voren. Daarbij wordt niet alleen gerefereerd aan de maatschappelijke kant daarvan, maar ook aan de (tekortschietende) financiële middelen van de gemeenten om aan de ambities en opgaven te voldoen.
- De opgave en ambitie om aan de slag te gaan met duurzaamheid en de energietransitie wordt ook vaak genoemd. Daarbij uiten sommige fracties de zorg dat de ambities niet groot genoeg zijn terwijl enkele anderen juist aangeven dat de gemeenten té ambitieus zijn.
- De raadsfracties noemen ook vaak de verbinding met inwoners als belangrijke publieke waarde. Dan gaat het om goede dienstverlening, een laagdrempelige organisatie en bestuur, maar ook serieuze participatie en de vraag hoe om te gaan met burgers die steeds meer verwachten en mondiger worden.
- Werkgelegenheid en economie zijn een andere ambitie en opgave die de fracties signaleren. In dat kader noemen zij ook de regiodeal (waar fracties wisselend enthousiast over zijn) en de economische gevolgen van de coronamaatregelen.
- Andere ambities en opgaven die meermaals zijn genoemd, zijn: de Omgevingswet, de woningbouw, dienstverlening, toerisme en leefbaarheid.

2.10 Conclusies

- Dit hoofdstuk geeft een beeld van twee gemeenten die veel overeenkomsten vertonen maar hier en daar ook wel verschillen. In het algemeen staan beide gemeenten voor grote (maatschappelijke) opgaven.

- De mienskip is in beide gemeente sterk. Samen met inwoners doen en bouwen op de kracht van de mienskip in de dorpen betekent nog steeds dat de gemeente zelf ook moet bijdragen. Dit vraagt zowel capaciteit als andere, nieuwe competenties van de organisatie. Om de dorpen gegeven de voorziene krimp vitaal te houden met bereikbare voorzieningen is een uitdaging.

- Wat betreft het sociaal domein lijken de uitdagingen voor de twee verschillende gemeenten niet sterk te verschillen van de rest van Nederland; zij het dat de snelle vergrijzing hier zal leiden tot een eerdere toename van het gebruik van (Wmo-)faciliteiten. De transitie van het sociaal domein en de beheersbaarheid van de kosten daarvan vormen een uitdaging.

- De gemeenten hebben allebei een specifiek economisch profiel. Tytsjerksteradiel is voor de regio bovengemiddeld hoogopgeleid en Achtkarspelen kenmerkt zich door een groot aandeel banen in de industrie. Het percentage beroepsbevolking is echter laag. Voor beide gemeenten geldt dat het een grote uitdaging zal zijn om de regio Noordoost Fryslân een economisch vitale regio te houden, zeker in combinatie met de toekomstige krimp, vergrijzing en ontgroening.

- Voor beide gemeenten ligt er nog een grote opgave op het gebied van de energietransitie. Tytsjerksteradiel is hierin een voorloper ten opzichte van de rest van de provincie en Nederland. Achtkarspelen is wat betreft het percentage hernieuwbare energie een relatieve achterblijver.

- Uiteindelijk is de vraag wat de balans is tussen wat moet en wat kan. De maatschappelijke opgaven zijn legio en de eisen (zowel vanuit de eigen samenleving als door landelijke ontwikkelingen en eisen) nemen toe. Daar moet een sterk bestuur met een adequate organisatie tegenover staan met voldoende financiën en toegeruste mensen. Die financiële middelen zijn binnen dit onderzoek een gegeven; de organisatie is onderwerp van de komende hoofdstukken.



B

HOOFDSTUK 3

Dienstverlening

3.1 Inleiding

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is de vraag naar de effecten en resultaten van de samenwerking na de (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF (zie bijlage). Daarom zoomen we hier in op de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers, organisaties en ook het gemeentebestuur van de twee gemeenten. Immers, uiteindelijk gaat het om de resultaten: de publieke waarde die voor de mienskip wordt gerealiseerd.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op wat er door de werkmaatschappij wordt geleverd aan de inwoners en ondernemers van Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen: de publieke dienstverlening. De inwoners en ondernemers zijn echter niet de enige klanten in deze samenwerking. De gemeentebesturen van de beide gemeenten zijn voor het realiseren van hun ambities, de beleidsontwikkeling en praktische ondersteuning afhankelijk van de Werkmaatschappij 8KTD. Daarom gaat dit hoofdstuk ook daar op in.

3.2 Directe dienstverlening aan inwoners

Allereerst belichten we de dienstverlening die 8KTD levert aan de inwoners, ondernemers en organisaties. Het gaat hierbij om de dienstverlening en de kwaliteit ervan. Wij hebben geïnventariseerd welke concrete prestaties 8KTD heeft geleverd aan dienstverlening aan het publiek, gegeven de ambities. Een kanttekening hierbij is dat de outputgegevens niet gestructureerd en integraal worden gemonitord door 8KTD. De hiernavolgende outputgegevens geven daarom een *indicatie* van de output van 8KTD op die onderdelen waarover gegevens beschikbaar zijn.

3.2.1 Feiten over de dienstverlening

Ambities: missie en visie 8KTD, dienstverleningsplan 2020 8KTD en A3-plannen 2021

We zetten de mens centraal – Een van de kernwaarden van de missie en visie is om de mens centraal te zetten: 'We staan midden in de mienskip en dicht bij de klant of dit nu een inwoner of een collega is. We creëren tijd voor het persoonlijke aspect en geven aandacht aan wat we willen dat groeit. We zorgen voor een goed klantcontact vanaf de start en gedragen ons voortdurend als goed gastheer. We zijn laagdrempelig, werken met korte lijnen, zijn duidelijk in onze communicatie en reageren snel. We leven ons in en luisteren oprecht om de ander echt te begrijpen. We werken samen met en voor de klant.'

In het dienstverleningsplan staat dat de gemeenten graag doelgroepbewust en klantgericht willen werken. De toegankelijkheid van de organisatie is daarbij belangrijk, evenals klantvriendelijkheid (meer reactief) en klantgerichtheid (meer proactief). Onder klantgerichtheid verstaat de werkmaatschappij dat een organisatie in staat is om de behoeften en verwachtingen van klanten om te zetten naar succesvolle dienstverlening, met oog op het algemene belang.

8KTD wil het volgende bereiken in 2022:

a. De inwoner beleeft bij 8KTD een optimale (klant)beleving.

b. Het denken vanuit de behoefte van de inwoner en hoe die individuele persoon het beste kunnen ondersteunen is gemeengoed.

c. De doelgroep ervaart dat de gemeente werkt als 'de gemeente'.

d. Er is aangesloten bij de behoeften van de medewerkers om het werk goed uit te voeren.

e. Het KCC zorgt ervoor dat veel inwoners bij het eerste klantcontact direct naar behoefte worden geholpen.

f. Inwonersparticipatie en gepersonaliseerde dienstverlening.

In het dienstverleningsplan is daarnaast aandacht voor hoe deze doelen worden gemeten en bereikt. Voor het opstellen van de A3-plannen[4] voor 2021 zijn succesbepalende factoren vastgesteld. Eén daarvan gaat over optimale dienstverlening: 'Onze inwoners (en collega's) ervaren een optimale dienstverlening (binnen de gegeven kaders). We werken integraal samen met en voor de klant/inwoner/burger (cocreatie). We hebben servicenormen vastgesteld en sturen hier actief op. Onze klantcompetenties als schrijven, telefoneren en gespreksvoering zijn op orde. We hebben een aanzienlijke verlaging van directe klantcontacten doordat we digitaal, gepersonaliseerd en proactief handelen. We zijn klantbewust en onze inwoners zijn blij verrast door onze dienstverlening. We gebruiken voor verbetering van onze processen onder andere de klantreis, waardoor het van buiten naar binnen werken en denken gewaarborgd is.'

Stand van zaken Dienstverleningsplan

In de update uit februari 2021 blijkt dat op bepaalde vlakken successen zijn behaald, maar er worden ook verbeterpunten aangekaart.

De behaalde successen zijn onder meer de volgende:

1. Aansluiting van het dienstverleningsplan bij programma Organisatieontwikkeling en team Procesoptimalisatie; en in projectgroep Toegang sociaal domein en bij projecten in het kader van de Omgevingswet.

2. Elk team denkt bewust na over de (uitgangspunten van de) A3-methodiek en stelt in dit kader doelen. De adviseur dienstverlening neemt deze ambities mee in gesprekken met teams, en ondersteunt waar nodig.

3. De dienstverlening is geconcretiseerd vanuit missie/visie tot organisatiebreed speerpunt van 'Wij zijn 8KTD'.

4. Er wordt veel gewerkt met het concept 'klantreis' binnen de organisatie, waardoor er steeds meer vanuit de beleving/

4 Werkplannen van onderdelen van de organisatie; hierover meer in hoofdstuk 4 over Organisatie.

behoefte van doelgroepen gekeken en besloten wordt – 'een mooi positieve ontwikkeling'.

5. Gesprekken met teamleiders over dienstverlening en klantgericht werken, waaruit bleek dat iedereen heel bewust bezig is met klantgericht werken.

6. De rapportages zijn handig, en input helpt met het doelgericht aan de slag gaan. De afspraak met de teamleiders is: elk kwartaal een actuele rapportage met korte analyse.

7. Onder andere door corona realiseren meer mensen zich het belang van digitalisering, is thuiswerken verbeterd en zijn er afspraken gemaakt over (on)bereikbaarheid collega's. Hierdoor is de aanspreekbaarheid betreffende de werkafspraken ook gegroeid.

In de update wordt aangegeven dat vanuit de gesprekken met teams en teamleiders de volgende punten die nog verbeterd kunnen worden naar voren kwamen:

8. Soms is het lastig verklaarbaar waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, en voor wie het werk wordt gedaan.

9. Er is behoefte aan duidelijke afspraken rondom afhandeltermijnen, het verwachtingsmanagement en de 'aanspreekcultuur'.

10. Over het algemeen bestaat er behoefte aan ontwikkeling van de competenties 'duidelijkheid geven' (waaronder nee zeggen en grenzen aangeven), 'transparantie/openheid' en bellen.

11. De verhouding met politiek is lastig – niet per se met betrekking tot de inhoud maar meer de relatie. Verschillen in bestuursstijlen en bestuurscultuuren brengen met zich mee dat vanuit de beide gemeenten andere verwachtingen leven.

12. Er heerst onbekendheid tussen teams onderling over bezigheden en ambities. Hier moet meer aandacht voor zijn omdat meer communiceren een 'wij-gevoel' creëert. Teams willen graag van elkaar leren en een voorbeeld voor elkaar zijn.

Meldingen openbare ruimte

Meldingen werden in 2018 en 2018 gemiddeld binnen drie dagen afgehandeld. Het aantal meldingen is, vooral in Tytsjerksteradiel, wel toegenomen in 2019 (zie tabel 4). Tot nu toe ligt het aantal in meldingen in 2020 hoger; dat komt (mede) door corona.

	2018	2019	Toename
Aantal meldingen TD	3200	3488	9%
Aantal meldingen 8K	2123	2226	1%

Tabel 4 **Meldingen openbare ruimte**

Wet maatschappelijke ondersteuning

In 2017 en in 2020 is door beide rekenkamers onderzoek gedaan naar de Wmo. De rekenkameronderzoeken uit 2017 gaan met name over de organisatie en realisatie van de Wmo; die uit 2020 vooral over de beleving van cliënten. Een precieze vergelijking is daarom lastig maar er is een aantal raakvlakken, zoals de toegankelijkheid en bekendheid van de Wmo (raad en voorzieningen).

Het rekenkamerrapport van 2017 benoemt dat beide gemeenten invulling geven aan de doelstelling om de toegang tot hulp te vergroten door het instellen van dorpenteams. Uit het rapport in 2020 blijkt dat in Achtkarspelen 70% van de cliënten bekend is met het gebiedsteam, en in Tytsjerksteradiel 75%. In beide gemeenten zijn 70% van de cliënten positief over de gebiedsteams.

In het rekenkameronderzoek 2017 van Achtkarspelen wordt de uitdaging van het bereiken van de inwoners benoemd. Onder andere loopt een proces waarbij de gemeente en adviesraad op zoek gaan naar nieuw manieren van inspraak van burgers bij het beleidsproces. De (beleving van de) kwaliteit van de dienstverlening omtrent de Wmo wordt in het onderzoek niet uitgebreid besproken. Wel refereert de rekenkamer naar het cliënttevredenheidsonderzoek uit 2016. In beide gemeenten zijn de resultaten van dit onderzoek boven gemiddeld positief (vergeleken met de andere zestien onderzochte Friese gemeenten). Ook is het aantal klachten en ingediende bezwaren gemiddeld gezien erg laag. Dit komt overeen met de resultaten van het belevingsrapport 2020, waaruit blijkt dat in 90% van de cliënten in beide gemeenten aangeven dat de kwaliteit van hulp/ondersteuning voldoet aan wensen en verwachtingen.

Uit het rekenkameronderzoek 2017 van Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen blijkt dat er indicaties zijn dat het Wmo-aanvraagproces verbeterd zou kunnen worden. Uit het belevingsrapport 2020 blijkt dat 30% van de cliënten in Tytsjerksteradiel problemen ervaart bij het vragen van hulp/ondersteuning. In Achtkarspelen is dit 25%.

In 2017 waren er in Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen allebei een bovengemiddeld aantal cliënten met een

persoonsgebonden budget. Volgens het belevingsrapport 2020 zijn de meeste cliënten in beide gemeenten tevreden met het persoonsgebonden budget.

3.2.2 Beelden over de dienstverlening

In dit evaluatieonderzoek is ook aan betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk) gevraagd hoe nu tegen de dienstverlening (output en outcome) wordt aangekeken. Dat leidt tot de volgende beelden:

- Bestuurders (colleges) geven aan dat kleinere aanvragen vrij soepel en snel gaan, ofschoon de dienstverlening wel formeler is geworden. Er zijn zorgen over grotere projecten (in het fysiek domein) en een integrale aanpak daarvan.

- Medewerkers en de OR geven over het algemeen aan dat ondanks alle reorganisaties de dienstverlening op een goed niveau is en de inwoners overwegend tevreden. Wel wordt aangegeven dat dienstverlening een breed begrip is met verschillende invalshoeken, van sociaal domein tot fysiek beheer.

- Er leven bij P&O zorgen of de gebiedsteams kunnen voldoen aan de vraag.

- Ook bereiken signalen de raadsleden dat er onvoldoende afstemming is op bepaalde thema's; zo lopen mensen die verhuizen van de ene gemeente naar de andere (8K-TD of andersom) tegen veel dingen aan.

- De raadsfracties hebben ten slotte zorgen over de laagdrempeligheid van de organisatie en de verbinding met inwoners en maatschappij. Doordat de organisatie is gegroeid en een groter gebied bedient, vermindert langzamerhand de connectie. Zo wordt in de ogen van raadsleden onder meer onvoldoende adequaat gereageerd op initiatieven van buiten.

Beelden raadsfracties

a. Raadsleden denken verschillend over de kwaliteit van de directe dienstverlening aan inwoners. Sommige vinden deze prima, andere vinden dat het beter kan. Het grootste deel van de raadsleden (8KTD-breed) vindt wel dat de dienstverlening aan en communicatie richting inwoners beter kan; zij het in gradaties over hoe groot het verschil is tussen de huidige en wenselijke situatie. Ook de beelden over de ontwikkeling van de kwaliteit in de afgelopen jaren verschillen.

b. Een aantal raadsleden (8KTD-breed) heeft zorgen dat de dienstverlening eerder heeft te lijden van het bestaan van de werkmaatschappij dan dat deze verbetert; raadsleden geven voorbeelden van inwoners die 'van het kastje naar de muur worden gestuurd' en die regelmatig niet worden teruggebeld of terugkoppeling krijgen. Dit leeft niet bij alle fracties, maar wel in beide raden.

c. Verschillende raadsfracties hebben het gevoel dat de kwaliteit van de primaire dienstverlening ten koste gaat van de inzet op beleidsvorming. Ook zijn er zorgen over de responsiviteit van de organisatie; onder sommige raadsleden bestaat het beeld dat de organisatie niet goed reageert op initiatieven vanuit de maatschappij.

3.2.3 Analyse

- De kwaliteit van de dienstverlening en klanttevredenheid waren belangrijke uitgangspunten van 8KTD. Dat begint met de output, en uiteindelijk gaat het om de outcome: datgene wat de mensen (inwoners, indirect ook gemeenteraden) ervan merken.

- De dienstverlening is nog steeds dicht bij de inwoners georganiseerd. Dit doet recht aan de ambities van de beide gemeentebesturen om dicht bij de mienskip te staan.

- De organisatie en de gemeenten hebben in 2020 doelstellingen geformuleerd in een dienstverleningsplan. Het plan is onlangs geactualiseerd waarbij we zien dat het plan gaandeweg wordt verankerd in de organisatie. De kwantitatieve vertaling naar concrete (meetbare en gemonitorde) normen – via de A3-plannen- moet nog plaatsvinden.

- Door het ontbreken van een structurele monitoring kan onvoldoende worden beoordeeld of het niveau van de dienstverlening (in termen van output of outcome) erop voor- of achteruit is gegaan. Wel geeft het materiaal dat we wél zien de indruk dat de dienstverlening aan de maat is.

- De beeldvorming in de raden over de dienstverlening is wisselend; mogelijk mede door het ontbreken van objectieve normen en monitoring.

3.3 Realiseren van ambities en opgaven

De gemeentebesturen van de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn voor de beleidsontwikkeling en het realiseren van hun ambities afhankelijk van de werkmaatschappij 8KTD. Ten eerste geldt dat voor de beleidsbepaling door het gemeentebestuur (burgemeester en wethouders, raad) om als zelfstandige gemeente richting te geven aan de domeinen waarop zij acteert. Naast de reguliere beleidsontwikkeling hebben de gemeenten ook een aantal ambities die zij willen realiseren. Daarbij gaat het er de gemeenten om dat zij nog steeds als zelfstandige gemeente in staat zijn, en beter in staat worden gesteld, om deze ambities te verwezenlijken.

Het is goed om hier alvast op te merken dat vanuit het benchmarkonderzoek naar voren komt dat de omvang van de beleidsformatie - dus het aantal beleidsmedewerkers - van 8KTD *gemiddeld* is ten opzichte van de referentiegroep. Die referentiegroep bestaat naast ambtelijke fusieorganisaties ook uit 'reguliere' gemeentelijke organisaties met één gemeentebestuur. Er zal dus veel hetzelfde beleid moeten worden gevoerd door de twee gemeenten om de beleidsontwikkeling met deze omvang aan te kunnen.

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of dat in de afgelopen tijd (beter dan voorheen) is gelukt.

3.3.1 Feiten over het realiseren van ambities en opgaven

Gezamenlijke visieontwikkeling

De bestuurlijke strategienotitie die in maart 2018 is vastgesteld, stelt dat de zelfstandigheid van de beide gemeenten het uitgangspunt is en blijft. Omdat de samenwerking loont, kiest het bestuur voor het verbeteren en het doorontwikkelen hiervan. Er wordt ingezet op meer bestuurlijke contacten, meer ontmoetingen en meer afstemming. Desalniettemin stelt elke gemeente haar eigen beleid vast, en voeren de ambtelijke organisaties dat voor hen uit. Binnen deze context trekken de gemeenten samen op onder het motto 'samen, tenzij'. De 'tenzij' is daarbij naar verhouding klein en geldt als er (a) een andere politiek keuze aan ten grondslag ligt of (b) een kenmerk van de gemeente is dat dit toestaat. Het 'samen' biedt mogelijkheden om processen te harmoniseren.

Een aanbeveling van AEF in 'Kiezen voor succes' is dat de twee gemeenteraden, de griffiers en de beide colleges van B&W een bestuurlijk samenwerkingsprotocol opstellen waarin de bestuurders uiting geven aan hoe zij met elkaar om willen gaan in het kader van samenwerking. In een interne evaluatie wordt geconstateerd dat visie en missie vanuit beide gemeentebesturen nog niet (volledig) zijn beschreven.[5] Een gezamenlijke (start van) visieontwikkeling werd gezien als een opgave voor bestuur (colleges en raden). Ook nu stellen we vast dat er nog geen bestuurlijke visieontwikkeling op de samenwerking heeft plaatsgevonden.

Op beleidsniveau zijn er wel een aantal concrete dossiers waar het beleid van de twee gemeenten is geharmoniseerd. De belangrijkste ontwikkeling op dit gebied is het beleid op het gebied van de jeugd en dorpenteams en de schuldhulpverlening in het sociaal domein. Daarnaast is er recent een gezamenlijke financiële verordening opgesteld. In het fysieke domein is recent het grondbeleid van de verschillende gemeenten geharmoniseerd.

Meerjaren Uitvoeringsprogramma

AEF beveelt aan om een Meerjaren Uitvoeringsprogramma (MUP) op te stellen, waarbij de twee collegeprogramma's worden bewerkt tot actieprogramma's. Beleidsthema's worden bij de kop gepakt en zowel de 'samen' als de 'tenzij' worden uitgewerkt. AEF beveelt aan om hierbij SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden) doelen te identificeren zodat het MUP stuurbaar en controleerbaar is. In de interne tussenevaluatie, die begin 2020 is uitgevoerd, staat dat nog niet is gestart met een MUP. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat voor versimpeling van de structuur en aansturing en verlaging van de werkdruk en stress, een MUP van toegevoegde waarde kan zijn. Daarom wordt aanbevolen om een MUP (en college uitvoeringsprogramma's) op alle niveaus te gebruiken om te helpen met prioriteren en dat er iemand hiervoor verantwoordelijk wordt gesteld.

In het kader van de management- en bestuursrapportages heeft het MT (Management Team) echter recent (in januari 2021) besloten dat het werken met een MUP voorlopig niet wordt ingevoerd of verder wordt ontwikkeld. Wel heeft het MT bepaald dat er een 'bewakingsplaats' komt om MUP-gerelateerde zaken te monitoren.

Coalitie uitvoeringsprogramma

Weliswaar is er geen integrale MUP; er zijn wel twee coalitie-uitvoeringsprogramma's (CUP's) van de beide gemeenten. In het coalitie-uitvoeringsprogramma (CUP) van Tytsjerksteradiel zijn negen thema's benoemd met in totaal 57 geformuleerde

5 'Kiezen voor succes': Een tussenevaluatie. Februari 2020

ambities. In de tweede bestuursrapportage 2020 is de stand van zaken per ambitie opgenomen; zie hiernavolgend voor een getalsmatig overzicht van de status van deze ambities.

In het coalitieakkoord van Achtkarspelen zijn negen thema's benoemd met in totaal 111 geformuleerde ambities. Uit het rapport betreffende de stand van zaken van het coalitieakkoord (februari 2020) blijkt het volgende:

Status	Aantal
Gereed	19
Op schema	10
Continu proces	12
In ontwikkeling	9
Vertraging	5
Stopgezet	2

Tabel 5 **Stand van zaken CUP Tytsjerksteradiel**

Status	Aantal
Doel bereikt/huidige situatie/huidig formaat	41
Op schema	50
Continu proces	12
Te concretiseren/ wordt pva gemaakt	8
Voortgang loopt achter	0

Tabel 6 **Stand van zaken CUP Achtkarspelen**

3.3.2 Beelden over het realiseren van ambities en opgaven

Wanneer aan betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk) wordt gevraagd hoe zij aankijken tegen het realiseren van de ambities en opgaven van de gemeenten door 8KTD, leidt dit tot de volgende beelden:

- De beide colleges zien een organisatie die 'piept en kraakt', mede door de spanning tussen de prioriteiten die er zijn en de financiële mogelijkheden. Bovendien ervaren zij een organisatorische kwetsbaarheid; door het verloop en de gekozen constructie zijn niet altijd de vereiste competenties en capaciteit beschikbaar om aan de slag te gaan met bestuurlijke ambities. Er zijn cultuurverschillen in de organisatie tussen de 'oude' gemeenten en er worden verschillen gezien tussen afdelingen. Er zijn stappen gemaakt in financiën en control. Dat geldt ook voor het sociaal domein. In het fysiek domein (bijvoorbeeld woningbouw) is het verschil tussen wat bestuurders willen en wat wordt gerealiseerd groter.

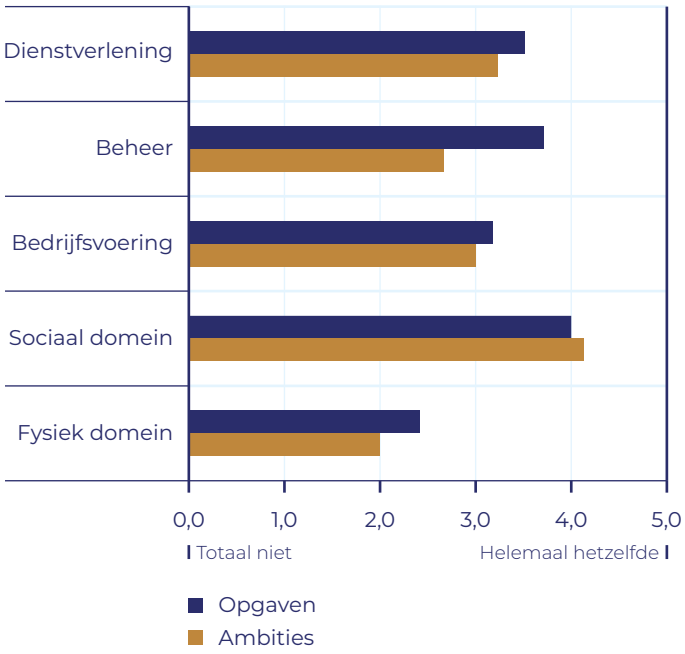
- Ook in bestuurscultuur verschillen de gemeenten en met name hun beide raden: Tytsjerksteradiel opereert meer duaal en gaat diep in op de stukken; Achtkarspelen is pragmatisch op hoofdlijnen.

- In het management wordt een opgaande lijn ervaren, maar wordt ook erkend dat met name werkdruk en verloop hun weerslag hebben op de mogelijkheden om de gemeentebesturen te bedienen in hun ambities. Met de veranderingen in de organisatie zijn er ook veel uitdagingen geweest. Een uitdaging is om nieuwe ontwikkelingen vóór te zijn.

- P&O wijst op de noodzaak van een visie op wat teams nodig hebben om te voldoen aan de (soms wispelturige) wensen vanuit politiek en bestuur.

- Tot slot de medewerkers; hier wordt gewezen op een stapeling van opgaven en ambities. Boven het coalitieakkoord spelen ook andere bestuurlijke wensen en ambities. Ook wijzen medewerkers erop dat de bestuurscultuur er in (te) veel gevallen toe leidt dat meerwerk ontstaat; met name in de sfeer van het beantwoorden van schriftelijke vragen.

- Aan medewerkers is in focusgroepen gevraagd om aan te geven in hoeverre de opgaven (wat komt op de gemeenten af) en ambities (welke kant willen de gemeenten op) van de beide gemeenten overeenkomen, op een schaal van 'totaal niet' tot 'helemaal hetzelfde'. We zien dat de gemeenten in de ogen van medewerkers het meeste gemeen hebben op het gebied van het sociaal domein. In het fysiek domein verschillen de opgaven en ambities het sterkst. Zie figuur 7 voor een snelle blik op de resultaten van deze uitvraag.



Figuur 7 **Resultaten uitvraag focusgroepen vergelijking ambities en opgaven 8K en TD**

Beelden raadsfracties

- Vanuit de gemeenteraden wordt erop gewezen dat de maatschappelijke opgaven breed zijn: van demografische ontwikkelingen en sociaal domein tot klimaat en leefbaarheid. De financiële situatie maakt het niet makkelijk om hiermee om te gaan. Veel raadsfracties geven aan dat de kwaliteit en het tempo van het realiseren van ambities en het voldoen aan opgaven daarbij verschillen per domein. Er wordt gewezen op een hoog personeelsverloop waarbij kwaliteit verloren gaat. Het is moeilijk om goede mensen met strategisch niveau vast te houden. De mate waarin fracties optimistisch zijn over de vraag of het 8KTD zal lukken om in de toekomst te (blijven) voldoen aan de opgaven, verschilt sterk.
- Een aantal raadsfracties is niet tevreden over de werking van het uitgangspunt 'samen, tenzij'. Fracties van beide gemeenten hebben het gevoel dat zij zich moeten schikken naar de wensen van de andere gemeente; soms worden in dit kader vanuit beide raden dezelfde beleidsstukken genoemd die te dwingend vanuit de samenwerking zouden zijn opgelegd.
- Daarnaast ervaren raadsleden dat zij in hun keuzes gevraagd worden de werkorganisatie te dienen en rekening te houden met de organisatie en de wensen, mogelijkheden en beperkingen ervan, terwijl eigenlijk het omgekeerde zou moeten gebeuren.
- Verschillende raadsfracties uiten hun zorgen over de binding van medewerkers met de gemeenten, zowel wat betreft kennis als netwerk. Zij zien dat gebrek daaraan negatieve gevolgen heeft voor het beleid (bijvoorbeeld couleur locale).

3.3.3 Analyse

- Een uitgangspunt van 8KTD was om voordelen te halen op kwaliteit en kosten. Die doelstellingen zijn schaalvoordelen die met het harmoniseren van beleid en uitvoering kunnen worden behaald.
- Hoewel met de veranderingen de filosofie 'samen, tenzij' is geïntroduceerd, geven de gesprekken genoeg aanleiding om te veronderstellen dat harmonisatie van beleid nog steeds een groot punt van aandacht is. Aan de kant van politiek-bestuur is het gevoel dat de organisatie moeite heeft om te voldoen aan de ambities en opgaven. Daarbij wordt overigens niet aangegeven dat 'de ene gemeente meer krijgt dan de ander', hetgeen we elders in het land regelmatig zien. Het gevoel is dat de organisatie voor beide gemeenten 'piept en kraakt'.
- Tegelijkertijd zien we dat 8KTD er wel degelijk in slaagt om de ambities van de gemeenten te realiseren. Dit wordt ook goed gemonitord; zij het voor de beide gemeenten afzonderlijk en niet samen via een MUP.
- Het 'samen, tenzij' went kennelijk langzaam, waarbij zowel politici/bestuurders als medewerkers meer nadruk leggen op de 'tenzij' terwijl 'samen' al veel wordt gerealiseerd. Dit verschilt overigens wel per domein; op fysiek gebied wordt minder overlap gezien en worden minder schaalvoordelen gerealiseerd.
- Dat raden hun eigen accenten (willen) leggen, is op zich legitiem als het gaat om politieke wensen en lokale verschillen.

3.4 Dienstverlening aan raad en college

8KTD levert niet alleen rechtstreekse diensten aan het publiek, maar ook aan de gemeentebesturen van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel door middel van het bedienen van de colleges en raden. Deze paragraaf gaat dieper in op deze dienstverlening. Bieden de samenwerking en de werkmaatschappij 'bestuurlijk comfort'?

3.4.1 Feiten over de dienstverlening aan de gemeentebesturen

Werkwijzen griffies en raden

De werkwijzen van de gemeenteraden en (dus) de griffies van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel verschillen in procedures, termijnen en terminologie:

- In Achtkarspelen worden in het presidium de agenda's voor de raadsvergaderingen bepaald en de Lange Termijn Agenda bewaakt. In Tytsjerksteradiel is de agendacommissie hierin sturend.

- In Tytsjerksteradiel kunnen informerende, opiniërende en besluitvormende onderwerpen op agenda staan. In het opiniërende deel maakt de raad politiek-bestuurlijke hoofdkeuzes. Bij afronding concludeert de voorzitter of het onderwerp voor een besluitvormend deel in een raadsvergadering aan de orde dient te komen. Bij Achtkarspelen bestaan de raadsvergaderingen uit een besluitvormend en een meningvormend/besluitvormend deel. Als een onderwerp meningvormend/besluitvormend op de agenda staat, behandelt de raad (indien mogelijk) het onderwerp ook direct besluitvormend.

- In Achtkarspelen zijn er naast de raadsvergadering de volgende soorten bijeenkomsten: een informatiecarrousel, een forum, fractiespecialistenbijeenkomsten, werkbezoeken en werkgroepen en commissies. In Tytsjerksteradiel zijn er naast de raadsvergadering de volgende soorten bijeenkomsten: het Iepen Poadium, rûntepetear, Ynformaasjejûn, Miening fan de Mienskip, technische voorlichtingen, werkbezoeken en klankbordgroepen en commissies.

- Naast de werk-/klankbordgroepen die beide raden hebben, heeft Achtkarspelen ook een werkgroep duurzaamheid, een werkgroep raad van de toekomst en een werkgroep sociaal domein. Tytsjerksteradiel heeft een klankbordgroep Visie Tytsjerksteradiel.

Een aanbeveling in de interne evaluatie was om de afstemming tussen raden door te ontwikkelen in afstemming met de griffies. Concreet zijn de formats voor besluitvorming bij colleges en raden geharmoniseerd. Daarnaast hebben de raden vanaf 2019 de vergaderroosters en de vergadercyclus op elkaar afgestemd zodat waar nodig gelijktijdig de besluiten kunnen worden genomen. Tevens is ingezet in het zoveel mogelijk organiseren van gezamenlijke informatiebijeenkomsten voor de raden op onderwerpen die voor beide raden relevant zijn.

Informatie P&C-cyclus

Primair betreft de bestuursinformatie voor de raden en het college de P&C-documenten. De basis van de P&C-cyclus vormen de begroting en het jaarverslag. Daarnaast kennen ook beide gemeenten de kadernota als kaderstellende notitie ter voorbereiding op de begroting.

Zeer recent hebben de beide raden gekeken hoe zij de P&C-cyclus meer op elkaar kunnen laten aansluiten en zijn zij tot een nieuwe inrichting gekomen die binnenkort wordt geïmplementeerd. Vanaf april 2021 wordt bij beide gemeenten gewerkt met viermaal per jaar begrotingswijzigingen: in april, juni/juli, oktober en december. Hierdoor sluiten de P&C-cycli nu volledig op elkaar aan.

Ondersteuning colleges

Beide colleges worden ondersteund door een aantal adviseurs (HR, Financieel, IM en DIV). Dit zijn voor beide colleges dezelfde personen. Voor Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn bestuurssecretarissen aangetrokken. De omvang van deze ondersteuning is bescheiden; uit de benchmark blijkt dat de formatie voor medewerkers bestuurszaken en bestuursondersteuning *lager* is dan gemiddeld. Ook de formatie van het secretariaat voor bestuur en directie is lager dan gemiddeld.

De afgelopen jaren is er een aantal bestuurlijke mutaties geweest. In 2017 is de heer Gebben aangetreden als burgemeester van Tytsjerksteradiel. In 2018 zijn er zowel in Tytsjerksteradiel als in Achtkarspelen twee nieuwe wethouders in dienst getreden. In 2019 Is de heer Brouwer aangetreden als burgemeester van Achtkarspelen en is in de gemeente Tytsjerksteradiel een nieuwe wethouder in dienst getreden. In juli 2018 ging de nieuwe gemeentesecretaris van Tytsjerksteradiel aan de slag; in maart 2020 vertrok de gemeentesecretaris van Achtkarspelen; de huidige secretaris is per 1 januari 2021 begonnen.

In de GR (artikel 17) staat dat portefeuillehouders, zo vaak als zij dit nodig achten, overleg kunnen voeren met medewerkers

van de werkmaatschappij en dat collegeleden met een gelijke portefeuille zelf bepalen hoe en met welke frequentie zij in gezamenlijkheid overleg voeren met (een) medewerker(s) van de werkmaatschappij.

3.4.2 Beelden over de dienstverlening aan de gemeentebesturen

- De bestuurders vinden dat door de bank genomen de betrokkenheid en kwaliteit van medewerkers waar zij mee schakelen is toegenomen en dat de ambtenaren over het algemeen goed meedenken. Wel wordt gezien dat de werkdruk hoog is. De rollen en positie van medewerkers en teamleiders zijn duidelijker dan die van de MT-leden. De teamleiders worden gezien en aangesproken op inhoud, mensen én (vaak) strategie. Wat de MT-leden (kunnen) bieden is de bestuurders minder duidelijk; soms worden ook zij genoemd als strategisch sparringpartner.

- Ondanks hun verbondenheid met de organisatie en MT signaleren de griffiers dat zij in de agendering niet 'in control' zijn. Zij geven aan dat beter zou kunnen worden gestuurd op de planning (bijvoorbeeld via de Lange Termijn Agenda's). Nu is nog sprake van veel stukken die niet of (te) laat komen en 'oppoppers'.

- De griffiers bestrijden het idee van de ambtenaren dat de griffies de hand zouden hebben in de diversiteit aan werkwijzen en vragen vanuit de gemeenteraden. De raden zijn hier autonoom in vanuit hun (lokale) politieke opvattingen. Ambtenaren zouden in een inwerkprogramma beter kunnen worden meegenomen in de (politieke) achtergronden en procedures. Door het verloop zakken de contacten tussen griffie en medewerkers en de kennis van procedures weg.

- Het MT geeft aan dat de raden nog zoekende zijn in hun positie ten opzichte van burgerparticipatie (zoals bijvoorbeeld verplicht gesteld in de Omgevingswet). Raden vinden het nog lastig om te doorzien wat het voor hen betekent, en laten daardoor meer bij de organisatie. Het beeld bestaat dat de raad in Tytsjerksteradiel meer bezig is met de vraag wat voor gemeente ze willen zijn (zie ook de klankbordgroep die hierover gaat). De raad en het college in Achtkarspelen gelooft meer in maatwerk en speelruimte, om zo goed te kunnen acteren als een situatie daarom vraagt.

- Los van de voornoemde onderwerpen leeft bij het MT en de medewerkers het gevoel dat niet alle raadsleden zonder meer vertrouwen hebben in de werkmaatschappij. Dit komt onder meer door discussies over de kosten in verhouding tot wat de werkmaatschappij levert, en over de organisatie in het algemeen. Het gevoel bij MT en medewerkers dat alle raadsleden zich eigenaar voelen van de organisatie is de afgelopen jaren niet verbeterd.

- Het MT geeft aan dat zij primair van het proces zijn in plaats van de inhoud, maar dat portefeuillehouders soms wel de behoefte hebben om strategische thema's met hen te bespreken of meer praktische zaken van hen verwachten. Het gesprek hierover wordt gevoerd. Tegelijkertijd geven de MT-leden aan dat langzamerhand, en als de goede mensen op de goede plek zitten, het contact met de teamleiders goed gaat.

- Medewerkers ervaren een hoge druk door een stapeling van werkzaamheden waarbij vaak wordt gewezen op verschillen die niet alleen inhoudelijk zijn, maar ook in procedures en bestuurscultuur. Van welke kant dat komt wisselt in de loop der tijd; op dit moment is de werkbelasting met name hoog door veel politieke druk vanuit Tytsjerksteradiel.

Beelden raadsfracties

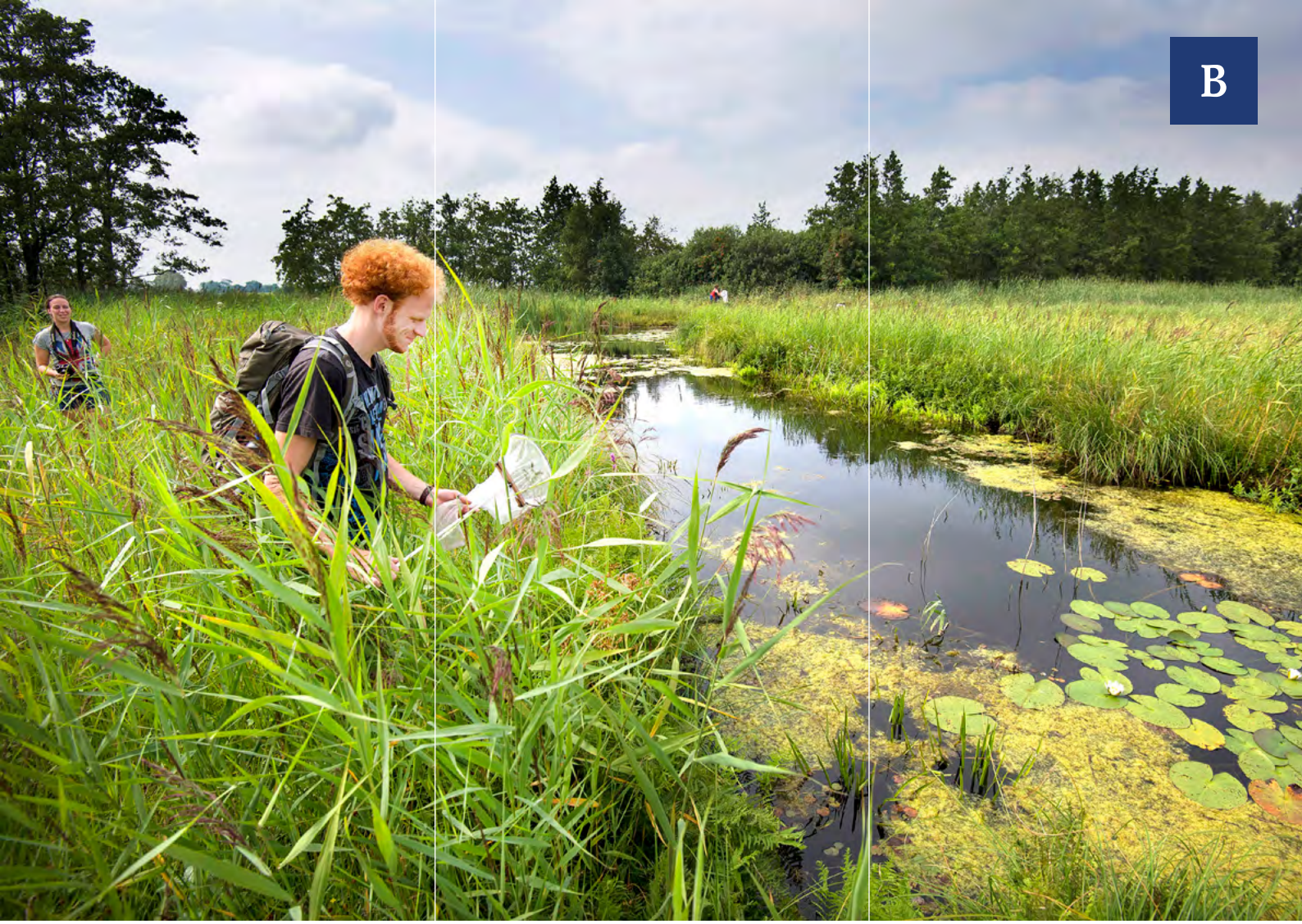
- Raadsleden geven aan dat de dienstverlening aan henzelf in hun ogen nog niet van voldoende kwaliteit is, maar over het algemeen sinds 2018 wel is verbeterd. Zo is op de financiële stukken een duidelijke inhaalslag gemaakt.
- Aandachtspunten zijn dat de stukken op tijd aangeleverd moeten worden en dat deze niet te lang en te technisch moeten zijn. Ook geven sommige raadsleden aan dat de werkorganisatie weinig flexibel is en een (te) rigide planning heeft.
- Ook wordt er vanuit fracties op gewezen dat rechtstreeks contact met medewerkers moeilijker is geworden dan voorheen. Als voorbeeld is genoemd dat mail- en telefoongegevens van medewerkers niet (meer) op stukken staan.
- De meeste raadsfracties geven expliciet aan dat zij vertrouwen hebben in de werkmaatschappij. Alle fracties, ook degene die kritisch staan ten opzichte van de werkorganisatie, zeggen eigenaarschap en verantwoordelijkheid te voelen voor organisatie en medewerkers.

3.4.3 Analyse

- De dienstverlening aan de besturen van de beide gemeenten is verbeterd, maar wordt niet breed ervaren als een geoliede machine.
- Deels zien we dat de kritiek op het gebied van bestuurlijk comfort (met name bij raden) samenhangt met een ervaren onvermogen van de organisatie om aan de verwachtingen te voldoen; deels is dit onlosmakelijk verbonden met deze constructie van samenwerken die naar haar aard complex is.
- De organisatie kent ambtelijk veel verloop en heeft (te) weinig capaciteit beschikbaar in termen van strategisch vermogen. Dat wordt gezien door de bestuurders en leidt tot een gevoel van 'is de organisatie er wel voor ons'. Andersom zijn er ook bestuurlijke mutaties geweest, waar de organisatie op moest inspelen.
- Met name de onderlinge houding speelt daarbij een rol: aan de ene kant leeft het beeld: 'de werkmaatschappij doet onvoldoende wat ze moet doen'. Aan de andere kant leeft het beeld: 'het bestuur vraagt te veel en geeft geen richting aan'.
- 8KTD is een samenwerkingsverband van twee autonome gemeenten en vanuit die optiek zijn verschillen fundamenteel gerechtvaardigd. De samenwerking kan echter efficiënter met gelijke procedures, waarbij nog steeds oog kan zijn voor inhoudelijke verschillen tussen de gemeenten.

3.5 Conclusies

- In dit hoofdstuk is de dienstverlening vanuit de werkmaatschappij 8KTD belicht aan inwoners en de besturen; dat laatste met betrekking tot de ambities en directe ondersteuning.
- We zien dat niet gestructureerd wordt gemonitord op de directe dienstverlening; de cijfers die er zijn, geven het beeld dat de dienstverlening aan inwoners aan de maat is. De totstandkoming van de ambities en opgaven van de gemeenten wordt wel gestructureerd gemonitord. Hier zien we dat de gemeenten goed worden bediend maar dat in de beeldvorming veel aandacht uitgaat naar de verschillen tussen de gemeenten. Het bestuurlijk comfort (resultaat van directe dienstverlening aan de besturen) is niet optimaal.
- Al met al geeft het onderzoek op dit punt het beeld dat de werkmaatschappij op zich goed werk levert vanuit 'samen', maar dat de gerichtheid meer uitgaat naar de 'tenzij'. In hoofdstuk 2 zagen we dat de beide gemeenten veel maatschappelijke opgaven gemeen hebben. Meer harmonisatie ligt dus in de rede, waarbij er wel aandacht moet blijven voor de diverse culturen die de gemeenten kennen.
- Bovendien kan nog worden gewonnen aan het gelijktrekken van procedures, ook en met name tussen de beide gemeenteraden. We zien dat hierin wel betekenisvolle stappen worden gemaakt.



HOOFDSTUK 4

Organisatie

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop 8KTD vormgeeft aan de ambities, door middel van de gezamenlijke organisatie. Omdat via deze evaluatie de vorderingen sinds het AEF-onderzoek worden onderzocht, belichten we eerst hoe de aanbevelingen van AEF (zie bijlage) werden omgezet in plannen.

Daarna belichten we verschillende aspecten van de organisatie, waarbij we zien of en hoe de aanbevelingen van AEF ter hand zijn genomen. Daarbij komen feiten en beelden aan de orde. Daarna belichten we de stand van de huidige organisatie aan de hand van kengetallen. Het hoofdstuk sluiten we af met conclusies.

4.2 Organisatieontwikkeling

Een centraal onderwerp in dit onderzoek is de ontwikkeling van de organisatie sinds het doorvoeren van de aanbevelingen van AEF. Dat begint met de vraag hoe 8KTD de aanbevelingen van AEF heeft doorvertaald naar concrete plannen.

In november 2019 heeft 8KTD met de organisatie een visie en missie opgesteld waar men met elkaar voor wil staan:

8KTD is een moderne, transparante, innovatieve en professionele organisatie die inspeelt op de behoefte van de mienskip en elkaar. De kernwaarden zijn plezier, mens centraal, samenwerken, verantwoordelijk en betrouwbaar.

Om de visie en de missie te implementeren is aan het begin van 2020 een **programma organisatieontwikkeling** ontwikkeld. Daarin zijn drie pijlers ingericht: goed werkgeverschap, de professionele organisatie (later verbijzonderd naar resultaatgericht werken) en optimale dienstverlening. Plan was om dit vorm te geven door te investeren in leiderschap, in teams en medewerkers, en in de bedrijfsvoering.

Echter, de detailuitwerking van het programma organisatieontwikkeling bestaat op dit moment alleen in concept. De belangrijkste reden daarvoor is dat corona uitbrak toen het stuk voorlag om geformaliseerd te worden. Het programmaplan en organisatieontwikkeling raakten vervolgens op de achtergrond.

Een van de instrumenten voor organisatieontwikkeling is de A3 methodiek. In de A3 methodiek worden succesbepalende factoren vastgesteld. Dat zijn in ieder geval goed werkgeverschap, resultaatgericht werken en optimale dienstverlening. Daarbij zijn 2021 in de A3 methodiek nog drie extra onderwerpen opgenomen. Dat zijn 'financieel in control', 'geoptimaliseerde bedrijfsprocessen' (waaronder werken volgens de LEAN-methodiek) en 'datagedreven sturen'. Deze laatste twee worden daarbij gekwalificeerd als een 'wens'. Deze hoeven niet verplicht verwerkt te worden in de A3 methodiek.

Financieel in control is wel een verplicht onderwerp in de A3 methodiek. ICT, communicatie, procesoptimalisatie en opleidingen zijn 'tools' die worden ingezet om de doelen van de drie verschillende pijlers te halen.

4.2.1 Organisatiestructuur en werkwijze

De werkmaatschappij is opgebouwd uit drie clusters: bedrijfsvoering, sociaal domein en ruimtelijk domein. Verder zijn de afdelingen beheer, die formeel onderdeel uitmaken van de 'eigen' gemeente, verbonden aan de werkmaatschappij via de gezamenlijke aansturing in het MT en door het feit dat zij vanuit de werkmaatschappij worden ondersteund in bijvoorbeeld HRM en financiën. Zie figuur 9 voor een schematisch overzicht.

Structuur

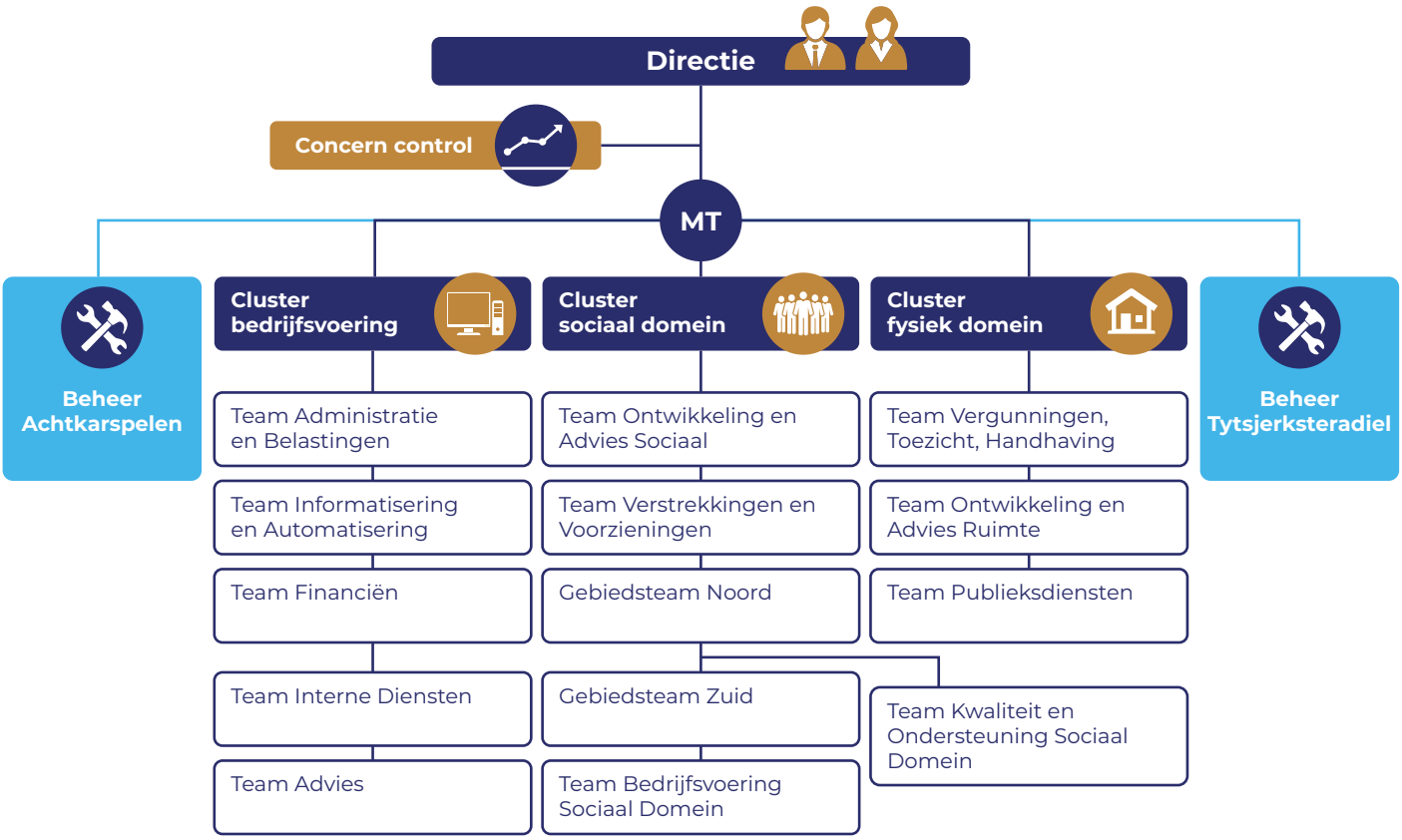
In 2018 deed AEF een voorstel met betrekking tot de formatie van de organisatie. Dit voorstel is ingevoerd en per 1 januari 2019 maakt dit beleid onderdeel uit van het takenpakket van de werkmaatschappij ten behoeve van de gemeenten. Verder werden de teams Sociaal Domein als gebiedsteams in de werkorganisatie ondergebracht; de medewerkers van deze teams waren eerder werkzaam vanuit andere organisaties, deze herinrichting ging eind 2019 van start.

Vanuit de werkmaatschappij worden nu de meeste taken ten behoeve van de gemeenten uitgevoerd. De onderdelen Beheer zijn bij de gemeenten 'achtergebleven'; zij hebben hun eigen opbouw en werkwijze. Het sportbeleid van Tytsjerksteradiel is opgenomen in de werkmaatschappij (team Ontwikkeling en Advies Sociaal), terwijl het sportbeleid van Achtkarspelen onderdeel is van de afdeling beheer. De uitvoering van sport zit bij beide gemeenten in de afdeling beheer.

In veel opzichten worden echter alle onderdelen beschouwd als ware het één organisatie. Illustratief hiervoor zijn de aansturing vanuit één MT (directie en clustermanagers), een gezamenlijke afdeling personeelszaken die alle onderdelen ondersteunt, een gezamenlijke OR en de integrale organisatieontwikkeling. Ook de medewerkerstevredenheidsonderzoeken werden over de hele breedte uitgevoerd.

	Speerpunten		
Uitwerkingslijnen	**Goed werkgeverschap**	**Resultaatgericht werken**	**Optimale dienstverlening**
Leiderschap	Sturingsfilosofie en leiderschapstraject		
Bedrijfsvoering	Visie op bedrijfsvoering, IM, Communicatie, HRM, Opleidingen, etc.		
Teams / medewerkers	Team- en clusterplannen, ontwikkeling individueel en in teams		

Figuur 8 **Samenhang elementen programma organisatieontwikkeling (bron: 8KTD)**



Figuur 9 **Organisatiestructuur 8KTD, augustus 2020.**

Topstructuur en leidinggevenden

In de tekst van de Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) staat dat de directie de uitvoering van de taken van het Openbaar Lichaam (de werkmaatschappij) aanstuurt. Dit houdt onder andere de vertaling in van de opdrachten van een opdrachtgever of de opdrachtgevers aan de opdrachtnemer naar opdrachten voor de leidinggevenden. De GR maakt verder melding van leidinggevenden die verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse leiding van 8KTD. De leidinggevenden dragen volgens de GR zorg voor de kwaliteit van personeel en organisatie, beheer en bedrijfsvoering, en voor het zijn van een (aantrekkelijke) werkgever voor de huidige en toekomstige medewerkers van de Werkmaatschappij 8KTD. De leidinggevenden worden op voorstel van de directie benoemd en ontslagen door het Dagelijks Bestuur. De directie voert met de leidinggevenden structureel een leidinggevendenoverleg. Daarin komen – aldus de GR -periodiek de opdrachten aan de opdrachtnemer, de vertaling van de opdrachten naar de leidinggevenden en de uitvoering van de opdrachten aan de orde. In het leidinggevendenoverleg heeft de directie een signalerende rol met betrekking tot het dagelijks functioneren van 8KTD.

In de benchmark wordt op hoofdlijnen de span of control in beeld gebracht. Dit bestaat uit de verhouding tussen alle leidinggevenden (zowel primair proces als overhead) en alle lagen van de organisatie. Indien we dit vergelijken ten opzichte van andere organisaties, dan zien we dat het aantal medewerkers per leidinggevende voor 8KTD op 20,7 ligt. Gemiddeld is dit 22,6 medewerkers per leidinggevende. Binnen de werkmaatschappij wordt ervaren dat de span of control juist hoger zou liggen dan gemiddeld. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat niet iedereen die als leidinggevende wordt geteld, daadwerkelijk leiding geeft aan een groep medewerkers. De clustermanagers zijn wel leidinggevende, maar geven direct leiding aan de teamleiders. De teamleiders op hun beurt geven leiding aan teams, die bestaan uit een (soms grote) groep medewerkers. Juist op het niveau van teamleiders is (in het medewerkerstevredenheidsonderzoek) gemeten dat de ervaren werkdruk hoog is. Dit laatste hangt samen met de grootte van de teams, het bedienen van twee gemeentebesturen en de complexiteit die daarmee gepaard gaat en de geringe strategische capaciteit waardoor teamleiders hiervoor worden aangekeken.

AEF wijst op de noodzaak van een heldere gezagslijn als voorwaarde voor het beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De **Besturingsfilosofie** van 23 november 2020 beschrijft concreet de verschillende verantwoordelijkheden van het MT en de teamleiders. De besturingsfilosofie geeft een schets van

hoe de organisatie is opgebouwd, zowel wat betreft governance als de verschillende onderdelen van de organisatie. Ook is op grote lijnen duidelijk hoe de verantwoordingslijnen lopen. Uit management- en bestuursrapportages blijkt dat ook op meer detailniveau de verantwoordelijkheden met betrekking tot de verschillende taken binnen de werkorganisatie zijn verdeeld in de organisatie. Leidinggevenden binnen 8KTD zijn *samen* verantwoordelijk voor de te behalen resultaten. Volgens de besturingsfilosofie vraagt dit integraal afstemmen van overstijgende opgaven en veel ruimte en verantwoordelijkheid om naar eigen inzicht de hieruit afgeleide deelopdrachten te realiseren. Leidinggevenden zijn op de overstijgende én teamresultaten aanspreekbaar, aldus de besturingsfilosofie.

De topstructuur bestaat uit twee directieleden, die fungeren als de eerste adviseur richting de twee gemeentebesturen in de rol van gemeentesecretaris, en ook eindverantwoordelijk zijn voor de prestaties van de werkmaatschappij 8KTD. Daarnaast zien we een MT waarin de directie met de clustermanagers stuurt op de organisatie. Dat betreft dan zowel de werkmaatschappij 8KTD als de beide afdelingen Beheer van de afzonderlijke gemeenten. Per 2021 wordt een leidinggevendentraject ingezet dat de leidinggevenden als team(s) en individueel in hun kracht moet zetten en de noodzakelijke vaardigheden moet helpen ontwikkelen.

Werkwijze

De interne evaluatie van eind 2019 geeft aan dat **processen gedeeltelijk zijn geharmoniseerd** en beleid gedeeltelijk op elkaar is afgestemd.[6] Hier wordt nog ruimte gesignaleerd vanuit de limiet 'samen, tenzij'. Op korte termijn gaat een traject van start om de processen (verder) te optimaliseren, harmoniseren en digitaliseren. Voor dit project **Procesoptimalisatie,** waarbij gekeken wordt naar processen op de werkvloer en efficiëntieverbeteringen, is recent een projectleider aangetrokken. Het doel van dit project is om naast een heldere werkwijze ook een financiële besparing op te leveren. In het hoofdstuk 'financiën' wordt uitgebreider ingegaan op deze 'ombuigingslijn 5'.

Als uitwerking van de pijler 'professionele organisatie' loopt een project **Resultaatgericht werken**. Dit is een vrij gedetailleerd plan dat ook acties stelt voor de komende jaren tot en met 2023. Resultaatgericht werken moet bijdragen aan het doelmatig en doeltreffend vertalen van vragen vanuit het bestuur en de mienskip naar organisatiedoelen, en om deze organisatiedoelen vervolgens te koppelen aan concrete, meetbare (individuele) resultaten. Met resultaatgericht werken kunnen leidinggevenden sturen op resultaten en medewerkers begeleiden naar het nemen van meer verantwoordelijkheid. Ook moet het bijdragen aan het verlagen van de werkdruk door het beter leren stellen van prioriteiten en het goede gesprek daarover te voeren. In de A3-methodiek worden de doelen van de organisatie doorvertaald naar doelen en resultaten voor teams. Ook leren medewerkers en leidinggevende SMART afspraken te maken – over resultaten, benodigdheden en de persoonlijke ontwikkeling die nodig is voor succes. De jaarplannen worden vier keer per jaar besproken tussen clustermanagers en directie. Clustermanagers bespreken het op hun beurt in dit ritme met de leidinggevenden.

In januari 2020 is een **Dienstverleningsplan** geformuleerd. Meer hierover in paragraaf 3.2. De ambitie is om de voortgang bij te houden middels metingen en analyses. De verantwoordelijkheid dat doelen behaald worden, ligt bij teamleiders en MT.

Verder werd in juni 2020 een **Informatiestrategie** gepresenteerd met de ambitie om naar een moderne, transparante, innovatieve en professionele organisatie toe te gaan. De strategie is afgeleid van de missie en visie van de organisatie en bevat vier pijlers: 'Maximaal de klant centraal', 'Borgen publieke waarden in de digitale samenleving', 'Digitale transformatie en innovatie' en 'Architectuur- en inrichtingsprincipes'. In dit document wordt de 'wat'-vraag beschreven en niet de 'hoe'-vraag. Deze vraag wordt ingevuld samen met de teamleiders en collega's.

Bedrijfsvoering

Zowel voor de beide gemeenten als de werkmaatschappij worden projecten op het gebied van bedrijfsvoering gestructureerd gemonitord met voortgangsrapportages. In de managementletter van de accountant op basis van een interim controle in november 2020 wordt opgemerkt dat de directie en het management van de organisaties verbeteringen hoog op de agenda hebben staan en hierin nauwgezet en gestructureerd werken. Ondanks de beperkingen van COVID-19 en de lockdown heeft de organisatie toch mooie stappen daarin kunnen zetten, aldus de accountant. De meeste kritische bevindingen vanuit de managementletter 2019 werden opgelost of in uitvoering genomen.

Beelden

- Het onderbrengen van de beleidsteams in de 8KTD-organisatie wordt door bestuurders, management en medewerkers als een verbetering gezien. Hiermee kwam

6 'Kiezen voor succes': Een tussenevaluatie. Februari 2020

een einde aan de 'driehoeksrelatie' tussen de beide beleidsafdelingen vanuit de gemeenten en de uitvoering door 8KTD. Beleid en uitvoering zitten nu dicht bij elkaar. Dat geeft het voordeel dat beleid voeling heeft met de uitvoering en vice versa. Vanuit beleidsmedewerkers wordt echter wel aangeven dat zij nu sterke directe druk ondervinden van zowel bestuur als de uitvoering.

- Desalniettemin wijzen medewerkers nog vaak op uiteenlopende werkwijzen en het feit dat er medewerkers zijn die zich uitsluitend richten op één gemeente. Dit geldt voor meerdere afdelingen. De samenvoeging is in hun ogen nog (lang) niet voltooid.

- In de interne evaluatie wordt geconstateerd dat de onderdelen van de gemeenten nu worden aangestuurd als één organisatie met één MT. Door deze aanpassing van de structuur is de rolduidelijkheid verbeterd, aldus de opstellers. De interne evaluatie geeft nog wel aan dat in de organisatie behoefte is aan een leiderschapstraject en het handelen naar rollen.

- De besturingsfilosofie is weliswaar opgeschreven, maar leeft niet. Medewerkers geven in gesprekken aan dat het management op afstand staat ten opzichte van de werkvloer. Voor clustermanagers geldt dit (veel) meer dan voor teamleiders, waarover de beelden van nabijheid verschillen. De teamleiders pakken zowel ten behoeve van bestuurders (portefeuillehouders) als medewerkers zaken op; over de rol van de clustermanagers is zowel onder bestuurders als medewerkers onduidelijkheid.

- Er zijn inspanningen gedaan om beleid en uitvoering te harmoniseren, waarbij het per portefeuille wisselt hoe ver men daarbij is. Het MT ziet dit, maar signaleert hierin ook een positieve ontwikkeling. Vanuit het MT wordt in dit kader genoemd dat de financiële uitdagingen hiermee samenhangen: met name het in control komen en voorbereiden van bezuinigingen hebben weerslag gehad op de organisatie.

- Veel medewerkers stellen dat zij nog steeds nadelige gevolgen ondervinden van het feit dat de werkmaatschappij voor twee gemeenten werkt. Als achtergronden worden de 'tenzij' genoemd (in opgaven en beleid, soms wettelijk bepaald) maar ook de verschillende procedures (raden) en uiteenlopende bestuursstijlen (ook hier: raden). Bestuurders (collegeleden) geven hierbij aan dat zij zien dat medewerkers worden geconfronteerd met verschillende vragen vanuit de beide gemeenten, maar dat zijzelf ook moeten schakelen met hun eigen raad en ook aan die kant aan verwachtingen moeten voldoen. Zij waarderen de – in hun ogen – toenemende 'professionaliteit' waarmee de medewerkers omgaan met deze 'tenzij', waarbij sommige portefeuillehouders wel aangeven dat zij meer eigenaarschap zouden willen zien.

- Medewerkers ondervinden ruimte en verantwoordelijkheid van hun teamleider. Vaak geven zij wel aan dat de werkdruk hoog is. De verantwoordelijkheid in de organisatie is zo verdeeld dat het aan medewerkers zelf wordt overgelaten om te prioriteren. De combinatie van loyaliteit en vragen vanuit politiek-bestuurlijke hoek geeft dan het risico op een hoge werkdruk. Hierop wordt dan ook vaak gewezen. Ook heerst er nog rolonduidelijkheid binnen de organisatie (wie is waarvan). Op papier is veel geregeld, maar de afronding blijft in de ogen van meerdere gesprekspartners hangen.

- De samenwerking binnen de organisatie verloopt volgens veel medewerkers nog steeds 'stroef'. Oude patronen en netwerken vanuit de 'oude' gemeenten spelen nog steeds een rol. Ook belemmert het feit dat op verschillende locaties wordt gewerkt (ook vóór corona) de samenwerking. Bovendien is er veel verloop, waardoor mensen elkaar (opnieuw) moeten 'vinden'.

- Medewerkers wijzen verder nog op de grote hoeveelheid procedures en (verschillende) systemen. Vanuit concerncontrol wordt daartegenover gesteld dat verantwoordelijkheden lager in de organisatie alleen mogelijk zijn als processen goed zijn beschreven. In de jaren 2021-2024 wordt deze slag gemaakt.

4.2.2 Organisatiecultuur

Identiteit

AEF geeft in het rapport aan dat de gewenste cultuur voor de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke samenwerking moet worden gedefinieerd. Cultuurontwikkeling is heel concreet, het gaat om zichtbaar gedrag. De medewerkers maken uiteindelijk de cultuur. AEF adviseert dat de clustermanagers en de teamleiders actief werken aan het laten landen van de gewenste cultuur in alle organisatieonderdelen.

In november 2019 heeft 8KTD met de organisatie een visie en missie opgesteld. Met de visie en missie van 8KTD wordt voor de hele organisatie gestuurd op een eigen cultuur. Het motto in de visie en missie is: 'Wij, alle ambtenaren van de

gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen, werken samen in 8KTD'. De uitwerking van dit motto is een stip aan de horizon met vijf elementen: plezier, mens centraal, samenwerken, verantwoordelijk en betrouwbaar. De missie en visie zijn opgesteld in een participatief traject waarbij 200 medewerkers ideeën en beelden over de organisatie met een projectgroep hebben gedeeld.

Beelden

- Medewerkers en management geven aan dat in de regel collega's vriendelijk, enthousiast en welwillend zijn om te helpen. Ook wordt de grote loyaliteit vaak genoemd.

- Als nadelen worden genoemd interne gerichtheid en veel controles. Er wordt vaak aan de organisatie en de samenwerkingsconstructie tussen de beide gemeenten gerefereerd als complex, omslachtig en moeizaam.

- De visie en missie zijn via posters en dergelijke in de organisatie bekend gemaakt, maar leven in de ogen van medewerkers niet. 'Er is veel moeite voor gedaan, maar het is niet geland'. Mensen die al langer in de werkmaatschappij werken, lijken zelfs sceptisch te zijn. De visie die is gemaakt, geeft in de beleving onvoldoende concrete handvaten om het 'van papier' te krijgen. Er wordt verteld dat er wel sessies werden gehouden, maar (in 2019; vóór de coronacrisis) steeds vaker werden afgezegd.

- Medewerkers wijzen erop dat de oude culturen van de beide – deels - voormalige gemeentelijke organisaties nog steeds doorklinken.

- Medewerkers wijzen ook op het 'identiteitsprobleem' van 8KTD. Zo verwijzen de e-mailadressen nog steeds naar een van beide gemeenten, terwijl veel medewerkers voor beide werken. Dit leidt ook tot misverstanden.

4.2.3 Huisvesting

Beide gemeenten hebben een eigen gemeentehuis. Het gemeentehuis van Tytsjerksteradiel staat in Burgum en het pand in Buitenpost is van de Gemeente Achtkarspelen. Deze panden zijn wat betreft werkplekken, oppervlakte en balieplekken zeer vergelijkbaar. De werkmaatschappij 8KTD opereert vanuit deze twee panden. Daarnaast beschikken de gemeenten over meer panden, waar met name de medewerkers van hun buitendienst zijn gehuisvest.

Op basis van ons benchmarkonderzoek zien we dat de kosten per fte voor de gemeentelijke huisvesting lager liggen dan gemiddeld. Dit uit zich met name in de lagere kosten voor onderhoud gebouwen en inventaris, dotaties onderhoudsvoorzieningen en rentelasten betreffende de huisvesting. Ook kosten voor schoonmaak, receptie/telefooncentrale en drukkerij/repro liggen lager dan gemiddeld. Deze lagere kosten kunnen duiden op andere gemaakte keuzes met betrekking tot de (interne en externe) dienstverlening. Het aantal m2 per fte is iets hoger dan gemiddeld. De huisvestingskosten per m2 liggen 38% lager dan gemiddeld.



Burgum, Tytsjerksteradiel



Buitenpost, Achtkarspelen

Adviesrapport Colliers

In 2019 bracht bureau Colliers naar aanleiding van de huisvestingvraag van de gebiedsteams sociaal domein een breed adviesrapport uit over de visie, wensen en behoeften van verschillende teams met betrekking tot huisvesting, werkomgeving en werkplekconcept. Het rapport concludeerde dat er ruimte was voor efficiency in het ruimtegebruik en bood alternatieven voor de huisvesting van de gebiedsteams. Voor de langere termijn stelde het bureau uit onderzoek vast dat de organisatie tevredener is met de locatie Buitenpost als werkomgeving, en dat over Burgum wordt aangegeven dat dit geen prettige locatie is om te werken. Met een efficiëntere indeling en door te gaan werken met een flexfactor is het haalbaar om de gehele Werkmaatschappij op locatie Buitenpost te vestigen. Er moet dan wel een flexibeler werkcultuur komen; op dit moment zijn medewerkers gehecht aan hun eigen werkplek, aldus Colliers. Concentratie van de organisatie in Buitenpost vergt een aanvankelijke investering op werkplekken, een verbouwing van de werkomgeving en mogelijk uitbreiding.

De structurele opbrengst zou volgens inschattingen € 3 miljoen per jaar zijn, staat te lezen in het rapport van Colliers. In de benchmark die Berenschot in 2021 uitvoerde (zie paragraaf 4.3) is te lezen dat de huidige kosten voor Facilitaire Zaken lager liggen dan het gemiddelde.

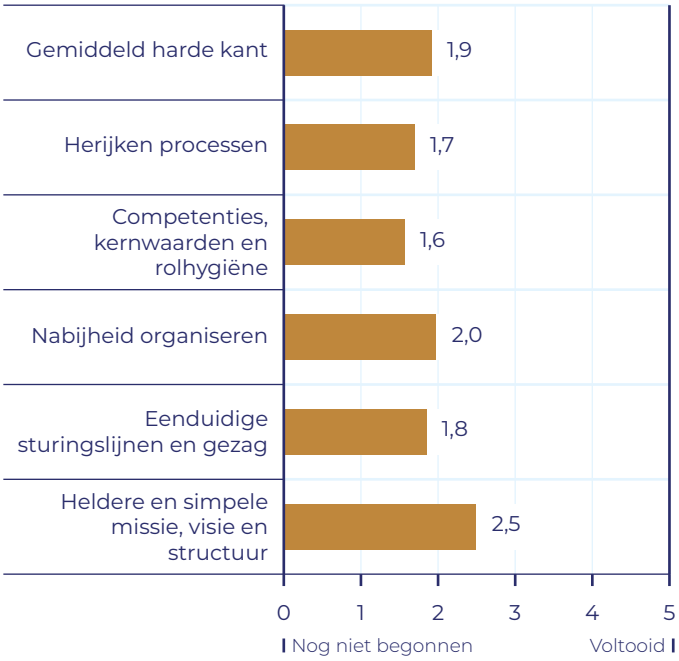
Beelden

- In de praktijk werken medewerkers vaak op hun 'oude' locatie waar zij al werkten vóór de fusie.
- Dit werkt het voortbestaan van de 'oude' culturen in de hand, zo is de indruk van zowel management als medewerkers.
- Medewerkers ervaren het als lastig om te werken in een organisatie met meerdere locaties; het beperkt noodzakelijke dwarsverbanden in het werk en (ook toevallige maar daarmee niet minder nuttige) contacten.
- De coronacrisis bracht met zich mee dat de meeste medewerkers thuis werkten. In eerste instantie werd dit beleefd als een razendsnelle ontwikkeling, waarbij veel mogelijk werd. Nu het thuiswerken wat langer duurt, is behoefte aan (afspraken over) thuis bereikbaar te zijn, het faciliteren van thuiswerken en goede telefonie.

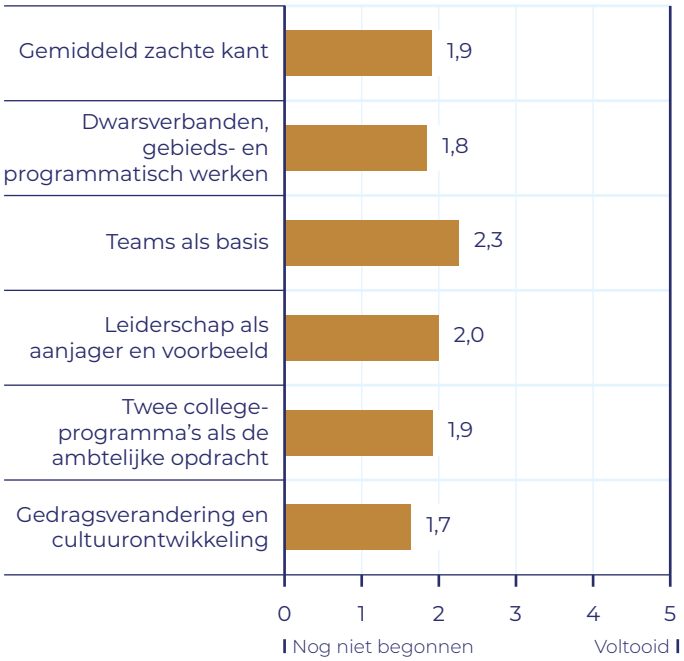
4.2.4 Beleving van de organisatieontwikkeling

Tot slot van dit deel over de ontwikkeling van de organisatie belichten we hoe dit in het algemeen wordt beleefd. Medewerkers geven aan dat het implementeren van de aanbevelingen van AEF 'work in progress' is. Zij waarderen de verschillende actielijnen hierin verschillend. De verschillende teams als basis voor organisatieontwikkeling, de visie en missie en de harde structuurveranderingen worden het hoogst gewaardeerd.

Wanneer in focusgroepen aan medewerkers wordt gevraagd om aan te geven hoever 8KTD is in de ontwikkeling van de aanbevelingen van AEF op een schaal van 'nog niet begonnen' tot 'voltooid', ontstaat het volgende beeld:



Figuur 10 **Resultaten uitvraag focusgroepen voortgang implementatie AEF, harde kant**



Figuur 11 **Resultaten uitvraag focusgroepen voortgang implementatie AEF, zachte kant**

- Door medewerkers wordt aangegeven dat er nog steeds geen 'team' is ontstaan. Zelfs stellen enkele medewerkers hier en daar in de werkmaatschappij dat in sommige delen van de organisatie het vertrouwen ook niet groeit.
- Medewerkers geven aan dat de visie en missie wel geschreven zijn, maar nog niet echt geland is in de organisatie

- Met betrekking tot ontwikkelingsplannen (bijvoorbeeld de invoering van A3-plannen) wordt aangegeven dat dit tijd nodig heeft. Bovendien heeft corona ervoor gezorgd dat veel zaken anders liepen. Corona heeft niet geholpen bij de organisatieontwikkeling en heeft de meetbaarheid beperkt.

- De werkdruk belemmert de aandacht voor ontwikkeling; de focus ligt op (het afkrijgen van) de dagelijkse bezigheden. Met name van de teamleiders wordt veel verwacht; bij hen is de (werk)druk hoog.

- De politieke belangstelling vanuit de raden voor de (wensen en kosten van) werkorganisatie, gecombineerd met de druk die ontstaat uit diezelfde raden door een ervaren veelheid van verschillende wensen, leidt bij medewerkers tot de indruk dat de raden geen eigenaarschap voor de organisatie voelen. Het signaal dat burgemeesters hierover richting hun raad afgaven, wordt gewaardeerd.

- Onder het (hogere) management is het idee dat de basis nu op orde is gebracht. Vooruitkijkend is de vraag, gegeven wat op de gemeenten afkomt, of de organisaties daarvoor al de (strategische) competenties in huis heeft.

- Zeer regelmatig wordt als meest beperkende factor voor de verdere ontwikkeling van de organisatie genoemd dat er geen 'hoger doel' is, of een 'stip op de horizon'. Dit beperkt het strategisch denken, zo wordt aangegeven. Ook als de beoogde ontwikkelingen worden gerealiseerd, loopt de organisatie al snel tegen de maximale meerwaarde aan die zij in deze constructie kan bieden. Deze blijft inherent ingewikkeld en moeilijk.

4.2.5 Analyse

- Naar aanleiding van het rapport van AEF is organisatiestructuur van 8KTD aangepast. Beleid is verschoven naar de werkmaatschappij en de teamstructuur in het sociaal domein is aangepast. Deze ontwikkeling heeft voor meer duidelijkheid gezorgd.

- In tegenstelling tot 'volledige' ambtelijke fusies, zijn bij Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel delen van de oorspronkelijke gemeentelijke organisaties bij deze gemeenten 'achtergebleven'. Er wordt echter gestreefd naar een eenduidige aansturing en werkwijze als één werkmaatschappij 8KTD inclusief deze beide onderdelen. De beide afdelingen beheer verschillen echter wel van elkaar in filosofie (regie versus zelf doen) en werkwijze.

- Naast de structuurwijziging zijn een visie en missie opgesteld. De visie en missie worden op hoofdlijnen uitgewerkt tot pijlers voor organisatieontwikkeling, maar het is meer een impliciete samenhang dan dat er een gedetailleerd programma organisatieontwikkeling is opgesteld.

- Wel zijn er concrete afzonderlijke stappen in de organisatieontwikkeling met een projectplan resultaatgericht werken, de invoering van A3-methodiek en een leidinggevendentraject dat later dit jaar start. Ook wordt een project gestart rond procesoptimalisatie en zijn er inmiddels een dienstverleningsplan en een informatiestrategie ontwikkeld. We zien dus planvorming die wel is afgeleid van de (implementatie van de) missie en visie, maar zonder samenhangend overkoepelend programma.

- In eerste instantie is er meer aandacht geweest voor de harde kant dan de zachte kant. Cultuur wordt nu opgepakt; de strategie is überhaupt onderbelicht.

- 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.

- Een belemmerende factor is dat cultuurverschillen tussen de gemeenten en hun (oorspronkelijke) organisaties nog steeds een rol spelen. De gemeentelijke organisaties verschilden en volgens medewerkers zijn deze cultuurverschillen nog steeds merkbaar. Het is een bekend gegeven dat bij ambtelijke samenwerkingen juist de cultuurverschillen het succes sterk bepalen en ook hardnekkig kunnen zijn. Na zoveel jaar en met zoveel verloop zouden in ieder geval deze cultuurverschillen toch uitgevlakt moeten zijn.

- De huisvesting is een in het oog springend onderwerp waar de organisatieontwikkeling en de politiek-bestuurlijke gevoeligheid elkaar raken. Van één werklocatie is daarom (vooralsnog) geen sprake; 8KTD opereert vanuit de gemeentehuizen van de beide gemeenten.

4.3 Uitkomsten benchmark met andere gemeentelijke organisaties

Voor de werkorganisatie 8KTD (inclusief taken die nog bij de twee individuele gemeenten zijn belegd) heeft Berenschot in een separaat traject een benchmarkonderzoek uitgevoerd. In deze paragraaf gaan we in op de belangrijkste uitkomsten van de benchmark voor de 8KTD.[7]

We geven de uitkomsten terug op hoofdlijnen voor de vergelijkingsgroep van gemeentelijke organisaties van vergelijkbare omvang. Hierbij hebben we een referentiegroep samengesteld gebaseerd op vergelijkbaar inwoneraantal (+/- 60.000), evenals diverse ambtelijke samenwerkingsverbanden om de vergelijkbaarheid met 8KTD te vergroten. Voor de gedetailleerde uitkomsten verwijzen wij naar de bijlage.

4.3.1 Algemene uitkomsten benchmark formatie en kosten

Het uitgangspunt van de vergelijking betreft de apparaatskosten. Dit is de optelling van de loonkosten, inhuurkosten (bovenop de vastgestelde formatie), materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden en gecorrigeerd voor eventuele opbrengsten uit diensten voor derden.

De totale apparaatskosten (primair proces plus overhead) per inwoner zijn voor 8KTD 5% hoger dan gemiddeld in de referentiegroep. Omgerekend betekent het dat de apparaatslasten ongeveer € 3,2 miljoen hoger zijn dan vergelijkbare organisaties. Deze afwijking valt zodanig binnen de bandbreedte dat we voor 8KTD spreken van een *apparaat van gemiddelde omvang*.

De apparaatskosten voor het primaire proces zijn 7% hoger dan gemiddeld (+€ 3,5 miljoen). Er wordt in het primaire proces meer formatie ingezet dan gemiddeld (+100,8 fte, met name de uitvoerende formatie). De inhuurkosten en kosten van taken belegd bij derden zijn lager dan gemiddeld en daarnaast heeft de organisatie opbrengsten uit diensten voor derden (onder andere doordat in het sociaal domein lichte zorg wordt verleend, waar we dit voor de benchmark als programmakosten beschouwen). Hierdoor vallen de apparaatskosten per saldo binnen de bandbreedte van gemiddeld.

Verder zien we dat de beleidsformatie in totaal gemiddeld is qua omvang; dit kwam al aan de orde in de paragraaf 3.3.

4.3.2 Aandachtspunten primair proces

Hieronder volgen de benchmarkclusters uit het primaire proces waar de kosten niet direct verklaard kunnen worden aan de hand van de in beeld gebrachte werklastindicatoren, in volgorde van de grootte van de afwijking:

- Het cluster Afval betreft de taken op het gebied van afvalinzameling en -verwerking. Beide gemeenten hebben deze taken anders georganiseerd. De ene gemeente voert de afvaltaken in eigen beheer uit, terwijl de andere gemeente de taken heeft uitbesteed bij OMRIN. In de benchmark worden de totale kosten van beide gemeenten bij elkaar opgeteld en vergeleken met de referentiegroep. Het is daarom niet goed mogelijk om op basis van de benchmark te bepalen of er verschillen tussen de beide gemeenten zijn in de kostenstructuur van deze taak. In totaal zien we dat 8KTD € 1,0 miljoen hogere apparaatskosten heeft. Dit uit zich in een hogere formatie (+€ 0,4 miljoen, +8,6 fte) en hogere materiële kosten (+€ 0,5 miljoen). Het gaat hier om de kapitaallasten van milieustraten en benodigdheden om de afvalinzameling te verrichten, zoals vrachtwagens. De kosten van taken belegd bij derden zijn hier gemiddeld (+€ 0,1 miljoen).
  Een belangrijke indicator van de werklast betreft de adressendichtheid. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten met een hoge adressendichtheid hogere kosten hebben dan gemiddeld. Voor 8KTD is de adressendichtheid lager dan gemiddeld. Mogelijke zoekrichtingen voor de verklaring van hogere kosten zijn keuzes in het dienstverleningsniveau dat wordt geboden en keuzes die worden gemaakt met betrekking tot de milieustraten.

- De kosten voor Wabo (onder andere toezicht en handhaving en vergunningverlening met betrekking tot de omgevingsvergunningen) zijn hoger dan gemiddeld (+€ 0,6 miljoen). Dit zit met name in de hogere formatie die de organisatie kent. De kosten zijn niet in verhouding met de werklast (aantal aangevraagde omgevingsvergunningen), met name op het gebied van vergunningverlening. Een mogelijke zoekrichting voor een verklaring betreft de keuze om taken in een melding weg te zetten (bijvoorbeeld met betrekking tot bomenkap) in plaats van een vergunningverlening. Indien we de totale kosten van het cluster Milieu en duurzaamheid (-€ 0,6 miljoen, voornamelijk door lagere kosten van de omgevingsdienst) er bij optellen, dan zijn de totale apparaatskosten gemiddeld. Deze overlap kan zitten in de taken op het gebied van milieu wat opgepakt wordt door de omgevingsdienst en wat door de eigen organisatie kan worden opgepakt. De totale kosten

7 Zie hoofdstuk 1 voor een korte opmerking vooraf over de toepassing van de benchmark.

zijn dan gemiddeld, waarbij vergunningverlening nog steeds opvalt in relatie tot de werklast. Ook de kosten voor beleid/advies vallen dan op: die zijn juist lager dan gemiddeld.

- Bij Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is sprake van een hogere kosten dan gemiddeld, voornamelijk door de hogere formatie dan gemiddeld (+7,5 fte, +€ 0,6 miljoen). Zoekrichting voor een antwoord op de vraag waardoor deze kosten hoger zijn, is het aantal principeverzoeken die in de benchmark niet in beeld worden gebracht. Daarnaast hanteren de twee gemeenten andere uitgangspunten in het declarabel zijn van de projectleiders (het 'terugverdieneffect'). Bij Achtkarspelen wordt er wel tijd geschreven voor dergelijke projecten (zij het in beperkte mate), waar dat bij Tytsjerksteradiel niet gebeurt. Vanuit onze ervaring weten we dat gemeenten hier verschillende keuzes in maken en dat er drie varianten zijn:
  - Er wordt geen eigen formatie ingezet en alleen ingehuurd zodra dit nodig is (en dan staat er ook dekking tegenover).
  - Er wordt eigen formatie ingezet en er wordt standaard vanuit gegaan dat men zich voor een bepaald percentage terugverdient (bijvoorbeeld 75%).
  - Er wordt eigen formatie ingezet en er worden geen opbrengsten begroot vanuit het declarabel zijn op projecten.

  Onze inschatting is dat de 8KTD als geheel zich met name op de derde variant richt.

- De totale apparaatskosten voor Openbare orde en veiligheid zijn lager dan gemiddeld (-€ 0,8 miljoen). Dit zit enerzijds in lagere kosten voor taken belegd bij derden (-€ 0,3 miljoen, betreft voornamelijk de kosten van de veiligheidsregio), lagere materiële kosten (zoals kosten voor brandweerkazernes en tractiekosten voor BOA) een lagere (beleids)formatie (-2,4 fte). De kosten voor vergunningverlening met betrekking tot APV en Drank- en Horecavergunningen ligt ook lager dan we zouden verwachten gezien het aantal aangevraagde vergunningen.

- De lagere kosten op het gebied van Educatie komt door de lagere materiële kosten (-€ 0,4 miljoen) ten opzichte van het gemiddelde. Dit betreft de vastgoedkosten van scholen. Gezien het aantal scholen (39 scholen in het basisonderwijs en acht in het voortgezet onderwijs) zijn deze lagere kosten opmerkelijk. 8KTD heeft namelijk fors meer scholen dan gemiddeld. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het relatief kleine scholen betreft in de diverse kernen van de gemeenten, en wellicht ook oudere schoolgebouwen betreft, waardoor de kosten voor dit cluster lager zijn dan gemiddeld.

- De totale apparaatskosten voor Belastingen en WOZ zijn lager dan gemiddeld. 8KTD heeft deze taak volledig in eigen huis georganiseerd en doet dit met een vergelijkbare formatieomvang als de referentiegroep. Echter, 8KTD heeft geen kosten van taken belegd bij derden, waardoor de totale kosten lager uit komen (-€ 0,4 miljoen). Het aantal WOZ-objecten is 6% lager dan gemiddeld. Het aantal aanslagregels ligt ook lager dan gemiddeld. Dit kan een indicatie zijn voor een verschil in aantallen belastingen die worden geïnd ten opzichte van de referentiegroep.

- De totale apparaatskosten voor het cluster Groen zijn lager dan gemiddeld (-€ 0,4 miljoen), waar de werklast (aantal hectare groen) juist hoger is dan gemiddeld.

4.3.3 Aandachtspunten overhead

De overheadkosten per fte zijn 25% lager dan gemiddeld (-€ 4,9 miljoen). Indien we corrigeren voor het feit dat de werkmaatschappij 8KTD een hogere vastgestelde formatie heeft, dan zien we dat de overheadkosten per fte nog 12% lager zijn dan gemiddeld. De grootste verschillen zijn te zien in de volgende taken:

- De kosten voor Informatisering en Automatisering zijn fors lager dan gemiddeld (-€ 2,1 miljoen). Met name de materiële kosten vallen op (inventaris/servers en projecten). Het betreft hier een bedrag van € 1,1 miljoen lagere kosten. Daarnaast zijn de kosten voor beleid/advies, systeem- en netwerkbeheer, technische applicatiebeheer, ICT-projecten/applicatieontwikkeling en DIV lager dan gemiddeld (gezamenlijk € 1,0 miljoen).

- Ook de kosten voor Facilitaire Zaken zijn lager dan gemiddeld (-€ 0,6 miljoen). Deze lagere kosten zitten met name op het gebied van schoonmaak van gemeentekantoren en receptie/telefooncentrale. Er zijn vier gemeentekantoren aangemerkt, hetgeen vergelijkbaar is met de referentiegroep. Verschillende keuzes in (intern en extern) dienstverleningsniveau kunnen een rol spelen met betrekking tot de lagere kosten.

- Ondersteuning colleges: de formatie voor medewerkers bestuurszaken (onder andere bestuursadvisering) is lager dan gemiddeld. Ook de formatie van het secretariaat voor bestuur en directie is lager dan gemiddeld. Per saldo gaat het om lagere kosten van € 0,5 miljoen, -6,5 fte). Dit valt

allemaal onder de overheadcategorie bestuurszaken en bestuursondersteuning. Het feit dat er voor twee colleges gewerkt wordt, maakt dat het opvallend is dat de kosten lager liggen dan gemiddeld.

- De apparaatskosten voor communicatie liggen lager dan gemiddeld (-€ 0,4 miljoen), met name op de uitvoerende taken. Dit betreft de kosten voor organisatiebrede communicatie, waaronder ook het verzenden van persberichten, beheer internet/intranet, speeches en voorwoorden, bewaking en advisering huisstijl etc.

- Tot slot zijn de kosten voor Juridische zaken lager dan gemiddeld (-€ 0,3 miljoen). Dit betreft de kosten voor de generieke juridische taken, inclusief ondersteuning aan de commissie Bezwaar en Beroep.

4.3.4 Inhuur

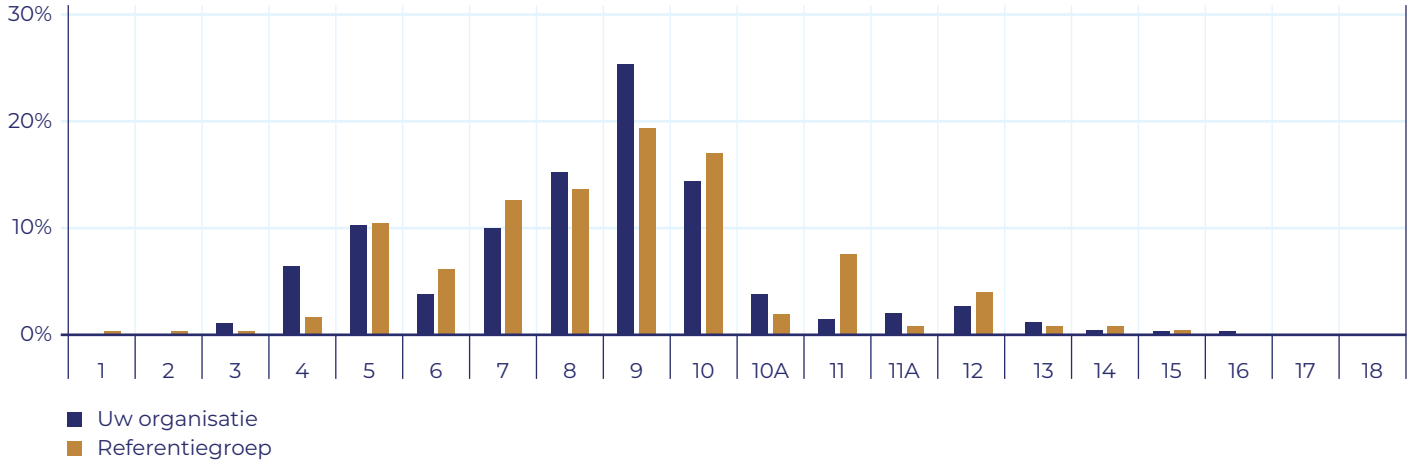
8KTD heeft vrijwel geen inhuurkosten *bovenop* de vastgestelde formatie, waar dit bij andere organisaties (omgerekend op basis van de gemiddelde loonsom) zo'n 20 fte bedraagt. Dit duidt erop dat 8KTD niet werkt met zoiets als een 'flexibele schil'. Gezien de omvang van de vastgestelde formatie lijkt het aannemelijk dat deze ruimte reeds binnen de vastgestelde formatie is opgenomen. De benchmarksystematiek biedt geen zicht op de inzet op inhuur *binnen* de vastgestelde formatie, bijvoorbeeld om vacatures op te vangen.

Het feit dat andere gemeenten gemiddeld 20 fte meer inhuur hebben, betekent niet dat 8KTD minder inzetbare fte heeft dan andere gemeenten. Dit is ook te zien aan het feit dat 8KTD hogere loonkosten heeft door een hogere eigen formatie: 105,5 fte boven het gemiddelde waarvan 100,8 in het primair proces. Wat betreft inhuur zit 8KTD € 1,3 miljoen lager dan andere gemeenten, die over het algemeen meer inhuur nodig hebben. Het verschil in kosten is ongeveer gelijk aan 20 fte met een gemiddelde loonsom van € 65.000 euro per fte. In het kort kan worden gesteld dat 8KTD dus vooral een andere keuze heeft gemaakt: meer *binnen* eigen vastgestelde formatie en minder inhuur *bovenop* de deze formatie.

4.3.5 Loonschalen

In de volgende grafiek wordt de functionele loonschaalverdeling van 8KTD (groen) ten opzichte van de referentiegroep (blauw) aangegeven. Kijkend naar deze functionele loonschaalverdeling zien we een disbalans bij de hogere schalen, met name op de schaal 10 (10+10A) en 11 (11+11A) en in mindere mate in schaal 12. Dit is een indicatie dat het strategisch vermogen van 8KTD minder is dan de referentiegroep, waarin zich ook (naast ambtelijke fusieorganisaties) gemeenten bevinden van rond de 60.000 inwoners.

Daarnaast zien we meer fte in de lagere schalen, hetgeen te maken heeft met de eigen uitvoering van beheertaken (onder andere wegen, groen, riolering, afval).



Figuur 12 **Functionele loonschaalverdeling ten opzichte van de referentiegroep**

4.3.6 Analyse

- 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 vaak zien dat de beleidsformatie hoger is dan gemiddeld, omdat er beleidsmedewerkers nodig zijn ten behoeve van de 'couleur locale'. Een gemiddeld aantal beleidsmedewerkers tegenover de grote 'tenzij' kan een (deel van de) werkdruk in 8KTD verklaren. Zeker ook omdat de vergelijking van het loongebouw uitwijst dat met name hogere schalen (waar strategisch beleid te vinden is) relatief weinig vertegenwoordigd zijn in de organisatie.
- We hebben gezien dat de omvang van de onderdelen afval en groen (beide taken waar de afdelingen beheer zich op richten) meer afhangen van het dienstverleningsniveau dan de wijze van organiseren.
- Kijkend naar het loongebouw, is zichtbaar dat de organisatie (nog) de optelsom van twee kleinere organisaties is. De ondervertegenwoordiging van de hogere schalen doet afbreuk aan het strategisch vermogen.
- Tot slot nog een opmerking over het benchmarkproces. Gedurende het benchmarktraject bleek dat met name in het fysieke domein de benodigde gegevens moeizaam boven tafel kwamen. Dit kan een indicatie zijn dat de organisatie bedrijfsmatig op dit domein niet in staat is om snel de juiste managementinformatie te leveren.

4.4 Kengetallen

In deze paragraaf wordt de stand van de organisatie belicht aan de hand van een aantal kengetallen. Deze geeft een kwantitatief beeld bij de stand van zaken en ontwikkelingen van de organisatie. Ook wordt een aantal beelden geschetst die rond deze thema's leven.

4.4.1 Tevredenheid

	Score 2017	Score 2019
Werkplezier	6,7	6,1
Werkgeverschap	6,4	6
Inhoud van het werk Compact	7,4	7
Samenwerking Compact	7,4	7,3
Zelfstandigheid Compact	7,1	7
Werkdruk Compact	5,2	5,2
ResultaatgerichtheidCompact	4,8	4,4
Leiderschap Compact	6,5	6
Management vanuit vertrouwen	7,9	7,5
Informatievoorziening	4,9	4,6
Loopbaanontwikkeling Compact	6,4	5,7
Mate van invloed Compact	6,8	6,2
Loyaliteit	6,8	6,4
Bevlogenheid Compact	7,1	7,1
Sociale veiligheid	7,3	7,1

Tabel 7 **Resultaten medewerkerstevredenheidsonderzoek 2017 en 2019 (Effectory)**

In 2017 en 2019 zijn medewerkerstevredenheidsonderzoeken (MTO's) afgenomen onder de medewerkers van 8KTD en de gemeenten. In het algemeen valt op dat op dat voor 2019 op vrijwel alle modules lagere beoordelingen worden gegeven dan het MTO van 2017. In de figuur hiernaast zijn de scores op de verschillende modules in 2017 en 2019 weergegeven. Daling is te zien in werkplezier, waardering van leiderschap, resultaatgerichtheid, loopbaanontwikkeling en mate van invloed. Ook de loyaliteit aan de organisatie is gedaald, waarbij onder andere de vraag of mensen redenen zien om weg te gaan bij de organisatie slechter scoren. Uitzonderingen op deze dalers zijn bevlogenheid, met bijvoorbeeld de stelling 'ik voel me gelukkig als ik intensief aan het werk ben'. Een tweede uitzondering is dat de beoordeling van de werkdruk gemiddeld gelijk is gebleven.

Aanvullend valt in de MTO's op dat met name bij de afdeling Beheer van Tytsjerksteradiel op alle modules lage beoordelingen worden gegeven ten opzichte van de rest van de organisatie en de landelijke benchmark. Bij de afdeling Beheer van

Achtkarspelen worden daarentegen bovengemiddeld hoge beoordelingen gegeven.

4.4.2 Ziekteverzuim

Gemiddeld ligt het ziekteverzuimcijfer van 8KTD in ieder geval voor de jaren 2018 en 2019 onder het landelijke gemiddelde. Het ziekteverzuimcijfer van 8KTD is vorig jaar wel scherp gestegen.

Opvallend is dat er een scherp verschil was in ziekteverzuim bij Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel en de werkmaatschappij. Achtkarspelen heeft over alle bestudeerde jaren een zeer laag verzuimcijfer.

	2018	2019	2020
TD	7,0%	6,9%	4,1%
8K	2,8%	2,8%	2,3%
8KTD	5,2%	5,0%	6,1%
Landelijk	5,8%	5,8%	-?

Tabel 8 **Ziekteverzuim**

De gemeente Tytsjerksteradiel had een bovengemiddeld hoog verzuimcijfer in 2018 en 2019, maar in 2020 is dit percentage sterk gedaald. De cijfers zijn echter lastig vergelijkbaar omdat er onderlinge personele verschuivingen hebben plaatsgevonden tussen de onderdelen. Als we inzoomen op de verschillen in de organisatie, blijkt uit de interne rapportage dat het verzuimpercentage van de drie gebiedsteams veel hoger is dan het gemiddelde, met een uitschieter van 17,7%.

4.4.3 Vacatureruimte en verloop

In veel interviews wordt gerefereerd aan het hoge verloop in de organisatie. Ook in de accountantsverklaring van 2019 wordt eraan gerefereerd dat het kennelijk moeilijk is om voldoende kwalitatief goede mensen aan te trekken. Deze waarnemingen worden ondersteund door de vergelijking van het aantal nieuw uitgezette vacatures en de daadwerkelijke instroom.

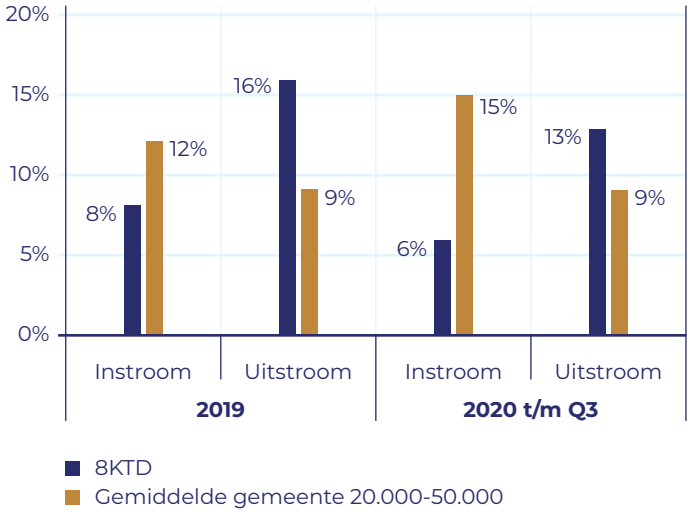
Jaar	Vacatures	Instroom	Percentage vervulde vacatures
2019	82	38	43%
2020 (t/m Q3)	54	22	41%

Tabel 9 **Instroom ten opzichte van vacatures (8KTD)**

In 2019 zijn er in totaal 82 vacatures uitgezet voor de werkmaatschappij en uiteindelijk 38 mensen ingestroomd. Voor 2020 waren op het moment van schrijven geen volledige gegevens beschikbaar, maar tot en met het derde kwartaal waren er in totaal 54 vacatures uitgezet en 22 mensen ingestroomd.

Voor de volledigheid: uitstaande vacatures betekenen niet dat op de terreinen van die vacatures dan alles stilligt. Het werk wordt opgevangen door inhuurkrachten, soms gecombineerd met tijdelijke herschikkingen onder collega's. Het is wel zo dat inhuurkrachten duurder zijn, moeten worden ingewerkt, vaak minder betrokken zijn bij de lange termijn en hun kennis weer meenemen als zij vertrekken.

Uit een vergelijking met landelijke cijfers blijkt dat er relatief weinig instroom is en relatief veel uitstroom, voor zowel 2019 als 2020. Ten opzichte van 2019 is de uitstroom in 2020 drie procentpunt gedaald, maar dit verschil is zo goed als teniet gedaan door een daling van de instroom met twee procentpunt. Landelijk is een stijging van de instroom waar te nemen, terwijl het uitstroompercentage gelijk is gebleven.



Figuur 13 **Instroom en uitstroom ten opzichte van het totaal aantal medewerkers (8KTD en Personeelsmonitor A&O)**

Met betrekking tot de vacatureruimte en verloop is een projectgroep strategische personeelsplanning opgezet. Uit het jaarverslag van de OR van 2020 blijkt dat het project eind 2020 nog redelijk op koers lag, maar dat het onderdeel duurzame inzetbaarheid was doorgeschoven naar 2021. Dit omdat er onvoldoende uitvoeringskracht binnen HRM voorhanden was.

Wanneer we kijken naar de redenen waarom de dienstverbanden eindigen, valt een aantal zaken op. Wat betreft het percentage mensen dat met pensioen gaat, is de werkmaatschappij gemiddeld. Ook het aantal (tijdelijke) contracten dat van rechtswege afloopt, komt overeen met het landelijke beeld.

	2017		2018		2019		2020	
	Landelijk	8KTD	Landelijk	8KTD	Landelijk	8KTD	Landelijk	8KTD
Ontslag	40%	35%	46%	70%	49%	17%	45%	6%
Pensioen	23%	27%	22%	9%	20%	17%	25%	23%
Einde contract	10%	12%	9%	0%	11%	13%	14%	13%
Ontslag op eigen verzoek	Nb.	20%	Nb.	9%	Nb.	30%	Nb.	23%
Uit dienst	Nb.	2%	Nb.	13%	Nb.	22%	Nb.	34%
Betrekking elders	Nb.	4%	Nb.	0%	Nb.	0%	Nb.	0%

Tabel 10 **Reden einde dienstverband (Bron: 8KTD en Personeelsmonitor A&O)**

Daarnaast is de wijze waarop het einde van het dienstverband wordt geregistreerd de afgelopen jaren veranderd. Daardoor is niet geheel inzichtelijk hoeveel mensen ontslag nemen en met welke reden. De reden daarvoor was dat de wijze van registratie 'ontslag' niet accuraat was. In ieder geval valt op dat in 2018 er veel ontslagen zijn geweest. Wanneer we de percentages van ontslag, uitdiensttreding en ontslag op eigen verzoek optellen, komen we tot een percentage van 63% ten opzichte van het landelijke gemiddelde van 45%.

4.4.4 Werkdruk

In veel gesprekken binnen de organisatie wordt aangegeven dat de werkdruk als hoog wordt ervaren. Ook uit interne managementstukken blijkt dit een ervaren issue in de organisatie.

Uit de module werkdruk van het medewerkerstevredenheids-onderzoek onderzoek blijkt dat gemiddeld 42,3% van de werknemers hun werkdruk te hoog of veel te hoog vindt. Vergeleken met de landelijke benchmark (36,8%) is dit iets bovengemiddeld, maar niet veel. Dit percentage ligt bij het leidinggevende kader echter veel hoger, namelijk op 63,6%. Zij beoordelen hun eigen werkdruk ook zeer slecht: een 3,2 op een schaal van 10. Eerder in dit rapport wezen we op de resultaten uit de benchmark, in het kader van de span of control en het feit dat er naar verhouding relatief weinig hoge loonschalen in de organisatie aanwezig zijn. Dit zijn achtergronden om te kijken naar deze gevoelde werkdruk.

Daarnaast blijkt uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek dat medewerkers ten opzichte van de vorige meting een lagere score toekennen op de vraag of hun direct leidinggevende een goed beeld heeft van de werkdruk. Gemiddeld is de beoordeling van de werkdruk gelijk gebleven ten opzichte van de vorige meting; ook destijds was dit een (groot) aandachtspunt. In het onderzoek wordt werkdruk als eerste genoemd bij de verbeterpunten waar de organisatie mee aan de slag moet.

4.4.5 Beelden in verband met deze kengetallen

- In het **algemeen** wordt het medewerkerstevredenheids-onderzoek door medewerkers, management en ook buiten de organisatie (raadsfracties) regelmatig aangehaald om aan te geven dat de stand van de organisatie penibel is. Daar worden echter ook beelden tegenover gezet van groei en ontwikkeling: 'inmiddels zijn we verder'. Het MTO dateert alweer van 2019.

- Met betrekking tot de **verzuimcijfers** horen we dat deze cijfers in de organisatie sterk variëren. Medewerkers noemen dat de verzuimcijfers met name bij de gebiedsteams in het sociaal domein sterk bovengemiddeld zijn.

- Medewerkers, management en ook buiten de organisatie (raadsfracties) geven aan dat het **verloop en de vacatureruimte** binnen de organisatie hoog is. Als oorzaken hiervan worden de volgende factoren genoemd:
  - De arbeidsmarkt in het noorden van Nederland, met name voor de meer specialistische functies, is dunner dan dichter bevolkte gebieden.
  - Grotere gemeenten als Groningen, Leeuwarden, Heerenveen zijn concurrenten op schaarse functies en hanteren hogere salarisschalen.
  - Het functiehuis is gebaseerd op twee kleine losse gemeenten en niet op de grootte van (het verzorgingsgebied van) de werkmaatschappij.
  - Niet iedereen vindt de constructie van het werken vanuit één organisatie voor twee gemeenten aansprekend.
  - Tot slot wordt aangegeven dat 8KTD als werkgever niet zo'n goede naam zou hebben. Omdat er geen (verslagen van) exitgesprekken zijn, kan dit niet worden gestaafd.

- Medewerkers en management erkennen dat de werkdruk in de werkmaatschappij hoog is. Daarbij wordt niet expliciet gedifferentieerd tussen de verschillende afdelingen. Als reden voor de **werkdruk** geven medewerkers aan:

- het verloop, waardoor werk wordt verdeeld over minder mensen en/of mensen moeten worden ingewerkt die bovendien niet meteen volledig 'op stoom' zijn
- (mede) door verloop, maar ook door toenemende complexiteit van het werk en het inzetten van medewerkers die (nog) niet zijn berekend op hun taak, het en oppakken van open eindjes door meer ervaren medewerkers, die daardoor ook weer meer werkdruk ervaren
- door verschillen tussen gemeenten moeten aparte stukken worden opgesteld, ook als objectief gesproken kan worden volstaan met één stuk
- eisen vanuit de politiek (waaronder veel ad-hocvragen), met wethouders die daarop anticiperen of daaraan moeten voldoen
- capaciteitsprobleem: structureel meer werk dan dat er mensen zijn. Dit zou ingegeven zijn door bezuinigingen
- gebrek aan het vermogen of mogelijkheid tot het geven van tegendruk aan bestuurders en/of leidinggevenden.

Als oplossing voor de korte termijn wordt genoemd om processen (nog) meer gelijk te trekken voor de beide gemeenten.

- Een zeer groot aantal raadsfracties maken zich zorgen over het verloop van medewerkers, de grote hoeveelheid inhuur en het ziekteverzuim. In dat kader noemen zij ook meermaals het medewerkerstevredenheidsonderzoek.

4.4.6 Analyse

- De algemene tevredenheid van de medewerkers van 8KTD is ten opzichte van 2017 afgenomen. We zien voor de jaren 2018 en 2019 een sterk bovengemiddeld personeelsverloop.
- Dat hangt mogelijk samen met de ervaren werkdruk, maar deze wijkt niet sterk af van het landelijke beeld. Wel zijn er op dit gebied stevige interne verschillen.
- In dit kader zien we met name het leidinggevend kader de werkdruk zeer slecht beoordeelt. Daarnaast is aan te nemen dat deze waardering ook bij de gebiedsteams zeer slecht is, maar hiervan zijn geen cijfers beschikbaar.
- Het ziekteverzuim is gemiddeld niet zorgwekkend hoog, maar verschilt binnen de organisatie sterk.

4.5 Conclusies

- De organisatie heeft zich sinds het rapport van AEF verder ontwikkeld. We zien dat de beleidsfuncties nu onderdeel uitmaken van de werkmaatschappij en dat er een missie en visie zijn vastgesteld. Mede op basis daarvan zijn diverse (deel)plannen opgesteld. Dit gebeurt niet gestructureerd via een ontwikkelingsprogramma maar wel in samenhang vanuit een aantal ontwikkelingslijnen.

- Met de in gang gezette ontwikkelingen werd met name ingezet op de 'harde kant'. De 'zachte kant' kreeg vooralsnog minder aandacht. De cultuur van de organisatie behoeft echter wel degelijk aandacht; het gevoel is dat de achtergrond van twee gemeenten in de organisatie nog steeds merk- en voelbaar is.

- In objectieve zin is sprake van een gemiddeld ziekteverzuim en beleefde werkdruk. In interviews wordt echter aangegeven dat de druk in de organisatie (zeer) groot is. Dat kan te maken hebben met het grote verloop en hoog aantal openstaande vacatures.

- Ook wordt erop gewezen dat er weliswaar (veel) plannen zijn gemaakt, maar dat deze (nog) niet zijn ingedaald in de organisatie en effect hebben. Er wordt onvoldoende regie en onduidelijkheid ervaren op het gebied van de werking en ontwikkeling van de organisatie, hetgeen zorgt voor onrust en ervaren werkdruk. De medewerkerstevredenheid is afgenomen. Overigens variëren de beelden binnen de organisatie hierover sterk.

- De druk op leidinggevenden is hoog door veel verloop en grote ambities.

- Al met al dreigt de organisatie 'oververhit' te raken. Er zijn rust, helderheid en tijd nodig zodat de organisatie zich kan 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 (medewerkers en management), erop te sturen (bestuur) en te controleren (raden).



B

HOOFDSTUK 5

Financiën

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kostenontwikkeling van de werkmaatschappij 8KTD vanaf het moment van vaststellen van het AEF-rapport geanalyseerd. Hiervoor kijken we eerst naar de financiële consequenties van de aanbevelingen vanuit het AEF-rapport. Vervolgens onderzoeken we de ontwikkeling van de begroting van de werkmaatschappij in de periode 2018-2021. De focus ligt hierbij op de toelichtingen op wijzigingen van de bijdragen van de deelnemende gemeenten.

5.2 Financiële consequenties AEF-rapport

Een onderzoeksvraag is wat de kosten zijn na (gedeeltelijke) implementatie van de aanbevelingen van AEF. Daarom gaan we hier in op de financiële paragraaf van het AEF-rapport, waarin aandacht wordt besteed aan de financiële consequenties van de aanbevelingen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij was dat de voorgestelde organisatieveranderingen formatie-neutraal zouden worden gerealiseerd. Dit houdt concreet in dat het aantal fte van 8K, TD en 8KTD in de nieuwe situatie (471 fte) gelijk is aan de

uitgangssituatie (471 fte). Er is wel een verschuiving van 77 fte vanuit de dragende organisaties naar de werkmaatschappij voorzien. AEF adviseerde hierbij ook expliciet om niet (verder) op de ambtelijke formatie te bezuinigen.

Door AEF worden de kosten als gevolg van de voorgestelde organisatieverandering als beperkt ingeschat. Er worden twee soorten kosten specifiek genoemd:

- *Frictiekosten voor het geval topmanagement niet plaatsbaar is op de nieuwe functies*

De daadwerkelijke financiële consequenties waren als volgt: in de jaarstukken van de werkmaatschappij over 2018 wordt melding gemaakt van 'diverse VSO's' (vaststellingsovereenkomsten) ter hoogte van € 215.000. Hierbij gaat het onder andere over vso's met managementfunctionarissen.

- *Ontwikkel/opleidingsbudget is wenselijk om de voorgestelde gedrags- en cultuurontwikkeling extra te faciliteren*

De daadwerkelijke financiële consequenties waren als volgt: in de kadernota 2020 van zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel is voorgesteld om het opleidingsbudget te verhogen. Hierbij is aangegeven dat het opleidingsbudget voor de verhoging ongeveer 1,2% is van de totale loonsom. Voorgesteld wordt om het opleidingsbudget te verhogen tot 2%, waarbij wordt gerefereerd aan de landelijke gemeentelijke norm op basis van gegevens van het A+O fonds. Om toe te groeien naar deze norm is een uitzetting van de begroting nodig van een bedrag van € 130.000 in 2020, € 160.000 in 2021 en vanaf 2022 structureel € 198.000 per gemeente. Onder andere vanwege de financiële situatie van beide gemeenten is in de begroting 2020 door beide gemeenteraden gekozen om vooralsnog de helft van de genoemde uitzettingen beschikbaar te stellen. Dit komt neer op € 65.000 in 2020, € 80.000 in 2021 en € 99.000 structureel vanaf 2022. Het voornemen is om, zodra de financiële situatie van beide gemeenten dit toestaat, alsnog toe te groeien naar een opleidingsbudget van 2% van de totale loonsom.

Uit de jaarrekening 2019 blijkt dat niet alle geplande individuele en teambrede opleidingsactiviteiten zijn uitgevoerd, mede door een hoog ervaren werkdruk binnen veel teams. Hierdoor is een bedrag van € 32.000 onbenut gebleven. Dit staat gelijk aan ongeveer 10% van het totale opleidingsbudget over 2019.

Hoewel de definitieve jaarcijfers over 2020 nog niet bekend zijn, lijkt het (verhoogde) opleidingsbudget in 2020 ondanks Corona wel volledig te zijn benut. Waarschijnlijk is het budget zelfs overschreden.

Ter dekking van de eventuele frictiekosten wordt een aantal mogelijke efficienties genoemd, de een wat concreter dan de andere.

1,2 fte eerstelijns management (lijn direct onder gemeentesecretarissen)

Ten tijde van het AEF-rapport was er sprake van drie managementteams (MT's) met in totaal 6,2 fte:

- Een MT binnen Tytsjerksteradiel (3,0 fte).
- Een MT binnen Achtkarspelen (2,0 fte).
- Een MT binnen de werkmaatschappij (1,2 fte).

In de huidige situatie is nog sprake van een formatie van 5,0 fte voor managers:

- Management Ruimtelijk domein: 1 fte.
- Management Bedrijfsvoering: 1 fte.
- Management Sociaal domein: 1 fte.
- Management Beheer (1 fte per gemeente): 2 fte.

Ten opzichte van de situatie ten tijde van het AEF-onderzoek is de formatie die beschikbaar is voor management gedaald van 6,2 fte naar 5,0 fte. De aanbevolen daling met 1,2 fte is daarmee volledig verwerkt.

Harmoniseren proces leidt tot efficiëntie

Een belangrijke aanbeveling uit het AEF-rapport is het principe 'samen, tenzij'. Het harmoniseren en standaardiseren van werkwijzen en werkprocessen waar mogelijk moet leiden tot voordelen in de uitvoering. Op dit moment wordt gewerkt aan het opstarten van verschillende procesoptimalisaties binnen de werkmaatschappij. In het kader van 'ombuigingslijn 5' is hiervoor door zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel een bedrag van € 400.000 beschikbaar gesteld. De inschatting is dat met deze investering op termijn een efficiencyvoordeel van 10-15 fte kan worden gerealiseerd. In de volgende tabel zijn de verschillende processen opgenomen waarbij (mogelijk) efficiencyvoordelen worden verwacht.

Proces	Mogelijke besparing
Afhandelproces meldingen openbare ruimte	2 fte
Inkoop en verkoop/facturatie	2-3 fte
Sociaal Domein: fysiek naar digitaal	1-4 fte
Archiveringsprocessen	0,5 fte
Uitgaande (digitale) poststromen	2 fte
APV-vergunningen	n.b.
Subsidies	0,5 fte
Leerlingen vervoer	0,2 fte
In- en uitdiensttreding	1 fte
Reserveringsproces sportaccommodaties	1 fte
Totaal	10-15 fte

Tabel 11 **Beoogde efficiëntievoordelen**

Uit de verschillende documenten is nog niet helemaal duidelijk hoe de (mogelijke) efficiencyvoordelen gemeten en gerapporteerd gaan worden.

Anders organiseren en 'samen tenzij' leidt tot efficiëntie in de beleidskolom

Een belangrijk uitgangspunt dat door de deelnemende gemeenten wordt gehanteerd is het 'samen, tenzij'-principe. Dit houdt in dat beide gemeenten zoveel mogelijk inzetten op harmoniseren van het takenpakket dat bij de werkmaatschappij wordt belegd. Op dit moment wordt voor de 'tenzij' gewerkt aan een overzicht van de taken voor de periode 2021-2025 die specifiek voor één van de deelnemers wordt uitgevoerd. Dit overzicht zal ook in de reguliere P&C-documenten worden toegevoegd aan de bestaande overzichten, om zo de toegankelijkheid en transparantie te verhogen. Hierdoor wordt het voor bijvoorbeeld raadsleden beter te volgen hoe de verschillen in bijdrage tussen de gemeenten verklaard worden. Ook helpt het de interne organisatie om scherp te hebben waar de verschillen in taken tussen beide gemeenten zitten.

5.3 Kostenontwikkeling ambtelijke samenwerkingsorganisaties

In deze paragraaf werken we de kostenontwikkeling van ambtelijke samenwerkingsorganisaties uit. Deze kostenontwikkeling ligt vaak onder een vergrootglas bij de direct betrokkenen van de samenwerking, maar ook bij buitenstaanders. Het beeld dat hierbij dikwijls ontstaat is dat meerkosten van een dergelijke organisatie samenhangen met de samenwerking zelf: 'de samenwerking wordt steeds duurder'! In de praktijk zijn er ook andere belangrijke ontwikkelingen van invloed op de kosten van een samenwerkingsorganisatie, zoals autonome kosten en (aanvullende) beleidsambities van de deelnemers. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de kosten is het daarom belangrijk om deze verschillende elementen duidelijk te onderscheiden, het liefst zo specifiek mogelijk.

Hiernavolgend geven wij de belangrijkste componenten die van invloed zijn op de kostenontwikkeling van een ambtelijke samenwerkingsorganisatie weer:

- **Autonome kosten**. Het gaat hierbij om kosten die gemeenten hoe dan ook moeten maken. Het maakt hierbij niet uit of een gemeente samenwerkt met andere gemeenten of zelfstandig is. Te denken valt aan indexeringen en cao-wijzigingen.

- **Samenwerking**. Het gaat hierbij om kosten die specifiek betrekking op de samenwerking tussen gemeenten. Deze kosten zouden niet gemaakt hoeven te worden als de gemeenten niet zouden samenwerking. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan:
  - meerkosten voor een extra P&C-cyclus voor de werkmaatschappij 8KTD
  - meerkosten voor de bestuurlijke cyclus van de gemeenschappelijke regeling
  - meerkosten voor aanvullende afstemming tussen beide gemeenten in de beleidscyclus
  - meerkosten voor juridische control.

- **Beleidsambities**. Deze kosten komen voort uit (aanvullende) beleidsambities van de deelnemende gemeenten. Zo kan een gemeente als gevolg van bijvoorbeeld nieuw beleid aanvullende taken bij de werkmaatschappij beleggen. Hierbij moet opgemerkt worden dat Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel de aanbeveling uit het AEF-rapport, 'samen, tenzij', hebben overgenomen. Toch komt het voor dat er taken zijn die specifiek voor één gemeente worden uitgevoerd. In dit geval, dus de 'tenzij', worden de kosten door de werkmaatschappij 8KTD doorbelast aan de betreffende gemeente. In beide gevallen is sprake van een toename van de begroting van de werkorganisatie, zonder dat de werkmaatschappij hier direct invloed op heeft.

5.4 Kostenontwikkeling werkmaatschappij 8KTD

In deze paragraaf gaan we in op de kostenontwikkeling van de werkmaatschappij 8KTD sinds 2018. In de volgende tabel is de kostenontwikkeling van de werkmaatschappij, en de ontwikkeling van bijdragen van de gemeenten aan de werkmaatschappij, voor de periode 2018-2021 gepresenteerd.

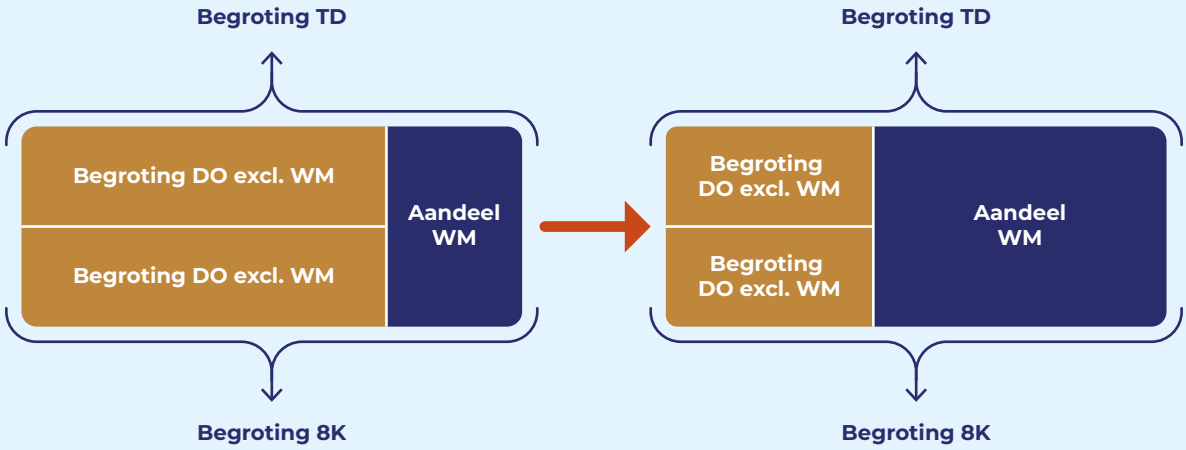
Per gemeente is in de kolom per jaar met een percentage (%) aangegeven welk aandeel de bijdrage aan werkmaatschappij 8KTD heeft in de totale begroting van beide gemeenten. Voor Achtkarspelen neemt dit aandeel toe van 13% in 2018 tot 22% in 2021. Voor Tytsjerksteradiel is een stijging van 12% in 2018 tot 20% in 2021 zichtbaar. De totale begroting van de werkmaatschappij 8KTD stijgt van ongeveer € 19,2 miljoen in 2018 naar € 37,6 miljoen in 2021.

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	

Tabel 12 **Kostenontwikkeling en bijdragen**

Is er sprake van een waterbedeffect?

Een ieder die wel eens op een waterbed heeft gelegen, zal het effect herkennen. Op de plekken waar het gewicht op het bed drukt wordt het water (omlaag) verplaatst naar plekken waar minder druk is (omhoog). De vraag is of een dergelijke analogie ook toepasbaar is voor de relatie tussen de begroting van de dragende organisatie (DO's) en de werkmaatschappij (WM). Dit is niet het geval. Er is geen sprake van een waterbedeffect, omdat de begroting van de WM onderdeel is van de begroting van de DO's. Bij verschuivingen binnen de (totale) begroting van de DO naar de WM is er daarom wel sprake van een 'vestzak-broekzak' effect. Dit wordt duidelijk in de volgende figuur.



In dit voorbeeld worden budgetten overgedragen van de begroting van de DO naar de WM. Het aandeel van de WM in de begroting van beide gemeenten neemt daardoor toe. De totale begroting van elke DO blijft echter gelijk.

In de volgende passage wordt aan de hand van de vastgestelde begroting geanalyseerd hoe de verschillen tussen de jaarschijven van de begroting van de werkmaatschappij 8KTD, en daarmee -automatisch- de bijdragen van de gemeenten, zich hebben ontwikkeld. De analyse loopt vanaf de begroting 2018, het jaar voorafgaand aan het onderzoeksrapport van AEF tot en met de meest actuele (vastgestelde) begroting, de begroting 2021 van de werkmaatschappij.

Toelichting ontwikkeling bijdrage gemeenten begroting 2018

De begroting van de werkmaatschappij 8KTD is in 2018 met € 19,189 miljoen nagenoeg gelijk aan de begroting van 2017 van 8KTD (€ 19,2 miljoen). Hierbij moet opgemerkt worden dat de wijzigingen in de begroting van 2016, die hun doorwerking hadden in de begroting van 2017, zijn meegenomen in de vergelijking. Het verschil tussen beide bedragen wordt als volgt verklaard:

- Diverse autonome ontwikkelingen lonen en prijzen € 512.000.
- Hogere bezuinigingstaakstelling -/-€ 500.000.
- Aanpassing kapitaallasten: € 23.000.

Per saldo is er sprake van een beperkte uitzetting van de begroting van de werkmaatschappij 8KTD ten opzichte van het jaar ervoor. De grootste ontwikkelingen met een financiële component, de autonome ontwikkelingen en aanvullende taakstelling, worden toegelicht. Hierdoor is duidelijk te volgen hoe de bijdrage van de gemeenten zich heeft ontwikkeld.

Toelichting ontwikkeling bijdrage gemeenten begroting 2019

De begroting van de werkmaatschappij 8KTD stijgt in 2019 met € 3,1 miljoen ten opzichte van 2018. De stijging wordt bijna volledig verklaard door de stijging van de personeelslasten met € 3,5 miljoen, welke uit een aantal componenten bestaat:

- Overheveling formatie 8K (+20 fte) en TD (+3 fte) naar 8KTD: € 1,5 miljoen.
- Aanvullende beleidsambities 8k (+2 fte) en TD (+2 fte): € 0,3 miljoen.
- Extra formatie Sociaal Domein 8K (+8,5 fte) en TD (+8,5 fte): € 1,2 miljoen.
- Loonontwikkelingen: € 0,6 miljoen.

Voor een deel gaat het dus om het overhevelen van formatie, en bijbehorende budgetten, uit de dragende organisaties (DO's) naar 8KTD. Deze ontwikkelingen hebben in principe geen invloed op de bijdrage van de deelnemers, het gaat immers om het overdragen van personeel vanuit de gemeenten naar de werkmaatschappij. Een ander deel van de uitbreiding van formatie heeft betrekking op aanvullende beleidsambities en uitbreidingen binnen het sociaal domein. Het laatste deel van de verklaring, de loonontwikkelingen, is autonoom. Deze kosten hadden de gemeenten ook gehad als ze zelfstandig waren gebleven.

Tegenover de overheveling van formatie en budgetten vanuit de gemeenten naar de werkmaatschappij staat ook de overheveling van verschillende budgetten van de werkmaatschappij 8KTD, in totaal ongeveer € 0,4 miljoen, naar de gemeenten. In de begroting 2019 van de werkmaatschappij worden hiermee de belangrijkste ontwikkelingen toegelicht.

Toelichting ontwikkeling bijdrage gemeenten begroting 2020

In de begroting 2020 van de werkmaatschappij 8KTD wordt in het overzicht met verschillen voor het eerst duidelijk aangegeven welke mutaties wél en welke niet effect hebben op de hoogte van de bijdrage van beide gemeenten.[8] Vervolgens worden beide categorieën ook in detail uitgewerkt, zodat duidelijk wordt welke posten allemaal zijn meegenomen. Daarnaast noemen we een aantal kostenverhogingen voor de werkmaatschappij, waarvan wordt verwacht dat deze vanuit de uitkering van het Gemeentefonds worden gecompenseerd.

Het totaalbedrag van ontwikkeling zonder effect op de bijdrage van gemeenten bedraagt € 6,5 miljoen, en is als volgt opgebouwd:

- Overhevelen budgetten kadernota 2019: € 0,6 miljoen.
- Overhevelen budgetten DO naar werkmaatschappij 8KTD: € 5,9 miljoen.

Het totaalbedrag dat wél een effect heeft op de (groei van de) bijdrage van gemeenten bedraagt ongeveer € 0,6 miljoen, en is als volgt opgebouwd:

- Ontwikkelingen ICT-kosten: € 0,4 miljoen
- Actualisering kapitaallasten: € 0,1 miljoen
- Omissie vorming en opleiding WM: € 0,15 miljoen
- Diverse kleine nieuwe budgetten: € 0,1 miljoen
- Diverse ombuigingen: -/-€ 0,1 miljoen

Daarnaast is nog sprake van de volgende autonome ontwikkelingen (waarvan de verwachting is dat deze in de meicirculaire via het gemeentefonds worden gecompenseerd):

- Indexering materieel en personeel: € 0,4 miljoen

8 De verschillen worden toegelicht voor de jaarschijf 2020 ten opzichte van de primitieve begroting in de meerjarenbegroting 2019-2022.

In de toelichting op de ontwikkeling van de bijdrage wordt duidelijk aangegeven welke zaken wel en welke niet van invloed zijn op de bijdrage van de gemeenten. Dit vergroot het inzicht in de ontwikkeling van de totale begroting van de werkmaatschappij. Wel merken we op dat, met name bij de 'wijzigingen met effect op saldo van gemeenten', de verschillende uitzettingen en taakstelling door elkaar heen gepresenteerd worden. Ook is er geen subtotaal opgenomen van alle wijzigingen, waardoor de lezer zelf een optelling moet maken van de verschillende bedragen.

Toelichting ontwikkeling bijdrage gemeenten begroting 2021

De begroting van de werkmaatschappij 8KTD stijgt in 2021 met in totaal € 7,6 miljoen ten opzichte van 2020. In de begroting 2021 wordt de stijging met € 6,1 miljoen als volgt toegelicht:

- Diverse begrotingswijzigingen: -/- € 0,3 miljoen
- Wijzigingen kadernota 2020 (incl. taakstellingen/ heroverwegingen): € 1,6 miljoen
- Uitvoeringskosten inventarisatie RI&E's: € 0,1 miljoen
- Gebiedsteams: € 3,2 miljoen
- Autonome ontwikkelingen (met name actualisering personeelskosten): € 1,5 miljoen

Wat opvalt is dat er een hoop verschillende onderwerpen worden meegenomen in de toelichting (op de ontwikkeling van de bijdrage van de gemeenten aan de werkmaatschappij). Ook worden uitzettingen en taakstellingen door elkaar heen gepresenteerd.

Hierdoor is het voor de lezer relatief ingewikkeld om het overzicht te bewaren. In het totaaloverzicht wordt bovendien niet expliciet duidelijk gemaakt welke ontwikkelingen van invloed zijn op de bijdrage van de gemeenten. In de uitgebreide toelichting op de ontwikkelingen wordt hier wel, en ook op een laag detailniveau, aandacht aan besteed. De tabellen zijn echter allebei gelabeld als 'wijzigingen met invloed op de bijdrage van de gemeente'. Hierdoor is het voor de lezer niet duidelijk welke tabel waarop van toepassing is.

In de begrotingswijzigingen 2021 (d.d. 10-12-2020) is nog eens voor een bedrag van € 1,5 miljoen aan wijzigingen in de begroting van de werkmaatschappij 8KTD verwerkt. De aanvullende bijdrage van gemeenten is als volgt opgebouwd:

- Wijzigingen kadernota 2021: € 0,1 miljoen.
- Omgevingswet: € 0,5 miljoen.
- Werkmaatschappij ombuigingslijn 5 samenwerking: € 0,6 miljoen.
- Overige mutaties en ombuigingen: € 0,3 miljoen.

5.5 Ontwikkeling van de toelichting op de bijdrage van gemeenten

Uit onze analyse van de begrotingen van de werkmaatschappij 8KTD blijkt dat de toelichting op de wijzigingen van de bijdragen van deelnemers ten opzichte van voorgaande jaren in de periode 2018-2021 is verbeterd. Zo is vooruitgang zichtbaar op de volgende elementen:

- De toelichtingen op de wijzigingen van de begroting van de werkmaatschappij lijken ieder jaar specifieker en uitgebreider te worden.

- Met ingang van de begroting 2020 wordt ook duidelijker aangegeven welke wijzigingen invloed hebben op de bijdrage van de gemeenten en welke wijzigingen niet (en dus budget neutraal zijn voor de gemeenten). In de begroting 2021 wordt hier ook uitgebreid aandacht aan besteed, maar is de presentatie van de verschillende componenten niet optimaal.

- De autonome kostenstijgingen, bijvoorbeeld voor indexatie van materiele budgetten of cao-stijgingen, worden in alle jaren duidelijk toegelicht.

Er zijn ook elementen die nog aandacht behoeven. Het gaat dan vooral om de volgende punten:

- De presentatie van de cijfers is niet altijd even duidelijk en consistent. Door het ontbreken van bijvoorbeeld subtotalen in de overzichten van de begroting is niet altijd in één oogopslag duidelijk wat het totale effect van (een combinatie van) ontwikkelingen is op de bijdrage van de gemeenten.

- De terminologie die in de toelichtingen op de wijzigingen wordt gehanteerd verschilt van jaar tot jaar. Soms zijn de verschillen niet erg groot. Echter, het is voor de lezer in ieder geval niet altijd duidelijk of het over hetzelfde onderwerp of dezelfde categorie gaat. Hierdoor kan het soms verwarrend zijn om te volgen hoe de mutaties precies geïnterpreteerd zouden moeten worden. Uitzettingen van de begroting en taakstellingen worden bijvoorbeeld een aantal keren door elkaar gepresenteerd.

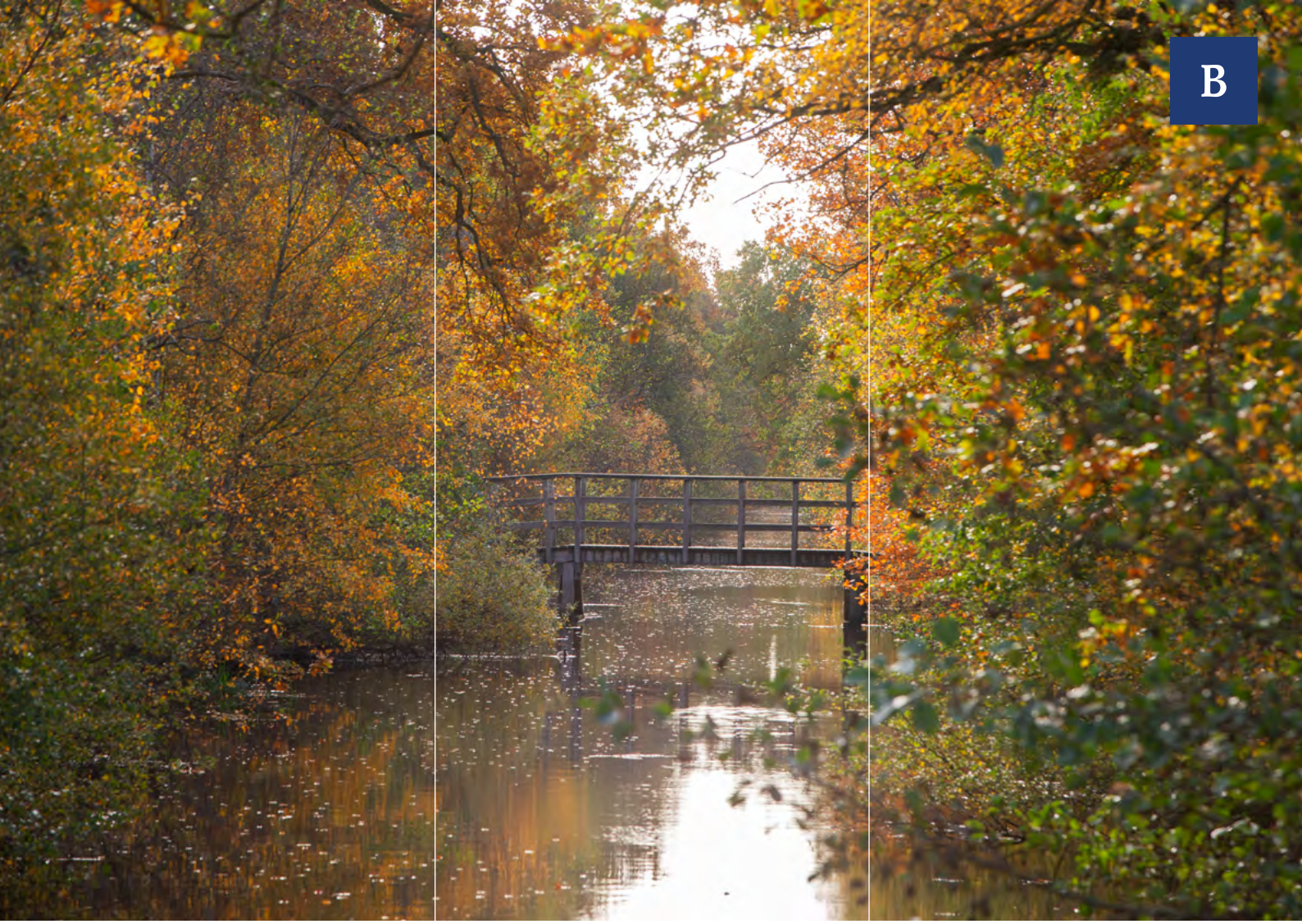
5.6 Conclusies

- 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 autonome kostenontwikkelingen, kosten die voortvloeien uit de samenwerking en beleidsambities.

- Tevens zien we een groei van het percentage van hun eigen begroting dat de gemeenten aan de werkmaatschappij besteden.

- De toelichting op de wijzigingen van de bijdragen van deelnemers ten opzichte van voorgaande jaren in de periode 2018-2021 is verbeterd. Wel zijn hierin nog verbeteringen mogelijk.



B

HOOFDSTUK 6

Governance en sturing

6.1 Inleiding

Hoe wordt op en binnen 8KTD gestuurd? Dat is de vraag die in dit hoofdstuk aan de orde komt. Bij samenwerkingen tussen gemeenten kennen we daarbij twee niveaus. In de eerste plaats wordt er gestuurd *op de samenwerking zelf*. In dit geval gaat het daarbij om de vraag hoe Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen er samen voor zorgen dat de samenwerking naar wens en verwachting verloopt, dat inzet en uitkomsten voor de gemeenten in balans zijn, en dat de spelregels worden gevolgd en rechtvaardig zijn. Daarover gaat de volgende paragraaf 'Sturen op samenwerken'. Ten tweede wordt gestuurd *binnen de samenwerking*. Daarbij gaat het erom dat de verschillende spelers (bestuurders, raadsleden, ambtenaren) binnen de spelregels ervoor zorgen dat de politiek-bestuurlijke wensen uiteindelijk worden omgezet in resultaten. Daarover gaat de paragraaf 'Bestuurlijke sturing'. Tot slot gaan we in op de directiestructuur binnen de organisatie.

6.2 Sturen op samenwerken

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe de beide gemeenten samenwerken en daarop sturen: het eigenaarschap.

6.2.1 Feiten

Juridische vorm

Een (deels) gezamenlijke ambtelijke organisatie kan juridisch grofweg op twee manieren worden vormgegeven. Via een centrumconstructie en in de vorm van een zelfstandig organisatie. 8KTD heeft gekozen voor een zelfstandige organisatie als openbaar lichaam, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ten tijde van het opstellen van de Gemeenschappelijke Regeling bestond de juridische mogelijkheid van een bedrijfsvoeringsorganisatie (met één bestuur) nog niet; de wetswijziging trad 1 januari 2015 in werking.

Governance

De GR is een openbaar lichaam en heeft dus een Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB). Het Algemeen Bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en bekleedt het eigenaarschap van de GR. Het draagt de eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van het samenwerkingsverband. Het AB van de werkmaatschappij bestaat uit de voltallige colleges van de deelnemende gemeenten.

Het Dagelijks Bestuur van de werkmaatschappij bestaat uit de beide burgemeesters en twee wethouders. Een DB dient te fungeren als bestuurlijk opdrachtnemer van de beide colleges en als bestuurlijk opdrachtgever aan de directie, die fungeert als ambtelijk opdrachtnemer. Uit de analyse van de verslagen van de DB-vergaderingen blijkt dat hier vooral langs de lijnen van de P&C-cyclus wordt gestuurd. De organisatieontwikkeling stond niet op de agenda.

Het AB stuurt, zo blijkt uit diens besluitenlijsten sinds AEF, enkel op de samenwerking via de P&C-cyclus. Het DB stuurt ook via andere onderwerpen. Zo stonden HR-onderwerpen regelmatig op de agenda, waaronder ook reorganisaties. Doorontwikkeling of verbeterplannen van verschillende afdelingen (Jeugd- en dorpenteams, bedrijfsvoering, VTHV) zijn langs het DB gegaan. Wat opvalt, is dat het de evaluatie Kiezen voor Succes van AEF pas in maart 2020 officieel is vastgesteld en dat er de organisatiebrede ontwikkeling niet terugkomt op de besluitenlijst.

Betrokkenheid van de raden

De gemeenschappelijke regeling is een collegeregeling; dat wil zeggen dat regeling is gesloten tussen de colleges en de activiteiten samenhangen met hun bevoegdheden en niet die van de raden. Desalniettemin hebben de raden wel een aantal formele bevoegdheden met betrekking tot de GR. Bovendien zijn er diverse meer informele mogelijkheden om als raad betrokken te zijn. We lopen deze hier af van formeel naar meer informeel.

- In de eerste plaats heeft de raad een formele positie in het begrotingsproces. Het Dagelijks Bestuur zendt de begroting vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar aan de deelnemers. De raden kunnen binnen acht weken na toezending van de ontwerpbegroting via het college van burgemeester en wethouders een zienswijze meegeven aan het Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting. Het AB stelt de begroting vast. In de praktijk blijkt dat de gemeenteraden geen zienswijzen indienen op de ontwerpbegroting.[9] De raden hebben een rol gespeeld om de begrotingsprocessen van de beide gemeenten te harmoniseren, zodat ook de besluitvorming over de (consequenties van en voor) de begroting van de werkmaatschappij wordt vergemakkelijkt. In dit kader spelen de accountantscommissie (Tytsjerksteradiel) en controlecommissie (Achtkarspelen) van de raden een rol. Mede op aanbeveling van deze commissies zijn de P&C-cycli aangepast om beter op elkaar aan te sluiten.

- Daarnaast geldt in het algemeen dat het gesprek tussen raad en portefeuillehouder de plek is om invloed uit te oefenen, voorafgaand aan de formele besluitvorming. Er wordt weliswaar in het algemeen bestuur besloten, maar over die besluiten kunnen bestuurders (ook vooraf) door hun eigen raad ter verantwoording worden geroepen. In de interactie met die portefeuillehouder kan de raad al zijn middelen voor invloed aanwenden. Het is dus cruciaal dat het gesprek tussen (een deel van de) raad en de portefeuillehouder plaatsvindt voordat hij zijn standpunten in het bestuur inbrengt. De bemoeienis van de raden bij de werkmaatschappij via deze lijn varieert. In Achtkarspelen zijn er de afgelopen jaren geen officiële schriftelijke vragen en zijn er geen mondelinge vragen over de werkmaatschappij gesteld in het vragenhalfuur. In Tytsjerksteradiel is de

9 Het voorbereiden van zienswijzen op de begroting van de werkmaatschappij wordt als ingewikkeld ervaren, omdat de ondersteunende ambtelijke capaciteit om deze zienswijzen te produceren tegelijkertijd het subject is van de zienswijze. Met andere woorden, medewerkers moeten een zienswijze schrijven over de begroting van hun eigen organisatie.

betrokkenheid vanuit de raad sterker. In 2018 is de evaluatie van de samenwerking van AEF uiteraard in beide gemeenten een onderwerp van debat geweest.
De beide gemeenteraden hebben een radenwerkgroep ingesteld. Hierin nemen zes raadsleden zitting, waarvan drie vanuit de beide gemeenten. In 2014 zijn de taken en bevoegdheden van de radenwerkgroep in de gemeenteraden als volgt vastgesteld:

- Het voorbereiden van gezamenlijke raadsbijeenkomsten en andere activiteiten ter versterking van de beeldvorming van de raden over de vormgeving van gemeentelijke samenwerking en/of ten behoeve van de onderlinge binding.
- Het op verzoek van één of beide raden bewaken van de kaderstellende en controlerende rol van de raden in het proces van de verdere samenwerking.
- De werkgroep adviseert aan de beide gemeenteraden. De raden kunnen de werkgroep aanwijzingen geven;
- De werkgroep kan binnen zijn taakstelling beschikken over de daarvoor bestemde raadsbudgetten.

Jaar	Aantal x bijeen gekomen
2012	6
2013	Niet
2014	2
2015	Niet
2016	1
2017	6
2018	6
2019	3
2020	3

Tabel 13 **Bijeenkomsten raadswerkgroep**

- In deze radenwerkgroep zitten op dit moment zowel oppositie- als coalitiefracties. In Tytsjerksteradiel de FNP, CDA en PvdA en in Achtkarspelen de FNP, CDA en CU.
De radenwerkgroep is de afgelopen jaren regelmatig bij elkaar gekomen. Bij deze vergaderingen zijn daarnaast beide griffiers en een griffiemedewerker aanwezig in verband met de verslaglegging. De voornoemde taken en bevoegdheden geven primair invulling aan het formele recht op informatie van leden van het Algemeen Bestuur. In dat kader koppelt deze radenwerkgroep incidenteel terug aan de gemeenteraad wat er wordt besproken in de werkgroep. Dit is alleen informerend; de gemeenteraadsleden uit de radenwerkgroep doen niet aan gemeenschappelijke standpuntbepaling in hun eigen raad voordat zij deelnemen aan de radenwerkgroep.
Naast het uitvoeren van deze formele taak heeft de radenwerkgroep een trekkende rol in het harmoniseren van de werkwijze van de verschillende gemeenteraden. Bovendien heeft de radenwerkgroep ook de rol op zich genomen om de raden op sociaal vlak aan elkaar te verbinden.

- In het verlengde van het voorgaande is het goed mogelijk voor raden om in de praktijk gezamenlijk op te trekken, bijvoorbeeld door het organiseren van gezamenlijke informatie- of raadsbijeenkomsten. In een overzicht van de griffie van Achtkarspelen zien we dat er sinds 2019 in totaal zestien van deze gezamenlijke bijeenkomsten zijn georganiseerd. Het merendeel van deze bijeenkomsten, elf van de zestien, zijn omschreven als gezamenlijke informatiebijeenkomsten. Hierin kwamen verschillende inhoudelijke onderwerpen aan bod: zowel organisatieontwikkeling, sociaal domein als het fysieke domein komen voor in de lijst. De gezamenlijke informatiebijeenkomsten worden, zo wordt aangegeven, druk bezocht. In de afgelopen jaren waren er vier bijeenkomsten die specifiek worden omschreven als gezamenlijke raadsbijeenkomsten. Concreet waren er twee gezamenlijke raadsbijeenkomsten op het gebied van het sociaal domein, in april 2019 en april 2020.
Er was een gezamenlijke raadsbijeenkomst over de Veiligheidsregio Fryslân in januari 2020 en een gezamenlijke raadsbijeenkomst over de Omgevingswet in maart 2020.
In de lijst zien we ook dat er twee werkconferenties over de energietransitie in januari en maart 2020 zijn georganiseerd.
Tot slot hebben de raden een gezamenlijke workshop gevolgd over grip op regionale samenwerking in juni 2019.

Ter informatie: wie is waarvan in een GR?
Om het goede gesprek aan de goede tafel te voeren, is het belangrijk om te weten wat ieders rol is in een gemeenschappelijke regeling. Wij doen hiervoor een eerste aanzet vanuit onze expertise en ervaring:

- Het Dagelijks Bestuur handelt primair vanuit het belang van de GR (het samenwerkingsbelang). Het is belast met personele aangelegenheden, privaatrechtelijke rechtshandelingen en het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur. De leden van het DB praten niet vanuit hun eigen gemeente, maar vanuit het belang van de GR (en haar organisatie) zelf.
- Het Algemeen Bestuur is het hoogste orgaan van de GR en vertegenwoordigt dus het belang van de verbonden partij, daarbij rekening houdend met de belangen van de deelnemers. Het is een vertegenwoordigend orgaan dat de deelnemers aan de samenwerking vertegenwoordigt. De leden leggen verantwoording af binnen hun eigen gemeente (wethouders aan het college en de gemeenteraad). Het AB opereert bestuurlijk en vervult – voorbereid door het DB - een meer strategische rol. De leden van het AB praten dus wel vanuit het belang van hun eigen gemeente.
- De gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende functie op afstand. Zij kunnen via de begroting sturen en hebben recht op informatie van leden van het Algemeen Bestuur.

Ontwikkeling

AEF adviseert in 'Kiezen voor succes' dat de twee gemeenteraden, de griffiers en de beide colleges van B en W een bestuurlijk samenwerkingsprotocol opstellen waarin de bestuurders uiting geven aan hoe zij met elkaar om willen gaan in het kader van samenwerking. De gemeentesecretarissen zouden dit volgens AEF moeten oppakken.

Met betrekking tot de versterking van de samenwerking op bestuurlijk niveau lijken verschillende concrete acties te zijn opgestart. Zo worden er gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen georganiseerd, net als maandelijkse (informele) gezamenlijke collegevergaderingen en kwartaalgespreken met burgemeesters en gemeentesecretarissen.

6.2.2 Beelden over de bestuurlijke samenwerking

Over de sturing op de samenwerking leven de volgende beelden:

- Bestuurders, raadsleden en ambtenaren ervaren allen een verschil in (bestuurs)cultuur tussen de beide gemeenten. Dit heeft invloed op de samenwerking. Ook (interne) procedures verschillen.

- Bij en rond de verkiezingen van 2018 was er een aantal mutaties in colleges en raden (zie paragraaf 3.4.1). Enerzijds had dat volgens het topmanagement een positief effect en konden mede door deze wisselingen mooie stappen worden gezet. Anderzijds is hierdoor ook een zekere afstand ontstaan tussen raden en werkmaatschappij omdat veel raadsleden de oprichting niet hebben meegemaakt.

- Bestuurders zien hierbij wel een positieve ontwikkeling: waar de samenwerking eerst nog uit een zekere urgentie voortkwam om taken als gemeente aan te kunnen, is er nu een positieve aanpak met het oog op synergie. De onderlinge (persoonlijke) contacten zijn 'uitstekend'.

- De besturing van de samenwerking en het gesprek hierover vinden formeel plaats in DB en AB. In de praktijk worden colleges leidend genoemd in de afwegingen en de portefeuillehoudersoverleggen leidend genoemd in het gesprek. Ook de gezamenlijke informele collegevergaderingen worden genoemd als moment waarin een en ander wordt (voor)besproken. Beleid met betrekking tot de organisatie is onderwerp van de portefeuillehoudersoverleggen organisatie & bedrijfsvoering en financiën. Op de bestuurlijke tafel ligt geen uitvoeringsagenda voor wat betreft de organisatieontwikkeling.

- Griffiers zien de kritiek die op deze samenwerkingsconstructie leeft. De legitimiteit van de constructie in de raden wordt door griffiers getypeerd als 'wankel'.

- Bestuurders wijzen er op dat de kaders van de raden echter wel degelijk worden uitgevoerd.

- De P&C-cycli van de beide gemeenten (wijze van begrotingsvoorbereiding en -behandeling) verschillen en lopen daardoor ook in de tijd niet synchroon. Dit werkt door naar de mate waarin de raadsleden grip ervaren; het lijkt hen soms dat zij 'achter de feiten aanlopen' van de andere gemeente en/of de werkmaatschappij. Op dit moment wordt gewerkt aan synchronisatie. De meeste fracties geven aan dat zij in het algemeen wel een kwaliteitsverbetering in de P&C-cyclus zien, waardoor zij meer zicht en grip ervaren op de kosten van de werkmaatschappij dan eerder. Hierbij geldt wel dat de P&C-cycli zeer recent op elkaar zijn afgestemd.

- Bestuurders ervaren weinig onderscheid in petten. Zo geven de DB-leden aan dat hun vergaderingen vaak maar vijf minuten duren omdat vrijwel alle stukken hamerstukken zijn. Deze stukken worden uitgebreid doorgesproken in andere gremia; denk aan de portefeuillehoudersoverleggen, afzonderlijke collegevergaderingen of informele gezamenlijke collegevergaderingen.

Beelden raadsfracties

- Bij de raadsfracties wordt (zowel in intensiteit als inhoudelijk) zeer wisselend tegen de samenwerking aangekeken. Een klein aantal raadsfracties geeft aan dat zij grip wil hebben op resultaten en niet zozeer op de werkmaatschappij zelf; de meeste raadsleden besteden veel tijd aan de werkmaatschappij en verlangen hier veel informatie over. Ook geven sommige fracties aan tevreden te zijn over de werkmaatschappij en deze vooral rust (wat betreft organisatieontwikkeling en -verandering) te gunnen, terwijl anderen uiterst ontevreden zijn en liever gisteren dan vandaag verandering zien.
- Raadsleden, ook de zeer kritische, laten wel een betrokkenheid zien ten opzichte van de werkmaatschappij. Onder meer via raadsvragen laten zij zich gedetailleerd informeren.
- Veel fracties geven aan dat de grip op de financiën de afgelopen jaren is verbeterd, onder meer omdat er een nieuwe accountant is aangetrokken.

6.2.3 Analyse

- 'Model 3c' (geen volledige fusie maar vergaande samenwerking op veel onderdelen) betekent in de hoofden iets anders dan een ambtelijke fusie. Echter, in de praktijk zien we een vrijwel volledige ambtelijke fusie. Het is een mantra om de samenwerking lichter voor te stellen dan zij nu in de praktijk is.
- In de bestuurlijke samenwerking zijn de persoonlijke verhoudingen goed. Enerzijds is dat positief, anderzijds mag de samenwerking daar niet afhankelijk van zijn. De samenwerking is kwetsbaar door de kritiek uit de raden. Bovendien zien we (bijvoorbeeld in de DB-verslagen) dat te weinig centrale regie wordt gevoerd op de voortgang en het strategische doel waar de samenwerking toe moet leiden.
- Het door AEF aangeraden bestuurlijk samenwerkingsprotocol is er (nog) niet gekomen.
- Er is (te) weinig rolhygiëne. Zaken gebeuren wel en er is ook voortgang, maar zaken komen meer tot stand via portefeuillehouders- en andere overleggen dan in de organen die daar voor zijn, zoals DB en AB. Ook de raden kunnen hier meer rol nemen. Daardoor mist er overzicht en een scherpe betrokkenheid en regie (zie hiervoor) op de ontwikkeling van de organisatie en de samenwerking.
- Verzakelijking en afstand hebben niet geholpen bij steun vanuit raden. Het countereffect is dat zij 'erbovenop zitten' en veel informatie over de werkmaatschappij vragen. Het blijft echter bij het stellen van vragen; gemeenteraden maken wel gebruik van hun informatierecht, maar leveren geen zienswijzen op de begroting en sturen niet AB-leden met een boodschap op pad. Kortom: de raden kijken nadrukkelijk mee met de bestuurders via hun informatierecht maar houden zich meer bezig met controleren op deelaspecten dan toezicht op de (strategische) grote lijn.
- Wisselingen in sleutelfiguren (waaronder wisseling in raadsleden) beperkten de 'groei' in de samenwerking.

6.3 Bestuurlijke sturing

In deze paragraaf belichten we het opdrachtgeverschap. De uitvoering van de meeste taken van de gemeenten is in de GR 8KTD belegd. De colleges zijn daarbij de bestuurlijk opdrachtgever. In de praktijk vervullen de gemeentesecretarissen daarbij een belangrijke rol als ambtelijk opdrachtgever richting het samenwerkingsverband, waarbij zij meteen als directie de opdrachtnemer zijn.

6.3.1 Feiten over de bestuurlijke sturing

In de Gemeenschappelijke Regeling is opgenomen dat de directie in samenwerking met de leidinggevenden zorg draagt voor afstemming van capaciteitsverdeling, doorlooptijden, kwaliteit en budgetten van de gemeenten in relatie tot de uitvoering van hun begrotingen. De directieleden moeten dus samen sturen op de capaciteit die door de organisatie wordt ingezet.

De wensen vanuit de gemeenten komen met name in de portefeuillehoudersoverleggen naar voren. Wethouders hebben bilaterale overleggen met medewerkers en teamleiders. Hier kaarten zij hun wensen aan en komen ook capaciteitsissues aan de orde. Onderling hebben de wethouders van de beide gemeenten met dezelfde portefeuille veel gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen. In deze portefeuillehoudersoverleggen wordt ook expliciet gestuurd op het bespreken van intergemeentelijke thema's en op (het aan de orde komen van) de 'samen, tenzij-vraag'.

Capaciteitsissues poogt men te ondervangen met agenda's en planningen. Ook hierin spelen de gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen een rol. Er is geen urenregistratie op basis waarvan capaciteit wordt verdeeld.

6.3.2 Beelden over de bestuurlijke sturing

De volgende beelden leven omtrent de bestuurlijke sturing:

- De colleges zijn positief over de mate waarin zij volgens het principe van 'samen, tenzij' aan harmonisatie van procedures, beleid en uitvoering van de beide gemeenten werken. Het verschilt wel per beleidsterrein hoe ver zij daarin zijn; ook spelen hierbij politieke en financiële overwegingen.
- Capaciteitsissues tussen de gemeenten (waarbij de ene gemeente meer capaciteit toebedeeld zou krijgen dan de ander) leven niet. Wel is er een algemeen capaciteitsissue. Bestuurders zien dat de werkdruk hoog is, en zien ook dat de loyaliteit groot is om toch aan de bestuurlijke wensen te voldoen.

- Onderwerpen die inhoudelijk gezamenlijk worden aangevlogen door de beide gemeenten vanuit het 'samen, tenzij'-principe, vinden apart hun weg in de beide gemeenteraden. De verschillende procedures worden daarbij binnen de organisatie als storend ervaren.

- Politieke omstandigheden en verschillen tussen de gemeenten maken dat 'samen'-voorstellen in colleges en/of raden toch van een 'tenzij' worden voorzien. Dat kan zitten in woorden, maar gaat soms ook verder. Dit geeft druk op de organisatie.

Beelden raadsfracties

- Er is een aantal raadsfracties dat aangeeft dat de samenwerking tussen de raden prima gaat of aanzienlijk is verbeterd, maar er zijn ook raadsfracties die vinden dat er in de praktijk geen échte samenwerking is tussen de raden en dat er geen gedeelde visie op de samenwerking is.

- De gezamenlijke bijeenkomsten van raden werken op twee manieren door: er wordt gesproken over gezamenlijke onderwerpen en de ontmoeting zorgt volgens sommigen voor draagvlak voor de samenwerking. Andere fracties zien de meerwaarde van de gezamenlijke bijeenkomsten niet in of geven aan dat er eigenlijk weinig gezamenlijke raadsbijeenkomsten zijn geweest. Dat komt wellicht mede doordat raadsleden een sterk perspectief hebben op de eigen gemeente (en niet bijvoorbeeld het gezamenlijke gebied of de regio).

- Verschillende (maar zeker niet alle) fracties hebben goed contact met hun 'buurfractie', hoewel ze het niet altijd met elkaar eens zijn op de inhoud.

- Raadsleden kijken verschillend naar het principe van 'samen, tenzij'; een groot aantal vindt dat de 'samen' de beslissingsruimte van de raad (te) ver beperkt en dat zij soms worden afgeremd doordat zij samen met de andere raad optrekken. Andere raadsleden geven aan dat zij vinden dat de verschillen tussen de gemeenten soms ook wel worden aangedikt in de raad en dat meer harmonisatie goed mogelijk is.

6.3.3 Analyse

- Net zoals in de sturing op de samenwerking, spelen de (gezamenlijke) portefeuillehoudersoverleggen een grote rol in de bestuurlijke sturing op wat de werkmaatschappij moet betekenen voor de gemeenten. Daarbij wordt ook wel ingezet op harmonisatie ('samen'). Echter, in het verdere (politieke) proces in de gemeenten zelf komt het regelmatig voor dat toch voor 'tenzij' wordt gekozen.

- Het handhaven van de 'couleur locale' mag, maar heeft wel zijn financiële en organisatorische prijs. Harmonisatie en regionalisering wordt door veel raadsleden echter als een verlies ervaren; de verleiding is groot om een eigen accent te leggen.

- Onvolkomenheden in de procedures leiden af van waar het politiek over zou moeten gaan. Gemeenteraden kunnen hun procedures verder harmoniseren.

6.4 Conclusies

- Dit hoofdstuk ging in op de samenwerking van de bestuurders als eigenaren en als opdrachtgevers van de werkmaatschappij 8KTD. Hierbij zijn de persoonlijke verhoudingen goed en vormen de (gezamenlijke) portefeuillehoudersoverleggen de centrale momenten 'waar het gebeurt'. Binnen de raden van beide gemeenten wordt gevarieerd gedacht over 8KTD, met uitschieters naar een grote mate van kritiek.

- Binnen de organisatie ervaart men (cultuur)verschillen tussen beide gemeenten die doorwerking hebben naar werkdruk en het niet-realiseren van schaalvoordelen. Ook speelt de vraag welke richting 8KTD opgaat.

- Van bestuurlijke strategische richtinggeving en sturing op de samenwerking is onvoldoende sprake. Het DB stuurt langs de lijnen van de P&C-cyclus (begroting, jaarrekening) en niet volgens strategische plannen en/of agenda's op de samenwerking en organisatie. Het DB kan aan kracht winnen en het AB kan hier beter op toezien (doorvragen). Beide organen worden nu 'ingehaald' door portefeuillehoudersoverleggen en collegebehandelingen. Ook de gemeenteraden benutten hun mogelijkheden niet ten volle. Zij kunnen hun positie sterker invullen met zienswijzen en het inspelen op de bovengenoemde strategische richtinggeving.

- De samenwerking gaat dus aan de ene kant goed, maar is aan de andere kant kwetsbaar. Er moet voor worden gewaakt dat 8KTD wegdrijft door een 'wij-zij' denken en/of gebrek aan richting. Dat vraagt om meer bestuurlijke regie en sturing. De aanbeveling van AEF om de bestuurlijke samenwerking te herijken zijn niet opgevolgd, maar verdient wel navolging.



B

HOOFDSTUK 7

Toekomstscenario's

Dit onderzoek bevat zowel elementen van terugkijken, als een voorzet voor het vooruitkijken in de vorm van een aantal mogelijke scenario's. Dit hoofdstuk gaat over die scenario's: afscheiden, toewerken naar één ambtelijke fusieorganisatie, een bestuurlijke fusie en een uitbreiding van de ambtelijke samenwerking met een bestuurlijke fusie als stip op de horizon. Per scenario analyseren we de consequenties, kansen en risico's aan de hand van verschillende criteria.

7.1 Algemene wensen

Samengevat horen we in de interviews verschillende voorkeuren over de toekomst van de werkmaatschappij.

- De politieke voorkeuren voor toekomstscenario's in de gemeenteraden lopen uiteen en de verschillende fracties hebben andere aandachtspunten. De belangrijkste criteria zijn voor hen goede dienstverlening aan inwoners, goede dienstverlening aan het bestuur en een beperking van de complexiteit.

- De colleges geven aan dat een keuze voor een toekomstscenario in de kern door de raden gemaakt moet worden. Zij noemen de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en de kosten als belangrijke criteria.

- Voor het management van 8KTD staat ook de dienstverlening aan de inwoners centraal, evenals de positie van de twee gemeenten in de regio.

- Medewerkers ervaren het werken voor twee gemeenten over het algemeen als onnodig complex. Zij geven aan dat 'rust in de tent' nodig is en een 'stip aan de horizon' hieraan kan bijdragen. Daarnaast vinden zij goede dienstverlening aan inwoners en hun eigen positie in een toekomstige organisatie belangrijk.

7.2 De criteria

We toetsen de verschillende scenario's aan criteria. Op basis van de interviews en onze expertise zijn wij tot de volgende criteria gekomen. Deze zijn – voordat de scenario's in dit onderzoek verder zijn uitgewerkt – door de begeleidingscommissie vastgesteld.



Kwaliteit dienstverlening aan inwoners. Met de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners bedoelen we de kwaliteit van de voorzieningen en de 'korte lijntjes' tussen de inwoners en de gemeentelijke organisatie.



Kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur. Hiermee bedoelen we de kwaliteit van de dienstverlening aan de colleges en de raden in de vorm van raadsstukken, beleidsnotities.



Identiteit. Met identiteit bedoelen we een herkenbare organisatie voor zowel inwoners als medewerkers.



Kosten. Hiermee bedoelen we de totale kosten van de werkmaatschappij en de dienstverlening.



Complexiteit. Met complexiteit bedoelen we de complexiteit van de interne organisatie, waarbij in gesprekken zaken werden benoemd als werkbare processen, duidelijke verantwoordelijkheden en het uitvoeren van eenduidig beleid.



Efficiëntie. Met efficiëntie bedoelen we het voorkomen van dubbele processen intern in de organisatie, maar bijvoorbeeld ook schaalvoordelen bij inkoop.



Kwetsbaarheid. Met kwetsbaarheid bedoelen we het risico van kwaliteitsverlies door bijvoorbeeld verloop of verzuim op 'éénpitterfuncties' en het structureel hanteren van een vier-ogen-principe.



Gevolgen voor medewerkers. Met gevolgen voor medewerkers bedoelen we thema's als werkdruk, werkplezier, opleidings- en doorgroeimogelijkheden.



Positie in de regio. Met positie in de regio doelen we zowel op de inhoudelijke capaciteit om op regionaal niveau strategisch beleid te kunnen maken en de politieke zeggenschap op regionaal niveau.



Stabiliteit en toekomstbestendigheid.

7.3 Afscheiden

Een eerste toekomstscenario is om de werkmaatschappij te ontvlechten en alle domeinen, de medewerkers en alle bedrijfsvoeringsmiddelen weer onder te brengen bij de gemeenten Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen. De samenwerking tussen de gemeenten zou in dat geval weer plaatsvinden op basis van de eigen keuzevrijheid.

7.3.1 Criteria

Kwaliteit dienstverlening aan inwoners



Voor de korte termijn, dat wil zeggen tijdens het ontvlechtingsproces, bestaat het risico dat de dienstverlening lijdt onder de bestuurlijke en organisatorische perikelen die onlosmakelijk met een ontvlechting verbonden zijn. Na ontvlechting zijn in de nieuwe, kleinere gemeentelijke organisaties de lijntjes in de organisatie hoogstwaarschijnlijk korter. Dat kan er ook voor zorgen dat zaken van inwoners sneller opgepakt worden. Ook kunnen in dit scenario medewerkers dicht op de burger diensten verlenen en is laagdrempelig contact tussen inwoners en ambtenaren mogelijk. Verschillende betrokkenen geven aan dat zij op dit moment het gevoel van kleinschaligheid en 'dat we elkaar kennen' missen. Dat kan terugkomen, maar gebeurt zeker niet vanzelf – daarvoor is continue aandacht nodig (werkplekken, teaminrichting, contact tussen ambtenaren en raadsleden, etcetera).
Daarentegen zullen er in de nieuwe organisaties meer kwetsbaarheden optreden (bijvoorbeeld door meer éénpitters) waardoor het risico bestaat dat inwoners minder snel gehoor vinden bij vragen. Het risico bestaat dat er onvoldoende structurele capaciteit beschikbaar is om de gewenste kwaliteit van dienstverlening te bereiken. Met name bij de wat complexere vragen (bijvoorbeeld van ondernemers) speelt dit op.

Kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur



Ook op dit vlak treden eerst in het ontvlechtingsproces negatieve effecten op. Bovendien moeten de gemeentebesturen in het begin wennen aan de geringere (flexibiliteit in de) capaciteit.

In de nieuwe situatie kennen bestuur en organisatie elkaar beter en zijn er tussen hen kortere lijntjes. Daardoor worden bestuurders – zeker bij eenvoudige zaken – sneller geholpen. Ook zullen medewerkers (op termijn) meer gevoel hebben bij de gemeentelijke couleur locale en bestuurscultuur, omdat zij niet hoeven te schakelen tussen twee gemeenten.

Een nadeel is dat de expertise in de organisatie hoogstwaarschijnlijk afneemt. Dat maakt strategisch en proactief handelen ingewikkelder.

Identiteit



In de ontvlechting kan een grotere gerichtheid komen op de identiteit van de eigen gemeente: wat voor gemeente zijn we, en wat voor organisatie willen we bouwen om daaraan invulling te geven?

De gemeente is in de nieuwe situatie mogelijk herkenbaarder doordat de gemeente en de organisatie volledig 'overlappen'. Het bestuur heeft meer ruimte om de eigen identiteit terug te laten komen in het beleid en de uitvoering. Cocreatie met de mienskip (op gemeentelijk of kernniveau) kan worden gebruikt de juiste ambities te kiezen en vorm te geven. De kans in dit scenario is dat medewerkers kennis van en ervaring hebben (of kunnen opbouwen) met de specifieke kernen van de gemeente. Dit bevordert de aansluiting bij de beleving, wensen en behoeften van de inwoners.

De keerzijde echter is dat cocreatie met de mienskip veel tijd en energie vereist van de gemeente zelf. Het organiseren, faciliteren en ondersteunen van participatie kost vaak meer tijd dan het vormgeven en uitvoeren van beleid binnen de organisatie. Participatie kan dus worden ingezet ter verbetering van het beleid en de uitvoering, maar niet ter verlichting van de werkdruk binnen de gemeentelijke organisatie. Het reële risico bestaat dat er binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende capaciteit is voor het betrekken van inwoners, ondernemers en organisaties.

Kosten



Tijdens het ontvlechtingsproces zien we geen (substantiële) incidentele kansen. Wel zien we aanzienlijke frictiekosten in verband met de ontvlechting. Op basis van eerdere ervaringen bij ontvlechting van ambtelijke samenwerkingsverbanden schatten wij de belangrijkste kostencomponenten in geval van ontvlechting als volgt in:

- Personele frictiekosten: € 0,2 miljoen.
- Kosten projectorganisatie: € 0,6 miljoen.
- ICT (applicaties/processen/automatisering): € 0,6 miljoen.
- Overige projectkosten: € 0,2 miljoen.
- Impact op going concern tijdens ontvlechting: € 0,7 miljoen.[10]

10 Dit budget kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor extra inhuur om de extra werklast op te vangen in verband met de ontvlechting van de gezamenlijke ambtelijke organisatie en oprichting van een nieuwe zelfstandige organisatie.

Hierbij gaat het nadrukkelijk om een globale inschatting van de verschillende kosten in geval van ontvlechting. Op basis van een bandbreedte van 10% (hoger of lager) schatten wij de incidentele frictiekosten van ontvlechting in op een bedrag van tussen de € 2,0 en € 2,5 miljoen.

Een structurele kans van ontvlechten is dat de aanvullende kosten van de derde organisatie wegvallen (met name drie in plaats van twee P&C-cycli). In de financiële kolom valt daardoor 2 fte werklast (P&C en administratie) en 1 fte secretariële ondersteuning voor de werkmaatschappij weg. Voor de rest van de organisatie is er mogelijk ook een effect (minder complexe en tijdrovende bestuurlijke advisering, zoals van het bestuur van de werkmaatschappij), maar dat laat zich lastig omrekenen naar fte's.

Daartegenover staat dat in de nieuwe situatie weer twee kleinere gemeentelijke organisaties bestaan. Mogelijke schaalvoordelen in de huidige situatie vallen daardoor weg. Daarnaast zorgt ontvlechting eventueel voor aanvullende (inhuur)kosten voor beide individuele gemeenten als gevolg van grotere kwetsbaarheid en/of lagere kwaliteit in de nieuwe situatie met een zelfstandig functionerend (kleiner) ambtelijk apparaat.

Complexiteit



Eén gemeentelijke basisorganisatie is onmiskenbaar minder complex dan een vergaande ambtelijke samenwerking. Echter, de opgaven van de gemeenten zijn te groot om niet samen te werken met andere gemeenten; denk bijvoorbeeld aan de energietransitie. Dat zorgt mogelijk voor in tijd, samenstelling en ambitie wisselende samenwerkingen die ook weer complex zijn – individueel, maar ook in de verhouding tot elkaar.

Efficiëntie



Een kans van een kleine organisatie is dat integraal werken makkelijker is. Doordat medewerkers brede takenpakketten hebben en veel andere medewerkers kennen, is de samenhang waarschijnlijk groter, wordt er een bredere blik gecreëerd en wordt verkokering voorkomen. De kleinschaligheid van de organisatie kan ook een informatievoordeel opleveren. Kleinere gemeenten hebben vaak meer kennis van lokale omstandigheden en kunnen daardoor ook doelmatiger optreden. Er is bij ontvlechting echter sprake van een desinvestering: alle inzet die is gepleegd op harmonisatie en standaardisatie gaat verloren. Ook zal de realisatiekracht van de organisatie bescheiden zijn. Dit komt door onder andere:

- schaalnadelen: sommige activiteiten kunnen effectiever en doelmatiger worden uitgevoerd bij een grotere schaalomvang.
- kwetsbare functies: de capaciteit van kleine gemeenten is beperkt, waardoor er relatief veel kleine teams en éénpitters zijn.
- weinig specialistische functies: door de beperkte capaciteit is ook weinig ruimte voor specialistische functies.

Kwetsbaarheid



De kwetsbaarheid neemt naar alle waarschijnlijkheid toe door meer éénpitters (bijvoorbeeld één beleidsmedewerker duurzaamheid).
De bedrijfsvoering wordt waarschijnlijk ook kwetsbaarder; denk aan de ICT-systemen die waarschijnlijk niet van dezelfde kwaliteit kan blijven.

Gevolgen voor medewerkers



Medewerkers vervullen meer generieke functies in de twee kleinere organisaties. Afhankelijk van de persoonlijke voorkeur, kan dat een kans bieden.

De organisatie verwacht dat het verloop (tijdelijk) zal toenemen omdat de meeste medewerkers geen heil zien in dit scenario. Daarnaast vormen de beperkte ontwikkelmogelijkheden in een kleinere organisatie een risico voor het aantrekken en behouden van goede medewerkers. De splitsing zorgt verder mogelijk voor onrust onder de medewerkers ('wie gaat waarheen?').

Positie in de regio



Het risico bestaat dat het gezamenlijk optrekken in de regio versplintert door de ontvlechting en dat daarmee de positie in de regio verzwakt. Ook is de verwachting dat er weinig strategische denkkracht in de organisaties is vanwege de generieke functies met een breed takenpakket (medewerkers hebben weinig tijd om zich ergens in te verdiepen). Een ander mogelijk risico is dat de gemeenten het ambitieniveau van de regio niet kunnen bijhouden, denk bijvoorbeeld aan de Versnellingsagenda van ANNO.

Stabiliteit en toekomstbestendigheid



Zeker nu de opgaven groter worden, de eisen (zowel vanuit de eigen samenleving als door landelijke ontwikkelingen) hoger liggen en er steeds meer wordt gedecentraliseerd, is dit scenario waarschijnlijk onhoudbaar.

7.3.2 Voorbeeld: IJsselstein en Montfoort

Een ontvlechting van een gezamenlijke ambtelijke organisatie is niet uniek. Eerder besloten de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg, de UW-samenwerking (Montfoort en IJsselstein), De Kompanjie (Veendam & Pekela) en Duivenvoorde (Wassenaar en Voorschoten) tot een dergelijke stap.

In het voorbeeld van de UW-samenwerking zagen we dat de ontvlechting een intensief traject is voor besturen én medewerkers. Tegelijkertijd moet een organisatie worden ontmanteld, moet de dienstverlening aan inwoners doorgaan en moeten de nieuwe organisaties worden opgezet en ingericht. Ook speelde hier een financiële discussie: welke gemeente betaalt wat? Het soepel en snel realiseren van een nieuwe werkelijkheid voor beide gemeenten vergt drie lijnen, zo zagen we in IJsselstein-Montfoort. De transformatielijn is belast met de vormgeving en uitvoering van het ontvlechtingsproces en met de aansluiting daarvan op de inrichting van de nieuwe ambtelijke organisaties. Zo moet alle ambtenaren een nieuwe arbeidsplaats worden geboden. De operatielijn zorgt ervoor dat de dienstverlening naar gemeenschap en bestuur van de beide gemeenten op peil blijft. De onderhandelingslijn richt zich tot slot op de juridische en financiële kaders voor de ontvlechting. Het tijdpad van een ontvlechting is afhankelijk van het moment waarop (een van) beide gemeenten besluit(en) uit te treden dan wel zich op te heffen, de omvang en complexiteit van de ontvlechting en de bereidheid van beide gemeenten om samen op te trekken.



7.4 Doorontwikkeling van de werkmaatschappij 8KTD

Het tweede scenario is de doorontwikkeling van de huidige ambtelijke samenwerking met de werkmaatschappij 8KTD. De gemeenten blijven net als nu politiek-bestuurlijk zelfstandig met een eigen gemeenteraad, een eigen college van B en W, een eigen griffie(r) en gemeentesecretaris. In dit scenario onderscheiden we twee varianten:

Basisscenario: doorontwikkelen van de werkmaatschappij 8KTD.
In deze variant gaat het om een ontwikkeling en verbetering van de huidige constructie. De afdelingen Beheer blijven in de dragende organisaties; de werkmaatschappij ontwikkelt zich dus in de huidige vorm.

Plusscenario: doorontwikkelen van de werkmaatschappij 8KTD én onderbrengen afdelingen beheer bij 8KTD.
In deze variant worden aanvullend de beheerafdelingen onderdeel van de werkmaatschappij en worden zij (meteen of op termijn) samen één nieuw organisatieonderdeel. De werkmaatschappij 8KTD wordt in dit scenario een volledige ambtelijke fusie: de gemeenten hebben hun volledige ambtelijke capaciteit ondergebracht in de gezamenlijke organisatie.

In het navolgende gaan we in op de doorontwikkeling. De meeste uitkomsten hebben betrekking op zowel het basisscenario als het plusscenario; we maken melding van het **plusscenario** waar dat relevant is.

7.4.1 Aanbevelingen voor een verdere doorontwikkeling

Een van de onderzoeksvragen is om inzichtelijk te maken hoe de huidige structuur in optimale vorm eruit zou zien en wat hierin mogelijk is. Met andere woorden: hoe kan de werkmaatschappij zich doorontwikkelen binnen de huidige structuur. Op basis van ons onderzoek en expertinzichten doen wij daarvoor vijf aanbevelingen. Deze aanbevelingen dienen als handvat voor een verdere ontwikkeling.

Aanbeveling 1. Kies voor elkaar: werk aan en vanuit een richtinggevend perspectief
Tytsjerksteradiel en Achtkarspelen zijn prachtige gemeenten. Nu en in de toekomst liggen er belangrijke vraagstukken om enerzijds de kwaliteiten van de gemeenten en hun kernen te versterken, en anderzijds om de opgaven aan te gaan. Politiek, bestuur en organisatie staan aan de lat om die opgaven op te pakken. Daartoe is de werkmaatschappij 8KTD opgericht. Maar we merken dat er een onduidelijk en wisselend beeld bestaat van wáár de werkmaatschappij aan moet bijdragen en wat de gemeenten met de werkmaatschappij (zouden moeten) willen. Wij adviseren daarom allereerst om helderheid en eenduidigheid over 'de stip op de horizon' te krijgen. Waar werken we met elkaar naartoe? Het antwoord op die vraag is aan de gemeenten, maar ons advies is dat de beide gemeentebesturen (colleges én raden) doorpakken en zich vol verbinden aan 8KTD. Een stip op de horizon vraagt daarnaast duidelijkheid of het bij de ambtelijke samenwerking blijft of dat de ambitie er is om te herindelen, en op (welke) termijn. Vanuit die gedeelde en expliciete visie kan vervolgens worden gewerkt aan een gezamenlijke *inhoudelijke* strategie (zie aanbeveling 2). Daar zit een volgordelijkheid in: anders, zo is onze inschatting, blijft de fixatie op de organisatie en is focus op de opgaven en publieke waarde ingewikkeld.

Aanbeveling 2. Kies voor de inhoud: focus op publieke waarde en synergie
De samenwerking en de werkmaatschappij vragen om een gezamenlijke strategie op de maatschappelijke opgaven en om inhoudelijke doelstellingen. Daarmee komt de focus (meer) te liggen op de publieke waarde die de samenwerking en de werkmaatschappij voortbrengen. De doelstellingen zijn zoveel mogelijk gezamenlijk voor de beide gemeenten. Zonder gezamenlijke inhoudelijke doelstellingen is er geen lijn in de samenwerking en wordt het voor de organisatie moeilijker om de beoogde voordelen te behalen op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid. Bovendien kan met één verhaal ook in de regio proactiever en krachtiger worden opgetreden.

Dan moet er dus ook *duidelijkheid* zijn over deze doelstellingen. Waar versterken de gemeenten elkaar en kan winst worden behaald om het samen te doen? Wat wordt van 8KTD verwacht? Bij het herijken van de doelstellingen hoort ook dat gestructureerd (dus met een programma) wordt ingezet op meer standaardisatie (van processen) en harmonisatie (van beleid). Daarmee wordt meer kwaliteit gerealiseerd, en dit zorgt voor minder kwetsbaarheid en kosten.

Harmonisatie vraagt om een gerichte inzet:

- Bereid een Meerjaren Uitvoeringsprogramma (MUP) voor, waarover AEF al eerder adviseerde. Na de voorbereiding kan dit vanaf de (coalitieakkoorden en collegeprogramma's van de) volgende raadsperiode worden ingezet. Houd er wel enige flexibiliteit in; de tijden en eisen veranderen snel.

- Met het MUP en vanuit de strategie worden de doelstellingen (output en outcome) herijkt, meetbaar gemaakt, gemonitord en gestuurd. Een voorbeeld is de vertaling van het dienstverleningsplan naar concrete (meetbare en gemonitorde) normen en doelstellingen in de A3-plannen van de teams.

- Houd bij bovenstaande punten (programmatische) aandacht voor harmonisatie. Er moet daarbij (meer) helderheid komen over het 'samen' en de 'tenzij'; wanneer is de tenzij gerechtvaardigd? Overigens zien we dat de 'tenzij' op dit moment meer aandacht en energie krijgt dan de 'samen', terwijl ook al mooie 'samen-stappen' wordt gezet.

- Richt een dashboard in. Daarmee kan op alle niveaus beter en integraal worden gestuurd: vanuit het bestuur én vanuit de directie. Niet de P&C-cyclus, maar de inhoudelijke doelstellingen moeten de leidraad vormen.

Dit alles vergt dus een (bestuurlijk) plan. AEF adviseerde reeds om een bestuurlijk samenwerkingsprotocol op te stellen. Een dergelijk document gekoppeld aan een inhoudelijke visie kan helpen. Het opstellen en volgen van dit document is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de colleges, als eigenaren van de samenwerking, en de raden, in hun kaderstellende rol.

Aanbeveling 3. Kies voor de organisatie: werk (door) aan de organisatieontwikkeling

De organisatie moet zich aanpassen aan de hernieuwde inhoudelijke doelstellingen en het bestuur en management moeten daar (blijvend) op sturen. In ons onderzoek zien we dat hieraan wordt gewerkt: er zijn een missie en visie vastgesteld en op basis daarvan zijn onderdelen uitgewerkt. Ga en pak door met de gerichtheid op organisatieontwikkeling. Richt een programma 'organisatieontwikkeling' in. Elementen daarvan zijn de volgende:

- Er is een schaalsprong nodig naar een organisatie die voor 60.000 inwoners werkt in plaats van twee keer voor 30.000. Richt een nieuw functiegebouw in met behulp van strategische personeelsplanning, met hoger ingeschaalde functies. In de benchmark zagen we dat de functies op strategisch niveau ondervertegenwoordigd zijn. De organisatie heeft relatief veel formatie in schaal 9 en schaal 10 in vergelijking met gemeenten met 60.000 inwoners. De formatie op schaal 11 en schaal 12 ligt juist aanzienlijk lager in vergelijking met gemeenten van 60.000 inwoners. Met een functiegebouw op de schaal van 60.000 inwoners wordt 8KTD tevens aantrekkelijker op de arbeidsmarkt.

- Creëer meer duidelijkheid in de rolverdeling tussen teamleiders, clustermanagers en directieleden en (als het aankomt op het prioriteren van werk) ook de medewerkers. Dat moet resulteren in een heldere matrix van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die als basis dient voor de dagelijkse praktijk, met alle betrokken partijen tot stand komt en in de komende twee jaar halfjaarlijks wordt geëvalueerd. Daarbij merken we op dat dat op dit moment (te) veel belegd lijkt te worden bij de teammanagers.

- Investeer in strategisch vermogen. De strategische functie (met name integraal, dus over de beleidsonderwerpen heen) ligt bij het management maar komt in de praktijk niet uit de verf. Stel hier een of meerdere strategen voor aan. Zij kunnen zich richten op een integrale richting voor de langere termijn, mede in verhouding tot de ontwikkelingen in de regio.

- Besteed gerichte aandacht aan de gewenste uniforme cultuur. Identiteit en cultuur hangen samen met organisatie, bestuur en inwoners. Breng deze in lijn.

- Ontwikkeling en verbinding (sturen, meten van ontwikkeling, mensen betrekken en erbij houden) vragen tijd én focus, en daarmee rust en helderheid. De organisatie zal zich ook moeten herpakken naar een 'nieuw normaal' na de coronacrisis.

- Versterk integraal werken door in de aansturing afspraken te maken dat directie en MT meer integrale verantwoordelijkheid delen en verantwoordelijkheden bij integrale thema's binnen deze gremia duidelijk beleggen.

- Deze organisatieontwikkeling moet bestuurlijk worden onderschreven (zie hiervoor) en gesteund, en door de directie uitgewerkt en uitgevoerd. Dit is ook een kwestie van leiderschap; zowel door directie als dagelijks bestuur.

Aanbeveling 4. Rapporteer helder over de financiële ontwikkelingen, kosten en resultaten

Ten aanzien van de financiën van de werkmaatschappij 8KTD hebben we de volgende aanbevelingen:

- Rapporteer helderder over het (totale) effect van (een combinatie van) ontwikkelingen op de bijdrage van gemeenten. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de kosten van de werkmaatschappij 8KTD is het belangrijk om inzicht te hebben in de verschillende factoren die van invloed zijn. In de evaluatie hebben we gezien dat er drie

hoofdcategorieën te onderscheiden zijn: autonome kosten (bijvoorbeeld. indexering of cao-wijziging), kosten die betrekking hebben op de samenwerking (bijvoorbeeld 3e P&C-cyclus) en kosten die gerelateerd zijn aan specifieke beleidsambities van gemeenten. Voor het inzicht van de gemeenteraad is het belangrijk om deze verschillende elementen -die van invloed zijn op de kostenontwikkeling van de werkmaatschappij- scherp, en toegankelijk, inzichtelijk te maken. In de periode 2018-2021 zien we dat de werkmaatschappij in de financiële rapportages duidelijke stappen heeft gemaakt in het vergroten van de transparantie. Wij adviseren om deze ontwikkeling te continueren en daarbij vooral te redeneren vanuit het oogpunt van de gebruiker van de rapportages. Hebben raadsleden, maar ook inwoners, voldoende inzicht in de verschillende soorten kosten die de begroting van de werkmaatschappij beïnvloeden? Is voldoende helder of de kostenontwikkeling wordt veroorzaakt door autonome ontwikkelingen, zaken die gerelateerd zijn aan de samenwerking of specifieke beleidskeuzes van gemeenten?

- Meet en rapporteer helder over (te behalen) resultaten. Op dit moment wordt gewerkt aan het opstarten van verschillende procesoptimalisaties binnen de werkmaatschappij, ook in lijn met de aanbeveling 'samen, tenzij' uit het AEF-rapport. Door zowel Achtkarspelen als Tytsjerksteradiel is hiervoor een bedrag van € 400.000 beschikbaar gesteld. De inschatting is dat met deze investering op termijn een efficiencyvoordeel van 10-15 fte kan worden gerealiseerd. Dit is wat ons betreft een ambitieuze doelstelling. Aan de hand van de benchmark zien we dat de organisatie beslist niet teveel 'vet op de botten heeft' en gemiddeld van omvang is. Onze ervaring bij gemeenten, maar ook bij ambtelijke samenwerkingsverbanden, leert dat het belangrijk is om voldoende aandacht te besteden aan het meten en periodiek rapporteren over dergelijke verbeteringstrajecten. Bovendien is het, bij het ontbreken van een duidelijke 0-meting, achteraf niet eenvoudig inzichtelijk te maken welke beoogde resultaten daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Wij adviseren daarom aan de voorkant hier goed over na te denken en duidelijke afspraken te maken over de manier en frequentie van rapporteren. In combinatie daarmee adviseren wij een 0-meting uit te voeren om inzicht te krijgen in de uitgangssituatie waartegen de behaalde resultaten kunnen worden afgezet.

Aanbeveling 5. Versterk en verhelder de governance

Tot slot de governance. Hier zien we de volgende mogelijkheden:

- Versterk eigenaarschap en betrokkenheid vanuit de gemeenteraden. De samenwerking dreigt af te drijven van de gemeenteraden. De focus is op dit moment op de organisatie (met als symbool het medewerkerstevredenheidsonderzoek) in plaats van de publieke waarde. Dat voedt de discussie en zet de focus op een discussie over 'zijn we wel goed af?'. Richt in plaats daarvan de aandacht op de inhoud en toegevoegde waarde van de 8KTD-samenwerking. Communiceer meer over de publieke meerwaarde van 8KTD en registreer daarom wat de organisatie levert in plaats waar deze mee bezig is en kost.

Maak procedures helder. Een constellatie als deze is nu eenmaal ingewikkeld. Dat is niet helemaal weg te nemen, maar het zoeken naar 'hoe het moet' neemt nu veel tijd in beslag. Richt een intern kennispunt in.

- Zorg voor rolduidelijkheid en het uitlijnen van procedures; geen verspreide (voorbereiding van) besluitvorming. Dit geldt voor meerdere spelers; met name AB, DB en gemeenteraden. Stuur als Dagelijks Bestuur (als eigenaar van de organisatie) op strategische inhoud, financiële continuïteit en organisatieontwikkeling. Het Algemeen Bestuur kan lastig een gesprek voeren met de colleges over wat zij verwachten; alle collegeleden zitten immers in het AB. Het goede gesprek over de verwachtingspatronen moet dus plaatsvinden binnen het AB, maar kan wel los van reguliere AB-vergaderingen (waaraan men meer vanuit het belang van de gemeente deelneemt) worden georganiseerd, bijvoorbeeld in de vorm van een 8KTD-conferentie. Ook de raden moet af en toe worden bevraagd over hun verwachtingen. Geef gemeentesecretarissen een rol binnen de samenwerking als opdrachtgever en laat hun sturen op de meerwaarde voor de gemeenten. Geef secretarissen daarnaast een rol in het sturen op de samenwerking, onder meer door het voornoemde goede gesprek te laten voorbereiden. Maak de gemeenteraden meer eigenaar door hen te informeren (ook over de inhoudelijke meerwaarde van 8KTD) en te betrekken.

- Vanuit het eigenaarschap van 8KTD is het goed dat de functies van de directeur van de organisatie en de gemeentesecretaris worden gecombineerd. Dit zorgt voor verbinding tussen de gemeenten en de organisatie. Zoals gezegd moeten de beide functionarissen een rol vervullen in de samenwerking (beleidscontrol voor de eigen gemeente;

in het dagelijks werk van ondersteuning van de besturen, management, prioriteren) en hebben zij een belangrijke positie in het sturen op de samenwerking (strategie, opschalen naar dagelijks bestuur).

7.4.2 Een andere juridische vorm?

Onderdeel van de onderzoeksopdracht was ook om de mogelijkheid van 'een ander model uit de GR' te belichten. Achtergrond hiervan is dat de huidige juridische constructie drie begrotingen en een eigen governance vergt. Dit kost capaciteit en energie.

Een mogelijkheid die in het onderzoek werd aangedragen, is om de Gemeenschappelijke Regeling op te heffen en de medewerkers wel in de organisatie te laten samenwerken, maar vanuit de loonlijst van de individuele gemeenten. Deze vorm kennen we als een vergaande netwerkconstructie. Een voordeel hierbij is weliswaar dat er inderdaad geen derde begroting is noch een formele governance, maar daar staat tegenover dat nog steeds inzet onderling moet worden afgerekend en dat er overleg met bijbehorende structuren nodig zijn. Het is dus nog maar de vraag of dit minder complex is.

Een andere mogelijkheid is om over te gaan naar een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Dit is een vorm van een gemeenschappelijke regeling die sinds 2015 bestaat. Het is een lichtere vorm dan een openbaar lichaam, maar beschikt wel over rechtspersoonlijkheid. Er is één bestuur; er is dus geen sprake meer van een geleed bestuur in de vorm van een AB en een DB. Op deze manier neemt in ieder geval in theorie de bestuurlijke drukte (en de ambtelijke drukte die daarmee gepaard gaat) af: er zijn minder vergaderingen en de aansturing van de organisatie wordt eenvoudiger. Ook kunnen sneller besluiten worden genomen. Een aandachtspunt is dan wel de eigenaarschapsrol van en verbinding met de colleges; zij zijn immers allen 'eigenaar' van de werkorganisatie. Voorkom dat de colleges en het bestuur van elkaar 'loszingen'. Ons beeld is dat de complexiteit en uitdagingen van de samenwerking niet samenhangen met het geleed bestuur (de huidige vorm van een openbaar lichaam) of dat er veel bestuurlijke drukte wordt ervaren. Daarmee is onze verwachting dat een BVO niet het antwoord biedt waar de gemeenten en de organisatie naar zoeken.

Concluderend zien we dat 'de GR' een symbool is geworden van de complexiteit van deze samenwerking. Ook als voor andere vormen wordt gekozen zal de complexiteit van het realiseren van publieke waarde voor (minimaal) twee gemeenten door één ambtelijke organisatie blijven. Wij denken dat een omvorming meer vraagt in termen van tijd en energie dan een ander model gaat opleveren.

Wetsvoorstel wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

In 2020 is een wetsvoorstel ter wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij de Tweede Kamer ingediend. Het wetsvoorstel strekt ertoe de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen en de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij taken die in gemeenschappelijke regelingen worden uitgevoerd te versterken. De voorgestelde wijzigingen zijn grofweg in te delen in drie categorieën:

- Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen (verruiming zienswijzen, introductie gemeenschappelijke adviescommissie, verplichte afspraken over participatie, actieve informatieplicht, introductie vergoeding voor lidmaatschap gemeenschappelijke adviescommissies en adviseurs).
- Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden (introductie gemeenschappelijk recht tot onderzoek, verduidelijking onderzoeksbevoegdheid lokale rekenkamers richting bestuur gemeenschappelijke regeling).
- Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling (afspraken over evaluatie, aanscherping afspraken uittreding, betere aansluiting begrotingscyclus gemeenschappelijke regeling op gemeentelijke cyclus).

7.4.3 Criteria

Kwaliteit dienstverlening aan inwoners.

Het doorontwikkelen van de organisatie biedt de mogelijkheid tot de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners. Op deze schaal is – mits daarop wordt gestuurd – ruimte voor ontwikkeling en kan men zich aan elkaars ambitieniveau optrekken. Ook kunnen de kwaliteitsinvesteringen gedragen worden door beide gemeenten (denk aan de transformatieopgave in het sociaal domein). Doordat ambtenaren voor verschillende gemeenten werken is er wel een risico dat ze onvoldoende kennis over een van de gemeenten hebben en dus minder goed kunnen aansluiten bij inwoners. Hierop moet (blijvend) worden gestuurd, bijvoorbeeld door in te zetten op de afzonderlijke kernen.

Kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur.

Het doorontwikkelen van de organisatie biedt de mogelijkheid tot verbetering van de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur. Als de aanbevelingen worden opgevolgd en er een duidelijke strategie wordt ontwikkeld (wat op zich al mooie dienstverlening is), kan de organisatie van daaruit waarschijnlijk ook beter het bestuur bedienen.

Identiteit.

Medewerkers geven aan dat de inwoners met wie zij contact hebben langzamerhand bekend zijn met de samenwerking en de werkorganisatie. Door deze samenwerkingsvorm door te ontwikkelen, gaat die opgebouwde herkenbaarheid niet verloren. Desalniettemin blijft aandacht nodig voor de lokale situatie. Het kan zijn dat de mogelijkheden voor maatwerk beperkt zijn door verdergaande standaardisatie van procedures en harmonisatie van beleid. Dat schuurt soms met de behoefte om flexibel mee te denken en kansen te bieden aan inwoners. Ambtenaren werken in beginsel voor de twee gemeenten. Het risico bestaat dat zij onvoldoende kennis van de individuele gemeenten hebben en dus minder goed kunnen aansluiten bij inwoners. Dit kan worden opgelost door een aantal ambtenaren aan te wijzen die zich expliciet bezighouden met bepaalde kernen.

In het plusscenario heeft het onderbrengen van de afdelingen beheer bij 8KTD hoogstwaarschijnlijk effect op de uitstraling van het wagenpark. Dat kan effect hebben op het gevoel van 'nabijheid' van de gemeente. Daar wordt tegenin gebracht dat juist de werkzaamheden van of vanuit deze afdelingen weinig te maken hebben met identiteit, maar meer met gewoonweg een schone en hele buitenruimte en goede dienstverlening.

Kosten.

Incidenteel: voor wat betreft het **plusscenario** kan worden opgemerkt dat beide gemeenten beheertaken in de openbare ruimte op dit moment verschillend hebben georganiseerd (8K heeft primair uitbesteed en TD voert de betreffende taken primair zelf uit). Onderbrengen van de beheertaken in de werkmaatschappij biedt kansen als ervoor wordt gekozen om zowel de manier van organiseren als de dienstverlening gelijk te trekken. Immers, uit de benchmark kwam naar voren dat de dienstverlening op zich de kosten meer bepaalt dan de organisatie ervan.

Hiervoor zal eerst onderzoek moeten worden gedaan (bijvoorbeeld door het opstellen van een businesscase) om te bepalen welke manier van organiseren (uitbesteden of zelf doen) het beste aansluit bij de wensen van beide gemeenten. Daar hebben de beheerafdelingen een taak omdat zij het beste zicht hebben op de gevolgen; de afdelingen kunnen dit aldus het beste onderzoeken en de colleges adviseren. Het is vervolgens wel aan de colleges om een keuze te maken.

Indien een samenvoeging van beheertaken niet goed wordt voorbereid, zorgt dit mogelijk voor aanvullende (incidentele) kosten als gevolg van beperkte harmonisatie. Tot slot is van belang op te merken dat er mogelijk sprake is van uittredingskosten bij taken die nu uitbesteed zijn door 8K.

Structureel: De schaal van 60.000 inwoners stelt eigen eisen aan de organisatie, en daarmee de opbouw en (dus) kosten van de organisatie. In de aanbevelingen geven we het advies om het loongebouw op te trekken naar dat van de schaal van 60.000 inwoners. Dit brengt wel kosten met zich mee. Overigens noemen we deze ontwikkeling ook bij herindeling.

Voor wat betreft het **plusscenario** kunnen -afhankelijk van de keuze in manier van organiseren (uitbesteden of zelf uitvoeren)- voordelen worden bepaald. Daarbij geldt: hoe meer het (uitvoerings)beleid van beide gemeenten ten aanzien van de beheertaken wordt geharmoniseerd, hoe efficiënter deze kunnen worden uitgevoerd. Wanneer geen duidelijke keuze wordt gemaakt tussen uitbesteden of zelf doen -en dus beide varianten naast elkaar blijven bestaan- zorgt dit mogelijk voor hogere kosten (in ieder geval niet lagere kosten) dan in de uitgangssituatie.

Complexiteit.

In het algemeen is een ambtelijke fusieorganisatie niet eenvoudig. Hoe het ook wordt georganiseerd: er zijn twee gemeenten die zich tot elkaar moeten verhouden en is er een werkmaatschappij als 'derde partij'. De juridische en financiële invulling vergen sowieso capaciteit en energie.

Er zijn verschillende organisatie-uitgangspunten bij de verschillende afdelingen beheer, wat op korte termijn tot uitdagingen kan leiden bij implementatie van het **plusscenario**. Het onderbrengen van de afdelingen beheer bij de werkmaatschappij kan op termijn een vermindering van de complexiteit betekenen, mits hierin wordt geharmoniseerd of zelfs gestandaardiseerd. De samenvoeging van de afdelingen beheer leidt er wel toe dat de Europese aanbestedingsgrens sneller wordt bereikt. Dat levert in de inkoop extra complexiteit op.

Efficiëntie.

Het onderbrengen van de afdelingen beheer bij 8KTD volgens het **plusscenario** kan ten goede komen aan de integraliteit van beleid, bijvoorbeeld in de overlap zorg/groen. Het onderbrengen van de afdelingen beheer kan een efficiëntieslag betekenen, mits de afdelingen ook op het gebied van (uitvoerings)beleid harmoniseren. Als de werkprocessen van de betrokken afdelingen worden gestandaardiseerd is efficiëntiewinst te voorzien.

Kwetsbaarheid.



De politiek-bestuurlijk ingewikkelde context voor de medewerkers van de werkmaatschappij heeft naar eigen zeggen een 'push'-factor (reden om te vertrekken), die leidt tot verloop van medewerkers. Dat vraagt niet alleen dat vacatures moeten worden ingevuld, maar ook dat nieuwe medewerkers (en tijdelijke inhuur) moeten worden ingewerkt en kennis moeten opbouwen. Sowieso is voor deze constellatie een specifieke set competenties bij medewerkers nodig. Een slag naar een organisatie op het niveau van 60.000 inwoners (zie aanbevelingen) kan hierbij helpen.
Gevolgen voor medewerkers. Een doorontwikkeling van de organisatie kan op de lange termijn een positief effect hebben op medewerkers. Onder meer de ingewikkelde politiek-bestuurlijke context van de werkmaatschappij zorgt op dit moment bij medewerkers voor een hoge ervaren werkdruk; de doorontwikkeling van de organisatie moet daar iets in gaan betekenen. Het aanpakken van de werkdruk was de eerste wens van medewerkers in het medewerkerstevredenheidsonderzoek.

Positie in de regio.



Een goede doorontwikkeling van de organisatie kan door de opbouw van kennis en behoud van goede medewerkers op de lange termijn een positief effect hebben op de positie in de regio; een ontwikkelingsslag naar een organisatie op het niveau van 60.000 inwoners (zie aanbevelingen), met meer ruimte voor strategische functies, kan hierbij helpen.

Stabiliteit en toekomstbestendigheid.



Het zetten van een stip op de horizon (zie aanbevelingen) is een vereiste om helderheid te bieden waar het met deze samenwerking heen moet.

7.4.4 Voorbeeld: de BEL-gemeenten

Een van de oudste ambtelijke fusieorganisaties is die van Blaricum, Eemnes en Laren. Deze fusie bestaat al sinds 2008. Het totale inwoneraantal dat wordt bediend is rond de 30.000. De samenwerking loopt over de provinciegrens heen; Eemnes ligt in Utrecht en Blaricum en Laren in Noord-Holland.
Ondanks een poging van de provincie Noord-Holland om Laren en Blaricum bestuurlijk te laten fuseren met Huizen, houden de gemeenten stevig vast aan deze constructie. Daarbinnen doen zij wel aanpassingen. Zo hebben zij onlangs gekozen voor een topstructuur met één algemeen directeur in plaats van een directie bestaande uit de drie gemeentesecretarissen.

7.5 Bestuurlijke fusie: samen toewerken naar één gemeente

Het derde scenario is een herindeling van de beide gemeenten. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel gaan dan ambtelijk én politiek-bestuurlijk op in één gemeente. De nieuwe fusiegemeente kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Voor deze scenarioanalyse gaan we uit van een reguliere samenvoeging, waarbij beide betrokken gemeenten worden opgeheven.

7.5.1 Criteria

Kwaliteit dienstverlening aan inwoners

Aan het begin van een herindeling vragen harmonisatie en de andere voorbereidingen van een bestuurlijke fusie aandacht. De harmonisatie van al het beleid die met een gemeentelijke herindeling per definitie wordt doorgevoerd, biedt de kans het beste van het beleid van de twee gemeenten te integreren. Op lange termijn is het door meer expertise en capaciteit (en minder intern afstemmen) goed mogelijk dat cocreatie met de mienskip serieus wordt opgepakt.

Kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur

De kans is groot dat de kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur toeneemt. Dat komt omdat het werken voor twee 'broodheren' wegvalt. Daardoor worden ook de administratieve lasten minder en neemt de tijd die nodig is voor maatwerk per gemeente af. Deze tijd kan ten goede komen aan de kwaliteit van de dienstverlening aan het bestuur.

Identiteit

Het risico bestaat dat de kernen zich niet herkennen in de nieuwe gemeente (zowel de organisatie als politiek en bestuur). Om dit op te vangen kan de ruimte in de huidige organisatie die ontstaat door het wegvallen van een van de twee 'broodheren', worden ingezet op kernenbeleid. Zo kan het beleid beter aansluiten op de identiteit van kernen en is de identiteit van de gehele gemeente daarná pas belangrijk. Locaties voor dienstverlening (loketten) binnen de oude gemeenten blijven mogelijk; de nieuwe gemeente besluit hierover. Datzelfde geldt voor accommodaties in de dorpen.

Kosten

Incidenteel zijn er middelen beschikbaar voor het dekken van frictiekosten als gevolg van de herindeling via het Gemeentefonds. Eerdere ervaringen leren dat deze incidentele baten in de regel (ruim) voldoende zijn voor het dekken van (incidentele) frictiekosten. De belangrijkste componenten van de frictiekosten bij een herindeling worden als volgt ingeschat:

- Personele frictiekosten: € 0,6 miljoen.
- Kosten projectorganisatie: € 0,7 miljoen.
- Automatisering (applicaties/processen): € 0,8 miljoen.
- Overige projectkosten: € 0,2 miljoen.
- Impact op going concern tijdens fusieproces: € 1,3 miljoen.[11]

Hierbij gaat het nadrukkelijk om een globale inschatting van de verschillende kosten in geval van herindeling. Op basis van een bandbreedte van 10% (hoger of lager) schatten wij de incidentele frictiekosten bij herindeling in op een bedrag van € 3,1- € 3,9 miljoen.

Structureel zijn er de volgende kansen qua verlaging van kosten:

- In het geval van een herindeling is het (politieke) draagvlak voor één centrale huisvestingslocatie voor het ambtelijk apparaat (voor het bestuur geldt dat sowieso) groter, waardoor mogelijk een (structurele) besparing gerealiseerd kan worden op het gebied van huisvestingskosten en reistijd. De ervaringen qua bezetting in de COVID-19-periode laten zien dat sowieso een besparing op huisvestingkosten denkbaar is. In combinatie met een bestuurlijke fusie betekent dit dat het (nieuwe) gezamenlijke stadskantoor kleiner kan zijn dan vóór de COVID-19-periode het geval was geweest. Herhuisvesting kan -uiteraard afhankelijk van de te maken keuzes- met aanzienlijke incidentele kosten gepaard gaan.

- Er blijft van de huidige drie organisaties één organisatie over, waardoor de kosten verbonden aan twee organisaties komen te vervallen (namelijk één bestuurlijk en één ambtelijk). Dat zorgt er bijvoorbeeld voor dat er één P&C-cyclus komt in plaats van drie in de huidige situatie.

- Harmonisatie van (uitvoerings)beleid en werkprocessen zorgt daarbij voor efficiënter werken en (mogelijk) lagere kosten.[12]

11 Zoals ook eerder aangegeven kunnen deze budgetten worden ingezet om in te huren, om de incidentele extra werklast in verband met de fusie op te vangen.
12 Of harmonisatie van (uitvoerings)beleid en werkprocessen leidt tot een reductie van personele lasten is met name afhankelijk van de vraag in welke mate formatiereductie in de praktijk mogelijk is en wat de ontwikkeling van het loongebouw is als gevolg van de herindeling.

Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van kostennadelen en risico's bij een bestuurlijke fusie. We noemen:

- de structurele bijdrage uit het Gemeentefonds daalt in geval van herindeling in verband met lagere bestuurskosten (één bestuur in plaats van twee besturen) naar verwachting met ongeveer € 0,3 – € 0,5 miljoen

- bij het loongebouw is een aanpassing nodig voor het feit dat de organisatie voor meer inwoners werkt en de complexiteit toeneemt. Als gevolg hiervan zal een herwaardering van functies plaatsvinden, wat zorgt voor een structurele toename in de kosten. Aan de andere kant zou dit wel moeten leiden tot een verhoging van het (strategisch) niveau waarmee de betreffende functies worden uitgevoerd. Overigens noemen we deze ontwikkeling ook bij de doorontwikkeling van de organisatie. Sowieso stelt de schaal van 60.000 inwoners eigen eisen aan de organisatie, en daarmee de opbouw en (dus) kosten van de organisatie

- Daarnaast kan harmonisatie van OZB-tarieven ook (positieve of negatieve) financiële effecten hebben voor de inwoner óf de gemeente.

- Op dit moment wordt gesproken over de herverdeling van het Gemeentefonds. Dit lijkt (zeer) nadelige gevolgen te hebben, ook al is er op dit moment nog geen duidelijkheid over daadwerkelijke effecten, waaronder de effecten indien beide gemeenten gaan herindelen

Complexiteit



Dit scenario is het minst complex; de organisatie valt samen met de gemeente. Er is geen GR meer en ook de verschillende afstemmingsgremia zijn daardoor niet meer nodig. Daarnaast kan veel in de eigen organisatie worden opgepakt. In elk scenario blijft echter de landelijke trend dat meer in de regio (verplicht) wordt opgepakt. Dat blijft complex.

Efficiëntie



De efficiëntie neemt waarschijnlijk toe doordat er nog maar één raad en college is (minder raadsleden en wethouders) met één (uitvoerings)beleid op elk thema. Dat betekent ook dat in de organisatie efficiënter kan worden gewerkt. De vraag is of de efficiëntiewinst leidt tot minder benodigde capaciteit en/of betere kwaliteit. Vooral bij het eerste zal daar erg op moeten worden gestuurd. Eerdere ervaringen tonen dat dat niet vanzelf gaat.

Kwetsbaarheid



De winst op kwetsbaarheid is waarschijnlijk beperkt ten opzichte van de huidige situatie. Wel geven medewerkers aan dat zij verwachten dat er minder verloop zal zijn vanwege een kleinere 'push factor' (zie boven: uitstroom van medewerkers vanwege de complexiteit van de organisatie). Bovendien krijgt het loongebouw aan de top een hogere schaal.[13] Ook functies daaronder kunnen dan worden opgetrokken. Hoger ingeschaalde functies bieden kansen om beter gekwalificeerde medewerkers aan te trekken.

Gevolgen voor medewerkers



Het overgrote deel van de medewerkers vindt het fijner om voor één gemeente te werken. Dit zou daarmee voor opluchting zorgen. Door minder administratieve lasten en minder werk 'in de marge' zal het werkplezier waarschijnlijk toenemen. Met een gemeente van 60.000 inwoners gaat er, als het goed is, minder langs het college en krijgt de organisatie meer ruimte in de uitvoering.

Positie in de regio



De samengevoegde gemeente zou wat betreft omvang de derde gemeente in de provincie zijn en daarmee hoogstwaarschijnlijk meer invloed kunnen uitoefenen. De verwachting is dat er meer strategische denkkracht beschikbaar is (zowel meer strategen als dat medewerkers meer tijd hebben voor strategische vraagstukken). De beide gemeenten zijn zowel op het zuiden als op het noordoosten georiënteerd. Een fusie vraagt erom dat, in ieder geval per thema, eenduidig richting wordt gekozen.

Stabiliteit en toekomstbestendigheid



Dit scenario zorgt op de middellange termijn voor rust in de organisatie. Het scenario sluit ook goed aan op de groeiende complexiteit van de opgaven.

13 Dit betreft de functie van gemeentesecretaris.

7.5.2 Voorbeeld: Langedijk en Heerhugowaard

Van 2013 tot 2020 oriënteerde Langedijk zich op haar bestuurlijke toekomst. Na een inventariserende fase gaf de gemeenteraad opdracht tot het uitvoeren van een onderzoek naar drie varianten voor de bestuurlijke toekomst.

Op basis van dit onderzoek koos zij voor een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten. Uit een verkenning door het college kwam de gemeente Heerhugowaard als serieuze partner naar voren.

Na een haalbaarheidsonderzoek, besloten de gemeenteraden daarom in 2018 ambtelijk te fuseren met Heerhugowaard per 2020. In hetzelfde besluit gaven zij de colleges de opdracht onderzoek te doen naar de voordelen van een bestuurlijke fusie ten opzichte van een ambtelijke fusie. De geschetste financiële en organisatorische voordelen van een bestuurlijke fusie boven een ambtelijke fusie waren dusdanig dat zij daarop besloten de intentie uit te spreken een bestuurlijke fusie aan te gaan. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel ter herindeling goedgekeurd; per 2022 vormen de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard de nieuwe gemeente Dijk en Waard.



7.6 Samen met een andere gemeente

Het vierde scenario is om de samenwerking te zoeken met (een) andere gemeente(n). Dat kan op veel verschillende manieren en in diverse samenstellingen. De begeleidingsgroep heeft aangegeven dat het hier moet gaan om een variant waarbij een gemeente aansluit bij de bestaande 8KTD-samenwerking met als stip op de horizon een bestuurlijke fusie. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zoeken dus gezamenlijk de samenwerking met een andere gemeente van vergelijkbare of grotere omvang.

7.6.1 Criteria

Kwaliteit dienstverlening aan inwoners

De slagkracht op dienstverlening zal mogelijk toenemen door de grotere schaal en mogelijkheden om met name op complexe opgaven capaciteit in te zetten. Zeker in de transitie naar de nieuwe organisatie zal minder aandacht zijn voor andere zaken. Dat kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners. Op de langere termijn bestaat het risico dat er meer afstand bestaat of wordt gevoeld tussen inwoners en organisatie. Hier moet een goede (nieuwe) dienstverleningsvisie op worden ontwikkeld.

Kwaliteit van dienstverlening aan het bestuur

Er is ruimte voor meer specialisatie waardoor de dienstverlening aan het bestuur kan verbeteren. Met een grotere omvang, bestaat de mogelijkheid om in te zetten op (beperkte) strategische ondersteuning per college. Afhankelijk van de grootte van de derde partnergemeente, veranderen de – nu goede – bestuurlijk-financiële verhoudingen. Dat kan, maar hoeft niet per se, tot spanningen leiden. Waarschijnlijk nemen de korte lijntjes en persoonlijk contact tussen het bestuur en de organisatie (verder) af. Tevens bestaat het risico dat lokale kennis en netwerk onvoldoende aanwezig is in de organisatie.

Identiteit

De identiteit van het bestuur blijft waarschijnlijk grotendeels hetzelfde. De herkenbaarheid van de organisatie verslechtert hoogstwaarschijnlijk. Vraag is of binnen het kader dat voor drie gemeenten wordt gewerkt, aanvullend ruimte is voor kernenbeleid of participatie.

Kosten

Incidenteel: de derde gemeente heeft niet meer te maken met de opstartkosten van 8KTD; hiervoor zou door 8KTD een toetredingsvergoeding kunnen worden gevraagd. Er is daarbij sprake van incidentele kosten om de samenwerking tot stand te brengen. het ligt in de rede om deze door te belasten aan de andere gemeente (zeker als er geen toetredingsvergoeding is).
Structureel: de kosten voor de extra (ambtelijke) organisatie kunnen gedeeld worden met de andere (derde) gemeente.[14] Een grotere schaal kan verder leiden tot inkoopvoordelen en schaalvoordelen (het wiel hoeft maar één keer uitgevonden te worden). De complexiteit van het samenwerkingsverband neemt wel toe, zeker wat betreft de bestuurlijke aansturing. Dit kan weer hogere (structurele) kosten tot gevolg hebben voor wat betreft ambtelijke ondersteuning.

Complexiteit

De complexiteit neemt toe door de derde partnergemeente. Belangrijk daarbij is op welke termijn een bestuurlijke fusie zou plaatsvinden. Medewerkers verwachten dat processen in de ambtelijke fusie met de derde gemeente (nog) stroperiger worden.

Efficiëntie

De regio wordt waarschijnlijk overzichtelijk. regionaal overleg wordt daarmee mogelijk ook efficiënter. Een risico is dat het harmoniseren van beleid en standaardiseren van processen weer onderwerp van discussie wordt. De inzet die hier al op is gepleegd, gaat dan (voor een deel) verloren.

Kwetsbaarheid

De winst op kwetsbaarheid is waarschijnlijk beperkt ten opzichte van de huidige situatie: er zijn al weinig éénpitters. De verwachting is wel dat meer strategische denkkracht beschikbaar is. Risico is dat medewerkers (in het begin) veel verloop verwachten in dit scenario, tenzij er nadrukkelijk en snel een bestuurlijke fusie in het verschiet ligt.

Gevolgen voor medewerkers

Een aanzienlijk grotere organisatie betekent ook meer ruimte voor specialisatie. Afhankelijk van de medewerker, is dat een plus of een min. Een derde partnergemeente zou volgens medewerkers echt weer een nieuwe organisatie betekenen. Dat vraagt tijdelijk veel van medewerkers.

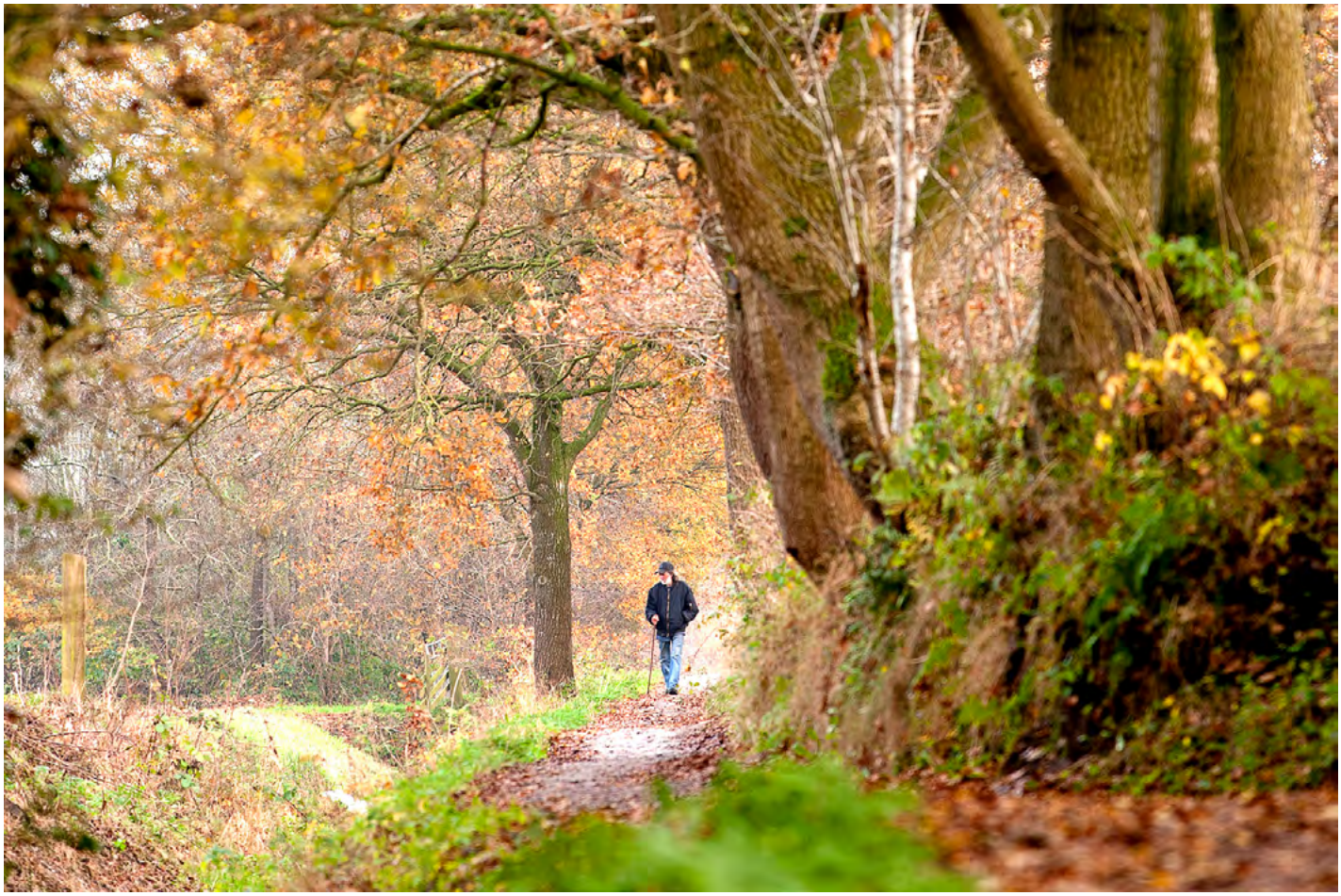
14 Het gaat dan met name om de kosten voor de P&C-cyclus voor de ambtelijke uitvoeringsorganisatie.

Positie in de regio

Een derde partnergemeente zal waarschijnlijk een noordoostelijke buur zijn of een A7-gemeente. Om vruchten te plukken van de samenwerking, zal dit scenario een regionale heroriëntatie met zich meebrengen, met een meer coherente regio en oriëntatie tot gevolg. De gemeenten zijn gezamenlijk even groot als de gemeente Leeuwarden en kunnen daardoor waarschijnlijk meer dan nu invloed uitoefenen.

Stabiliteit en toekomstbestendigheid

Een derde partnergemeente lost de huidige uitdagingen in de organisatie niet op. Medewerkers geven aan dat zij hier alleen heil in zien als binnen afzienbare tijd wordt doorgepakt en bestuurlijk wordt gefuseerd. De stabiliteit en toekomstbestendigheid is mede afhankelijk van de partnergemeente. In algemene zin sluit dit scenario (met de stip op de horizon) wel goed aan op de groeiende complexiteit van de opgaven.



Bijlage: terugblik op de samenwerking

In deze bijlage geven we een summiere terugblik op de ontstaansgeschiedenis van 8KTD en de jaren tot nu toe. Deze elementen zijn van belang als we in het rapport inzoomen op het halen van de doelstellingen; zowel nu als in de toekomst.

Start van de samenwerking Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

In **2009** zetten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel de eerste stap richting samenwerking met intentieverklaring van 19 december 2009 en de notities 'Dielde Takomst' en 'Nadere uitwerking Dielde Takomst'. Hierbij spraken zij een 'preferent partnerschap' uit. De gemeenten formuleerden vier formele proeftuinen voor samenwerking: KCC, werk en inkomen, handhaving en sportbeheer. Hierbij was het bestuurlijke uitgangspunt dat de beide gemeenten de eigen beleidsvrijheid zouden kunnen behouden. Daarnaast werkten de gemeenten informeel samen op het gebied van inkoop en aanbesteding, veiligheid, landmeten en ook de sociale agenda (waaronder de drie decentralisaties Jeugdzorg, AWBZ en Wet werken naar vermogen).

Scenarioanalyse De Wâlden en oprichting 8KTD

In **2012** werden in de scenarioanalyse De Wâlden vier scenario's voor toekomstige samenwerking bekeken. Dit waren de scenario's (1) stoppen (2) doorgaan op de huidige voet (3) een verdergaande ambtelijke samenwerking en (4) volledige ambtelijke samenvoeging. Uiteindelijk kozen de gemeenten voor scenario 3 (sub c): een gezamenlijk organisatieonderdeel met daarin alle proeftuinen, de huidige samenwerkingsvormen en bedrijfsvoering in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan of openbaar lichaam. De ondernemingsraden van beide gemeenten waren hiertegen, met als belangrijkste argument dat het voor onrust en veel beslismoment zou zorgen. Voorkeur was een totale ambtelijke samenwerking.

In **2014** is de gezamenlijke werkmaatschappij 8KTD formeel gestart en sinds **maart 2015** is deze operationeel. Het uitgangspunt van deze samenwerking was om voordelen te behalen op 'de 4K's: vermindering van de *kwetsbaarheid*, verbetering van de *kwaliteit*, reductie van *kosten* en verhoging van de *klanttevredenheid*.

Evaluatie BMC of 'Boogers'

In **oktober 2017** evalueerde prof. Marcel Boogers, destijds verbonden aan BMC, de werkmaatschappij in opdracht van de colleges. Daarbij keek hij naar de mate waarin de doelen van de samenwerking waren gerealiseerd. De evaluatie stelde vast dat de kostendoelstelling waarschijnlijk werd gerealiseerd, maar dat voor de andere doelstellingen indicatoren ontbraken om de voortgang vast te stellen. Wel bleek voor veel medewerkers de (ervaren) werkdruk fors te zijn toegenomen. De evaluatie deed verschillende aanbevelingen samenwerking te verbeteren, samen te vatten in vier hoofdpunten:

- Strategie: duidelijkheid over de gezamenlijke visie op de toekomst van de gemeenten.
- Structuur: de structuur van werken moet op orde worden gebracht en moet doorontwikkelen, gelet op de gezamenlijke visie die voor de lange termijn is ontwikkeld.
- Gedrag: het gedrag dat vertoond wordt moet (meer) in overeenstemming zijn met de koers, visie en doelen van de samenwerking.
- Cultuur: de cultuurverschillen tussen de beide gemeenten moeten bespreekbaar zijn en productief worden gemaakt voor de samenwerking. Zij moeten niet belemmerend werken.

Als kader voor deze hoofdpunten zou een bestuurlijke visie moeten worden opgesteld. Die is er gekomen in maart 2018. Daarin stellen de colleges dat de beide gemeenten zelfstandige gemeenten zijn (een gemeentelijke fusie is niet aan de orde), dat de gemeenten zelf hun beleid vaststellen en dat de samenwerking zich vooral op de gezamenlijke ambtelijke organisatie richt; de 'Werkmaatschappij 8KTD'.
De gemeenten kozen ervoor om meer beleidsmatig en bestuurlijk samen op te trekken met vrijheid voor de eigen gemeenten onder het motto 'samen, tenzij'.

Evaluatie AEF – Kiezen voor succes

In **juni 2018** voerde AEF een tweede evaluatie uit van de werkmaatschappij, die de naam kreeg 'Kiezen voor succes'. Daarbij beoordeelde zij de samenwerking **positief**. Volgens AEF had de werkmaatschappij positieve resultaten geboekt op 'de 4 K's'. Wel zag het bureau knelpunten en formuleerde het aanbevelingen voor zowel de harde als de zachte kant van de organisatie.

Zachte kant

Aanbevelingen

1. Gedragsverandering en cultuurontwikkeling in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie
2. De gewenste cultuur voor de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke samenwerking is gedefinieerd.
3. Twee collegeprogramma's als de ambtelijke opdracht
4. De secretarissen, clustermanagers en teamleiders werken de beide collegeprogramma's uit in een Meerjaren Uitvoeringsprogramma met daaraan gekoppelde begrotingen en rapportages.
5. Leiderschap als aanjager en voorbeeld
6. Voorbeeldgedrag doet volgen, dat gaat op voor zowel de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie: leden van het college van B en W, griffiers, fractievoorzitters, gemeentesecretarissen, clustermanagers, teamleiders en OR.
7. Teams als basis
8. De clustermanagers en de teamleiders werken actief aan het laten landen van de gewenste cultuur in alle organisatieonderdelen.
9. Dwarsverbanden, gebieds- en programmatisch-werken. Gebieds- en opgavegericht en programmatisch werken is een extra aanjager van de gewenste vernieuwingen. Structuurveranderingen alleen zijn niet genoeg, het gaat vooral ook om gedrag, leiderschap, werkwijzen, processen.

Knelpunten

10. Geen gezamenlijke toekomstvisie op de samenwerking.
11. Verschillende ambities met betrekking tot de samenwerking (in het hier en nu).
12. Geen gemeenschappelijke en breed gedeelde samenwerkingsgerichte houding.
13. Te weinig harmonisatie van processen en systemen.
14. Zwak functionerende processen en systemen (waar onder ICT-perikelen).
15. Conflicterende stijlverschillen.
16. Gebrek aan communicatie.
17. Ervaren werkstress op enkele plekken in de organisaties.
18. Gebrek aan de wil om in de ander te investeren
19. Pseudoproblemen ontstaan door beelden die het gevolg zijn van praten over in plaats van praten met.
20. Problemen die ontstaan door competentie-mismatches.
21. Weinig relativeringsvermogen c.q. veel emotionaliteit in de organisaties.

Harde kant

Aanbevelingen

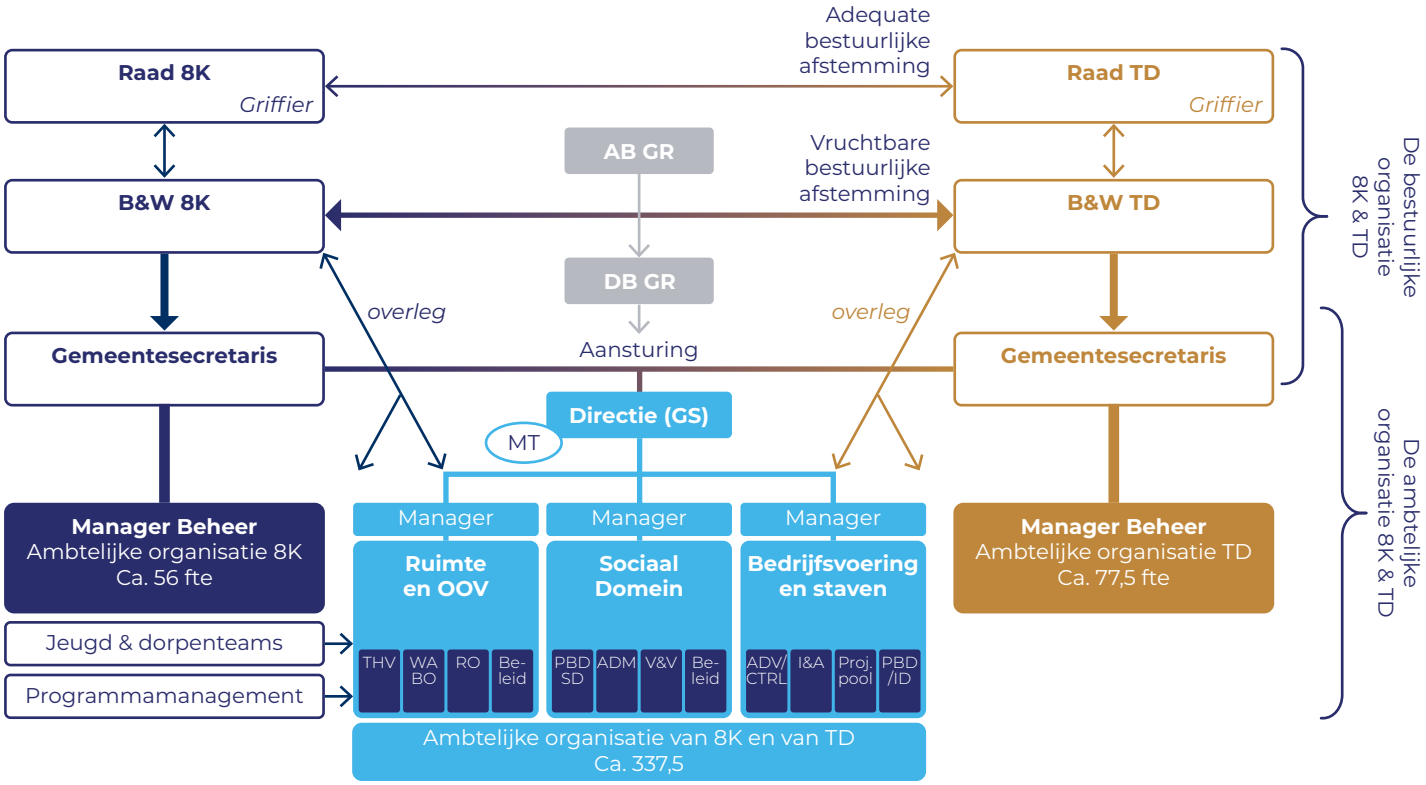
1. Heldere visie, missie en simpele structuur.
2. Versimpelen, verduidelijken, ontdubbelen.
3. Eenduidige sturingslijnen en gezag.
4. Een adequate managementstructuur en corresponderende detailstructuur, herstel gezag gemeentesecretarissen.
5. Nabijheid.
6. Emotionele en fysieke nabijheid organiseren: vaste ambtenaren en slimmere werkplekkeuze.
7. Competenties, kernwaarden en rolhygiëne.
8. Leiderschap en competenties op sleutelposities gedefinieerd en adequaat ingevuld, expliciteren rolhygiëne en afspraak handhaving daarvan.
9. Herijken processen.
10. Meer harmoniseren van processen conform samen tenzij, gefaseerd plan.

Knelpunten

11. Complexiteit en onduidelijkheid in de bestuurlijke organisatie.
12. Complexiteit en onduidelijkheid in de ambtelijke organisatie.
13. Verschillende organisatie-filosofieën in het samenstel van organisatieonderdelen.
14. Dubbeling van sturing.
15. Dubbeling van taken.
16. Dubbeling van formatie.
17. Onevenwichtige aansturing vanuit de ambtelijke top, een inadequate managementstructuur.
18. Onduidelijke sturingslijnen van de bestuurlijke naar de ambtelijke organisaties.
19. Te veel feitelijke werkdruk op enkele plekken in de organisaties.
20. Gebrek aan coördinatie en afstemming.
21. Te weinig nabijheid en ontmoeting (door het dienstverleningsconcept, de gedeconcentreerde huisvesting en het welkom voelen).
22. Explicitering van het specifiek vereiste leiderschap op de sleutelfuncties.

Formatie

Aanvullend op de aanbevelingen over de harde en zachte kant, deed AEF een voorstel met betrekking tot de formatie van de organisatie. In figuur 14 is een overzicht te vinden van de schets die het bureau voorstelde.



Figuur 14 **Toekomstschets AEF harde organisatie en formatie werkmaatschappij 8KTD**

Interne evaluatie

Eind 2019 werd op verzoek van en in afspraak met de OR een interne evaluatie gehouden. Dat gebeurde door middel van enkele werksessies met vertegenwoordigers uit de organisatie en beide colleges.

De interne evaluatie toetste vier criteria: de versimpeling van de structuur en aansturing, de wens om meer bestuurlijke afstemming aan de voorkant te hebben, een verdergaande harmonisatie van uitvoerende werkprocessen en aandacht voor leiderschap, cultuur en gedrag.

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl