

# Kiezen! Óf (op)delen?

Evaluatie van de centrumregeling Noardeast-Fryslân – Dantumadiel

**EINDRAPPORT**

Definitief

**& Van de Laar B.V.**



## INHOUD

1. ACHTERGROND & VRAAGSTELLING
2. KORTE SCHETS VAN DE CONTEXT
3. ONZE 25 BEVINDINGEN OVER DE WERKING VAN DE CENTRUMREGELING
4. ONZE HANDREIKINGEN TER VERSTERKING VAN DE VERBINDING TUSSEN BEIDE GEMEENTEN

## BIJLAGE

- A. Geraadpleegde documenten





## 1. ACHTERGROND & VRAAGSTELLING





## 1a. Achtergrond en aanleiding

De autonome gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. maakten tot 2019 enkele jaren gebruik van de diensten en producten van ambtelijke fusieorganisatie DDFK. Toen per 1 januari 2019 de drie laatst genoemde gemeenten opgingen in de gemeente Noardeast-Fryslân bleef Dantumadiel politiek-bestuurlijk zelfstandig.

Per die datum trad de centrumregeling en het dienstverleningshandvest Noardeast-Fryslân – Dantumadiel in werking. Conform de gemaakte samenwerkingsafspraken neemt Dantumadiel vanaf dat moment alle diensten af van de ambtelijke organisatie van de gemeente Noardeast-Fryslân.

In de centrumregeling en het dienstverleningshandvest is overeengekomen dat iedere vier jaar -in het jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen -een grondige evaluatie plaatsvindt van de juridische vorm (de centrumregeling). Aan organisatieadviesbureau & Van de Laar is gevraagd om deze grondige evaluatie van de centrumregeling uit te voeren. Voorliggend rapport bevat de uitwerking van onze bevindingen. Ook doen wij in dit rapport handreikingen ter versterking van de verbinding tussen de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel.

# 1b. Uw vraag aan &VDL



**Voer een grondige evaluatie uit van de juridische vorm. Basis hiervoor zijn drie door de bestuurscommissie vastgestelde onderwerpen en daartoe behorende thema's:**

1. **De juridische vorm (centrumgemeente)**
2. **Centrumregeling**
  - a) Centrumgemeenteconstructie
  - b) Informatievoorziening
  - c) Uitvoering ambtelijke bevoegdheden
  - d) Gezamenlijke rekenkamercommissie
  - e) Geschillen
3. **Dienstverleningshandvest**
  - a) Inhoud
  - b) Werkwijze
  - c) Conditie (kosten dienstverlening)

**Hierbij dienen met betrekking tot deze drie onderwerpen de volgende vragen te worden beantwoord:**

- Wat zijn positieve ervaringen?
- Wat zijn verbeterpunten?
- Is er reden tot aanpassing?
- Zijn extra afspraken nodig?

# 1c. Onze aanpak

Om de hiervoor genoemde vraagstelling te beantwoorden is de onderstaande aanpak gevolgd:

## 1. *In beeld brengen van de feiten*

Op basis van kerndocumenten en feitelijke overzichten hebben wij een analyse gemaakt van de huidige feitelijke situatie van de centrumregeling. Ook hebben wij op basis van deze documenten de meerjarige feitelijke ontwikkeling van de centrumregeling en het verloop van de samenwerking in kaart gebracht.

## 2. *Verdiepende gesprekken, eerste evaluatiegesprek met colleges en sessie gemeenteraad Dantumadiel*

Om de feiten uit de documentenanalyse in te kleuren met beelden, hebben wij een aantal verdiepende gesprekken gevoerd met sleutelfiguren. Vervolgens zijn beide colleges in een eerste inventariserend evaluatiegesprek bevraagd over de door hen ervaren sterktes en knelpunten in de huidige centrumregeling. Aanvullend is ook met de gemeenteraad van Dantumadiel gesproken over hun beelden bij de werking van de centrumregeling.\*

## 3. *Analyse en uitwerking van bevindingen en handreikingen ter versterking verbinding beide gemeenten*

Onze eerste bevindingen en beelden bij handreikingen zijn na uitwerking gedeeld met beide colleges in een tweede evaluatiegesprek, met als doel om te toetsen op herkenbaarheid en draagvlak. Vervolgens zijn conceptversies van de rapportage besproken met het regieteam (bestaande uit de burgemeesters en gemeentesecretarissen van beide gemeenten) en aansluitend na bijstelling met de bestuurscommissie van de centrumregeling.

\*De gemeenteraad van Noardeast-Fryslân heeft ervoor geopteerd om niet als respondent deel te nemen aan het evaluatieonderzoek.





## 2. KORTE SCHETS VAN DE CONTEXT

# Samenwerking Noardeast-Fryslân en Dantumadiel in centrumregelingconstructie is ruim 2,5 jaar onderweg

- De autonome gemeenten Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland c.a. maakten tot 2019 enkele jaren gebruik van de diensten en producten van hún gezamenlijke ambtelijke fusieorganisatie GR DDFK-gemeenten.
- Op 1 januari 2019 gingen de drie laatst genoemde gemeenten op in de gemeente Noardeast-Fryslân. Dantumadiel koos voor politiek-bestuurlijke zelfstandigheid.
- De herindelende gemeenten en Dantumadiel kwamen in februari 2018 de centrumregeling en het dienstverleningshandvest Noardeast-Fryslân – Dantumadiel overeen. Conform de gemaakte samenwerkingsafspraken neemt Dantumadiel per 1 januari 2019 datum alle diensten af van de ambtelijke organisatie van de gemeente Noardeast-Fryslân.
- Waar de vier gemeenten voorheen gezamenlijk eigenaar waren van één ambtelijke organisatie, was sinds dat moment formeel sprake van een gastgemeente (Dantumadiel) en centrumgemeente (Noardeast-Fryslân).
- Reeds in 2018, nog voor de centrumregeling en het dienstverleningshandvest van kracht werden, had het college van Dantumadiel de wens om een aantal voor het bestuur essentiële functies dichterbij te organiseren. Na het eerste halfjaar van de hernieuwde samenwerking gaf Dantumadiel aan niet tevreden te zijn over de geleverde dienstverlening door Noardeast-Fryslân. In het najaar van 2019 en in de eerste helft van 2020 zijn meerdere bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd over de inrichting van de dienstverlening aan Dantumadiel.
- De spanningen tussen beide partijen liepen hierbij dusdanig hoog op dat het college van Dantumadiel op 6 mei 2020 een voorgenomen besluit nam om per 1 januari 2021 enkele taken te schrappen en weer zelf uit te voeren.
- In de maanden volgend op dit voorgenomen collegebesluit werd alsnog overeenstemming bereikt tussen beide colleges over een aanpassing van de inrichting van de dienstverlening. Het voorgenomen besluit tot het schrappen van taken werd daarmee ingetrokken.
- Belangrijkste aanpassing in de dienstverlening is de vorming van een team Dantumadiel (circa 17,5 fte) waarin voor Dantumadiel cruciale functies in de taakuitvoering zijn ondergebracht. Dit team is sinds 1 januari 2021 operationeel.
- De medewerkers van team Dantumadiel maken hiërarchisch onderdeel uit van de hun team binnen de organisatiestructuur van Noardeast-Fryslân. Functioneel worden ze aangestuurd door de gemeentesecretaris van Dantumadiel. Medewerkers van team Dantumadiel werken nagenoeg exclusief voor gemeentebestuur en inwoners/ ondernemers van Dantumadiel.

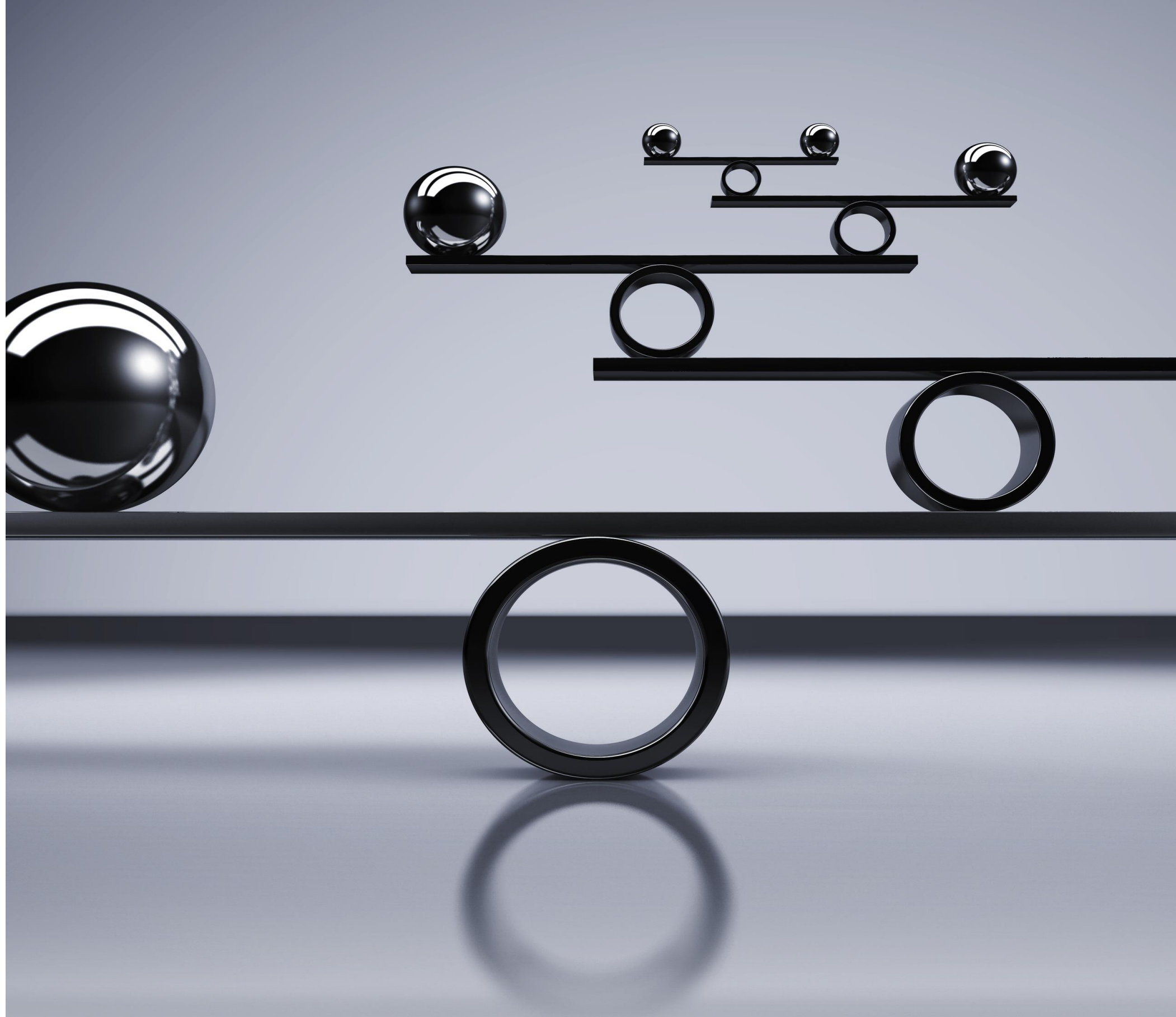


# Ambtelijke organisatie Noardeast-Fryslân in proces van doorontwikkeling op basis van een verbeteragenda

- De oorsprong van de huidige ambtelijke organisatie van Noardeast-Fryslân ligt in de vorming van de GR DDFK per 1 januari 2017. Doelstelling van deze samenwerking was het optimaliseren van de gemeentelijke dienstverlening, het verminderen van kwetsbaarheden en het beperken van de kosten.
- De voorbereiding op de herindeling legde een zwaar beslag op de ambtelijke organisatie. Regelingen, processen en beleid dienden te worden geharmoniseerd en gestroomlijnd. Ook bracht de naderende herindeling veel onzekerheid voor de medewerkers van de ambtelijke organisatie met zich mee. De ervaren hoge werkdruk in 2019 is terug te zien in de ontwikkeling van het ziekteverzuim, zie onderstaande tabel:
- De extra activiteiten die de herindeling met zich meebracht en het hoge ziekteverzuim vertaalden zich ook in een hoog aandeel externe inhuur in met name het begin van 2019. Gedurende het jaar stroomde een groot deel van de externe inhuur uit, zie onderstaande tabel:

Periode	Ziekteverzuim	Externe inhuur
Begin 2019	7,36%	30%
Ultimo 2019	6,92%	15%
Ultimo 2020	6,27%	14,2%

- Ook op het gebied van organisatieontwikkeling zijn de nodige activiteiten ontplooid. In 2017 is een besturings- en organisatiefilosofie vastgesteld die als uitgangspunt en richtinggevend kader dient voor de organisatieontwikkeling van de ambtelijke organisatie naar de toekomst toe. Het Organisatie- en Formatieplan dat ten grondslag lag aan de DDFK-organisatie (en vervolgens Noardeast-Fryslân) is tweemaal geëvalueerd. De laatste maal in 2019 door adviesbureau BMC. Hieraan gekoppeld werd een benchmarkonderzoek uitgevoerd door Berenschot om de apparaatskosten van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel te vergelijken met die van andere gemeenten met een soortgelijke omvang. Op basis van dit benchmarkonderzoek is besloten om vanaf 2020 een taakstelling op de ambtelijke organisatie te leggen van 1 miljoen.
- Als vervolg op de evaluatie van BMC is in 2020 een verbeteragenda opgesteld door de directie van Noardeast-Fryslân met als doel de organisatie verder door te ontwikkelen en te professionaliseren. De verbeteragenda voorziet in een te realiseren doorontwikkeling van de organisatie. Hierbij wordt een procesmatige aanpak gehanteerd gericht op aspecten als structuur, sturing en sturingsinstrumentarium, bestuurlijk-ambtelijke afstemming en samenwerking, doelgericht en planmatig werken, leiderschap, de cultuur en de ontwikkeling naar een permanent lerende organisatie.



### 3. ONZE 25 BEVINDINGEN OVER DE WERKING VAN DE CENTRUMREGELING



# Dantumadiel en Noardeast-Fryslân in centrumregeling gestapt met verschillende motieven en onduidelijke verhoudingen

1. De drie herindelende gemeentebesturen en Dantumadiel zijn de centrumregeling aangegaan na intensieve bestuurlijke en politieke afwegingen over de inhoud van de regeling.
2. De centrumregeling vloeide ook (juridisch) voort uit de toelichting op de GR-tekst van de DDFK-gemeenten. Daarin is namelijk gesteld dat, indien één van de vier gemeenten niet besluit tot herindeling, deze gemeente wel alle taken dient af te nemen van de ambtelijke organisatie van de heringedeelde gemeente. Dit in lijn is met de intentieovereenkomst van de vier gemeentebesturen uit 2014. Hierin werd besloten dat de ambtelijke fusieorganisatie naar de toekomst toe intact zou blijven, ongeacht de politiek-bestuurlijke uitkomsten over deelname aan de herindeling. Met het aangaan van de centrumregeling is dus recht gedaan aan de gemaakte politiek-bestuurlijke afspraken uit 2014.
3. De centrumregeling is aangegaan door de vier gemeentebesturen met uiteenlopende motieven. De herindelende gemeenten zagen de regeling als potentiële opmaat naar een herindeling met Dantumadiel. Noardeast-Fryslân ziet dit nog steeds zo. Dantumadiel ziet de regeling als hulp bij haar bestuurskracht en daarmee borging van haar politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Deze verschillen - en de potentiële impact daarvan op termijn - zijn niet expliciet 'op tafel' gekomen bij het aangaan van de regeling.
4. Een centrumregeling wordt als juridisch instrument gekenmerkt door de verhouding tussen een (grotere) opdrachtnemende centrumgemeente en (kleinere) opdrachtgevende gastgemeente. Desalniettemin is omwille van de onderlinge bestuurlijke verhoudingen en vanuit de achtergrond van een gezamenlijk eigenaarschap op de GR DDFK-gemeenten gekozen voor 'partnerschap' als grondhouding binnen de regeling. Het partnerschap blijkt uit het hoge abstractieniveau van de afspraken in de centrumregeling en het dienstverleningshandvest.
5. In de praktijk wordt het spanningsveld tussen enerzijds de 'zakelijke' verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en anderzijds de intentie tot een partnerschap steeds duidelijker. Onder druk nemen beide gemeentebesturen (en de ambtelijke organisatie) de rol aan die situationeel het beste past. Het gemeentebestuur van Dantumadiel wenst graag partnerschap om invloed te hebben op de wijze van organiseren en het beheersen van de kosten, maar stelt zich op als zakelijk opdrachtgever als de dienstverlening onder druk komt. Het gemeentebestuur van Noardeast-Fryslân wenst commitment en partnerschap te zien van Dantumadiel in termen van houding en gedrag richting de ambtelijke organisatie, maar stelt zich onder druk van de klachten vanuit Dantumadiel steeds meer op als opdrachtnemer.

# Verskil in bestuursstijl tussen beide gemeenten én de vastgestelde toekomstvisie Dantumadiel zetten regeling onder druk

6. De ambtelijke organisatie heeft vanuit de DDFK-context - waarbij sprake was van een aparte juridische entiteit van, voor en door vier gemeenten - toegewerkt naar de vorming van één ambtelijke organisatie formeel onder aansturing van één gemeentebestuur.
7. We constateren dat in deze beweging een gevoel van 'opluchting' is ontstaan in de ambtelijke organisatie om eindelijk voor één in plaats van voor vier gemeentebesturen te mogen werken. We zien een sterke behoefte aan identificatie van medewerkers met één organisatie en gemeente. Niettemin zien we ook de juiste intenties binnen de ambtelijke organisatie: het bedienen van twee gemeentebesturen.
8. In het evaluatieonderzoek van BMC naar de ambtelijke organisatie van Noardeast-Fryslân is geconstateerd dat er een merkbaar verschil is in bestuursstijlen tussen beide colleges. En dat de ambtelijke organisatie het zeer uitdagend vindt om hiermee om te gaan. Wij onderschrijven deze bevinding op basis van onze gespreksronde nadrukkelijk. Het college van Noardeast-Fryslân acteert steeds meer op een schaalniveau passend bij een middelgrote gemeente. Het college van Dantumadiel kenmerkt zich door 'doeners' en opereert dicht op de Mienskip.
9. De behoeften van beide gemeentebesturen zijn daarmee ook anders als het gaat om de vorm van ambtelijke ondersteuning. Mede als gevolg hiervan geeft de gemeente Dantumadiel aan geen behoefte te hebben aan verschillende strategische en specialistische functies - en het daaraan gerelateerde kostenniveau - van Noardeast-Fryslân. Er heerst een gevoel bij de gemeente Dantumadiel dat zij meebetalen aan de ambities van Noardeast-Fryslân.
10. Dit verschil in bestuursstijlen, én daaraan gekoppeld de beelden over de toekomst van de samenwerking, wordt nog verder versterkt als gevolg van de vastgestelde Toekomstvisie van Dantumadiel. Het dichtbij de gemeenschap acteren wordt in deze toekomstvisie bevestigd. Hieraan gerelateerd wenst Dantumadiel zich te ontwikkelen van een regiegemeente naar een netwerkgemeente. Hierbij wordt het volgende aangegeven in de toekomstvisie: *"Reden hiervoor is de overtuiging dat het noodzakelijk is om een aantal taken zelf uit te voeren, zowel beleidsmatig, regie, beheer als uitvoerend, om het juiste niveau van dienstverlening te leveren aan inwoners en ondernemers"*. Wij constateren dat de ontwikkeling tot een netwerkgemeente conform voorgaande definitie niet verenigbaar is met de huidige vorm van samenwerking waarin Noardeast-Fryslân als centrumgemeente alle taken uitvoert voor Dantumadiel. Het bovenstaande impliceert namelijk dat Dantumadiel, in lijn met de definitie van netwerkgemeente, weer (een gedeelte van de) taken zelf wenst uit te gaan voeren. Op taken die een grotere schaalomvang vragen wordt samengewerkt met verschillende partners. Een netwerkgemeente verdeelt dus haar taken over meerdere (in plaats van nu één) partners.



# Negatieve sentimenten over de huidige werking van de regeling op zowel politiek, bestuurlijk áls ambtelijk niveau worden steeds sterker

11. Binnen het gemeentebestuur van Dantumadiel is overwegend sprake van een negatief sentiment over de dienstverlening vanuit Noardeast-Fryslân. Geluiden gaan over onrealistische verwachtingen bij de start over kwaliteit én kosten. Dat bij het formuleren van beleid eerst de wensen en beelden worden opgehaald in Noardeast-Fryslân. Dat de loyaliteit van medewerkers primair ligt bij het gemeentebestuur en de inwoners van Noardeast-Fryslân. Het komt voor dat bij capaciteitsproblemen c.q. prioriteitstelling Dantumadiel op de tweede plaats wordt gesteld. En dat zij nauwelijks mogelijkheden hebben om (mee) te sturen op couleur locale, eigen identiteit, de taakuitvoering en de kosten. Wel is de raad van Dantumadiel positief over de vorming van een gezamenlijke rekenkamercommissie.
12. Het instellen van team Dantumadiel geeft bestuurlijk comfort aan het college van Dantumadiel en versterkt daarmee de kwaliteit van de dienstverlening en het gevoel van grip. Ook geeft het college van Dantumadiel aan dat zij positieve signalen vanuit inwoners en ondernemers ontvangen over de vorming van team Dantumadiel vanwege de korte lijnen die zijn gecreëerd.
13. Als keerzijde van de vorming van team Dantumadiel constateren wij dat sprake is van een toegenomen kwetsbaarheid op de betreffende functies in dit team. We zien de eerste tekenen van wij-zij verhoudingen tussen de leden van het team en de rest van de ambtelijke organisatie in Noardeast-Fryslân. En merken op dat sprake lijkt te zijn van een glijdende schaal: de behoefte in Dantumadiel naar een nog robuuster eigen team neemt toe.
14. Relatief kleine, maar beeldbepalende, afspraken uit het dienstverleningshandvest met betrekking tot de dienstverlening zijn niet volledig conform uitgevoerd. Zo is er discussie tussen beide gemeenten over de (gezamenlijke) huisstijltoepassing, terwijl in het dienstverleningshandvest is benoemd dat de huisstijl van de gastgemeente toegepast zal worden conform de wensen van de gastgemeente.
15. Vanuit het college van Noardeast-Fryslân en de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat zij zich verantwoordelijk voelen als dienstverlener aan het autonome gemeentebestuur Dantumadiel. En dat medewerkers hun uiterste best doen om ook het bestuur van Dantumadiel zo goed mogelijk te bedienen. Hierbij wordt naar eigen beleving in verschillende domeinen een groter deel van de ambtelijke capaciteit ingezet ten behoeve van Dantumadiel dan de afgesproken kosten- en capaciteitsverdeling. Daarbij wordt onderkend dat sprake is van een ambtelijke organisatie in ontwikkeling. Bestaat de wens dat Dantumadiel zich een partner in plaats van klant toont. Is er de behoefte om per casus concreet samen te bezien wat er beter moest gaan. Maar neemt de onvrede over de houding vanuit Dantumadiel met grote stappen toe. Dit wordt versterkt met het feit dat de meerwaarde van de krachtenbundeling voor Noardeast-Fryslân niet direct wordt gevoeld en aantoonbaar is.
16. De voornoemde politiek-bestuurlijke sentimenten over de samenwerking en de kritieken hierover in de media zorgen voor onrust in de ambtelijke organisatie. Het ontbreken van een duidelijk toekomstperspectief op de samenwerking brengt veel onzekerheid met zich mee. Deze onzekerheid en de kritieken vanuit met name college en raad van Dantumadiel over de taakuitvoering van de ambtelijke organisatie, gaan ten koste van de motivatie binnen de ambtelijke organisatie en versterken de identificatie met de werkgever Noardeast-Fryslân.

# Ambtelijke krachtenbundeling leidt wel tot reductie kwetsbaarheid en tot kwaliteitsimpulsen in organisatie

17. Formatief gezien is de kwetsbaarheid van de taakuitvoering voor beide gemeenten afgenomen doordat wordt gewerkt met één ambtelijke organisatie. Er is een robuuste ambtelijke organisatie gecreëerd van circa 600 fte die werkzaam is voor 65.000 inwoners, waarbinnen onderlinge vervangbaarheid beter mogelijk is dan binnen een organisatie passend bij de omvang van de individuele gemeenten. Wel blijft onderlinge vervangbaarheid een aandachtspunt binnen met name team Dantumadiel.
18. Door deze schaalomvang is het ook mogelijk om specialistische functies te creëren én bezetten. En om een aantrekkelijk loongebouw te vormen, met bijbehorende kwaliteiten. Hierdoor is de arbeidsmarktpositie van Noardeast-Fryslân verstevigd in een landschap van opschalende gemeenten/ ambtelijke organisaties binnen de provincie.
19. De ontwikkeling van de formatie sinds de start van de centrumregeling (1-1-2019) is uiteengezet in navolgende tabel. De formatie is in de periode (2019-2021) met circa 27 fte gestegen. De grootste stijging (+24 fte) heeft plaatsgevonden in het najaar van 2020. Deze is het gevolg van het insourcen van hulpverleners in het sociaal domein (gebiedsteams). Deze capaciteit werd daarvoor ingehuurd door beide gemeenten. Deze inhuur vond plaats vanuit de uitvoeringsbudgetten c.q. de beide gemeentelijke begroting. Door de insourcing zijn de budgetten vanuit de beide gemeentelijke begrotingen verschoven naar de samenwerkingsbegroting. Er is dus geen sprake van een kostenstijging, maar van een verschuiving. De stijging in de formatie in de periode 2019-2021 is daarmee ook niet expliciet herleidbaar naar de samenwerking an sich.

Peildatum	Formatie in fte	Toename t.o.v. voorgaande peildatum
2019 (begroting)	574,92	-
1-7-2020	576,00	1,08
31-12-2020	600,00	24,00
1-7-2021	601,85	1,85
<b>Totaal</b>		<b>+26,93</b>



# Samenwerking kent grotendeels autonome kostenontwikkeling en leidt per 2022 tot 1 mln. besparing

20. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de samenwerkingsbegroting in de periode 2019 - 2021 uiteengezet. De samenwerkingsbegroting is vanaf de start van de centrumregeling tot 2021 met ruim 3,6 miljoen toegenomen, voornaamste verklaringen voor deze toename in 2020 en 2021 zijn:

- Insourcen gebiedsteams (+1,4 mln.)
- Cao-stijgingen en autonome prijs- en premiestijgingen (+2,4 mln.)
- Bijdrage SSC (+0,4 mln.)
- Frictiekosten bovenformatief personeel 2020/ 2021 (incidenteel) (0,4 mln.)
- ICT-investeringen (0,2 mln.)
- Voorziening warme dranken, stijging kosten tractie en overige mutaties (0,4 mln.)

Hier tegenover staat een aantal lastenverlagende posten in de begroting van 2021:

- Overdracht team Wurk naar NEF (-0,7 mln.)
- Bezuiniging veranderagenda (incidenteel) (-1,0 mln.)

Jaar	Samenwerkingsbegroting (* 1.000 EUR)	Toename t.o.v. voorgaand jaar
2019	48.807	-
2020	52.614	+ 3.807
2021	52.427	- 187
<b>Totaal</b>		<b>+3.620</b>

21. Voornoemde verklaringen tonen de feitelijke redenen voor de opwaardering van de samenwerkingsbegroting sinds de start van de centrumregeling. Het merendeel van deze kostenontwikkeling heeft geen relatie tot de samenwerking an sich of de omvang van de ambtelijke organisatie en zouden zich in een context van een eigen ambtelijke organisatie ook hebben voorgedaan, waarbij zelfs mogelijke schaalvoordelen verloren zouden zijn gegaan.

22. Zoals reeds geschetst, is op basis van de bevindingen van Berenschot een structurele taakstelling van 1 miljoen op de organisatie gelegd. Deze is in de samenwerkingsbegroting 2021 en primitieve samenwerkingsbegroting 2022 incidenteel verwerkt. De bezuiniging wordt structureel gerealiseerd in de septemberversie van de samenwerkingsbegroting 2022. Een voorstel hiertoe is begin oktober in de bestuurscommissie vastgesteld.

# Samenwerking komt bestuurskracht gemeenten onvoldoende ten goede en beleidsafstemming divergeert met negatieve impact op efficiency

23. De huidige wijze van samenwerken binnen de centrumregeling komt de bestuurskracht van beide gemeenten slechts in beperkte mate ten goede. Met name het college van Dantumadiel ervaart dat de ambtelijke realisatiekracht als één van de pijlers onder bestuurskracht als gevolg van de samenwerking nog niet optimaal is. Daarbij merken wij graag op dat het vergelijk van de kwaliteit en kwantiteit van ambtelijke ondersteuning in een 'stand alone situatie' (voor met name de kleinere gemeente Dantumadiel) niet meer te maken is. Het takenpakket van gemeenten en de daaraan gestelde (wettelijke) eisen zijn sinds 2016 (het laatste jaar van zelfstandige ambtelijke organisaties) sterk gewijzigd. Bijvoorbeeld in het sociaal domein (o.a. doorontwikkeling 3D's en voorbereiding op Wet Inburgering), fysieke domein (voorbereiding Omgevingswet), op het gebied van klimaatadaptie en –mitigatie (Energietransitie) en in de bedrijfsvoering (o.a. op gebied van digitalisering).

Ook wordt er beperkt gezamenlijk opgetrokken met één bestuurlijk standpunt in regionale, provinciale of landelijke overlegvormen. Er worden op enkele thema's wel gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen gevoerd, maar dit is afhankelijk van de wensen en houding van de betreffende portefeuillehouders en niet in de structuur van de regeling geborgd.
24. Ook als het gaat om 'bestuurlijke samenwerking en afstemming', zijnde een andere belangrijke pijler onder bestuurskracht, constateren we dat beperkt sprake is van versterking als gevolg van de samenwerking. Raden, fracties en colleges ontmoeten elkaar weinig rondom het versterken van de onderlinge relatie én om de afstemming op de inhoud te bevorderen. Hoewel de gemeentebesturen met elkaar verbonden zijn in sociaal-economische, geografische en cultuurhistorische zin, komt dit onvoldoende tot uiting in de samenwerking. Er wordt goed samengewerkt in ANNO-verband. Echter, er is geen sprake van een inhoudelijke strategische agenda tussen beide gemeenten.
25. Beide gemeenten drijven qua beleidsvorming en -uitvoering in verschillende domeinen door voornoemde bevindingen steeds meer van elkaar af. Dit gaat ten koste van te realiseren efficiencyvoordelen op het gebied van beleidsformulering en de daaraan gerelateerde beleidsuitvoering. Een voorbeeld hiervan is het inkoopbeleid. Het (toepassen van) beleid wijkt bij beide gemeenten dusdanig van elkaar af, dat er bij verschillende aanbestedingen niet gezamenlijk kan worden ingekocht. Hierdoor worden potentiële schaalvoordelen teniet gedaan. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de recente aanbestedingen van onkruidbestrijding en elektrotechnische werken waarop beide gemeenten separaat hebben ingekocht.





#### **4. ONZE HANDREIKINGEN TER VERSTERKING VAN DE VERBINDING TUSSEN BEIDE GEMEENTEN**

# Versterk de regeling met brede en sterke overtuiging ÓF voer op korte termijn een impactanalyse uit naar toekomstvarianten en neem besluit

- Hoewel het sentiment rondom de samenwerking ronduit als negatief te betitelen valt, zien wij verschillende redenen om maximale inspanningen te leveren door de gemeentebesturen om het aanwezige samenwerkingspotentieel nog beter te verzilveren. Wij zijn van mening dat het takenpakket van gemeenten is verzwaard en de begrotingen onder druk staan, waardoor samenwerking eerder regel dan uitzondering móet zijn zeker voor kleinere gemeenten. Wij zien een zeer krappe arbeidsmarkt, die door de vergrijzingsgolf voor gemeenten sterk zal toenemen het komende decennium.

Wij denken dat beide gemeentebesturen én de ambtelijke organisatie gebaat zijn bij rust. Al vele jaren verkeren zij in processen van discussies over de bestuurlijke toekomst, samenwerking of herindeling. Deze discussies leiden sterk af van het gesprek over de inhoud, de majeure opgaven (klimaat, wonen, sociaal domein) en lokale ambities waar ze beiden voor aan de lat staan. Het ontmantelen van de samenwerking zou een forse reorganisatie impliceren, met verlies van kwaliteit en kwantiteit, het verzwakken van de positie op de arbeidsmarkt en het reduceren van de bestuurskracht. Een proces met veel interne gerichtheid en dus minder aandacht voor de samenleving.

- Wij doen daarom vijf handreikingen aan beide colleges om de samenwerking binnen het huidige construct en met het huidig takenpakket te versterken:
  1. Maak als college een fundamentele keuze over de onderlinge relatie, richt het instrumentarium daarop in én toon houding en gedrag dat hierbij past: is de samenwerking primair een zakelijke overeenkomst óf is sprake van partnerschap? Onderken hierbij dat een centrumregeling bestaat uit een gastgemeente en een centrumgemeente, en dat beide partijen binnen een dergelijke regeling eigen verantwoordelijkheden kennen. Een andere (juridische) samenwerkingsvorm achten wij niet passend bij de verschillen in omvang en de verhouding tussen de beide gemeenten.

2. Maak scherpere afspraken op het gebied van de inzet van capaciteit en de verdeling van de kosten, met realistische doelstellingen. Door de capaciteitsinzet en de verdeling van kosten nader te concretiseren wordt het voor beide gemeenten beter mogelijk om feitelijk onderbouwd met elkaar het goede gesprek te voeren over de dienstverlening en het hierbij horende kostenniveau. Maak daarbij eventueel onderscheid tussen een basis- (operational excellence) en pluspakket (business partner) in taken en uren en dus kosten, zodat de grip voor Dantumadiel toeneemt.
3. Geef team Dantumadiel tijd om te ontwikkelen in rolneming, maar stel een heldere grens aan het takenpakket en dus omvang van dit team. Houd hierbij expliciet aandacht voor de verbinding met de rest van de ambtelijke organisatie. Dit om potentiële wij-zij verhoudingen binnen de organisatie te voorkomen en de uitwisselbaarheid en vervangbaarheid van de medewerkers van team Dantumadiel te borgen.
4. Zet verder in op het verbeteren van de planmatige sturing op (bestuurlijke) ambities en capaciteit. Ontwikkel hiervoor een termijnplanning met heldere (bestuurlijke) afwegingen en met het oog op beschikbare capaciteit. Het inzetten van tools als capaciteitsmanagement helpt hier in onze optiek bij.
5. Versterk de inhoudelijke, politiek-bestuurlijke verbinding tussen beide gemeenten. Een mogelijkheid hiertoe is door (wederom) gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen structureel te gaan voeren en college- en raadsontmoetingen te organiseren. In lijn hiermee doen wij de aanbeveling om een gezamenlijke strategische agenda te ontwikkelen op die thema's waarop de belangen van beide gemeenten parallel lopen.



# Versterk de regeling met brede en sterke overtuiging ÓF voer op korte termijn een impactanalyse uit naar toekomstvarianten en neem besluit

- Om voornoemde handreikingen te concretiseren stellen wij voor om te werken met een Verbeterplan voor de samenwerking. In dit Verbeterplan wordt het stappenplan om te komen tot realisatie van bovenstaande aanbevelingen uitgewerkt, inclusief tijdspad en benodigde inzet van tijd en (eventueel) middelen. Het vraagt vooraf om een helder politiek-bestuurlijk besluit van beide gemeenten en de afspraak tot een langjarige samenwerking, om ook recht te doen aan de inzet en betrokkenheid van alle medewerkers door hen een duurzaam perspectief te bieden.
- Indien bovenstaande handreiking politiek-bestuurlijk wordt omarmd, waarmee het bestaande construct in stand kan worden gehouden, vraagt dit om een herformulering van het gemeentebestuur van Dantumadiel van hun Toekomstvisie. Met het handhaven van het huidige samenwerkingsconstruct blijft Dantumadiel namelijk primair een regiegemeente, terwijl Dantumadiel de ambitie heeft uitgesproken zich te ontwikkelen tot een netwerkgemeente met bijbehorende (verspreide) organisatie van haar takenpakket.
- Indien er onvoldoende breed politiek-bestuurlijke draagvlak bestaat voor het hiervoor genoemde Verbeterplan, doen wij de suggestie om de eerste helft van 2022 te benutten om een grondige impactanalyse van verschillende toekomstvarianten uit te voeren. De keuze om het construct te ontvlechten zien wij namelijk als te impactvol (op zowel het gebied van politiek-bestuurlijke imagoschade, personeel als kosten) om zonder een gewogen en objectieve afweging te maken.
- Wij adviseren gegeven de context van Noardeast-Fryslân en Dantumadiel de volgende vijf varianten te betrekken bij de impactanalyse, uitgaande dat versterking van het huidige construct geen optie meer is:
  1. De besturing binnen huidige organisatiestructuur sterk aanpassen: teams per gemeente inrichten op de primaire processen.
  2. Eigen organisatie voor Dantumadiel met alle beleidscapaciteit, waarbij uitvoering en bedrijfsvoering wordt afgenomen bij Noardeast-Fryslân.
  3. Eigen organisatie voor Dantumadiel met alle beleids- en uitvoeringscapaciteit, waarbij alle bedrijfsvoering wordt afgenomen bij Noardeast-Fryslân.
  4. Ontvlechting van de centrumregeling en opbouwen eigen ambtelijke organisatie door Dantumadiel c.q. realisatie netwerkorganisatie (zonder taken bij Noardeast-Fryslân te beleggen).
  5. Herindeling, met introductie kernendemocratie en/ of kerngericht werken.
- Hierbij dient expliciet rekening te worden gehouden met de opgaven en ambities van de beide gemeenten en de huidige sterkten en knelpunten in de samenwerking. Zodat sprake kan zijn van een toekomstbestendige keuze, die wenselijk én haalbaar is voor politiek en bestuur van beide gemeenten. Om te komen tot een objectieve analyse, dienen de vijf varianten op gelijke wijze gewogen te worden. Hiervoor is het belangrijk om de varianten af te zetten tegen toetsingscriteria. Hierbij kan worden gedacht aan criteria als (de impact op) Kwaliteit, Kwetsbaarheid, Kosten (structureel en incidenteel), Kansen voor medewerkers, Gemeentelijke grip op de uitvoering en Gemeentelijke kleur.
- Overall genomen gunnen wij het beide gemeentebesturen om met elkaar in verbinding te blijven en tot een gezamenlijke duurzame oplossingsrichting te komen, waarbij politiek-bestuurlijke sentimenten omwille van de maatschappelijke opgaven én het goed werkgeverschap voor circa 700 medewerkers naar de achtergrond worden gedreven.

# BIJLAGE





# A. Geraadpleegde documenten

- Centrumregeling samenwerking Dantumadiel en Noardeast-Fryslân
- Oplegnotitie Centrumregeling en Dienstverleningshandvest
- Dienstverleningshandvest samenwerking Dantumadiel en Noardeast-Fryslân
- Toelichtende notitie Centrumregeling en Dienstverleningshandvest
- Begrotingen samenwerking Noardeast-Fryslân en Dantumadiel (2019-2021)
- Begrotingen en jaarstukken Dantumadiel en Noardeast-Fryslân (2019-2021)
- Toekomstvisie Dantumadiel
- Organisatiebeschrijving Noardeast-Fryslân
- Memo bestuurscommissie en rapportage benchmark formatie en kosten Berenschot
- Rapport BMC – tweede evaluatie organisatie- en formatieplan (OFP)
- Besturings- en organisatiefilosofie en hoofdstructuur Noardeast-Fryslân en Dantumadiel (2017)
- Verbeteragenda n.a.v. tweede evaluatie organisatie- en formatieplan (OFP)
- Hoofdlijnendocument Verbeteragenda Noardeast-Fryslân
- Contourenschets 2.0 Verbeteragenda Noardeast-Fryslân
- Notitie uitwerking team Dantumadiel
- Notitie invulling team Dantumadiel

**& VAN DE LAAR**  
Denkers en doeners voor  
de publieke sector

**& Van de Laar B.V.**

Don Boscostraat 4  
5611 KW Eindhoven  
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl  
en-vandelaar.nl

**& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.**

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een zelfbewuste en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De doorlichting van ambtelijke organisaties. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies

Procesbegeleiding & Realisatie

Training & Coaching

Interim, Executive Search & Werving en Selectie