BUCH-gemeenten samen in zee

Rapport

Evaluatie BUCH-samenwerking

63213

27 augustus 2020

Berenschot

BUCH-gemeenten samen in zee

Evaluatie BUCH-samenwerking

Philip van Veller | Daniël Huisman | Harro Spanninga
Sofie Dreef | Lars Bos | Mirthe de Kok

27 augustus 2020

Berenschot

1. Conclusies, duiding en aanbevelingen 4
1.1 Conclusies 4
1.2 Duiding op drie niveaus 8
1.3 Aanbevelingen 10
2. Inleiding 14
2.1 Over dit onderzoek 14
2.2 Voorgeschiedenis en doelstellingen BUCH 14
3. Kwaliteit: dienstverlening en publieke waarde 17
3.1 Publieke dienstverlening en gemeentelijke kleur 17
3.2 Realiseren van bestuurlijke ambities en gemeentelijke kleur 24
3.3 Ondersteuning van de gemeentebesturen 27
3.4 BUCH in de regio 29
4. Organisatie 32
4.1 Ontwikkeling organisatie 32
4.2 Formatie en kosten van het apparaat 38
4.3 ICT 41
5. Kosten 44
5.1 Drie financiële doelstellingen 44
5.2 Financiële doelstelling 1: taakstelling 44
5.3 Financiële doelstelling 2: inverdienen incidentele middelen 53
5.4 Financiële doelstelling 3: hernieuwde afspraken in de begroting 2021 54
6. Grip, sturing en governance 56
6.1 Sturen op samenwerken van de vier gemeenten 56
6.2 Bestuurlijke sturing 60
6.3 Ambtelijke sturing binnen de organisatie 62
7. Toekomstperspectief 65
7.1 Een inhoudelijke agenda? 65
7.2 Bestuurlijke perspectieven 69
7.3 Consequenties voor de BUCH-samenwerking 71
Bijlage 1: Onderzoeksmethode 73
Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners 76
Bijlage 3: Benchmark 77

Berenschot

1. Conclusies, duiding en aanbevelingen

In dit rapport trekken we conclusies over de doelstellingen van de BUCH-samenwerking, waarvan wij de belangrijkste schetsen in de eerste paragraaf hieronder. De conclusies worden onderbouwd in de hoofdstukken erna. Daarna geven wij een duiding langs drie niveaus. Tot slot volgt in dit eerste deel een aantal aanbevelingen. Aan het einde van dit hoofdstuk staat een tabel met daarin een overzicht van de deelvragen in dit onderzoek en daarbij verwijzingen naar de plaats waar deze vragen in het rapport worden beantwoord.

1.1 Conclusies

Al in 2013 werd de ambitie geschetst in de verkenning 'Samenwerken in de duinstreek': "We hebben de dienstverlening dicht bij de burger als uitgangspunt genomen. Onze aandacht gaat uit naar een duurzame toekomst waarbij elke gemeente vitaal, financieel gezond en stimulerend wil blijven om zo voor een goede leefomgeving voor haar inwoners te zorgen. Ook willen wij bewust het karakter van de eigen gemeente blijven uitstralen."

De hoofdvraag in dit onderzoek luidde tegen deze achtergrond als volgt:

Hoe ver is de BUCH met het behalen van de doelstellingen die bij het aangaan van de samenwerking zijn geformuleerd, en wat is er in de nabije toekomst nodig om de doelstellingen (beter) te halen?

Hieronder beantwoorden we deze vraag aan de hand van de onderzoeksresultaten.

Kwaliteit en dienstverlening

- Een excellente dienstverlening was de belangrijkste ambitie van de BUCH. De (te) ambitieuze doelstelling van 'beste dienstverlener' is bijgesteld naar 'een topdienstverlener'. Hiermee is er meer realisme in de ambities gekomen.
- Er wordt niet gestructureerd gemonitord en gestuurd op de output: wat de organisatie voorbrengt voor de inwoners en ondernemers in de gemeenten.
- De publieke dienstverlening kent na een korte dip nu een stijgende lijn. Deze stijgende lijn is op zich een prestatie, gezien de perikelen tijdens en vlak na de fusie met de interne gerichtheid die daarbij hoort.
  De cijfers over de dienstverlening die er zijn en die in het hoofdstuk over de dienstverlening zijn weergegeven, laten echter wel zien dat de BUCH nog niet op alle fronten vooruitgang heeft geboekt.
- In de dienstverlening aan de gemeentebesturen zien we (zo blijkt uit de gesprekken) een afwezigheid van bestuurlijk comfort bij zowel colleges als raden. De in de ogen van de gemeentebestuurders matige dienstverlening wordt zowel door henzelf als door de organisatie gezien als een grote bedreiging voor de samenwerking.
- De BUCH-bestuurders zijn optimistischer over hun gezamenlijke kracht (één front) richting de regio dan de regio zelf. Ambtelijk is de invloed groter geworden dan voor de fusie, maar voor wat betreft het bestuurlijke niveau wordt dit niet herkend door de regionale collega's.

Gemeentelijke kleur

- De doelstelling van de BUCH is het realiseren van voordelen op 'de 3 K's' en daarbij oog te houden voor de gemeentelijke kleur. Die doelstellingen zijn lastig te combineren; immers, de voordelen op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zijn schaalvoordelen die met het harmoniseren van beleid en uitvoering kunnen worden behaald. Onvermijdelijk heeft een grote mate van eigen kleur consequenties voor hetzij de kosten, hetzij de kwaliteit, hetzij de werkdruk.

- Net als bij de output van publieksdienstverlening hebben we geen indicatoren noch monitoring op de gemeentelijke kleur gevonden. De sturing hierop kwam van onderop. Dat betekent ook dat er geen concrete afspraken tussen organisatie en gemeenten hierover waren.
- Er is in de BUCH-samenwerking expliciet geen afspraak gemaakt dat er wordt 'geharmoniseerd, tenzij'.
- De discussies over gemeentelijke kleur zijn nu wat geluwd, maar op inhoud is de gerichtheid van de gemeenten (bestuurders, raden) op de eigen couleur locale nog steeds sterk.
- Op sommige onderwerpen wordt gezamenlijk voor de gemeenten dienstverlening gegenereerd. Voor andere onderwerpen zoals verkeersplannen geldt dat niet. Verschillen in de inhoud en bestuurscultuur beperken voor de organisatie het realiseren van nog meer collectiviteit en daarmee maximale meerwaarde.

Kwetsbaarheid en organisatie

- Het organisatiemodel waarmee Werkorganisatie BUCH op 1 januari 2017 startte, is volgens het bedrijfsplan "een flexibel model met aandacht voor stapsgewijze ontwikkeling".
- Voorafgaande aan de fusie werd via een 'gentlemen's agreement' vanaf 2015 het investeren in de gemeentelijke organisaties stilgezet (aannemen personeel, ICT). De formatie die vanuit de gemeenten overging naar de BUCH-organisatie, was gebaseerd op dat jaar. Bij de overgang naar de nieuwe organisatie kenden de gemeentelijke organisaties achterstallig onderhoud, dat deels terug te voeren is op het gentlemen's agreement.
- Vrijwel alle betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau ervoeren veel 'gedoe' in de aanloop en het eerste jaar. In de ogen van velen binnen de organisatie was de eerste periode een 'survival'. De dienstverlening was niet op alle vlakken voldoende. Het werd duidelijk dat de ambities uit het bedrijfsplan nog niet strookten met de praktijk. De BUCH kende in dit eerste jaar een krappere totale formatie dan de samenstellende gemeentelijke organisaties daarvoor. De grote(re) span of control in het begin belemmerde ook de sturing op één werkwijze.
- De combinatie van externe ontwikkelingen, harmonisatieproblematiek, politieke ambities en een groeiend werkaanbod maakte dat de medewerkers een hoge werkdruk ervoeren en tegelijkertijd de werkbeleving omlaagging.
- Na de moeizame start kruipt de organisatie uit de transitieperiode. Indicatoren zoals het ziekteverzuim en de medewerkerstevredenheid gaan de goede kant op. Kort na de fusie werden alle moeite en (extra) middelen gestoken in het draaiende krijgen van de organisatie. Dat ging ten koste van doelstellingen zoals innovatie en de ontwikkeling van medewerkers. Nu worden voorzichtig hierin de eerste stappen gezet.
- Een voorwaarde om de ambitieuze doelstelling te halen, is ook dat organisatie en medewerkers (meer) worden ontwikkeld. De optelsom van de oude gemeenten is niet voldoende om de beoogde kwaliteit te bereiken.
- De organisatie zit op dit moment niet in een ruime jas, en moet bovendien vier gemeenten bedienen vanuit het fundamentele uitgangspunt van gemeentelijke kleur. De benchmarkresultaten geven aan dat de organisatie onder het gemiddelde zit van vergelijkbare organisaties. Op enkele terreinen is dat niet het geval, waarbij de ICT er het meest uitspringt.
- De verlaging van de kwetsbaarheid van de organisatie staat (licht) onder druk door de relatief geringe omvang van de organisatie en de doorspecialisatie die hier en daar wordt gesignaleerd.
- Bij de vorming van de BUCH is onvoldoende rekening gehouden met ICT. Dat is recht getrokken met de aanvullende incidentele gelden voor het 'vijfde huis'. De doelstellingen van dit vijfde huis zijn in de afgelopen jaren voor een belangrijk gedeelte behaald, maar nog niet volledig. De keuze om via het vijfde huis naar een gemeenschappelijke ICT-omgeving te gaan, was gegeven de omstandigheden begrijpelijk, maar wel relatief kostbaar. Met meer en een betere voorbereiding waren ook andere oplossingen denkbaar.
- Er is nog veel winst te behalen in het verder optimaliseren van de processen. In de informatievoorziening zou de komende periode de nadruk moeten verschuiven van ICT-projecten naar deze optimalisatieprojecten.

Kosten

- In het bedrijfsplan zijn drie financiële doelen met betrekking tot de taakstelling van de BUCH opgenomen. Ten eerste wordt Werkorganisatie BUCH belast met een financiële taakstelling van 10%, te realiseren in de eerste vier jaren na aanvang van Werkorganisatie BUCH. Daarvan wordt 60% van de taakstelling structureel geherinvesteerd als impuls in de organisatie en vloeit 40% van de taakstelling structureel terug naar de gemeenten. Het tweede doel is dat de incidenteel toegekende middelen van € 3 miljoen binnen vijf jaar na aanvang worden inverdiend. Het derde financiële doel is dat in de begroting 2021 hernieuwde afspraken worden gemaakt over de (eventuele) taakstelling op Werkorganisatie BUCH en de verhoudingen in herinvesteren versus terugvloeien.
- Er zijn twee momenten waarop de financiële doelstellingen zijn aangepast. Het eerste moment is bij de besluitvorming rond het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling. Daarbij is een motie aangenomen die de colleges opdraagt om te bewerkstelligen dat in 2020 op basis van een evaluatie een voorstel wordt gedaan voor het beëindigen dan wel voortzetten van de impuls. Het tweede moment was rond het Verbeterplan, waarbij ervoor is gekozen om de structurele taakstelling van 10% door te schuiven van 2017-2020 naar de periode 2021-2024.
- Ten aanzien van de communicatie over de voortgang van de taakstelling kunnen wij concluderen dat deze over de periode 2017-2020 erg summier is geweest.
- De belangrijkste financiële doelstelling uit het bedrijfsplan ging uit van een structurele daling van de begroting van Werkorganisatie BUCH van 4% over de periode 2017-2020. Op basis van de ontwikkeling van de begroting over deze periode van € 56 miljoen in 2017 naar € 72 miljoen in 2020 concluderen wij dat deze oorspronkelijke doelstelling niet is behaald. Hierbij moet opgemerkt worden dat de taakstelling gebaseerd is op een gelijkblijvend takenpakket van Werkorganisatie BUCH. In de praktijk is het takenpakket juist uitgebreid. Daarnaast zorgen autonome ontwikkelingen voor een stijging van de begroting. Bovendien zijn door Werkorganisatie BUCH wel degelijk kostenbesparende resultaten behaald, bijvoorbeeld door het opvangen van aanvullende taken en werkzaamheden binnen de huidige begroting. Gezien deze nuancerende omstandigheden – die ten tijde van het opstellen van het bedrijfsplan al voorzien konden worden – kan geconcludeerd worden dat een absolute daling van de begroting van Werkorganisatie BUCH geen realistisch doel was.
- Op basis van de eigen opgave door Werkorganisatie BUCH is het grootste gedeelte van de taakstellingen reeds ingevuld. In de begroting 2021 is de doelstelling van 40% taakstelling (€ 2.240.000) voor 85% gerealiseerd, terwijl de doelstelling van 60% taakstelling (€ 3.360.000) in de begroting 2021 voor 74,8% is behaald. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de individuele posten ten aanzien van de invulling van de taakstelling uit de notitie 'Voortgang taakstelling (d.d. 25-05-2020)' door ons niet nader (inhoudelijk) onderzocht zijn.
  Onlangs heeft het bestuur besloten om ook de synergievoordelen die in de begrotingen van de individuele gemeenten zijn geland, als gerealiseerde taakstelling mee te rekenen boven op die van de werkorganisatie. Volgens die redenering is de taakstelling dan volledig behaald.
- Hoewel de feitelijke invulling van het restant van de taakstellingen op de werkorganisatie op dit moment nog niet bekend is, lijkt het realistisch om te veronderstellen dat Werkorganisatie BUCH erin zal slagen om deze taakstelling in de afgesproken termijn van 2021-2024 te realiseren, zij het op een andere manier en later dan oorspronkelijk in het bedrijfsplan was voorzien.
- Uit verschillende gesprekken blijkt dat de aandacht vanaf de start van Werkorganisatie BUCH vanuit de ambtelijke organisatie en gemeenteraden voornamelijk gericht was op het behalen van het eerste financiële doel, dus de structurele taakstelling. Hierbij komt dat het behalen van het tweede financiële doel (de incidentele taakstelling van circa € 3 miljoen) gekoppeld was aan het deel van de structurele taakstelling dat zou terugvloeien naar de begroting van de gemeenten (40%).

- Door het verschuiven van de oorspronkelijke structurele taakstelling van 2017-2020 naar 2021-2024 zijn er nog geen nieuwe afspraken (derde doel) gemaakt.

Grip

- Er zijn bij de fusie geen gemeenschappelijke *waarden* vastgesteld, behalve de zakelijke doelstellingen en het 'wenkend perspectief'. Dit wenkend perspectief werd na de start niet meer gezien als een van de centrale doelstellingen en de inhoud ervan (behoren tot de beste dienstverleners van Nederland) bleek niet haalbaar.
- Er is geen hechte verbinding tussen de colleges van de gemeenten, waarin zij (collectief) kunnen bepalen en aan de organisatie overbrengen wat zij van de organisatie verwachten.
- Het draagvlak voor de fusie is minder geworden; ook doordat nieuwe bestuurders de urgentie van destijds niet kennen. Daarnaast is de samenwerking zelf onderwerp geworden van politiek debat. Ook onderling verschillen de gemeenten (te) vaak van mening. Die fricties blijven dan (te) lang in de lucht hangen.
- De wijze waarop het bestuur stuurt, is niet op basis van een inhoudelijke visie maar langs de lijnen van de P&C-cyclus.
- De bestuurders ervaren nog geen goede aansluiting met de organisatie aangaande de doelen die zij hebben te verwezenlijken. Transparantie en zakelijkheid (via de DVO) kunnen helpen om de capaciteitsvraagstukken op te lossen. Dit mag echter niet ontaarden in controledrift en/of het kiezen van een eigen weg (bijvoorbeeld door inhuur van eigen capaciteit).
- We zien dat niet expliciet wordt gestuurd en gemonitord op de doelstellingen van het bedrijfsplan; uitgewerkte KPI's zijn niet aangetroffen. Dit bevestigt het beeld dat in de andere onderdelen naar voren komt: de organisatie was in het begin meer bezig om de basis op orde te krijgen dan gericht op gestelde (langere-termijn)doelen die eruit voort moesten komen.

Toekomstperspectief

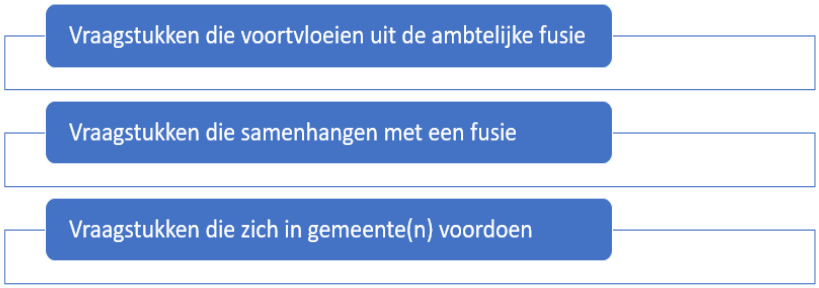
- De Werkorganisatie BUCH-organisatie wordt nu door de gemeenten hoofdzakelijk gezien als een middel om de *individuele* doelen van de gemeenten te behalen. Inhoudelijk hebben de gemeenten echter voldoende overeenkomsten in ambities en opgaven om meer synergie na te streven; in ieder geval op meerdere beleidsterreinen.
- 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. Echter, op de opgaven vanuit regionaal en landelijk niveau hebben de BUCH-gemeenten minder (tot geen) gezamenlijke visie noch grip. De BUCH-samenwerking wordt niet aangegrepen om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen. De samenwerkende BUCH-gemeenten dreigen zo langzaam te worden ingehaald door regionale en landelijke ambities.
- Verschillende factoren houden de deelnemers aan de BUCH-samenwerking tegen om meer strategisch-inhoudelijk samen te werken. De diepste oorzaak is gelegen in het feit dat er verschillende beelden zijn over de bestuurlijke toekomst. Het bestuurlijk perspectief hangt zo als een zwaard van Damocles boven de samenwerking en staat een verdere ontwikkeling in de weg. 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.

1.2 Duiding op drie niveaus

Dit is een evaluatie van een ambtelijke fusie. De evaluatie vindt betrekkelijk vroeg plaats; vaak zien we dat een fusie pas na vier jaar is uitgekristalliseerd.

Het is niet per se zo dat aandachtspunten meteen samenhangen met dit construct. *Alle* gemeenten kampen met bepaalde vraagstukken, zoals interne afstemming. Verder brengen fusies 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 de fusie waar we het hier over hebben, zijn zij vaak nog goed zichtbaar. Boven op de fusie-effecten kunnen er wel degelijk aandachtspunten worden gelinkt aan ambtelijke fusies, zoals het vinden van een goede balans tussen harmonisatie en standaardisatie enerzijds, en couleur locale anderzijds.

Dat leidt tot de volgende onderverdeling:



Vraagstukken 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.

Als we dit onderscheid aanbrengen, zien we het volgende.

Op het niveau van de gemeenten

De BUCH-gemeenten en hun organisatie werden in de jaren die wij hebben onderzocht, net als andere gemeenten geconfronteerd met een aantal ontwikkelingen die druk zetten op de organisatie. Deze ontwikkelingen brachten een autonome taakverzwaring met zich mee. Te denken valt aan de Omgevingswet, een groter beroep op zorg en jeugdhulp, de stijgende vraag naar vergunningen in verband met het aantrekken van de economie en hogere eisen aan gemeenten op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. Ook zagen we autonome kostenstijgingen (zoals de loon- en prijsontwikkeling) en fluctuerende inkomsten (Gemeentefonds). Het gaat hierbij om vergelijkbare taken en uitdagingen voor alle gemeenten. Deze ontwikkelingen waren er ook geweest als de BUCH-gemeenten niet ambtelijk waren gefuseerd. De vraag is of de gemeenten die taken en ontwikkelingen in dat geval aan hadden gekund. Wij vermoeden dat dit zeer lastig zou zijn geweest; in onze optiek is er nu een verminderde kwetsbaarheid en een niveau van dienstverlening die de voormalige kleinere gemeentelijke organisaties niet zouden hebben bereikt. Dat wordt echter door de deelnemende gemeenten niet (voldoende) onder ogen gezien. De urgentie die destijds met de veel kleinere gemeentelijke organisaties werd gevoeld om actie te ondernemen om de uitdagingen aan te kunnen gaan, is weg. De opgave om als gemeentelijke organisatie (inclusief individuele medewerkers) zich constant te ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de steeds hogere eisen, geldt echter nog steeds.

Op het niveau van de fusie

De ambtelijke fusie van de vier gemeenten ging gepaard met zeer optimistische verwachtingen. In het fusieproces werden de aandachtspunten vanaf het opstellen van de businesscase onderschat. De businesscase en het

bedrijfsplan noemen wel risico's (zoals mogelijke meerkosten, cultuur, bestuurlijke verhoudingen), maar deze werden niet ondervangen.
De hoge verwachtingen speelden de organisatie nog voor de fusie parten. Het samenvoegen van de ICT-functie bleek een veel grotere organisatorische en financiële opgave dan werd ingeschat. Ook in de sfeer van personeel en organisatie deden zich meteen grote aandachtspunten voor. Onder andere werden deze veroorzaakt door het gentlemen's agreement om vanaf 2015 niet te investeren in de gemeentelijke organisaties. Bovendien zagen we een stapeling van veranderopgaven: de fusie ging gepaard met een grotere span of control en de introductie van zelfsturing. Er bleken onvoldoende frictiekosten te zijn begroot; er was alleen aanvullend budget voor vóór de fusie en niet voor de eerste jaren.
Het herstellen van de ontwerpfouten kostte niet alleen geld, maar ook draagvlak. Hierdoor ontstond een vicieuze cirkel: gedoe over meerkosten zette druk op de discussie over de financiën, waardoor elke volgende kostenverhoging (ook over autonome kosten; zie boven) werd uitvergroot. Dit leidde allemaal tot focus op de organisatie in plaats van op de publieke waarde die de organisatie voor de gemeenten moet voortbrengen. Het afbrokkelende draagvlak werkt nog steeds door naar de organisatie, die nog altijd hoofdzakelijk is gefocust op het op orde brengen van de basis en op interne procesvoering. We hebben geen prestatie-indicatoren gevonden voor dienstverlening, wel veel interne monitors en indicatoren.
De benchmark wijst uit dat de organisatie niet ruim in haar jasje zit, en bovendien vier gemeenten moet bedienen vanuit het fundamentele uitgangspunt van couleur locale (dus niet alles gelijk tenzij). Desalniettemin en ondanks de aanloopproblemen zien we nu wel dat de organisatie groeit in het bereiken van de doelstellingen. Met aanpassingen in ambities en inzet (verwachtingen naar beneden, meer geld) zijn de eerste problemen van de baan. Nu is de organisatie toe aan een nieuwe levensfase: een daadwerkelijke schaalsprong. Er is echter nog te weinig gezamenlijkheid, geen gezamenlijke publieke waarde (waar willen we nu *samen* heen met deze samenwerking en organisatie?). Dat staat een verdere ontwikkeling van de organisatie in de weg.

Op het niveau van de ambtelijke fusie

Een ambtelijke fusie heeft per definitie een complexere vorm dan één gemeentelijke organisatie. Zeker in het geval van vier deelnemende gemeenten leidt dit tot specifieke aandachtspunten. Er is een spanningsveld tussen de synergie die kan worden bereikt met één krachtige organisatie, en de gemeentelijke kleur die de autonome deelnemende gemeenten daarbij verlangen. Opgepast moet worden dat de verschillen tussen de gemeenten zodanig worden beklemtoond dat de voordelen van het op één manier doen teniet worden gedaan. We zien bij de BUCH tekenen dat de nadruk steeds meer op die verschillen komt te liggen. Kleine foutjes zoals een verkeerde gemeentenaam (of het noemen van alle gemeentenamen) in beleidsstukken worden uitvergroot tot een symbool. We zien ook dat beleid (zoals in het sociaal domein) meer uiteen gaat lopen. De regio en de ICT zijn nu de grootste drijvende krachten in harmonisatie; niet de wil om samen te werken. Om beste dienstverlener te worden, heeft harmoniseren de voorkeur om de kwaliteit van de organisatie optimaal te benutten.
Verder zien we dat de samenwerking tussen de gemeenten meer en meer een zakelijk karakter krijgt. Zo wordt de BUCH steeds meer gezien als een facilitaire organisatie, terwijl zij meer moet zijn dan dat om de beoogde voordelen te bereiken. We zien aan andere fusieorganisaties dat een excellente bedrijfsvoering alleen niet voldoende is; het gaat ook om de beleidsmatige inhoud. Daarnaast bestaat het gevaar dat via de DVO's de nadruk nog meer komt te liggen op het financiële aspect in plaats van op inhoudelijke ambities.
Door de terughoudende en vaak ook onduidelijke rolinvulling door politiek en bestuur blijft er een gat tussen de organisatorische doelstellingen (de drie K's en de twee G's) en de inhoudelijke meerwaarde van de samenwerking. Het is nog meer een verstandshuwelijk dan een innige band op basis waarvan de gemeenten samen optrekken en van hun gezamenlijke organisatie gebruik maken. Door het ontbreken van een eigen, gezamenlijke visie is er een risico dat de BUCH wordt ingehaald door de landelijke en regionale ontwikkelingen.
Verschillen tussen de gemeenten in politieke kleur en bestuurscultuur spelen de samenwerking parten. De

belangrijkste factor is echter het perspectief (in casu: uiteenlopende perspectieven) op de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten. Dat beperkt sterk de gezamenlijke strategische aanpak en daarmee de samenwerking.

1.3 Aanbevelingen

1. Identificeer de **derde G van gezamenlijkheid**. Doorbreek de sfeer van 'de BUCH als facilitaire organisatie' en zoek elkaar op; op de inhoud en op het eigenaarschap van de organisatie.

2. Zet een **inhoudelijke stip op de horizon** en onderzoek hoe deze eruit moet zien. De inhoudelijke doelen dienen voor de onderlinge samenwerking en voor de (regionale) opstelling naar buiten de BUCH.
   Zonder 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. Deze kunnen namelijk beter worden gerealiseerd als de gemeenten inhoudelijk waar mogelijk op één lijn zitten. Bovendien kan met één verhaal ook richting de regio proactiever en krachtiger worden opgetreden.
   Bereid als bestuur een strategisch plan voor, gevoed door de Raad van Secretarissen en de algemeen directeur. Onderdelen zijn: inhoudelijke richting, organisatieontwikkeling, kosten en wijze van samenwerken. Het plan kan worden opgesteld met inbreng van de gemeenten en maatschappelijke stakeholders, en heeft als centraal thema: wat bindt ons in ambities en opgaven, en hoe kunnen we daarin optimaal gebruik maken van onze organisatie en gezamenlijke opstelling in de regio?
   Leg het concept bij de colleges om hen (in gezamenlijkheid) erover te laten praten en beslissen.
   Herijk vervolgens het bedrijfsplan.

3. Communiceer meer over de **publieke meerwaarde van Werkorganisatie BUCH**. Gemeentebesturen richten zich in de samenwerking nu te veel op de organisatie en (meer) geld. Dat voedt de discussie en zet de focus op een discussie over 'zijn we wel goed af?'. Dit terwijl er ook voordelen worden gezien, bijvoorbeeld rond de kwetsbaarheid en het realiseren van publieke waarde. Registreer daarom meer wat de organisatie *levert* in plaats waar deze *mee bezig is en kost*.

4. Bewaak een **goede rolinvulling**. Dit geldt voor meerdere spelers. Voor de gemeentesecretarissen in hun nieuwe rol, maar ook voor het bestuur en de gemeenteraden. Stuur als bestuur (als eigenaar van de organisatie) op strategische inhoud, financiële continuïteit en organisatieontwikkeling. Voer als bestuur een gestructureerd gesprek met de colleges over wat zij verwachten.
   Geef gemeentesecretarissen een rol *binnen* de samenwerking als opdrachtgever en laat hun sturen op de DVO. Geef secretarissen daarnaast een rol in het sturen *op* samenwerking, onder meer door hun het structurele gesprek tussen colleges en bestuur te laten voorbereiden.
   Maak de gemeenteraden meer eigenaar door hen te informeren (ook over de inhoudelijke meerwaarde van de BUCH) en te betrekken.

5. Ga over van 'de basis op orde' naar een **gerichtheid op organisatieontwikkeling**. Identificeer waar de ontwikkelkansen en -mogelijkheden liggen en beschrijf (en plan) dat in het bovengenoemde herijkte bedrijfsplan.

6. Er is nog veel winst te behalen in het verder **optimaliseren van de ICT**. In de informatievoorziening zou de komende periode de nadruk moeten verschuiven van ICT-projecten naar optimalisatieprojecten. Deels staat de BUCH hiervoor zelf aan de lat. Maar deels heeft zij daar ook de gemeenten voor nodig om te bekijken hoe binnen kaders de couleur locale kan worden vormgegeven en tevens een optimale bedrijfsvoering is geborgd. Nu de grootste slagen in de transitie zijn gemaakt, is het van belang dat er door middel van

bijvoorbeeld een ICT-benchmark preciezer wordt gekeken naar de kosten van ICT, wat daarvoor wordt geleverd en hoe dit zich verhoudt tot vergelijkbare partijen.
Richting de nabije toekomst is het van belang vaart te maken met het sourcing-project en de noodzakelijke vervanging van de werkplek aan te grijpen om de informatievoorziening van de BUCH toekomstbestendig te maken. Het is daarbij zaak niet te veel in de 'basis op orde' te blijven hangen.

7. Verbeter de **communicatie omtrent de financiën en de financiële doelstellingen**. Dit houdt concreet in dat de gemeenteraden door het bestuur van Werkorganisatie BUCH tijdig en volledig moeten worden geïnformeerd, niet alleen in de reguliere P&C-producten maar ook op aanvullend afgesproken momenten (bijvoorbeeld conform de motie die bij besluitvorming rond Werkorganisatie BUCH is vastgesteld). Het abstractieniveau van de informatievoorziening dient voldoende te zijn voor de gemeenteraden om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren. Hierover kan door het bestuur van Werkorganisatie BUCH concrete afspraken worden gemaakt met de gemeenteraden.
Door het verschuiven van de oorspronkelijke structurele taakstelling van 2017-2020 naar 2021-2024 zijn er nog geen nieuwe afspraken gemaakt. Het lijkt een natuurlijk moment om nieuwe afspraken te maken wanneer de oorspronkelijke structurele taakstelling volledig is ingevuld. Volgens de huidige planning is dat in 2024.

Antwoorden op de onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde ***'Hoe ver is de BUCH met het behalen van de doelstellingen die bij het aangaan van de samenwerking zijn geformuleerd, en wat is er in de nabije toekomst nodig om de doelstellingen (beter) te halen?'***

Voortvloeiend uit deze hoofdvraag was voor dit onderzoek een tweetal onderdelen vastgesteld met een aantal deelvragen. Hieronder volgen deze vragen met daarbij de plaats in het rapport waar zij worden beantwoord. Het onderzoek had als doel:

A. Antwoord te krijgen op de volgende vragen

1. Hoe zijn de 3K's (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) met behoud van de 2G's (gemeentelijke kleur en politiek-bestuurlijke grip) tot hun recht gekomen in de samenwerking/organisatie?

Kwaliteit is hoofdzakelijk een belangrijk element in de dienstverlening; zowel de publieke dienstverlening als die aan de gemeentebesturen. Ook de gemeentelijke kleur speelt hierbij een belangrijke rol. De bovenstaande conclusies onder de kopjes 'Kwaliteit en dienstverlening' en 'Gemeentelijke kleur' geven dan ook de belangrijkste uitkomsten op deze vraag weer en hoofdstuk 3 gaat daar dieper op in. Verder wordt in hoofdstuk 4 ('Organisatie'), aandacht besteed aan de achtergronden om kwaliteit tot stand te brengen. Kwetsbaarheid is een kenmerk van de organisatie. De conclusies hierover worden geschetst onder bovenstaand kopje 'Kwetsbaarheid en organisatie' en worden met name onderbouwd in paragraaf 4.1.3 (personeel, ziekteverzuim) en 4.2 (formatie en kosten van het apparaat, en met name de uitkomsten van de benchmark). De conclusies over de kosten komen terug onder bovenstaand kopje 'Kosten' en worden integraal behandeld in hoofdstuk 5 ('Kosten'), inclusief een overzicht van de financiële doelstellingen en een analyse daarvan. Politiek-bestuurlijke grip, tot slot, is het thema van hoofdstuk 6 ('Grip, sturing en governance'), waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op de deelonderwerpen 'Sturen op samenwerken van de vier gemeenten', 'Bestuurlijke sturing' en 'Ambtelijke sturing binnen de organisatie'. Bij de conclusies onder 'Grip' staan de belangrijkste bevindingen.

2. In hoeverre is inhoud gegeven aan het wenkend perspectief?

De totstandkoming van het begrip wenkend perspectief wordt beschreven in paragraaf 2.2 ('Voorgeschiedenis en doelstellingen BUCH'). Paragraaf 3.1.1 en 3.1.4 gaan in op de inhoud die hier (later) aan is gegeven.

3. In hoeverre is invulling gegeven aan de financiële doelstellingen?

De financiële doelstellingen en de inhoud die hieraan is gegeven, komen aan de orde in hoofdstuk 5 ('Kosten').

4. In hoeverre is invulling gegeven aan de ICT-doelstellingen, zowel inhoudelijk als financieel?

De ICT wordt besproken in paragraaf 4.3. Daarin komen zowel inhoud als financiën aan bod.

5. In hoeverre hebben de structuur en sturing van de werkorganisatie bijgedragen aan de kaders in het bedrijfsplan?

Hoofdstuk 4 ('Organisatie') belicht de structuur en ontwikkeling van de organisatie. Hoofdstuk 6 ('Grip, sturing en governance') gaat in op de sturing van de werkorganisatie. De conclusies hierover zijn ook te lezen onder bovenstaande kopjes 'Kwetsbaarheid en organisatie' en 'Grip'.

B. Het onderzoek levert goed onderbouwde conclusies en aanbevelingen, in ieder geval ten aanzien van de drie in de businesscase genoemde redenen tot samenwerking

1. Uitdagingen die gemeenten op zich af zien komen

De uitdagingen die gemeenten op zich af zien komen, bestaan uit landelijke, regionale en lokale ambities en ontwikkelingen. Deze worden geschetst in paragraaf 7.1.1. Onder het kopje 'Toekomstperspectief' hierboven staan conclusies omtrent de vraag wat is er in de nabije toekomst nodig is om de doelstellingen van de BUCH-samenwerking (beter) te behalen.

2. Bezuinigingen en taakstellingen vanuit het Rijk

De bezuinigingen en taakstellingen vanuit het Rijk maken deel uit van de landelijke ontwikkelingen en worden geschetst in paragraaf 7.1.1.

3. Robuuste partner in de regio

Een beschrijving van het huidige partnerschap in de regio en de conclusies hierover zijn te vinden in paragraaf 3.4 ('BUCH in de regio'). Aanbevelingen ten aanzien van het verbeteren van de samenwerking worden hierboven geschetst in paragraaf 1.3 ('Aanbevelingen').

2. Inleiding

2.1 Over dit onderzoek

Sinds 1 januari 2017 zijn de ambtelijke organisaties van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo gefuseerd tot de Werkorganisatie BUCH. In het bedrijfsplan voor de ambtelijke fusie is opgenomen dat de Werkorganisatie BUCH na vier jaar geëvalueerd zou worden in relatie tot de in dit plan vastgelegde kaders. Het voorliggende rapport vormt de rapportage van deze evaluatie, die is uitgevoerd en opgesteld in opdracht van de vier colleges van burgemeester en wethouders. Deze evaluatie wordt daarnaast ook gebruikt in het kader van de in de Gemeentewet verplichte 213a periodieke onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid. De evaluatie van de ambtelijke samenwerking BUCH heeft zowel een terug- als een vooruitkijkend karakter. Enerzijds gaan we in op de wijze waarop de samenwerking op de in het bedrijfsplan benoemde doelstellingen heeft gepresteerd; anderzijds doen we aanbevelingen gericht op de voortgang van de samenwerking. De centrale onderzoeksvraag van de evaluatie luidt als volgt:

Hoe ver is de BUCH met het behalen van de doelstellingen die bij het aangaan van de samenwerking zijn geformuleerd, en wat is er in de nabije toekomst nodig om de doelstellingen (beter) te halen?

2.2 Voorgeschiedenis en doelstellingen BUCH

Om te kunnen ingaan op de vraag in hoeverre aan de doelstellingen van de samenwerking is voldaan, is het goed om de achtergronden van deze samenwerking en de daarbij geformuleerde doelen te belichten.

Samenwerken in de Duinstreek

Op 18 december 2013 kwam de rapportage 'Samenwerken in de Duinstreek' uit. Dit was een verkenning naar de mogelijkheden voor een ambtelijke samenwerking tussen de vier gemeenten. Aanleiding vormde een vraag vanuit de gemeenteraden om de onderlinge ambtelijke samenwerkingsmogelijkheden in beeld te brengen. Dit met het oog op verschillende trends en ontwikkelingen, die zowel in de nabije als de verdere toekomst veel voor de gemeenten in de Duinstreek zouden gaan betekenen. Gedacht werd bijvoorbeeld aan de drie decentralisaties binnen het sociale domein, de veranderingen binnen de Wmo, het verder behouden en benutten van het erfgoed en het groeiend belang van recreatie en toerisme voor de lokale economie. De verkenning concludeerde dat er gezamenlijk veel te winnen zou zijn in het versterken van de weerbaarheid van de ambtelijke organisatie, de kwaliteit die samen wordt geleverd, dienstverlening dicht bij de inwoners, organisaties en ondernemers en financiële weerbaarheid. Kwetsbaarheid verminderen, kwaliteit verder verbeteren en kosten beheersen (de 3 K's) zou het beste lukken in het scenario 'samenvoegen'. De vier gemeenten spraken vertrouwen uit in een "gezamenlijk toekomst in onze bijzondere Duinstreek" en stelden als ambitie: "We hebben de dienstverlening dicht bij de burger als uitgangspunt genomen. Onze aandacht gaat uit naar een duurzame toekomst waarbij elke gemeente vitaal, financieel gezond en stimulerend wil blijven om zo voor een goede leefomgeving voor haar inwoners te zorgen. Ook willen wij bewust het karakter van de eigen gemeente blijven uitstralen."
In januari 2014 koos de gemeente Uitgeest, die tot dan toe ook een perspectief op regio's en gemeenten ten zuiden van de gemeente had, voor een duidelijke focus op één geografisch gebied, te weten de Duinstreek.

Businesscase en bedrijfsplan: wenkend perspectief

Op 29 oktober 2014 volgde een businesscase: het resultaat van een verdiepend onderzoek naar varianten van ambtelijke samenwerking en (ondertussen) het verder uitbouwen van het 'samen doen' tussen de ambtelijke organisaties van deze gemeenten. De businesscase opent met: "Behoren tot dé beste dienstverleners van gemeenten in Nederland. Dát is hét wenkend perspectief en daarmee dé drijfveer voor de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo om op zoek te gaan naar die variant van ambtelijke samenwerking die daar het best

invulling aan kan geven". De businesscase zet drie varianten van samenwerking af tegen de 3K's en 2G's (grip en gemeentelijke kleur) en adviseert om te kiezen voor een ambtelijke fusieorganisatie. Bij de businesscase waren een financiële bijlage en een bijlage met 0-metingen op negentien 'samen doen werkvelden'. Op basis van de businesscase namen de gemeenteraden op 19 januari 2015 het principebesluit tot de ambtelijke fusie.

Het daaropvolgende bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' van 13 mei 2015 is een verdere uitwerking van het juridisch construct, de bestuurlijke en ambtelijke aansturing, de taken en formatie, het organisatiemodel, de huisvesting en de financiële impact. In het bedrijfsplan staan de doelstellingen waar we in principe in dit rapport van uitgaan. Het plan was erop gericht om per 1 januari 2017 van start te gaan met de ambtelijke fusieorganisatie.

Op 24 juni 2015 besloten de gemeenteraden om hun colleges toestemming te verlenen de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH aan te gaan tussen de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo.

Uitwerking en start van de organisatie

Het bestuurlijk ontwerpdocument Werkorganisatie BUCH ('Samen op weg naar BUCH') was gereed op 11 februari 2016 en is daarna door de colleges vastgesteld. Daarin beantwoordden de beoogde directie en de kwartiermakers de opdracht om de dienstverlening nader te definiëren, het gewenste eindbeeld en de inrichtingsprincipes te bepalen, op basis daarvan de organisatie te ontwerpen en het beeld van het ontwikkelproces in de jaren erna neer te zetten. In 2016 is tijdens de opbouw van de organisatie door het management het functieoverzicht voorbereid, ten behoeve van de plaatsing van de medewerkers in de nieuwe organisatie. Op 1 januari 2017 was de Werkorganisatie BUCH een feit. Vermeld moet worden dat ook de gemeenteraden in de hele aanloopfase naar de BUCH een actieve rol hadden met een gezamenlijke werkgroep. De gemeentesecretarissen trokken in dit proces eveneens nauw met elkaar op.

Aangepaste doelstellingen

Dit onderzoek zet de resultaten van de BUCH-samenwerking af tegen de doelen die daarbij waren geformuleerd. Daarom noemen we hier nog twee relevante ontwikkelingen.
Ten eerste werd een aanpassing gedaan vóór de formele start van de organisatie. In september 2016 werd een aanvullend ICT-budget gevraagd. In het bedrijfsplan was een bedrag voorzien van € 350.000[1] voor desintegratiekosten, waarin ook ruimte voor ICT-projecten voor de vorming van de BUCH was opgenomen. Dit bedrag bleek ruimschoots ontoereikend om tot één ICT-omgeving voor de BUCH te komen. Wat hier mogelijk een rol heeft gespeeld, is dat bij het opstellen van de businesscase en het bedrijfsplan een onvolledig beeld bestond van de uitgangssituatie[2]. Er is een aanvullend voorstel richting de raden ingediend om tot een gefaseerde harmonisatie te komen. Deze gefaseerde harmonisatie bestond eruit dat er één geharmoniseerde ICT-omgeving gebouwd is, het zogeheten 'vijfde huis', waarin stapsgewijs de taakondersteuning voor de processen werd overgeheveld. Het ging om een bedrag van € 4.015.000 dat in de periode van 2017 tot en met 2020 zou moeten worden terugverdiend en aan de gemeenten uitgekeerd.
Een tweede ontwikkeling deed zich voor in 2017. Eind dat jaar is onder verantwoordelijkheid van de directie het verbeterplan 'Samen naar beter' opgesteld. Directe aanleiding voor deze exercitie was het feit dat er veel behoefte aan inhuur bleek te zijn als gevolg van ziekte en ervaren werkdruk. Dit onder meer vanwege autonome ontwikkelingen die zorgden voor een toename van werk, en een aantal weeffouten in het formatieplan. De dienstverlening leed hieronder. Het werd duidelijk dat de ambities uit het bedrijfsplan (hoge verwachtingen rond de uitvoering en tegelijkertijd een financiële taakstelling) nog niet strookten met de praktijk. Doel van het verbeterplan, dat werd vastgesteld in februari 2018, was om de basis op orde te brengen. Het bestuur heeft in juni 2018 het akkoord gegeven op het verbeterplan.

---

[1] Betreft de post desintegratiekosten uit het bedrijfsplan.
[2] Zo is er in de 0-meting bij de businesscase van Bergen en Uitgeest over ICT geen informatie beschikbaar.

3. Kwaliteit: dienstverlening en publieke waarde

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie is de vraag naar het effect van de ambtelijke fusie op de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers, organisaties en ook het gemeentebestuur van de vier gemeenten. Immers, uiteindelijk gaat het om de resultaten: de publieke waarde die voor inwoners en gebied wordt gerealiseerd.

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op wat er door de ambtelijke organisatie wordt geleverd aan de inwoners en ondernemers van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo: de publieke dienstverlening. De inwoners en ondernemers zijn echter niet de enige klanten in deze samenwerking. De gemeentebesturen van de vier gemeenten zijn voor het realiseren van hun ambities, de beleidsontwikkeling en praktische ondersteuning afhankelijk van de Werkorganisatie BUCH. Daarom gaat dit hoofdstuk ook daar op in.

3.1 Publieke dienstverlening en gemeentelijke kleur

Allereerst bespreken we de publieke waarde in termen van meerwaarde voor de inwoners. Het gaat hierbij om de dienstverlening die al vanaf het begin van de samenwerking centraal is gesteld. We belichten de doelstellingen, de output (wat levert de organisatie op) en de outcome (wat merken en vinden de inwoners ervan). Daarna geven we beelden terug die hierover leven en een korte analyse.

3.1.1 Voorgeschiedenis en ambities

De verkenning 'Samenwerken in de Duinstreek' van 2013 vermeldt nadrukkelijk dat de dienstverlening dicht bij de burger als uitgangspunt wordt genomen. Een van de doelstellingen in de businesscase en later het bedrijfsplan is het wenkend perspectief op de dienstverlening vanuit Werkorganisatie BUCH richting de 100.000 inwoners van de vier gemeenten. Dit wordt in het bedrijfsplan geduid als: inzetten op een zelfregulerende en zelf creërende samenleving en op een overheid die daarin faciliterend en stimulerend optreedt, op een effectieve, efficiënte en professionele wijze. Door 24/7 bereikbaar te zijn, door zich dicht bij de inwoners te organiseren, door op interactieve wijze met de samenleving in gesprek te zijn en door zich flexibel, dynamisch en innovatief op te stellen. In het bedrijfsplan is de visie vastgelegd om hiermee tot de beste dienstverleners van Nederland te behoren. In het bedrijfsplan van 2015 wordt verder aangegeven dat voor de ontwikkeling van kwaliteit metingen naar klanttevredenheid worden uitgevoerd een jaar voorafgaand aan de start van Werkorganisatie BUCH (0-meting) en nadat Werkorganisatie BUCH twee jaar functioneert (1-meting). Tevens kan en zal gebruik worden gemaakt van bestaande instrumenten als waarstaatjegemeente.nl en monitors in het kader van de Wmo.
Bij de behandeling van het bedrijfsplan signaleerden de raden dat er geen concrete doelstellingen of een set (kritieke prestatie-indicatoren, KPI's) instrumenten werden beschreven waarmee de kwaliteitsmetingen zouden gaan plaatsvinden. Daarom namen zij een motie aan om alsnog KPI's vast te stellen en de kwaliteitsverbetering te monitoren, per item de kwaliteit van de toen best presterende BUCH-gemeente als uitgangspunt te nemen en hierover aan de raden minimaal 1x per jaar te rapporteren.

Naar aanleiding van onder andere de Burger- en Ondernemerspeiling in 2019 en maatschappelijke ontwikkelingen is het organisatiedoel 'de beste dienstverlener' geactualiseerd en herijkt in de notitie 'Nieuw tij'. De nieuwe doelstelling is om een 'topdienstverlener' te zijn, met dienstverlening op maat voor de gemeenten: digitaal waar het kan, persoonlijk waar dat gewenst is (high tech en high touch). Vier thema's komen hierbij integraal aan bod: dienstverlening, participatie, communicatie en informatie. Doelstelling is dat in 2021 alle vier de gemeenten in de peilingen zo hoog scoren als de hoogst scorende gemeente in 2016.

3.1.2 Output: wat heeft de BUCH-organisatie gepresteerd?

Uitgaande van de bovenstaande ambities, hebben wij bekeken welke concrete prestaties de BUCH-organisatie in de afgelopen jaren heeft neergezet, en hoe deze zich hebben ontwikkeld. Een kanttekening hierbij is dat de outputgegevens niet gestructureerd en integraal worden gemonitord langs vastgestelde thema's en bijbehorende KPI's. Onderstaande outputgegevens geven daarom een *indicatie* van de output van de BUCH.

Meldingen openbare ruimte

Zowel medewerkers van de BUCH (bijvoorbeeld handhavers, via een intern kanaal) als inwoners (via telefoon, website, app, balie, e-mail, etc.) kunnen meldingen doen over de openbare ruimte via het nieuwe systeem 'Fixi'. In totaal gaat het in 2020 na 4,5 maand om ruim 7.000 meldingen BUCH-breed. 92% van de meldingen is binnen de servicenorm van 10 dagen afgehandeld. De meeste meldingen kwamen binnen over afval (28%), handhaving (24%), groen en natuur (17%) en wegen en verkeer (14%). Bij de start van dit jaar werd uitgegaan van 2.000 tot 2.500 meldingen per kwartaal. Op basis van het verloop gaat men ervan uit dat het aantal meldingen in Fixi in 2020 zal verdubbelen ten opzichte van het oude systeem Excellence, waar gemiddeld 8.000 meldingen per jaar binnenkwamen. Dit betekent dat de inwoner het systeem weet te vinden, maar ook dat de druk toeneemt.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In 2019 lag de focus voor Vergunningen op het voor het eerst integraal onderdeel zijn van het VTH-beleid, uitvoeringsprogramma en jaarverslag. De in het VTH-beleid benoemde doelen moesten vooral behaald worden in 2020 en verder. Bij de burgerpeiling van waarstaatjegemeente.nl scoort de BUCH 28% bij de vraag of de gemeente voldoende toezicht houdt op het naleven van de regels. Dit is nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde (27%), maar ook is te zien dat deze lijnen dalen. Om die reden heeft de BUCH in het VTH-beleid opgenomen dat meer aan communicatie naar inwoners en ondernemers gaat worden gedaan.

Klachten en bezwaren

Het totaal aantal klachten over het ambtelijk handelen van de BUCH luidt als volgt:

	2017	2018	2019
Aantal klachten	201	255	274
... waarvan terecht bevonden	116	154	173

De tabel laat zien dat zowel het aantal ingediende klachten als het aantal terecht bevonden klachten de afgelopen jaren flink is opgelopen. Aangezien er geen officiële benchmark naar klachten bij gemeenten beschikbaar is, kan niet gemeten worden hoe dit aantal zich verhoudt tot de rest van Nederland. Een hoog of juist laag aantal klachten kan overigens ook betekenen dat bijvoorbeeld het doen van een klacht al dan niet laagdrempeliger is geworden. Daarnaast kunnen beleidsontwikkelingen het aantal klachten ook doen verhogen, zoals nieuw parkeerbeleid.

Jaarlijks komt een verslag uit van de bezwaarcommissie over de bezwaren die tegen de gemeente zijn ingediend. Uitgaande van de verslagen van 2019 zien we het volgende:

- In Heiloo is gezien het grote aantal genomen besluiten het aantal van 39 bestreden besluiten niet hoog. De gemeente Heiloo gaat serieus om met bezwaren en is bereid fouten te herstellen of mee te werken aan oplossingen voor bezwaren.
- In Castricum loopt het aantal bezwaarschriften in het ruimtelijk domein in de pas met voorgaande jaren. Het aantal bezwaarschriften in het sociaal domein is aanmerkelijk lager dan voorgaande jaren. Overigens ervaart de commissie in de zaken die haar zijn voorgelegd, evenals voorgaande jaren, geen noemenswaardige problematiek rond de gemeentelijke besluitvorming.

- In Uitgeest zijn in 2019 23 bezwaarschriften ontvangen, waarvan 7 tegen 1 besluit. Dit is een relatief laag aantal, gezien het grote aantal besluiten dat het college jaarlijks neemt. Uitgeest gaat serieus om met bezwaren en is bereid fouten te herstellen of mee te werken aan oplossingen voor bezwaren. De kwaliteit van de beoordeelde besluiten is goed, evenals de vertegenwoordiging namens het bestuursorgaan tijdens de bezwaarprocedures.
- Voor Bergen beveelt de commissie aan om zowel in het ruimtelijk domein als in het sociaal domein in de besluitvorming meer aandacht te besteden aan deugdelijk onderzoek en deugdelijke motivering. De commissie beveelt aan om aandacht te hebben voor een integrale beoordeling. Een ander aandachtspunt is de samenstelling van de procesdossiers. De commissie constateert dat de dossiers soms niet compleet zijn. De commissie vraagt voorts om aandacht voor tijdige aanlevering van verweerschriften en de aanwezigheid van vertegenwoordiging vanuit de gemeente.

Telefonische bereikbaarheid BUCH

Onderstaande tabel gaat over de telefonische bereikbaarheid van de BUCH:

Indicator telefonische bereikbaarheid	2018	2019	2020 (Q1+Q2)
Interne bereikbaarheid:			
Totaal afgehandelde telefoontjes (gemiddeld per maand)	8.402	8.065	7.118
% registraties t.o.v. totaal aantal afgehandelde telefoontjes (norm: 95%)	70%	96%	99%[3]
% first time fix (norm 60%)	40%	44%	50%
% opgenomen van alle doorverbonden telefoontjes (norm: 90%)	56%	85%	89%
Externe bereikbaarheid:			
Aantal aangeboden calls (gemiddeld per maand)	9.119	8.617	8.730
Aantal afgehandelde calls (gemiddeld per maand)	8.486	7.924	7.120
Aantal opgehangen oproepen (gemiddeld per maand)	633	692	1.610
% opgehangen (norm: 5%)	7%	8%	18%
% beantwoord	93%	92%	82%
Serviceniveau (% beantwoord <60 sec.) Bergen	91%	84%	64%
Serviceniveau (% beantwoord <60 sec.) Uitgeest	98%	83%	64%
Serviceniveau (% beantwoord <60 sec.) Castricum	75%	83%	63%
Serviceniveau (% beantwoord <60 sec.) Heiloo	88%	84%	65%

De cijfers laten zien dat de interne bereikbaarheid de afgelopen tijd is verbeterd: zowel het percentage registraties als het percentage first time fix (gesprekken die in één keer beantwoord zijn) en het percentage opgenomen telefoontjes na doorverbinden is gestegen. Het percentage registraties zit inmiddels boven de gestelde norm. Dat geldt nog niet voor de percentages first time fix en opgenomen telefoontjes na doorverbinden.

Wat betreft de externe bereikbaarheid van de BUCH zien we dat het aantal telefoontjes sinds 2018 iets is afgenomen. Wel is vaker opgehangen en zijn daardoor minder telefoontjes beantwoord. Het serviceniveau geeft het percentage telefoontjes weer dat binnen 60 seconden wordt beantwoord. Voor de gemeenten Bergen,

[3] N.B. In 2019 en 2020 was soms sprake van dubbele registratie, waardoor dit percentage in werkelijkheid lager kan uitvallen.

Uitgeest en Heiloo geldt dat dit in 2018 relatief hoog lag en sindsdien is gezakt. In alle vier de gemeenten is het serviceniveau in 2020 een stuk lager dan in voorgaande jaren.

Uitbetaling facturen

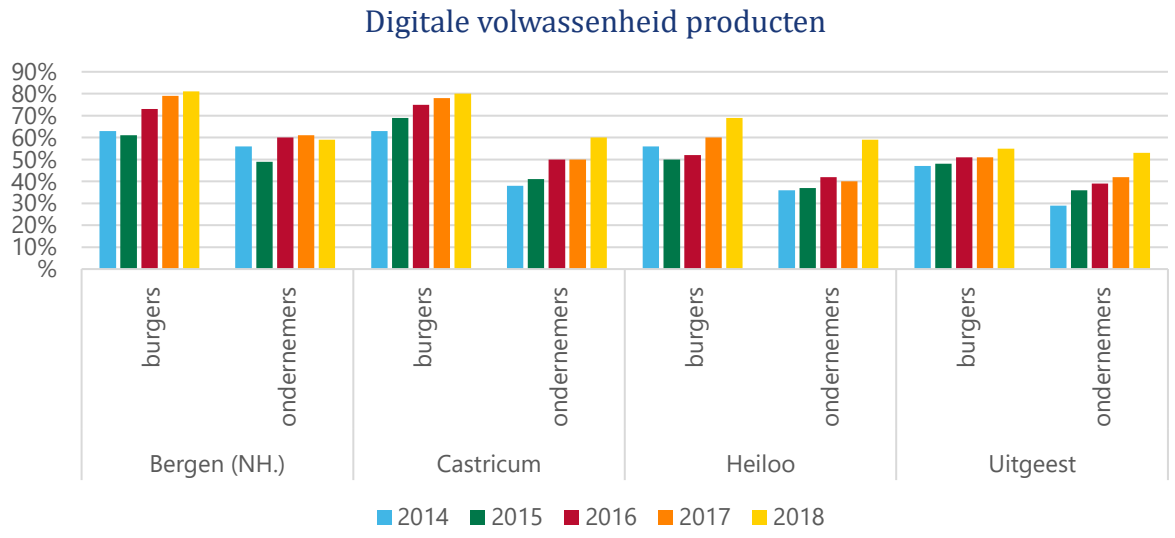
De gemiddelde betaaltermijn (in dagen) van facturen in 2017 en 2019 was als volgt:

Gemeente	2017	2019
Bergen	34,69	24,40
Uitgeest	37,66	25,43
Castricum	39,35	25,19
Heiloo	40,23	23,65
BUCH	42,40	18,52

Het streven is om 90% van de facturen binnen de wettelijke betaaltermijn van 30 dagen te betalen. Uit bovenstaand overzicht blijkt hoe dit verloopt per gemeente. In 2019 werd in 81% van de gevallen de deadline gehaald.

Digitale dienstverlening

De digitale volwassenheid van producten voor burgers (denk aan afspraak maken, verhuizing doorgeven, melding openbare ruimte, etc.) en ondernemers (denk aan vergunningaanvraag, ontheffing aanvragen, etc.) is de afgelopen jaren in alle vier de gemeenten toegenomen. De inwoners van Bergen en Castricum beoordelen de digitale volwassenheid van producten hoger dan de inwoners van Heiloo en Uitgeest. Burgers geven doorgaans hogere scores dan ondernemers.



Figuur 1. Beoordeling digitale volwassenheid gemeentelijke producten, CBS 2014-2018.

Sociaal domein

Onderstaande tabel geeft informatie over Wmo, de Participatiewet en jeugdhulp. We zien dat de instroom in de Participatiewet is afgenomen en de uitstroom in 2017 en 2018 afnam, maar in 2019 weer is toegenomen. De lasten voor de Wmo zijn in 2019 iets gedaald, terwijl het aantal cliënten is toegenomen. De lasten voor de jeugdzorg zijn flink toegenomen in 2019 en ook het aantal cliënten is gestegen. Voor 2020 is het lastiger om uitspraken te doen, omdat alleen de cijfers van de eerste vijf maanden (januari tot en met mei) beschikbaar zijn.

	2016	2017	2018	2019	2020 (5 mnd.)
Instroom Participatiewet	474	407	331	314	160
Uitstroom Participatiewet	354	333	346	398	141
Totale lasten Wmo	-	-	€ 4.047.6501	€ 3.886.465	€ 1.099.211
Aantal unieke cliënten Wmo	-	-	702	792	652
Totale lasten jeugd	-	-	€ 10.993.980	€ 14.950.268	€ 4.815.408
Aantal unieke cliënten	-	-	1.850	2.151	1.548

3.1.3 Outcome: wat merken inwoners en ondernemers van de BUCH?

Inwonerspeiling

Om inzicht te krijgen in de sterke en minder sterke punten van de gemeentelijke prestaties, heeft I&O Research in opdracht van de BUCH-gemeenten in maart 2019 een waarstaatjegemeente-onderzoek uitgevoerd. Omdat er ook een meting is uitgevoerd in 2016, is het eveneens mogelijk om ontwikkelingen in de periode 2016-2019 in beeld te brengen. De belangrijkste uitkomsten luiden als volgt:

- De inwoners van de BUCH-gemeenten zijn over het algemeen tevreden over het wonen in de eigen buurt. Zo geven ze voor de mate waarin zij prettig wonen gemiddeld een 8. De rapportcijfers voor de vier gemeenten zijn gelijk aan de cijfers uit 2016. Ongeveer zes op de tien inwoners vindt dat de eigen directe leefomgeving de afgelopen jaren niet vooruit- of achteruitgegaan is.
- De zorg van de gemeente voor de leefomgeving waardeert men ook in alle vier gemeenten vergelijkbaar met 2016 – namelijk gemiddeld een 7. De meerderheid van de inwoners geeft voor dit aspect een voldoende. In Uitgeest, Castricum en Heiloo is de waardering hoger dan het landelijk gemiddelde.
- De inwoners waarderen de dienstverlening van de gemeente gemiddeld met een ruime voldoende. Zo geven inwoners van de gemeente Bergen de dienstverlening gemiddeld een 6,7, in Uitgeest en Castricum een 6,9 en in Heiloo in 7,2. In alle vier de gemeenten is de waardering vergelijkbaar met die in 2016. De digitale faciliteiten van de gemeente worden ook positief beoordeeld. In Uitgeest en Castricum is de waardering ten opzichte van 2016 toegenomen. Ook de waardering van digitale faciliteiten is voor de BUCH-gemeenten gestegen ten opzichte van 2016.
- Het proces van aanvragen wordt door de meeste inwoners positief beoordeeld. In de gemeente Bergen zien we een vergelijkbaar beeld met 2016. Driekwart van de inwoners is tevreden over het gemak waarmee zij een product of dienst kunnen aanvragen, de juistheid en beschikbaarheid van informatie, afhandelingstijd en het eindresultaat. Deze beoordeling is vergelijkbaar met de landelijke tevredenheid. In Uitgeest en Castricum is de tevredenheid over de afhandelingstijd in de afgelopen drie jaar toegenomen. De tevredenheid over het gemak van aanvragen is daarentegen gedaald. In Heiloo worden alle vijf processen lager beoordeeld dan in 2016. De beoordeling is echter nog gelijk aan het landelijk gemiddelde of hoger.

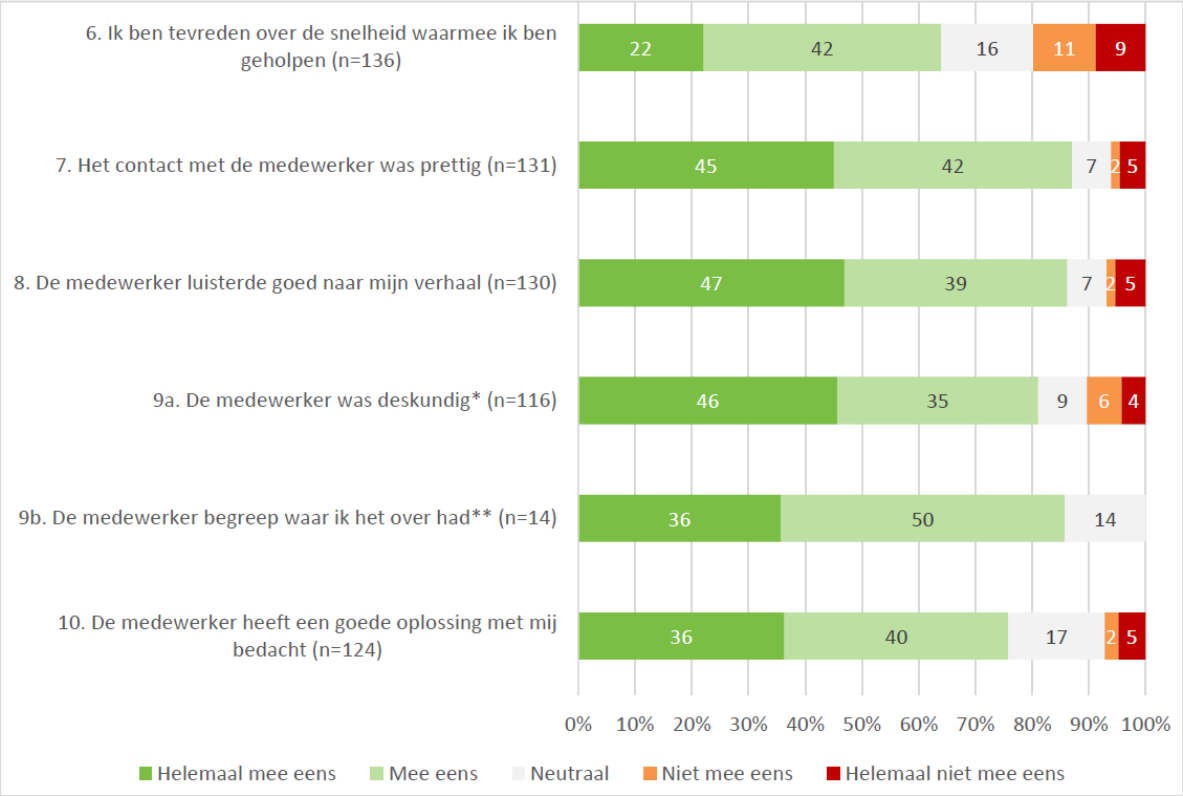
Sociaal domein

Jaarlijks wordt een cliënttevredenheidsonderzoek over de Wmo gehouden. De tabel hieronder geeft de uitkomsten van 2019 weer. De BUCH-gemeenten scoren over het algemeen net iets onder het landelijk gemiddelde. Inwoners van de gemeente Bergen geven de hoogste scores voor de Wmo-cliëntervaring.

	De kwaliteit van de ondersteuning is goed	We hebben samen naar oplossingen gezocht	De ondersteuning past bij mijn hulpvraag	Door de ondersteuning kan ik beter de dingen doen die ik wil
Bergen	85%	79%	84%	76%
Uitgeest	79%	78%	79%	76%
Castricum	80%	74%	81%	75%
Heiloo	82%	73%	82%	76%
Nederland	83%	79%	84%	80%

Kijkend naar de jaren voorafgaand aan 2019, is er sprake van een stijgende kwaliteit van de Wmo-dienstverlening. Over 2017 zijn de scores van de kwaliteit van de ondersteuning sterk gestegen ten opzichte van 2016, naar gemiddeld zo'n 80%. De onderzoeken van 2018 en 2019 laten min of meer dezelfde cijfers zien als in 2017.

In 2018 heeft ZorgfocuZ een cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp uitgevoerd voor de BUCH. Onderstaande figuur geeft de ervaringen weer. De resultaten zijn over het algemeen positief. Respondenten zijn het meest kritisch over de wachttijd: ongeveer 15% van hen is niet of helemaal niet tevreden over de snelheid waarmee zij geholpen zijn.



Figuur 2. Uitkomsten cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp BUCH, ZorgfocuZ 2018.

Ondernemerspeiling

Zowel in 2016 als in 2018 is een ondernemerspeiling volgens de standaard van VNG Realisatie (waarstaatjegemeente.nl) uitgevoerd in de BUCH-gemeente, die inzicht geeft in de kwaliteit van dienstverlening aan ondernemers. Het onderzoek gaat in op de ervaringen van de ondernemers met het ondernemers- en vestigingsklimaat en de dienstverlening van de gemeente, uitgesplitst naar bedrijfsomgeving, gemeentelijke dienstverlening, relatie gemeente-ondernemer en ondernemingsklimaat. Hieronder de belangrijkste uitkomsten:

- De ondernemers uit de BUCH-gemeenten waardeerden de openbare ruimte met een 6,9 en de veiligheid met een 6,9, wat op of rond het landelijk gemiddelde is. De gemeente Uitgeest scoort lager dan het landelijk gemiddelde. Bovendien is het rapportcijfer sinds 2016 met 0,5 gedaald. In de gemeente Heiloo is de staat van de openbare ruimte volgens de ondernemers beter op orde: de waardering van ondernemers in Heiloo is gestegen sinds 2016.
- De dienstverlening wordt per gemeente tussen de 6,3 en 6,6 beoordeeld, wat in lijn is met het landelijk gemiddelde van 6,5. In Heiloo is de waardering tussen 2016 en 2019 gedaald van een 6,7 tot een 6,4, terwijl deze in de andere gemeenten ongeveer gelijk is gebleven. Verder waarderen ondernemers op verschillende locaties de dienstverlening anders: ondernemers buiten de bebouwde kom geven met een 5,2 de laagste score. Op andere locaties geeft men cijfers tussen de 6,1 en 6,6 gemiddeld.
- Een minderheid van de ondernemers heeft behoefte aan een vast aanspreekpunt; dit betreft voornamelijk ondernemers in de winkelgebieden en in het buitengebied.
- Ruim drie op de tien ondernemers (31%) in de BUCH-gemeenten hebben in de afgelopen 12 maanden contact gehad met de gemeente, in de gemeente Bergen het vaakst (36%). In de meeste gevallen verliep dit contact telefonisch, daarna volgen mailcontact en face-to-face contact. De algemene waardering voor de digitale dienstverlening bij ondernemers in de BUCH-gemeenten is vergelijkbaar met die in 2016.
- De professionaliteit van de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers wordt door de ondernemers met krappe voldoendes gewaardeerd (tussen de 5,7 en 6,0). Dit is lager dan het landelijk gemiddelde van 6,5. In Castricum en Heiloo is de waardering van de professionaliteit ten opzichte van 2016 gedaald.
- Over het algemeen zijn de ondernemers positief over de persoonlijke dienstverlening.
- In de BUCH-gemeenten geven de ondernemers gemiddeld een 6,1 voor de afhandeling van hun vergunningaanvraag. Bergen ontvangt hier zelfs een 6,4 voor. Net als het BUCH-gemiddelde is dit vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde en een stijging ten opzichte van 2016.
- De wijze waarop de vier gemeenten ondernemers betrekken en de samenwerking zoeken, wordt door de ondernemers als onvoldoende aangemerkt: het gemiddelde rapportcijfer is een 5,3 en daarmee lager dan het landelijk gemiddelde. In drie van de vier gemeenten is het rapportcijfer bovendien gedaald ten opzichte van 2016. Alleen in Heiloo wordt de manier waarop de gemeente ondernemers betrekt en de samenwerking zoekt beter gewaardeerd dan in 2016.

3.1.4 Beelden en analyse van de dienstverlening

Gezien de bovenstaande output (wat levert de organisatie op) en outcome (wat merken en vinden de inwoners ervan) komen we tot de volgende beelden en analyse:

Beelden

- De ambitie om 'tot de beste dienstverleners van Nederland te behoren' (de crux van het wenkend perspectief) werd en wordt door betrokkenen – zowel bestuurders, gemeenteraadsleden als de medewerkers zelf – (zeker met de kennis van nu) niet als een serieus haalbare ambitie gezien.
- Het wenkend perspectief als begrip leeft niet (meer) of wordt verward met herindeling.
- Ondanks de aanloopproblemen, waarover later meer, zien betrokkenen wel dat de winkel open is gebleven.
- Ambtelijk vindt men dat men minimaal op hetzelfde niveau is als voorheen de individuele gemeenten waren in termen van dienstverlening, met op zekere terreinen een hogere kwaliteit. Vanzelfsprekend verschilt dit per beleidsterrein.
- Zowel binnen als buiten de organisatie erkent men dat de organisatie de potentie heeft om er nog meer van te maken.
- De organisatie moet als BUCH groot denken (ook om kwaliteits- en kostenvoordelen te behalen), maar haar dienstverlening vertalen naar de kleine schaal van de vier gemeenten.
- Het bestuur vindt – desgevraagd – dat successen in de dienstverlening beter zouden kunnen worden gevierd.

Analyse

- Een excellente dienstverlening was de belangrijkste ambitie van de BUCH. Dat begint met de output. Tegen die achtergrond is het opmerkelijk dat hierop niet gestructureerd wordt gemonitord en gestuurd. Ook in het nieuwe ambitiedocument 'Nieuw tij' is geen sprake van KPI's.
- De publieke dienstverlening kent na een korte dip nu een stijgende lijn. Deze stijgende lijn is op zich een prestatie, gezien de – overigens zeer gebruikelijke – perikelen tijdens en vlak na de fusie met de interne gerichtheid die daarbij hoort. Net zoals alle gemeenten staat de dienstverlening sowieso onder druk door een steeds grotere vraag en hogere eisen vanuit de samenleving.
- De cijfers laten echter wel zien dat de BUCH nog niet op alle fronten vooruitgang heeft geboekt: op veel onderwerpen uit de inwoners- en ondernemerspeilingen scoort de BUCH in 2019 gelijk of lager dan in 2016. Zo is het aantal klachten de afgelopen jaren toegenomen en de externe telefonische bereikbaarheid afgenomen. Daar staat tegenover dat de Wmo-dienstverlening steeds beter wordt beoordeeld en dat de interne telefonische bereikbaarheid, de uitbetalingstermijnen van facturen en de digitale volwassenheid van producten toenemen.
- Wat er wordt bijgehouden, is vaak op het niveau van de vier individuele gemeenten. Dit geeft mogelijkheden om de gemeenten als klant te informeren en is een indicator dat hier (nog) geen sprake is van 'het geheel is meer dan de som der delen'.
- De doelstelling van beste dienstverlener (de crux van het wenkend perspectief) is met het nieuwe document 'Nieuw tij' bijgesteld naar 'een topdienstverlener'. Hiermee is er meer realisme in de ambities gekomen. Om deze doelstelling waar te maken, is harmonisatie belangrijk om de kwaliteit van de organisatie optimaal te benutten. Hierover later meer.

3.2 Realiseren van bestuurlijke ambities en gemeentelijke kleur

De gemeentebesturen van de (zelfstandige) gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo zijn voor de beleidsontwikkeling en het realiseren van hun ambities afhankelijk van Werkorganisatie BUCH. 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.

De doelstelling 'gemeentelijke kleur' uit het bedrijfsplan is niet vertaald naar concrete indicatoren waarop werd gemonitord. De sturing op dit onderwerp komt voornamelijk van onderop, te weten vanuit de colleges en raden. Ondanks het ontbreken van een monitor hierop, hebben we wel enige indicatoren gevonden, die we hieronder toelichten. Voor de rest is dit onderdeel voornamelijk beeldvorming, waarover hierna meer.

- Conform het bedrijfsplan hebben de individuele gemeenten alle vier nog hun loketfunctie ter plaatse. Zoals hierboven aangegeven, wordt alle dienstverlening bijgehouden op het niveau van de vier individuele gemeenten. Ook wordt gecommuniceerd met de afzonderlijke gemeentenamen en -logo's. Wel is hier sprake van enige harmonisering ten opzichte van de beginperiode, zoals bij de kleur van de auto's.
- Specifiek op het gebied van wijkbeheer wordt aan de lokale kleur en nabijheid invulling gegeven door de inzet van wijkteams die verbonden zijn aan een eigen gebied. Dat geldt ook voor de acht sociale teams in het sociaal domein, die zich richten op zowel Werk en Inkomen, Wmo als Jeugd.
- De gemeentelijke kleur was mede richtinggevend voor het inrichtingsplan van de BUCH-organisatie. Ter bevordering van deze gemeentelijke kleur zijn zeven gebiedsregisseurs aangesteld, die in hun werk focussen op een bepaalde gemeente of deel daarvan. De functie heeft tot doel te komen tot vernieuwende en verbeterde dienstverlening op basis van participatie in de samenleving. Het profiel stelt verder dat de

gebiedsregisseur onder aansturing van en in samenwerking met college(leden) wijken, buurten en dorpen ondersteunt met onder meer burgerparticipatie en zelfredzaamheid. Het nieuwe in de functie is volgens het profiel het van buiten naar binnen denken, het bij elkaar brengen van partijen in bijvoorbeeld een wijk en het daarbij benutten van de kracht van de partners.

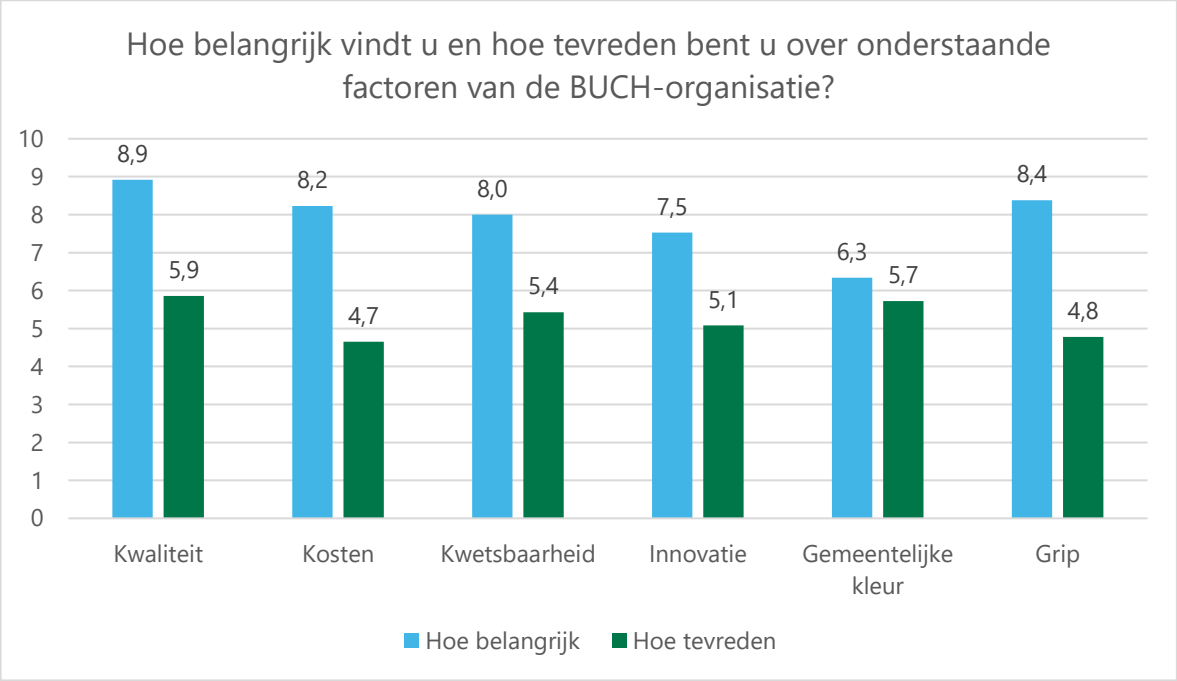
- In alle gemeenten worden (grote) projecten vanuit de BUCH-organisatie ondersteund. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld woningbouw, centrumplannen en ontwikkelingen rond nieuwe opgaven zoals klimaat, energie en circulaire economie.
- Een BUCH-rekenkamerrapport rond participatie geeft aan dat in drie van de vier gemeenten separaat beleid is rond participatie, en dat beleid overwegend SMART is geformuleerd. Het burgerparticipatiebeleid lijkt echter een slapend bestaan te leiden, omdat de uitgangspunten en kaders van dat beleid in de praktijk niet of nauwelijks actief en bewust worden toegepast in de participatietrajecten. In het dienstverleningsconcept is participatie een belangrijk onderdeel, maar het concept behoeft nog wel nadere uitwerking. In 'Nieuw tij' (van later datum dan het rekenkamerrapport) wordt het concept (opnieuw) op de kaart gezet als een centraal thema in de dienstverlening.
- De coronacrisis betekent een grote uitdaging waar de gemeenten voor stonden en staan. De vier gemeenten hebben hun eigen crisisorganisatie en hebben individuele ondersteunings- en herstelplannen vastgesteld voor ondernemers en organisaties.

Beelden

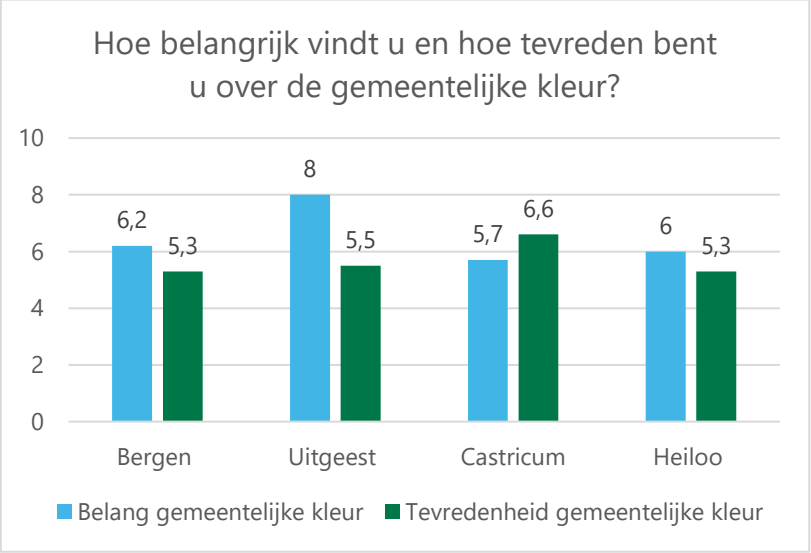
- De discussies over gemeentelijke kleur (bijvoorbeeld letterlijk van de auto's) zijn nu wat geluwd, maar op inhoud is de gerichtheid van de gemeenten (bestuurders, raden) op de eigen couleur locale nog steeds sterk. "De harmonisatie mag niet zo ver gaan dat de couleur locale wordt vergeten", aldus een respondent op bestuurlijk niveau. Naast grotere onderwerpen worden hier ook voorbeelden genoemd van logo's en gemeentenamen die verkeerd in de stukken staan. In de organisatie klinken daarentegen juist geluiden om meer te harmoniseren om schaalvoordelen te behalen in kwaliteit en kosten, en onnodige complexiteit te vermijden. Ook hier worden naast grotere onderwerpen tekenende voorbeelden genoemd, zoals het vier keer invullen van een *bijna* identiek formulier.
- Betrokkenen (colleges, raden, medewerkers) zien wel dat de gemeenten tot (veel) meer in staat zijn met zijn vieren. Het gaat om van elkaar leren, en de realisatie van grote(re) projecten.
- Op sommige onderwerpen wordt gezamenlijk voor de gemeenten dienstverlening gegenereerd, bijvoorbeeld afval. Voor andere onderwerpen zoals verkeersplannen geldt dat niet. OOV, afval, de omgevingsvisie worden als voorbeelden genoemd waarop succesvol één beleid is ontwikkeld voor de vier gemeenten.
- Verschillen in de inhoud en bestuurscultuur beperken voor de organisatie het realiseren van nog meer collectiviteit en daarmee maximale meerwaarde. Daarbij worden bijvoorbeeld statushouders en windmolens genoemd als onderwerpen waarbij de gemeenten gezamenlijk zouden kunnen opereren om daarmee voordelen te behalen, maar dat niet doen.
- In de beeldvorming wordt het sociaal domein genoemd als onderwerp waar het collectieve karakter vermindert. Aanvankelijk werd voor 95% hetzelfde gedaan; nu ligt dat lastiger. Dat is met name te wijten aan de financiën. De druk vanuit de regio is er wel om te harmoniseren.
- Over de resultaten van de gebiedsregisseurs zijn bestuurders positief. "Ze helpen wel", zijn het wandelend geheugen en echt ondersteunend aan de wethouders. Zo kunnen zij invulling geven aan lokale slagkracht.
- Daarnaast wordt soms aangegeven dat gemeenten ook inhoudelijk concurrenten van elkaar kunnen zijn; dat geldt bijvoorbeeld voor de woonopgave.

Enquête onder raadsleden

Onderstaande grafieken tonen in hoeverre raadsleden de 3K's en 2G's belangrijk achten en in hoeverre zij hierover tevreden zijn, terugkijkend op de afgelopen jaren. De resultaten laten zien dat raadsleden gemeentelijke kleur het minst belangrijk vinden van alle K's en G's. Dit is interessant, gegeven de nadruk die in de beelden (zie paragraaf hierboven) wordt gelegd op couleur locale. Ook het verschil tussen hoe belangrijk raadsleden deze factor vinden en hoe tevreden zij hierover zijn, is kleiner dan bij de andere factoren.



De tweede grafiek laat de cijfers van gemeentelijke kleur zien, uitgesplitst naar gemeente. Hierin valt op dat Uitgeest een stuk meer waarde hecht aan gemeentelijke kleur dan de andere drie gemeenten. Verder laat de grafiek zien dat raadsleden uit Bergen, Uitgeest en Heiloo ontevredener zijn (met scores 5,3 en 5,5) over de couleur locale van de BUCH dan Castricum (score 6,6).



Analyse

- Net als bij de output van publieksdienstverlening hebben we geen indicatoren noch monitoring op de gemeentelijke kleur gevonden. De sturing hierop kwam van onderop. Dat betekent ook dat er geen concrete afspraken tussen organisatie en gemeenten hierover waren.
- De doelstelling van de BUCH is weliswaar het realiseren van voordelen op de 3 K's, maar ook om daarbij oog te houden voor de gemeentelijke kleur. Die doelstellingen zijn lastig te combineren; immers de voordelen op kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zijn schaalvoordelen die met het harmoniseren van beleid en uitvoering kunnen worden behaald.
- In sommige ambtelijke fusieorganisaties is daarom de afspraak gemaakt dat er wordt 'geharmoniseerd, tenzij'. Dat is hier expliciet niet gebeurd. De BUCH wordt gezien als een facilitaire organisatie die dienstbaar is aan de individuele gemeenten.
- Onvermijdelijk heeft een grote mate van eigen kleur consequenties voor hetzij de kosten, hetzij de kwaliteit, hetzij de werkdruk.
- Ook de coronacrisis brengt geen gezamenlijkheid teweeg. Iedere gemeente gaat haar eigen gang. Dat is opmerkelijk, gezien de ervaringen van andere ambtelijke fusieorganisaties (HLTsamen, Haarlem-Zandvoort) waar juist de voordelen worden geroemd van het samen gebruik maken van één organisatie om deze opgave aan te gaan.

3.3 Ondersteuning van de gemeentebesturen

Naast dienstverlening aan het publiek, richt de BUCH zich ook op het ondersteunen van de vier gemeentebesturen. Het bedrijfsplan zegt hierover het volgende: 'De Werkorganisatie BUCH ondersteunt de vier gemeentebesturen krachtig, professioneel en met een grote betrokkenheid en heeft daarbij oog voor de lokale kleur. Het organisatiemodel van Werkorganisatie BUCH is ondersteunend aan deze ambities en werkt vanuit de ambities samenwerkend, professioneel, innoverend en verbindend.' De ambitie was verder dat met de vorming van Werkorganisatie BUCH de werkwijze van gemeenteraden en griffies niet ingrijpend zou veranderen. Gemeenteraden en griffies bleven immers per gemeente intact en autonoom.

In de notitie 'Raadsondersteuning bij ambtelijke fusie BUCH, de rol van de vier griffies' van maart 2015 werden de uitgangspunten beschreven die volgens een klankbordgroep en de griffiers van belang zijn voor een goede raadsondersteuning. Daarbij zijn de raden vanzelfsprekend autonoom met mogelijkheden tot maatwerk, sluiten bedrijfsprocessen van BUCH en griffies goed op elkaar aan met waar nodig harmonisatie en werken de griffies intensief samen.

In de huidige praktijk worden de individuele gemeentebesturen ondersteund door de organisatie als geheel, en zijn er daarnaast ook specifieke functies per gemeente naast de griffie en de gemeentesecretaris. De gemeenten worden (naast sinds kort de gemeentesecretaris) exclusief ondersteund door een individuele:

- gebiedsregisseur
- bestuursadviseur
- gemeentecontroller
- communicatieadviseur.

Om de couleur locale beter uit de verf te laten komen, is een opzet gemaakt om ook de communicatieadviseurs weer per gemeente te laten werken. Vanaf januari 2020 is dit ingegaan. Deze opzet is gericht op het bieden van bestuurlijk comfort. Er worden ook per gemeente gestructureerd bestuurlijke agenda's bijgehouden. Dit gebeurt echter niet collectief, omdat de vragen vanuit de individuele gemeenten komen.
De bovenstaande doelstellingen rond de griffies zijn deels gehaald. Inderdaad zijn de raden en griffies (per definitie) nog steeds autonoom. Er is een vervangingspool voor griffiers ingesteld. Iedere griffier is ook in de andere BUCH-gemeenteraden benoemd als plaatsvervanger. Het uitgangspunt is dat het hier gaat om incidentele

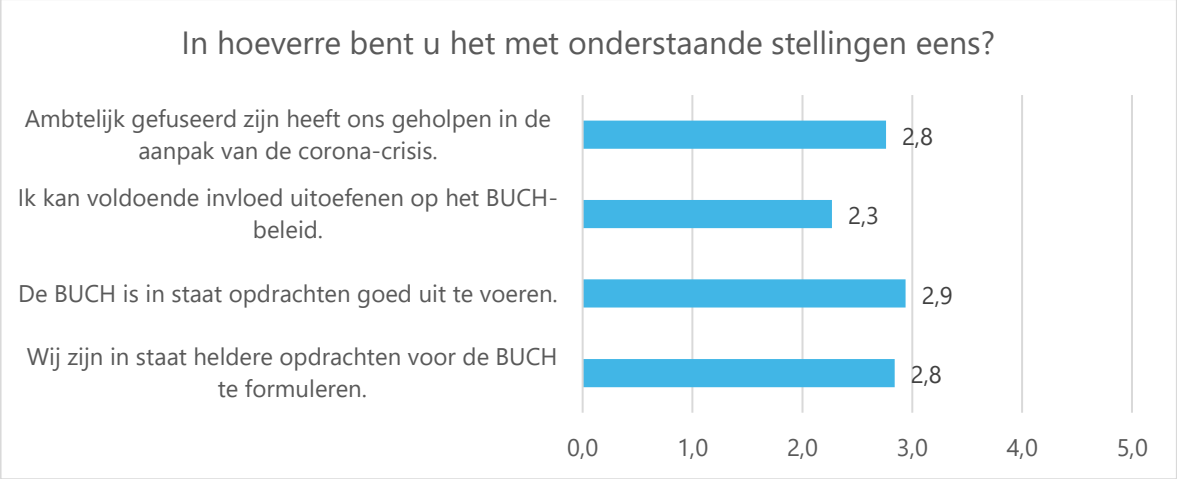
vervanging. De ICT-systemen van raden lopen nog uiteen; men gebruikt iBabs, NotuBiz en Gemeenteoplossingen. Ook tijdens de coronacrisis werd gekozen voor verschillende (digitale vergader)systemen.

Beelden

- De aansluiting tussen bestuurders en de organisatie is in hun ogen, ondanks de specifieke functionarissen, toch letterlijk en figuurlijk op afstand. Dat uit zich in portefeuillehoudersoverleggen en andere overleggen op andere locaties dan de eigen gemeente, stukken die op de (college)agenda staan die de portefeuillehouders niet kennen, en het niet meer 'op afroep' beschikbaar zijn van medewerkers. Bovendien hebben bestuurders liever contact met een manager (met doorzettingsmacht) dan met een medewerker. Er wordt door sommige bestuurders nu een schaduwmacht vermoed van domeinmanagers die voor henzelf onzichtbaar zijn.
- De gemeentesecretaris is nu geen directeur meer; er zijn bestuurders die vrezen dat hiermee nog meer aansluiting op de organisatie vervalt (hierover later meer in hoofdstuk 4).
- Bestuurders twijfelen aan de lokale sensitiviteit van de medewerkers. Zij hechten aan de lokale belangen en overwegingen; "daarvoor ben ik ingehuurd". Medewerkers hebben in hun ogen die lokale identiteit en de consequenties daarvan niet op het netvlies.
- Medewerkers geven op hun beurt aan dat lokale (politieke) inhoud en bestuurscultuur sterk van elkaar (kunnen) verschillen op hun onderwerpen en dat het lastig is om voor één onderwerp alle vier de lokale gevoeligheden en achtergronden te doorgronden.
- Onder medewerkers wordt wel gemerkt dat bestuurders zich niet altijd even goed begrepen en bediend voelen. Ook wordt binnen de organisatie gesignaleerd dat de bovengenoemde functionarissen die specifiek voor een gemeente werken, nog tekortschieten om een brug te slaan tussen bestuurders en domeinen.

Enquête onder raadsleden

Onderstaande grafiek laat zien in hoeverre raadsleden het eens zijn met stellingen over de ondersteuning van de BUCH aan de gemeentebesturen. In de cijfers valt op dat raadsleden van mening zijn dat de BUCH redelijk in staat is om opdrachten uit te voeren en dat zij zelf ook redelijk in staat zijn om heldere opdrachten te formuleren. Het gevoel van invloed op het BUCH-beleid is minder (score 2,27 uit 5), waarover later meer.



Analyse

- We zien een afwezigheid van bestuurlijk comfort bij zowel colleges als raden. De in de ogen van de bestuurders matige dienstverlening wordt zowel door henzelf als door de organisatie gezien als een grote bedreiging voor de samenwerking.
- Waar de organisatie groter is, richten de gemeentebesturen zich vrijwel exclusief op het niveau van hun individuele gemeente. Dit kan gaan schuren en dat doet het ook geregeld: waar medewerkers in de organisatie strategisch en groter willen denken, willen de bestuurders er zijn voor hun eigen gemeente.
- Deels zien we dat dit schuren samenhangt met het inregelen en wennen vlak na de fusie; deels is dit onlosmakelijk verbonden met een ambtelijke fusie.

3.4 BUCH in de regio

Reeds bij de verkenning in 2014 was een kernpunt 'Vanuit een krachtige positie, in de relevante regio's'. De BUCH-gemeenten denken dat het samen optrekken in regionaal verband en het samen optrekken in BUCH-verband elkaar kan versterken. In het bedrijfsplan wordt deze ambitie niet verder uitgewerkt; het blijft bij de passage in de missie "Wij stimuleren daarbij dat de vier gemeentebesturen worden gezien als sterke partners in de regio, de provincie en het land".

De BUCH-gemeenten werken in meerdere regio's en gemeenschappelijke regelingen samen. De gemeente Uitgeest heeft daarbij een wat aparte positie, want zij maakt deel uit van een aantal andere samenwerkingsverbanden dan de overige drie gemeenten. Het gaat om de veiligheidsregio (inclusief GGD) en de omgevingsdienst, en ook de Metropoolregio Amsterdam. In 2014 maakte de gemeente Uitgeest de keuze om de focus op het noorden te leggen.
De uitvoerende belastingtaken van de gemeenten Uitgeest, Heiloo en Castricum zijn per 1 januari 2020 overgedragen aan de GR Cocensus. Bergen was al in 2014 hierbij aangesloten. In het kader van deze overgang zijn mensen overgegaan en zijn de data overgedragen aan Cocensus.

Op dit moment wordt een mogelijke regionale uitvoering van de Participatiewet onderzocht door de vorming van één re-integratiebedrijf, waarin Halte Werk, WNK en de werk- en inkomenstaken van de BUCH (die nu intern door de BUCH zelf worden uitgevoerd) worden samengevoegd.
Uitgeest maakt nu nog gebruik van IJmond Werkt. De gemeente overweegt om over te stappen naar de BUCH die op dit moment de P-wet voor Castricum, Bergen en Heiloo uitvoert.
Bergen en Uitgeest doen op dit moment niet mee aan het onderzoek naar één re-integratiebedrijf en hebben nog niet besloten om, wanneer dit bedrijf er komt waar Castricum en Heiloo wel aan meedoen, dan ook te gaan deelnemen.

Beelden

- Bestuurders en organisatie zeggen na de vorming van de BUCH meer als 'één blok naar buiten' in de regio te opereren, ook nog eens met 100.000 inwoners. Dat geeft kracht. "We zijn een merk geworden; in de regio tellen we mee."
- Als vier gemeenten met één ambtelijke organisatie zorgt de BUCH ook voor meer evenwicht in de regio Alkmaar, zo is de gedachte.
- In de gemeenschappelijke regelingen (bestuurders van de andere gemeenten en ambtelijk) ziet men dat (lang) niet zo krachtig als de BUCH-gemeenten dat zelf zien. Wel signaleert men in de regio dat de organisatorische kwaliteit van de BUCH-gemeenten (sterk) is toegenomen.

- We zien (met name in het sociaal domein) dat de regionale samenwerking harmonisatie teweegbrengt binnen de BUCH. In de regio worden afspraken gemaakt die op dezelfde manier doorwerken naar de BUCH-gemeenten.
- De specifieke positie van Uitgeest vormt geen belemmering voor goed opereren naar de zuidelijke regionale kant (IJmond) noch de noordelijke kant (regio Alkmaar). Diverse betrokkenen relateren dit aan de geringe relatieve omvang van Uitgeest binnen de samenwerkingsverbanden. In het kader van dit onderzoek is gesproken met de omgevingsdiensten IJmond en Noord-Holland-Noord, en de GGD'en Hollands Noorden en Kennemerland (tevens veiligheidsregio). Zij geven bestuurlijk en ambtelijk aan (hetgeen is bevestigd door de BUCH-organisatie) dat zij een zeer werkbare samenwerking hebben met de BUCH, waarbij de specifieke positie van Uitgeest geen issue vormt.
- De discussie rond het nieuwe participatiebedrijf verloopt moeizaam tussen de BUCH-gemeenten. Dit is een bestuurlijke discussie waarbij de organisatie naar eigen zeggen buiten de strategische keuzes wordt gelaten, terwijl een (gehele of gedeeltelijke) overgang van de taakuitvoering voor alle of sommige gemeenten naar een dergelijke organisatie ook (grote) consequenties heeft voor wat betreft financiën, juridische aspecten, personeel en uitvoerbaarheid.
- Een recente discussie betreft de vertegenwoordiging van de BUCH-gemeenten op het hoogste ambtelijke regionaal niveau; moet deze worden belegd bij de algemeen directeur of bij de gemeentesecretarissen?

Analyse

- Kennelijk zijn de BUCH-bestuurders optimistischer over hun gezamenlijke kracht (één front) richting de regio dan de regio zelf. Ambtelijk is de invloed groter geworden dan voor de fusie; voor wat betreft het bestuurlijke niveau wordt dit niet herkend door de regionale collega's.
- We zien regelmatig dat meervoudige regionale oriëntatie negatief doorwerkt naar de organisatie; dat is hier niet het geval bij Uitgeest. Dit hangt samen met de relatief geringe omvang en de ambities binnen de samenwerkingsverbanden waar het om gaat.
- Opmerkelijk is dat de organisatie buiten de discussie wordt gelaten over het re-integratiebedrijf, gezien het belang van de medewerkers en de organisatie.

HOTEL - GRANDCAFE

4. Organisatie

Waar het in hoofdstuk 2 ging over de resultaten en uitkomsten die via de ambtelijke fusie worden voortgebracht voor het publiek en de bestuurders, gaat het in dit hoofdstuk om de wijze waarop dat gebeurt. Dit hoofdstuk richt zich dus op het 'motorblok' van de samenwerking, de organisatie in de brede zin des woords. In de eerste paragraaf komt de ontwikkeling van de organisatie aan bod. Daarbij belichten we de start, het eerste jaar en de huidige stand van zaken. Apart bespreken we nog het personeel, de medewerkerstevredenheid, het ziekteverzuim, de organisatieontwikkeling en de huisvesting. In de paragrafen daarna behandelen we de kwetsbaarheid en de ICT.

4.1 Ontwikkeling organisatie

In het bedrijfsplan wordt de missie van Werkorganisatie BUCH als volgt verwoord:

'Werkorganisatie BUCH zet de inwoners van de gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo centraal. Samen met de inwoners geven we invulling aan een fijne leef-, woon- en werkomgeving. Dat doen we door eigen initiatief te stimuleren, ons dicht bij de inwoners te organiseren en op innovatieve, efficiënte en kwalitatief hoogwaardige wijze ons werk te doen. We leggen de lat hoog en streven ernaar om tot de beste dienstverleners van Nederlandse gemeenten te behoren. Wij ondersteunen de vier gemeentebesturen krachtig, professioneel en met een grote betrokkenheid en hebben daarbij oog voor de lokale kleur. Wij stimuleren daarbij dat de vier gemeentebesturen worden gezien als sterke partners in de regio, de provincie en het land.'

Deze missie wordt verder uitgewerkt in een visie en een aantal kernwaarden voor de organisatie. De kernwaarden zijn samenwerkend, professioneel, innoverend en verbindend.

In het bestuurlijk ontwerpdocument van 2016 worden zeven domeinen gedefinieerd die het uitgangspunt vormen van de organisatie. Vier richten zich actief op de dorpen (Leefbaarheid wijkbeheer, Leefbaarheid civiele werken, Zorg, Participatie en Inkomen, Ruimtelijke ontwikkeling), één richt zich op de inwoners die zelf contact zoeken met de gemeente voor diensten (Inwoners en Ondernemers), één op het ondersteunen van de gemeentebesturen en verbinden met de organisatie (Bestuursstaf), één op ondersteuning van de organisatie zelf (Bedrijfsvoering). Daarnaast zou er een aparte hiërarchische organisatie-eenheid 'Buiten' komen, om de beweging naar buiten optimaal te faciliteren en te stimuleren. Ook is in het ontwerpdocument sprake van zelforganiserende teams.

4.1.1 Overgang naar één organisatie

Het bedrijfsplan en het daaropvolgende bestuurlijk inrichtingsplan lagen ten grondslag aan de nieuwe organisatie. Onderdeel van het bedrijfsplan was een zogeheten gentlemen's agreement, dat ook als bijlage bij het bedrijfsplan was gevoegd. Daarin was afgesproken dat de gemeenten met ingang van februari 2015 geen nieuwe omvangrijke en/of langlopende (financiële) verplichtingen aangaan, eenmalige grote investeringen doen of een P&O-beleid voeren dat strijdig is met de beoogde organisatiedoelen van de BUCH. Tijdelijke contracten werden in principe niet meer omgezet in vaste contracten, en de vier gemeenten doen geen investeringen meer in middelen (facilitaire zaken, hardware en software, etc.) die het keuzeproces van de samenwerking en/of de frictielasten van de gemeenten kunnen beïnvloeden.

Voor de start van de werkorganisatie is een aantal adviezen uitgebracht door de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR). In mei 2015 adviseerde de BOR positief over de ambtelijke fusie en het bedrijfsplan. De BOR drong er wel onder meer op aan dat er voldoende middelen zouden komen en blijven voor de opleiding en ontwikkeling van medewerkers en organisatie, onafhankelijk van de taakstelling. In 2016 heeft de OR met de algemeen directeur afgesproken dat er geïnvesteerd wordt in de begeleiding, ontwikkeling en opleiding van medewerkers. Hiervoor

werden de opleidingsbudgetten van de BUCH-gemeenten (met een minimum van 2% van de loonsom) gereserveerd.

De medewerkers zijn van de gemeenten naar Werkorganisatie BUCH overgegaan volgens het principe 'mens volgt werk' zonder gedwongen ontslagen. Van de circa 40 fte leidinggevenden in de vier ambtelijke organisaties zou, uitgaande van het gepresenteerde organisatiemodel bij aanvang van Werkorganisatie BUCH, minder dan 30 fte terugkeren in een leidinggevende positie. Voor sleutel- en managementfuncties gold een selectieprocedure. Voor de mensen die niet werden aangesteld in een sleutel- of managementfunctie, was een plaatsingsprocedure van toepassing. Dit heeft ertoe geleid dat eind 2016 668 mensen werden geplaatst in hun nieuwe functie. Het plaatsingsproces heeft geleid tot 13 bezwaren, die behandeld zijn door de bezwarencommissie.
De organisatie startte met circa 112 fte aan vacatures ten opzichte van het formatieplan. Achtergrond hiervan was dat de gemeenten in het gentlemen's agreement hadden afgesproken om hun organisatie tot de fusie niet uit te breiden. De beschikbare middelen bij de gemeenten zouden niet toereikend zijn om alle vacatures in te vullen. Om die reden zijn eind 2016 afspraken gemaakt met de programmamanagers om prudent om te gaan met het invullen van vacatures. Dit leidde in het eerste jaar tot een onderuitputting van de personeelsbudgetten, maar ook tot een (veel) hogere werkdruk dan was voorzien.

De BOR heeft in zijn advies over de functieboeken B1 aangegeven dat de raad vaststelt dat er sprake lijkt te zijn van een 'upgrading van het functiegebouw': meer en zwaardere functies aan de top (schaal 10 en hoger) waarbij zorgen bestaan over de effecten hiervan op de lagere functies in het functiegebouw (schaal 9 en lager). De BOR vraagt zich af wat de effecten zijn van een zwaardere en duurdere top op de loonruimte die beschikbaar is voor de lichtere functies.

Beelden

- De mensen van de voormalige gemeenten gingen allemaal over naar de nieuwe organisatie. Het gevolg was dat voor zware functies mensen daarin moesten groeien die voordien op het niveau van de veel kleinere gemeente werkten. Een deel van deze medewerkers is daar onvoldoende in geslaagd. Managers vinden dat vóór de fusie binnen de gemeenten personele keuzes hadden moeten worden gemaakt rond niet goed functionerende medewerkers.
- In de plannen is geen rekening gehouden met cultuurverschillen tussen de voormalige gemeentelijke organisaties en de culturele aspecten van een fusie.
- De combinatie van de fusie met een wijziging in de span of control en de sturingsfilosofie (zelfsturing) was een stapeling die volgens velen binnen de organisatie achteraf gezien te veel onzekerheid bij medewerkers teweegbracht.

Analyse

- Het komt veel vaker voor dat bij een fusie alle medewerkers van de samenstellende organisaties overgaan. Dit voorkomt gedoe en frictiekosten in het begin, maar later volgen de consequenties met mensen die niet (of nog minder) voldoen aan eisen en verwachtingen.
- De ervaring bij andere ambtelijke fusieorganisaties (zoals UW-samenwerking) leert ook dat de combinatie van een fusie met de introductie van (meer) zelfsturing leidt tot 'verweesde' medewerkers in een toch al moeilijke tijd.

4.1.2 Het eerste jaar

Het organisatiemodel waarmee Werkorganisatie BUCH op 1 januari 2017 startte, is volgens het bedrijfsplan "een flexibel model met aandacht voor stapsgewijze ontwikkeling".
In het bedrijfsplan wordt gesteld dat het bij het samenvoegen van de vier gemeenten niet alleen gaat over het komen tot nieuwe structuren, maar ook over de vormgeving van een gezamenlijke (en andere) cultuur en werkwijze. Dat wordt een essentieel element genoemd voor het welslagen van de nieuwe ambtelijke organisatie.

Op 1 januari 2017 ging de BUCH-organisatie formeel van start. In mei van dat jaar ontstond in het MT de behoefte om de knelpunten binnen de domeinen in beeld te krijgen. Directe aanleiding voor deze exercitie was het feit dat er veel behoefte aan inhuur bleek te zijn als gevolg van ziekte en ervaren werkdruk. In de tweede voortgangsrapportage, die de periode van januari tot en met augustus 2017 beslaat, werd geconcludeerd dat de taakstelling werd gerealiseerd, maar dat (ondanks de inzet van velen) de dienstverlening niet op alle vlakken voldoende was gebleken. Het werd duidelijk dat de ambities uit het bedrijfsplan nog niet strookten met de praktijk. De combinatie van externe ontwikkelingen, harmonisatieproblematiek, politieke ambities en een groeiend werkaanbod maakte dat de medewerkers een hoge werkdruk ervoeren en tegelijkertijd de werkbeleving omlaagging. Om inzicht te krijgen in de knelpunten zijn contextanalyses opgesteld, die 94 knelpunten van uiteenlopende aard in beeld brachten. De oorzaak van de knelpunten werd gerelateerd aan een aantal hoofdoorzaken, te weten harmonisatieproblematiek, ICT-ontwikkelingen die minder snel gingen dan voorzien, doorgevoerde bezuinigingen bij de fusie, maar ook autonome ontwikkelingen, zoals veranderde wet- en regelgeving, ziekteverzuim en economische groei. Het zwaartepunt van de knelpunten lag bij de frontoffice, bij de sociale teams, de backoffice sociaal domein en bij ruimtelijke ontwikkeling. Op basis hiervan gaf de directie op 11 oktober 2017 het MT de opdracht voor een plan van aanpak voor de doorontwikkeling van de BUCH met minimaal drie scenario's. De focus was om in 2018 de basis op orde te krijgen.

De oorzaken werden gezocht en gevonden in drie categorieën: knelpunten als gevolg van autonome ontwikkelingen (met name toename van taken en verplichtingen), knelpunten als gevolg van ziekteverzuim en knelpunten als gevolg van harmonisatie en fusie: het bedienen van vier afzonderlijke besturen waardoor meer coördinatie benodigd is, ICT-harmonisaties die vertragen, werkprocessen die nog niet efficiënt lopen, couleur locale, het reizen tussen de verschillende locaties, maar ook de gevolgen van het plaatsingsproces waardoor mensen nog moeten wennen aan hun nieuwe rol en functie.

Er is een auditcommissie geweest die een (positief) oordeel velde over het verbeterplan 'Samen naar beter'.

Op basis van het verbeterplan werd een aantal knelpunten in de formatie opgelost. Bovendien werden enkele veranderingen in de organisatie doorgevoerd (samenvoegen domeinen Civiel en Wijkbeheer, herpositionering van de taken van de Bestuursstaf), pilots van zelfsturing stopgezet en de span of control verkleind.

Beelden

- Vrijwel alle betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau ervoeren veel gedoe in de aanloop en het eerste jaar. Het eerste jaar was in de ogen van velen binnen de organisatie een 'survival'.
- Beoogd was dat medewerkers meer bevoegdheden en meer ruimte kregen en dat het makkelijker werd om werk en privé te organiseren. Maar daarmee kregen zij ook minder overzicht en grip op de eigen situatie. De ervaren grote span of control versterkte dat gevoel nog eens.
- Veel personeelsleden misten – zeker in het begin – de familiecultuur van de organisatie van een kleine gemeente.
- Door de aanloopproblemen kozen medewerkers hun eigen weg c.q. bleven zij doen wat zij al deden voor de fusie. Dat belemmerde het (integraal) voor vier gemeenten werken en daarmee het realiseren van efficiency- en kwaliteitsvoordeel.

Analyse

- De formatie die vanuit de gemeenten overging naar de BUCH-organisatie, was gebaseerd op het jaar 2015.
- De organisaties kenden achterstallig onderhoud; dit is deels terug te voeren op het gentlemen's agreement.
- In de periode voor de fusie op 1 januari 2017 vingen de gemeenten vrijvallende vacatures op met inhuur. Deze inhuurkrachten (regelmatig met een hogere kwaliteit dan op grond van het schaalniveau van de vacature kon worden verwacht) vloeiden af toen de BUCH-werkorganisatie van start ging. Met als resultaat dat de BUCH in de praktijk een krappere totale formatie kende, bovendien zonder de als hoog beleefde kwaliteit van deze inhuurkrachten.
- De grote(re) span of control in het begin belemmerde ook de sturing op één werkwijze.

4.1.3 Huidige organisatie

Sinds de start, het eerste jaar en het verbeterplan moet nog één aanpassing van de organisatie worden genoemd. In de zomer van 2018 werd een onderzoek uitgezet naar de structuur en besturing van Werkorganisatie BUCH op drie lagen, te weten directie, domeinmanagers en teammanagers. Het rapport kwam uit in november 2018 en concludeert dat het verbeterplan een zeer goede aanzet is voor het oplossen van de gesignaleerde problematieken. Daarnaast worden aanpassingen van de structuur en besturing aanbevolen. Belangrijkste aanbeveling is de introductie van een aparte algemeen directeur, de introductie van een ontwikkelteam en het verkleinen van de span of control.

Personeel

Eind 2017 heeft de OR via een enquête gesprekken gevoerd met tientallen medewerkers om een beeld te krijgen van hoe medewerkers de nieuwe werkorganisatie beleven. Naar aanleiding van de enquêteresultaten heeft de OR de bestuurder onder meer gewezen op niet overgedragen taken, werkdruk en verloop, span of control (behoud coördinatoren) en problemen met de ICT. Verder drong de OR aan op een (reeds toegezegd) MTO.

Als onderdeel van het bedrijfsplan is een culturele audit onder de organisaties uitgevoerd. Hoewel er onderlinge verschillen waren, was er een overeenkomst te herkennen in de meest dominante cultuur: in alle vier de gemeenten stonden respectievelijk de familiecultuur en de hiërarchische cultuur bovenaan. In de gewenste situatie voor Werkorganisatie BUCH stond eveneens de familiecultuur bovenaan, maar is een verschuiving waar te nemen van de hiërarchische cultuur naar de (meer innovatieve en flexibele) adhocratiecultuur.

In 2018 hield bureau Great Place To Work een medewerkerstevredenheidsonderzoek. Het 'Trust Index rapport' geeft aan dat 51% van de respondenten de BUCH alles overziend een 'great place to work' vindt. De hoogst scorende dimensie van de BUCH was eerlijkheid (als in gelijkwaardigheid , onpartijdigheid, rechtvaardigheid) met 64%; de laagst scorende was geloofwaardigheid (als in communicatie, vakbekwaamheid, integriteit) met 48%. De subdimensie 'samenwerking' kwam met 37% als laagste uit de bus. De percentages doelen op de positieve antwoorden. De OR gaf aan in de vragenlijst van Great Place to Work vragen te missen over werkdruk en werkstress.

In oktober 2019 heeft de tweede meting van Great Place To Work plaatsgevonden. Ten opzichte van de eerste meting steeg het cijfer van de medewerkerstevredenheid van 5,5 naar 6,2.

Ziekteverzuim

In het eerste jaar liep het ziekteverzuim snel omhoog. In het verbeterplan 'Samen naar beter' zijn extra middelen opgenomen om het langdurig ziekteverzuim op te vangen. De organisatie ziet het terugdringen van het ziekteverzuim als één van de belangrijkste taken van het management. Medio 2018 was het streven om het ziekteverzuim terug te dringen naar 5% of lager per eind 2018. Dat is (net) niet gelukt.

Over de eerste drie maanden van 2017 kende Werkorganisatie BUCH een verzuimpercentage van 7,30% (exclusief zwangerschap) tegen een landelijk verzuimpercentage van 5,60%, met een hoogtepunt tijdens de maand december in 2017 van 7,96%. Het voortschrijdend gemiddelde ziekteverzuim van april 2017 tot april 2018 bedroeg 6,30%. Eind 2018 is het ziekteverzuim lager dan gemiddeld. De BUCH heeft dan een verzuim van 5,48% ten opzichte van 5,60% landelijk. In 2019 heeft het ziekteverzuimpercentage zich rond de 5,20% gestabiliseerd. Het huidige, actuele verzuim is organisatiebreed 3,90%.

Jaar	Ziekteverzuim
Eind 2017	5,92%
Eind 2018	5,48%
Eind 2019	5,20%

Organisatieontwikkeling

In het bedrijfsplan wordt veel aandacht besteed aan de opleiding en mobiliteit van medewerkers. De plannen waren om gericht te investeren in de ontwikkeling van kennis en competenties, talent- en uitwisselingsprogramma's en opleiding. Er zouden een loopbaancentrum en opleidingsbureau worden opgezet. De interne en externe mobiliteit zou worden bevorderd vanuit buch@work, dat aansluit op het bestaande Matchpoint. Binnen domein Bedrijfsvoering zou het onderdeel Innovatie en organisatieontwikkeling worden gepositioneerd. "Loopbaancentrum, opleidingsbureau en innovatielab typeren het dynamische en innovatieve karakter van de organisatie, de flexibiliteit om mee te gaan met de tijd en hebben aandacht voor de ontwikkeling van de medewerkers en de cultuurveranderingen waar zij vooral in de eerste jaren mee te maken krijgen. Het innovatielab kent een wisselende samenstelling van medewerkers die graag tijdelijk hun bijdrage willen leveren", aldus het bedrijfsplan.

Het innovatielab is nooit van de grond gekomen. Wel worden in het laatste document rond de dienstverlening 'Nieuw tij' ambities geformuleerd in die richting met onder meer een datalab en workshops.

In 2018 is sprake van het thema 'De BUCH Werkt!' binnen het programma Bedrijfsvoering. De BUCH Werkt! omvat vier principes, te weten: resultaatgericht werken, kennis, ervaring en talent bepalen de waarde van de medewerker, digitaal en activiteitgerelateerde werkplekken en thema's en programma's zijn leidend. Deze vier principes omvatten de manier waarop de BUCH wil werken en de doelen bereiken. Verder zou in 2018 worden gestart met een traject hostmanship (de BUCH verwelkomt!) dat stuurt op de gewenste houding en gedrag, een gemeenschappelijke cultuur en de kernwaarden. In 2019 werd een leiderschapsontwikkeltraject gestart met alle domein- en teammanagers.

In 2018 werd de BUCH Academie opgericht als aanvulling op Matchpoint. Het is een centrale plaats voor medewerkers die zich willen ontwikkelen. In groepen en individueel worden opleidingen, trainingen, lezingen en cursussen gegeven. De BUCH Academie werkt zo veel mogelijk volgens het 'train-de-trainer' principe en werving verloopt via Matchpoint.

Huisvesting

Het bedrijfsplan zegt het volgende over de huisvesting: "Het wenkend perspectief hecht een groot belang aan lokale dienstverlening, dicht bij de inwoners en waar nodig dicht bij het lokale gemeentebestuur. De beschikbaarheid van huisvesting in ieder van de vier gemeenten is daarbij een randvoorwaarde. De ambtelijke fusieorganisatie maakt voor haar taakuitvoering dan ook gebruik van de vier bestaande gemeentehuizen. Het concept van Het Nieuwe Werken wordt geïntroduceerd, waardoor onder andere door de toepassing van slimme ICT-oplossingen flexibiliteit in het gebruik van werkplekken en de toepassing van werktijden ontstaat."

Het beoogde aantal werkplekken was 70% van het personeelstotaal. In het bedrijfsplan wordt berekend dat de huisvestingsbehoefte van de werkorganisatie als gevolg van de toepassing van Het Nieuwe Werken daalt met 1.490 m2, van 7.420 m2 tot 5.930 m2. Dit staat los van mogelijke ontwikkelingen in de huisvestingsbehoefte als gevolg van de intrede van overheidsparticipatie, het organiseren van de dienstverlening meer in nabijheid van de inwoners, formatieve ontwikkelingen op het sociaal domein en mogelijke formatiereductie als gevolg van de taakstelling.

Op 14 mei 2019 sprak het bestuur een voorkeursvisie uit, met één centraal kantoor als 'Thuisbasis' voor de ambtenaren van de BUCH in combinatie met vier zichtbare decentrale gemeente-hubs in de vier gemeenten. In november 2019 kwam een scenarioanalyse 'Visie op huisvesting' uit, waarin vier scenario's verder worden uitgewerkt. Inhoudelijk wordt daarbij uitgegaan van activiteitgerelateerd werken (AGW), hetgeen consequenties heeft voor de inrichting, cultuur en ICT. De BUCH toekomstbestendig huisvesten vergt hoe dan ook een investering in óf nieuwe huisvesting óf duurzame renovatie.

De vier gemeentehuizen zijn alle open ten behoeve van dienstverlening (loketfunctie) aan de inwoners. De domeinen zijn verdeeld over de gemeentehuizen van Castricum, Heiloo en Bergen. In Uitgeest zijn er met name vergaderfaciliteiten.

In 2019 werd berekend dat sprake is van een piekbezetting tussen de 60 en 70 % en een gemiddelde bezetting van 50%. De capaciteit van de gebouwen werd dus voor de helft benut. Er waren in totaal 693 werkplekken voor circa 523 fte (exclusief Buitendienst). Dit is 1,3 werkplek per fte.

Beelden

- Alle medewerkers gingen mee van de samenstellende gemeenten naar de (veel grotere) fusieorganisatie. Er werd niet geselecteerd noch werden (veel) mensen van buiten aangetrokken. Dat betekent dat er een grote ontwikkelbehoefte ontstond. In een grotere organisatie tellen andere vaardigheden dan in een kleinere. Van 'overal over meepraten' wordt verwacht dat medewerkers gefocust zijn en tegelijkertijd wel de noodzakelijke verbindingen leggen.
- Het cultuurtraject 'De BUCH verwelkomt' is in de beleving maar net van start en kwam sowieso te laat. Wel wordt onder het personeel gesteld dat slagen zijn gemaakt in het groeiproces van bloedgroepen naar eenheid. Dat geldt voor de cultuur binnen maar ook naar buiten. Aanvankelijk mocht de BUCH zich niet als aparte entiteit profileren (bijvoorbeeld met een eigen logo), maar dat is aan het veranderen.
- Er worden diverse cursussen georganiseerd (buiten de vakopleidingen), maar de regels die daarbij horen zijn niet vastgesteld. Het loopbaancentrum en opleidingsbureau zijn niet van de grond gekomen. Er is geen mobiliteitsbeleid en de Matchpoint-procedure wordt vaker niet dan wel gevolgd. De 'leuke' ontwikkelactiviteiten zoals de summerschool van de Academie en de (zeer gewenste) 'basisscholing' sluiten in de beleving van medewerkers onvoldoende op elkaar aan.
- Innovatie (bijvoorbeeld datagedreven sturing) is door beginperikelen (nog) niet van de grond gekomen. Deels wordt dit geweten aan de eerste periode waarin het vooral zaak was om de basis op orde te brengen.
- Het ene gemeentehuis is overvol (Castricum), het andere merendeel leeg (Uitgeest).
- In de organisatie en ook bestuurlijk wordt gevoeld dat een (toekomstige) andere huisvesting meer is dan een technische operatie. De mogelijke bestuurlijke consequenties maken dat (nog) geen beslissing over de huisvesting wordt genomen.

Analyse

- Na een moeizame start is zichtbaar dat de organisatie uit de transitieperiode kruipt. Indicatoren zoals het ziekteverzuim en de medewerkerstevredenheid gaan de goede kant op.

- In het begin na de fusie werden alle moeite en (extra) middelen gestoken in het draaiende krijgen van de organisatie. Dat ging ten koste van doelstellingen zoals innovatie en de ontwikkeling van medewerkers. Nu worden voorzichtig hierin de eerste stappen gezet.
- Voorwaarde om de ambitieuze doelstelling te halen, is ook dat organisatie en medewerkers (meer) worden ontwikkeld. De optelsom van de oude gemeenten is niet voldoende om de beoogde kwaliteit te bereiken.
- De ontwikkelingsmogelijkheden helpen ook om op de arbeidsmarkt (meer) potentieel aan te trekken. Een alternatief is het loongebouw optrekken tot boven de schalen die voor de gemeenten gebruikelijk zijn; dit is voor een GR mogelijk.
- De huisvesting is een in het oog springend onderwerp waar de organisatieontwikkeling en de politiek-bestuurlijke gevoeligheid elkaar raken.

4.2 Formatie en kosten van het apparaat

In deze paragraaf gaan we in op de omvang van het gemeentelijk apparaat (werkorganisatie plus eigen onderdelen zoals bestuur en griffie), waarbij gebruik wordt gemaakt van de benchmark die eerder is uitgevoerd. Daardoor kan onder meer een richtinggevende uitspraak worden gedaan over de kwetsbaarheid.

Zowel in de businesscase als in het latere bedrijfsplan wordt aangegeven dat de kwetsbaarheid van de nieuwe organisatie een verbetering inhoudt ten opzichte van de oorspronkelijke organisaties van de (kleinere) gemeenten. Een andere doelstelling is om voldoende mensen aan te trekken op de arbeidsmarkt; de voorheen kleine organisaties konden niet voldoende mensen aantrekken.
Tegen de achtergrond van de beoogde efficiency (en de daarmee samenhangende taakstelling) kan de personeelsomvang naar beneden worden bijgesteld. In het bedrijfsplan staat het volgende over het verminderen van personeel:

- Het percentage overhead (management en ondersteuning) wordt teruggebracht met 30 fte.
- Het aantal leidinggevenden zal bij de start teruggebracht worden van 40 naar 30 fte en op termijn wordt beoogd de omvang nog verder te verminderen.

Zoals hierboven aangegeven, was in het eerste jaar sprake van veel vacatures en een steeds hoger ziekteverzuim. De organisatie was daardoor dermate kwetsbaar dat gesignaleerd werd dat de dienstverlening eronder leed. De OR heeft er meermaals bij de bestuurder op aangedrongen om een onderzoek naar werkdruk en werkstress uit te voeren.

Algemene uitkomsten benchmark formatie en kosten 2019

De totale apparaatslasten (primair proces plus overhead) per inwoner voor Werkorganisatie BUCH liggen 3% lager dan gemiddeld in de referentiegroep. Omgerekend betekent dit dat de apparaatslasten ongeveer € 3,6 miljoen lager liggen dan in vergelijkbare gemeenten.

De formatie met betrekking tot beleid/advies in het primair proces ligt 16% lager ten opzichte van de referentiegroep, omgerekend heeft Werkorganisatie BUCH 15,9 fte minder op beleid/advies.

De apparaatslasten van het primair proces per inwoner liggen 6% lager (€ 5,2 miljoen) dan gemiddeld in de referentiegroep, terwijl ongeveer 3% meer formatie (12,9 fte) wordt ingezet. Werkorganisatie BUCH heeft relatief minder taken uitbesteed (34%) ten opzichte van het gemiddelde in de referentiegroep (41%). Hierna volgen de meest opvallende clusters binnen het primair proces, waarbij vanuit de benchmark niet meteen een verklaring kan worden gegeven[4]:

- Groen (hogere kosten en hogere formatie).

[4] In bijlage 3 is het rapport van de benchmark formatie en kosten Werkorganisatie BUCH 2019 opgenomen.

- Openbare orde en veiligheid (hogere kosten en lagere formatie).
- Verkeer, vervoer en wegen (hogere kosten en lagere formatie).
- Afval (hogere kosten en hogere formatie).
- Sport (lagere kosten en lagere formatie).

De apparaatslasten van de overhead liggen ongeveer 10% hoger (€ 2,4 miljoen) per fte, terwijl ongeveer 6% minder formatie wordt ingezet in vergelijking met de referentiegemeenten. De formatie van Werkorganisatie BUCH bestaat voor 28,9% uit overhead. Gemiddeld in de referentiegroep ligt dit op 30,8%. Het verschil in kosten bij de overhead wordt grotendeels verklaard door de hogere (materiële) kosten van informatisering en automatisering, waarover hierna straks meer.

Beelden van de organisatie met betrekking tot de meest opvallende clusters/categorieën

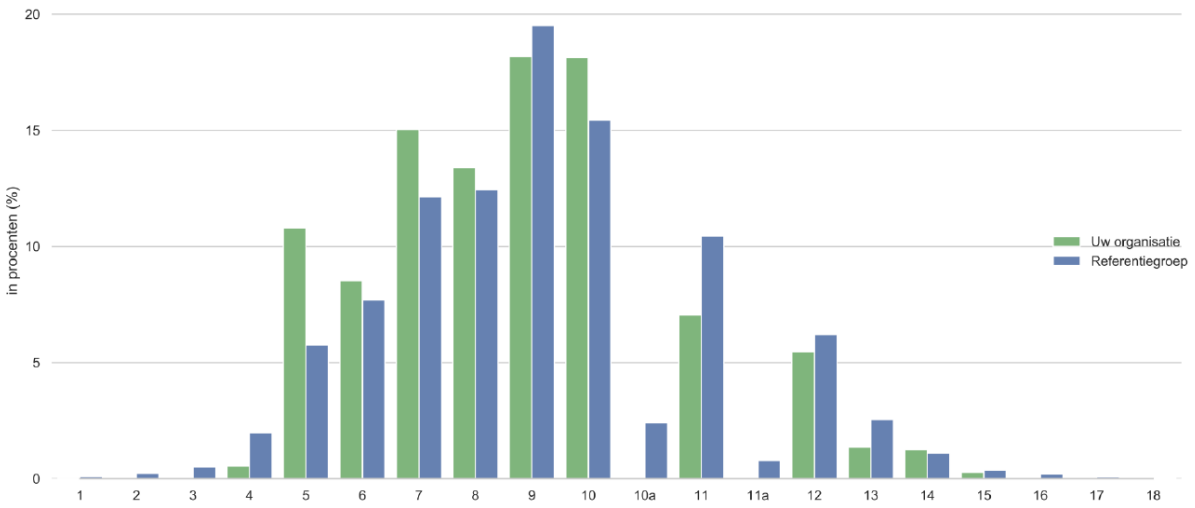
Naar aanleiding van de bovenstaande benchmarkuitkomsten heeft de organisatie het volgende aangegeven:

- Groen: de verschillen in ambitieniveau tussen de gemeenten is een mogelijke verklaring voor het verschil in kosten en formatie. Hierdoor is het lastiger om synergievoordelen te behalen. Daarnaast heeft de BUCH naast de acht actieve begraafplaatsen ook nog verschillende historische begraafplaatsen en een erebegraafplaats. Deze worden op hetzelfde kwaliteitsniveau (A++) onderhouden als een park.
- Openbare orde en veiligheid: het grootste gedeelte van de kosten lijkt te verklaren door de hogere bijdrage aan de veiligheidsregio's. Ook liggen de materiële kosten (voor onder andere materieel en vastgoed zoals brandweerkazernes) aanzienlijk hoger dan gemiddeld in de referentiegroep.
- Verkeer, vervoer en wegen: tot voor kort werden alle kosten met betrekking tot groot onderhoud en investeringen door de gemeente Castricum uit de reguliere exploitatiebegroting gedekt. Dit is een mogelijke verklaring voor een deel van het verschil in kosten. Daarnaast worden alle centrumgebieden van Bergen op A-niveau onderhouden en moet straatreiniging ten gevolge van toerisme vaak op incourante tijden worden gepland. Ook het feit dat diverse kernen direct aan zee liggen, zorgt mogelijk voor hogere kosten ten opzichte van de referentiegroep.
- Afval: Uitgeest, Castricum en Heiloo voeren zelf de taken met betrekking tot afvalinzameling uit, terwijl Bergen deze taken heeft uitbesteed. Daarnaast heeft de BUCH relatief veel afvalbrengstations (6). Samen is dit een mogelijke verklaring voor het verschil in formatie en kosten.
- Sport: het beeld dat de formatie en kosten relatief laag zijn, wordt herkend. Er wordt een hoge werklast en werkdruk ervaren. Op papier is er voldoende beleidscapaciteit maar te weinig uitvoeringscapaciteit.
- Informatisering en automatisering: het verschil in kosten lijkt voor een groot deel verklaard te kunnen worden door extra kosten voor harmonisatie en budgetten voor organisatieontwikkeling en verbeterplannen. Zo lagen ten tijde van de benchmark (in 2019) de kosten voor licenties en contracten een stuk hoger dan in een stabiele situatie; veelal door dubbele softwarekosten en hogere licentiekosten door meer infrastructuur. De hogere kosten voor DIV/DIM worden verklaard doordat op vier verschillende locaties een eigen analoog/digitaal archief en postkamer in stand worden gehouden.

Cluster/categorie	Totale loonkosten	Inhuurkosten
Primair proces: Afval	€ 1 miljoen hoger dan gemiddeld	€ 0,1 miljoen hoger dan gemiddeld
Primair proces: Openbare orde en veiligheid	€ 0,2 miljoen lager dan gemiddeld	€ 0,2 miljoen hoger dan gemiddeld
Primair proces: Verkeer, vervoer en wegen	€ 0,3 miljoen lager dan gemiddeld	€ 0,2 miljoen hoger dan gemiddeld
Primair proces: Belastingen en WOZ	€ 0,3 miljoen lager dan gemiddeld	€ 0,2 miljoen hoger dan gemiddeld
Overhead: Informatisering en automatisering	€ 0,2 miljoen lager dan gemiddeld	€ 1 miljoen hoger dan gemiddeld

Loonschalen

Over de loonschalen kan worden gezegd dat geen sprake is van een zwaardere en duurdere top op de loonruimte:



Figuur 3. De procentuele verdeling van de totale formatie van de BUCH-gemeenten over de functionele loonschalen. In het groen de BUCH, in het blauw de referentiegemeenten

Beelden

- De organisatie moest zich in de eerste jaren nog zetten en bovendien de primaire processen draaiende houden. Medewerkers (en sommigen nog steeds, zoals in de ICT) ervoeren dat als intensief.
- Men weet niet of iedereen inmiddels op zijn plek zit.
- Ambtenaren beleven opwaartse druk in de vraag vanuit bestuur en politiek, omdat nu een grotere organisatie ter beschikking staat. Dit wordt bevestigd door sommige respondenten aan de bestuurderskant: "We hebben een luxeprobleem."
- Er is her en der sprake van doorspecialisatie, waarbij medewerkers die eerder meer generalistisch waren zich toeleggen op specifieke taken.
- Er wordt steeds meer intern samengewerkt.
- Binnen de organisatie klinkt de wens om meer strategisch vermogen. "De opgaven waar we nu voor staan, vragen om andere denkkracht, die heb ik nu niet in mijn organisatie. Bestuurlijk horen we dat niet."
- Het bestuur is tevreden dat de kwetsbaarheid is verminderd ten opzichte van voor de fusie.
- In de beleving heeft de BUCH een betere positie op de arbeidsmarkt dan de voormalige gemeentelijke organisaties op de meeste terreinen. Aanvankelijk werd dit beperkt, omdat de BUCH zich niet als aparte entiteit mocht profileren en er negatieve publiciteit over de organisatie was; later ging dit beter.
  De verbetering op de arbeidsmarkt hoorden we niet voor de ICT en in de ruimtelijke sfeer (en dit is lijn met de landelijke trend waar deze functies gewild zijn).
  Bovendien wordt er vaak op gewezen dat het loongebouw nog steeds is geënt op de schaal van de gemeenten; dit drukt de salarissen ten opzichte van gemeentelijke organisaties die voor vergelijkbare inwoneraantallen (en dan vaak zonder de complexiteit van een ambtelijke fusie) werken.
- Er wordt gesignaleerd dat nieuwe medewerkers minder voeling hebben met de individuele gemeenten. Aan de andere kant kunnen een zekere afstand en professionaliteit ook voordelen hebben.

Analyse

- Het is logisch dat in de eerste tijd de werkdruk hoog was; dat is een normaal fusie-effect.
- Dat effect werd echter versterkt door het feit dat de samenstellende gemeentelijke organisaties niet ruim bemeten waren voordat werd gefuseerd.
- De organisatie zit op dit moment niet in een ruime jas, en moet bovendien vier gemeenten bedienen vanuit het fundamentele uitgangspunt van couleur locale (dus niet alles gelijk tenzij). De benchmarkresultaten geven aan dat de organisatie onder het gemiddelde zit van vergelijkbare organisaties. Op enkele terreinen is dat niet het geval, waarbij de ICT er het meest uitspringt. Hierover hieronder meer.
- Verlaging van de kwetsbaarheid van de organisatie, doorgaans een doelstelling die het meest prominent wordt behaald met een ambtelijke fusie, staat (licht) onder druk door de relatief geringe omvang van de organisatie en de doorspecialisatie die hier en daar wordt gesignaleerd.

4.3 ICT

Zoals hierboven al enige malen aangehaald, vormt de ICT een specifiek aandachtpunt in deze evaluatie.

In het bedrijfsplan was een bedrag voorzien van € 350.000[5] voor desintegratiekosten waarin ook ruimte voor ICT-projecten voor de vorming van de BUCH was opgenomen. Dit bedrag bleek ruimschoots ontoereikend, om tot één ICT-omgeving voor de BUCH te komen. Wat hier mogelijk een rol heeft gespeeld, is dat bij het opstellen van de businesscase en het bedrijfsplan een onvolledig beeld bestond van de ICT-uitgangssituatie[6] en er onvoldoende rekening is gehouden met de benodigde ICT-investeringen[7].

In september 2016 werd een aanvullend ICT-budget gevraagd. Er is een aanvullend voorstel richting de raden ingediend om tot een gefaseerde harmonisatie te komen. Deze gefaseerde harmonisatie bestond eruit dat er één separate geharmoniseerde ICT-omgeving gebouwd is, het zogeheten 'vijfde huis', waarin stapsgewijs de taakondersteuning voor de processen werd overgeheveld. Als dan alles is overgezet, worden de oude omgevingen van de vier intredende gemeenten uitgezet. Het ging om een bedrag van € 4.015.000 dat in de periode van 2017 tot en met 2020 zou worden terugverdiend en aan de gemeenten uitgekeerd. Deze taakstelling is door middel van een aantal incidentele meevallers gedekt, waarvan sommigen niet direct gerelateerd zijn aan de ICT-investering[8]. Hiervan staat nog een bedrag van € 1,3 miljoen open[9].

De primaire doelstelling van het vijfde huis was één ICT-omgeving met één ondersteunende applicatie per proces. Dat dit een knellend probleem is, is onder meer in 2017 door de OR op de agenda gezet. De OR wees erop dat de problemen met I&A door medewerkers als een groot knelpunt werden ervaren, met gevolgen voor welzijn en werkdruk. Medewerkers wezen onder meer op het werken met verschillende inlogcodes en softwarepakketten per gemeente, wat als zeer omslachtig en belemmerend ervaren werd. Ook later heeft de OR nog meerdere malen gewezen op ICT-problemen.

Inmiddels is er voor de BUCH één omgeving beschikbaar en is er voor de meeste processen geharmoniseerd op één applicatie. Een aantal projecten loopt nog, zoals voor burgerzaken en voor het zaaksysteem/DMS, en sommige projecten hebben door technische problemen vertraging opgelopen (mid-office). Voor beheer openbare

[5] Betreft de post desintegratiekosten uit het bedrijfsplan.
[6] Zo is er in de 0-meting bij de businesscase van Bergen en Uitgeest over ICT geen informatie beschikbaar.
[7] Het is niet meer te reconstrueren wat er voor de ICT-transitie is begroot. Volgens de businesscase is er een bedrag van € 100.000 van het frictiebudget van € 2 miljoen voor ICT gereserveerd. In het bedrijfsplan wordt er een bedrag van € 350.000 van het frictiebudget van € 2 miljoen gereserveerd. Wij kunnen geen aansluiting maken tussen deze begrotingsstaten.
[8] Zoals meevallers in de reservering voor WW-gelden.
[9] Hiervan is recentelijk aangegeven dat dit naar de periode 2021-2024 doorschuift, naar aanleiding van aanwijzingen uit de kaderbrief van de provincie.

ruimte moet de harmonisatie naar één applicatie nog plaatsvinden. Ook de systemen (iBabs, NotuBiz, etc.) die de stukkenstroom naar de gemeenten ondersteunen, zijn nog niet geharmoniseerd.

Het in 2016 toegekende budget is niet alleen besteed aan de kosten van de transitie en het bouwen van het vijfde huis, maar ook aangewend om een aantal (structurele) kosten te dekken waar de begroting niet in voorzag. Het gaat om totaal een bedrag van € 1,2 miljoen[10]. Dit betreft dan de volgende posten:

- Noodzakelijke uitbreiding van licenties en rechttrekken van het aantal licenties met het aantal gebruikers.
- Kosten voor extra functionaliteiten die voor sommige intredende gemeenten niet beschikbaar waren. Er is gestandaardiseerd op het hoogste niveau.
- Kosten voor inhuur op een aantal beheertaken die voorheen in de domeinen lagen en daar begroot waren.
- Doorbelasting naar de oorspronkelijke I&A-afdelingen waarin de ICT-begroting van BUCH niet heeft voorzien. Uitgangspunt van de ICT-begroting was de som van de ICT-begroting van de intredende gemeente.
- Meer frictiekosten dan voorzien door een langere periode waarin het nodig is om de oude omgevingen in de lucht te houden.
- Extra kosten voor functionaliteiten die voortvloeien uit nieuwe wetgeving die na 2016 in werking is getreden.

Deze kosten zullen ook in de komende periode aan de orde zijn en vereisen dat er een bedrag van circa € 300.000 in de ICT-begroting wordt gevonden om ook in structurele zin deze kosten te dekken.

Beelden

- Hoewel de applicaties voor een belangrijk gedeelte zijn geharmoniseerd, wil dat nog niet zeggen dat dit ook geldt voor de processen. In de afgelopen periode lag de nadruk vooral op de 'harde' kant van de ICT en is er beperkt aandacht geweest voor het stroomlijnen van de processen. In één en dezelfde applicatie worden vaak nog vier werkwijzen ondersteund. De redenen die daarvoor worden opgegeven, zijn dat:
  - het historisch gezien zo gegroeid is en teams nog op dezelfde wijze opereren als voorheen
  - de gemeenten verschillende keuzen hebben gemaakt en andere eisen stellen aan processen (zonder dwingende noodzaak)
  - de gemeenten een ander karakter en kleur hebben en daarmee noodzakelijkerwijs andere eisen stellen.
- Meer harmonisatie bespaart uitvoeringskosten én ICT-kosten. Het eerste punt kan de BUCH zonder verdere afstemming oppakken. Een voorbeeld dat genoemd werd in de interviews, betreft handhaving in het fysieke domein. Het tweede punt vereist dat de gemeenten meer meedenken met de BUCH en hun eisen zo stellen dat ze eenvoudiger uitvoerbaar zijn. Een simpel voorbeeld vormen de uitingen van de gemeenten. Op het moment dat alle gemeenten gebruik maken van uniforme templates (waarbij het logo nog wel een variabele kan zijn), hoeft de BUCH niet voor elk soort brief vier verschillende varianten te maken. Ten slotte vereist het derde punt bestuurlijke en soms politieke afstemming om meer uniformiteit in de uitvoering te krijgen.
- Richting de verdere toekomst is er in de informatievoorziening meer nodig dan alleen optimalisatie van processen. De ICT-functie van organisaties verandert fundamenteel. ICT verdwijnt naar de cloud en de nadruk komt veel meer te liggen op waardecreatie in de opgave en (primaire) processen. Dit vereist een verandering in de ICT-organisatie van beheer naar ontwikkeling en van uitvoering naar regie. Er ligt een directieopdracht om tot een duurzame informatievoorziening van de BUCH te komen. Ook omdat de huidige werkplek in economische zin is afgeschreven en aan vervanging toe is. Vrij recentelijk is daartoe met een aantal partijen een verkenning[11] geweest om te bezien hoe de markt de BUCH daarin kan ondersteunen. De projectleider van deze directieopdracht is echter niet meer werkzaam bij de BUCH. Het project ligt daarmee op dit moment stil. Het risico bestaat dat de BUCH te lang bezig blijft met de basis op orde brengen en daarmee onvoldoende aangehaakt is bij nieuwe ontwikkelingen als datagedreven werken.

---

[10] Eigen analyse van het I&A-team.
[11] KPN, Simac, Cegeka, Solvinity, Peopleware, Fujitsu.

Analyse

- Bij de vorming van de BUCH is er onvoldoende rekening gehouden met ICT. Dat is rechtgetrokken met de aanvullende incidentele gelden voor het vijfde huis. De doelstellingen van het vijfde huis zijn in de afgelopen jaren voor een belangrijk gedeelte behaald, maar nog niet volledig. Ook is een deel van het incidentele budget besteed aan structurele uitgaven. Nu de grootste slagen in de transitie zijn uitgevoerd, is het van belang dat er door middel van bijvoorbeeld een ICT-benchmark preciezer wordt gekeken naar de kosten van ICT, wat daarvoor wordt geleverd en hoe dit zich verhoudt tot vergelijkbare partijen.
- De keuze om via het vijfde huis naar een gemeenschappelijke ICT-omgeving te gaan, was gegeven de omstandigheden begrijpelijk, maar wel relatief kostbaar. Met meer en een betere voorbereiding waren ook andere oplossingen denkbaar (bijvoorbeeld alle gemeenten naar de beste ICT-omgeving van één van de intredende gemeenten migreren of eerst zorgen dat er één integrale ICT-omgeving staat en dan in één stap alle intredende gemeenten daarheen verhuizen). Dat had de periode van dubbele systemen met dubbele beheer- en licentiekosten kunnen verkorten of vermijden.
- Er is nog veel winst te behalen in het verder optimaliseren van de processen. In de informatievoorziening zou de komende periode de nadruk moeten verschuiven van ICT-projecten naar optimalisatieprojecten. Deels staat de BUCH hier zelf aan de lat. Maar deels heeft zij daar ook de gemeenten voor nodig om te bekijken hoe binnen kaders de couleur locale kan worden vormgegeven en tevens een optimale bedrijfsvoering is geborgd.
- Richting de nabije toekomst is het van belang vaart te maken met het sourcing-project en de noodzakelijke vervanging van de werkplek aan te grijpen om de informatievoorziening van de BUCH toekomstbestendig te maken. Het is daarbij van belang niet te veel in de ‘basis op orde’ te blijven hangen.

5. Kosten

In dit hoofdstuk gaan we ten aanzien van de K van kosten in op de doelstelling, de feitelijke ontwikkeling en de beleving.

5.1 Drie financiële doelstellingen

De businesscase van 29 oktober 2014 was het eerste document waarin de financiële doelstellingen inzake de BUCH-samenwerking werden gekwantificeerd. In deze businesscase was sprake van een initiële investering van € 2.988.500 en twee varianten qua besparingspotentieel (7,5% en 12,5%) waarmee dit incidentele bedrag zou kunnen worden terugverdiend (en vervolgens structureel zou kunnen worden bespaard).

In het bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' van 13 mei 2015 zijn de volgende (financiële) doelen met betrekking tot de taakstelling van de BUCH opgenomen:

1. Werkorganisatie BUCH wordt belast met een financiële taakstelling van 10%, te realiseren in de eerste vier jaar van de samenwerking.
    a. 60% van de taakstelling wordt geherinvesteerd in de organisatie.
    b. 40% van de taakstelling vloeit terug naar de gemeenten.
2. De incidentele middelen worden binnen vijf jaar na aanvang inverdiend.
3. In de begroting 2021 worden hernieuwde afspraken gemaakt over de (eventuele) taakstelling op Werkorganisatie BUCH en de verhoudingen in herinvesteren versus terugvloeien.

5.2 Financiële doelstelling 1: taakstelling

5.2.1 Doelstelling

Hieronder wordt financiële doelstelling 1 nader uitgewerkt. In het bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' is over dit financiële doel het volgende opgenomen:

Financieel doel 1: Werkorganisatie BUCH wordt belast met een financiële taakstelling van 10% ten opzichte van het ingebrachte budget door de vier gemeenten bij aanvang van Werkorganisatie BUCH op 1 januari 2017. In het bedrijfsplan kwam 10% overeen met € 5,3 miljoen; in de begroting 2017/2018 is de taakstelling vastgeklikt op € 5,6 miljoen[12]. Deze taakstelling wordt gerealiseerd in de eerste vier jaren na aanvang van Werkorganisatie BUCH. Uitgaande van een start per 1 januari 2017, is de taakstelling in 2020 gerealiseerd. De taakstelling van 10% wordt als volgt onderverdeeld in twee subdoelen:

- **Financieel doel 1a:** jaarlijks wordt 60% van de gerealiseerde taakstelling op de exploitatie van Werkorganisatie BUCH structureel geherinvesteerd in de ambtelijke organisatie. Deze middelen worden ingezet ten behoeve van het realiseren van het wenkend perspectief, de kwaliteitsimpuls en daarmee de doorontwikkeling van het organisatiemodel.
- **Financieel doel 1b:** jaarlijks vloeit 40% van de gerealiseerde taakstelling op de exploitatie van Werkorganisatie BUCH structureel terug naar de individuele gemeentelijke begrotingen. Deze middelen gelden ter dekking van de bijdragen aan de incidentele middelen, de (eventuele) in de gemeentelijke

[12] In de periode tussen de oplevering van het bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' en de start van Werkorganisatie BUCH is een aantal posten toegevoegd aan de begroting. De totale startbegroting 2017/2018 van Werkorganisatie BUCH bedroeg daarmee € 56 miljoen. De te behalen taakstelling, 10% van de totale begroting, komt daardoor uit op € 5,6 miljoen.

begrotingen opgenomen taakstellingen op de bedrijfsvoering in 2017 en verdere jaren, en als direct financieel voordeel als gevolg van de samenwerking.

In het bedrijfsplan is een tabel opgenomen om het verloop van de taakstelling over de jaren weer te geven. Hierbij is duidelijk dat de begroting van Werkorganisatie BUCH in de periode 2017-2020 structureel daalt met 40% (financieel doel 1b). In de volgende tabel is het verloop van de taakstelling gepresenteerd, op basis van de vastgeklikte structurele taakstelling van € 5,6 miljoen in 2016.

De taakstelling begint gelijk bij de start van Werkorganisatie BUCH met 2,5% van de begroting en loopt op tot 10% in 2020, zoals de volgende tabel laat zien:

Kostensoort (in miljoenen €)	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
Totale inbreng begroting vier gemeenten	€ 56,0		€ 53,2		€ 51,8		€ 50,4	
Taakstelling werkorganisatie	€ 1,4	2,5%	€ 2,8	5,0%	€ 4,2	7,5%	€ 5,6	10,0%
Herinvestering wenkend perspectief (60%)	€ 0,84	1,5%	€ 1,68	3,0%	€ 2,4	4,5%	€ 3,2	6,0%
Deel begroting BUCH naar gemeenten (40%)	€ 0,56	1,0%	€ 1,12	2,0%	€ 51,0	3,0%	€ 50,5	4,0%
Structurele begroting na reductie (40%)	€ 55,44		€ 54,88		€ 54,32		€ 53,76	

Bron: eigen bewerking op basis van bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart', Werkorganisatie BUCH (13 mei 2015).

Richtingen om financieel doel 1 in te vullen

In het bedrijfsplan worden de volgende richtingen aangegeven om de taakstelling in de jaren 2017-2020 in te vullen:

- Reductie van het aantal leidinggevenden. Citaat uit het bedrijfsplan:
  Van de circa 40 fte leidinggevenden in de vier ambtelijke organisaties zal, uitgaande van het gepresenteerde organisatiemodel, bij aanvang van Werkorganisatie BUCH minder dan 30 fte terugkeren in een leidinggevende positie. Op termijn (2020) wordt beoogd de omvang van deze leidinggevende capaciteit nog verder terug te brengen.[13]
- Reductie van de omvang van de ondersteunende functies (managementondersteuning). Citaat uit het bedrijfsplan:
  Het percentage overhead (management en ondersteuning) van de vier ambtelijke organisaties tezamen ligt momenteel rond de 35%. Kijkend naar benchmarks van ambtelijke organisaties van een omvang van ongeveer 700 fte/ 100.000 inwoners, zou een streefpercentage van 27% overhead op zijn plaats zijn. Naast voornoemde reductie op de managementcapaciteit, lijkt het dus tevens mogelijk om de omvang van de ondersteunende functies af te bouwen. Indicatief kan gesteld worden dat een omvang van 160-170 fte (in plaats van de ruim 200 fte op dit moment) in de ondersteunende functies toereikend zou moeten zijn om de organisatie te bedienen.
- Natuurlijk verloop 2017-2020 van leidinggevenden en formatie in de ondersteunende functies. Citaat uit het bedrijfsplan:

[13] Een belangrijke rol in de aansturing wordt toegedicht aan de teammanagers. Een citaat uit het bedrijfsplan (pagina 31): *De teammanager is verantwoordelijk voor de cyclus van beoordelen, ontwikkelen en belonen van de medewerkers binnen het team. Daarnaast faciliteert de teammanager het proces van persoonlijke groei, van teamontwikkeling en van prestatieverbetering naar gelang de behoefte van een team en/of het individu. De teammanager faciliteert en stimuleert de integraliteit zowel binnen het domein als domeinoverstijgend. Hij/zij neemt deel aan het managementoverleg van het betreffende domein. De teammanagers sturen ieder een team van 30 tot 40 fte aan. Dit vraagt van de medewerkers om zelfstandigheid en zelfsturende competenties.* Op pagina 34 van het bedrijfsplan staat als onderdeel van de doorontwikkeling naar 2020 aangegeven: *Toewerken naar meer zelfsturing in de organisatie; dit vraagt om verantwoordelijkheden laag in de organisatie, verdere reductie van managementcapaciteit en taakvolwassen medewerkers/professionals.* (onderstreping toegevoegd door redactie)

In beide gevallen kan zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van het natuurlijk verloop dat wordt voorzien in de periode 2017 tot en met 2020.

- Vacatureruimte (en invulling hiervan). Citaat uit het bedrijfsplan:
  Vacatureruimte die reeds in aanloop naar de start van Werkorganisatie BUCH ontstaat, zal ook na 1 januari 2017 kritisch worden beschouwd naar de mate waarin (structurele) invulling ervan noodzakelijk is.
- Externe inhuur terugbrengen. Citaat uit het bedrijfsplan:
  Externe inhuur kan worden teruggebracht, doordat Werkorganisatie BUCH robuust genoeg is om voormalige kwetsbaarheid in eigen huis op te lossen.
- Inkoopvoordelen. Citaat uit het bedrijfsplan:
  Inkoopvoordelen zullen ontstaan in relatie tot faciliteiten, inhuur en ICT-voorzieningen.

Opties voor herinvestering gerealiseerde taakstelling

Ten aanzien van de beoogde herinvestering van de gerealiseerde taakstelling (financieel doel 1a, de eerdergenoemde 60% van de taakstelling,) in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie wordt in het bedrijfsplan opgemerkt dat aan het volgende kan worden gedacht:

1. Aantrekken van kwalitatief hoogwaardig personeel.
2. Aantrekken van personen voor invulling van specialistische functies.
3. Investeringen op het gebied van wijkgericht werken in sociaal en ruimtelijk domein.
4. Investeringen in innovaties en vernieuwende werkwijzen.
5. Investeringen in digitalisering en ICT-voorzieningen in de richting van inwoners.

Tweemaal wijziging doelstelling 1 en 2

Er zijn twee momenten waarop de financiële doelstellingen 1 en 2 zijn aangepast. Het eerste moment is bij de besluitvorming rond het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling. Hierbij is een motie[14] aangenomen met betrekking tot de bestemming van het besparingspotentieel (60% en 40% van de structurele taakstelling). In de motie wordt de colleges opgedragen om te bewerkstelligen dat het bestuur van Werkorganisatie BUCH:

- via de colleges in 2020 op basis van een evaluatie een voorstel doet over beëindigen dan wel voortzetten van de impuls (60% herinvesteren van de structurele taakstelling in de ambtelijke organisatie) na de eerste vier jaren
- in de periode 2017-2020 jaarlijks inzicht aan de raad geeft waarvoor de begrote extra impuls (60%) voor het komende jaar zal worden aangewend
- in de periode 2017-2020 jaarlijks aan de raad een voortgangsrapportage verstrekt waarin wordt ingegaan op:
  - de realisatie van het bezuinigingspotentieel
  - de uitgaven die gedaan zijn ten behoeve van het wenkend perspectief
  - de realisatie van de doelstellingen van het wenkend perspectief.

Het tweede moment vond plaats rond het Verbeterplan. Door in te stemmen met scenario 3c (uit het Verbeterplan) is ervoor gekozen om de structurele taakstelling van 10% door te schuiven van 2017-2020 naar de periode 2021-2024.

[14] Motie 'Besluitvorming Werkorganisatie BUCH', raadsfracties PvdA, CDA en SP gemeente Castricum (24 juni 2015).

5.2.2 Feiten financiële doelstelling 1

Communicatie over de voortgang van realisatie van de structurele taakstelling (financiële doelstelling 1a en 1b) in de P&C-gerelateerde documenten

In deze paragraaf maken we een analyse van de manier waarop door Werkorganisatie BUCH in de P&C-cyclus is gerapporteerd over de voortgang van de taakstelling sinds de start.

Startbegroting 2017-2018

In de begroting 2017-2018 is de volgende tabel opgenomen, waarin de beoogde invulling van de structurele taakstelling in de jaren 2018-2021 wordt weergegeven. De posten worden als volgt toegelicht:

- Personeel structureel: door natuurlijk verloop en verminderen tijdelijke aanstellingen en inhuur.
- ICT-exploitatiekosten: door verminderen applicaties richting benchmark M&I.
- ICT-data en telefonie: door aanbestedingsresultaat en marktontwikkelingen.

Posten	2018	2019	2020	2021
Personeel structureel	€ 780.000	€ 1.370.000	€ 1.865.000	€ 2.034.000
ICT-exploitatiekosten	€ 112.000	€ 225.000	€ 337.000	€ 449.000
ICT-data en telefonie	€ 29.000	€ 58.000	€ 87.000	€ 117.000
Totaal	**€ 921.000**	**€ 1.653.000**	**€ 2.289.000**	**€ 2.600.000**

Deze tabel geeft dus inzicht in op welke posten financieel doel 1 gerealiseerd zou moeten worden. Uit deze tabel blijkt dat het grootste gedeelte van de structurele taakstelling van € 2,6 miljoen behaald zou moeten worden door een structurele verlaging van ruim € 2,0 miljoen aan personele kosten. Het restant van ongeveer € 0,5 miljoen van de structurele taakstelling zou behaald moeten worden door het verlagen van de ICT-kosten.

2017: eerste (mei 2017) en tweede (oktober 2017) tussenrapportage; jaarrekening 2017

In de tussenrapportage mei 2017 wordt op hoofdlijnen over bovenstaande drie elementen gerapporteerd. In de tussenrapportage oktober 2017 wordt ook op hoofdlijnen gerapporteerd over de voortgang. Hierbij wordt in de toelichting de volgende passage opgenomen: *"…ons perspectief voor 2018 en verder is dat we moeten investeren in kwaliteit van dienstverlening. Daarbij willen we opmerken dat gelijktijdig investeren in kwaliteit en per 2018 structureel € 800.000 besparen (vastgestelde taakstelling) op gespannen voet met elkaar leven…".*

Ook wordt voor het eerst gerefereerd aan de autonome ontwikkelingen (onder andere de nieuwe cao voor gemeenten) en aanvullende kosten door volumestijgingen in het sociaal domein (€ 600.000). Daarnaast wordt onder het kopje 'efficiënt werken' ook een aantal zaken benoemd die reeds door de BUCH-organisatie zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij om nieuwe functies die nog niet bestonden in de oude organisaties en die binnen de huidige organisatie zijn gerealiseerd en/of andere zaken die wel zijn gerealiseerd, maar niet zijn doorbelast aan de gemeenten. Dit betreft:

- sleutelfuncties (CISO, informatiemanager, informatiearchitect en twee procesregisseurs): € 420.000 (structureel)
- buitenregisseurs: € 815.000 (structureel)
- Microsoft-licenties: € 100.000 (structureel).

Deze meerkosten (die in de BUCH-begroting zijn opgevangen) zijn niet expliciet aan de taakstelling c.q. financieel doel 1 gekoppeld.

In de jaarrekening 2017 staan bij de strategische doelen de seinen met betrekking tot grip houden en realiseren van de taakstelling op rood: *"…de incidentele taakstelling voor 2017 is gerealiseerd. Echter het realiseren van structurele bezuinigingen is gezien het Verbeterplan op dit moment niet opportuun"*.

2018: Verbeterplan 'Samen naar beter'; eerste en tweede voortgangsrapportage; jaarrekening 2018

In het eerste kwartaal van 2018 wordt het Verbeterplan 'Samen naar beter' gepresenteerd, waarin verschillende scenario's voor Werkorganisatie BUCH staan opgenomen. Er is gekozen voor scenario 3c. De keuze voor dit scenario had onder meer tot gevolg dat de structurele taakstelling van 10% werd opgeschort.

In de toelichting op scenario 3c wordt de volgende passage opgenomen:

"Wij ervaren dat het opleggen van een taakstelling aan een organisatie die in transitie is en die tegelijkertijd een transformatie moet doormaken, niet mogelijk is. Een cirkelredenering lijkt te ontstaan. De organisatie heeft budget nodig om de transformatie te kunnen uitvoeren om uiteindelijk mogelijk een besparing te realiseren. Echter, dat budget komt pas vrij op het moment dat een besparing wordt gerealiseerd."

Daarna wordt verwezen naar een aantal onderzoeken (onder andere UW Samenwerking), waaruit zou blijken dat ambtelijke samenwerkingen niet per definitie tot lagere kosten hoeven te leiden, maar dat dit voor een groot deel afhankelijk is van de mate van harmonisatie van werkzaamheden voor de verschillende gemeenten.

Ook wordt in het Verbeterplan wederom een overzicht opgenomen met autonome ontwikkelingen en wensen van de gemeenten die binnen de begroting van de BUCH zijn opgelost:

Omschrijving	Reden wijziging	Bedrag
CISO	Autonoom	€ 94.500
Informatiearchitect	Autonoom	€ 66.500
Informatiemanager	Autonoom	€ 84.000
Informatieadviseur (5x)	Autonoom	€ 369.000
Strategisch adviseur (6x)	Wens gemeenten	€ 567.000
Gebiedsregisseurs (7x)	Wens gemeenten	€ 714.000
Totaal		**€ 1.895.000**

De genoemde onderwerpen komen voor een groot deel overeen met de opsomming die in de tweede tussenrapportage van (oktober) 2017 zijn opgenomen. In de toelichting wordt door de BUCH voor het eerst de relatie gelegd van dit overzicht met het realiseren van de structurele taakstelling: *"Feitelijk door het niet in rekening brengen van de kosten gemoeid met deze functies maar door ze binnen de bestaande loonsom op te vangen, is een structurele bezuiniging gerealiseerd van € 1.895.000. Kosten die een gemeente normaal gesproken extra had moeten maken als zij deze binnen de eigen organisatie gerealiseerd had willen hebben."*

In zowel de eerste voortgangsrapportage 2018 als de tweede voortgangsrapportage 2018 wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over de voortgang van de taakstelling. Hierbij wordt bij het onderdeel strategische doelen aangegeven dat de seinen met betrekking tot het behalen van de taakstelling op rood staan. In de jaarrekening 2018 wordt daarentegen gerapporteerd dat de seinen op groen en oranje staan. In de jaarrekening 2018 is niet terug te vinden c.q. wordt niet beargumenteerd hoe dit verschil in de beoordeling van de voortgang op de taakstelling ten opzichte van de voortgangsrapportages uit 2017 is ontstaan.

2019: begroting, eerste voortgangsrapportage, tweede voortgangsrapportage

In de begroting 2019 wordt verwezen naar de besluitvorming omtrent de taakstelling in het Verbeterplan 'Samen naar beter'. Specifiek voor de structurele taakstelling van 10% betekent dit dat het bestuur van Werkorganisatie BUCH heeft besloten om deze door te schuiven van 2017-2020 naar 2021-2024.

In de eerste en de tweede voortgangsrapportage 2019 wordt niet meer specifiek gerapporteerd over de taakstelling. Bij de strategische doelen is de indicator 'grip houden en realiseren van de taakstelling' ook niet meer opgenomen. Hierover wordt niet meer gerapporteerd. Er wordt wel een *kwalitatieve* update gegeven van de voortgang op de inhoudelijke thema's uit het Verbeterplan.

2020: begroting

In de begroting 2020 wordt geen expliciete aandacht besteed aan de voortgang op het behalen van de taakstelling.

Ontwikkeling begroting BUCH 2017-2020

In de volgende tabel is het verloop van de begroting van Werkorganisatie BUCH voor de periode 2017-2021 opgenomen. Uit de tabel wordt duidelijk dat de structurele begroting gegroeid is van € 56,81 miljoen in 2017 naar € 72,5 miljoen in 2021. In de tabel zijn de structurele wijzigingen opgenomen.

Begroting BUCH	2017	2018	2019	2020	2021
Aanvang begrotingsjaar	€ 56.807.000	€ 58.085.000	€ 57.948.000	€ 57.286.000	€ 57.943.000
Autonoom	€ 513.000	€ 1.476.000	€ 2.796.000	€ 3.781.000	€ 4.833.000
Diverse voordelen BUCH	-€ 224.000	-€ 311.000	-€ 519.000	-€ 713.000	-€ 161.000
Omgevingswet	€ 0	€ 0	€ 581.000	€ 1.193.000	€ 943.000
Plustaken gemeenten	€ 0	€ 302.000	€ 479.000	€ 409.000	€ 415.000
Taakstelling	€ 0	€ 0	€ 868.000	€ 1.346.000	€ 1.633.000
Verbeterplan structureel	€ 0	€ 2.903.000	€ 2.903.000	€ 2.903.000	€ 2.903.000
Diverse wijzigingen	€ 0	€ 164.000	€ 3.176.000	€ 3.901.000	€ 3.987.000
	€ 57.096.000	*€ 62.619.000*	*€ 68.232.000*	*€ 70.106.000*	*€ 72.496.000*
Incidenteel	€ 925.000	€ 4.796.000	€ 4.070.000	€ 864.000	€ 0
Totaal	**€ 58.021.000**	**€ 67.415.000**	**€ 72.302.000**	**€ 70.970.000**	**€ 72.496.000**

Bron: eigen bewerking tabel verloop begroting BUCH op basis van begrotingen en jaarrekeningen Werkorganisatie BUCH.

In de tekst hieronder worden de meest opvallende posten nader toegelicht:

- Onder de post 'autonome ontwikkelingen' zijn cao-wijzigingen, stijgingen van pensioenpremies en indexaties meegenomen. Samen zorgen deze autonome ontwikkelingen voor een stijging van ongeveer € 4,8 miljoen in de begroting 2021 ten opzichte van de begroting 2017.
- Ook extra taken die uitgevoerd worden voor de gemeenten, 'plustaken gemeenten', en de nieuwe taken met betrekking tot de Omgevingswet zorgen samen voor een structurele stijging van ongeveer € 1,4 miljoen in de begroting voor 2021 ten opzichte van 2017.
- De aanvullende bijdragen van de gemeenten aan de BUCH naar aanleiding van het Verbeterplan zorgen voor een structurele stijging van de begroting van € 2,9 miljoen.
- De post 'diverse wijzigingen', waarin onder andere de kosten voor de overdracht van materieel door de gemeenten aan de BUCH (€ 2,3 miljoen), kosten naar aanleiding van het overdragen van jeugd & gezin-coaches aan de BUCH (€ 0,5 miljoen) en kosten naar aanleiding van de evaluatie van de dienstverlening (€ 0,8

miljoen) zijn meegenomen, zorgen voor een structurele stijging van de begroting van de BUCH van ongeveer € 4,0 miljoen.

Op basis van bovenstaande analyse zien wij dat een groot deel van de stijging van de BUCH-begroting over de periode 2017-2021 wordt veroorzaakt door factoren die niet per se samenhangen met het zijn van een ambtelijke fusieorganisatie. De gemeenten zouden met een eigen ambtelijke organisatie ook zijn geconfronteerd met oplopende kosten als gevolg van bijvoorbeeld autonome ontwikkelingen, de Omgevingswet en aanvullende taken.

Invulling taakstelling

In de analyse van de communicatie over de taakstelling in de P&C-cyclus is een aantal voorbeelden naar voren gekomen van alternatieve manieren om de taakstelling in te vullen. In de notitie 'Voortgang taakstelling de BUCH' worden de volgende manieren genoemd:

- Minder meer. Een besparing in natura, waarbij de ambtelijke fusie ervoor zorgt dat de toename van bepaalde kosten lager is dan in geval de gemeenten volledig zelfstandig waren gebleven.
- Besparingen door meer werkzaamheden te verrichten voor bestaande taken dan oorspronkelijk is afgesproken (zonder dat hiervoor kosten in rekening gebracht worden). Denk aan de onafhankelijke klachtencommissie Jeugd of de aanvullende kosten van de Omgevingswet.
- Niet volledig doorberekenen van kosten in verband met uitbreiding van taken en nieuwe taken. Denk aan kosten van overhead die in een aantal gevallen niet zijn doorberekend.

In de volgende tabel zijn de gerealiseerde structurele taakstellingen van de BUCH vanaf de start van de werkorganisatie tot en met de begroting 2021 gepresenteerd.

Omschrijving gerealiseerde taakstelling	(60%)	(40%)
Functionaris gegevensbescherming bespaard		€ 3.250
Privacy officer bespaard		€ 79.013
Bestuursadviseur/strategisch adviseurs (6 fte; schaal 12)	€ 614.172	
Informatiemanager bespaard (schaal 11)	€ 91.000	
Informatiearchitect bespaard (schaal 10)	€ 81.000	
Lagere kosten IT-audit		€ 9.486
Gebiedsregisseurs & programmamanager I&A (schaal 13)	€ 885.192	
Microsoft-licenties		€ 400.000
Gedragskundige jeugddomein (schaal 11)	€ 91.484	
Onafhankelijke klachtencommissie Jeugd		€ 1.070
Consulenten ICR in dienst i.p.v. inhuur via Groei Mee	€ 59.500	
Intensieve casusregie	€ 256.333	
Milieutaken ODIJ		€ 112.000
Aanvullende ICT-investeringen	€ 94.000	
Algemeen directeur en twee teamleiders	€ 340.000	
Kosten ICT-onderhoud		€ 500.000
Taakstelling begroting 2021-2024		€ 800.000
Totaal	**€ 2.512.681**	**€ 1.904.819**

Bron: eigen bewerking bijlage notitie 'Voortgang taakstelling', Werkorganisatie BUCH d.d. 25 mei 2020.

In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen:

- taakstellingen die structureel voor lagere kosten zorgen (40%), en daarmee een rechtstreeks voordeel voor de gemeenten zijn
- gerealiseerde taakstellingen door extra taken binnen de bestaande begroting van de BUCH op te lossen (60%), waarvoor anders aanvullend budget vanuit de gemeenten zou moeten worden gevraagd.

Hierbij moet opgemerkt worden dat de individuele posten door ons niet nader onderzocht zijn. In de eigen analyse van Werkorganisatie BUCH in de notitie 'Voortgang taakstelling' worden ook synergievoordelen meegenomen, waarbij financiële resultaten die rechtstreeks in de begroting van de gemeenten terechtkomen (bijvoorbeeld door een aanbestedingsresultaat) ook worden meegeteld. In onze visie wijken deze (synergie)voordelen af van de oorspronkelijke financiële doelstelling om het kostenniveau van de ambtelijke organisatie van Werkorganisatie BUCH te verlagen. Daarom laten wij de synergievoordelen in onze analyse buiten beschouwing. Het bestuur heeft onlangs wel besloten om ook deze synergievoordelen die in de begrotingen van de individuele gemeenten zijn geland, als gerealiseerde taakstelling mee te rekenen.

In de volgende tabel wordt voor financiële doelstelling 1a en 1b de meest actuele invulling weergegeven.

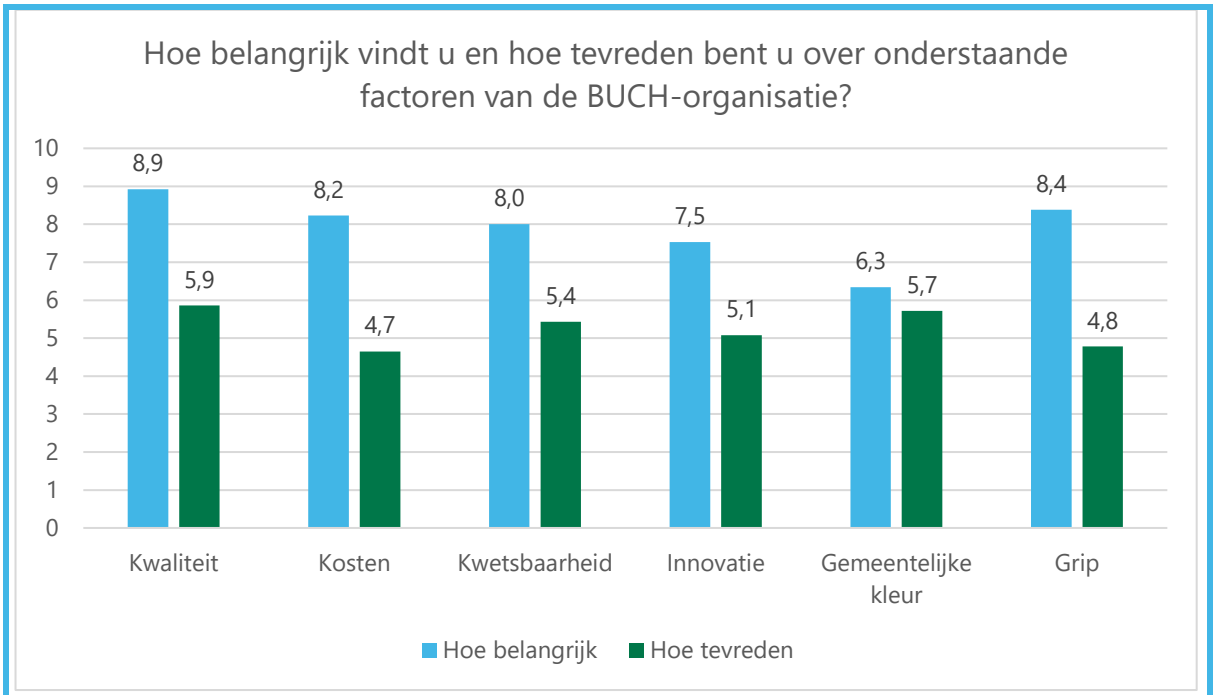
Status doelstelling 1	Doelstelling 1a (60%)	Doelstelling 1b (40%)
Oorspronkelijke doelstelling	€ 3.360.000	€ 2.240.000
Huidige stand invulling taakstelling	€ 2.512.681	€ 1.904.819
Verschil (nog in te vullen taakstelling)	€ 847.319	€ 335.181
Mate van realisatie doelstelling	74,8%	85%

5.2.3 Beelden financiële doelstelling 1

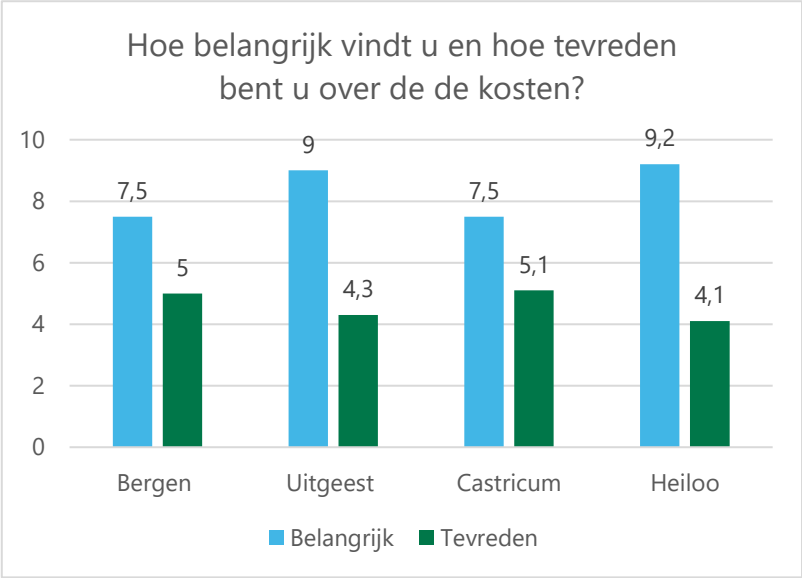
Omtrent de taakstelling leven de volgende beelden:

- Terugblikkend zijn veel respondenten (bestuurders, gemeenteraadsleden, directie en organisatie) het erover eens dat de aanvankelijke taakstelling te zwaar was. Sommigen zien dit als een feitelijke constatering, anderen plaatsen dit in het perspectief dat de fusie ook op andere onderdelen te zonnig werd voorgesteld.
- Bestuurlijk (colleges) en politiek (gemeenteraden) wordt erop gewezen dat de kostenbesparing een belangrijke doelstelling was.
- Uit de gemeenten (sommige colleges, raden, secretarissen) klinkt (soms felle) kritiek op de stijging van de begroting.
- Sommigen (bestuurders, directie) geven aan dat het niet mogelijk is om te vergelijken met een situatie waarin de gemeenten organisatorisch zelfstandig waren gebleven. Er zijn wel degelijk besparingen gerealiseerd.
- Bovendien wordt gesteld dat de autonomie (en daarmee gemeentelijke kleur), kwaliteit en minder kwetsbaarheid nu eenmaal geld kosten.
- Tot slot wordt er binnen de organisatie op gewezen dat de drie gemeenten heel slank Werkorganisatie BUCH in zijn gegaan.

Enquête onder raadsleden
Onderstaande grafieken tonen hoe belangrijk raadsleden de 3K's en de twee G's vinden (in blauw), afgezet tegen hoe tevreden ze daarover zijn (in groen). De grafiek laat zien dat raadsleden kosten belangrijk vinden, maar niet belangrijker dan kwaliteit of grip. Van alle K's en G's zijn raadsleden het minst tevreden over de kosten van de BUCH: de kosten worden beoordeeld met een rapportcijfer van 4,7.



Als we de cijfers over het belang van en de tevredenheid over de kosten uitsplitsen naar gemeente, ontstaat de grafiek hiernaast. Alle vier de gemeenteraden scoren de kosten van de BUCH als onvoldoende (rapportcijfers 5,1 of lager). Raadsleden uit Heiloo en Uitgeest zijn het meest ontevreden.



5.2.4 Analyse financiële doelstelling 1

Communicatie

- Ten aanzien van de communicatie over de voortgang van de taakstelling kunnen wij concluderen dat deze over de periode 2017-2020 erg summier is geweest. In de besluitvorming rond het bedrijfsplan is een motie aangenomen, met als specifieke opdracht om de gemeenten jaarlijks te informeren over de invulling en inzet van de structurele taakstelling. Uit een analyse van de P&C-stukken van Werkorganisatie BUCH in de periode 2017-2020 blijkt dat de communicatie hierover erg beperkt is geweest. Hierbij wordt, op de momenten dat er wel over de voortgang van de taakstelling wordt gecommuniceerd, voornamelijk achteraf gerapporteerd over

de behaalde resultaten. De gemeenteraden lijken daarmee niet voldoende aan de voorkant meegenomen te worden over de besluitvorming rondom invulling van financieel doel 1.

Taakstelling

- De belangrijkste financiële doelstelling uit het bedrijfsplan ging uit van een structurele *daling* van de begroting van Werkorganisatie BUCH van 4% over de periode 2017-2020. Op basis van de *stijging* van de begroting over deze periode – van € 56 miljoen in 2017 naar € 72 miljoen in 2020 – concluderen wij dat deze oorspronkelijke doelstelling van een structurele daling van de begroting in absolute zin niet is behaald. Hierbij gelden een paar nuanceringen:
  - De taakstelling was gebaseerd op een gelijkblijvend takenpakket van Werkorganisatie BUCH. In de praktijk is het takenpakket juist toegenomen over de periode 2017-2020.
  - Daarnaast zorgen autonome ontwikkelingen (bijvoorbeeld cao-wijzigingen of indexeringen), waar gemeenten bij zelfstandigheid ook mee te maken zouden krijgen, voor een stijging van de begroting.
  - Bovendien zijn door Werkorganisatie BUCH wel degelijk kostenbesparende resultaten behaald, alleen op een andere manier dan in het bedrijfsplan was voorzien. Bijvoorbeeld door het opvangen van aanvullende taken en werkzaamheden binnen de huidige begroting, waarbij gemeenten doorgaans aanvullend zouden moeten bijdragen (bij een eigen ambtelijke organisatie, dus zonder samenwerking).

  Gezien deze nuancerende omstandigheden – die ten tijde van het opstellen van het bedrijfsplan al voorzien konden worden – kan geconcludeerd worden dat een absolute daling van de begroting van de Werkorganisatie BUCH geen realistisch doel was.

- Op basis van de eigen opgave door Werkorganisatie BUCH is het grootste gedeelte van de taakstellingen reeds ingevuld. In de begroting 2021 is doelstelling 1a (60% taakstelling; € 3.360.000) in de begroting 2021 voor 74,8% gerealiseerd, terwijl doelstelling 1b (40% taakstelling; € 2.240.000) voor 85% is gerealiseerd. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de individuele posten ten aanzien van de invulling van de taakstelling uit de notitie 'Voortgang taakstelling' (d.d. 25 mei 2020) door ons niet nader (inhoudelijk) onderzocht zijn.
- Onlangs heeft het bestuur besloten om ook de synergievoordelen die in de begrotingen van de individuele gemeenten zijn geland, als gerealiseerde taakstelling mee te rekenen. Volgens die redenering is de taakstelling dan volledig behaald.
- Hoewel de feitelijke invulling van het restant van deze taakstellingen op dit moment nog niet bekend is, lijkt het realistisch om te veronderstellen dat Werkorganisatie BUCH erin zal slagen om haar taakstelling binnen de afgesproken termijn van 2021-2024 te realiseren, zij het op een andere manier en later dan oorspronkelijk in het bedrijfsplan was voorzien.

5.3 Financiële doelstelling 2: inverdienen incidentele middelen

In deze paragraaf wordt financiële doelstelling 2 nader uitgewerkt.

Doelstelling

In het bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' is over dit financiële doel met betrekking tot de taakstelling van de BUCH het volgende opgenomen:

Financieel doel 2: bijdragen van gemeenten aan de incidentele middelen worden door effectuering van de taakstelling binnen de exploitatie van Werkorganisatie BUCH binnen vijf jaar na aanvang van Werkorganisatie BUCH inverdiend. Uitgaande van de start per 1 januari 2017, zijn de incidentele middelen in 2021 binnen iedere gemeentelijke begroting inverdiend.

In het bedrijfsplan 'Samen naar beter' is budget opgenomen voor de initiële investering van € 2.988.500 (circa € 3 miljoen) voor het opzetten van Werkorganisatie BUCH. Deze investering zou in de eerste vijf jaren na oprichting terugverdiend worden voor de gemeenten. Van de structurele taakstelling zou 40% terugvloeien naar de gemeenten. Doordat het behalen van de structurele taakstelling in de eerste jaren niet is gelukt, in ieder geval niet op de manier zoals in het bedrijfsplan was voorzien, is het terugverdienen van de incidentele taakstelling ook niet gelukt.

Over de voortgang van het behalen van de financiële taakstellingen, en dus ook over financiële doelstelling 2, is vanaf de start door Werkorganisatie BUCH heel summier gecommuniceerd. Over het terugverdienen van de incidentele kosten (doelstelling 2) is sinds de start in de P&C-documenten zelfs helemaal niet expliciet gecommuniceerd.

Beelden

- Uit verschillende gesprekken blijkt dat de aandacht vanaf de start van Werkorganisatie BUCH vanuit de ambtelijke organisatie en gemeenteraden voornamelijk gericht was op het behalen van financieel doel 1, dus de structurele taakstelling (10%).
- Hierbij komt dat het behalen van financieel doel 2 (dus de incidentele taakstelling van circa € 3 miljoen) gekoppeld was aan het deel van de structurele taakstelling dat zou terugvloeien naar de begroting van de gemeenten (40%).

5.4 Financiële doelstelling 3: hernieuwde afspraken in de begroting 2021

In deze paragraaf wordt financiële doelstelling 3 nader uitgewerkt.

Doelstelling

In het bedrijfsplan 'Samen, maar toch apart' is over dit financiële doel met betrekking tot de taakstelling van de BUCH het volgende opgenomen:

Financieel doel 3: vier jaar na aanvang van Werkorganisatie BUCH, ten behoeve van begroting 2021, is het ter beoordeling van de colleges van de vier gemeenten om – in nauwe afstemming met hun gemeenteraden – hernieuwde afspraken te maken over een eventuele taakstelling op Werkorganisatie BUCH en de verhoudingen in herinvesteren versus terugvloeien.

In het bedrijfsplan was voorzien dat in de begroting 2021 hernieuwde afspraken zouden worden gemaakt over de structurele taakstelling en de invulling hiervan. Dit is niet in de begroting 2021 gebeurd, ook omdat de oorspronkelijke structurele taakstelling is verschoven van 2017-2020 naar 2021-2024.

Analyse

- Door het verschuiven van de oorspronkelijke structurele taakstelling van 2017-2020 naar 2021-2024 zijn er nog geen nieuwe afspraken gemaakt.
- Het lijkt een natuurlijk moment om nieuwe afspraken te maken wanneer de oorspronkelijke structurele taakstelling volledig is ingevuld. Volgens de huidige planning is dat in 2024.

6. Grip, sturing en governance

Een belangrijk aspect van de samenwerking is hoe het geheel en de delen worden gestuurd. 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 Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo 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 onderstaande 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 gaan de paragrafen 'Bestuurlijke sturing' en 'Sturing binnen de organisatie'.

6.1 Sturen op samenwerken van de vier gemeenten

Ofschoon het bij sturing op de samenwerking om een meta-sturing gaat, is de governance essentieel om de samenwerking – zeker op lange termijn – goed te laten verlopen en zo tot resultaten te komen. Dit is de lijn van het *eigenaarschap*.

Juridische vorm

De juridische basis van Werkorganisatie BUCH is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Regeling Werkorganisatie BUCH. Deze is gebaseerd op de bestuurlijk-juridische entiteit van de bedrijfsvoeringsorganisatie, op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze vorm is gekozen om bestuurlijke drukte te voorkomen. Verder geeft het bedrijfsplan aan dat de Werkorganisatie BUCH past binnen het kader, waarbij sprake is van een beleidsarme uitvoering van bedrijfsvoerings- en uitvoeringstaken. De programmagelden blijven achter bij de vier individuele gemeenten, zij blijven ieder voor zich beleidsbepalend.

Het bestuur van Werkorganisatie BUCH staat aan het hoofd van de bedrijfsvoeringsorganisatie. Ieder college heeft één stem in het bestuur en het bestuur bestaat uit twee collegeleden, waaronder de burgemeester, per deelnemende gemeente. Het bedrijfsplan noemt als uitgangspunt dat het bestuur van Werkorganisatie BUCH er enkel is voor het bewaken van de bedrijfscontinuïteit, de financiële kaders en het gevoerde personeelsbeleid.

Afspraken en informatievoorziening

In het bestuur van Werkorganisatie BUCH moet overeenstemming worden bereikt over de opbouw en omvang van de begroting. De individuele raden kunnen vervolgens invloed uitoefenen op de begroting door middel van zienswijzen. Naast de reguliere informatievoorziening is ook sprake van een inlichtingen- en verantwoordingsplicht van de leden van het bestuur van Werkorganisatie BUCH richting de gemeenteraden. Zo moet het bestuur van Werkorganisatie BUCH de gemeenteraden alle door één of meer raadsleden gevraagde inlichtingen verschaffen en kunnen de leden van het bestuur ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraden. Dit is zowel in de Wet gemeenschappelijke regelingen als specifiek in de Gemeenschappelijke Regeling van de BUCH vastgelegd.

Om de betrokkenheid van en sturing door gemeenteraden, colleges en burgemeesters daadwerkelijk te realiseren, meldde het bedrijfsplan onder meer de randvoorwaarden van goede, open communicatie en vertrouwen; duidelijke, tijdige, volledige en open communicatie tussen gemeenteraad en college en tussen college en Werkorganisatie BUCH.

Bij de bespreking van het bedrijfsplan namen de raden een motie aan, waarin de colleges werd opgedragen om in de periode 2017-2020 jaarlijks inzicht aan de raad te geven waarvoor de begrote extra financiële impuls voor de

organisatie voor het komende jaar zal worden aangewend, en een voortgangsrapportage te verstrekken waarin wordt ingegaan op de realisatie van het bezuinigingspotentieel, de uitgaven die gedaan zijn ten behoeve van het wenkend perspectief en de realisatie van de doelstellingen van het wenkend perspectief.

Met de wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling van 3 december 2019 is daarin opgenomen dat de werkorganisatie één of meer kwaliteitssystemen hanteert. De algemeen directeur stelt kwaliteitssystemen vast en legt hierover verantwoording af in het bestuur van de werkorganisatie.

In de voortgangsrapportages van de werkorganisatie ligt de focus op de organisatiedoelen: topdienstverlener, van buiten naar binnen werken, financieel gezond, goed werkgeverschap, duurzame bedrijfsvoering, regionaal sterk en betrouwbaar. Er zijn geen KPI's op deze punten geformuleerd. Wel is in de voortgangsrapportages een ontwikkeling zichtbaar naar een breder palet aan onderwerpen waarover wordt gerapporteerd, inclusief infographics. De nadruk ligt echter nog steeds op de organisatie zelf.

DVO

In het bestuurlijk ontwerpdocument van 2016 is sprake van DVO's als een belangrijke schakel tussen organisatie en afzonderlijke gemeentebesturen. Hierin moest worden vastgelegd wat het basispakket (de huidige taken per gemeente) is en welke plustaken worden afgenomen.

- In eerste instantie is ervoor gekozen om in de DVO's met de gemeenten het standaardpakket niet op te nemen, maar uit te gaan van vertrouwen.
- In het verbeterplan wordt onder de noemer van meer zakelijkheid geadviseerd om alsnog op basis van bekende gegevens het standaardpakket te bepalen en deze gezamenlijk met eventueel meerwerk vast te leggen in een vast te stellen DVO. Dit houdt ook in dat meerwerk of nieuw beleid via een nog nader te bepalen proces moet worden vastgesteld.
- In 2019 is een nieuw model DVO aan het bestuur aangeboden dat gebruikt kan worden in de afstemming met de gemeenten. Bij de DVO is een termijnkalender gevoegd waarin is opgenomen wanneer welke producten aan de gemeenten worden aangeboden. Naar aanleiding van het afstemmingsoverleg wordt bij de DVO vastgelegd welk meerwerk door de gemeente wordt betaald. De DVO heeft een looptijd van circa twee jaar. De daaropvolgende DVO heeft een looptijd van vier jaar.

Na de fusieperiode zijn de vier colleges nimmer meer gezamenlijk bijeengekomen als eigenaar van de BUCH. Wel ontmoeten de collegeleden elkaar als opdrachtgever in gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen, waarover meer onder het kopje 'Bestuurlijke sturing'.

Ook de raadsleden zien elkaar geregeld. In BUCH-verband is er een aantal werkgroepen van raadsleden:

- Financiële werkgroep, die gaat over de P&C-cyclus.
- Sociaaldomeinwerkgroep.
- Omgevingswetwerkgroep.
- Klimaatwerkgroep.
- Begeleidingsgroep (die de vier gezamenlijke BUCH-raadsinformatieavonden voorbereidt).

Er worden vier gezamenlijke raadsinformatieavonden georganiseerd over thema's zoals de Omgevingswet.
De griffiers komen eens per maand bij elkaar.

Beelden

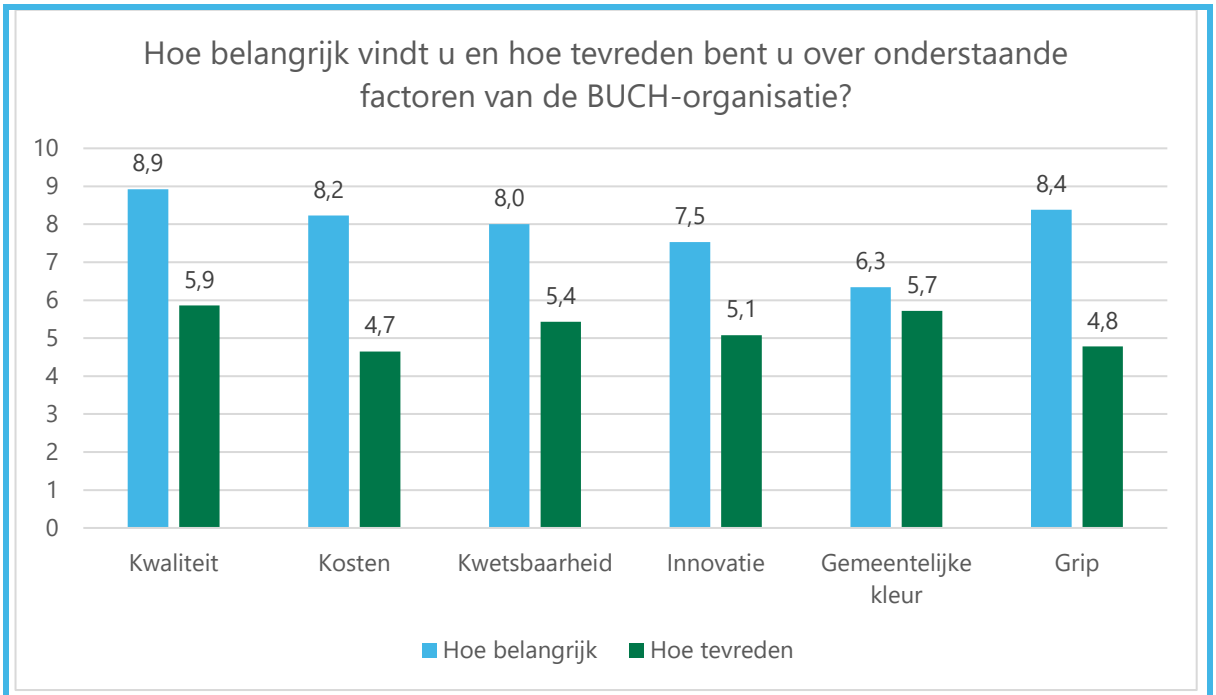
- De totstandkoming van de samenwerking gebeurde in een "soort vibe", aldus de treffende karakterisering van een respondent, met een sterk optimistische toon.
- In de aanloop trokken diverse bestuurlijke (burgemeesters, raadsleden) en ambtelijke (gemeentesecretarissen) spelers nauw met elkaar op. De onderlinge sfeer was goed; bepalende personen gaven de samenwerking energie. Door bestuurlijke wisselingen en het vertrek van deze trekkers wijzigde

echter het samenwerkingsklimaat: het fundamentele vertrouwen maakte plaats voor meer zakelijkheid en de vraag 'what's in it for me'. Daaruit volgt dan een beschouwing 'wie het meest profiteert'. Bovendien zijn bestuurders en raden zich gaan beraden op wat hun onderscheidt.

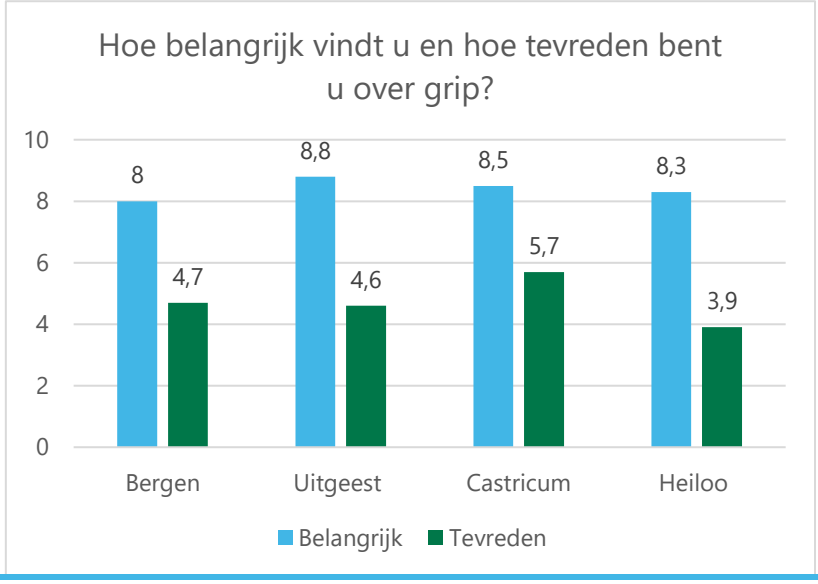
- In de beeldvorming bij bestuurders (colleges, raden) hebben de aanvankelijke ICT-problemen en extra noodzakelijke investeringen niet geholpen voor het draagvlak bij de deelnemende gemeenten. Dat geldt ook voor de kosten die het verbeterplan met zich meebracht. Geld is kwantificeerbaar en blijft dus hangen; dat geldt minder voor bijvoorbeeld de kwetsbaarheid.
- Nu zijn (zeer) kritische geluiden hoorbaar in colleges en raden. Wel zijn er (naast degenen die sowieso positief staan tegenover de BUCH) critici die een positieve ontwikkeling zien. De waardering zit op kwetsbaarheid en (ten dele) kwaliteit; op de doelstellingen van kosten, grip en (soms) gemeentelijke kleur is men het meest kritisch. Er is wel een bepaalde mate van eigenaarschap; "het is meer dan een gewone GR".
- Het bestuur stuurt langs de lijnen en momenten van de P&C-cyclus. Dat veranderde even bij het verbeterplan; hier geeft het bestuur aan wel degelijk aan de knoppen te hebben gezeten. Desalniettemin heeft het bestuur over het algemeen nog niet echt grip kunnen krijgen op de ontwikkeling van de organisatie. Binnen het bestuur worden fundamentele keuzes vermeden. Van verschillende kanten (binnen het bestuur en daaromheen, ambtelijk) wordt gesignaleerd dat de verstandhoudingen in het bestuur goed zijn, maar dat dit niet helpt. Bestuur en colleges voeren geen gestructureerd gesprek over wat van de organisatie verwacht mag worden. Richting de gemeenten vindt het bestuur het "lastig uit te leggen" dat 60% van de besparing teruggaat naar de organisatie. Het is niet op de agenda geweest hoe hiermee om te gaan. Bewuste keuzes over de (ophoging van) financiën zijn in het bestuur wel gemaakt omtrent de Omgevingswet.
- Vanuit de raden is er kritiek op het gebrek aan informatie uit de BUCH. Dit culmineerde in een discussie of zij de beschikking konden krijgen over de management letter van de accountant. Pas na het indienen van een WOB-verzoek werd het stuk aan de raden gezonden en openbaar gemaakt. De wens tot grip verschilt wel van raad tot raad. De klankbordgroepen hebben zich ontwikkeld tot ambassadeur.
- Er is nu bewust de weg van verzakelijking ingeslagen. Een letterlijk citaat vanuit de bestuurders: "Hoe beter je het wilt organiseren, hoe meer afstand je moet houden." Maar ook: "Het aanvankelijke vertrouwen slaat om in controle."
- Het fenomeen DVO leeft echter (nog) niet als middel om te sturen op de dienstverlening aan de eigen gemeente en als instrument om de capaciteit te verdelen. Ook worden zij als te globaal ervaren. Toen de DVO's getekend werden, waren de begrotingen van de BUCH en de gemeenten al vastgesteld. Wel ingewikkeld: men wil geen tijd schrijven, maar dat maakt het wel lastig om echt te meten of wordt nagekomen wat is afgesproken.
- In de onderlinge samenwerking bestaan fricties tussen de gemeenten. Daarbij ontstaat geregeld de verhouding drie staat tot één. Dat kan lang voortduren, want fricties worden niet rechtstreeks opgelost in bijvoorbeeld het bestuur. De organisatie c.q. de medewerkers komen hier tussen te staan. Beperkend in de samenwerking tussen de gemeenten zijn het karakter en de financiën van de individuele gemeenten, maar vooral perspectief op langere termijn. In dit kader wordt samenwerking namelijk ook wel gezien als de voorbode van een bestuurlijke fusie: "Je moet pas samenwerken als het de kant van een bestuurlijke fusie op gaat", aldus een wethouder. Deze opvatting hoorden we vaker.

Enquête onder raadsleden

Onderstaande grafieken tonen hoe belangrijk raadsleden de 3K's en de twee G's vinden (in blauw), afgezet tegen hoe tevreden ze daarover zijn (in groen). De grafiek laat zien dat raadsleden kwaliteit als belangrijkste aanmerken, gevolgd door grip. Over grip zijn raadsleden echter ook relatief ontevreden, getuige het rapportcijfer 4,8. Dit komt overeen met het hierboven beschreven beeld dat raadsleden voor hun gevoel weinig grip hebben op de BUCH.



Als we de cijfers over het belang van en de tevredenheid over grip uitsplitsen naar gemeente, ontstaat de grafiek hiernaast. Hieruit wordt duidelijk dat alle vier de gemeenteraden grip belangrijk vinden (rapportcijfers van 8 of hoger). Het gevoel van grip hebben op de BUCH loopt echter uiteen, waarbij Heiloo duidelijk het minst tevreden is (rapportcijfer 3,9) en Castricum het meest (rapportcijfer 5,7).



Analyse

- 'Dealmaking' tussen de betrokken bestuurders stond centraal tijdens de totstandkoming. De optimistische toon van verkenning, businesscase en bedrijfsplan werd echter niet gestaafd door de feiten.
- Er werden bij de fusie ook geen gemeenschappelijke *waarden* vastgesteld, behalve de zakelijke doelstellingen en het wenkend perspectief. Dit wenkend perspectief werd na de start niet meer gezien als een van de centrale doelstellingen en de inhoud ervan (behoren tot de beste dienstverleners van Nederland) bleek niet haalbaar (zie paragraaf 3.1.1 en 3.1.4).
- Ook is er geen hechte verbinding tussen de colleges waarin zij (collectief) kunnen bepalen en overbrengen wat zij van de organisatie verwachten.

- De informatievoorziening (voortgangsrapportages) is gericht op de input en throughput van de werkorganisatie. Daarmee wordt de aandacht gelegd bij de kosten- en organisatiekant in plaats van wat de werkorganisatie oplevert en voortbrengt.
- Het draagvlak is minder geworden, ook doordat nieuwe bestuurders de urgentie van destijds niet kennen. Het collectief geheugen van de BUCH is aan het verzwakken.
- De samenwerking zelf is politiek geworden. Men is in een vicieuze cirkel terechtgekomen van wantrouwen en geslotenheid.
- Het bestuur stuurt niet op basis van een inhoudelijke visie maar langs de lijnen van de P&C-cyclus. Een (herijkte) visie komt ook niet van de colleges, ondanks dat het formeel een collegeregeling is.
- Ook onderling verschillen de gemeenten (te) vaak van mening. Die fricties blijven dan (te) lang in de lucht hangen.

6.2 Bestuurlijke sturing

Uiteindelijk willen bestuurders en politici resultaten bereiken in lijn met hun overtuigingen, en moeten zij daarop kunnen sturen via de ambtelijke organisatie. Dit is de lijn van het *opdrachtgeverschap*.

Uitgangspunt: lokale autonomie

In het bedrijfsplan is het volgende uitgangspunt genomen: "Iedere gemeente behoudt de eigen gemeenteraad, het eigen college van B&W, de eigen gemeentesecretaris en griffie. De gemeenteraden kunnen hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol op lokale wijze blijven uitvoeren: programmagelden blijven achter in de vier individuele gemeenten. Zodoende bewaken we dat de ambtelijke fusie niets afdoet aan de lokale autonomie, de rol van de griffie, de beleidskeuzen en de lokale kleur van de individuele gemeente en gemeenschappen."

Directiestructuur

Uitgangspunt bij de vorming van Werkorganisatie BUCH was dat een gevoel behouden blijft dat de ambtelijke organisatie er van, voor en door de vier gemeenten is. De invulling van de directiestructuur sloot hier bij aan, waarbij de gemeentesecretarissen in lijn met de rolverdeling binnen een reguliere gemeente in de positie werden geplaatst als lid van de directieraad. Zodoende zou de gemeentesecretaris voor het eigen college en de gemeenteraad de verbindende schakel blijven tussen beleidsbepaling en ambtelijke uitvoering.

Sinds 3 december 2019 is de Gemeenschappelijke Regeling aangepast naar aanleiding van het onderzoek naar de structuur en besturing. De wijziging voorziet in een aparte algemeen directeur, los van de gemeentesecretarissen. De algemeen directeur is voor het bestuur ambtelijk opdrachtnemer en eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de werkorganisatie. Verder wordt een Raad van Secretarissen geïntroduceerd, bestaande uit de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten. De Raad van Secretarissen is (gevraagd en ongevraagd) adviserend aan de algemeen directeur en het bestuur van de werkorganisatie. Daarmee heeft de raad dus zowel een rol *in* de samenwerking (zorgdragen voor bedienen van gemeente) als *op* de samenwerking (onderdeel van de governance).
De algemeen directeur is in februari jongstleden in dienst getreden.

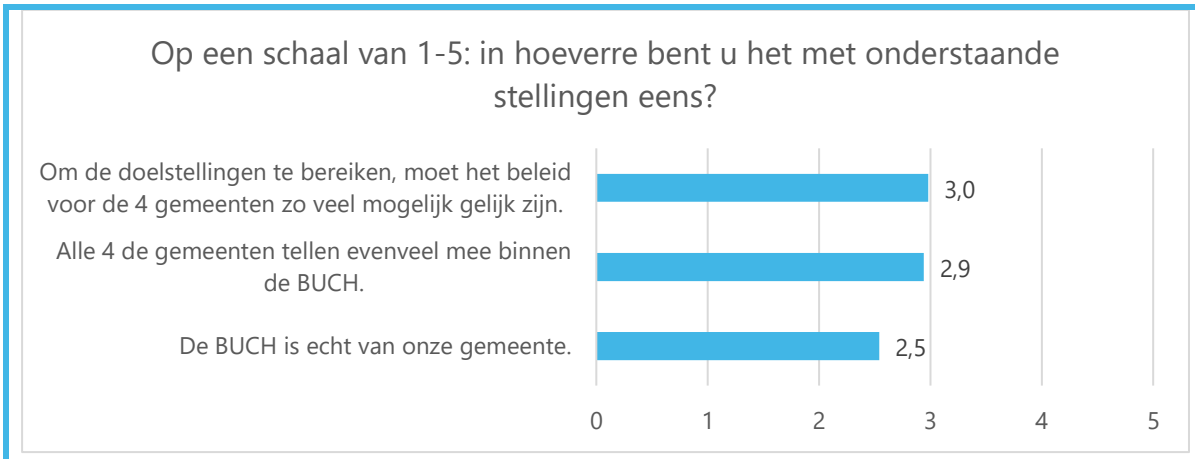
Beelden

- De gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen beperken de beleving van couleur locale onder bestuurders. In het algemeen zeggen bestuurders juist meer collectief en proactief opdrachtgeverschap te verwachten van de BUCH. Desalniettemin is er minder gezamenlijk opdrachtgeverschap dan voorheen (bijvoorbeeld in het sociaal domein). Ook hier werkt, net als in de vorige paragraaf, gebrek aan verbinding tussen de colleges door.

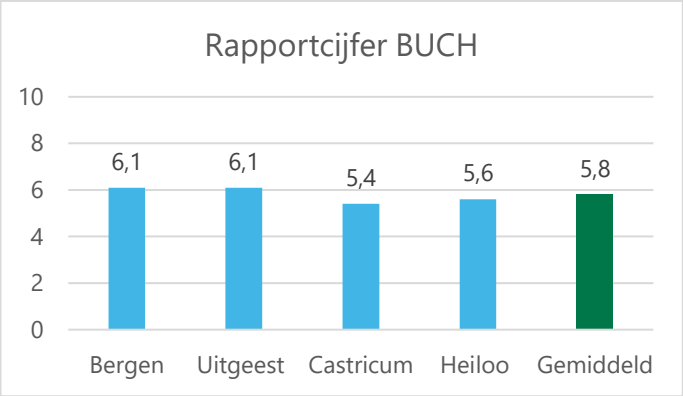
- Verschillen in politieke kleur en prioriteiten beperken het bepalen van gezamenlijke inhoudelijke prioriteiten. Beperkend in de samenwerking zijn: het karakter van de maatschappelijke opgaven, politieke kleur, financiën van de individuele gemeenten. Bij lastige dossiers trekken gemeenten zich terug, bepalen positie, daarna komen ze weer samen. Overigens is het zelfs een bewuste keuze geweest om juist *niet* te zeggen 'samenwerking, tenzij'. Dat moest eerst worden besproken. "Anders waren we wel bestuurlijk gefuseerd."
- Hier en daar hoorden we capaciteit(verdelings)vraagstukken: er wordt meer ambtelijke inzet gevraagd dan er beschikbaar is. Dit vraagstuk betreft kwantiteit en kwaliteit: er wordt "gevochten om de beste projectleiders". De organisatie reageert met meer zakelijkheid en transparantie: in de portefeuillehoudersoverleggen wordt ook het capaciteitsvraagstuk neergelegd. Echter, wanneer een wethouder doordrukt en alsnog capaciteit krijgt, werkt dit verhogend op de werkdruk (en daarmee verlagend op kwaliteit). De meerwaarde van de DVO's wordt in dit kader (nog) niet gevoeld. Onlangs is een managementinformatiesysteem gelanceerd om mensen en geld bij elkaar te brengen op opgaven voor gemeenten. Dit managementinformatiesysteem (Cognos) behoeft nog wel doorontwikkeling om het 24/7 up to date te laten zijn.
- Ook (in de beleving van sommige betrokkenen) trage bestuurlijke besluitvorming leidt ertoe dat gemeenten een eigen weg kiezen. Die eigen weg bestaat uit het inhuren van capaciteit ten behoeve van eigen projecten; getuige bijvoorbeeld een eigen onderzoek naar de kosten van het sociaal domein dat door Castricum werd geïnitieerd. De organisatie komt bij dit soort situaties op afstand te staan. Een ander voorbeeld hiervan is de situatie rond de (mogelijke) oprichting van een gezamenlijk regionaal re-integratiebedrijf.
- Bestuurders geven aan dat zij een gebrek hebben aan escalatiemogelijkheden en/of aansluiting met het management: "Ik zie de leidinggevenden nooit"; "ze komen ook niet vragen: wordt u goed bediend?"
- Men zag dat gemeentesecretarissen in de top van de ambtelijke escalatie kwamen te zitten. Bovendien hadden zij dubbele petten als directeur van de organisatie en gemeentesecretaris van hun eigen gemeente. De nieuwe structuur maakt daar een eind aan. Er is nu meer helderheid over hun rollen. Men verwacht nu dat de gemeentesecretaris breekijzer, ambassadeur en boegbeeld kan zijn. De gemeentesecretarissen zoeken in hun nieuwe rol nog naar de juiste invulling, zowel rond opdrachtgeverschap als in het geheel van de governance.
- De komst van een algemeen directeur zonder dat deze ook gemeentesecretaris is, wordt als positief ervaren, ofschoon er ook bestuurders zijn die vrezen hiermee hun aanspreekpunt binnen/over de organisatie te verliezen. De verwachting is dat er meer aandacht en tijd van deze topfunctionaris is voor organisatieontwikkeling dan voorheen de gemeentesecretaris in de rol van algemeen directeur kon vrijmaken. Bovendien kan hij een rol spelen in het terugduwen van de verwachtingen van bestuurders.

Enquête onder raadsleden

Onderstaande grafiek toont in hoeverre raadsleden het eens waren met de verschillende stellingen. De cijfers laten zien dat het merendeel van de raadsleden vindt dat het beleid van de vier gemeenten zo veel mogelijk gelijk moet zijn om de BUCH-doelstellingen te halen. Ook op de stelling dat alle vier de gemeenten evenveel meetellen binnen de BUCH, hebben meer raadsleden positief dan negatief geantwoord (score 2,9 uit 5). De stelling dat 'de BUCH echt van onze gemeente is', scoort minder hoog.



De grafiek hiernaast geeft het rapportcijfer weer dat raadsleden terugkijkend op afgelopen jaren aan de BUCH geven. Raadsleden uit Bergen en Uitgeest geven de hoogste rapportcijfers, raadsleden uit Castricum de laagste. Het gemiddelde rapportcijfer komt uit op een 5,8, waarmee de BUCH een krappe voldoende scoort.



Analyse

- De bestuurders ervaren nog geen goede aansluiting met de organisatie om hun doelen te verwezenlijken.
- Er is bewust niet gekozen voor 'samenwerking, tenzij'. Desalniettemin zijn er (veel) gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen en hebben de bestuurders ook uit andere ontwikkelingen de indruk dat de organisatie juist wel uitgaat van (inhoudelijke) gezamenlijkheid. Bovendien lopen de bestuurders aan tegen grenzen aan de capaciteit die de organisatie hun kan bieden. Dit schuurt regelmatig.
- Transparantie en zakelijkheid (via de DVO) kunnen helpen om deze capaciteitsvraagstukken op te lossen. Dit mag echter niet ontaarden in controledrift en/of het kiezen van een eigen weg (bijvoorbeeld door inhuur van eigen capaciteit). Beter is het om de gezamenlijkheid meer op te zoeken.

6.3 Ambtelijke sturing binnen de organisatie

Naast de bestuurlijke sturing is er ook ambtelijke sturing op de resultaten. Het gaat hierbij om de sturing die binnen de organisatie plaatsvindt.

Uitgangspunt: werkplan en programma's

In het bedrijfsplan is het volgende opgenomen over de interne sturing:

- De programmabegrotingen per gemeente vormen samen de basis voor een jaarlijks op te stellen werkplan van de organisatie.
- De programmamanager wordt inhoudelijk verantwoordelijk voor een programma dat de domeinen kan overstijgen.

In het verbeterplan wordt aangekondigd dat de organisatie voortaan gaat werken aan de hand van een concernplan. Binnen dat concernplan worden de kerndossiers van de gemeenten en de organisatiedoelstellingen van de BUCH gekoppeld aan een programmamanager en een directeur. Door SMART resultaatafspraken te maken met de managers over welk resultaat zij gaan behalen voor het budget dat zij nodig hebben en regelmatig de managers te spreken over de voortgang, verwacht de directie voldoende te kunnen sturen op een doelmatige en doelgerichte besteding van de middelen. Bovendien wil de directie met concerndoelen, beschreven in het concernplan, duidelijker en zichtbaarder sturen op de ontwikkeling van de organisatie.

Het concernplan is in de praktijk bedrijfsmatig van karakter. Er wordt niet expliciet gestuurd op de doelstellingen van het bedrijfsplan, behoudens de kosten die vanzelfsprekend in de P&C-cyclus terugkomen. Op de kwaliteit wordt niet concreet gestuurd met KPI's. Wel wordt rekening gehouden met www.waarstaatjegemeente.nl, cliënttevredenheidsonderzoeken et cetera.

Zoals hierboven aangegeven, is een managementinformatiesysteem gelanceerd "om mens, werk en geld bij elkaar te brengen".

Beelden

- Het bedrijfsplan wordt aangehaald als het centrale document waarin de sturingsfilosofie wordt beschreven.
- In de eerste twee jaar stonden de organisatiedoelen (3K's, 2G's) niet op het netvlies. "Het was survivallen." Dat de basis (nu) op orde is, is een voorwaarde om gerichter aandacht te besteden aan de organisatiedoelen.
- In de periode met vier directeuren waren de domeinmanagers de echte eigenaren en hadden gemeentesecretarissen het gevoel met lege handen te staan.
- Procedures en systemen worden als (te) leidend ervaren; met uitzonderingen wordt krampachtig omgegaan. Dat moet flexibeler worden, vinden meerdere respondenten binnen de organisatie.

Analyse

- Er wordt niet expliciet gestuurd en gemonitord op de doelstellingen van het bedrijfsplan; uitgewerkte KPI's zijn niet aangetroffen.
- Dit bevestigt het beeld dat in de andere onderdelen ook naar voren komt: de organisatie was in het begin meer bezig om de basis op orde te krijgen en minder gericht op gestelde (langere-termijn)doelen voor de werkorganisatie BUCH.

7. Toekomstperspectief

Om de tweede vraag van deze evaluatie te kunnen beantwoorden, namelijk wat is er in de nabije toekomst nodig om de doelstellingen (beter) te halen, gaan we in dit hoofdstuk in op het toekomstperspectief van de BUCH-samenwerking.

7.1 Een inhoudelijke agenda?

Deze paragraaf gaat over de publieke meerwaarde die de BUCH in de toekomst zou moeten leveren. Die is immers bepalend voor de eisen die aan de BUCH zullen worden gesteld.

7.1.1 Landelijke ontwikkelingen

Niet alleen de eigen ambities en opgaven van de gemeenten zijn bepalend voor hun inhoudelijke agenda. Ook landelijke ontwikkelingen spelen daarbij een rol. De volgende trends en ontwikkelingen zijn het meest bepalend in de nabije toekomst:

1. **Opnieuw vormgeven van de rol van de overheid.** De nagestreefde participatiemaatschappij is zowel een gevolg van grotere mogelijkheden en zelfstandigheid van inwoners als van minder geloof in maakbaarheid en de afnemende financiële ruimte van de overheid. Gemeenten maken steeds meer in samenspraak met andere organisaties en burgers afspraken over het besturen van dit publieke domein. Deze ontwikkeling heeft consequenties voor de benodigde capaciteit van het apparaat en competenties van medewerkers. Er moet (meer) worden ondernomen in samenwerking en coproductie met inwoners en ondernemers. Aan de andere kant ontstaan binnen gemeentelijke organisaties meer specialismen om aan de specifieke en complexe vraagstukken en vragen uit de samenleving te kunnen voldoen.

2. **Klimaatbestendigheid**. Nederland heeft zich verbonden aan verschillende internationale klimaatafspraken. Het hieruit voortvloeiende Nederlandse klimaatbeleid richt zich grotendeels op het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen. Voor het bereiken van de nationale doelstellingen is er onder andere een Energieagenda opgesteld, een Klimaatakkoord met verschillende sectoren gesloten en is een Klimaatwet aangenomen. De verschillende maatregelen zullen uiteindelijk lokaal hun beslag (moeten) krijgen met een rol voor de gemeente; een voorbeeld vormt de opgave om wijken aardgasvrij te maken en daarvoor plannen te ontwikkelen. Een andere grote opgave voor gemeenten is om de leefomgeving klimaatbestendig te maken. Dit alles legt een (groot) beslag op de ambtelijke capaciteit.

3. **Ontwikkelingen in bevolkingsomvang en -samenstelling.** Op dit moment telt Nederland 17 miljoen inwoners. De verwachting is dat de bevolking tot 2030 blijft groeien tot 17,8 miljoen inwoners, waarna de groei afneemt. Het aantal ouderen stijgt en daarmee ook het aantal eenpersoonshuishoudens. Dit komt door een ouder wordende naoorlogse generatie en een hogere levensverwachting. Daarnaast wordt er zowel in de hoge als lage scenario's een bevolkingsgroei in de Randstad en in de stedelijke regio's voorspeld. Een groei van de bevolking en de vergrijzing brengen veel samenhangende vraagstukken met zich mee op het gebied van wonen, voorzieningen en zorg.

4. **Toenemend belang ICT.** Digitalisering is de afgelopen twee decennia een steeds grotere rol gaan spelen in ons leven. Ook voor de BUCH-gemeenten biedt digitalisering legio mogelijkheden, zoals innovatie in dienstverlening aan inwoners en ondernemers, het versterken van de uitvoeringskracht en het verbeteren van samenwerking met ketenpartners. In VNG-verband investeren gemeenten collectief in informatievoorziening, om daarmee lokaal maatwerk mogelijk te maken. Tegelijkertijd vraagt het toenemend belang van ICT

voortdurend om hoogwaardige en nog meer specialistische kennis, bijvoorbeeld op het gebied van privacywetgeving (AVG), beveiliging en datagestuurd werken.

5. **Verdere decentralisatie rijksbeleid.** Met de Omgevingswet, die naar verwachting begin 2022 in werking treedt, wordt een kanteling beoogd in het fysieke domein die even ingrijpend zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein De Omgevingswet is nadrukkelijk een wet waarin veel invalshoeken bij elkaar komen en waar lijnen liggen met andere beleidsterreinen. Dit vergt dus niet alleen capaciteit, maar ook competenties van deze en andere afdelingen. Het verder decentraliseren van taken naar de lokale overheid en/of het beleggen van nieuwe opgaven (zoals rond energie en klimaat maar ook inburgering) op lokaal niveau in de komende kabinetsperiode is goed denkbaar. Dit betekent dat de beleidsagenda van de gemeenten structureel en fors zwaarder zal worden en blijven.

6. **Structurele bezuinigingen.** Ofschoon de rijksfinanciën tot de coronacrisis een positief beeld lieten zien, leidde dit niet tot versoepeling van de financiële situatie van de gemeenten. De nieuwe financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. Weliswaar is de 'trap op, trap af'-systematiek gehandhaafd en is het accres voor 2020 en 2021 bevroren, maar tevens is sprake van een forse 'apparaatskorting' (leidend tot een geleidelijke verlaging van de algemene uitkering), zijn meer taken bij gemeenten belegd via het Interbestuurlijk Programma en vormt het sociaal domein 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. Bovendien is per 2022 een herijking van het Gemeentefonds voorzien, waarbij naar verwachting de positie van de kleinere gemeenten erop achteruit gaat ten opzichte van de grotere. Voor gemeenten betekent dit dat de huidige bezuinigingen ook structureel geborgd moeten worden.

7. **Middellange- en langetermijneffect coronacrisis.** Ofschoon niemand weet waar de coronacrisis uiteindelijk toe gaat leiden, is evident dat sommige gevolgen nog lang zullen na-ijlen en waarschijnlijk zelfs (deels) blijvend zullen zijn. In de eerste plaats is het zware gezondheidsrisico nog niet geweken, waardoor structureel veel wordt gevergd van de zorg. Daarnaast staan we aan het begin van een wereldwijde economische crisis waar Nederland als kleine open economie kwetsbaar voor is. Dat zal een beroep gaan doen op de middelen voor inkomensondersteuning en het op weg helpen naar (nieuw) werk. De globalisering zal anders van karakter worden, waarbij de eigen lokale omgeving (om te leven, werken, recreëren) weer belangrijker wordt. Veel organisaties, waaronder waarschijnlijk ook de BUCH-organisatie, zullen meer gebruik maken van ICT en werken op afstand.

7.1.2 Inhoudelijke agenda's van de individuele gemeenten

Ambities en opgaven

Zoals we hierboven zagen, zijn veel opgaven voor de vier gemeenten gelijk. Maar de gemeenten hebben ook eigen ambities voor hun inwoners en gebied. We zien daarbij de volgende rode draden:

Bergen

Bergen is de noordelijkste van de vier gemeenten en telde 29.839 inwoners per 1 januari 2020. De gemeente Bergen is in 2001 gefuseerd met de gemeenten Egmond en Schoorl. Het is een veelzijdige gemeente met zowel strand en duinen, agrarisch gebied als plaatsen met traditionele en moderne woonlocaties. Bergen staat vanouds bekend als kunstenaarsdorp en kent nog steeds veel inzet op het gebied van cultuur. De gemeente is in trek bij toeristen, hetgeen zorgt voor (economische) dynamiek maar ook voor een spanningsveld met de leefbaarheid.

Het formatieakkoord bevat de volgende hoofdstukken: Bestuurlijke vernieuwing, Het sociaal domein, Wonen, Ruimtelijke ordening, Duurzaamheid, Mobiliteit, bereikbaarheid en parkeren, Kunst en cultuur, Economie, Toerisme en recreatie.

In Bergen is veel inzet gericht op vier projecten: de 7 Dorpelingen, de voetbalfusie en vrijkomende locaties, het watertorengebied en de nieuwe sporthal en ten slotte het fietspad aan de Eeuwigelaan.

De komende jaren focust het beleid van Bergen op het bouwen van zo veel mogelijk betaalbare en bereikbare woningen. Daarnaast heeft de gemeente doelstellingen bepaald in het duurzaamheidsbeleid op het gebied van circulaire economie, ruimtelijke adaptatie, energietransitie en interne bedrijfsvoering.

Uitgeest

De gemeente Uitgeest telde 13.666 inwoners op 1 januari 2020 en ligt het meest zuidelijk. Het is een kleinschalige gemeente; van oorsprong agrarisch maar nu met een woonaanbod dat ook forenzen heeft aangetrokken. Uitgeest wil vooral een mooi, vitaal en gezond dorp blijven. Tegelijkertijd wil het dorp profiteren van de ligging dicht bij de Metropoolregio en de goede bereikbaarheid via spoor en weg.

De uitdagingen van Uitgeest zijn in het bestuurlijk programma verwoord in een twaalftal onderwerpen. Het doel is te werken aan een toekomstbestendig Uitgeest met behoud van karakter. De thema's zijn Dienstverlening, Welzijn, zorg en inkomen, Participatie bestuur-inwoners-bedrijven, Veiligheid, Recreatie en toerisme, Economie, Woningbouw, Ruimtelijke ordening, Onderwijs, Mobiliteit, Klimaatverandering en Financiën.

De gemeenteraad heeft op 30 januari 2020 de 'Gebiedsvisie voor de Centrumontwikkeling van Uitgeest' vastgesteld. In deze gebiedsvisie wordt de aanpak en het programma van verschillende locaties omschreven. Uitgangspunt in deze visie is een levendig en toekomstbestendig centrum van Uitgeest met behoud van het dorpse karakter.

Castricum

Castricum telde 35.986 inwoners per 1 januari 2020. Sinds 2002 betreft dit een fusiegemeente van de voormalige gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen. Het zijn dorpen die nog steeds een eigen cultuur hebben. Castricum is met de woningbouw de afgelopen decennia het sterkst gegroeid. Naast de woonfunctie kent Castricum een sterke toerismesector. Het heeft duinen en strand bij Bakkum en Castricum aan Zee, en er is ook watersport mogelijk op het Alkmaardermeer. Verder mogen de bollenvelden niet onvermeld blijven.

Castricum heeft een raadbreed gedragen programma met de volgende thema's: Zorg en sociaal domein, Duurzaamheid, Infrastructuur, Buitengebied en groenbeleid, Recreatie en toerisme, Voorzieningen en economie, Inwoners, bestuur en veiligheid en Financiën.

De structuurvisie Castricum 2030 kent drie speerpunten: een open en gevarieerd landschap met erfgoed, een stabiel inwonertal met voorzieningen op maat, en recreatie en toerisme. Op dit moment werkt Castricum (participatief) aan de totstandkoming van een omgevingsvisie.

Heiloo

De gemeente Heiloo had 23.968 inwoners per 1 januari 2020. Het is van oudsher een aantrekkelijke en goed bereikbare forenzengemeente, die na de oorlog sterk is gegroeid.

In het coalitieakkoord wordt vastgesteld dat Heiloo een mix kent van wonen, werken, onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur en groen. Thema's zijn daarbij: Heiloo als een van de duurzaamste gemeenten van Nederland; Woningbouw naar behoefte, opschroeven nieuwbouw; Vlot en veilig van A naar B; Iedereen doet mee; Behoud van onze voorzieningen; Ondernemen loont en verbindt; Gezonde financiën; Goede dienstverlening; Goede communicatie en de relatie met de inwoners.

De opgaven waar Heiloo nu mee bezig is, zijn de aanleg van een aansluiting op de A9, de nieuwbouw in Zuiderloo en Zandzoom, maatregelen om de CO_2-uitstoot te verminderen, een ontwikkeling op gebied van duurzaamheid en de aangekondigde Omgevingswet. Met betrekking tot dat laatste is al een begin gemaakt met de omgevingsvisie in een participatief traject, met aandacht voor de historisch-landschappelijke waarden in het buitengebied van Heiloo.

7.1.3 Inhoudelijke agenda van de vier gemeenten samen

Bovenstaand zijn we ingegaan op de afzonderlijke karakters, ambities en opgaven van de vier gemeenten. Daarbij is een logische vervolgvraag: hebben de vier gemeenten ook een *gezamenlijke* inhoudelijke agenda?

In het prille begin van de ambtelijke samenwerking werden de gedeelde achtergrond en de gezamenlijke inhoudelijke doelstellingen van de vier gemeenten nadrukkelijk vermeld. De verkenning 'Samenwerken in de Duinstreek' schetst dat de vier BUCH-gemeenten geografisch naast elkaar liggen en een vergelijkbare historische achtergrond hebben, gelegen op een aantal oude strandwallen. Deze ligging heeft verbindingen met elkaar bevorderd, fysiek en door de tijd heen. Na deze historische beschouwing wordt tevens aangegeven dat de gemeenten ook veel overeenkomsten hebben in beleidsmatige zin. Uit een vergelijking van de toekomst- en structuurvisies bleek samenhang in ruimtelijke beleidskeuzes, woningbouwopgaven en mobiliteitsvraagstukken. Overeenkomstige ambities liggen in het behoud van het dorpse karakter, klimaat en duurzaamheid en het behoud van de omgevingswaarde.

In het kader van deze evaluatie hebben we geen structurele, gezamenlijke strategische agenda van de vier samenwerkende gemeenten aangetroffen. Wel wordt op onderwerpen samengewerkt, waarbij de gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen dienen om bestuurlijk af te stemmen. Echter, op de ambities en opgaven die de gemeenten delen (naast de organisatie zelf), zoals de energietransitie, jeugd en Wmo, bereikbaarheid van de regio en huisvesting, zien we geen uitgewerkte BUCH-strategie met een gelijke inhoudelijke gerichtheid van de vier gemeenten.

Eerder dan een (sub)regio met zijn vieren, zien de gemeenten zich als onderdeel van een bredere regio. Ook binnen het verband van de regio Alkmaar hebben de BUCH-gemeenten geen strategische agenda om gezamenlijk op te trekken om hun doelen binnen regioverband te bereiken.

7.1.4 Inhoudelijke agenda van de regio Alkmaar

In 'Regio Alkmaar' werken de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Uitgeest samen. De gemeenten tellen samen bijna 300.000 inwoners.
In 2017 ontstond de wens om de bestaande samenwerking van de gemeenten strategisch te versterken; van een brede ambitie en visie naar een bundeling van krachten om de regio steviger te positioneren. Dat leidde tot de Focusagenda Regio Alkmaar 2019-2022, die eind 2019 werd vastgesteld.
De regio vormt het scharnierpunt tussen Holland boven Amsterdam (Noord-Holland Noord) en de Metropoolregio Amsterdam. In de strategische positionering brengt de regio focus aan door in te zetten op de thema's bereikbaarheid, wonen en energie-innovatie. Ontwikkelingen op de drie thema's leggen de basis voor de toekomst; zij dienen als vliegwiel om de brede ambities van de regio te realiseren. Of zoals het in de agenda als doelstellingen wordt verwoord: "Het gezonde landschap, kernen met eigen woonkwaliteit en ruimte voor ondernemerschap, alle gedragen door een optimale bereikbaarheid als voorwaarde en water als kans. De regio zet zich in om een sterke, herkenbare regio te zijn, waar het goed wonen, werken en recreëren is." In de Economische Visie 2026 is het economisch profiel van de regio opgetekend. De regio wil zich profileren op de volgende drie economische pijlers: toerisme/vrijetijdseconomie, energie (energycluster) en agribusiness.

Alle raden hebben de inhoud en de daarbij horende regiobijdrage van de Focusagenda geaccordeerd. De implementatie wordt ter hand genomen door de (nieuwe) regiosecretaris en drie programmamanagers.

De Regio Alkmaar is ambtelijk klein (gehouden). De bedoeling is dat er capaciteit door de deelnemende gemeenten wordt geleverd om de ambities waar te maken.

7.2 Bestuurlijke perspectieven

Een beschouwing van de toekomst van de BUCH-samenwerking is niet los te zien van de perspectieven van de bestuurders op hun huidige samenwerking en de toekomstbeelden die daarover leven.
De samenwerkende BUCH-gemeenten hebben geen stip op de horizon afgesproken behalve het wenkend perspectief van een goede dienstverlenende organisatie. De BUCH is nadrukkelijk niet opgericht als opmaat naar welke bestuurlijke herindeling dan ook. Daar is ook niet over gesproken voordat de BUCH startte. In het verlengde daarvan is er ook geen afspraak over (verregaande) harmonisatie; de gemeenten zijn autonoom en hebben hun eigen (bestuurs)cultuur.

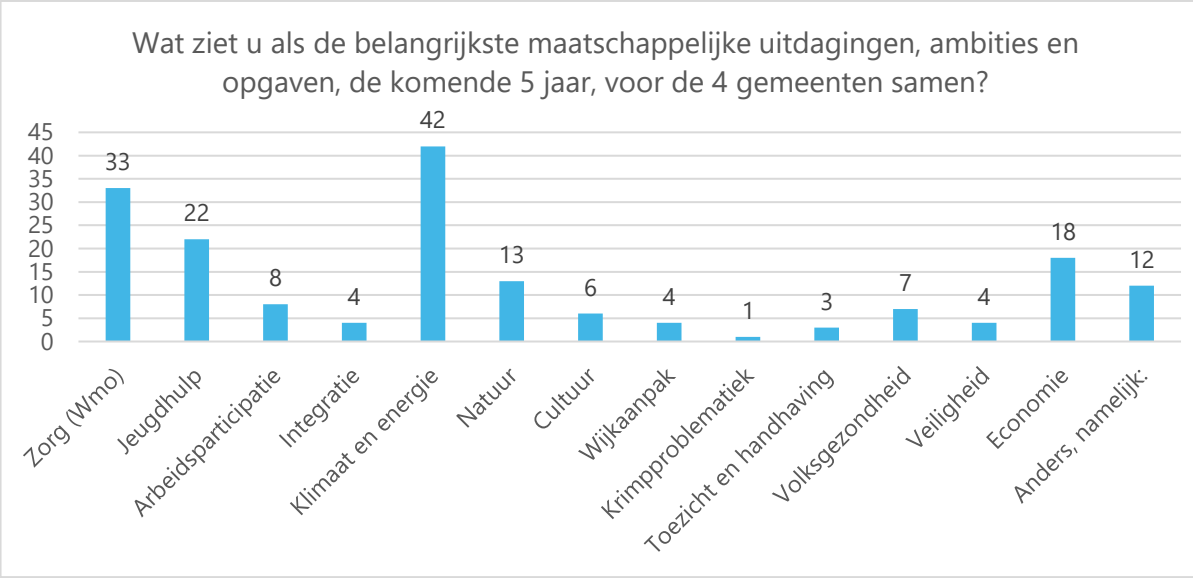
Beelden

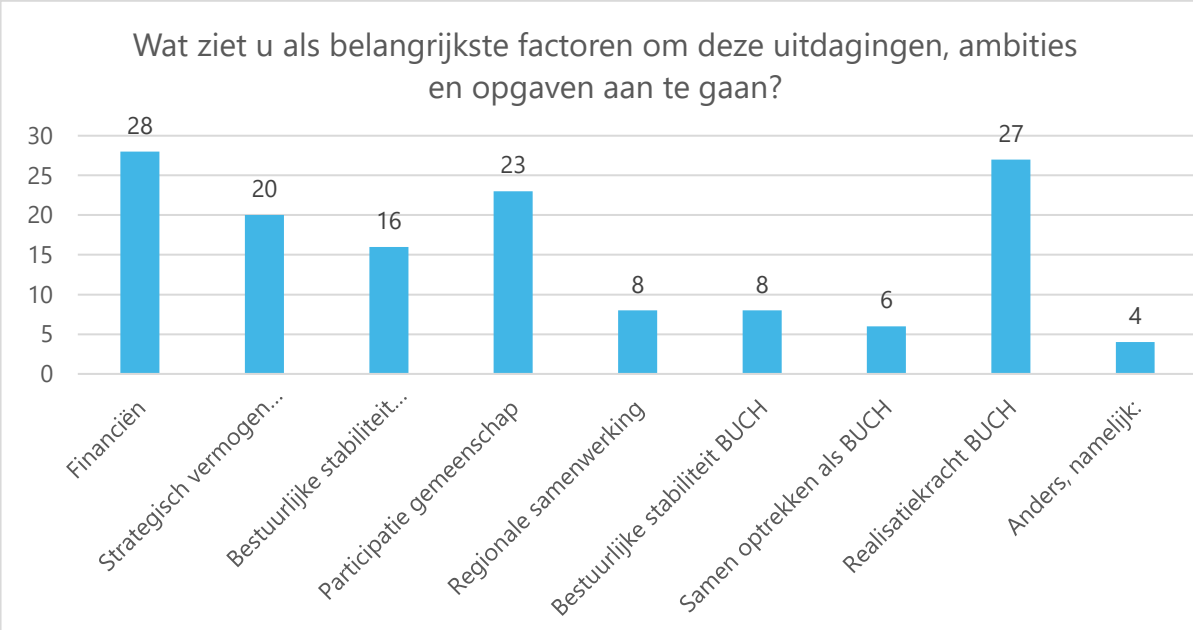
- Vanuit verschillende gemeenten wordt aangegeven dat de strategische overwegingen om aan de samenwerking te beginnen verder gingen dan een versterking van de organisatie. In deze beelden vormde de BUCH-samenwerking ook een beweging om een herindeling voor te zijn (bijvoorbeeld met het 'grote Alkmaar'), die zonder deze fusie dichtbij zou komen. Voor Uitgeest gold dat hier een bereidheid was om wel bestuurlijk te fuseren.
- In de beeldvorming zien we een angst om door de samenwerking de eigen identiteit te verliezen. Interessant gegeven daarbij is dat uit de enquête onder raadsleden juist naar voren komt dat zij gemeentelijke kleur het minst belangrijk vinden van alle K's en G's.
- Zoals we al zagen in het hoofdstuk over de governance, zitten de gemeenten lang niet altijd op één lijn. Er is sprake van uiteenlopende inhoudelijke visies en belangen, financiële situaties, bestuursculturen, maar ook van verschillende perspectieven op de bestuurlijke toekomst. 'Wie gaat mogelijk straks met wie' wordt vaak genoemd door respondenten in dit onderzoek, met allerlei denkbare uitkomsten.
- De regionale bestuurlijke context wijzigt. Er wordt intensiever samengewerkt. Nu Langedijk en Heerhugowaard gaan fuseren tot de gemeente Dijk en Waard, zijn er twee grote gemeenten en vier kleine

(verenigd in een blok) in de regio Alkmaar. Voor sommigen betekent dit dat er evenwicht is; anderen zien hierin een grotere druk om een keuze te maken voor bestuurlijke schaalvergroting.

Enquête onder raadsleden

Onderstaande grafieken tonen wat raadsleden zien als de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen, ambities en opgaven voor de gezamenlijke BUCH-gemeenten en de belangrijkste factoren om deze aan te gaan. Veelgenoemde thema's zijn klimaat en energie, zorg, jeugdhulp en economie. De belangrijkste factoren om hier stappen in te zetten, zijn financiën, realisatiekracht van de BUCH, gemeenschapsparticipatie, strategisch vermogen en bestuurlijke stabiliteit. Opvallend is dat 'samen optrekken als BUCH' nauwelijks wordt genoemd en dat dit zelfs even laag scoort als regionale samenwerking.





7.3 Consequenties voor de BUCH-samenwerking

In deze slotparagraaf trekken we enige conclusies omtrent de vraag wat er in de nabije toekomst nodig is om de doelstellingen van de BUCH-samenwerking (beter) te halen. Kan de BUCH de opgaven aan, gegeven wat in de bovenstaande paragrafen wordt geschetst?

- De BUCH-organisatie wordt nu door de gemeenten hoofdzakelijk gezien als een middel om de *individuele* doelen van de gemeenten te behalen. De ontwikkeling van de organisatie is intern gericht: van het overleven van de eerste perikelen van de fusie tot de huidige situatie waarbij de basis (bijna) op orde is.
- Inhoudelijk hebben de gemeenten voldoende overeenkomsten in ambities en opgaven om meer synergie na te streven; in ieder geval op meerdere beleidsterreinen.
- Het is evident dat de gemeenten in de nabije toekomst een nog groter aantal opgaven te wachten staat dan er nu al spelen. Maatschappelijke ontwikkelingen (inclusief klimaat, economie) en bewegingen binnen de overheid brengen een steeds groter eisenpakket mee waaraan gemeenten en de organisatie moeten voldoen. 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 gemeenten zelf te bepalen. Echter, op de opgaven vanuit regionaal en landelijk niveau hebben de BUCH-gemeenten minder (tot geen) gezamenlijke visie noch grip. De BUCH-samenwerking wordt niet aangegrepen om een gezamenlijke strategie te ontwikkelen op de ontwikkelingen, om daarmee de BUCH-organisatie aan te wenden om proactief de benodigde lobby- en realisatiekracht te genereren.
- De samenwerkende BUCH-gemeenten dreigen zo langzaam te worden ingehaald door regionale en landelijke ambities.
- Verschillende factoren houden de deelnemers aan de BUCH-samenwerking tegen om meer strategisch-inhoudelijk samen te werken. De diepste oorzaak is gelegen in het feit dat er verschillende beelden zijn van de bestuurlijke toekomst. Het bestuurlijk perspectief hangt zo als een zwaard van Damocles boven de samenwerking en staat een verdere ontwikkeling in de weg.
- 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.

DE KAT
van der

Bijlage 1: Onderzoeksmethode

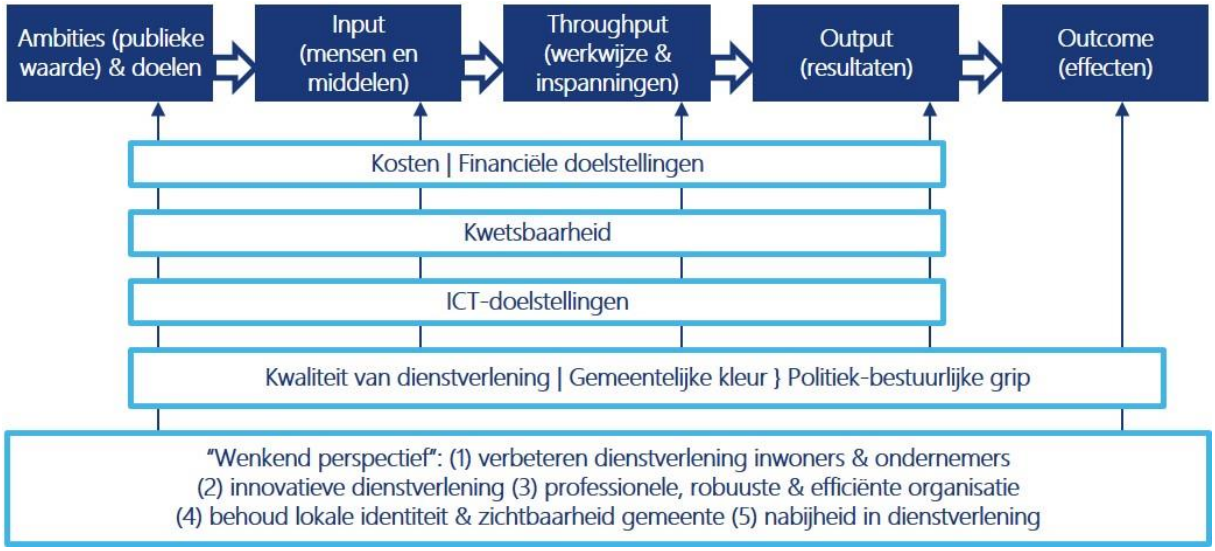
In deze bijlage schetsen we de algehele onderzoeksopzet, de enquête onder raadsleden en de benchmark.

Algehele onderzoeksopzet

In lijn met de centrale onderzoeksvraag bestond de evaluatie BUCH uit twee verschillende delen: terugkijken en vooruitkijken. Bij het terugkijken leggen we een verbinding tussen de ambities (de gewenste publieke waarde voor de inwoners en ondernemers van de vier gemeenten) en daarbij behorende doelen zoals neergelegd in het bedrijfsplan, via de input in geld en (personele) middelen naar de throughput: werkwijze en geleverde inspanningen. De werkwijze gaat over de organisatiestructuur en de wijze van sturing. Onder inspanningen vallen alle activiteiten die door de ambtelijke organisatie worden geleverd en die gericht zijn op het bereiken van een resultaat voor de gemeente(n) Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. Deze inspanningen leiden vervolgens tot een bepaalde output (resultaat) die een bepaalde outcome (effect) tot gevolg heeft die (als het goed is) aan de doelstellingen beantwoordt. De figuur hieronder geeft dit schematisch weer.

Voor het vooruitkijken is allereerst een analyse gemaakt van wat er komende jaren op de BUCH-gemeenten afkomt (in de vorm van uitdagingen en regionale ontwikkelingen). Daarna hebben we bekeken of de BUCH en de samenwerking in staat zijn om hiermee om te gaan.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van onderstaande figuur, om te bepalen waar het in de doorlopende lijn van ambities tot en met de effecten beter kan.



Figuur 4. Schematische weergave onderzoeksopzet 'terugkijken'

Aan de hand van bovenstaand figuur hebben we in overleg met de begeleidingsgroep[15] een evaluatiekader opgesteld dat leidend was in het onderzoek. Vervolgens hebben we een documentstudie gedaan en gesproken met een breed palet aan betrokkenen en stakeholders[16]. Binnen de BUCH spraken we met het bestuur, het MT, de OR en met ambtenaren op gebied van financiën, ICT, digitalisering, het fysieke domein, het sociaal domein en de

[15] Bestaande uit vertegenwoordigers van de vier gemeenten en de werkorganisatie BUCH
[16] Een compleet overzicht van onze gesprekspartners is opgenomen in Bijlage 1.

omgevingswet. Voor het perspectief van de vier gemeenten spraken we met de colleges, raden, gemeentesecretarissen en griffiers van Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. Tot slot hebben we ook gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente Alkmaar, de omgevingsdiensten IJmond en Noord-Holland Noord, en de GGD's Hollands Noorden en Kennemerland. Bovendien konden we voortbouwen op de resultaten van het landelijk onderzoek dat wij vorig jaar deden naar ambtelijke fusieorganisaties en meerdere (tussen)evaluaties en quick-scans naar soortgelijke samenwerkingen die wij sindsdien uitvoerden.

Om tot een transparante en navolgbare evaluatie en aanbevelingen te komen, maken wij in deze rapportage onderscheid tussen feitelijke informatie, beelden en expertinzicht. Feiten komen voort uit documenten, onderzoeken, rapporten en cijfers. Onder beelden verstaan wij de verwachtingen en beleving van belanghebbenden. Deze hebben een niet te onderschatten doorwerking op de samenwerking en voorzien de feitelijke informatie van belangrijke context. Tot slot bevat dit rapport het expertinzicht, voortkomend uit onze ruime ervaring met het uitvoeren van evaluaties van samenwerking en ambtelijke fusieorganisaties, waarvan we in onze analyse gebruik maken.

Enquête onder raadsleden

Als onderdeel van deze evaluatie hebben wij een enquête uitgevoerd onder raadsleden. De enquête vormde input voor de groepsgesprekken die we met vertegenwoordigers van de vier gemeenteraden voerden en in dit rapport komen meermaals resultaten uit deze enquête terug. Deze bijlage bevat informatie over de dataverzameling voor de enquête, de respons en de respondentverdeling.

Dataverzameling

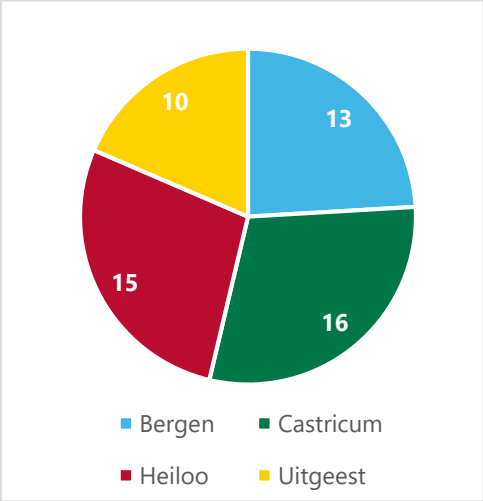
De dataverzameling voor de enquête onder raadsleden verliep via Qualtrics. De enquête stond open van 20 mei 2020 tot en met 5 juni 2020.

Respons

De enquête is door 54 raadsleden (compleet) ingevuld. De respons ligt hiermee op 67,5%.

Verdeling respondenten

De verdeling van respondenten over de verschillende gemeenten was als volgt:



Figuur 5. Aantal respondenten per gemeente

Benchmark

In 2019 heeft Werkorganisatie BUCH meegedaan aan de benchmark formatie en kosten gemeenten van Berenschot. De uitkomsten van deze benchmark zijn gebruikt voor deze evaluatie.

In de benchmark zijn de gegevens van de 4 deelnemende gemeenten én de BUCH organisatie opgeteld en vergeleken met een groep van referentiegemeenten. Hierbij is uitgegaan van een groep 100.000+ gemeenten en zoveel mogelijk vergelijkbare organisaties als Werkorganisatie BUCH, zoals andere ambtelijke samenwerkingsorganisaties en recent geherindeelde gemeenten. Als peildatum voor de formatie en begroting is 01-01-2019 gehanteerd.

In het onderzoek van de benchmark staan de apparaatslasten centraal: loonkosten, (extra) inhuurkosten, materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden en een correctie voor opbrengsten taken voor derden.

Tijdens het toedelingsproces zijn alle gegevens van Werkorganisatie BUCH toegedeeld naar de uniforme indeling van de benchmark van Berenschot, waardoor deze vergelijkbaar zijn met de organisaties in de referentiegroep.

Onderzoek doen in corona-tijden

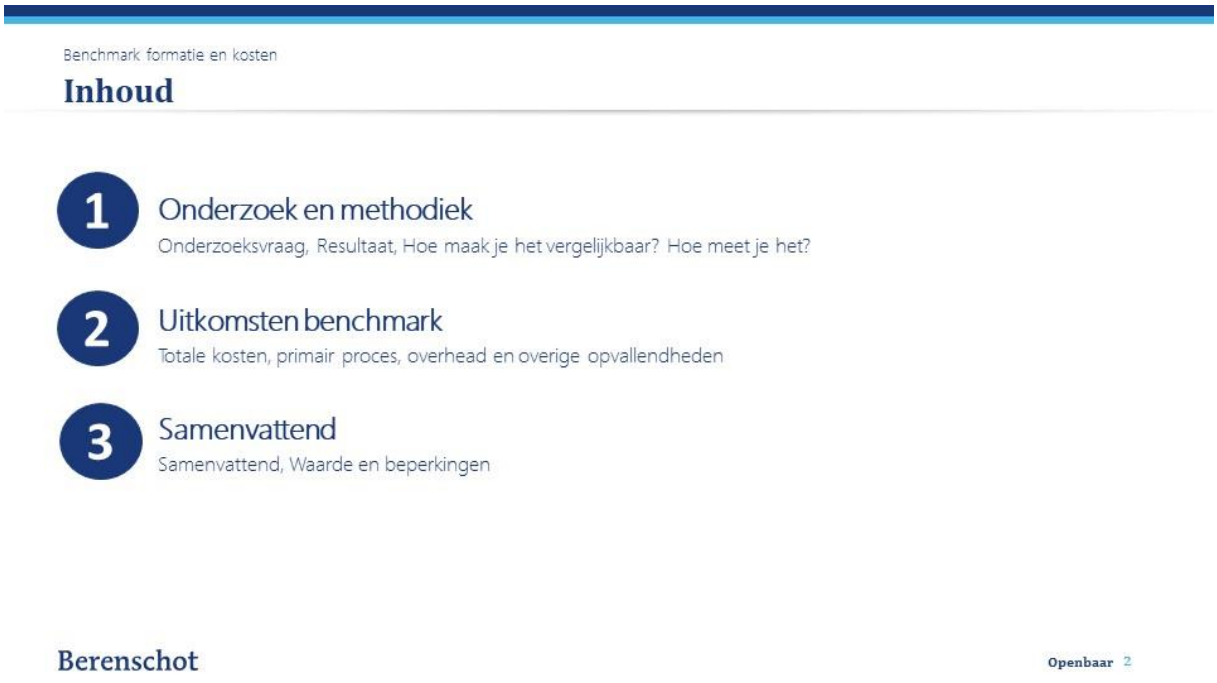
Gedurende dit onderzoek bevond Nederland zich in onzekere tijden vanwege het Covid-19 virus. De strenge maatregelen (waaronder thuiswerken en het verbod op fysieke bijeenkomsten) om het virus in te dammen vormden de context waarbinnen deze evaluatie is uitgevoerd. Om deze reden hebben we dit onderzoek geheel op afstand ingericht. We hebben alle gesprekken, interviews, focusgroepen en presentaties via Microsoft Teams, Zoom of telefonisch gevoerd, eventueel aangevuld met andere digitale tools als Mentimeter of Qualtrics. Wij hebben ervaren dat – met goede voorbereiding – deze digitale gesprekken niet aan waarde inboeten ten opzichte van hun fysieke tegenhanger.

Bijlage 2: Overzicht gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartner(s)
Werkorganisatie BUCH	Bestuur (gezamenlijk interview)
Werkorganisatie BUCH	MT (gezamenlijk interview)
Werkorganisatie BUCH	Algemeen directeur
Werkorganisatie BUCH	OR (gezamenlijk interview)
Werkorganisatie BUCH	Concerncontroller
Werkorganisatie BUCH	Teamleider I&A
Werkorganisatie BUCH	CISO en FG (gezamenlijk interview)
Werkorganisatie BUCH	Ambtenaren sociaal domein (focusgroep)
Werkorganisatie BUCH	Ambtenaren fysiek domein en beheer openbare ruimte (focusgroep)
Werkorganisatie BUCH	Ambtenaren omgevingswet (focusgroep)
Gemeente Bergen	College (gezamenlijk interview)
Gemeente Bergen	Vertegenwoordigers raad (gezamenlijk interview)
Gemeente Bergen	Gemeentesecretaris
Gemeente Uitgeest	College (gezamenlijk interview)
Gemeente Uitgeest	Vertegenwoordigers raad (gezamenlijk interview)
Gemeente Uitgeest	Gemeentesecretaris
Gemeente Castricum	College (gezamenlijk interview)
Gemeente Castricum	Vertegenwoordigers raad (gezamenlijk interview)
Gemeente Castricum	Gemeentesecretaris
Gemeente Heiloo	College (gezamenlijk interview)
Gemeente Heiloo	Vertegenwoordigers raad (gezamenlijk interview)
Gemeente Heiloo	Gemeentesecretaris
Gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo	Griffiers (gezamenlijk interview)
Gemeente Alkmaar	Wethouder regionale samenwerking en ondersteunend beleidsambtenaar (gezamenlijk interview)
Omgevingsdienst IJmond	Vertegenwoordigers
Omgevingsdienst Noord-Holland Noord	Directeur Omgevingsdienst Noord-Holland Noord en burgemeester gemeente Texel (gezamenlijk interview)
GGD Hollands Noorden	Directeur en voorzitter (gezamenlijk interview)
GGD Kennemerland	Vertegenwoordigers

Bijlage 3: Benchmark

In de volgende pagina's is de opbrengst van de benchmark naar de kosten en formatie van de BUCH-gemeenten opgenomen.



Onderzoeksvraag

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

- Peildatum vastgestelde formatie: 01-01-2019
- Peildatum kosten: Begroting 2019

Berenschot Openbaar 4

Berenschot

Wat biedt de benchmark?

Doel:

- Inzicht bieden in de relatieve kosten en formatie van uw gemeente

Resultaat:

- Objectieve vergelijkingsformatie, eerste handvat voor objectieve discussie: niet het "finale oordeel".
- Vormt/biedt basis voor normering, sturing en inrichting primair proces en overhead.
- Biedt focus voor vervolgonderzoek.

Berenschot Openbaar 5

Methodiek benchmark

- Beproefde methode: Berenschot brengt sinds 2002 de formatie van >330 gemeenten in kaart
- In 2015 is gestart met een vernieuwde benchmark, waarin rekening is gehouden met (recente) ontwikkelingen bij gemeenten, onder andere:
  - Decentralisaties
  - Samenwerkingsverbanden, taken belegd bij derden
- In onze vernieuwde benchmark staan de apparaatskosten centraal. Onder apparaatskosten verstaan wij de volgende kosten:
  - Loonkosten
  - Inhuurkosten
  - Materiële kosten
  - Kosten van taken belegd bij derden
  - Gecorrigeerd voor opbrengsten uit diensten voor derden
- Daarnaast biedt de benchmark inzicht in uw formatie en werklastbepalende factoren.
- De benchmark sluit aan bij de BBV-indeling.

Berenschot Openbaar 6

Wat meten we?

Primair proces
- Indeling in 24 clusters

Overhead
- Indeling in 11 categorieën

Overige kosten
- Materiële kosten van informatisering en automatisering
- Huisvestingskosten gemeentekantoren

Berenschot Openbaar 7

Primair proces

- Het geheel aan diensten en voorzieningen dat door de gemeente geboden wordt aan de burgers.
- Deze gemeentelijke taken zijn uitgesplitst naar de volgende 24 clusters:

Cluster 1: Burgerzaken
Cluster 2: Openbare orde en veiligheid
Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen
Cluster 4: Parkeren
Cluster 5: Water
Cluster 6: Economische Zaken
Cluster 7: Educatie
Cluster 8: Kunst, Cultuur en Oudheidkunde
Cluster 9: Sport
Cluster 10: Groen
Cluster 11: Recreatie en ontspanning
Cluster 12: Sociale voorzieningen
Cluster 13: Wmo
Cluster 14: Jeugd
Cluster 15: Opvang en welzijn
Cluster 16: Volksgezondheid
Cluster 17: Afval
Cluster 18: Riolering
Cluster 19: Fysiek milieu en duurzaamheid
Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
Cluster 21: Bouwgrondexploitatie en GEO-informatie
Cluster 22: Wabo
Cluster 23: Belastingen en WOZ
Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer

Berenschot Openbaar 8

Overhead

- Geheel van functies dat gericht is op sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.
- Overheadfuncties staan niet rechtstreeks ten dienste van de burger, maar leveren indirect een bijdrage aan het functioneren van de organisatie.
- Deze overheadtaken zijn uitgesplitst naar de volgende elf categorieën:

1. Directie en management primair proces
2. Secretariaten primair proces
3. Bestuurszaken en bestuursondersteuning
4. Personeel en organisatie
5. Financiën en control
6. Informatisering en automatisering
7. Juridische zaken
8. Communicatie
9. Kwaliteitszorg
10. Facilitaire dienst
11. Inkoop

Berenschot Openbaar 9

Hoe maak je het vergelijkbaar?

- Gemeenten zijn boeiende, maar ook complexe en diverse organisaties: elke gemeente is uniek.
- Uniforme indeling is leidend, niet de organisatiestructuur van een gemeente. Dit vergt een vertaling van uw formatie en kosten naar onze generieke indeling.
- Zorgvuldige validatieproces om appels met appels te vergelijken.
- Kosten staan centraal, hiermee houden we rekening met verschillen in uitbesteding.
- Referentiegroep op maat, waarin we rekening houden met verschillen in omvang, bevolkingsdichtheid, sociale structuur, centrum functie en % taken belegd bij derden.
- 102 zorgvuldig gekozen werklastindicatoren in het primaire proces en de overhead om de kosten te duiden en cijfers te voorzien van de juiste nuances.

Berenschot Openbaar 10

Uw referentiegroep

Naam gemeente	Inwoners	Bevolkingsdichtheid (inwoners/km2)	Sociale structuur	% taken belegd bij derden primair proces	Centrumfunctie
Deventer	100.000	766	Matig	51%	Sterk
Ede	114.660	360	Redelijk	42%	Sterk
GR Werkorganisatie De BUCH	102.168	549	Goed	34%	Weinig
GR-BAR-organisatie	117.943	1.816	Goed	40%	Redelijk
Haarlemmermeer	147.282	826	Goed	50%	Redelijk
Helmond	91.595	1.724	Matig	42%	Sterk
Hilversum	90.198	1.978	Matig	46%	Sterk
Leeuwarden	123.088	517	Zwak	36%	Sterk
Noardeast-Fryslan	64.104	138	Redelijk	27%	Weinig
Oss	91.437	564	Redelijk	35%	Sterk
Roosendaal	77.062	724	Matig	56%	Sterk
SED-organisatie	59.586	693	Redelijk	53%	Redelijk
Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen	79.602	226	Redelijk	26%	Redelijk
Venlo	101.578	818	Matig	36%	Sterk

Berenschot

Openbaar 11

Openbaar 12

Berenschot

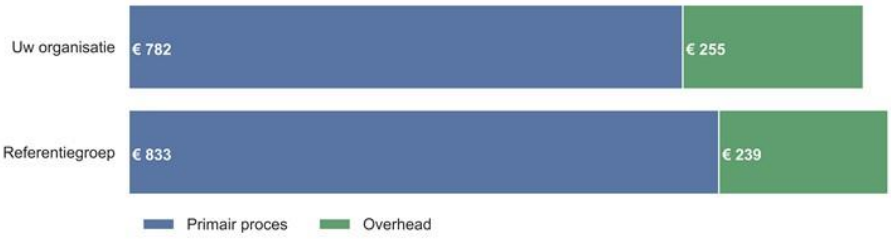
Totale apparaatskosten per inwoner

De totale apparaatskosten (primair proces en overhead) per inwoner van uw gemeente zijn 3% lager dan gemiddeld (-€ 3,6 miljoen).

Berenschot

Openbaar 13

Totale apparaatskosten (verdeling primair/overhead) per inwoner



Primair proces per inwoner:
- 6% lagere kosten (-€ 5,2 miljoen)
  - 3% meer formatie (+12,9 fte)
  - Minder taken belegd bij derden (34%) dan gemiddeld (41%).

Overhead per inwoner:
- 7% hogere kosten (+€ 1,6 miljoen)
  - 10% minder formatie (-22,5 fte)
  - Meer taken belegd bij derden (4%) dan gemiddeld (3%).

Overhead per fte:
- 10% hogere kosten (+€ 2,4 miljoen)
  - 6% minder formatie (-13,8 fte)

Berenschot

Openbaar 14

Primair proces

Vergelijking kosten

Totaal
- 6% lagere kosten (-€ 5,2 miljoen)

Uitvoering
- 4% lagere kosten (-€ 3,0 miljoen)

Beleid/advies
- 17% lagere kosten (-€ 1,4 miljoen)

Regie/contractmanagement
- 52% lagere kosten (-€ 0,8 miljoen)

Vergunningverlening
- 1% hogere kosten (+€ 0,0 miljoen)

Vergelijking formatie

Totaal
- 3% meer formatie (+12,9 fte)

Uitvoering
- 9% meer formatie (+34,2 fte)

Beleid/advies
- 16% minder formatie (-15,9 fte)

Regie/contractmanagement
- 44% minder formatie (-7,7 fte)

Vergunningverlening
- 11% meer formatie (+2,3 fte)

Berenschot Openbaar 15

Primair proces

Analyse formatie beleid/advies

- Bij 14 van de 24 clusters is de formatie beleid/advies lager dan gemiddeld, waarvan 6 met een verschil van meer dan 1,5 fte:
  - Verkeer, vervoer en wegen: -4,9 fte
  - Fysiek milieu en duurzaamheid: -4,6 fte
  - Wmo: -3,5 fte
  - Economische zaken: -3,4 fte
  - Jeugd: -2,3 fte
  - Openbare orde en veiligheid: -2,2 fte
- Bij 6 van de 24 clusters is de formatie beleid/advies hoger dan gemiddeld, waarvan 4 met een verschil van meer dan 1,5 fte:
  - Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting: +3,3 fte
  - Griffie, raad en rekenkamer: +2,0 fte
  - Wabo: +1,9 fte
  - Afval: +1,7 fte

Berenschot Openbaar 16

Primair proces

Analyse formatie regie/contractmanagement

- Op een aantal clusters is de formatie regie/contractmanagement niet in verhouding met de mate van uitbesteding.

- Formatie relatief hoog gezien de mate van taken belegd bij derden:
  - Verkeer, vervoer en wegen
  - Jeugd

- Formatie relatief laag gezien de mate van taken belegd bij derden:
  - Water
  - Kunst, cultuur en oudheidkunde
  - Groen

Berenschot Openbaar 17

Primair proces

Analyse kosten vergunningverlening

- Openbare orde en veiligheid
  - De kosten zijn relatief laag gezien de werklast
    - Kosten: +17%
    - Aantal aangevraagde drank- en horecavergunningen en APV vergunningen: +54%

- Parkeren
  - De kosten zijn in lijn met de werklast
    - Kosten: +39%
    - Aantal aangevraagde parkeervergunningen: +38%

- Wabo
  - De kosten zijn relatief laag gezien de werklast
    - Kosten: -11%
    - Aantal aangevraagde omgevingsvergunningen: +49%

Berenschot Openbaar 18

Primair proces

Vergelijking kosten clusters (1/3)

* Opvallende clusters zijn geel gearceerd (zie ook rapportage BUCH-evaluatie)

€ per inwoner

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Totale apparaatskosten primair proces	-6%	-€ 5.201.018	€731		€952
Cluster 10: Groen	+31%	+€ 1.970.978	€43		€86
Cluster 2: Openbare orde en veiligheid	+10%	+€ 839.798	€62		€110
Cluster 3: Verkeer, vervoer en wegen	+9%	+€ 714.532	€40		€114
Cluster 11: Recreatie en ontspanning	+58%	+€ 541.111	€3		€22
Cluster 17: Afval	+5%	+€ 480.974	€57		€128
Cluster 22: Wabo	+17%	+€ 458.794	€11		€47
Cluster 5: Water	+73%	+€ 416.161	€0		€14
Cluster 23: Belastingen en Woz	+25%	+€ 366.038	€10		€23

Uw waarde
Gemiddelde van de referentiegroep

Berenschot

Openbaar 19

Primair proces

Vergelijking kosten clusters (2/3)

€ per inwoner

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Cluster 14: Jeugd	+13%	+€ 314.518	€8		€37
Cluster 18: Riolering	+8%	+€ 206.220	€13		€40
Cluster 24: Griffie, raad en rekenkamer	+22%	+€ 130.801	€4		€8
Cluster 19: Fysiek milieu en duurzaamheid	+5%	+€ 107.155	€11		€29
Cluster 20: Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	+1%	+€ 15.551	€18		€35
Cluster 4: Parkeren	-15%	-€ 199.099	€4		€29
Cluster 1: Burgerzaken	-13%	-€ 227.529	€13		€21
Cluster 21: Bouwgrondexploitatie en GEO-informatie	-15%	-€ 235.604	€10		€23

Uw waarde
Gemiddelde van de referentiegroep

Berenschot

Openbaar 20

Primair proces

Vergelijking kosten clusters (3/3)

€ per inwoner

Cluster	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Cluster 15: Opvang en welzijn	-13%	-€ 268.439	€6		€48
Cluster 8: Kunst, Cultuur en Oudheidkunde	-33%	-€ 521.208	€4		€32
Cluster 13: Wmo	-17%	-€ 553.069	€15		€56
Cluster 16: Volksgezondheid	-19%	-€ 639.350	€23		€41
Cluster 6: Economische zaken	-77%	-€ 756.015	€2		€14
Cluster 9: Sport	-21%	-€ 987.129	€22		€83
Cluster 7: Educatie	-28%	-€ 2.159.111	€41		€97
Cluster 12: Sociale voorzieningen	-61%	-€ 5.217.432	€32		€136

Uw waarde
Gemiddelde van de referentiegroep

Berenschot

Openbaar 21

Overhead

Kosten

Overhead afgezet per inwoner:

- 7% hogere kosten (+€ 1,6 miljoen)
- 10% minder formatie (-22,5 fte)

Overhead afgezet tegen de werklast* (per fte):

- 10% hogere kosten (+€ 2,4 miljoen)
- 6% minder formatie (-13,8 fte)

** In onze optiek dient de overhead van een organisatie in verhouding te staan tot de omvang van de organisatie als geheel. De formatie bepaalt immers het aantal interne klanten en is daarmee de grootste werklastbepalende factor. Voor een goede vergelijkbaarheid kunnen we het beste daarom de overheadkosten en -formatie afzetten tegen de totale formatie.*

Berenschot

Openbaar 22

Overhead

Vergelijking kosten

* Opvallende clusters zijn geel gearceerd (zie ook rapportage BUCH-evaluatie)

€ per fte

Categorie	Afwijking %	Afwijking absoluut	Min	Uw positie	Max
Totale apparaatskosten overhead	**+10%**	**+€ 2.363.729**	**€22.976**		**€44.559**
Categorie 6: Informatisering en Automatisering	+26%	+€ 2.233.894	€7.225		€19.074
Categorie 11: Inkoop	+62%	+€ 285.538	€247		€1.064
Categorie 1: Directie en management primair proces	+8%	+€ 219.265	€2.922		€5.395
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning	+9%	+€ 157.194	€963		€4.631
Categorie 7: Juridische Zaken	+10%	+€ 73.957	€434		€1.707
Categorie 5: Financiën en Control	+2%	+€ 53.060	€3.345		€5.912
Categorie 4: Personeel en Organisatie	+1%	+€ 19.708	€1.637		€3.433
Categorie 8: Communicatie	-11%	-€ 109.572	€885		€2.258
Categorie 9: Kwaliteitszorg	-61%	-€ 122.289	€0		€584
Categorie 10: Facilitaire dienst	-6%	-€ 154.538	€2.056		€5.419
Categorie 2: Secretariaten primair proces	-65%	-€ 292.489	€167		€1.172

Berenschot

Openbaar 23

Overhead

Vergelijking formatie

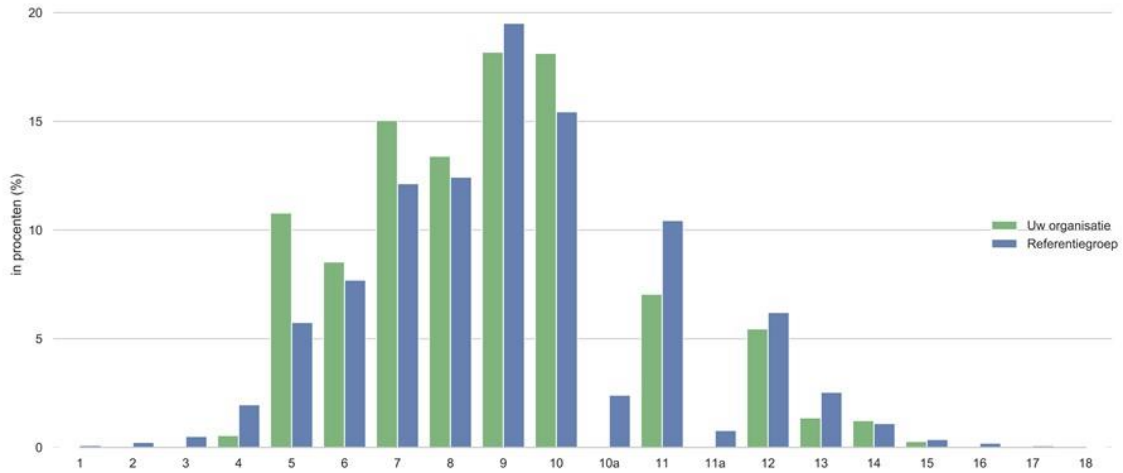
Fte als % van de totale formatie

Categorie	Ingevuld in vragenlijst	Uw gemeente	Gemiddelde referentiegroep	Afwijking %	Afwijking absoluut
Totaal aantal fte overhead	**210,34**	**28,9%**	**30,8%**	**-6%**	**-13,8**
Categorie 1: Directie en management primair proces	30,24	4,2%	3,7%	+12%	+3,3
Categorie 6: Informatisering en Automatisering	49,26	6,8%	6,5%	+3%	+1,7
Categorie 10: Facilitaire dienst	24,23	3,3%	3,3%	+1%	+0,3
Categorie 7: Juridische Zaken	8,63	1,2%	1,2%	+1%	+0,1
Categorie 11: Inkoop	4,15	0,6%	0,7%	-19%	-1,0
Categorie 9: Kwaliteitszorg	1,00	0,1%	0,3%	-58%	-1,4
Categorie 3: Bestuurszaken en bestuursondersteuning	19,89	2,7%	3,0%	-9%	-2,1
Categorie 8: Communicatie	11,11	1,5%	1,8%	-17%	-2,2
Categorie 4: Personeel en Organisatie	17,03	2,3%	2,7%	-14%	-2,7
Categorie 5: Financiën en Control	42,22	5,8%	6,3%	-8%	-3,9
Categorie 2: Secretariaten primair proces	2,58	0,4%	1,2%	-70%	-5,9

Berenschot

Openbaar 24

Vergelijking loonschalen



Bovenstaande grafiek geeft de procentuele verdeling van de totale formatie van uw gemeente over de functionele loonschalen weer.

Berenschot

Openbaar 25

Samenvattend (1/2)

Totale apparaatslasten per inwoner zijn 3% lager dan gemiddeld.

Overhead

- Uw overheadkosten zijn 7% hoger per inwoner. Afgezet tegen het aantal fte dat zij moeten bedienen, zijn uw overheadkosten echter hoger dan gemiddeld (+10%).
- Uw formatie bestaat voor 28,9% uit overhead. Gemiddeld is dit 30,8%.
- Aandachtspunten met hogere kosten zijn:
  - Informatisering en Automatisering

Berenschot Openbaar 27

Samenvattend (2/2)

Primair proces

- De kosten per inwoner zijn 6% lager dan gemiddeld.
- Formatie beleid/advies is lager dan gemiddeld (-15,9 fte), waarvan 14 clusters meer dan 1,0 fte verschillen ten opzichte van het gemiddelde.
- Formatie regie/contractmanagement is grotendeels in lijn met de mate van uitbesteding. Op 2 clusters is de formatie relatief hoog en op 4 clusters relatief laag.
- Kosten vergunningverlening zijn gezien de werklast relatief laag op Apv-, drank-en horecavergunningen en omgevingsvergunningen en in lijn op parkeervergunningen.
- De uitvoeringskosten zijn lager dan gemiddeld (-€ 2,6 miljoen). Uw gemeente heeft een gemiddelde formatie, meer inhuur, hogere kosten voor materiaal/vastgoed en lage kosten van taken belegd bij derden.
- Aandachtspunten met hogere kosten zijn:
  - Groen
  - Afval
  - Openbare orde en veiligheid
  - Verkeer, vervoer en wegen
- Aandachtspunten met lagere kosten zijn:
  - Sport
  - Volksgezondheid

Berenschot Openbaar 28

Waarde en beperkingen

- Benchmark geeft een eerste indruk
- Voor *verklaren* van verschillen en inventarisatie mogelijke besparingen verdieping nodig
- Allerlei factoren van invloed:
  - Omgevingskenmerken
  - Ambitie
  - Kwaliteit/Dienstverleningsniveau
  - Organisatie/Sturingsmodel
  - Historie
  - Betaalbaarheid
  - Etc.

Berenschot

Openbaar 29

Bijlage 1

Definitie apparaatskosten

In de benchmark rekenen wij tot de apparaatskosten de volgende componenten:

- Loonkosten personeel
- Materiële kosten
- Inhuurkosten
- Kosten taken belegd bij derden
- Personeel dat zich inzet voor derden
- Opbrengsten uit diensten voor derden door personeel

Achtereenvolgens lichten wij deze kostenposten verder toe:

Loonkosten personeel

- Wij gaan uit van het verwachte bruto jaarsalaris, inclusief alle toeslagen, zoals vakantiegeld, sociale lasten, pensioenpremies over het gehele jaar. **Niet:** de zogenaamde 'overige personele lasten', zoals opleidingsbudgetten, reis- en verblijfkosten en kosten voor werving en selectie.

Materiële kosten

- Hieronder verstaan we alle vastgoed gerelateerde kosten, zoals kapitaallasten, huur, beheer en onderhoud van gebouwen, machines en inventaris, toevoegingen aan onderhoudsvoorzieningen en overige huisvestingskosten. Vastgoed gerelateerde opbrengsten (bijvoorbeeld verhuur van een locatie) worden in mindering gebracht op de kosten. Naast de vastgoed gerelateerde kosten rekenen wij het ook het wagenpark van de groenvoorziening, afval-inzameling, straatreiniging, etc. (inclusief bijbehorende brandstofkosten) tot de materiële kosten

Berenschot

Openbaar 30

Bijlage 1

Definities apparaatskosten (vervolg)

Inhuurkosten

- Tot inhuurkosten rekenen wij alle kosten van inhuur bij het uitvoeren van extra taken/projecten. Hierbij geldt dat de formatie die wordt ingehuurd *hiërarchisch* wordt aangestuurd door de organisatie. Specifieke projectkennis of vaardigheden zijn niet of onvoldoende beschikbaar binnen de eigen organisatie en worden daarom ingehuurd.
- Tot inhuur rekenen wij **niet:** vervangingsinhuur (onder andere bij ziekte, zwangerschapsverlof, openstaande vacatures). Deze inhuur nemen wij niet mee om een dubbeltelling met de vastgestelde formatie te voorkomen.

Kosten taken belegd bij derden

- Dit betreft de kosten van taken die door uw organisatie *structureel* zijn uitbesteed aan een externe of private partij of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling (onder andere een Intergemeentelijke Sociale Dienst of Veiligheids-regio). Het gaat om taken die worden uitgevoerd door medewerkers die niet hiërarchisch worden aangestuurd binnen de gemeentelijke organisatie.
- Wij rekenen hiertoe de totale kosten van uitbesteding, dus zowel de personele als ook de materiële kosten. Alle taken met betrekking tot vastgoed gerelateerd beheer en onderhoud die zijn belegd bij derden rekenen wij tot de materiële kosten.

Opbrengsten uit diensten voor derden door eigen personeel

- Dit betreft alleen de opbrengsten van personele 'uithuur'. **Niet:** de opbrengsten van verhuur van locaties, of verkoop van artikelen, et cetera.

Berenschot

Openbaar 31

Bijlage 2

Definities type taken

In het primaire proces maken we een uitsplitsing naar de volgende vier type taken:

- Uitvoering
- Beleid/strategie/advies/subsidie-verlening
- Regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement
- Vergunningverlening

Achtereenvolgens lichten wij deze taken verder toe:

1. Uitvoering

Hiertoe rekenen wij de volgende taken en functies:

- Uitvoerende werkzaamheden die in de openbare ruimte worden verricht (onder andere onderhoud groen, straatreiniging, beheer en onderhoud van riolen, wegbeheer).
- Functionarissen die veelal buiten werkzaam zijn voor onderzoek (onder andere bodemonderzoek of veldwerk).
- Toezicht en handhaving (onder andere toezichthouders, handhavers, opzichters, boa's).
- Functies waarvan de hoofdtaak uit direct contact met de burgers bestaat (onder andere baliemedewerkers, klant-managers, consulenten, buurtregisseurs en wijkcoördinatoren).
- Eenvoudige informatieverstrekking en complete afhandeling van processen en productlevering door het KCC.
- Administratieve functies die een schakel verrichten in het primaire proces (onder andere de uitkeringsadministratie van de sociale dienst).

Berenschot

Openbaar 32

Bijlage 2

Definities type taken (vervolg)

- Beheer van locaties (onder andere beheer van sportlocaties of zwembaden).
- Instellingen waarvan de formatie op de loonlijst van de gemeente staat (onder andere kunst- en cultuurinstellingen, scholen, welzijnsinstellingen en musea).
- Planning van werkzaamheden.
- Bezwaar en beroep. Het betreft bezwaar en beroep dat aan een bepaald product (cluster) gekoppeld kan worden. Bezwaar en beroep rekent u toe aan het cluster waar het beroep en bezwaar betrekking op heeft en **niet** tot de overhead (categorie Juridische Zaken).
- Functioneel beheer. Het betreft functioneel beheer ten behoeve van specifieke producten die worden gebruikt in het primair proces (onder andere belastingen, sociale dienst, burgerzaken, omgevingsvergunningen). Het gaat hier om het helpen van de gebruikers bij het werken met de software. Technisch en algemeen applicatiebeheer rekenen wij tot de overhead.

De meeste van de hiervoor genoemde uitvoerende taken kunnen door gemeenten worden uitbesteed, verzelfstandigd of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

2. Beleid/strategie/advies/subsidieverlening

- Dit betreft formatie die zich bezighoudt met beleid/strategie/(beleids)advies (langetermijnvisie) van taken. Ook de formatie en kosten met betrekking tot subsidieverlening rekenen wij hiertoe.
- De kosten van subsidies zijn in deze benchmark buiten beschouwing gelaten.

Berenschot

Openbaar 33

Bijlage 2

Definities type taken (vervolg)

3. Regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement

Dit betreft de formatie die zich bezighoudt met regie (directievoering over uitbesteding) en contractmanagement onder andere van taken die zijn uitbesteed of ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling of samenwerkingsverband. Onder contractmanagers verstaan wij de medewerkers die de afgesloten contracten van de gemeente beheren en onderhouden voor een bepaald vakgebied. Qua werkzaamheden kan gedacht worden aan het voeren van gesprekken met de contractpartners, het beheren en monitoren van de uitputting van het contract en het eventueel ingrijpen op het moment dat een contract dreigt te worden overschreden. De contractmanagers blijven betrokken bij de contracten en contractpartners, ook nadat de inkoop is afgerond.

4. Vergunningverlening

Dit betreft de formatie en uitvoeringskosten van vergunningverlening. Deze categorie treft u aan bij de volgende drie clusters:

Cluster 2: Openbare orde en veiligheid

Cluster 4: Parkeren

Cluster 22: Wabo

Berenschot

Openbaar 34

Berenschot

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot