



# HLTSamen op weg

## Rapport

Tussenevaluatie van de ambtelijke fusieorganisatie HLTSamen

61634

7 oktober 2019

**Berenschot**

# HLTSamen op weg

Tussenevaluatie van de ambtelijke fusieorganisatie HLTSamen

Philip van Veller | Sofie Dreef | Daniël Huisman | Catheel Pino  
Peter van Unnik | Laurens Vellekoop

7 oktober 2019

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Context	5
1.2 Onderzoeksvraag	5
1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksactiviteiten	6
1.4 Woord van dank	7
1.5 Leeswijzer	7
<b>Deel 1: Terugkijken</b>	<b>8</b>
<b>2. Terugblik</b>	<b>9</b>
2.1 Voorgeschiedenis en doelen	9
2.2 Oorspronkelijke doelstellingen	10
2.3 Inrichting en start van de organisatie	10
<b>3. Verbetering van kwaliteit</b>	<b>12</b>
3.1 Doel	12
3.2 Verbeterde dienstverlening aan inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties	12
3.3 Verbeterde dienstverlening voor de gemeentebesturen	13
3.4 Kwaliteitsimpuls HLTsamen	14
3.5 Aandachtspunten t.a.v. de financiële beheersing	15
3.6 Conclusies	16
<b>4. Reductie van kwetsbaarheid</b>	<b>17</b>
4.1 Doel	17
4.2 Afname van kwetsbaarheid van functies (éénpitters)	17
4.3 Feiten en beelden over het doel 'reductie van kwetsbaarheid'	17
4.4 Conclusies	18
<b>5. Kostenbeheersing en -vermindering</b>	<b>19</b>
5.1 Doel	19
5.2 Realisatie van een bezuiniging	19
5.3 Indicaties dat HLTsamen relatief weinig formatie(budget) heeft	19
5.4 Reserves	20
5.5 Conclusies	20
<b>6. Strategische positieverbetering</b>	<b>21</b>
6.1 Doel	21
6.2 Een betere strategische positie van de drie gemeenten	21
6.3 Een krachtige, strategische ondersteuning	25
6.4 Samenspel met de samenleving	27
6.5 Conclusies	28

<b>7. Terugkijken: de rode draden</b>	<b>29</b>
7.1 Inleiding	29
7.2 ‘Zachte landing’	29
7.3 Capaciteit en werkdruk	30
7.4 Strategie vult gaten in de organisatie	31
7.5 Eigenaarschap, opdrachtgeverschap en sturing	32
7.6 Lerende organisatie	33
<b>Deel 2: Vooruitkijken</b>	<b>35</b>
<b>8. Trends en ontwikkelingen</b>	<b>36</b>
8.1 (Inter)nationale trends en ontwikkelingen	36
8.2 Bestuurlijke ontwikkelingen	36
8.3 Het Interbestuurlijk programma (IBP)	37
8.4 Regionale trends en ontwikkelingen	38
<b>9. Opgaven en ambities van Hillegom, Lisse en Teylingen</b>	<b>41</b>
9.1 Inleiding	41
9.2 Economie en ruimte	41
9.3 Sociaal domein	42
9.4 Klimaat	43
9.5 Bestuur en veiligheid	44
9.6 Financiën	45
<b>10. Vooruitkijken: de rode draden</b>	<b>47</b>
10.1 Integrale visie en strategie	47
10.2 Integraal werken vereist zoveel mogelijk harmonisatie	47
10.3 Samenspel met de samenleving	48
10.4 Personeel: andere vaardigheden en expertise	48
10.5 Financiën	49
<b>Deel 3: Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>50</b>
<b>11. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>51</b>
11.1 Inleiding	51
11.2 Hoe presteerde HLTsamen in de eerste 2,5 jaar?	51
11.3 HLTsamen klaar voor het vervolg?	54
11.4 Aanbevelingen	56
<b>Bijlage 1. Vergelijking met andere ambtelijke fusieorganisaties</b>	<b>62</b>
1. Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV)	62
2. Werkorganisatie BUCH	63
3. BAR-organisatie	64
Conclusies	66
<b>Bijlage 2. Meetlat</b>	<b>67</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Context

Sinds 1 januari 2017 hebben de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen een samenwerkingsverband in de vorm van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen. Deze samenwerking heeft een verbeterde uitvoering van de door gemeenten opgedragen taken als doel. De ambtelijke werkorganisatie functioneert hierbij voor drie afzonderlijke gemeenten. De doelstellingen gericht op kostenbeheersing, kwaliteit, kwetsbaarheid en strategische positieverbetering staan centraal bij het functioneren van HLTsamen.

## 1.2 Onderzoeksvraag

Allereerst wil HLTsamen met deze tussentijdse evaluatie *terugkijken*; er moet zicht komen op de (mate van realisatie van de) doelstellingen op:

- Kostenbeheersing en -vermindering
- Kwaliteit van dienstverlening
- Kwetsbaarheid op (cruciale) functies
- Strategische positieverbetering van de gemeenten

Daarnaast wil HLTsamen ook aanbevelingen ontvangen over (het verder realiseren van) de doelstellingen.

Ten tweede bestaat de behoefte om *vooruit te kijken*. De gemeenten willen inzicht in de ontwikkelingen in de omgeving en in hoeverre de drie gemeenten de hieruit voortvloeiende opgaven en eigen ambities, met behulp van HLTsamen, kunnen realiseren.

### Een vroege tussenevaluatie

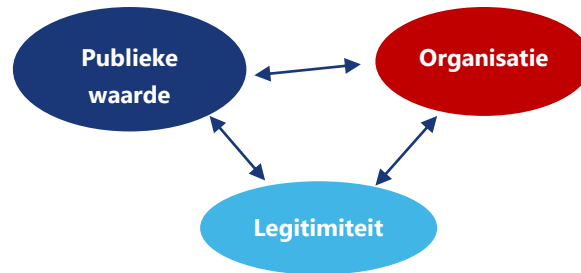
In het bedrijfsplan "HLT Samen sterker!" staat dat in 2019 een tussenevaluatie van HLTsamen moet plaatsvinden. Ook is afgesproken dat begin 2021, vier jaar na de start van de ambtelijke fusieorganisatie, een evaluatie wordt uitgevoerd. Het onderzoek dat Berenschot heeft verricht, is nadrukkelijk betiteld als tussenevaluatie. Het doel van de tussenevaluatie is om te beoordelen hoever HLTsamen is met de doelstellingen, die bij het aangaan van de samenwerking zijn geformuleerd en wat er richting de toekomst nodig is. Deze tussenevaluatie richt zich daarom ook expliciet op verbeterpunten en wat nodig is richting de toekomst.

Het is goed om bij het lezen van de resultaten bewust te zijn van twee zaken:

- Het karakter van een tussenevaluatie brengt met zich mee dat de formele vorm van de samenwerking niet ter discussie staat. De gemeenschappelijke regeling is nadrukkelijk aangegaan 'voor onbepaalde tijd' (artikel 23 van de Gemeenschappelijke Regeling). Een besluit tot uittreding kan niet eerder worden genomen dan zes jaar na inwerkingtreding van deze regeling (artikel 26 GR).
- Deze (tussen)evaluatie vindt verhoudingsgewijs vroeg plaats, namelijk al na 2,5 jaar. Doorgaans vinden evaluaties later plaats, wanneer de meeste 'kinderziektes' al zijn opgelost. Het gevaar van een vroege evaluatie is dat de onvermijdelijke frictie-elementen (kosten, beleefde kwaliteit) die bij een fusie optreden, een grote(re) invloed hebben op de resultaten.

### 1.3 Onderzoeksmethode en onderzoeksactiviteiten

In het onderzoek gaan we uit van de vraag wat de gemeenten moeten betekenen voor hun inwoners. Deze visie is ontleend aan het Publieke Waarde-model van Mark Moore. Dat wat de gemeenten willen bereiken voor de samenleving en het gebied, in de vorm van publieke waarde, staat centraal. De maatschappelijke opgaven en ambities zijn daarom het uitgangspunt. Vervolgens is, om deze publieke waarde te creëren, ambtelijke en bestuurlijke organisatiekracht vereist. Dit drukt zich uit in een goede organisatie met een solide bestuur. Ook moet er voldoende draagvlak zijn onder de belanghebbenden, zoals inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers en andere overheden, maar ook raadsleden, collegeleden en ambtenaren. Doet de organisatie in de ogen van de betrokkenen de goede dingen?

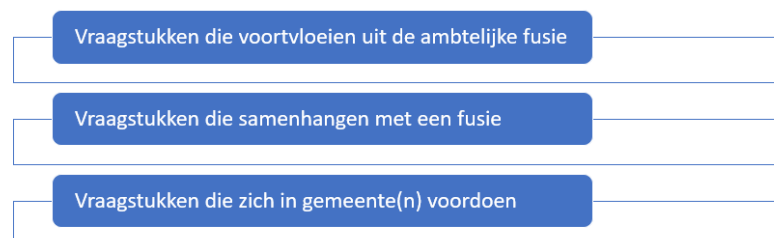


Doordat we dit model gebruiken, is het organisatievraagstuk een afgeleide van de publieke waarde en vormt het niet een primaire focus. Doordat HLTsamen al vaker gebruik maakt van dit model, sluit het tevens goed aan bij het werken van de organisatie.

Aan de hand van het model van publieke waarde hebben we in overleg met HLTsamen een evaluatiekader opgesteld dat leidend was in het onderzoek. Vervolgens hebben we een documentstudie gedaan en met de colleges en raden van Hillegom, Lisse en Teylingen gesproken, evenals met ambtenaren, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Ook hebben we gesproken met de werkorganisatie Duivenvoorde, de werkorganisatie BUCH en de BAR-organisatie om een vergelijking te maken. Bovendien konden we voortbouwen op de resultaten van het landelijk onderzoek dat wij vorig jaar deden naar ambtelijke fusieorganisaties<sup>1</sup>.

#### Onderscheid in bevindingen: niet alles is gerelateerd aan de ambtelijke fusie

Dit is een tussenevaluatie van een ambtelijke fusieorganisatie. Zoals elke (tussen)evaluatie levert dit onderzoek positieve punten en aandachtspunten op. Het risico, dat we ook zagen in interviews, is dat aandachtspunten worden verbonden aan de ambtelijke fusie. Het is echter niet per se zo dat aandachtspunten meteen samenhangen met dit construct. Alle gemeenten kampen met bepaalde vraagstukken, zoals interne afstemming. De ideale gemeente bestaat niet en het is nooit af. Verder brengen fusies per definitie aandachtspunten met zich mee (zoals implementatietijd, interne gerichtheid, cultuurverandering). Toch kunnen er wel degelijk aandachtspunten worden gelinkt aan ambtelijke fusies. Dat zorgt voor de volgende onderverdeling:



<sup>1</sup> Van der Werff, Van Veller e.a.: *Een vlucht naar voren of wenkend perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. 2018.

Vraagstukken kunnen dus liggen op deze drie niveaus. Bovendien kunnen de aandachtspunten op deze niveaus elkaar versterken: 'normale' vraagstukken worden dan versterkt door het feit dat er een fusie heeft plaatsgevonden of de complexiteit van de ambtelijke fusie een versterkende rol speelt.

In de onderzoeksresultaten en analyses grijpen we regelmatig terug op dit onderscheid.

## 1.4 Woord van dank

Graag danken wij alle medewerkers van HLTsamen die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van dit rapport. In verschillende sessies hebben zij hard gewerkt om de relevante inzichten te delen en hebben zij ons open verteld over het functioneren van de werkorganisatie. Een mooi voorbeeld daarvan is de sessie 'Broodje Samen', waaraan zestig medewerkers uit alle delen van de organisatie meededen. Ook zijn uit de gehele organisatie de benodigde documenten en gegevens verzameld.

Dit beide verdient nog meer waardering omdat het onderzoek plaatsvond in de zomerperiode en de drukke septembermaand. Zonder hun hulp hadden wij niet het rapport kunnen opleveren dat nu voor u ligt.

## 1.5 Leeswijzer

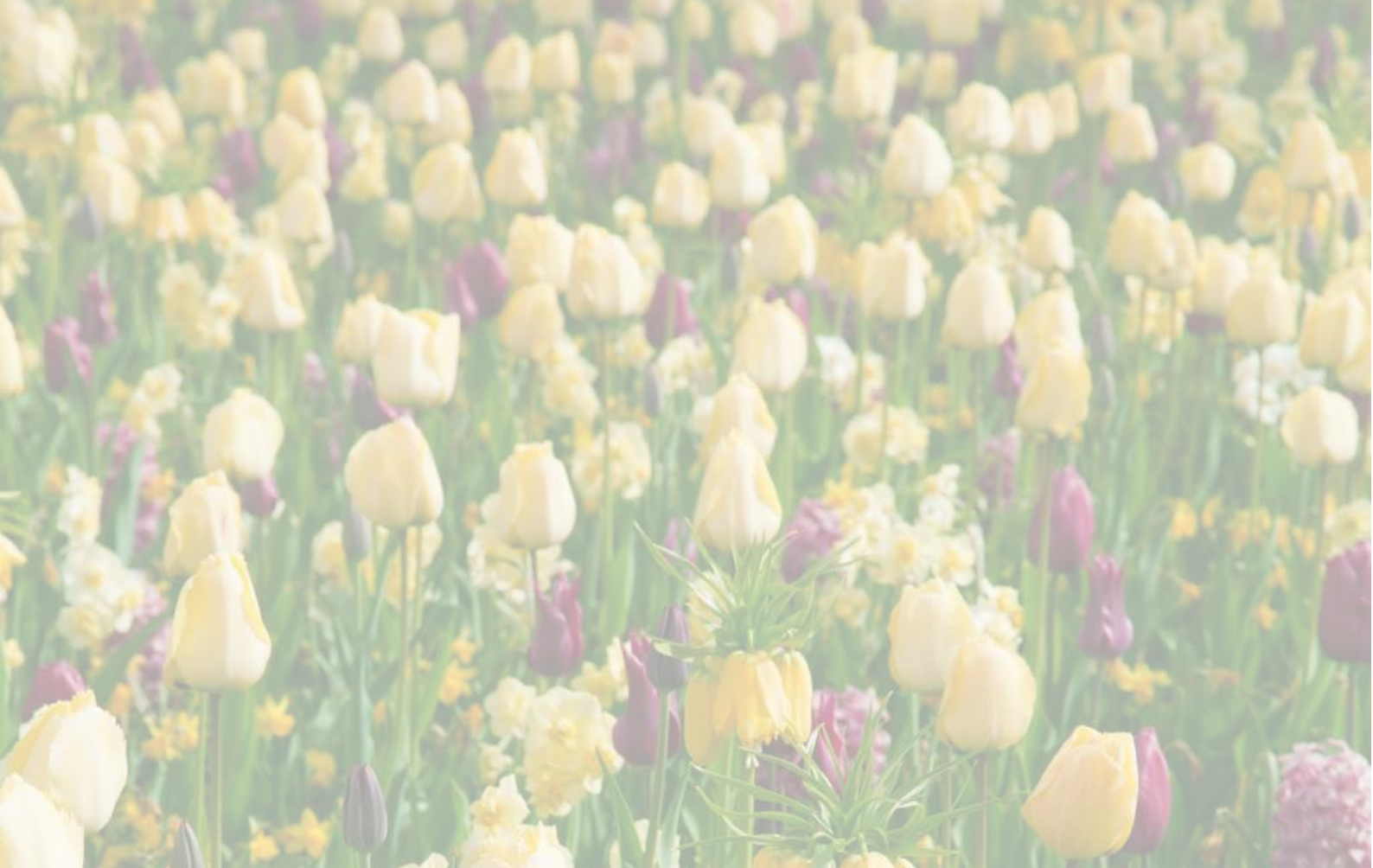
In **deel 1** van dit rapport wordt teruggekeken op het presteren en functioneren van de samenwerking.

**Hoofdstuk 2** geeft eerst een korte terugblik op de totstandkoming. We hebben gezien dat deze doorwerkt naar het functioneren op dit moment. Vervolgens gaan de **hoofdstukken 3, 4, 5 en 6** in op de afzonderlijke centrale ambities op de 'drie K's en de S' en het presteren op deze elementen: kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en strategische positionering. In dit onderzoek zijn ook enige rode draden hierin naar voren gekomen die door deze elementen heen lopen; deze worden belicht in **hoofdstuk 7**.

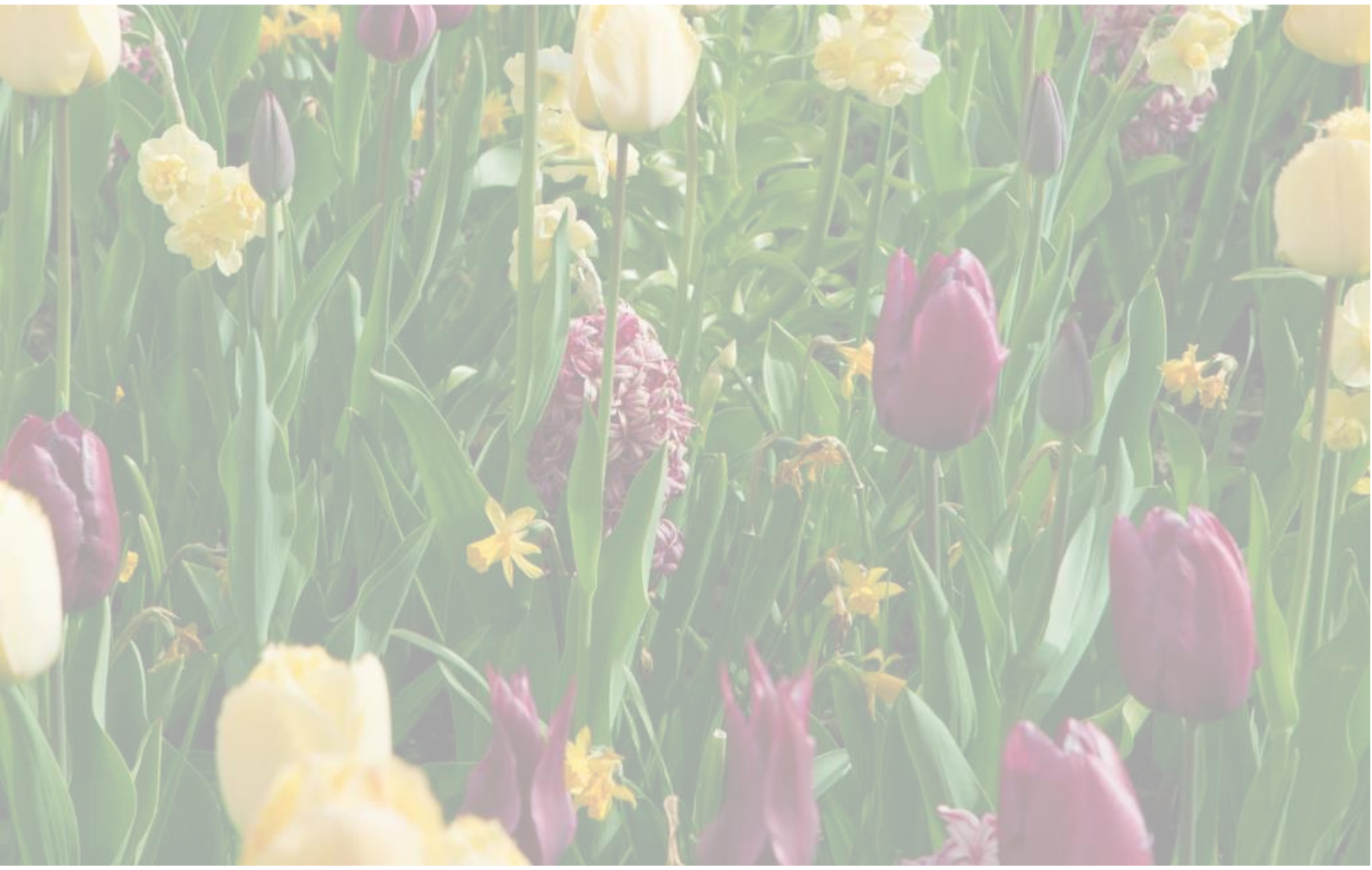
**Deel 2** van het rapport gaat in op de toekomst van de samenwerking. **Hoofdstuk 8** geeft daarvoor een overzicht van trends en ontwikkelingen op internationaal en nationaal niveau die van betekenis zijn voor de drie gemeenten. **Hoofdstuk 9** zoomt in op de ambities en opgaven van Hillegom, Lisse en Teylingen. In **hoofdstuk 10** worden voor dit tweede deel de rode draden geschetst.

Tot slot volgt een **deel 3** met **hoofdstuk 11** waarin de centrale conclusies en aanbevelingen een plaats krijgen. Dit hoofdstuk is ook te lezen als een zelfstandig overzicht van het rapport. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt nog een korte **samenvatting** gegeven.

De **bijlage 1** gaat in op de vergelijking met drie andere ambtelijke fusieorganisaties in Nederland. **Bijlage 2** is het resultaat als HLTsamen wordt getoetst aan een aantal kritieke succesfactoren die naar voren zijn gekomen in het landelijke onderzoek naar ambtelijke fusieorganisaties van 2018. De belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat in deze beide bijlagen wordt geschetst, zijn verwerkt in het rapport en komen in de diverse hoofdstukken terug.



## **Deel 1: Terugkijken**





## 2. Terugblik

Een goede evaluatie heeft oog voor de context waarin een en ander zich afspeelt. Dit hoofdstuk belicht daarom de voorgeschiedenis van de fusie, de perspectieven van de verschillende betrokkenen, de oorspronkelijke doelen en missie van HLTsamen en de start van de organisatie. Deze elementen zijn van betekenis voor het halen van de doelstellingen, de huidige stand en de ontwikkeling van de organisatie, waarop we in de navolgende hoofdstukken ingaan.

### 2.1 Voorgeschiedenis en doelen

In de duin- en bollenstreek is de afgelopen jaren veel gesproken over en het nodige bereikt in de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking teneinde de strategische positie van de streek te versterken. Zo hebben de colleges van de vijf bollengemeenten (Noordwijk, Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Teylingen) op 13 februari 2013 gezamenlijk 36 samenwerkingsafspraken (Valentijnsafspraken) over een vijftal essentiële strategische thema's opgesteld en bekrachtigd.

Eind 2013 is PWC gevraagd de bestuurlijke samenwerking tussen de vier bollengemeenten verder uit te werken. Noordwijk had aangegeven niet in deze opdracht te willen participeren. In februari 2014 hebben de colleges van Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Teylingen de door PWC gemaakte Contourennota Samenwerking Bollenstreek aan hun raden aangeboden. Het voorstel te komen tot een gemeenschappelijke regeling Bollenstreek werd wel door de raden van Hillegom, Lisse en Teylingen, maar niet door de raad van Noordwijkerhout aangenomen. Dat betekende dat de samenwerking in de streek rond de Valentijnsafspraken doorging, maar dat er tegelijkertijd een lappendeken ontstond van samenwerkingsverbanden met wisselend deelnemende partijen.

De gemeentesecretarissen van Noordwijkerhout, Hillegom, Lisse en Teylingen zijn vervolgens gestart met een verkenning van verdere ambtelijke samenwerking, in de wetenschap dat er al een projectorganisatie "Decentralisaties taken sociaal domein- 3 D" bestond en een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) van de vijf bollengemeenten.

Noordwijkerhout trok zich in de loop van 2014 terug uit deze ambtelijke verkenning. De gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen zetten de gesprekken voort op het bestuurlijke niveau van de drie colleges. Uiteindelijk resulteerde de verkenning in juni 2015 tot een raadsvoorstel om de werkorganisatie HLTsamen op te richten en daarmee de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten samen te voegen. Op 25 juni 2015 hebben de drie raden dit voorstel aangenomen.

Voor Teylingen stonden en staan de kwaliteit en strategische positionering voorop. De kwetsbaarheid werd gezien als een bedreiging van de kwaliteit. De gemeente had reeds een fusie doorgemaakt en had ervaring met organisatorische schaalvergroting.

Lisse wijst op de strategische positionering in de regio, waarmee de eigen positie kan worden versterkt. Ook de kwetsbaarheid speelde hier een rol.

Hillegom stelde zich de vraag of zij robuust genoeg was voor de toekomst. De gemeente besloot door middel van deze ambtelijke fusie op de bestaande samenwerking voort te bouwen (economische agenda, sociaal domein, Omgevingswet), omdat van Hillegom steeds meer werd gevraagd waar zij alleen niet aan kon voldoen.

De doelstellingen en contouren van de organisatie werden neergezet in het toenmalige bedrijfsplan 'HLT Samen sterker'. Dit stuk geeft nu achteraf in de ogen van veel betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk) een optimistisch beeld van de op te richten ambtelijke fusieorganisatie. De fricties die gepaard gaan met iedere (ambtelijke) fusie

en ook hier optreden, komen in de beleving nadrukkelijker naar voren dan men aan de hand van het bedrijfsplan verwachtte. In het laatste hoofdstuk komen wij hierop terug.

In het algemeen ontstaat het beeld dat tijdens de oprichting de organisatorische kant domineerde. Publieke waarde stond niet centraal. Het formele draagvlak werd in een kort tijdsbestek tot stand gebracht. We zullen in dit rapport zien hoe dat nog doorwerkt naar de huidige situatie.

## 2.2 Oorspronkelijke doelstellingen

De gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen hadden en hebben met de werkorganisatie HLTsamen, zoals bekend, een viertal doelstellingen voor ogen.

Allereerst moet de ambtelijke fusieorganisatie bijdragen aan kwaliteit; de dienstverlening moet worden verbeterd. In het bedrijfsplan is dat als volgt uitgewerkt:

- Kwaliteitsimpuls werkorganisatie HLTsamen.
- Verbeterde dienstverlening aan colleges van B&W.
- Verbetering van dienstverlening aan inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

Als tweede moet de kwetsbaarheid op (cruciale) functies in de ambtelijke organisatie worden opgelost. In het bedrijfsplan is dat als volgt uitgewerkt:

- Het aantal 'éénpitterfuncties' neemt evident af.
- Toename onderlinge vervanging in geval van ziekte en verlof (mogelijk doordat veel functies dubbel worden bezet).
- Vier-ogen-principe wordt beter gehanteerd in het kader van interne audits.

Het derde doel is kostenbeheersing en -vermindering. Meer precies moet de ambtelijke fusieorganisatie leiden tot een structureel voordeel van € 1,8 mln.

Ten vierde moet HLTsamen zorgen voor een strategische positieverbetering. Dat betekent:

- Een betere strategische positie van de drie gemeenten (in de bollenstreek, op grotere regionale schaal, op provinciaal en op landelijk niveau).
- Een krachtige, strategische ondersteuning voor de drie gemeenten.
- HLTsamen ondersteunt participatie van de drie gemeenten (samenspel met de samenleving).

In aanvulling op en in lijn met deze vier doelstellingen heeft HLTsamen een missie geformuleerd, waarin zij weergeeft wat zij wil betekenen voor haar klanten, medewerkers en andere belanghebbenden:

*"HLTsamen ondersteunt de zelfstandige gemeentebesturen bij de strategische denkkraft en de uitvoering van hun taken. De werkorganisatie is - in opdracht van de gemeentebesturen - een krachtige, innovatieve partner en dienstverlener voor inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) organisaties. HLTsamen is nabij onze inwoners en gemeentebesturen, speelt snel in op veranderingen in de samenleving en levert een bijdrage aan het versnellen en versterken van initiatieven."*

## 2.3 Inrichting en start van de organisatie

### Snelheid

In het bedrijfsplan werd reeds aangegeven dat de periode tussen de politieke besluitvorming over het bedrijfsplan (voorjaar 2016) en de beoogde formele startdatum van de ambtelijke fusieorganisatie (1 januari 2017) relatief kort was. Dit had tot gevolg dat ook nog na 1 januari 2017 verder moest worden gewerkt aan

'oprichtingswerkzaamheden' die niet noodzakelijkerwijs voor de startdatum moesten plaatsvinden. De start van de organisatie liep in feite nog door terwijl de winkel al open was.

### Zachte landing

Het bedrijfsplan spreekt van een 'zachte en prettige landing' in een 'veilige omgeving', waarbij medewerkers van de gemeenten gegarandeerd werden geplaatst in de nieuwe fusieorganisatie. De doorontwikkeling van het organisatiemodel zou vervolgens stapsgewijs/organisch zijn weg vinden. De 'zachte landing' was erop gericht om frictie in het begin – aan de vooravond van gemeenteraadsverkiezingen – te voorkomen en de organisatie rustig van start te laten gaan. Mede in dat licht werd ook geen grote gezamenlijke politieke agenda opgetuigd.

Voor het management van HLTsamen gold een sollicitatie- en assessmentprocedure. Op twee teamleiders na waren alle leden van het management afkomstig van de gemeente-organisaties van de drie gemeenten.

### Culturele integratie

Deze tussenevaluatie komt vrij vroeg, maar is geen nulmeting. De organisatie is al op weg en ontwikkelt zich met 'oude' medewerkers en al behoorlijk veel 'nieuwelingen'. Het 'zich zetten' van de medewerkers in de nieuwe organisatie en het samensmelten van culturen is een zeer belangrijke, kritieke succesfactor bij alle fusies, zowel in de publieke sector als het bedrijfsleven. Het fenomeen ambtelijke fusie brengt daarbij nog met zich mee dat na de fusie permanent oog moet worden gehouden voor de flexibiliteit die van medewerkers wordt verwacht om drie 'klanten', met soms hun eigen karakter en gevoeligheden te bedienen.



## 3. Verbetering van kwaliteit

### 3.1 Doel

HLTsamen is opgericht om in- en extern goede kwaliteit van dienstverlening te leveren waarmee klantverwachtingen (vanaf 2020) moeten worden overtroffen. Om dit te kunnen, is een kwaliteitsimpuls van de organisatie HLTsamen beoogd. De opgave is stevig, omdat de ambitie mogelijk moet worden gemaakt terwijl de ontwikkeling van de organisatie in volle gang is. Bovendien is er vanaf 2019 een taakstelling te realiseren, waardoor minder budget en formatie beschikbaar is om de gevraagde kwaliteit te kunnen leveren.

In het bedrijfsplan worden als subdoelen van 'verbetering van kwaliteit' genoemd:

- Verbeterde dienstverlening aan inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.
- Verbeterde dienstverlening voor de gemeentebesturen.
- Kwaliteitsimpuls van HLTsamen.

We gaan nu -op hoofdlijnen- in op de vraag in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn. Het bijlagenboek met bevindingen ten aanzien van de K's van Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten bevat de gedetailleerde resultaten.

### 3.2 Verbeterde dienstverlening aan inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties

Tot op heden wordt de kwaliteit van de externe dienstverlening door inwoners en ondernemers overwegend als 'goed' ervaren. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners is daarmee op peil gebleven (maar niet verbeterd) en gedurende het fusieproces en de eerste jaren zijn er -voor zover bekend- geen grote brokken gemaakt. De aan dienstverlening gestelde normen worden overwegend gerealiseerd. Opvallend is wel dat de gemeente Teylingen hogere klanttevredenheid kent dan Hillegom en Lisse; Lisse scoort overwegend juist lager<sup>2</sup>.

Over de verwachtingen en de mate van tevredenheid van ondernemers is weinig meer bekend dan uit de monitors van HLTsamen zelf naar voren komt<sup>3</sup>. Uit één van de gevoerde gesprekken wordt wel duidelijk dat zij behoefte hebben aan een (goed) aanspreekpunt binnen de gemeenten. HLTsamen had één bedrijfscontactfunctionaris; recent zijn twee nieuwe functionarissen aangesteld.

Maatschappelijke organisaties zijn overwegend tevreden over de samenwerking met HLTsamen, zo blijkt uit zowel de monitor als de gevoerde gesprekken.

In de organisatievisie is de onderstaande visie op dienstverlening vastgesteld<sup>4</sup>:

*"In 2020 helpen wij de klant op een moderne en efficiënte manier: digitaal waar het kan en persoonlijk waar de klant dat wil. Wij bieden kwaliteit, zijn zorgvuldig en snel. Onze dienstverlening is persoonsgericht, toegankelijk en biedt service over de gemeentegrenzen heen. We overtreffen de verwachtingen van de klant (intern en extern) en willen tevreden klanten".*

De dienstverlening vanuit HLTsamen heeft geen 'dip' gehad na de fusie. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners is - ondanks de 'verbouwing van de winkel' - op peil gebleven. We merken hierbij op dat (ook) andere samenwerkingsverbanden in de beginjaren moeite hadden om te voldoen aan de conflicterende doelstellingen die bij de start mee worden gegeven aan de ambtelijke fusie-organisatie: kwaliteitsverbetering, samensmelting van werkprocessen, systemen en culturen, het leren omgaan met meerdere bestuurlijke opdrachtgevers (colleges),

<sup>2</sup> Een mogelijke verklaring is dat de hogere waardering voor externe dienstverlening in Teylingen samenhangt met de zichtbaarheid van 'eigen' voertuigen van de buitendienst met de gemeentenaam.

<sup>3</sup> Ondernemers zijn niet als aparte groep zichtbaar in de resultaten. Ze maken deel uit van de 'partners' in de monitor.

<sup>4</sup> Bron: samen! Werken aan verbinding. Organisatievisie HLTsamen2020; pagina 20.

kostenreductie, etc. Een dienstverlening die op peil blijft ten tijde van een fusie (met al deze factoren die aandacht opeisen) is volgens ons dus een knappe prestatie.

De dienstverlening maakt nu op meerdere onderdelen progressie door, variërend per onderdeel en ook per gemeente. De doelstelling van het 'overtreffen van verwachtingen' geldt pas voor het komende jaar (2020) en is nog niet gerealiseerd.

Tot slot zien we dat participatie een ontwikkelpunt is. Hier wordt gericht aan gewerkt. Tegelijk zijn de verwachtingen hoog, vanuit de samenleving als ook vanuit de raden. Hier wordt in het hoofdstuk 'Strategische positieverbetering' verder op ingegaan.

### 3.3 Verbeterde dienstverlening voor de gemeentebesturen

De monitor meet de tevredenheid van de 'interne klanten', de colleges en raden, met een aantal gemiddelde waarderingscijfers omtrent een aantal factoren. De 'Aansluiting van advisering' op beleidskoers is daarbij op en boven het gewenste niveau (colleges 7,4, raden 6,2). De overige factoren 'Politiek-bestuurlijke sensitiviteit', 'Kwaliteit van advisering' en 'Kwaliteit bestuurlijke stukken' blijven achter bij de ambities van het concernplan en schommelen rond de 6.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de collegeleden gedeeltelijk tevreden zijn over de kwaliteit van advisering en ondersteuning. De ervaren kwaliteit (door collegeleden) verschilt daarbij per domein. Wat goed wordt gewaardeerd is dat per college voor elk P&C-product een driehoek is/wordt ontwikkeld van een medewerker van Strategie & Projecten, Financiën en een strategisch communicatieadviseur.

De sessies met gemeenteraadsleden en griffiers wezen uit dat HLTsamen nog een slag te maken heeft.

Aandachtspunten zijn:

- Het samenspel met de collegeleden loopt nog niet overal even goed, zo blijkt uit de gesprekken. Een steviger verbindingsrol tussen college en ambtelijke organisatie wordt gewenst, zodanig dat duidelijk is wie een portefeuillehouder voor welke onderwerpen ondersteunt en zonder dat extra druk wordt gecreëerd bij HLTsamen.
- Ook het samenspel met gemeenteraden is een groot punt van aandacht. In twee van de drie raden (Teylingen en Hillegom) scoort de organisatie in de sessies die wij met hen hadden onvoldoende op de punten besluitvormingsprocedures, kwaliteit van de stukken en tijdigheid. We zien overigens in Teylingen de positieve ontwikkeling dat in een gezamenlijke P&C-werkgroep van experts uit de fracties van de gemeenteraad, de griffie, de ambtelijke organisatie en een collegelid wordt gekeken naar verbetermogelijkheden.
- Een ander aandachtspunt is het spanningsveld tussen couleur locale en harmonisatie<sup>5</sup>. In het bedrijfsplan staat over het thema harmonisatie het volgende (citaten):
  - *"In het Plan van Aanpak is als uitgangspunt meegegeven: 'ambtelijk harmoniseren moet en bestuurlijk daar waar het kan'. Daarbij geldt dat werkorganisatie HLT Samen zoveel mogelijk streeft naar uniformiteit van processen en harmonisatie plaatsvindt aan de hand van de LEAN-methodiek."*
  - *"Tenslotte zien we mogelijkheden in de reductie op overige functies door synergie-effecten, deze synergie-effecten worden groter naar mate de bereidheid van de raad tot harmonisatie van beleid groter is."*

Hieruit kunnen we de conclusie trekken dat in het bedrijfsplan de focus lag op harmonisatie van processen. Harmonisatie van beleid is nooit een expliciet doel geweest.

---

<sup>5</sup> Dit is een vraagstuk dat bij alle ambtelijke samenwerkingsverbanden speelt: hoe groter de mate van harmonisatie, hoe beter de doelen op de 3 K's gerealiseerd kunnen worden. Dit gaat echter ten koste van de couleur locale. Dit is een ingebouwd spanningsveld bij ambtelijke fusieorganisaties.

In de gesprekken met de colleges komt naar voren dat zij willen bepalen wat ze willen van HLTsamen, conform de afspraken en spelregels. De organisatie heeft in hun beleving geregeld moeite met drie opdrachtgevers die meer dan voorheen vragen en relatief weinig gezamenlijk opdrachtgeverschap en bereidwilligheid voor harmonisatie tonen.

- Het is voor de organisatie lastig om én goede opdrachtnemer te zijn én doelstellingen op 'de drie K's en de S' te realiseren, zo wordt in gesprekken aangegeven. Hier liggen duidelijke kansen voor verbetering, waarvoor ook breed noodzaak wordt ervaren, mede gezien de als hoog ervaren werkdruk.
- In vervolg op de vorige punten is prioriteren van werk een algemeen ontwikkelthema. Er is momenteel onvoldoende ambtelijke tegendruk voor (te) veel bestuurlijke wensen, zo komt in diverse gesprekken naar voren. Mogelijk komt dit omdat de verdeelsleutel 1:1:2 veelal op basis van vertrouwen en gevoel wordt toegepast. Een deel van de colleges ervaart te weinig tegendruk en sturing op collectief werken vanuit de ambtelijke organisatie. We werken dit in het vervolg nader uit onder het thema werkdruk (zie hoofdstuk 7 met de 'rode draden').
- Tot slot is een aandachtspunt van collegeleden de kennis van de lokale samenleving. Verwacht wordt dat -in het algemeen gesproken- medewerkers de lokale situatie beter kennen.

### 3.4 Kwaliteitsimpuls HLTsamen

In het bedrijfsplan staat aangegeven op welke wijze beoogd is een kwaliteitsimpuls te geven aan HLTsamen. Het gaat dan bijvoorbeeld om thema's als harmoniseren van ICT-systemen, nieuwe technologieën in dienstverlening, toepassen van de LEAN-methodiek, professionele ontwikkeling van haar medewerkers, participatie, positionering als aantrekkelijk werkgever en ruimte voor nieuwe en specialistische functies. De stand van zaken van de kwaliteitsimpuls is (samengevat) als volgt.

Onderdeel kwaliteitsimpuls	Stand van zaken
Harmoniseren van ICT-systemen	Grotendeels gerealiseerd. Er worden kwaliteitslagen gemaakt door bijvoorbeeld beheer van het applicatielandschap, uitgebreidere software met meer mogelijkheden of specialistische software, bijvoorbeeld voor Beheer Openbare Ruimte. De introductie van datagedreven werken is om budgettaire redenen uitgesteld.
Nieuwe technologieën in dienstverlening	Er zijn flinke investeringen gepland voor serviceformules en regie op kanalen. Er is een 'newsroom' ingericht waarin de sociale media wordt gevolgd. De klanttevredenheid wordt op allerlei wijzen gemeten. Er zijn meer producten digitaal. Ook de websites en de productencatalogus zijn vernieuwd.
LEAN	Jaarlijks wordt een LEAN-programma gedraaid en geëvalueerd. Er wordt inmiddels een tweede groep LEAN-ambassadeurs opgeleid; dit zijn medewerkers die LEAN-trajecten kunnen begeleiden.
Professionele ontwikkeling medewerkers i.c.m. competenties voor strategische vraagstukken	Er is een routekaart HRM ontwikkeld. Er zijn meerdere instrumenten ontwikkeld o.a. op het gebied van persoonlijke ontwikkeling, opleiding en gezondheid. Dit wordt aangeboden via een 'ontwikkelplein' op intranet. Het onderdeel HLT@work werkt aan de ontwikkeling van de organisatie.  De ontwikkeling van medewerkers op het gebied van strategische vraagstukken, wordt gestimuleerd door: <ul style="list-style-type: none"> <li>• trainingen op dit gebied.</li> <li>• bijeenkomsten in de organisatie met strategen uit de domeinen.</li> <li>• bijeenkomsten met strategen buiten de organisatie.</li> </ul>
Participatie	Dit is een van de trajecten die onder begeleiding van het domein Strategie & Projecten (S&P) loopt.

Onderdeel kwaliteitsimpuls	Stand van zaken
Aantrekkelijk werkgever	Er wordt een medewerker specifiek ingezet op arbeidsmarktcommunicatie en het begeleiden van de organisatie op dit thema. Ook is een website voor dit doel voor HLT ontwikkeld.
Specialistische functies	De in het bedrijfsplan genoemde functies <sup>6</sup> zijn in HLTsamen ondergebracht.
Onderlinge kennisdeling	Een kennisbank wordt dit jaar of volgend jaar geïmplementeerd.
Kwaliteitsimpuls sociaal domein, economie en dienstverlening	Op het domein maatschappelijke ontwikkeling is een extra strategie in de formatie opgenomen, dit geldt ook voor economie.

### 3.5 Aandachtspunten t.a.v. de financiële beheersing

In diverse gesprekken en documenten kwam in het onderzoek naar voren dat het team Financiën en de bredere financiële functie kwetsbaar is en onvoldoende (passende) kwaliteit levert. Dit heeft verschillende oorzaken, waar een adviesbureau onderzoek naar heeft gedaan. Er is vervolgens een transitieplan opgesteld om deze oorzaken te adresseren. Uit de gesprekken komt naar voren dat diverse randvoorwaarden om te kunnen functioneren niet waren ingevuld voor dit team<sup>7</sup>. Tegelijkertijd ligt er wel een grote ambitie voor het presteren van dit team; bijvoorbeeld het opleveren van een extra (vierde) P&C-cyclus voor HLTsamen en het doorrekenen van drie coalitieakkoorden in 2018 (na de verkiezingen).

Een gerelateerd aandachtspunt voor de financiële beheersing zijn de opmerkingen in de management letter 2018. In de management letter staan citaten als:

- *“In 2017 zijn een aantal keuzes gemaakt in de organisatie van de werkprocessen waarbij bewust is gekozen voor een lager niveau interne controle ten gunste van snellere doorlooptijden.”*
- *“In 2018 zijn een aantal maatregelen van interne beheersing ingevoerd om het niveau aan interne controle te verhogen, echter het is HLTsamen nog niet gelukt deze interne controlemaatregelen bij alle transacties juist en volledig uit te voeren.”*
- *“De uitvoering van de interne beheersing in belangrijke ondersteunende processen zoals inkoop en betalingen is nog voor verbetering vatbaar.”*
- *“Wij kunnen slechts in beperkte mate steunen op de werking van de aanwezige interne beheersingsmaatregelen.”*

Het feit dat er ten aanzien van de financiële beheersing aandachtspunten zijn, is door de hele organisatie te merken. Het maakt het lastiger om te sturen. Verder worden – zo hebben wij uit gesprekken begrepen – medewerkers uit het team Strategie & Projecten gevraagd intensief mee te helpen bij de P&C-cyclus, waardoor deze minder tijd hebben voor de andere taken.

Ter nuanceren merken wij hierbij op dat het team Financiën over 2018 wel degelijk tijdig de vier jaarrekeningen heeft opgeleverd met een goedkeurende accountantsverklaring. In 2018 werd daarnaast door het team hard gewerkt aan het nieuwe, geïntegreerde financiële systeem voor de vier organisaties; daarmee is ook een aantal interne beheersmaatregelen verbeterd voor 2019 en verder.

<sup>6</sup> Het dan bijvoorbeeld om functies als strategisch adviseurs, projectleiders informatiemanager, planeconoom en economie-specialisten.

<sup>7</sup> Wat betreft 'basis op orde', goed budgetbeheer en kwaliteit van rapportages bestaat er bijvoorbeeld afhankelijkheid van het team Financiën met de invulling van het budgethouder/budgetbeheerderschap en eigenaarschap tonen over budgetten en P&C-rapportages vanuit de rest van de organisatie.

### 3.6 Conclusies

De conclusie die wij op basis van het onderzoek trekken, zijn de volgende:

- De dienstverlening heeft na de fusie geen 'dip' gekend. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners is - ondanks de 'verbouwing van de winkel' - op peil gebleven. Zie ook het bijlagenboek over de 3 K's met een nadere onderbouwing. Dat vinden wij een knappe prestatie.
- Het doel ten aanzien van kwaliteit - *verbeterde* dienstverlening extern (inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties) en intern (gemeentebesturen) - is *niet* gerealiseerd. De doelstelling voor 2020 is om de verwachtingen te overtreffen; dit is anno 2019 nog niet het geval.
- Met name de interne dienstverlening aan colleges en raden is een punt van aandacht; ook en temeer daar het hier gaat als de 'eigenaren' van de organisatie belangrijk draagvlak moeten bieden.
- Tegelijkertijd zien we dat de HLT-samenwerking volop in ontwikkeling is en overwegend progressie laat zien.
- Om de verwachtingen rond dienstverlening te kunnen overtreffen, zal in de komende periode nog wel een stevige ontwikkelstap gezet moeten worden. Dit sluit aan bij de doelstellingen en thema's van het lopende traject rondom "Samen en verbinden en ontwikkelen".





## 4. Reductie van kwetsbaarheid

### 4.1 Doel

De oorspronkelijke doelstelling in het bedrijfsplan is ‘Het oplossen van de huidige kwetsbaarheid op (cruciale) functies (éénpitters) in de ambtelijke organisaties’<sup>8</sup>. Hoewel daar van alles bij voorstelbaar is, is niet duidelijk wat oorspronkelijk -in het bedrijfsplan- is bedoeld met ‘(cruciale) functies’<sup>9</sup>. Hierdoor is niet in detail na te gaan in welke mate dit doel tot op heden is gerealiseerd. Wel kunnen we een aantal algemene bevindingen noemen.<sup>10</sup>

We merken hierbij op dat de subdoelen van Kwetsbaarheid in de 0-,1-, en 2-monitor afwijken van de subdoelen in de businesscase. Zie hiervoor ook de separate bijlage met de bevindingen over de K’s van Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten. Gezien het feit dat we in deze tussenevaluatie primair de doelrealisatie uit het bedrijfsplan evalueren, kijken we in dit hoofdstuk naar de realisatie van het doel ‘afname van kwetsbaarheid van functies’.

### 4.2 Afname van kwetsbaarheid van functies (éénpitters)

Een aantal taken is - zo blijkt uit de gesprekken - voor velen duidelijk minder kwetsbaar geworden, bijvoorbeeld taken op het gebied van veiligheid, duurzaamheid, verkeer, wonen, archeologie, cultureel erfgoed en AVG/informatiebeveiliging. Onderlinge opvang lijkt veel op te leveren. Medewerkers ervaren dat ruim 70% van het werk wordt opgevangen bij afwezigheid. De colleges van B&W zien dit en waarderen het goed. Procesharmonisatie heeft in meerdere domeinen geleid tot meer uniforme processen met als één van de effecten dat onderlinge vervanging daardoor beter mogelijk is.

De kwetsbaarheid door ‘eenpitters’ is dus afgenomen. Wel zien we wel dat er nieuwe functies en specialisaties zijn ontstaan die op zichzelf weer kwetsbaar kunnen zijn, omdat zij nieuwe eenpitters opleveren. Deze nieuwe functies en specialisaties zijn een teken van kwaliteitsontwikkeling; zij waren er wellicht niet geweest in de drie voormalige zelfstandige organisaties. Wel moet worden gezorgd voor afdoende achtervang.

### 4.3 Feiten en beelden over het doel ‘reductie van kwetsbaarheid’

Ten aanzien van het doel ‘reductie van kwetsbaarheid’ hebben we in de gesprekken de volgende beelden (meningen) opgehaald, en gestaafd aan feiten:

Er wordt een hoog ziekteverzuim en verloop ervaren, blijkt uit diverse gesprekken met medewerkers, met name bij de start van HLTsamen. Dit leidt tot meer inhuur, wat weer leidt tot meer inwerktijd en hogere kosten<sup>11</sup>.

De huidige cijfers laten een ander beeld zien:

- Hoewel het ziekteverzuim in 2018 met 7,3% hoger was dan gemiddeld<sup>12</sup>, zit dit inmiddels op een gemiddeld niveau. De organisatie heeft een analyse uitgevoerd naar de oorzaken: hieruit blijkt dat 2/3 deel van het ziekteverzuim *niet* werkgerelateerd is.

<sup>8</sup> In de HLTsamen-monitor zijn andere, nieuwe subdoelen geformuleerd voor het hoofddoel ‘reductie van kwetsbaarheid’. In de separate bijlage laten wij zien hoe de feitelijke realisatie op deze subdoelen zich ontwikkelt.

<sup>9</sup> Er is inmiddels wel een overzicht *strategische* functies gemaakt.

<sup>10</sup> Hierbij merken we op dat de subdoelen van Kwetsbaarheid in de 0-,1-, en 2-monitor afwijken van de subdoelen in de businesscase. Zie ook de separate bijlage over de 3 K’s.

<sup>11</sup> Dit effect zien we overigens ook optreden bij diverse andere ambtelijke fusieorganisaties. Met name in de beginjaren is er sprake van een relatief hoog ziekteverzuim.

<sup>12</sup> Het ziekteverzuim was met 7,23% in 2018 aanzienlijk hoger dan wat in andere gemeenten gemiddeld is (5,8%). Hierbij geldt dat de meldingsfrequentie relatief laag is en het aandeel lang verzuim relatief hoog. Bron: memo voor Bestuur HLTsamen over ziekteverzuim.

- Een relatief hoog verloop blijkt ook niet uit de cijfers<sup>13</sup>. In één van de gesprekken werd aangegeven dat dit beeld wellicht te maken heeft met een relatief groot verloop van inhuurkrachten; een andere mogelijke verklaring is interne doorstroom van medewerkers binnen de organisatie.

De ervaren hoge werkdruk zorgt wel voor een verhoging van kwetsbaarheid; hierop komen we terug in paragraaf 7.3.

In het vorige hoofdstuk noemden we reeds dat in meerdere gesprekken het team Financiën wordt genoemd als specifiek kwetsbaar.

#### 4.4 Conclusies

Uit het bovenstaande trekken we de volgende conclusies:

- De oorspronkelijke doelstelling in het bedrijfsplan is 'Het oplossen van de huidige kwetsbaarheid op (cruciale) functies (éénpitters) in de ambtelijke organisaties'<sup>14</sup>. Niet duidelijk is wat oorspronkelijk -in het bedrijfsplan- is bedoeld met '(cruciale) functies'. Hierdoor is niet in detail na te gaan in welke mate dit doel tot op heden is gerealiseerd.
- Er geldt dat HLTsamen voor een aantal taken voor velen duidelijk minder kwetsbaar is geworden, ook als gevolg van procesharmonisatie. Wel zien we het gevaar van nieuwe kwetsbaarheid als gevolg van specialisaties.



## 5. Kostenbeheersing en -vermindering

### 5.1 Doel

Het derde doel van de samenwerking is een beheersing en reductie van de kosten. Het subdoel is realisatie van een bezuiniging van € 1,725 miljoen (= 5%) op bedrijfsvoeringskosten vanaf 2020<sup>15</sup>.

### 5.2 Realisatie van een bezuiniging

De taakstelling is (administratief) ingevuld voor dit jaar (2,5%) en de jaren vanaf 2020 (5%). De wijze waarop de taakstelling wordt ingevuld is navolgbaar, zo blijkt uit rapportages. Zie ook het bijlagenboek inzake de eerste drie K's, waarin dit is uitgewerkt.

Wij vinden het positief om te constateren dat HLTsamen niet direct met een taakstelling op formatie is gestart. Er is geleerd van andere ambtelijke samenwerkingsverbanden die wel met een taakstelling zijn gestart en toen bijvoorbeeld te maken kregen met een (extra) hoog ziekteverzuim.

De vraag is nog wel wat de impact van de geplande bezuiniging is op realisatie van de andere HLT-doelstellingen, zoals het versterken van de kwaliteit. Het kwaliteitsdoel is bijvoorbeeld niet minder ambitieus gemaakt (zie het eerdere hoofdstuk). De druk op het overtreffen van kwaliteitsverwachtingen is daarmee nog groter geworden.

### 5.3 Indicaties dat HLTsamen relatief weinig formatie(budget) heeft

Deze vraag is extra relevant, omdat deze tussenevaluatie indicaties oplevert die erop duiden dat HLTsamen over relatief weinig formatie(budget) beschikt. Het gaat dan om de volgende indicaties:

- De uitkomsten van twee benchmarks:
  - Een vóór de start van HLTsamen (2012) uitgevoerde Berenschot-benchmark op ambtelijke formatie toont aan dat er relatief weinig formatie was in de individuele HLT-gemeenten vóór de start. In 2012 voerde Berenschot een benchmarkonderzoek uit naar de formatie van de (toen afzonderlijke) HLT-gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten Hillegom (92 fte), Lisse (99 fte) en Teylingen (205 fte) qua formatie behoorlijk lager zaten dan het gemiddelde van de referentiegroep. Per gemeente zijn de hoofduitkomsten opgenomen in het bijlagenboek over de 3 K's. De Personeelsmonitor A&O fonds (2018) toont aan dat er ook in 2018 relatief weinig formatie is<sup>16</sup>.
- Vóór de start van HLTsamen heeft in Lisse nog een taakstelling plaatsgevonden van drie medewerkers<sup>17</sup>.
- De formatie van Strategie & Projecten komt voort uit de ingebrachte formatie van de drie gemeenten en betekent in feite een vermindering van de startformatie.
- Er is extra werk bij team Financiën gekomen als gevolg van een vierde organisatie (vier P&C-cycli). Dit geldt overigens ook voor andere teams binnen Bedrijfsvoering in relatie tot taken voor deze vierde organisatie.
- De organisatie is gebouwd in laagconjunctuur, terwijl in de hoogconjunctuur (nu) geen of nauwelijks aanpassingen zijn gedaan in de omvang van de formatie/het formatiebudget. Denk bijvoorbeeld aan

<sup>15</sup> In het bedrijfsplan was een financieel voordeel begroot van circa 1,8 miljoen euro. Gelijk bij de start werd circa € 100.000 bespaard op automatiseringskosten. Toen resteerde nog een taakstelling van € 1,725 miljoen.

<sup>16</sup> We merken hierbij op dat er van een volledige benchmark geen sprake is. Er is namelijk (overigens net als in de Berenschot-benchmark in 2012) alleen op formatie vergeleken, terwijl (HLT)gemeenten veel taken uitbesteden of in samenwerking uitvoeren. Oftewel, een echte appels-met-appels-vergelijking op formatie én kosten is nodig om hierover een stevige uitspraak te kunnen doen.

<sup>17</sup> Het betreft een medewerker DIV, een bode en een toezichthouder openbare ruimte.

economische zaken, bestemmingsplannen en VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving)<sup>18</sup>. Wel is in de kaderbrief 2019 en begroting 2019 van HLTsamen geconstateerd dat de formatie Verkeer, Wonen en OOV niet voldoende was en dat dit tot knelpunten leidde. Voor Verkeer is 1,7 fte, voor Wonen 1,6 fte en voor OOV 1,7 fte bijgevraagd. Voor het sociaal domein (de 3 D's) is tot 2021 incidenteel formatie opgeplust<sup>19</sup>.

- Voor specifieke functies is het moeilijk om vacatures vervuld te krijgen, waardoor inhuur van relatief dure interimers noodzakelijk is. Deze worden betaald uit het formatiebudget.

Hierbij is van belang op te merken dat de Berenschot-benchmark 'ambtelijk apparaat' aantoont dat -gemiddeld gesproken- een ambtelijke fusieorganisatie vergelijkbare apparaatskosten per inwoner en overheadkosten per fte heeft als een reguliere gemeente<sup>20</sup>. Verder zetten ambtelijke fusieorganisaties - ten opzichte van reguliere gemeenten- iets meer beleidsformatie in per 1.000 inwoners.

## 5.4 Reserves

Tot slot merken we rond het onderwerp financiën op dat HLTsamen conform de Gemeenschappelijke Regeling geen reserves kan hebben. HLTsamen kan daardoor niet schuiven met budgetten tussen jaren. Een overschot in een bepaald jaar, bijvoorbeeld als gevolg van een project dat vertraging heeft opgelopen, moet -in principe- worden teruggegeven aan de deelnemers. Er is geen (beperkt) budget op basis waarvan HLTsamen piekmomenten kan opvangen of onvoorzien werk kan bekostigen. Voor dit soort zaken is het dan nodig om steeds naar de gemeenten te gaan met een verzoek om geld. Dit beperkt de flexibiliteit van de organisatie.

## 5.5 Conclusies

De conclusies te aanzien van de kostenbeheersing luiden als volgt:

- De doelstelling ten aanzien van kosten wordt behaald. Voor 2019 en verder is de taakstelling verwerkt in de meerjarenbegroting. Wij vinden het positief te constateren dat HLTsamen niet direct met een taakstelling op formatie is gestart.
- De vraag is nog wel wat de impact van de geplande bezuiniging is op realisatie van de andere HLT-doelstellingen, zoals het versterken van de kwaliteit. Dit mede omdat er meerdere indicaties zijn die erop duiden dat HLTsamen relatief lage formatie(kosten) heeft. Er zijn geen actuele benchmarkgegevens om dit te staven.
- HLTsamen kan geen reserves opbouwen. Geld dat niet wordt besteed in een bepaald jaar gaat terug naar de drie gemeenten. Dit beperkt de flexibiliteit van de organisatie.

<sup>18</sup> We merken hierbij op dat voor externe (bouw)projecten externen worden ingehuurd. Deze inhuurkosten gaan ten laste van de zogenaamde grexten (grondexploitaties), en dus niet van de begroting van HLTsamen.

<sup>19</sup> Zie ook het bijlagenboek over de 3 K's met een nadere toelichting.

<sup>20</sup> Gezien de korte doorlooptijd van deze tussenevaluatie is bij HLTsamen geen verdiepende benchmark ambtelijk apparaat op formatie en kosten uitgevoerd, waardoor we deze cijfers niet kunnen vergelijken met de specifieke situatie bij HLTsamen.

## 6. Strategische positieverbetering

### 6.1 Doel

Het vierde doel van de ambtelijke fusie is de strategische positieverbetering. Waar de ‘drie K’s’ criteria zijn die vrijwel altijd voorkomen bij ambtelijke fusieorganisaties, is dit voor strategie veel minder het geval. In de vergelijking met drie andere fusieorganisaties (bijlage 1) heeft alleen de WODV de doelstelling ‘Invloed in samenwerkingsverbanden’. Desalniettemin biedt een samenwerking tussen gemeenten in een ambtelijke fusieorganisatie wel degelijk potentie om zich juist ook regionaal te versterken door samen op te trekken. Bij de WODV is dit door een andere regionale oriëntatie van de gemeenten nauwelijks gelukt, terwijl de BUCH hierop geen expliciete doelstelling heeft geformuleerd maar wel dit effect realiseert.

Het doel ‘strategische positieverbetering’ van HLTsamen kan worden opgesplitst in drie subdoelen:

1. Een betere strategische positie van de drie gemeenten (in de bollenstreek, op grotere regionale schaal, op provinciaal en op landelijk niveau).
2. Een krachtige, strategische ondersteuning voor de drie gemeenten (zie ook Kwaliteit).
3. HLTsamen ondersteunt participatie van de drie gemeenten (samenspel met de samenleving).

Het doel ‘strategische positieverbetering’ staat volgend jaar in de organisatieontwikkeling centraal (zie kaderbrief HLTsamen 2020). Dat neemt niet weg dat tot nu toe al stappen zijn gezet en is geïnvesteerd op dit onderwerp.

Daarnaast is dit doel lastiger los te zien van de drie gemeenten en hun college en raad dan de 3 K’s. De strategische positie kan namelijk alleen worden verbeterd als sprake is van een goede wisselwerking tussen HLTsamen en de drie (afzonderlijke en gezamenlijke) gemeenten. Waar mogelijk benoemen wij of de resultaten HLTsamen betreffen, de wisselwerking tussen HLTsamen en de gemeenten of (één van) de drie gemeenten afzonderlijk.

### 6.2 Een betere strategische positie van de drie gemeenten

Het eerste subdoel is een betere strategische positie van de drie gemeenten. We belichten dit onderwerp op strategisch en op tactisch niveau.

#### Inhoud ligt bij gebrek aan integrale (sub)regionale visie op gemeente- en projectniveau

In de eerste plaats doet zich de vraag voor wat de strategie is waarvoor een positie moet worden ingenomen. Welke *inhoudelijke doelen* streven de gemeente na?

Op regionaal niveau is er een aantal documenten waarin de collectieve, strategische doelstellingen van de gemeenten in de regio worden neergezet. Zo is er een Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport en heeft de Duin- en Bollenstreek een economische visie. Holland Rijnland heeft een regionale agenda 2019-2023 in de maak. Het is niet gedefinieerd noch vastgelegd hoe deze visies en agenda zich tot elkaar verhouden. Ook is er geen *overkoepelende integrale visie* op de (toekomstige) positie en de meerwaarde van de (sub)regio Duin- en Bollenstreek als eigen plek tussen de metropoolgebieden Rotterdam-Den Haag en Amsterdam in.

Op het niveau van de gemeenten (gezamenlijk) is er geen integrale, strategische positionering voorzien van een uitvoeringsagenda. De belangrijkste strategisch-inhoudelijke doelen liggen op het niveau van de individuele gemeenten; zij zijn niet afgeleid van regionale doelstellingen of visies. In de gesprekken zijn vaak de individuele collegeprogramma’s als vindplaats aangeduid voor de strategische doelen.

Er is ook niet altijd behoefte aan een alomvattende strategie. Zo geeft de gemeenteraad van Hillegom aan zich als een ‘beheergemeente’ te richten op behoud van de huidige situatie met waarden als goed en prettig wonen.

We hebben wel voorbeelden van strategieën binnen domeinen op het niveau van de drie gemeenten gezien. Voorbeelden hiervan zijn het strategisch veiligheidsbeleid, de transitie en transformatie maatschappelijke zorg en de uitwerking van het dienstverleningsconcept (sturen op kanalen, werken met service-formules).

De strategie bestaat daarmee vooral op projectniveau en op niveau van de individuele gemeenten. Door het ontbreken van een regionale agenda is het daardoor moeilijk om de strategische positie op het hogere niveau van de drie gemeenten of de vijf duin- en bollengemeenten te bepalen en te verbeteren.

#### Tactiek: gezamenlijk optrekken kan lonen

In de strategische positionering speelt ook *tactiek* een rol. De gemeenten dienen die tactiek zo af te stemmen dat in de regio resultaten voor de gemeenten (kunnen) worden behaald. Daarbij is het de uitdaging om intern (tussen de drie gemeenten) de discussie te voeren, maar in de verdere regio gezamenlijk op te treden.

De strategische positionering van de drie gemeenten vindt vaak plaats in samenwerking met de gemeente Noordwijk (en vaak ook Katwijk) onder de noemer 'Duin- en Bollenstreek'. Zij vormen een 'cluster' binnen regio Holland Rijnland. De gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen van de HLT-gemeenten pakken positief uit voor de positie binnen de Duin- en Bollenstreek. Buurgemeenten zien dat de HLT-gemeenten dossiers hebben besproken vóórdat zij aanschuiven aan tafels met andere gemeenten. De gemeenten van de Duin- en Bollenstreek overleggen op hun beurt met z'n vijven ter voorbereiding op bijeenkomsten van Holland Rijnland.

Door de samenwerking in HLTsamen ontmoeten de portefeuillehouders elkaar vaker om af te stemmen. Dit wordt ook versterkt door een eenduidige ondersteuning vanuit één organisatie. Dit straalt duidelijk af op de positie in de bredere regionale samenwerking. Betrokken portefeuillehouders en ambtenaren zijn hier dus overwegend tevreden over. Bovendien helpt het feit dat de gemeenten samen meer dan 80.000 inwoners hebben. Dat 'inbrengen van gewicht' sluit aan bij ervaringen elders (zie bijlage 1): de BUCH heeft opgeteld zo'n 100.000 inwoners en zegt dat zij regelmatig van de kracht die daarvan uitgaat (bv stemverhoudingen) gebruik maakt.

Maatschappelijke organisaties hebben echter niet het idee dat de HLT-gemeenten in de regio gezien worden als een eenheid; het blijven individuele gemeenten: "Er zijn verschillende maten van 'eigen sausjes'". Verder ontmoeten de portefeuillehouders elkaar langs de specifieke domeinen, wat ten koste gaat van integrale agendering. Een voorbeeld is de opgave duurzaamheid, wat een domeinoverstijgende benadering vraagt, maar op dit moment nog moeilijk van de grond komt. Overigens zijn de Duin- en Bollenstreek en Holland Rijnland daar ook debet aan.

De HLT-gemeenten kunnen tactisch zo optrekken dat zij ook (eigen) onderwerpen kunnen agenderen in de bredere samenwerkingsverbanden waarin zij opereren. We hebben hier wel enige voorbeelden van gezien (ondermijning, korte-baandraverij als cultureel erfgoed), maar hier is meer potentie dan wordt gebruikt. Het gezamenlijk optrekken van de HLT-gemeenten vindt nog voornamelijk plaats binnen de cycli die er al zijn.

#### Monitoringsresultaten positief, maar criteria gericht op middelen

Een betere strategische positie van de drie gemeenten (in de Bollenstreek, op grotere regionale schaal, op provinciaal en op landelijk niveau) moet uiteindelijk leiden tot meer invloed.

Het meten van invloed in bestuurlijke en politieke sferen is niet eenvoudig. In de monitoring wordt de strategische positieverbetering getoetst aan de hand van een aantal criteria. In de eerste plaats gaat het daarbij om 'strategische afspraken' op een drietal thema's. Verder wordt het aantal bestuurlijke en ambtelijke (sleutel)posities gemeten die door HLT-bestuurders en functionarissen worden bekleed.

De onderstaande tabellen geven een positief beeld van de ontwikkelingen op deze dimensies. We zien dat het aantal strategische afspraken en posities sterk is toegenomen.

	0-meting	1-meting	2-meting
<b>Aantal gerealiseerde strategische afspraken</b>			
Economie	5	7	8
Duurzaamheid	2	8	8
Wonen, zorg en welzijn	2	9	11
<b>Aantal strategische posities</b>			
Bestuurlijk	11	17	21
Waarvan sleutelposities	4	8	9
Ambtelijk	4	17	25
Waarvan sleutelposities	1	2	6

De bovenstaande getallen worden niet weergegeven in perspectief (wat is het aandeel in het grotere geheel; bekleden de HLT-gemeenten ook verhoudingsgewijs meer posities) en in beperkte mate in aard (om wat voor soort afspraken en posities gaat het nu precies). Belangrijker nog is de vraag of en in welke mate die strategische afspraken en posities daadwerkelijk bijdragen aan de strategische positieverbetering van de HLT-gemeenten. Ook de toelichtingen in de gesprekken blijven wat dit betreft situationeel en anekdotisch. Daarbij zijn de colleges van B&W en ambtenaren over het algemeen wel positief tot zeer positief over de invloed vanuit de HLT-gemeenten: "Met 80.000 inwoners kun je niet meer om ons heen". Dat sluit aan bij de meting in de Monitor. Ook daaruit blijkt dat raadsleden en collegeleden de strategische positionering en invloed in de afgelopen twee jaar meer waarden.

Waardering invloed	0-meting	1-meting	2-meting
<u>Colleges</u>			
Lokaal			
Economie	7	8	8
Duurzaamheid	7	8	8
Wonen, zorg en welzijn	7	8	8
Regionaal			
Economie	5	7	7
Duurzaamheid	6	6	7
Wonen, zorg en welzijn	6	7	7
Landelijk			
Economie	3	4	4
Duurzaamheid	3	4	5
Wonen, zorg en welzijn	4	4	5
<u>Raden</u>			
Lokaal			
Economie	6	7	7
Duurzaamheid	7	7	7
Wonen, zorg en welzijn	6	7	7

Waardering invloed	0-meting	1-meting	2-meting
Regionaal			
Economie	4	5	5
Duurzaamheid	4	5	5
Wonen, zorg en welzijn	5	5	5
Landelijk			
Economie	2	3	3
Duurzaamheid	2	2	3
Wonen, zorg en welzijn	2	2	3

De monitoringscriteria geven een positief beeld van de strategische positionering die de gemeenten via HLTsamen bereiken. De gesprekken binnen dit onderzoek bevestigen die beeldvorming. Echter, noch in de Monitor, noch in de gesprekken wordt een heldere, directe link gelegd met de inhoudelijke strategische doelstellingen van de gemeenten. Er is (nog) geen inhoudelijke doorgaande lijn gedefinieerd vanuit de eigen strategie van de gemeenten, via de samenwerking in HLTsamen, naar de regionale en landelijke platforms waarop die strategie moet worden gerealiseerd. Daarmee blijft de Monitor steken op criteria die verband houden met de middelen en waardering in plaats van met de doelstellingen zelf.





### 6.3 Een krachtige, strategische ondersteuning

Het tweede subdoel rond de strategische positieverbetering is een krachtige, strategische ondersteuning voor de drie gemeenten. Dit subdoel heeft een nauwe relatie met de 'K' van kwaliteit, nu de strategische ondersteuning wordt geleverd vanuit het ambtelijk apparaat.

#### Eerste veelbelovende inhoudelijke resultaten

Randvoorwaarde voor een sterke strategische positie is dat er heldere gemeentelijke strategieën zijn. De bedoeling is niet om de werkorganisatie HLTsamen zélf strategisch te versterken, maar om de gemeenten te verbeteren. Wel kunnen de strategieën van de drie gemeenten vanzelfsprekend beter worden gerealiseerd als deze in lijn zijn met elkaar. De organisatie HLTsamen kan daarin een rol vervullen met een eenduidige ondersteuning.

Zowel inhoudelijk als wat betreft verbinding zien we de eerste goede resultaten. Mooie voorbeelden vormen de strategische verkenningen die voor de drie gemeenten zijn ontwikkeld aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen. Hiermee hebben de organisatie en gemeenten zelf goed zicht op de komende maatschappelijke opgaven en de gemeenten hebben de verkenningen gebruikt in de coalitievorming. Het was ook de bedoeling dat deze stukken bijdroegen aan de beleving van het belang en de urgentie van de strategische opgaven. Sommige gesprekken bevestigden dat dit is gelukt, andere niet.

#### HLTsamen heeft een rol als regionale en landelijke speler

Naast de inhoudelijke ondersteuner kan HLTsamen een rol spelen als speler en verbinder tussen de gemeentebesturen en in de regio.

Collegeleden geven aan, zoals hierboven ook weergegeven, dat zij significante posities innemen in de regio. De organisatie ondersteunt hen daarbij, volgens de cijfers in de Monitor naar – onder collegeleden toenemende – tevredenheid:

Waardering collegeleden en raadsleden voor ondersteuning			
	0-meting	1-meting	2-meting
Waardering collegeleden over ambtelijke ondersteuning in strategische positionering	6,1	6,9	7,5
Waardering raadsleden over ambtelijke ondersteuning in strategische positionering	5,9	5,9	5,9

Naast het bestuurlijke en ambtelijke opereren, functioneren de ambtenaren ook zelfstandig in regionaal verband; vanuit de verschillende domeinen schuiven medewerkers aan bij diverse regionale en bovenregionale werkgroepen. Er is volgens betrokkenen daarbij ook vertrouwen in de competenties van de medewerkers. Bijvoorbeeld vanuit dienstverlening voelt het alsof de organisatie op plaatsen komt waar ze eerst niet konden zijn (in casu de VNG).

In dit verband wordt nog wel een kanttekening geplaatst in diverse gesprekken. Sommige partners (maatschappelijke instellingen, buurgemeente) en ook de betrokkenen zelf (raadsleden, wethouders en burgemeesters van de HLT-gemeenten en ambtenaren) zien het gevaar dat de gevoelde afstand en afstemmingsprocedures tussen ambtelijk apparaat en de colleges ten koste gaan van de slagvaardigheid. Als voorbeeld wordt genoemd een (te) bureaucratische aanpak in lobbytrajecten, waarbij gerichtheid ontstaat op de afstemming van een uitgebreide brief in plaats van de timing richting de ontvanger ervan. Ook is het zichtbaar op

operationeel niveau. Een paar belletjes zijn op bestuurlijk niveau vaak zeer effectief om af te stemmen, maar komen moeizaam tot stand.

### Onbenut potentieel in het apparaat

Het domein Strategie en Projecten (S&P) is voor alle gemeenten een nieuwe afdeling sinds de oprichting van HLTsamen. Er werken strategen en projectleiders in het domein, die volgens het bedrijfsplan beide zouden moeten opereren op domeinoverstijgende onderwerpen.

Op het gebied van strategie heeft het domein de opgave om een nadrukkelijke impuls te geven aan de strategische positionering van de drie individuele gemeentebesturen én de drie gemeenten tezamen in de (grotere) regio. Het idee (in het bedrijfsplan) is dat zij dit doen door het bewaken van de majeure ontwikkelingen op deze bovenlokale schaalniveaus, het daarnaar proactief handelen, het daarvoor in positie brengen van de portefeuillehouders en het gezamenlijk ambtelijk, maar ook gezamenlijk bestuurlijk, voorbereiden van bovenlokale bestuurlijke overleggen.

Naast dit domein hebben de domeinen Openbare ruimte, Dienstverlening, Maatschappelijke Ontwikkeling en Ruimtelijke Ontwikkeling als taak het opstellen van (strategisch beleid) op hun beleidsterrein.

Met betrekking tot S&P geldt een aantal bevindingen:

- Het is nog (te) vaak onduidelijk wat bij S&P ligt en wat bij de andere domeinen. S&P mist een duidelijk kader op basis waarvan ze opdrachten aannemen/overdragen (voorbeelden: dubbeldorpen en arbeidsmigranten). De rol van S&P in projecten is niet helder: wanneer denken zij mee, wanneer trekken zij? Zowel in de ambtelijke organisatie als op bestuurlijk niveau is dit onduidelijk. Uit gesprekken (zowel binnen als buiten dit domein) komt naar voren dat S&P nog op zoek is naar een eigen 'identiteit' om van daaruit vorm te geven aan de werkzaamheden.
- De verbinding tussen en met andere domeinen is geregeld lastig. Dat komt enerzijds door bovenstaande factoren (is S&P er wel van?) en anderzijds doordat de reikwijdte van een vraagstuk niet meteen helder is. Een voorbeeld is het dossier arbeidsmigranten, dat gaandeweg groter bleek te zijn dan alleen huisvesting en brede betrokkenheid vanuit diverse delen van de organisatie vergde.
- Het domein zelf is deskundiger geworden en strategisch bezig. Wat beter kan, is dat vanuit deze strategische werkzaamheden naar buiten getreden wordt met kennis, bijvoorbeeld in regionaal verband, maar ook in het samenspel met de samenleving.
- De strategische producten die S&P ontwikkelt en kan ontwikkelen, moeten aansluiten op de behoefte. Anderzijds moeten colleges en raden zich openstellen voor deze producten op strategisch niveau. Die aansluiting kan beter; zowel in de beleving van de medewerkers van S&P als collegeleden en raadsleden.
- Een positief gegeven is dat S&P in de P&C-cyclus een significante meerwaarde heeft gegeven. S&P heeft met SCRUM gewerkt en de rode draden opgehaald in de colleges. Het is hierin met financiën en communicatie samen opgetrokken.
- S&P wordt ingezet op (te) veel projecten en werkzaamheden op ad-hoc basis. Dit zijn niet de projecten en werkzaamheden waarvoor het domein in het leven is geroepen. Het gaat om:
  - Inspringen bij capaciteitsgebrek in andere domeinen (prangende voorbeelden: bij begrotingsopstellingen en om raadvragen te beantwoorden).
  - Bijdragen aan de organisatieontwikkeling van HLTsamen.
  - Interne coördinatie, met name op politiek gevoelige dossiers.

Het is een nadrukkelijke keuze, al dan niet uit nood geboren, die meerdere malen door directie en/of MT is gemaakt om de capaciteit van het domein anders te benutten dan de doelstelling ervan.

Met name deze laatste factor doet een zodanig beroep op de afdeling dat dit ten koste gaat van de resultaten op de oorspronkelijke doelstellingen van het domein. Ook heeft het zijn weerslag op het werkplezier van de medewerkers.

## 6.4 Samenspel met de samenleving

Een derde element in de strategische positionering is het samenspel met de samenleving. Dit is een element dat hier aan de orde komt en ook een nauwe relatie heeft met het streven naar Kwaliteit.

Samenspel met de samenleving is een middel om beter beleid te maken dat aansluit op de behoeften en realiteit, maar is ook een doel op zich.

De organisatie dient participatie van de drie gemeenten te ondersteunen. Dat betekent (zie organisatievisie 2020) dat de organisatie:

- proactieve afstemming zoekt voor het verkennen van ruimte voor het versnellen en versterken van initiatieven.
- in coproductie met de omgeving beleid ontwikkelt.
- belanghebbenden daadwerkelijk een rol in het uitwerken van de kaders laat hebben, waardoor zij niet alleen inspraak hebben.
- het initiatief van o.a. inwoners stimuleert en waardeert.
- tegelijkertijd vaker een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid.
- werkt aan het ontwikkelen van bewustwording over de principes en de verwachtingen rondom participatie bij inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties.

Volgens de monitor heeft dit de volgende resultaten:

Waardering samenspel met de samenleving	0-meting	1-meting	2-meting
Partners	7,6 (respons 23%)	7,6	7,6
Raden	6,7	5,4	6,1
Colleges	6,7	7,1	6,9
Medewerkers	6,8	6,5	6,7

Uit de gesprekken blijkt dat verschillende mensen (raad/college/ambtenaren) iets anders met participatie bedoelen en dat de ondersteuning waaraan behoefte is, ook nog niet altijd duidelijk is. Dit biedt kansen.

Maatschappelijke organisaties zijn positief over het samenspel, bedrijven geven aan dat zij worden gehoord maar dat daar niet altijd wat mee gebeurt. Het niveau van de ambtenaren is merkbaar beter, geven zowel de ambtenaren als de maatschappelijke organisaties aan. Dat maakt het samenspel vruchtbaarder.

We zien nog wel een aantal aandachtspunten.

- Wisselingen in het personeel hebben hun weerslag. Men waardeert een vast aanspreekpunt dat bekend en op de hoogte is. Daarnaast zijn (nieuwe) medewerkers minder goed op de hoogte van de couleur locale. Met name gemeenteraden zijn hierop zeer kritisch.
- Het is van belang de balans te vinden tussen lokale kennis en de goede expertise die nu wordt aangetrokken. Overigens zijn maatschappelijke organisaties echt onder de indruk van de slag die daarop is gemaakt.
- Tot slot is het belangrijk om goed doordacht in te zetten op het samenspel met de samenleving. Aan de andere kant hebben collegeleden en raadsleden ook de behoefte om niet te blijven hangen in 'goed nadenken'; men wil op een gegeven moment ook 'doen'. Het vinden van een evenwicht is hier van belang.

## 6.5 Conclusies

De bovenstaande bevindingen leiden tot de volgende conclusies:

- De strategische positionering is naast de 'drie K's' een kerndoel van HLTsamen. Dat is niet bij alle ambtelijke fusieorganisaties het geval, maar het is een legitieme verwachting dat die positie inderdaad verbetert als de gemeenten intensief samenwerken.
- Kijkend naar de strategische positionering in de praktijk lijkt de aandacht voor de publieke waarde (wat wil je *inhoudelijk* bereiken?) achter te blijven bij de aandacht voor de middelen (zetels, afspraken). Het ontbreekt aan een integrale visie en ambitie voor de eigen gemeenten, met name in de positionering in de regio. Die positionering kan aan kracht winnen als de gemeenten voor zichzelf en zo veel mogelijk gedrieën (!) weten waar zij inhoudelijk heen willen. Zonder agenda is het moeilijk zicht krijgen op de verbetering in het duurzaam meer invloed krijgen.
- Er worden zeker successen geboekt en de gemeenten van de HLT vormen inderdaad een factor op zich in de regio. Samen optrekken pakt goed uit. De positie is nu geoperationaliseerd naar aantallen zetels en strategische afspraken. Kijkend naar deze indicatoren scoort HLTsamen goed. De vraag is echter wat deze cijfers zeggen over de daadwerkelijke strategische positie: wat dragen de zetels en afspraken bij aan het bereiken van de strategische doelstellingen?
- De organisatie maakt slagen om op strategisch niveau te leveren en ontwikkelt zich hierin ook. Het domein S&P kan hierin meer dan nu een voortrekkersrol realiseren en ook verbindingen leggen in de organisatie. Juist dit organisatieonderdeel staat echter onder druk omdat de medewerkers worden benut voor andere doeleinden.
- De strategische positieverbetering vereist niet alleen een goede positionering van het strategische organisatieonderdeel, maar ook ontvankelijkheid voor hun mogelijke producten bij collegeleden en raadsleden. Het strategisch positioneren vereist een soepel samenspel waaraan iedereen bijdraagt vanuit haar of zijn rol en positie.

Het samenspel met de samenleving geeft een positief beeld, zeker gegeven het feit van een jonge fusieorganisatie. Alle gemeenten maken de slag door naar de 'participatiesamenleving'. Een aandachtspunt bij ambtelijke fusieorganisaties dat hier ook wordt genoemd, is de aansluiting op de verschillende culturen van de gemeenten.



## 7. Terugkijken: de rode draden

### 7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is per doelstelling aangegeven hoe de organisatie presteerde. Dit geeft een antwoord op de afzonderlijke vragen rond de 'drie K's en de S'. Door deze vier thema's heen speelt ook nog een aantal 'rode draden'. Deze rode draden -die dus betrekking hebben op meerdere thema's- worden in dit hoofdstuk toegelicht. Het betreft uitdagingen die wij in de gehele (of een groot deel van de) organisatie terug zien komen en die invloed hebben op het realiseren van alle vier de doelstellingen.

### 7.2 'Zachte landing'

Alle medewerkers zijn vanuit het principe 'mens volgt werk' meegegaan van drie gemeenten naar HLTsamen. Dit wordt de 'zachte landing' genoemd. De zachte landing was ingegeven om frictiekosten (afscheid nemen van personeel) te beperken, 'gedoe' te voorkomen en de dienstverlening in het jaar vóór de verkiezingen op peil te houden. Nu, 2,5 jaar verder, zien we een aantal consequenties van deze keuze.

#### Consequenties 'zachte landing': grotere complexiteit vraagt andere competenties

Nog steeds speelt de vraag of 'alle mensen op de juiste plek' zitten. Dit komt voort uit de volgende factoren:

- Niet alle medewerkers zijn passend voor de schaal van 80.000 inwoners, aldus meerdere gesprekspartners. Door medewerkers moet een veel groter gebied bediend worden. De nieuwe, grotere schaal leidt tot meer complexiteit, hetgeen van de hele keten meer niveau vergt. Dit vraagt andere competenties van de medewerkers.  
Ook collegeleden (en raden) moeten zich hierop instellen: zij krijgen de beschikking over capaciteit met een hoger kwaliteitsniveau en meer strategisch vermogen in de organisatie. Dat biedt kansen om ervan gebruik te maken, maar vergt ook het vermogen om de vertaalslag te (blijven) maken naar de lokale situatie. Zij blijven immers politici van de gemeente die op dezelfde schaal is gebleven.
- Daarbij speelt het feit dat nu gewerkt moet worden voor drie opdrachtgevers, wat de complexiteit verder versterkt. Vanuit raden en colleges klinkt hierover de wens: "je moet het ook leuk vinden om in een dergelijke constructie te werken". Het vergt flexibiliteit en schakelvermogen. Voor werving van nieuwe medewerkers is dit daarom een belangrijk selectiecriteria. Voor de bestaande medewerkers ligt dit anders; het is hen immers 'overkomen'.
- Het management van de nieuwe organisatie bestond bij de start vrijwel volledig uit voormalig managers van de oorspronkelijke gemeenten. In de selectieprocedure zijn assessments toegepast. Daarin is geen 'harde lijn' getrokken: er waren functieniveaus en -eisen, maar die zijn aangepast. En er waren enige voorlopige aanstellingen met ontwikkelafspraken en toetsing daarvan. In de organisatie is dit gaan 'rondzingen' als dat de lat lager is komen te liggen om managers te kunnen plaatsen.  
Ten aanzien van het management klonk en klinkt de wens om de kwaliteit op dit vlak te versterken. Een aantal redenen wordt daarvoor aangevoerd: het leiding geven aan en binnen een grotere organisatie is anders dan bij een kleinere gemeente (span of control), de complexiteit van de ambtelijke fusie (span of activities) is groter en het feit dat ook moest en moet worden gebouwd aan een nieuwe organisatie vraagt andere competenties.

#### Frictiebudget toereikend?

Een van de colleges geeft aan dat er sterk is gestuurd op kostenbeheersing en er mogelijk te weinig frictiebudget is uitgetrokken voor de fusie. Vanuit de ambtelijke organisatie horen we hierover verschillende geluiden. Een

beperkt frictiebudget maakt het voor HLTsamen lastiger om de effecten van de zachte landing -althans deels- op te lossen, door voor individuele medewerkers passende oplossingen te vinden.

### Culturele factoren vergen tijd

Sommige betrokkenen (met name in colleges en raden) hebben het gevoel dat nog steeds sprake is van een 'old boys network' van de managers van de voormalige gemeenten. Ook aan medewerkers zou nog worden gemerkt van welke 'bloedgroep' ze zijn. Anderen wijzen erop dat veel medewerkers al goed zijn 'geïntegreerd'. Bovendien is in rap tempo het aantal nieuwe medewerkers gegroeid dat bij HLTsamen is komen te werken. Deze medewerkers 'wisten waar ze in stapten' en ontlenuen ook plezier aan de complexiteit van het werken voor drie gemeenten. Zoals één van hen aangeeft: "ik zou nooit bij een van de oude gemeenten hebben gesolliciteerd". In de ambtelijke fusieorganisaties die als referentie dienen, zijn dezelfde verschijnselen zichtbaar. Uiteindelijk groeit de organisatie naar een eigen identiteit; hetgeen overigens weer de vraag oproept in hoeverre de organisatie en haar medewerkers zich nog verbonden voelen aan de gemeenten.

## 7.3 Capaciteit en werkdruk

In de gesprekken komt naar voren dat er sprake is van een hoge ervaren werkdruk. In de medewerkers-bijeenkomst kreeg HLTsamen voor 'prettige werksfeer' een 7,7 toegekend. De perceptie van de werkdruk lag op 6,4, maar het wisselde sterk tussen respondenten.

Verskillende factoren die samenhangen met de ambtelijke fusie brengen een *opwaartse druk* in het werk van HLTsamen met zich mee. We noemen:

- Vanuit (met name) colleges van B&W en raden:
  - De verwachtingen van een grote, nieuwe organisatie die veel meer kan. Nieuwe wensen en taken worden door de ambtelijke organisatie onvoldoende geprioriteerd. Wanneer bijvoorbeeld gemeenten iets 'bij de burens' zien, willen zij het zelf ook.
  - In gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen worden de verschillen benadrukt. Op één domein gaf een beleidsmedewerker daarom aan dat "het efficiënter is om ze alle drie afzonderlijk te spreken, dan bij elkaar". Als gevolg daarvan wordt voor colleges en raden (te) vaak een eigen stuk voorbereid. Dit is ook te wijten aan stijlverschillen bij raden en wethouders.
- Een start met minder formatie dan becijferd en meer taken (er kwam immers een vierde organisatie bij)<sup>21</sup>.
- De vergroting van efficiency die vereist is door de taakstelling vanaf 2019.
- Niet alle medewerkers zitten op de goede plek (zie hiervoor). Voor doorstroom was beperkt frictie-/ontwikkelbudget beschikbaar.

De bovenstaande factoren hangen grotendeels samen met de ambtelijke fusie. We zien onafhankelijk daarvan ook een verhoging van de druk onafhankelijk van het feit dat het om een ambtelijke fusieorganisatie gaat:

- Het is niet uniek voor deze gemeenten, maar hier wel een factor, dat vanuit de politiek (met name de raad van Teylingen) veel vragen op de colleges worden afgevuurd die door de ambtelijke organisatie moeten worden opgepakt. Raadsleden hebben recht op informatie en het is een taak van de ambtelijke organisatie, maar de capaciteit die ermee gemoeid is gaat onvermijdelijk ten koste van andere taken.
- Er komen steeds taken voor gemeenten. Bovendien is sprake van steeds hogere eisen; door regelgeving (vaak met wettelijke deadlines) en door (voldoen aan) de vraag uit de samenleving.
- De verbeterde economische omstandigheden (bijvoorbeeld meer vergunningaanvragen).

<sup>21</sup> In het hoofdstuk over Kosten zijn we hierop nader ingegaan.

- Een deel van de medewerkers ervaart veel inhuur, mede als gevolg van hoog ziekteverzuim (uitval) bij de opstart van HLTsamen en een krappe arbeidsmarkt waarin het lastig is geschikte (vaste) mensen te vinden. De vele wisselingen en inwerkperioden die hierdoor bestaan, zorgen voor meer werk voor vaste medewerkers (die veelal al hoge werkdruk ervaren). Tijdelijke mensen worden namelijk door vaste mensen ingewerkt. Een ander nadeel is dat met het vertrek van de ingehuurd de kennis verdwijnt.

Wat nodig is als tegenwicht tegen de opwaartse druk is (het organiseren van) tegendruk, op basis van reële verwachtingen. Deze ambtelijke tegendruk lijkt er nu onvoldoende te zijn. Dit wordt mede gevoeld doordat portefeuillehouders en raden geen zicht hebben op de totale werkdruk c.q. minder ontvankelijk zijn voor dit argument.

Om tegendruk te organiseren richting de collegeleden beschikt (met name) de domeinmanager over een aantal spelregels (instrumenten), namelijk:

- Spelregels rondom de inzet van ambtelijke capaciteit voor bestaande taken. Hét instrument hiervoor is het opstellen van (van de domeinplannen afgeleide) *werkplannen*, waarbij bestuurlijke wensen -op hoofdlijnen- door de domeinmanager worden vertaald in uren en afgezet tegen de beschikbare ambtelijke capaciteit. De plannen maken het voor portefeuillehouders inzichtelijk hoe groot de werklast is, zodat op basis daarvan een gesprek kan plaatsvinden tussen portefeuillehouder en domeinmanager.
- Spelregels rondom nieuwe taken. In het bijlagenboek over de K's van kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten staan deze spelregels weergegeven.
- Spelregels rondom verdeling van de ambtelijke capaciteit tussen de drie gemeenten, namelijk -in principe- de verdeelsleutel 1:1:2.

Deze instrumenten worden op dit moment niet consequent toegepast<sup>22</sup> en ook verschillend ingevuld door domeinmanager, teammanager en medewerker. In de praktijk horen we dat op allerlei manieren nieuwe taken worden geprioriteerd. Het verschilt daarbij per domein en per vraagstuk hoe in de praktijk wordt geprioriteerd. Soms prioriteren bijvoorbeeld de medewerker zelf, met als risico dat deze teveel toezegt (en daardoor hogere werkdruk voor zichzelf creëert). De eigen spelregels worden -ambtelijk en bestuurlijk- dus niet goed nageleefd. Voor veel collegeleden, managers en medewerkers wordt dit als erg lastig en verwarrend ervaren.

Ook is op zich al een aandachtspunt dat de werkdruk en capaciteitsinzet per domein en niet (mede) domeinoverstijgend worden gezien en gecoördineerd. Dit kan erop duiden dat de druk over de breedte zo groot is, dat domeinen op zichzelf gericht naar oplossingen zoeken.

In de 'meetlat' in bijlage 2 zien we dat veel van bovengenoemde factoren zijn terug te voeren op het goed organiseren van het opdrachtgeverschap. De referentie-organisaties in bijlage 1 kampen met dezelfde vraagstukken. Een leerpunt daarbij is dat enige verzakelijking kan helpen om het werk dat door de ambtelijke organisatie voor gemeenten wordt uitgevoerd, te beheersen. Dat kan bijvoorbeeld met (globale) dienstverleningsovereenkomsten.

## 7.4 Strategie vult gaten in de organisatie

We hebben in het hoofdstuk over de strategische positieverbetering gezien dat het domein Strategie & Projecten nog niet de positie heeft en de taken uitvoert waarvoor zij was bedoeld. Dit nieuwe organisatieonderdeel, dat aan de lat staat voor de strategische positionering, staat onder druk omdat de capaciteit wordt benut voor andere

---

<sup>22</sup> Voor 2019 zijn domeinplannen opgesteld die gericht zijn op ontwikkeling; het is niet een werkplan op taken-/uren-niveau. Bij het toepassen van de verdeelsleutel wordt vaak uitgegaan van vertrouwen.

doeleinden of zelfs helemaal niet wordt benut, omdat medewerkers stukken schrijven of onderwerpen aankaarten waaraan vervolgens geen vervolg wordt gegeven.

De hoogwaardige capaciteit van het domein lekt door allerlei factoren weg (zie het desbetreffende hoofdstuk) naar andere organisatorische uitdagingen. Daarmee gaat de 'K' van kwaliteit voor (die onder druk staat van de 'K' van kosten). Het doel 'strategische positieverbetering' is hiermee kind van de rekening.

## 7.5 Eigenaarschap, opdrachtgeverschap en sturing

Rond een ambtelijke fusieorganisatie zien we een drietal functies die vaak worden bekleed door meerdere spelers, waarbij er ook nog meerdere rollen per speler zijn:

- In de eerste plaats is er het *eigenaarschap* van de organisatie: de verantwoordelijkheid voor de mate waarin de organisatie kan voldoen aan de verwachtingen en de continuïteit. Dit betreft dus de langetermijnontwikkeling. Het eigenaarschap ligt bij het bestuur, en daarvan afgeleid de colleges en raden.
- Het *opdrachtgeverschap* gaat over het scharnierpunt tussen de colleges en raden aan de ene kant, en de organisatie aan de andere kant.
- De sturing vanuit het *opdrachtnemerschap* betreft de arbeidsverdeling, besluitvorming en coördinatie binnen de organisatie. In de laatste twee spelen met name de gemeentesecretarissen/directieleden (in hun rol als directielid) een cruciale rol.

In het eigenaarschap zien we een centrale rol voor het bestuur, dat bestaat uit twee collegeleden van elke gemeente (drie burgemeesters en drie wethouders). Het bestuur 'vaart' op de directie, dat bij de vergaderingen aanschuift. Waar we soms zien dat het bestuur een 'arena' vormt tussen de betrokken gemeenten (zie de vergelijking met de andere ambtelijke fusieorganisaties, bijlage 1), zien we dat hier niet. Het bestuur richt zich op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Wel zien we dat het hierbij de afgelopen jaren in beslag is genomen door het bijsturen op de mate waarin de organisatie aan de taken voldoet. De organisatie (en overigens ook het bestuur zelf) werkt in een eerste ontwikkelingsfase. Er ontbreekt (nog) een visie op de lange termijn waar het met de organisatie heen moet.

Eigenaarschap heeft niet alleen te maken met formele posities zoals die van het bestuur, maar ook met percepties: voelen wij dit als 'onze' organisatie? Hier benadrukken wij dat we in de colleges en twee van de drie raden (Hillegom, Teylingen) dat gevoel – op z'n zachts gezegd – niet unaniem aantreffen. Er leeft een 'wij/zij-gevoel' dat een druk legt op de verhoudingen.

Het opdrachtgeverschap van de gemeenten is belegd bij de gemeentesecretarissen. Bovendien verloopt het geven van opdrachten langs de (al dan niet gezamenlijke) portefeuillehoudersoverleggen en andere momenten tussen collegeleden en medewerkers. Wat ook al hierboven over de capaciteit en werkdruk wordt opgemerkt, is dat er sprake is van een aanmerkelijke opwaartse druk op de organisatie om aan de (bestuurlijke) wensen vanuit de gemeenten te voldoen. Dat is niet uniek -zo blijkt ook uit de vergelijking met andere ambtelijke fusieorganisaties- maar is wel een serieus aandachtspunt.

Zoals hierboven is aangegeven, is het hierbij wenselijk dat er meer overzicht en inzicht komt op beschikbare capaciteit, planning en stand van zaken van voorgenomen acties, 'work in progress' en komende projecten. Nu zien we nog dat de organisatie kampt met een grote gepercipieerde werkdruk en collegeleden en raadsleden aan de andere kant aangeven niet te weten c.q. te merken wat er gebeurt.

De sturing betreft de juiste vertaling van de wensen naar het presteren van de organisatie. Zoals gezegd nemen de directieleden/gemeentesecretarissen hier een cruciale rol in. Zij hebben twee 'petten': als gemeentesecretaris zijn zij verbonden aan een gemeente en zijn zij opdrachtgever, en als directeur zijn zij verantwoordelijk voor de organisatie als opdrachtnemer en sturen zij deze aan.

De spanning die in deze 'petten' van de gemeentesecretarissen zit, zien we in alle ambtelijke fusieorganisaties



terugkomen. Twee van de organisaties (WODV en BUCH, zie bijlage 1) startten net als HLTsamen met een directie bestaande uit de gemeentesecretarissen, die daarmee zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van de gemeenten zijn. In die variant brachten de gemeentesecretarissen teveel rechtstreeks hun wensen in bij de organisatie. In deze twee gevallen is besloten om de verhoudingen aan te passen naar een constructie waarbij (ook) sprake is van een opdrachtnemer (separate directie) die niet verbonden is aan (een van) de deelnemende gemeenten. Nu functioneren de gemeentesecretarissen meer als 'beleidscontroller' (gelegen in het bewaken van voortgang collegeprogramma's) en adviseur van het college.

In HLTsamen is dezelfde worsteling rond de rol van de gemeentesecretarissen/directieleden zichtbaar, waarbij collegeleden, raadsleden, managers en medewerkers hen aanspreken op uiteenlopende loyaliteiten. In de beelden die daarbij zijn ontstaan en ons in dit onderzoek zijn meegegeven, worden zij zowel teveel 'aan de kant van' de organisatie als van de gemeenten gezien.

In aanvulling op dit thema wordt door medewerkers, managers en collegeleden onduidelijkheid beleefd in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen directie, domeinmanagers en teamleiders. Wie is waarvan? Bij wie moet je waarvoor zijn?

Wat hierbij niet heeft geholpen, is dat binnen de directie sprake was van verschillende rolopvattingen en stijlverschillen in management. Dit had zijn goede complementaire kant maar ook op onderdelen een negatieve uitwerking op de sturing en daarmee het functioneren van de organisatie.

We merken hierbij op dat binnen de BAR-organisatie voor een andere governanceconstructie is gekozen:

- De gemeentesecretarissen/directeuren vervullen de rol van (ambtelijk) eigenaar en leggen hierover verantwoording af aan het DB.
- De gemeenten (besturen en raden) beschikken over een eigen organisatieonderdeel dat de rol vervult van (ambtelijk) opdrachtgever richting de (ambtelijk) opdrachtnemer. Het takenpakket en de omvang van dit team verschilt per gemeente: Albrandswaard kent een relatief groot regieteam, het Bureau Bestuursondersteuning (BBO) van Barendrecht is relatief klein en het BBO van Ridderkerk zit hier tussenin. Bij alle teams is de taak van beleidscontrol ondergebracht.

In de praktijk werkt dit model vrij goed. Tegelijkertijd merken wij op dat het ideale model niet bestaat. Het risico van een apart team dat werkt voor bestuur en raad van een gemeente is dat het 'wij-zij' gevoel kan versterken en kostenverhogend kan zijn. Door de rol van opdrachtnemer primair bij de domeinmanager te beleggen ontstaat het risico van verkokering (optimalisatie van deelbelangen) per domein.

## 7.6 Lerende organisatie

Het bestuur heeft in de loop van dit jaar een aantal thema's benoemd waarop HLTsamen de kwaliteit van haar werkzaamheden kon verhogen. Vanuit deze signalen (overigens ook vanuit leidinggevend) zijn vier thema's benoemd die extra aandacht krijgen. De directie is hiermee aan de slag gegaan. Er is een 'Taskforce Samen verbinden en ontwikkelen' (bestaande uit de voorzitter van het bestuur, directieleden, enige leidinggevend en adviseurs) die coördineert, verbindt en hierover adviseert.

Als we de hiervoor besproken thema's vergelijken met de vier thema's van de taskforce, zien we vele parallellen. Het gaat om de volgende vier thema's:

1. Samen effectief sturen (sturingsvraagstuk)
2. Samen realistische plannen maken, efficiënt & effectief uitvoeren en successen vieren (werkdruk)
3. Samen en in afstemming werken (integraliteit)
4. Samen opereren in een complexe omgeving

Per thema zijn het doel, de gewenste resultaten en interventies bedacht om de gewenste resultaten te kunnen realiseren. De vier lijnen zijn in een sturingsdocument uitgewerkt, bedoeld als leidraad voor de directie en de taskforce 'Samen verbinden en ontwikkelen'<sup>23</sup>.

Een belangrijke bevinding is dat de vier ontwikkelthema's een reactie zijn op wat in de praktijk is geleerd. Er wordt bovendien hier en daar ook 'vooruit geleerd' (zie bijvoorbeeld MT-besluit Versterking strategisch vermogen, dat ziet op het jaar 2020 waar strategisch vermogen centraal staat in de ontwikkeling).

Een tweede bevinding is dat dit ook de thema's zijn die in deze tussenevaluatie naar voren zijn gekomen als belangrijke thema's.

We zien hier een breder patroon binnen de organisatie. Sinds de start hebben zich namelijk regelmatig vraagstukken voorgedaan of zijn evaluaties gedaan, waar vervolgens door de organisatie op geacteerd is. We noemen -naast de vier thema's van de taskforce- de volgende voorbeelden:

- Er worden regelmatig evaluaties gedaan, bijvoorbeeld evaluaties van de jaarplannen 2019 en het proces om tot begrotingen voor 2019 te komen. Uit deze evaluaties worden lessen getrokken. Na de evaluatie van het begrotingsproces 2019 is bijvoorbeeld besloten door te gaan met de 'gouden driehoek' van een financieel adviseur, strategisch adviseur vanuit S&P en een strategisch communicatieadviseur ter ondersteuning van elk college.
- Er is onderzoek gedaan naar de problemen bij het team Financiën, waarna een transitieplan (met budget) is ingezet om deze oorzaken te adresseren.

HLTsamen kan daarmee in onze visie gekwalificeerd worden als een 'lerende organisatie'.

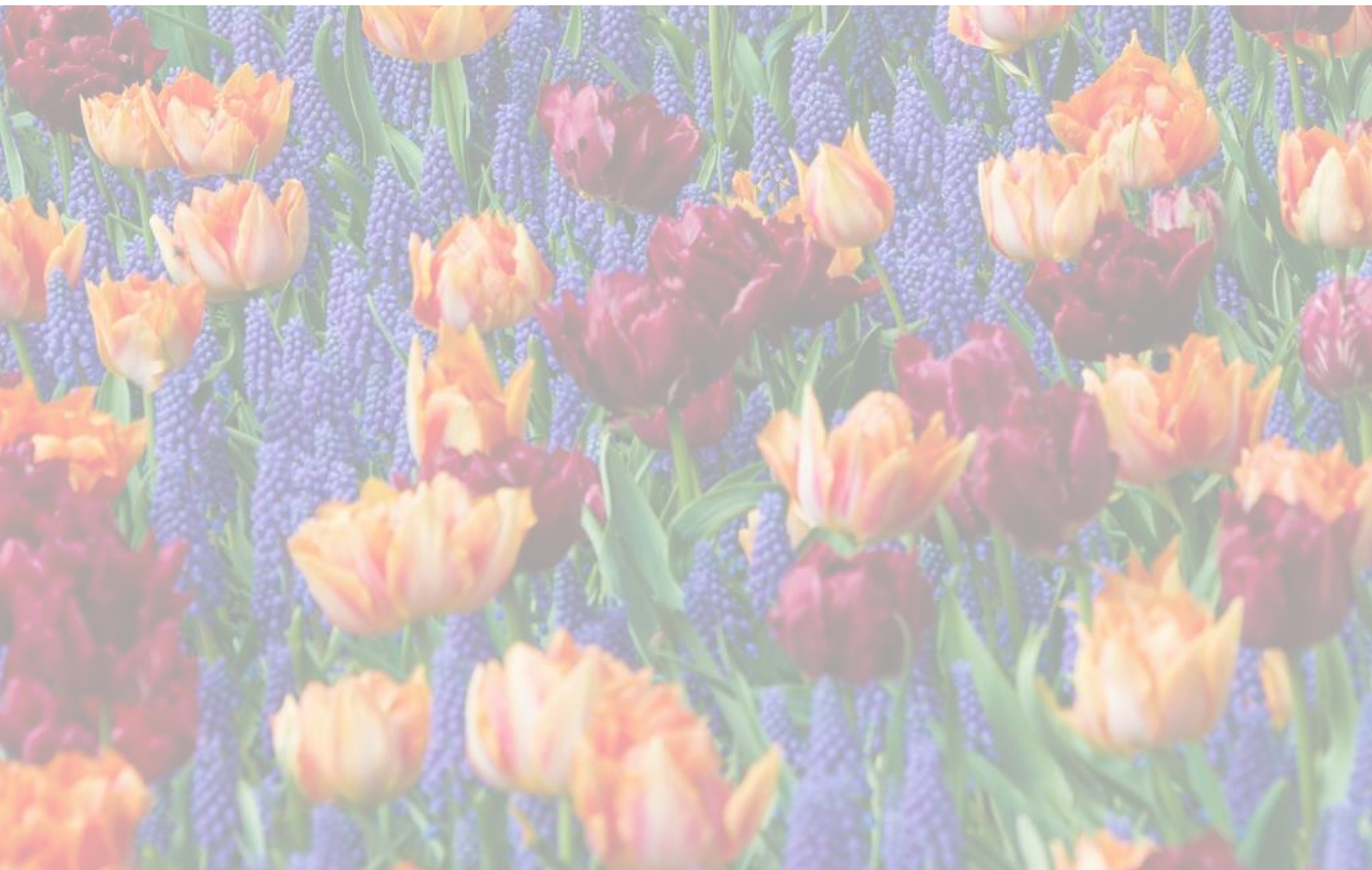
---

<sup>23</sup> Doelen, resultaten, interventies directie-bestuur HLTsamen.





## **Deel 2: Vooruitkijken**



## 8. Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk worden de (inter)nationale en regionale trends en ontwikkelingen beschreven waar de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen mee te maken hebben en/of hoe dan ook mee te maken krijgen.

### 8.1 (Inter)nationale trends en ontwikkelingen

**Digitalisering** - Digitalisering speelt een steeds grotere rol in het dagelijks leven. Dat betekent dat inwoners andere verwachtingen hebben van het contact met en de dienstverlening van de HLT-gemeenten. Tegelijkertijd biedt digitalisering mogelijkheden, zowel in de dienstverlening als in de back-office en bij ketensamenwerking.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat geïnvesteerd moet worden in ICT en specialistische kennis. Op dit moment investeert HLTsamen reeds in het in lijn brengen van de dienstverlening met de huidige verwachtingen (zie Servicelevels HLTsamen). Er liggen nog veel onbenutte kansen in datagedreven sturing. Het verzilveren van deze kansen kan zowel zorgen voor een grotere efficiëntie als voor beter beleid en uitvoering.

**Klimaatverandering** - Het bereiken van de nationale en internationale klimaatdoelstellingen zal uiteindelijk lokaal zijn beslag (moeten) krijgen met een rol voor de gemeenten (denk aan aardgasvrije wijken). Tegelijkertijd ligt er voor gemeenten ook een grote opgave om de leefomgeving 'klimaatbestendig' te maken.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat het belang van integraal werken toeneemt: duurzaamheid is een thema dat zich niet beperkt tot één van de domeinen. Ook moet de komende tijd meer capaciteit worden vrijgemaakt voor deze grote opgave.

**Globalisering** - Nederland is en raakt steeds meer verweven met de rest van de wereld. Economieën zijn steeds meer met elkaar verweven en door het openstellen van de grenzen neemt het verkeer van personen en arbeidsmigratie toe.

**Voor HLTsamen** betekent dit in ieder geval dat de arbeidsmigratie niet zal afnemen. HLTsamen is met de gemeenten reeds bezig met deze opgave.

**Veranderende economie** - De economie verandert structureel en ingrijpend als gevolg van innovaties, digitalisering, de toenemende beschikbaarheid van informatie en de dalende vervoerskosten. Zo speelt robotisering in de productie/maakindustrie al een belangrijke rol en wordt in toenemende mate ingezet op een (Europese) kenniseconomie.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat zij de gemeenten moet ondersteunen in het ontwikkelen van een langjarige visie en strategie op hoe de regionale economie zich moet gaan ontwikkelen. Dit wordt reeds in regionaal verband gedaan, maar het is belangrijk hier ook een (gezamenlijke) eigen visie op te hebben.

**Bevolkingsgroei- en vergrijzing** - De verwachting is dat de bevolking de komende jaren blijft groeien, waarna de omvang van het bevolkingsaantal afneemt. In de Randstad en in de stedelijke regio's wordt een bevolkingsgroei voorspeld. Het is zeker dat het aantal ouderen gaat stijgen. In vergelijking met het landelijk gemiddelde is het toekomstige aantal ouderen in Hillegom, Lisse en Teylingen groter in 2030.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat zij de gemeenten strategisch en integraal moet ondersteunen. Een (kleine) verandering van de demografie brengt namelijk veel samenhangende vraagstukken met zich mee, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, voorzieningen en zorg.

### 8.2 Bestuurlijke ontwikkelingen

**Veranderende rol van de overheid** - Het openbaar bestuur is in Nederland minder langs hiërarchische verticale structuren georganiseerd. De toename van publiek-private samenwerkingen en de opkomst van de participatiemaatschappij zijn voorbeelden van ontwikkelingen die laten zien dat de overheid steeds meer opereert als een gelijkwaardige partner.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat het samenspel met de samenleving ook in de komende jaren structurele aandacht vraagt en duurzaam ontwikkeld en geborgd moet worden.

**Structurele bezuinigingen op het openbaar bestuur**<sup>24</sup> - Het is de verwachting dat de totale omvang van het beschikbare overheidsbudget afneemt. Weliswaar wordt de 'trap op, trap af'-systematiek gehandhaafd, maar er is tevens sprake van een forse apparaatskorting, zijn meer taken bij gemeenten belegd (zie het IBP) en vormt het sociaal domein een toenemend financieel probleem. Door achterblijvende Rijksuitgaven blijft het accrès jaar op jaar achter bij eerdere ramingen.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat zij zo efficiënt en effectief mogelijk moet werken en, in goed overleg met de gemeenten, scherp geprioriteerd moet worden. Een risico daarbij is dat gemeenten door hun beperkte financiële vermogen, investeringen in de organisatie verlagen. Daar is dan de organisatie, en daarmee alle drie de gemeenten, de dupe van.

**Decentraliseren is nationaal beleid**<sup>25</sup> - Na de decentralisaties in het sociaal domein en de aankomende Omgevingswet, lijkt er op dit moment brede politieke steun voor het verder decentraliseren van overheidstaken na 2019. Dit betekent dat de beleidsagenda van gemeenten, in elk geval voor de komende 10 á 20 jaar, structureel zwaarder belast zal worden.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat er voldoende capaciteit en expertise in de organisatie aanwezig moet zijn. Tegelijkertijd ontstaan ook kansen om verder integraal te gaan werken. Hier moet dan wel blijvend op worden ingezet.

**Omgevingswet beoogt een kanteling**<sup>26</sup> **in fysieke domein**<sup>27</sup> - De Omgevingswet beoogt een kanteling in het fysieke domein die even ingrijpend zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein. Het stelsel van de nieuwe Omgevingswet stelt de gebruikers (inwoners en ondernemers) centraal, met aandacht voor meer ruimte voor initiatief en kortere procedures. Er komt daarmee ruimte voor meer lokaal maatwerk. De bestuurlijke (lokale) afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving wordt vergroot en de fysieke leefomgeving wordt meer vanuit samenhang benaderd.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat er voldoende capaciteit en expertise binnen het fysieke domein in de organisatie aanwezig moet zijn. Daarnaast verplicht de Omgevingswet participatie, waar de organisatie daarom ook op moet blijven inzetten. Ook moeten de verschillende fysieke deelterreinen met elkaar worden verbonden, wat alleen kan door integraal te werken.

**Schaalvergroting en schaalverkleining** - Maatschappelijke problemen én oplossingen spelen steeds meer op een hoger schaalniveau dan individuele gemeenten. Ook de maatschappelijke partners en het bedrijfsleven denken en opereren steeds vaker (minimaal) op regioniveau. Dat geeft de kans om 'multischalig' te opereren: gebruik maken van de voordelen van grootschaligheid én kleinschaligheid en deze slim verbinden.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat de aandacht en capaciteit voor de strategische positieverbetering wenselijk is en dat zij de gemeenten moeten ondersteunen in de ontwikkeling van een scherpe (regionale) strategie.

### 8.3 Het Interbestuurlijk programma (IBP)

Het IBP van het Rijk, de provincies en de gemeenten focust zich op maatschappelijke (en ook bestuurlijke) vraagstukken die vaak op meerdere schaalniveaus tegelijk spelen en niet onder verantwoordelijkheid van één overheid kunnen worden gerekend. Daarmee liggen oplossingen niet in het bereik van één overheidslaag en

<sup>24</sup> Doorlichting van de verkiezingsprogramma's door Berenschot (2017), analyse van regeerakkoord, mei- en septembercirculaires.

<sup>25</sup> Doorlichting van de verkiezingsprogramma's door Berenschot (2017) en Regeerakkoord (2017).

<sup>26</sup> Hiermee bedoelen we overigens niet een organisatorische kanteling, maar een verschuiving in het perspectief van de overheid richting initiatiefnemers in de fysieke omgeving.

<sup>27</sup> Invoeringswet Omgevingswet, 2018.

dienen overheden samenwerken te werken. Omgekeerd geldt: wanneer overheden (zoals gemeenten) niet kunnen leveren, betekent dat een ernstige verzwakking van de overheidsinspanningen als geheel op die opgave.

Niet het programma zelf, maar de optelsom van de ambities (sommige nieuw, maar de meeste reeds bekend op het betreffende beleidsterrein) betekenen een enorme opgave voor gemeenten. Het gaat om grote maatschappelijk manifeste vraagstukken zoals klimaat en energie, maar ook om meer technische (maar niet minder relevante en veeleisende) opgaven als informatieveiligheid.

Fysiek domein		Sociaal domein		Bestuur en organisatie	
1.	Samen aan de slag voor het klimaat	5.	Merkbaar beter in het sociaal domein	8.	Goed openbaar bestuur in een veranderende samenleving
2.	Toekomstbestendig wonen	6.	Problematische schulden voorkomen en oplossen	9.	Passende financiële verhoudingen
3.	Regionale economie als versneller	7.	Nederland en migrant goed voorbereid	10.	Overkoepelende thema's
4.	Naar een vitaal platteland				

**Voor HLTsamen** brengt het Interbestuurlijk programma een reeks aan nieuwe ambities en daarmee uitdagingen met zich mee. De Algemene Ledenvergadering van de VNG heeft bepaald dat op deelterreinen slechts akkoorden mogen worden gesloten als daarvoor de benodigde financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Toch ziet de financiële situatie van gemeenten er in grote lijnen steeds slechter uit: van de 5 miljard euro waarvan in eerste instantie sprake was, is nu al meer dan een miljard euro minder beschikbaar. 'Nieuwe' terreinen, zoals klimaatmaatregelen, zullen door gemeenten zelf, zonder (veel) extra geld moeten worden opgevangen.

## 8.4 Regionale trends en ontwikkelingen

### 8.4.1 Holland Rijnland<sup>28</sup>

**Ruimte voor bedrijven** - De centrale ligging van Holland Rijnland en de hoogopgeleide beroepsbevolking biedt kansen voor economische groei en werkgelegenheid. Tegelijkertijd sluit de vraag naar ruimte voor bedrijven op dit moment in omvang en behoefte niet aan bij het huidige aanbod. Er is behoefte aan meer bedrijventerreinen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB), bedrijven uit een hoge milieucategorie (HMC) en grootschalige logistiek. Het leegstaande vastgoed voorziet niet in deze behoefte. Daardoor kunnen verschillende bedrijven nu niet groeien.

**Behoeft aan woningen** – Ook in Holland Rijnland groeit, vergrijsst en verandert de bevolking. Zo blijft het aantal eenpersoonshuishoudens groeien en veranderen de woonwensen. Tot 2030 heeft Holland Rijnland de opgave om 30.000 nieuwe woningen te bouwen, passend bij de woonwensen en met oog voor behoud van ruimtelijke kwaliteit.

**Mobiliteit** - De economische wisselwerking binnen Holland Rijnland en tussen Holland Rijnland en de metropoolregio's Amsterdam en Rotterdam-Den Haag leidt tot een intensieve verkeerspendel. Gelukkig profiteert Holland Rijnland van de infrastructuur die Amsterdam en Schiphol - zowel via het spoor als de weg - verbindt met Den Haag en Rotterdam. Tegelijkertijd heeft ons wegennet nog niet het gewenste kwaliteitsniveau. Wat betreft het netwerk voor fietsers en voetgangers is het bijzonder dat binnen de regio de landschappen vanuit het verstedelijkt gebied goed bereikbaar zijn. Mede door de opkomst van de elektrische fiets kan de fiets steeds meer

<sup>28</sup> Wij hebben ons gebaseerd op de voorzet voor de Regionale agenda Holland Rijnland 2019-2023.

als alternatief voor de auto worden gezien. Wel zijn er nog steeds schakels die ontbreken in het fiets- en wandelnetwerk en zijn niet alle routes even mooi, comfortabel en veilig.

**Open en divers landschap** - De kwaliteit van het landschap in Holland Rijnland, en van de flora en fauna die het herbergt, is niet vanzelfsprekend. Zo is in Zuid-Holland het aantal insecten met 85% gedaald (t.o.v. een landelijke daling van 75%). De verwachting is ook dat tot 2040 de soortenrijkdom in het duinlandschap af zal nemen door klimaatverandering. Juist omdat de hogere soortgroepen teruglopen, zullen diverse ecosystemen onder druk komen te staan. Behoud van biodiversiteit, betere toegankelijkheid voor recreanten en behoud van de typische Hollandse landschappen vergen inspanning en middelen.

**Gebrek aan ruimte** – Eén van de grootste knelpunten in de regio Holland Rijnland is het gebrek aan ruimte. Alle hiervoor genoemde opgaven vragen ruimte, terwijl die ruimte schaars is in Holland Rijnland. Dat betekent dat deze opgaven met elkaar concurreren en dat gemeenten keuzes moeten maken en moeten prioriteren.

**Dominante subclusters** - Holland Rijnland is een typisch 'tussengebied'. Het bevindt zich tussen grotere, samenhangende regio's. Bovendien zijn er binnen Holland Rijnland de drie 'subclusters' waarin steeds meer betekenisvolle samenwerking plaatsvindt. Dit alles maakt dat Holland Rijnland geen logisch platform vormt om alle samenwerking integraal in onder te brengen en op die schaal de verbinding tussen verschillende beleidsterreinen te zoeken. Het is de verwachting dat de strategische functie van Holland Rijnland de komende jaren zal afnemen ten gunste van de betekenis en invloed van de Duin- en Bollenstreek.

**Voor HLTsamen** betekenen bovenstaande ontwikkelingen dat de organisatie de gemeenten (gezamenlijk) moet ondersteunen in de strategievorming. Ten eerste is een strategie nodig op samenwerking: hoe verhoudt de Duin- en Bollenstreek zich tot Holland Rijnland? Waar willen de gemeenten op inzetten en welke gevolgen heeft dat? Ten tweede dienen ook op gemeentenniveau strategische en integrale keuzes gemaakt te worden waar het gaat om het gebruik van ruimte: welke opgaven hebben prioriteit binnen HLT (of de afzonderlijke gemeenten)? Vanuit die strategische keuzes kan dan vervolgens worden gewerkt aan een strategische positie in de regio om de besluitvorming te sturen.

#### 8.4.2 Duin- en Bollenstreek

**Ontwikkeling bollen- en sierteelt** - De bollen- en sierteelt is wereldwijd bekend, maar de productie in de regio zelf neemt af en de focus is steeds meer verlegd naar handel. De afname in het aantal banen in de Greenport en het behoudende karakter van de sector vragen aandacht. Ook is het aantal starters, de spin-off en de interactie met andere sectoren vanuit de Greenport beperkt, net als de eigen kennisbasis in de regio – essentieel voor de vitaliteit van clusters.

**Toerisme** - Het toerisme is iconisch voor de regio: de bloemenpracht trekt veel internationale bezoekers. Toch is de werkgelegenheid in de sector zelf bescheiden en is de netwerkvorming binnen deze branche en de uitwisseling met andere sectoren beperkt. Toerisme zorgt wél voor veel indirecte werkgelegenheid. Daarnaast wordt verondersteld dat modernisering nodig is om mee te blijven doen in de hogere leagues.

**Kenniseconomie** – De regio kent verschillende internationale topinstituten als ESA-ESTEC en AKZO. De regionale spin-off van deze organisaties is nog niet optimaal. Dat betekent: veel hoogwaardige banen, maar nog geen serieuze clustervorming. Daarvoor zijn wel kansen: de kennis- en diensteneconomie uit de grootstedelijke regio's (MRA en MRDH) breidt zich langzaam maar zeker uit naar de Duin- en Bollenstreek.

**Ambities** - De Duin- en Bollenstreek heeft verschillende ambities. Zo wil zij de greenporteconomie versterken, het toeristisch project vernieuwen en verbreden en kansrijke nieuwe markten verkennen. Ook wil zij werken aan passende ruimte, infrastructuur en het innovatieklimaat, en netwerkvorming stimuleren.

**Voor HLTsamen** betekent dit dat zij samen met de gemeenten moet bepalen hoe zij zich willen positioneren in de regio. Allereerst is een strategie nodig op deze economische vraagstukken: waar willen de (afzonderlijke) gemeenten op inzetten en wat beogen zij met het samenwerkingsverband? Daarnaast is het de vraag in hoeverre HLTsamen de gemeenten, maar ook het samenwerkingsverband, kan en moet ondersteunen in de uitvoering. Wat is mogelijk en waar hebben de gemeenten behoefte aan?



# Berenschot



## 9. Opgaven en ambities van Hillegom, Lisse en Teylingen

### 9.1 Inleiding

De thema's Economie en ruimte, Sociaal domein, Klimaat, Bestuur en veiligheid en Financiën zijn 'containerbegrippen' waarin de belangrijkste onderwerpen een plaats krijgen. In dit hoofdstuk komen de overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten per thema aan bod. Deze worden zowel tekstueel als in 'venndiagrammen' weergegeven. Deze zijn schematisch en omwille van de leesbaarheid niet uitputtend; het gaat om de belangrijkste onderwerpen.

Het doel van de vergelijking tussen de opgaven en ambities van de drie gemeenten is zicht te krijgen op wat de komende jaren op de gemeenten (en HLTsamen) afkomt. Als daar zicht op is, kan worden gekeken waar kans is om gezamenlijk op te trekken en kan HLTsamen voorzien waar zij aan verschillende behoeften van de gemeenten moet voldoen.

### 9.2 Economie en ruimte

Hillegom, Lisse en Teylingen maken onderdeel uit van de Duin- en Bollenstreek binnen Holland Rijnland en nemen deel aan de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Deze (sub)regio's en ontwikkelingsmaatschappij zetten zich onder andere in voor de regionale economie. In de kern is de ambitie om de bestaande economische clusters (greenport en toerisme) te vernieuwen en om de grote economische spelers in deze sectoren te verbinden aan het midden- en kleinbedrijf in de regio.

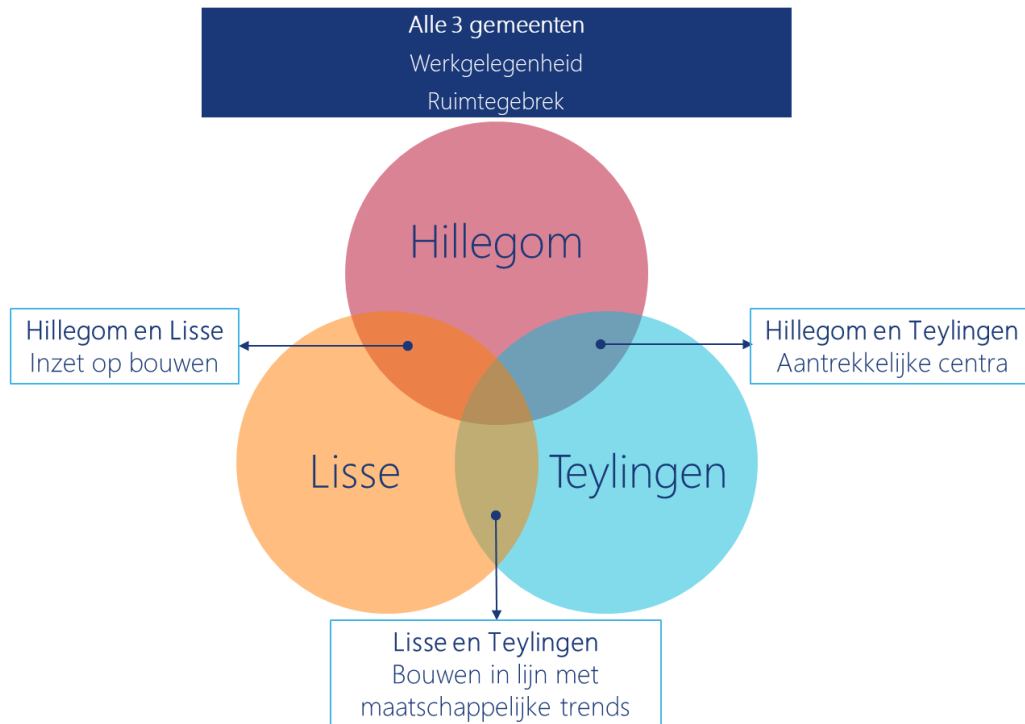
Alle drie de gemeenten onderschrijven het belang van de regionale aanpak. Daarnaast heeft Hillegom de ambitie om de levendigheid en aantrekkelijkheid van het centrum te verbeteren en wil Teylingen zorgen voor gezellige winkelcentra en komen tot een detailhandelsvisie.

In de drie gemeenten, en vooral in Hillegom, is de werkgelegenheid kleiner dan in de rest van de Duin- en Bollenstreek, Holland-Rijnland, Zuid-Holland en in Nederland. Tegelijkertijd loopt de werkgelegenheid in de Duin- en Bollenstreek terug. Dit is een opgave, zeker nu de bereikbaarheid van de gemeenten ook een punt van aandacht is. Het is daarmee ook niet eenvoudig om vanuit de gemeenten in andere gemeenten aan het werk te gaan.

In het fysieke domein is natuurlijk veel aandacht voor de Omgevingswet, die naar de huidige verwachting begin 2021 in werking treedt. Met deze wet wordt een kanteling beoogd die even ingrijpend zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein. De Omgevingswet moet de komende jaren worden geïmplementeerd en de gemeenten dienen een omgevingsvisie te maken. De gemeente Hillegom heeft dat reeds gedaan, Lisse is hier op dit moment mee bezig en Teylingen is van plan de omgevingsvisie in 2021 vast te stellen.

Wat betreft wonen, willen Hillegom en Lisse de komende jaren inzetten op het bouwen van voldoende woningen. Voor Teylingen ligt de focus met name op de vraag *vanuit welke visie* en *hoe* er gebouwd wordt: de gemeenten wil maatschappelijke trends als tiny houses, net als Lisse, verwerken in het beleid en duurzaam bouwen de norm maken. Aanvullend wil Lisse inzetten op sociale woningbouw en huisvesting voor arbeidsmigranten.

In de drie gemeenten is, net als in heel de Duin- en Bollenstreek, een gebrek aan ruimte. Dat heeft tot gevolg dat economie (bedrijven), wonen, mobiliteit en natuur met elkaar concurreren en dat gemeenten keuzes moeten maken en moeten prioriteren.



**Voor HLTsamen betekent** dit het volgende:

- Het is verstandig dat de gemeenten en de organisatie blijven investeren in de regionale samenwerking en de positie van de HLT-gemeenten daarbinnen. Zoals duidelijk wordt, zijn de economische en ruimtelijke opgaven regionaal en is het ook de ambitie van de gemeenten om deze opgaven regionaal op te pakken.
- Het is tevens verstandig dat de gemeenten een integrale strategie ontwikkelen waarin in ieder geval:
  - keuzes worden gemaakt over het ruimtegebruik (in lijn met de Omgevingsvisie).
  - werkgelegenheid een plek krijgt.
  - de gemeenten zoveel mogelijk op één lijn zitten om zo (boven)regionaal invloed uit te kunnen oefenen.
- Het is waardevol als HLTsamen de strategie en ambities van Holland Rijnland en de Duin- en Bollenstreek vertaalt naar de gemeenten: wat betekenen de regionale strategieën voor de drie gemeenten en hoe kunnen zij hier optimaal van profiteren?
- HLTsamen moet oog houden voor de verschillende ambities van de gemeenten en voor couleur locale. Tegelijkertijd is het interessant om te onderzoeken hoe inzichten uit het beleid van één gemeente kunnen worden meegenomen in het beleid van andere gemeenten.

### 9.3 Sociaal domein

De transformatie van het sociaal domein – van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’, het faciliteren van nuldelijnszorg en het organiseren van passende ondersteuning voor burgers die dat nodig hebben – is een enorme opgave die alle Nederlandse gemeenten raakt. Mede vanuit deze opgave hechten de gemeenten aan het behouden en versterken van de sociale cohesie in de kernen.

Binnen het thema sociaal domein zijn werk, participatie, schuldhulpverlening, de integratie van statushouders, jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning opgaven die constant aandacht behoeven. Vanuit het IBP wordt het belang om te voorkomen dat jongeren ‘tussen wal en schip vallen’ in de jeugdzorg als belangrijk aandachtspunt genoemd. In lijn met dit aandachtspunt willen de drie gemeenten de aangeboden diensten en mogelijkheden in het sociaal domein verbinden en de verschillende regelingen en budgetten zoveel mogelijk

ontschotten. Op dit moment is onderwerp van gesprek of de gemeenten de jeugdzorg op een ander (kleinschaliger) niveau dan Holland Rijnland gaan inkopen.

Het sociaal domein vormt landelijk een toenemend financieel probleem. 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. Ten dele als reactie hierop, geven alle drie de gemeenten aan open te staan voor innovatieve en creatieve oplossingen in samenwerking met het veld en de inwoners, zoals in de strategische verkenningen 2018-2022 voor de drie gemeenten wordt aanbevolen.



**Voor HLTsamen betekent** dit dat zij moet blijven investeren in integraal werken en ontschotting en experimenteeruimte creëren in beleid en uitvoering om innovatieve en creatieve oplossingen te bedenken en te testen.

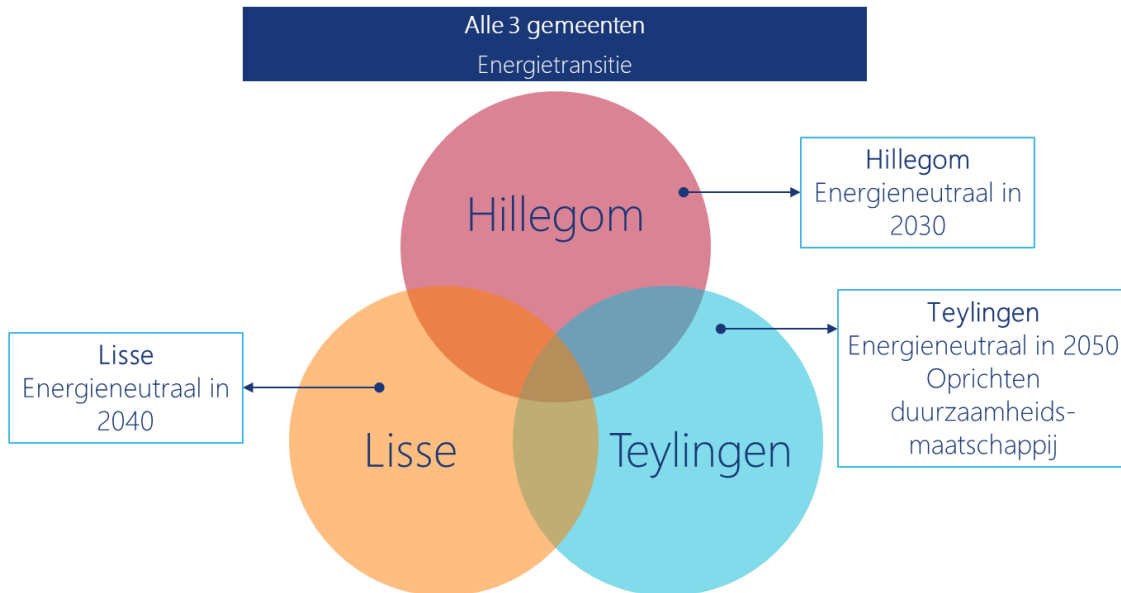
## 9.4 Klimaat

Het thema klimaat en de daaronder vallende opgaven 'klimaatadaptatie' en 'energietransitie' worden landelijk en regionaal opgepakt, waarbij tevens ruimte is voor eigen prioriteiten op lokaal niveau.

Wat betreft de energietransitie is de centrale regionale opgave om te komen tot een Regionale Energiestrategie. Dit wordt in Holland Rijnland-verband opgepakt, waarbij wordt voortgeborduurd op het Energieakkoord Holland Rijnland 2017-2025.

Op basis van [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) is duidelijk dat de drie gemeenten achterlopen op het landelijk en provinciaal gemiddelde als het gaat om de duurzaamheidsindicatoren 'percentage hernieuwbare energie (van het totale energieverbruik)', 'percentage hernieuwbare elektriciteit (van het totale elektriciteitsverbruik)' en 'percentage hernieuwbare warmte (van het totale warmteverbruik)'. Daarbij moet worden opgemerkt dat de gemiddelden van de Duin- en Bollenstreek en Holland Rijnland tevens achterlopen op het landelijk en provinciaal gemiddelde.

De energietransitie krijgt de meeste prioriteit en aandacht van de gemeenten. Hillegom, Lisse en Teylingen onderschrijven alle drie het Energieakkoord Holland Rijnland 2017-2025, waarbij onder andere is afgesproken dat de regio energieneutraal is in 2050. Hillegom en Lisse zijn ambitieuzer dan dat en gaan voor een energieneutrale gemeente in respectievelijk 2030 en 2040. Daarnaast is onder andere aandacht voor groen en het verduurzamen en aardgasvrij maken van woningen. Teylingen geeft in haar raadsprogramma aan dat zij een duurzaamheidsmaatschappij wil oprichten. Hillegom benoemt deze duurzaamheidsmaatschappij Teylingen ook expliciet in haar coalitieakkoord en is benieuwd naar de resultaten.



**Voor HLTsamen betekent** dit het volgende:

- HLTsamen moet de grote opgave en nog grotere ambitie van de gemeenten met betrekking tot de energietransitie gaan operationaliseren. Welke stappen moeten er gezet worden om in 2030, 2040 of 2050 energieneutraal te zijn? Vervolgens moeten die stappen worden genomen en gemonitord. Belangrijk is dat de betreffende wethouders goed worden meegenomen in de aanpak.
- HLTsamen heeft de uitdaging om ook de andere klimaatopgaven onder het voetlicht te brengen bij de gemeentebesturen en -raden en tastbaar te maken (in lijn met de energietransitie). Het lijkt nu dat deze onvoldoende in zicht zijn.

## 9.5 Bestuur en veiligheid

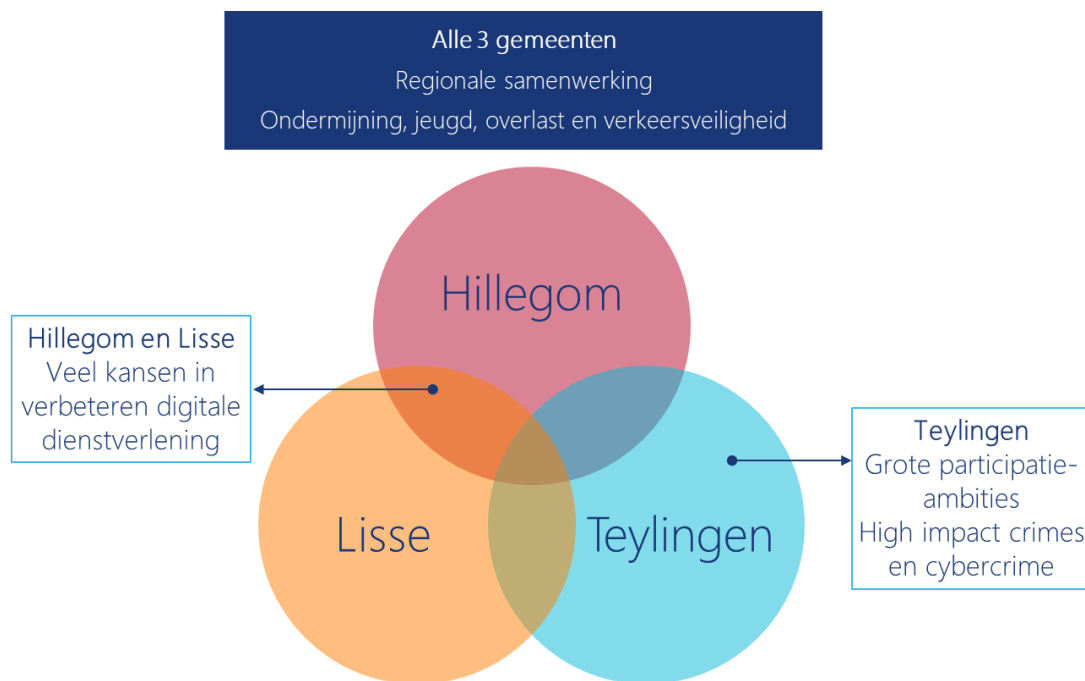
Binnen het thema Bestuur en veiligheid vinden we veel overlap tussen de gemeenten. De samenwerkingsuitdaging, mede ingegeven door de noodzaak van behoud van een gezonde en slagkrachtige financiële positie, die voor alle Nederlandse gemeenten geldt, gaat ook hier op. Tevens stellen de gemeenten zichzelf tot doel de participatie van burgers te blijven ontwikkelen. De gemeenten hebben hier wel andersoortige ambities in (zie ook hoofdstuk strategische positionering), waarbij Teylingen op veel vlakken grote ambities heeft. Zo wil Teylingen inwoners laten meedenken over beleid, wil zij inwoners een 'uitdaagrecht' (Right to Challenge) geven en wil zij experimenteren met een burgerbegroting.

De gemeenten willen alle drie de komende jaren de digitale dienstverlening verder ontwikkelen, maar benoemen daarnaast dat niet digitaal contact altijd mogelijk moet blijven. Op dit moment is de digitale volwassenheid van producten voor inwoners en ondernemers groter in Teylingen dan in Hillegom en Lisse. Teylingen loopt daarmee gelijk met de rest van de regio en het landelijk gemiddelde.

Wat betreft veiligheid worden er in de drie gemeenten minder misdrijven gepleegd dan gemiddeld in Holland Rijnland en Nederland. In Lisse worden wel meer misdrijven gepleegd dan in Hillegom en Teylingen. Opvallend is dat de onveiligheidsgevoelens en -perceptie sinds 2012 sterk zijn toegenomen in Teylingen.

De gemeenten trekken gelijk op in het maken van een integraal veiligheidsplan voor de komende jaren. Er komen wel drie afzonderlijke veiligheidsplannen met aandacht voor de specifieke situatie in elke gemeente.

Ondermijning, jeugd en veiligheid, verkeersveiligheid en (woon)overlast en maatschappelijke onrust zijn gedeelde prioriteiten. Teylingen geeft aanvullend ook prioriteit aan high impact crimes (denk aan huiselijk geweld) en cybercrime.



**Voor HLTsamen betekent** dit het volgende:

- Het is wenselijk voor zowel de drie gemeenten als HLTsamen dat de organisatie zorgt voor een eenduidige definitie (met subcategorieën) van samenspel met de samenleving, zodat duidelijk is wat hieronder valt.
- HLTsamen moet de gemeenten ondersteunen in het maken van heldere, realistische keuzes wat betreft het samenspel met de samenleving. Hier geldt: beter klein maar goed beginnen, dan groots uitpakken maar dat alles net niet lukt.
- HLTsamen moet ook durven te experimenteren en niet blijven steken in beleids- en strategievorming voor het samenspel met de samenleving.

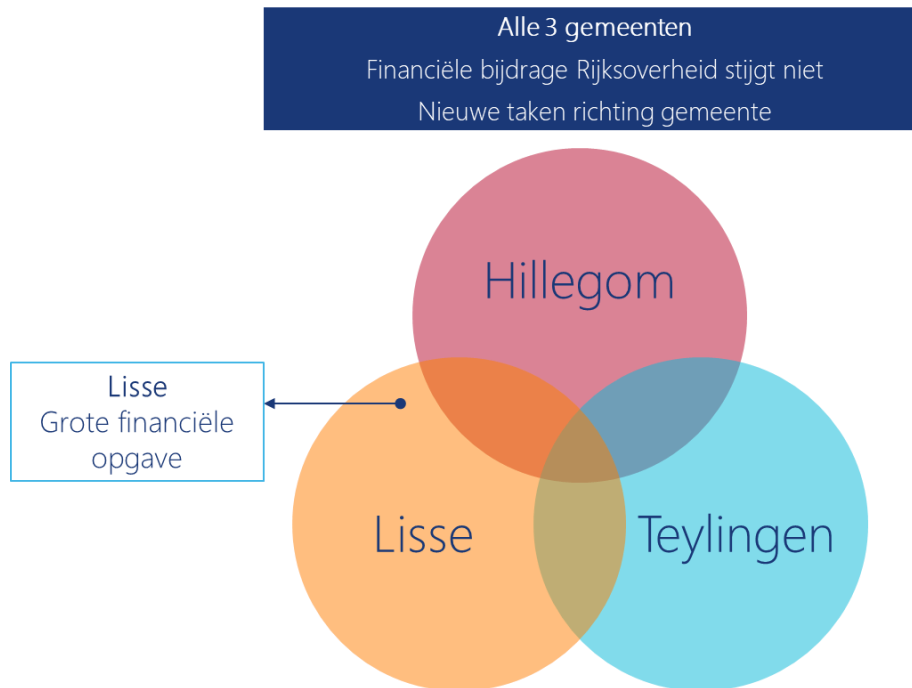
## 9.6 Financiën

Het is de verwachting dat de totale omvang van het beschikbare overheidsbudget afneemt. Weliswaar wordt de 'trap op, trap af'-systematiek gehandhaafd, maar er is tevens sprake van een forse apparaatskorting, er zijn meer taken bij gemeenten belegd (zoals klimaat) en het sociaal domein vormt een toenemend financieel probleem.

Relevant is dat Hillegom en Lisse inzetten op het bouwen van nieuwe woningen, wat voor meer inwoners en daardoor mogelijk meer financiële ruimte zorgt.

Aandachtspunt is de grote financiële opgave van Lisse. De kadernota 2020 laat een structureel nadelig verwacht begrotingsresultaat zien voor de jaren 2020-2023. Zonder maatregelen zal de begroting niet voldoen aan de eis

van een structureel en materieel sluitend meerjarenperspectief. Daarbij komt dat de schuldpositie van Lisse nu ook al relatief ongunstig is.



**Voor HLTsamen betekent** dit het volgende:

- HLTsamen kan de gemeenten, in het bijzonder Lisse, ondersteunen bij het maken van scherpe keuzes voor het versterken van de financiële positie. Wat zijn mogelijke besparingen? Waar zit nog ruimte?
- HLTsamen moet tevens inventariseren wat mogelijke consequenties zijn van de financiële opgave van de gemeente Lisse voor de eigen organisatie en de organisatieontwikkeling. Hoe kan blijvend worden geïnvesteerd in de (kwaliteit van de) organisatie, als één van de gemeenten daar mogelijk niet de middelen voor heeft?

## 10. Vooruitkijken: de rode draden

In de voorgaande twee hoofdstukken is een aantal ontwikkelingen, opgaven en ambities geschetst, die hun weerslag zullen hebben op HLTsamen. Als de drie gemeenten hun opgaven en ambities willen realiseren, moet HLTsamen aan de eisen voldoen die deze opgaven en ambities met zich meebrengen. Aan de hand van een aantal thema's belichten we in dit hoofdstuk deze eisen.

### 10.1 Integrale visie en strategie

Het is duidelijk dat de gemeenten elk een integrale visie en strategie moeten ontwikkelen: waar wil je naartoe als gemeenten? Wat betekent dat voor de samenwerking in de regio? De drie gemeenten staan, net als vele andere gemeenten, voor grote vraagstukken die fundamentele keuzes vragen.

Dit vraagt om strategische ondersteuning vanuit HLTsamen, waarbij de strategen:

- Duidelijk maken welke ontwikkelingen, opgaven en ambities de gemeenten moeten meenemen in hun strategie? Dat betekent niet dat er een antwoord moet komen op alle ontwikkelingen, maar wel dat er een afgewogen keuze gemaakt kan worden en dat duidelijk is waar de gemeenten voor willen gaan.
- Duidelijk maken wat de 'keuzeruimte' is, zowel in financiële zin als in ruimtelijke zin. Voor alles kiezen is geen echte keuze, maar het zal de colleges en raden helpen als duidelijk is welke 'combinaties van ambities' mogelijk zijn binnen de financiële en ruimtelijke kaders.
- De verbinding en vertaling maken tussen de gemeentelijke strategie en de regionale strategieën. Wat betekent een ambitie van bijvoorbeeld de gemeente Hillegom voor het strategisch regionaal opereren in Holland Rijnland? En hoe kunnen we de ambities in de Duin- en Bollenstreek ook voor bijvoorbeeld Lisse laten werken? Ook is het belangrijk dat Hillegom, Lisse en Teylingen zoeken naar gezamenlijke ambities om zo regionaal een vuist te kunnen maken.
- De strategie vervolgens operationaliseren: waar gaan de gemeenten en HLTsamen de komende één tot vijf jaar concreet mee aan de slag?

### 10.2 Integraal werken vereist zoveel mogelijk harmonisatie

De ambities en opgaven van de gemeenten zijn steeds minder domeinspecifiek en hebben steeds vaker betrekking op verschillende beleidsvelden. Ter illustratie: als een gemeente duurzaamheid als ambitie heeft, dan moeten de woningen verduurzaamd worden, moeten er waarschijnlijk windmolens gebouwd worden, moet de gemeente inspelen op een veranderende economie en gaan er andere mobiliteitsvraagstukken spelen door bijvoorbeeld deelauto's en meer gebruik van het openbaar vervoer.

Dit heeft verschillende consequenties voor HLTsamen én de gemeenten:

- HLTsamen moet integraal gaan werken. Integraal werken betekent dat in beleid en uitvoering alle nodige domeinen en aspecten worden meegenomen. Dat kan op verschillende manieren. Verschillende gemeentelijke organisaties werken opgavegericht in programma's die afdelingsoverstijgend zijn. Er zijn ook organisaties die volledig zijn ingericht naar de opgaven, met bijvoorbeeld een afdeling duurzaamheid. Dat laatste lijkt ons niet passend vanwege de drie gemeenten waarvoor HLTsamen werkt, met (mogelijk) elk hun eigen opgaven. Integraal werken brengt een opgave voor de domeinmanagers met zich mee, waarvan wordt verwacht dat zij de integrale verbindingen (beter) gaan realiseren. Tegelijk ligt die opgave ook bij medewerkers die elkaar onderling moeten opzoeken, én bij de colleges, die de integrale opgaven en ambities in hun eigen college moeten beleggen.

- Voor effectief en efficiënt integraal werken, is het essentieel dat de interne processen voor de drie gemeenten gelijkgetrokken worden. Wij noemen dit standaardisatie. Het blijkt dat integraal en opgavegericht werken voor gemeenten met een 'eigen' organisatie al een uitdaging is, dus als HLTsamen integraal moet werken met voor elke gemeenten verschillende processen en procedures, wordt integraal werken hoogstwaarschijnlijk te complex.
- In aanvulling op standaardisatie, is het raadzaam om het beleid waar mogelijk te harmoniseren. Bij harmoniseren wordt het beleid van de drie gemeenten (vergaand) gelijk. Dit is raadzaam omdat op die manier effectiever gewerkt kan worden en de interne opgave minder complex is. Bij aanvang van de ambtelijke fusie is overigens gesteld dat het beleid van de gemeenten uiteen kan lopen; alleen standaardisatie van niet-inhoudelijke zaken (dus bedrijfsvoering) is een uitgangspunt om efficiency te kunnen realiseren. Met het opvolgen van dit advies zou aldus een nieuwe richting worden ingeslagen.

### 10.3 Samenspel met de samenleving

In verschillende inhoudelijke opgaven en ambities komt terug dat de gemeenten de vraagstukken willen en/of moeten oppakken sámen met de samenleving. Tegelijkertijd zien we ook dat het 'samenspel met de samenleving' een doel op zich is: gemeenten willen dat burgers voldoende ruimte krijgen om zelf bij te dragen aan het realiseren van publieke waarde. Overigens moet worden opgemerkt dat samenspel met de samenleving wordt gebruikt als een containerbegrip. Voor sommigen slaat het op al het contact met inwoners en ondernemers, voor anderen enkel tot het participatief ontwikkelen van beleid.

HLTsamensamen moet de gemeenten ondersteunen in deze ambitie:

- HLTsamensamen moet de gemeenten ondersteunen bij het vormen van een heldere ambitie: wat zijn alle varianten, wat moet (bijvoorbeeld binnen het omgevingsrecht) en wat is mogelijk binnen de (financiële) kaders?
- HLTsamensamen moet goed uitvragen waar de collegeleden en raadsleden behoefte aan hebben wat betreft ondersteuning: willen zij eerst een duidelijk, wetenschappelijk onderzocht beleid, of willen zij liever gaandeweg ontdekken wat werkt? En hoe kan HLTsamensamen hen ondersteunen?
- HLTsamensamen moet enerzijds in de beleidsprocessen de wens van participatie (als daarvoor wordt gekozen) verwerken, zodat op de goede momenten en op de goede manier burgers en ondernemers worden betrokken. Anderzijds moeten zij ook ruimte creëren voor experimenten.
- Voor een goed samenspel met de samenleving is belangrijk dat er kennis van en gevoel bij de lokale (fysieke en sociale) situatie is in de verschillende gemeenten en kernen.

### 10.4 Personeel: andere vaardigheden en expertise

Het werk van HLTsamensamen zal de komende jaren op verschillende manieren veranderen met de nodige gevolgen voor de te ontwikkelen competenties van medewerkers:

- Een intensievere samenwerking in de regio en het doorontwikkelen van het samenspel met de participatie vraagt dat (een deel van de) medewerkers bedreven is in procesregie en -management, wendbaar en flexibel kan opereren, strategisch kan denken en kan samenwerken met verschillende soorten partijen met verschillende belangen.
- Als gevolg van digitalisering zullen medewerkers digivaardig moeten zijn.
- Integraal werken betekent dat medewerkers over domeinen heen contacten moeten vinden en onderhouden en dat zij kunnen voorzien welke domeinen betrokken moeten worden bij bepaalde opgaven.
- Niet op de laatste plaats vereist de constructie van een ambtelijke fusieorganisatie ook het nodige van de medewerkers. Ambtelijke fusieorganisaties zijn complexer dan 'gewone' gemeentelijke organisaties, de medewerkers moeten werken voor drie 'broodheren' met verschillende inhoudelijke wensen en werkstijlen.





## 10.5 Financiën

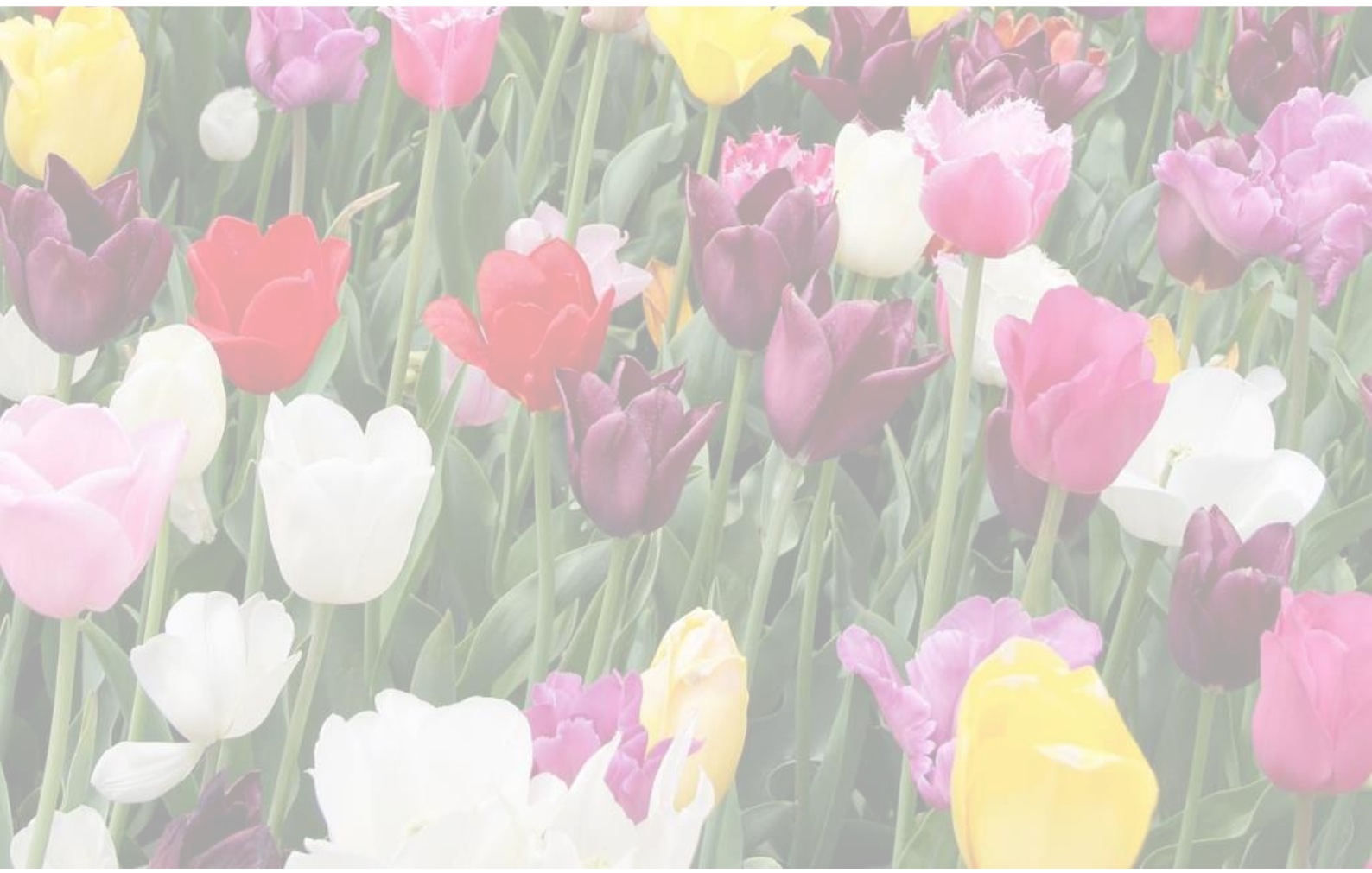
De gemeenten hebben de opgave de komende jaren de afnemende budgetten op te vangen. Met name Lisse heeft een grote financiële opgave.

Dit betekent dit het volgende:

- HLTsamen moet de gemeenten, in het bijzonder Lisse, ondersteunen bij het maken van scherpe keuzes voor het versterken van de financiële positie. Wat zijn mogelijke besparingen? Waar zit nog ruimte?
- HLTsamen moet tevens inventariseren wat mogelijke consequenties zijn van de financiële opgave van de gemeente Lisse voor de eigen organisatie en de organisatieontwikkeling. Hoe kan blijvend worden geïnvesteerd in de (kwaliteit van de) organisatie, als één van de gemeenten daar mogelijk niet de middelen voor heeft?
- Het bestuur van HLTsamen moet zicht houden om de mogelijke druk op de verhoudingen die ontstaat door de verschillende financiële posities van de gemeenten en daar proactief op reageren.



## **Deel 3: Conclusies en aanbevelingen**



## 11. Conclusies en aanbevelingen

### 11.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk gaven we reeds aan dat het hier gaat om een tussenevaluatie die vrij vroeg na de totstandkoming van de fusie plaatsvindt.

In dit hoofdstuk trekken we een conclusies en geven we aanbevelingen langs het model van publieke waarde. Daarbij staan we telkens eerst stil bij het huidige functioneren van de organisatie: behaalt HLTsamen de doelstellingen? Vervolgens betrekken we de conclusies uit deel 2; wetende wat de toekomstige ambities en opgaven van HLTsamen gaan vragen, in hoeverre kunnen de drie gemeenten deze ambities en opgaven, met behulp van HLTsamen, realiseren?

### 11.2 Hoe presteerde HLTsamen in de eerste 2,5 jaar?

Zoals in deel 1 is aangegeven, luiden de conclusies van het *terugkijken* als volgt:

#### Verbetering van kwaliteit

- We zien dat het HLT-samenwerking volop in ontwikkeling is en overwegend **progressie** laat zien. De kwaliteit van **dienstverlening** aan inwoners is -ondanks de 'verbouwing van de winkel' **op peil gebleven**. We merken hierbij op dat ook andere samenwerkingsverbanden in de beginjaren moeite hadden om te voldoen aan de conflicterende doelstellingen die bij de start mee worden gegeven aan een ambtelijke fusie-organisatie.
- Het doel ten aanzien van kwaliteit -*verbeterde* dienstverlening extern (inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties) en intern (gemeentebesturen) is *niet* gerealiseerd. De doelstelling voor 2020 is om de **verwachtingen te overtreffen**; dit is anno 2019 **nog niet** het geval.
- Om de verwachtingen qua (zeker de interne) dienstverlening te kunnen overtreffen zal in de komende periode nog wel een stevige **ontwikkelstap** gezet moeten worden. Dit sluit aan bij de doelstellingen en thema's van het lopende traject rondom "Samen en verbinden en ontwikkelen".

#### Reductie van kwetsbaarheid

- De oorspronkelijke doelstelling in het bedrijfsplan is 'Het oplossen van de huidige kwetsbaarheid op (cruciale) functies (éénpitters) in de ambtelijke organisaties'<sup>29</sup>. Niet duidelijk is wat oorspronkelijk -in het bedrijfsplan- is bedoeld met '(cruciale) functies'. Hierdoor is **niet in detail na te gaan** in welke mate dit doel tot op heden is gerealiseerd. Wel zien we dat de kwetsbaarheid over het algemeen is **afgenomen**.
- Er geldt dat HLTsamen **voor een aantal taken** voor velen **duidelijk minder kwetsbaar** is geworden, ook als gevolg van **procecharmonisatie**. Wel zien we het gevaar van nieuwe kwetsbaarheid als gevolg van **specialisaties**.

#### Kostenbeheersing en -vermindering

- De **doelstelling** ten aanzien van kosten wordt **behaald**. Voor 2019 en verder is de taakstelling verwerkt in de meerjarenbegroting. Wij vinden het positief om te constateren is dat HLTsamen niet direct met een taakstelling op formatie is gestart.

---

<sup>29</sup> In de HLTsamen-monitor zijn andere, nieuwe subdoelen geformuleerd voor het hoofddoel reductie van kwetsbaarheid. In de separate bijlage laten wij zien hoe de feitelijke realisatie op deze subdoelen zich ontwikkeld.

- De vraag is nog wel wat de **impact** van de geplande bezuiniging is op de realisatie van de andere HLT-doelstellingen, zoals het versterken van de kwaliteit. Dit mede omdat er meerdere indicaties zijn die er op duiden dat HLTsamen **relatief lage formatie(kosten)** heeft. Er zijn **geen actuele benchmarkgegevens** om dit te staven.
- HLTsamen kan **geen reserves** opbouwen. Geld dat niet wordt besteed in een bepaald jaar gaat terug naar de drie gemeenten. Dit **beperkt** de **flexibiliteit** van de organisatie.

### Strategische positieverbetering

- Kijkend naar de strategische positionering in de praktijk, lijkt de **publieke waarde minder aandacht te krijgen dan de middelen**. Het ontbreekt aan een integrale visie en ambitie voor de eigen gemeenten, met name in de positionering in de regio. Die positionering kan aan kracht winnen als de gemeenten voor zichzelf en zo veel mogelijk gedrieën (!) weten waar zij inhoudelijk heen willen. Zonder agenda is het moeilijk zicht krijgen op de verbetering in het duurzaam meer invloed krijgen.
- Er worden zeker successen geboekt en de gemeenten van de HLT vormt **inderdaad een factor op zich** in de regio. Samen optrekken pakt goed uit. De positie is nu geoperationaliseerd naar aantallen zetels en strategische afspraken. Kijkend naar deze indicatoren scoort HLTsamen goed. De vraag is echter wat deze cijfers zeggen over de daadwerkelijke strategische positie: wat dragen de zetels en afspraken bij aan het bereiken van de strategische doelstellingen?
- De organisatie maakt slagen om op strategisch niveau te leveren en ontwikkelt zich hierin ook. Het **domein S&P** kan hierin meer dan nu een voortrekkersrol realiseren en ook verbindingen leggen in de organisatie. Juist dit organisatieonderdeel staat echter **onder druk** omdat de medewerkers worden benut voor andere doeleinden. Daarmee gaat de 'K' van kwaliteit voor (die onder druk staat van de 'K' van kosten). Hier ligt daardoor een **onbenut potentieel**.
- De strategische positieverbetering vereist niet alleen een goede inzet van dit onderdeel, maar ook ontvankelijkheid voor hun mogelijke producten bij collegeleden en raadsleden. Het **strategisch positioneren** vereist een **soepel samenspel** waaraan iedereen bijdraagt vanuit haar of zijn rol en positie.
- Het **samenspel met de samenleving** geeft een **positief** beeld, zeker gegeven het feit van een jonge fusieorganisatie. Alle gemeenten maken de slag door naar de 'participatiesamenleving'. Een **aandachtspunt** bij ambtelijke fusieorganisaties dat hier ook wordt genoemd, is de aansluiting op de '**couleur locale**' van de gemeenten.

### Rode draden

- Er is actief beleid geweest om '**alle mensen op de juiste plek**' te krijgen; het is nog de **vraag** of dit nu overall het geval is. Door medewerkers moet een veel groter gebied bediend worden. De nieuwe grotere schaal leidt tot meer complexiteit, hetgeen van de hele keten meer niveau vergt. Dit vraagt andere **competenties** van de **medewerkers**. Ook **collegeleden** (en **raden**) moeten zich hierop instellen. Daarbij speelt het feit dat nu gewerkt moet worden voor drie opdrachtgevers, wat de complexiteit verder versterkt. Ten aanzien van het **management** klonk en klinkt de wens om de kwaliteit op dit vlak te versterken.
- Sommige betrokkenen hebben het gevoel dat nog steeds sprake is van een '*old boys network*' van de managers van de voormalige gemeenten. Ook aan medewerkers zou nog worden gemerkt van welke 'bloedgroep' ze zijn. Anderen wijzen erop dat veel medewerkers al goed zijn '**geïntegreerd**'. Bovendien is in rap tempo het aantal nieuwe medewerkers gegroeid dat bij HLTsamen is komen te werken. De **cultuur** is in fusies in ambtelijke situaties én in het bedrijfsleven een belangrijke succesfactor.
- In de gesprekken komt naar voren dat er sprake is van een hoge ervaren **werkdruk**. Verschillende factoren brengen een **opwaartse druk** in het werk van HLTsamen met zich mee. We zien onafhankelijk daarvan ook een autonome verhoging van de druk. Wat nodig is als tegenwicht tegen de opwaartse druk is (het organiseren van) **tegendruk**, op basis van reële verwachtingen. Deze ambtelijke tegendruk lijkt er nu

onvoldoende te zijn. Om die tegendruk te organiseren is er een aantal spelregels die op dit moment niet consequent worden toegepast.

- Het **bestuur** richt zich op de prestaties en het functioneren van de organisatie. We zien dat het hierbij in deze eerste jaren in beslag is genomen door het **bijsturen** op de mate waarin de organisatie aan de taken voldoet. Het is nu tijd voor een **visie** op de lange termijn waar het met de organisatie heen moet. Met behulp van de taskforce ‘Samen verbinden en ontwikkelen’ worden hierbij in onze visie de juiste stappen gezet; zie verderop.
- Eigenaarschap heeft de formele kant ook te maken met **percepties**: voelen wij dit als ‘onze’ organisatie? Hier benadrukken wij dat we in de colleges en twee van de drie raden (Hillegom, Teylingen) dat gevoel – op z’n zachts gezegd – niet unaniem aantreffen. Er leeft een **‘wij/zij-gevoel’** dat een druk legt op de verhoudingen.
- De **directieleden/gemeentesecretarissen** hebben twee ‘petten’: als gemeentesecretaris zijn zij verbonden aan een gemeente en zijn zij opdrachtgever, en als directeur zijn zij verantwoordelijk voor de organisatie als opdrachtnemer en sturen zij deze aan. In HLTsamen is een **worsteling** rond de rol van de gemeentesecretarissen/directieleden zichtbaar, waarbij collegeleden, raadsleden, managers en medewerkers hen aanspreken op uiteenlopende loyaliteiten. In de beelden die daarbij zijn ontstaan en ons in dit onderzoek zijn meegegeven, worden zij zowel teveel ‘aan de kant van’ de organisatie als de gemeenten gezien.
- Het bestuur van HLTsamen heeft een aantal thema’s benoemd die nu als ontwikkellijnen in de organisatie worden geïmplementeerd door de directie. Er is een taskforce “Samen verbinden en ontwikkelen” die coördineert, verbindt en hierover adviseert. De ontwikkelthema’s zijn een reactie op wat in de praktijk is geleerd. Er wordt bovendien hier en daar ook ‘vooruit geleerd’. De genoemde ontwikkelthema’s zijn ook de thema’s zijn die in deze tussenevaluatie naar voren zijn gekomen als belangrijke thema’s. We zien hier een breder patroon binnen de organisatie waarbij wordt geacteerd op vraagstukken en aandachtspunten. HLTsamen kan daarmee in onze visie gekwalificeerd worden als een **‘lerende organisatie’**.





### 11.3 HLTsamen klaar voor het vervolg?

In het eerste deel van dit rapport werd een beeld van de huidige situatie van de organisatie gegeven. In het tweede deel van dit rapport wordt *vooruitgeblikt* naar de ambities en opgaven die hun weerslag hebben op HLTsamen. Daaraan gekoppeld is de vraag: is HLTsamen in staat om aan deze uitdagingen te voldoen? Deze paragraaf geeft de belangrijkste succesfactoren voor HLTsamen in de toekomst weer, gebruik makend van de inzichten van de delen 1 en 2.

Langs de lijnen van het publieke waardemodel leidt dat tot de volgende conclusies:

#### Publieke waarde

Het eerste onderdeel van de 'strategische driehoek' van Mark Moore is publieke waarde: wat moet worden geleverd aan inwoners, bedrijven, organisaties en het gebied van de drie gemeenten. Dat kan via strategie, beleid en uitvoering.

- HLTsamen is tot op heden in staat om het niveau van **dienstverlening op peil** te houden en op onderdelen te verhogen. De externe dienstverlening ('de mensen mogen het niet merken') is gehaald; dat is tenslotte het allerbelangrijkste. Opvallend is dat wensen en verwachtingen van **ondernemers** nauwelijks bekend zijn bij HLTsamen. Wel lijkt het uitbreiden van de functie van bedrijfscontactfunctionaris een goede zet om een duidelijk (proactief) aanspreekpunt binnen de HLT-gemeenten te creëren voor ondernemers.
- Uit de opgaven in hoofdstuk 8 en de ambities in hoofdstuk 9 komt een beeld naar voren dat de gemeenten weliswaar uniek zijn, maar ook en vooral veel gemeen hebben: zij staan grotendeels voor **dezelfde uitdagingen**. Wel komt naar voren dat met name op strategisch niveau de **hoogtes van de ambities uiteenlopen**.
- Het is verstandig dat de gemeenten een **integrale visie en strategie** ontwikkelen. Waar wil je naartoe als gemeenten? Wat betekent dat voor de samenwerking in de regio? Dit is het uitgangspunt van de strategische positionering dat nu nog mist. De gemeenten staan inhoudelijk op zichzelf terwijl en kansen en mogelijkheden liggen om gedrieën **synergie** te bereiken.
- Het saldo van publieke waarde is de maatschappelijke opbrengst minus de kosten. De **financiën** van de gemeenten vormen, zeker in de toekomst, een **aandachtspunt**: eisen lopen op (sociaal domein, klimaatopgave), de inkomsten zijn onzeker (apparaatskorting, variërend accrès, herijking gemeentefonds). De financiële positie van gemeenten brengt met zich mee dat HLTsamen zo efficiënt en effectief mogelijk moet werken en dat, in goed overleg met de gemeenten, scherp geprioriteerd moet worden. Een risico daarbij is dat gemeenten door hun beperkte financiële vermogen, investeringen in de organisatie verlagen. Daar is dan de organisatie, en daarmee alle drie de gemeenten, de dupe van.

## Organisatie

- De organisatie HLTsamen is nu 2,5 jaar op weg. De vorige paragraaf 11.2 gaf aan in hoeverre de organisatie nu presteert op de doelstellingen. Daarbij is ook een aantal aandachtspunten geconstateerd die moeten worden opgepakt. We zien over het algemeen een organisatie die reeds in de eerste jaren na de fusie in staat is om 'de **winkel open** te houden' en zich **ontwikkelt**. De taakstelling wordt gerealiseerd, maar diverse indicaties geven aan dat de organisatie **krap in het jasje** zit. Dat kan druk geven op de kwaliteit en/of de mate waaraan de organisatie aan de uitdagingen kan voldoen om publieke waarde te leveren.
- De 'zachte landing' betekent dat iedereen mee ging naar de nieuwe organisatie. Deze factor gecombineerd met de hogere eisen die door tal van ontwikkelingen aan ambtenaren worden gesteld, brengen een **ontwikkelopgave** voor het personeel met zich mee.
- **Eigenaarschap, opdrachtgeverschap** en **opdrachtnemerschap** binnen HLTsamen moeten zich nog beter uitkristalliseren. Het bestuur, de colleges en de raden kunnen hun eigenaarschap ontwikkelen en ondersteunen met het herijken van hun **visie op de organisatie**: waar moet het wat hen betreft heen? Dat hoeft geen uitvoerig document te zijn, maar wel een stuk op basis waarvan iedereen zijn verwachtingen uitspreekt en zijn rol (opnieuw) bepaalt. De ontwikkelthema's bieden hiervoor een goede basis. Opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en **sturing** binnen de organisatie zou kunnen verbeteren wanneer duidelijker wordt wat de (verschillen tussen) taken, **verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen** van teammanagers, domeinmanagers en directieleden zijn.
- Een ander ontwikkelpunt in samenhang hiermee is het prioriteren van werk om de **werklast en -druk** van de organisatie te normaliseren én doelstellingen ten aanzien van de drie K's te kunnen realiseren. Hiervoor is het nodig dat de organisatie meer **tegendruk** biedt aan behoeften van portefeuillehouders. Hier schuren de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Alle drie de rollen zijn belangrijk. Meer heldere rolscheiding is nodig.
- Diverse maatschappelijke vraagstukken grijpen op elkaar in. Het vereist **integraal werken**, waarbij zowel in het beleid als de uitvoering alle nodige domeinen en aspecten worden meegenomen. Daarbij is het raadzaam om domein- en afdelingsoverstijgend te werken en over te gaan tot standaardisatie en ook zoveel mogelijk **harmonisatie** van beleid. Dat laatste is tot op dit moment nadrukkelijk geen doel van de samenwerking. Het vereist een dialoog over (het evenwicht tussen) harmonisatie & standaardisatie en couleur locale.
- Integrale (strategische) doelstellingen op het niveau van de drie gemeenten vereisen ook **collectief bestuurlijk opdrachtgeverschap**. Bestuurders hebben autonome wensen, logisch en inherent aan een ambtelijke fusieconstruct. Op dit moment is onduidelijk in welke gevallen collectief bestuurlijk opdrachtgeverschap wordt georganiseerd. Duidelijk is dat op dit punt verdere ontwikkeling is door te maken; dat kan met meer collectief bestuurlijk contact van de drie colleges gezamenlijk over strategische, overstijgende thema's.
- De **urgentie van de 'S'** van strategie wordt binnen colleges, raden en de organisatie nog niet over de hele breedte gevoeld. Het domein dat bedoeld is om hierop te ondersteunen, staat onder druk en bovendien is onduidelijk waar het 'van is'. De strategische functie moet meer in positie worden gebracht op de inhoudelijke strategische doelstellingen en minder voor het dichtlopen van gaten en organisatievraagstukken.
- HLTsamen moet oog houden voor de verschillende ambities van de gemeenten en voor couleur locale. Tegelijkertijd is het interessant om te onderzoeken hoe inzichten uit het beleid (**best practices**) van één gemeente kunnen worden meegenomen in het beleid van andere gemeenten.
- De organisatie staat niet op zich. De ambities van de gemeenten en ook de maatschappelijke realiteit is dat de overheid steeds nauwer samenwerkt met inwoners, organisaties en ondernemers. Het is wenselijk voor zowel de drie gemeenten als HLTsamen, dat de organisatie zorgt voor een eenduidige **definitie** (met subcategorieën) van **samenspel met de samenleving**, zodat duidelijk is wat hieronder valt.

- Positief is dat de thema's die HLTsamen heeft geformuleerd als zijnde ontwikkelpunten voor de komende periode, ook de ontwikkelpunten zijn die wij met dit onderzoek aantonen. Een teken van een **lerende organisatie** die anticipeert op wat in praktijk wordt geleerd, en daaraan concrete opvolgacties verbindt.

### Legitimiteit

- We zien reeds voorafgaand aan de start **hoge bestuurlijke verwachtingen**. Medewerkers ervaren dat colleges meer kwaliteit verwachten van HLTsamen dan voor de ambtelijke fusie. Dat colleges en raden dit verwachten is begrijpelijk, gezien de opgestelde kwaliteitsdoelstellingen en vanuit de positie van een autonome gemeente.
- In het onderzoek zien we nog veel gepercipieerde frictie tussen de deelnemende gemeenten en hun spelers (colleges, raden), de organisatie en de gemeenten en binnen de organisatie. Op (te) veel momenten was sprake van een '**wij/zij-denken**'. Met name de kritische opvattingen binnen een aantal colleges en zéker de raden zijn reden om hier actie op te ondernemen. Dat begint, hoe clichématig ook, met een goed gesprek. Op basis daarvan kunnen samen verbeteringen worden geïdentificeerd. (zie het initiatief in Teylingen).
- Een gemeente kent per definitie ambitieuze collegeleden en raadsleden, en een veeleisende bevolking. De vraag naar meer **capaciteit** dan er is, is niet uniek en speelt in elke gemeente. Wel speelt hier het fenomeen dat drie gemeenten aanspraak maken op de capaciteit van één organisatie. Dat geeft regelmatig spanningen tussen de gemeenten en de organisatie, tussen de gemeenten onderling en binnen de organisatie. Daar komt bij dat de verdeelsleutel 1:1:2 vooral op basis van vertrouwen en gevoel wordt toegepast, anders dan op basis van reële cijfers. Capaciteitsinzet wordt niet per domein en domein overstijgend inzichtelijk gemaakt en gecoördineerd. **Prioritering, sturing, transparantie** (zakelijke afspraken inzichtelijk maken) **en management van verwachtingen** kunnen onnodige spanningen wegnemen. (zie bovenstaand: sturing)
- Onder 'publieke waarde' wordt gesproken over de **financiële positie** van gemeenten. Wanneer deze uiteen gaat lopen en de gemeenten anders aankijken tegen de investeringen in, dan wel bezuinigingen op HLTsamen, kan dit een nog grotere **druk** gaan leggen op de **samenwerking**.
- Stakeholders van HLTsamen zijn niet alleen de drie gemeenten, maar ook de samenwerkingspartners. Het is verstandig dat de gemeenten en de organisatie blijven investeren in de **regionale samenwerking** en de positie van de HLT-gemeenten daarbinnen. De inhoudelijke uitdagingen van de HLT-gemeenten vragen (mede) om een regionale aanpak. Daarbij is het van belang dat gemeenten zoveel mogelijk **op één lijn** zitten om zo (boven)regionaal invloed uit te kunnen oefenen. Wat betekenen de regionale strategieën voor de drie gemeenten en hoe kunnen zij hier optimaal van profiteren?

## 11.4 Aanbevelingen

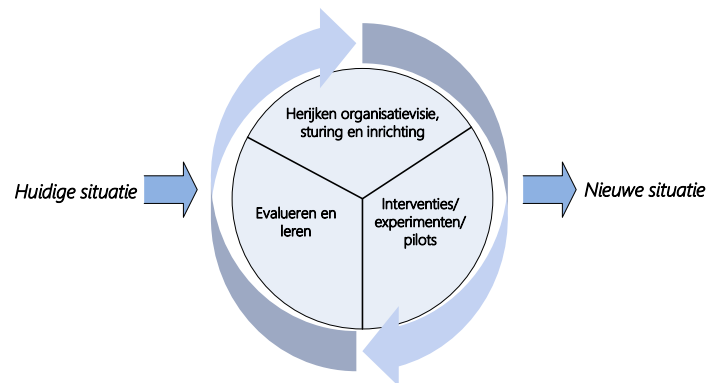
Hierboven zijn in paragraaf 11.3 en 11.4 al de aanzetten gegeven voor verbeterlagen die HLTsamen nog zou kunnen maken. De volgende concrete aanbevelingen komen daarbij:

### Overkoepelende aanbevelingen

- **Behoud en versterking van de monitor:** Behoud de monitor zoals die reeds drie maal is uitgevoerd. Een hartstikke mooie manier om prestaties en progressie op gestelde doelen te zien! En een methode waaraan andere samenwerkingsverbanden een voorbeeld kunnen nemen. Versterking van de monitor kan plaatsvinden door ook de beleving van betrokkenen bij de kostendoelstelling toe te voegen en op onderdelen toe te voegen wanneer een bepaalde norm bereikt dient te worden. Verder gaven wij aan dat de monitor, mits voorhanden, geladen kan worden met inhoudelijke doelstellingen op de positieverbetering.



- **Borging van lerend vermogen.** In dit onderzoek hebben we gezien dat HLTsamen het presteren op de doelstellingen bevordert door gericht interventies in te zetten. In dit rapport komen veel voorbeelden voor van het lerend vermogen. Dat is op zich heel goed. Wel adviseren wij om structureel te evalueren of de doorgevoerde interventies ook het beoogde effect hebben gesorteerd. Om de leercyclus 'rond' te maken is het cruciaal om de leercyclus steeds volledig te doorlopen en na enige tijd te evalueren of deze interventies het gewenste effect hebben gehad. Dit volgens de onderstaande leercyclus:



## Kwaliteit

- **Verwachtingen overtreffen:** Inventariseer, zowel voor de verschillende externe als de interne klanten van HLTsamen, wensen ten aanzien van de doelstelling 'verwachtingen overtreffen'. Ga na wat deze wensen (per doelgroep) precies inhouden en verwerk de uitkomsten in meetbare indicatoren. Ga daarbij na onder welke randvoorwaarden het doel kan worden gerealiseerd en wat daarbij in de komende jaren gewenste normen zijn. Of -indien randvoorwaarden niet of gedeeltelijk gecreëerd kunnen worden- stel in het bestuur de verwachtingen van het kwaliteitsdoel naar beneden bij.  
Een specifiek aandachtspunt zijn hierbij de ondernemers. In de monitor is geen specifieke aandacht voor de verwachtingen en de tevredenheid van ondernemers; wij adviseren de monitor hierop uit te breiden. Daarbij is van belang dat de formatie voor de functie van bedrijfscontactfunctionaris recent is uitgebreid. De contactfunctionarissen zouden de ondernemers kunnen vragen hoe elke gemeente hun verwachtingen kan overtreffen. Dat is vervolgens input voor de monitor, zodat periodiek gepeild kan worden (1) doen we het 'goed' en (2) wat kan beter. Daarnaast adviseren wij -gezien het belang van deze functie voor het overtreffen van verwachtingen- om de functie van contactfunctionaris wijken, verenigingen en bedrijven in de loop van volgend jaar te evalueren en hieruit lessen te trekken voor de toekomst.
- **Duidelijke en integrale (be)sturing:** Om bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de integraliteit van (be)sturing te vergroten zien we de volgende ontwikkelkansen:
  - Creëer meer duidelijkheid in de rolverdeling tussen teammanagers, domeinmanagers en directieleden en (als het aankomt op het prioriteren van werk) ook de medewerkers. Met als resultaat een voor allen heldere matrix van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Die als basis dient voor de dagelijkse praktijk, met alle betrokken partijen tot stand komt en in de komende twee jaar halfjaarlijks wordt geëvalueerd.
  - De rolverdeling is basis voor het opstellen van jaarlijkse werkplannen, met daarin -per domein- een overzicht van uit te voeren activiteiten en een inschatting van de (beleids)uren die HLTsamen per gemeente inzet. <sup>30</sup> Vervolgens is het van belang gedurende het jaar de beschikbare capaciteit, planning en stand van zaken van voorgenomen acties te monitoren en bij afwijkingen te bespreken met de

<sup>30</sup> Het is hierbij van belang dat de verdeling van de beschikbare *capaciteit* tussen de drie gemeenten aansluit bij de verdeling van de *kosten* van de drie gemeenten.

betreffende portefeuillehouder. Een specifiek aandachtspunt zijn hoe om te gaan met tussentijdse nieuwe (bestuurlijke) vragen in de loop van een jaar. Een mogelijke optie is om hiertoe in de werkplannen 10% vrije ruimte te creëren.

- Versterk integraal werken door in de aansturing afspraken te maken dat directie en MT meer integrale verantwoordelijkheid delen en verantwoordelijkheden bij integrale thema's binnen deze gremia duidelijk beleggen.
- Ook in de bestuurlijke aansturing is het nodig om de integraliteit van portefeuilles zodanig te duiden, dat bekend is welke gezamenlijk verantwoordelijkheden portefeuillehouders binnen en tussen gemeenten op dossierniveau delen én waar dit niet het geval is.

- **Evenwicht in rollen eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer:** Creëer een duidelijker scharnierpunt voor de opdrachtgever (colleges) en opdrachtnemer (organisatie). Het doel van dit scharnierpunt is:

- het dienen als linking pin tussen het college c.q. de portefeuillehouder als opdrachtgever en HLTsamen als opdrachtnemer (zodat deze weet waar die moet zijn);
- beleidscontrol: in hoeverre zijn de doelen uit het coalitieakkoord gerealiseerd;
- borging van kennis van de lokale situatie.

En dit uitgevoerd door iemand die elke portefeuillehouder kent en vertrouwt. Uiteindelijk zou dit het bestuurlijk comfort moeten verhogen (en leiden tot het overtreffen van de verwachtingen wat betreft de interne dienstverlening).

Er zijn hiervoor verschillende inrichtingsvormen. We noemen twee voorbeelden:

- Voorbeeld 1: Richt een beperkte schil van enkele bestuursadviseurs in rond ieder college. Adviseurs met goed gevoel voor de lokale context, die in staat zijn om op inhoud te verbinden en te schakelen met expert-collega's. Dit heeft als voordeel dat bestuurlijk comfort wordt gecreëerd bij colleges (nabijheid van adviseurs) en kennis van de lokale situatie meer kans heeft geborgd te worden. De medewerkers zijn in dienst van HLTsamen en hebben geen formele opdrachtgevende verantwoordelijkheden.
- Voorbeeld 2: Eenzelfde constructie als hierboven waarbij *wel* de opdrachtgevende verantwoordelijkheden aan de bestuursadviseurs worden overgedragen. Dit houdt in dat de formele opdrachtgevende rol aan HLTsamen belegd wordt bij het hoofd van de bestuursadviseurs (per gemeente). Dit heeft als voordeel dat de gemeentesecretaris meer de handen vrij heeft om de rol van eigenaar te vervullen en helder is wie opdrachtgever is namens het college aan de organisatie.

Per college kan een andere keuze gemaakt worden, zoals bijvoorbeeld de BAR-organisatie laat zien.

Onderzoek welk college welke voorkeur heeft en evalueer na een jaar de gekozen werkwijze.

Een risico van beide constructies kan zijn dat, als deze groep teveel 'macht' krijgt, het los gaat zingen van de rest van de organisatie. Dit kan leiden tot 'wij-zij' situaties. Het is van belang hiervoor aandacht te hebben in de opzet van de structuur én de selectie van de betreffende medewerkers.

- **Een vijfde ontwikkelthema:** We adviseren de vier ontwikkelthema's die binnen HLT samen zijn benoemd uit te breiden met een 5e thema, namelijk ontwikkeling van medewerkers en managers. Een thema dat bekend is en op de agenda staat, maar dat naar ons idee nog prominenter naar voren mag komen in de verdere ontwikkeling van HLTsamen. Dit dient dan in relatie gebracht te worden met het thema werkdruk. Om de vier (al dan niet aangevuld met het vijfde thema dat wij adviseren) te kunnen financieren is wat ons betreft nodig om bijbehorend ontwikkel-/frictiebudgetten te toetsen danwel opnieuw te begroten. Wij hebben de budgetten niet diepgaand onderzocht, maar ontvingen meerdere indicaties dat deze budgetten mogelijk niet toereikend zijn.

## Kwetsbaarheid

- Stel vast welke **cruciale functies** er zijn.

## Kosten

- **Uitbreiding monitor:** We stellen voor om de ontwikkelmonitor, naast prestatiegegevens rond de cijfermatige realisatie van de taakstelling, uit te breiden met hoe betrokkenen het realiseren van de taakstelling beleven. Op die manier worden de drie K's meer evenwichtig gemonitord.
- **Benchmark formatie(kosten):** Overweeg een benchmarkonderzoek te laten uitvoeren naar de formatie(kosten) van HLTsamen. Zo'n onderzoek objectificeert de beleving van velen en biedt de mogelijkheid om aan de hand van cijfers op taakniveau verdieping te zoeken op zaken als ambities, inrichting van werkprocessen en risico's en mogelijkheden om formatie(kosten) toekomstbestendig te maken.

## Strategische positieverbetering

- **Inhoudelijke doelen:** Stel met de drie gemeenten gezamenlijk een integrale, inhoudelijke visie en strategie op. Dit kan dienen als startpunt voor integraal werken en de (regionale) strategische positieverbetering.
- Zet het **domein S&P goed in positie** en benut het zoals bedoeld.

## SAMENVATTING: HLTsamen op weg

Dit rapport geeft de resultaten weer van de tussenevaluatie van de ambtelijke fusie HLTsamen. Daarbij staat de vorm van de samenwerking niet ter discussie; het gaat om de resultaten en ontwikkeling. Deze (tussen)evaluatie vindt al na 2,5 jaar plaats. Dat is verhoudingsgewijs vroeg. Daardoor kunnen onvermijdelijke problemen en obstakels -die er nu eenmaal zijn bij een fusie- invloed hebben op de resultaten. Bovendien hangt niet alles samen met een ambtelijke fusie; alle gemeenten staan voor uitdagingen en kennen aandachtspunten.

Grosso modo is onze conclusie dat HLTsamen op koers ligt om de in het bedrijfsplan gestelde doelen te realiseren. Over het algemeen zien we dat de HLT-samenwerking volop in ontwikkeling is en overwegend progressie laat zien. De *externe* dienstverlening vanuit HLTsamen heeft geen 'dip' gehad na de fusie. De kwaliteit van dienstverlening aan inwoners is - ondanks de 'verbouwing van de winkel' - op peil gebleven. Rond de *interne* dienstverlening is die aan colleges en raden het grootste punt van aandacht. De kwetsbaarheid is afgenomen en de doelstelling voor wat betreft de kosten wordt gehaald. De vraag is nog wel wat de impact van de geplande bezuiniging is op de realisatie van de andere HLT-doelstellingen, zoals het versterken van de kwaliteit. De strategische positionering is verbeterd als wordt gekeken naar functies in samenwerkingsverbanden en aantallen afspraken, maar de strategie zelf is nog wel grotendeels gebaseerd op de doelstellingen van individuele gemeenten en vaak binnen beleidsonderwerpen. Het organisatieonderdeel dat voor de strategische positionering moet zorgen, staat onder druk.

Het onderzoek leverde een aantal rode draden op met betrekking tot de organisatie van de samenwerking. HLTsamen komt nu uit de eerste fase na de fusie. Nog niet alle mensen zitten 'op de juiste plek' maar de meeste wel; ook komen nieuwe mensen binnen zonder achtergrond bij een van de drie oorspronkelijke ambtelijke organisaties. Het bestuur en de directie sturen bij op ontwikkelingsthema's. De grootste aandachtspunten uit het onderzoek zijn de inzet en verdeling van capaciteit (en werkdruk), de sturing en coördinatie over domeinen heen, en met name een 'wij/zij-gevoel' van raden, (in mindere mate) colleges en de organisatie.

De drie gemeenten hebben inhoudelijk de meeste maatschappelijke opgaven gemeen. Het is verstandig dat de gemeenten een integrale visie en strategie ontwikkelen: waar wil je naartoe als gemeenten, en wat betekent dat voor de samenwerking in de regio? Voor heel veel gemeenten en ook hier zijn de financiën een zorgpunt. Dit kan ook discussies en daarmee druk op de samenwerking opleveren over de verdeling van kosten wanneer HLTsamen voor (mogelijke) investeringen in de organisatie staat.

Op basis van het onderzoek trekken we conclusies en doen we een aantal aanbevelingen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

Rond *publieke waarde* vinden wij het verstandig als de gemeenten een integrale visie en strategie ontwikkelen. Dit is het uitgangspunt van de strategische positionering dat nu nog mist. Verder doen wij de aanbeveling om in de organisatie meer integraal (domeinoverstijgend) te werken. Daarbij is het raadzaam om verder te gaan met standaardisatie en ook zoveel mogelijk over te gaan tot harmonisatie van beleid. Dit vereist een dialoog over (het evenwicht tussen) harmonisatie & standaardisatie en couleur locale. **De organisatie, de colleges én de raden staan hiervoor aan de lat.**

De *organisatie* om deze publieke waarde te creëren vraagt om goed eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. **Het bestuur, de colleges en de raden** kunnen hun eigenaarschap ontwikkelen en ondersteunen met het herijken van hun visie op de organisatie. Om bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de integraliteit van (be)sturing op en binnen de organisatie te vergroten bevelen we aan om meer duidelijkheid te creëren in de rolverdeling tussen teammanagers, domeinmanagers en directieleden en (als het aankomt op het prioriteren van werk) ook de medewerkers.

Voor wat betreft de *legitimiteit en het draagvlak* bevelen we aan om het 'wij/zij-denken' te doorbreken. Prioritering, sturing, transparantie (zakelijke afspraken inzichtelijk maken) en management van verwachtingen kunnen onnodige spanningen wegnemen. We zien hier een rol voor **bestuur, colleges, raden, directie, management en medewerkers** gezamenlijk.

Tot slot: in dit onderzoek hebben we gezien dat HLTsamen het presteren op de doelstellingen bevordert door gericht interventies in te zetten. We karakteriseren HLTsamen als een lerende organisatie. Dat is op zich heel goed. Wel adviseren wij om structureel te evalueren of de doorgevoerde interventies ook het beoogde effect hebben gesorteerd. Om de leercyclus 'rond' te maken is het cruciaal om de leercyclus steeds volledig te doorlopen en na enige tijd te evalueren of deze interventies het gewenste effect hebben gehad.

## Bijlage 1. Vergelijking met andere ambtelijke fusieorganisaties

HLTsamen is niet de enige ambtelijke fusieorganisatie in Nederland. Op dit moment zijn er rond de 25 van deze organisaties. Ten behoeve van dit onderzoek worden hier drie vergelijkbare organisaties beschreven. Uit deze vergelijking volgt een aantal leerpunten.

### 1. Werkorganisatie Duivenvoorde (WODV)

De werkorganisatie Duivenvoorde (WODV) bestaat sinds 1 januari 2013 en werkt voor de gemeenten Voorschoten (25.422 inwoners) en Wassenaar (26.101 inwoners).

#### Vorm, doelstellingen en indicatoren

De ambtelijke fusieorganisatie heeft de juridische vorm van een openbaar lichaam met een algemeen bestuur bestaande uit de voltallige colleges, en een dagelijks bestuur bestaande uit de burgemeesters en één wethouder per gemeente. De concerndirecteur is verantwoordelijk voor het dagelijks management van de WODV en stuurt de zeven afzonderlijke afdelingen aan. De gemeentesecretarissen zijn louter opdrachtgever. Deze vorm is gekozen en doorgevoerd ná een variant waarbij de secretarissen – net als bij HLTsamen – de directie vormden. In die variant brachten de gemeentesecretarissen teveel rechtstreeks hun wensen in bij de organisatie. Nu functioneren zij meer als ‘beleidscontroller’ (gelegen in het bewaken van voortgang collegeprogramma’s) en adviseur van het college.

De doelstellingen van de ambtelijke fusie waren:

- kwaliteit dienstverlening (door schaalgrootte ontstaat er meer continuïteit en slagkracht);
- efficiency/financiën (voldoen aan formatieve en personele taakstellingen van 10%);
- invloed in samenwerkingsverbanden (de gemeenten serieuze gesprekspartner) en;
- besturing (optimale schaal, bestuurlijke legitimatie).

Een belangrijke drijfveer voor de ambtelijke fusie was de wens van efficiënter werken. Daarnaast speelde de grote opgave van de beide gemeenten om te voldoen aan de eisen die voortvloeiden uit de decentralisaties van zorgtaken. Op de achtergrond wordt ook wel een – nooit expliciet uitgesproken – verwachting genoemd om ooit bestuurlijk te fuseren.

In vergelijking met HLTsamen is het verminderen van de kwetsbaarheid van cruciale functies of éénpitters geen doelstelling; tevens leggen Wassenaar en Voorschoten een expliciete nadruk op de besturing.

In het eerste jaar van de WODV heeft de Rekenkamer aanbevolen op de volgende indicatoren te monitoren:

1. De staat van de organisatie (aantallen fte's, loonkosten, uitstroom, instroom en doorstroom van personeel).
2. De dienstverlening naar de burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven (algehele baliedienstverlening, algemene oordeel over de afhandeling van meldingen, scores op [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl)).
3. De interne dienstverlening, zoals de kwaliteit van de stukken voor de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden.

In 2017 heeft op de ambtelijke inzet (omvang functies) een benchmarkonderzoek plaatsgevonden dat is uitgevoerd door Berenschot. Op deze indicatoren zijn geen sturingsinstrumenten ontwikkeld.

#### Taakstelling en formatie

De WODV kende een opgave vanuit de gemeenteraden om 10% van de fte's te bezuinigen. De taakstelling is reeds in 2014 (ruim) gerealiseerd.

## Realisatie doelstellingen

In andere opzichten is de ambtelijke integratie tot nu toe minder succesvol gebleken. De bestuurlijke aansturing van de werkorganisatie verliep de afgelopen jaren moeizaam en er heeft onvoldoende doorontwikkeling plaatsgevonden, zo blijkt uit diverse onderzoeken. Oorzaken hiervoor zijn de verschillen tussen de gemeenten in inhoudelijke ambitie, regionale oriëntatie en bestuurscultuur. Wel zijn op het gebied van bedrijfsvoering succesvolle slagen gemaakt om de gemeenten gelijk te bedienen, ook omdat door de beleidsneutraliteit van bedrijfsprocessen hier wel synergievoordelen konden worden gehaald.

## Initiatieven op beleidsharmonisatie, behoud van couleur locale

Harmonisatie van beleid, dat de gemeenten in het begin als uitgangspunt noemden, is niet tot nauwelijks gerealiseerd. Het behoud van 'couleur locale' is geen doelstelling, maar werkt in de praktijk door naar de organisatie vanuit de bovengenoemde verschillen tussen de gemeenten.

## Stand van zaken

Op dit moment bepalen beide gemeenten hun verhouding tot de werkorganisatie en de wijze waarop dit moet worden ingevuld. Duidelijk is dat beide gemeenten hun specifieke wensen (voortvloeiend uit het karakter van de gemeenten en hun regionale oriëntatie) beter structureel verankerd willen zien. Daarop wordt de organisatie aangepast. Naast institutionele oorzaken en achtergronden speelde en speelt in de samenwerking ook de persoonlijke relatie een grote rol.

## 2. Werkorganisatie BUCH

De Werkorganisatie BUCH is een organisatie die werkt voor de gemeenten Bergen (29.913 inwoners), Uitgeest (13.488), Castricum (35.439) en Heiloo (23.003). De ambtelijke fusieorganisatie is net als HLTsamen in 2017 van start gegaan.

### Vorm, doelstellingen en indicatoren

De BUCH is een 'bedrijfsorganisatie' conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. Het bestuur bestaat uit de vier burgemeesters en vier wethouders (één per gemeente). De vier gemeentesecretarissen vormen op dit moment gezamenlijk de directie. Dit functioneert niet optimaal ('vier kapiteins op een schip') en daarom wordt op het moment van schrijven een algemeen directeur geworven. De gemeentesecretarissen functioneren na diens aanstelling in een 'raad van secretarissen'.

Doelstellingen waren – net als bij HLTsamen – de '3 K's', en verder twee 'G's': Grip en Gemeentelijke kleur.

Indicatoren voor de doelstellingen van de organisatie werden in tussenrapportages langs vijf sporen geschetst:

1. de mensen die voor ons werken,
2. de ICT waarmee we werken,
3. de facilitaire ondersteuning,
4. informatieveiligheid en privacy, en
5. de voortgang op financiën.

### Taakstelling en formatie

De vorming van één ambtelijke fusieorganisatie zou op een termijn van vier jaar leiden tot een structureel besparingsvoordeel van 5,3 miljoen euro (10% van de opgetelde oorspronkelijke bedrijfsvoeringsbudgetten).

Jaarlijks zou 60% van de gerealiseerde taakstelling op de exploitatie van de werkorganisatie structureel worden geherinvesteerd in de ambtelijke organisatie voor kwaliteitsverbetering, 40% zou structureel terugvloeien naar de individuele gemeentelijke begrotingen.

De besparing is (nog) niet gelukt. Mede door 'achterstallig onderhoud' in de aanlooptijd ontstonden tegenvallers in de ICT. Eind 2016 werden daarom incidentele middelen voor de periode 2016-2019 van in totaal € 4.015.000,- ter beschikking gesteld. De organisatie kreeg in de eerste jaren ook te maken met tegenvallers door ziekteverzuim, autonome groei van gemeentelijke taken en behoefte aan meer leidinggevenden dan was voorzien. Daarom heeft men in 2018 een verbeterplan gepresenteerd om de 'basis op orde' te brengen en de organisatie te laten doorontwikkelen. Dit plan is door de gemeenten aangenomen. De kosten van het plan bedragen structureel € 2.903.000 en incidenteel € 4.457.000, te dragen (conform de verdeelsleutel) door de vier gemeenten. De invulling van taakstelling is opgeschort naar de periode 2021-2024.

### Realisatie doelstellingen

In het verbeterplan wordt aangegeven dat wel degelijk doelstellingen van het oorspronkelijke bedrijfsplan op schema liggen: "Ondanks de complexiteit van de fusie is het gelukt de winkel open te houden en reguliere processen correct uit te voeren. Op alle onderdelen zijn zeker goede resultaten en goede ervaringen te noemen. Producten zijn verstrekt, uitkeringen zijn betaald, zorg is verleend, vergunningen zijn verstrekt, raadvragen zijn beantwoord, begrotingen en jaarrekeningen zijn gemaakt en maken we op onderdelen al stappen in de doorontwikkeling die we met elkaar voor ogen hebben."

Ofschoon het geen doel op zich was, merkt de organisatie dat gemakkelijker medewerkers kunnen worden geworven; "de BUCH is een merk geworden".

De deelnemende gemeenten hebben door hun samenwerking een krachtiger stem in de regio. Opgeteld vertegenwoordigen zij meer dan 100.000 inwoners. Desalniettemin zijn er ook voorbeelden waarbij de gemeenten nog als elkaars concurrenten optreden.

### Initiatieven op beleidsharmonisatie, behoud van couleur locale

De verschillende bestuursculturen van de gemeenten werken wel door tot in de organisatie; medewerkers moeten zich hier duidelijk op instellen. Harmonisatie is geen doel op zich, maar is noodzakelijk om de beoogde efficiencyvoordelen te halen. Zo zijn de APV's bijvoorbeeld voor het grootste deel hetzelfde. De organisatie gaat zich nu richten op programmatisch werken op vier programma's: sociaal, fysiek, bedrijfsvoering en bestuur.

### Stand van zaken

In de relatie tussen gemeenten en de BUCH-organisatie wordt een zekere verzakelijking doorgevoerd. Er komen Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) waarin wordt vastgelegd waar de gemeenten aanspraak op kunnen maken. De capaciteit die voor een gemeente wordt ingezet, bestaat voor 80% 'standaardpakket', 10% 'klussenbudget' (projecten) en 10% 'spare time' voor onvoorziene zaken. Bij inzet daarboven worden (financiële) afspraken gemaakt voor een aanvullende vergoeding vanuit de gemeentelijke begroting. Met de dienstverleningsovereenkomsten wil de werkorganisatie BUCH een betere vertaalslag maken naar kadernota's, begrotingen, jaarrekeningen en tussenrapportages.

## 3. BAR-organisatie

Barendrecht (48.474 inwoners), Albrandswaard (25.163 inwoners) en Ridderkerk (45.743 inwoners) vormen sinds 2014 een openbaar lichaam genaamd de "BAR-organisatie".

### Vorm, doelstellingen en indicatoren

De BAR is een openbaar lichaam conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en kent een Algemeen Bestuur met de voltallige colleges, en een Dagelijks Bestuur met daarin van elke gemeente de burgemeester en één wethouder. De directieraad is de 'ambtelijk eigenaar'. Het DB heeft eind 2018 het voorlopige besluit genomen om de directieraad uit te breiden met drie directeuren, naast de drie algemeen directeuren/gemeentesecretarissen.



Er zijn drie Bureaus Bestuursondersteuning die de opdrachtgevende rol vervullen richting de BAR-organisatie namens het college per gemeente.

De BAR-doelen zijn oorspronkelijk in 2012 vastgesteld. De doelen waren het vergroten van de kracht van de drie gemeenten, verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, beperken van de kwetsbaarheid, vergroten van de kwaliteit en deskundigheid, versterken van de integraliteit bij regionale ontwikkelingen, vergroten van de efficiency en het beter kunnen inspelen op de arbeidsmarkt. In 2016 zijn deze doelen herijkt tot drie doelen met bijbehorende prestatieafspraken:

1. excellente dienstverlening (kwalitatief goede producten met goede service en persoonlijke benadering, wachttijd telefoon en balie, betaling leveranciers, afhandeling bezwaarschriften, beantwoording alle klantvragen);
2. acceptabele kosten (binnen door de gemeenten beschikbaar gestelde budgetten, meerjarig sluitende exploitatie, realisatie ingeboekte taakstelling, transparante en getrouwe financiële administratie);
3. een kwalitatief deskundige, robuuste organisatie (onverwacht vertrek of ziekte kan gemakkelijk worden opgevangen, deskundigheid beschikbaar in de eigen organisatie).

### Taakstelling en formatie

Eén van de doelstellingen van de BAR-organisatie was het behalen van een efficiëntievoordeel van € 6,2 miljoen op de bedrijfsvoering. Eind 2018 is deze taakstelling gerealiseerd; uiteindelijk is de besparing op circa € 7 miljoen uitgekomen.

Begin 2017 heeft Berenschot op basis van de begroting 2016 een benchmark formatie en kosten van de gemeenten uitgevoerd. Hieruit kwam dat de totale apparaatskosten per inwoner van de BAR-organisatie 3% lager waren dan gemiddeld, vergeleken met 'gewone' gemeenten met een eigen apparaat.

### Realisatie doelstellingen

Een recent door Berenschot uitgevoerd evaluatieonderzoek laat zien dat de BAR-organisatie aan de verschillende klantgroepen (extern en intern) overwegend heeft gebracht wat beoogd is. De (kwaliteit van en de tevredenheid over de) dienstverlening aan de verschillende klantgroepen laat sinds de start van de BAR-organisatie (en voor zover bekend) op de meeste indicatoren progressie zien. Ook blijkt dat geen 'grote brokken zijn gemaakt'. Een meerderheid van de gesprekspartners verwachtte niet dat iedere BAR-gemeente afzonderlijk hetzelfde kwaliteitsniveau had kunnen realiseren.

### Initiatieven op beleidsharmonisatie, behoud van couleur locale

De bezuinigingsopdracht leidde tot een streven naar meer harmonisatie en uniformering van beleid van de drie BAR-gemeenten. Daar waar nodig en noodzakelijk kunnen de drie gemeenten toch eigen beleid voeren. Daar waar mogelijk en efficiënt wordt wel uitgegaan van uniformering en harmonisatie. In de praktijk is maximale ruimte aanwezig voor maatwerk. Andere wensen dan taken uit het basispakket kunnen door de BAR-organisatie worden geleverd, wanneer daarvoor aanvullend wordt betaald door de betreffende gemeente, hetgeen ook (naar tevredenheid) gebeurt. Ook zijn door de BAR-organisatie stappen gezet om de dienstverlening zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de lokale context en de afstand tussen gemeenten en samenwerking te verkleinen. Desalniettemin klinken ook kritische geluiden over lokale aansluiting van ambtenaren, met name bij gemeenteraden.

### Stand van zaken

De BAR-organisatie was de laatste jaren onderdeel van een politieke dynamiek. Zo werd in 2018 bijvoorbeeld het opheffen van de BAR-organisatie inzet van de campagne van een aantal partijen uit de BAR-gemeenten.

## Conclusies

Langs de lijnen van publieke waarde, organisatie en legitimiteit zien we het volgende:

De organisaties lopen uiteen in de mate en het karakter waarin de publieke waarde een rol speelt in de doelstellingen en het opereren van de organisatie. Aan de Werkorganisatie Duivenvoorde is het beste te zien dat dit wel een essentiële kritieke succesfactor is; wanneer de inhoudelijke doelstellingen en oriëntaties van de gemeente (teveel) uiteenlopen, beperkt dit de kansen om meerwaarde te genereren. De publieke waarde kan naast beleidsdoelstellingen ook liggen in een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening, zoals bij de BAR.

Organisatorisch hebben de ambtelijke fusies geleid tot minder kwetsbaarheid. De kwaliteit van de organisaties nam over het algemeen toe ten opzichte van de oorspronkelijke gemeentelijke organisaties, maar elementen als harmonisatie en de mate waarin couleur locale wordt behaald en behouden, beïnvloeden de waardering daarvoor. Beoogde kostenvoordelen kunnen optreden, maar aan de BUCH zien we dat voordelen niet automatisch volgen uit een dergelijke fusie. De problemen hangen deels samen met 'gebruikelijke' gemeenteperikelen (nieuwe taken, verhoogde eisen aan gemeenten), deels met fusieperikelen (achterstallig onderhoud in de aanloop naar de fusie, ICT, stapeling van veranderingen), en deels met het construct van de ambtelijke fusie (complexiteit).

Een even opmerkelijk als interessant gegeven in de drie voorbeelden is de worsteling met de sturing, met name bij de 'petten' van de gemeentesecretarissen. Twee van de drie organisaties startten net als HLTsamen met een directie bestaande uit de drie gemeentesecretarissen die daarmee zowel als opdrachtgever als opdrachtnemer van de gemeenten functioneren. In deze gevallen is besloten om de verhoudingen aan te passen naar een constructie waarbij (ook) sprake is van een opdrachtnemer die niet verbonden is aan (een van) de deelnemende gemeenten.

De legitimiteit van der ambtelijke fusieorganisaties is met name gelegen in het draagvlak bij de deelnemende gemeenten. Deze legitimiteit moet in de drie gevallen nadrukkelijk worden bevochten.

## Bijlage 2. Meetlat

In de voorgaande hoofdstukken zijn de prestaties van HLTsamen geschetst op de doelstellingen van kosten, kwaliteit, kwetsbaarheid en strategische positionering. Daarna is een doorkijk gemaakt naar de toekomstige (maatschappelijke) ontwikkelingen en eisen waaraan de organisatie moet voldoen.

Een vraag in deze tussenevaluatie is vervolgens of en in welke mate de gemeenten (en daarmee HLTsamen) klaar zijn voor deze toekomst. Welke aanbevelingen kunnen daartoe worden gegeven?

Daarvoor grijpen we eerst terug naar het schema in het eerste hoofdstuk, waarbij we aangeven dat niet ieder vraagstuk in en rond de organisatie samenhangt met het fenomeen ambtelijke fusie.

In de eerste plaats zien we ‘gewone’ vraagstukken die in iedere gemeente spelen. De belangrijkste daarvan zijn voor Hillegom, Teylingen en Lisse weergegeven in de hoofdstukken 8 en 9.

Ten tweede is HLTsamen een organisatie die nog in een ontwikkelingsfase zit na de fusie. Succesvol fuseren vergt sowieso tijd en inzet.

Ten derde doet zich dan de vraag voor welke factoren samenhangen met het construct ambtelijke fusie, en hoe daarmee kan worden omgegaan. Om deze vraag te beantwoorden, leggen we HLTsamen in dit hoofdstuk langs een meetlat die eerder is ontwikkeld. Vorig jaar bracht Berenschot in opdracht van de provincies Zuid-Holland en Gelderland de resultaten van een onderzoek uit over ambtelijke fusieorganisaties in Nederland<sup>31</sup>. De kritieke succesfactoren bij het functioneren van ambtelijke fusies die in het onderzoek naar voren kwamen, worden hier onderstaand beschreven met daarbij het beeld voor HLTsamen:

### Omgaan met schaalverschillen

- Kies een zo ‘hoog’ mogelijk niveau van publieke waarde; standaardiseer en harmoniseer zo veel mogelijk HLTsamen heeft geen beleid om zo veel mogelijk te standaardiseren en harmoniseren. Mede door de gewenste efficiency (taakstelling) ontstaat er wel een druk om kostenvoordelen te realiseren. Naarmate (ontwikkeling en uitvoering van) beleid uiteenloopt, moeten deze dan worden gevonden in de bedrijfsvoering. Bovendien kan minder harmonisatie en meer couleur locale druk leggen op schaarse capaciteit. Wanneer de prestaties dan achter blijven, gaat dit ten koste van het maatschappelijke en politieke draagvlak. Dit zijn reële risico’s voor HLTsamen. We hebben gezien dat HLTsamen nog aan strategische kracht kan winnen als de publieke waarde (wat willen we inhoudelijk bereiken) in termen van ambities van de gemeenten beter en duidelijker is geformuleerd.

- Richt het handelen op de gemeenschap; regionaal, lokaal en sublokaal

Een onderdeel van de doelstellingen onder de ‘S’ is de aansluiting bij de samenleving. Ook het functioneren binnen de regio is hiervan een onderdeel. HLTsamen is op beide punten in ontwikkeling. Op regionaal niveau moet er voor worden gewaakt dat het handelen meer vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen (“hoeveel zetels hebben we”) dan inhoudelijke overwegingen plaatsvindt. De aansluiting bij de gemeenschap op (sub)lokaal niveau kan winnen aan ‘gevoel’ voor de dorpen en pro-activiteit richting doelgroepen zoals ondernemers.

- Heb de bereidheid en wil om te denken in het bredere perspectief van het samenwerkingsverband

Bij de strategie zagen we dat het opereren veel meer gericht is op de individuele gemeenten dan op de drie gemeenten als geheel. Op zich is dat begrijpelijk; de doelstelling van de fusie is om Hillegom, Lisse en Teylingen

---

<sup>31</sup> Van der Werff, Van Veller e.a.: *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*. 2018.

ten dienste te staan. Tegelijkertijd kunnen de doelstellingen in organisatieontwikkeling (integraliteit) beter worden gediend als ambities en opgaven in eerste instantie op het niveau van de drie gemeenten worden gedefinieerd.

### Verhoudingen tussen gemeenten en organisatie

- Toon vanuit eigenaarschap verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de organisatie

Het bestuur van HLTsamen bekleedt formeel de rol van 'eigenaar' van de organisatie. Naast deze formele positie is het aan alle stakeholders, dus ook de collegeleden en raadsleden, om zich te realiseren dat zij niet alleen opdrachtgever maar ook eigenaar zijn van HLTsamen. In het onderzoek kwamen hier en daar (colleges, raden) momenten van 'wij/zij-denken' naar boven. Dat moet worden doorbroken. Niet voor niets is draagvlak een van de bepalende elementen in het realiseren van publieke waarde.

- Maak vanuit opdrachtgeverschap de wensen duidelijk en realiseerbaar

Het opdrachtgeverschap van de gemeenten is belegd bij de gemeentesecretarissen. Bovendien verloopt het geven van opdrachten langs de (al dan niet gezamenlijke) portefeuillehoudersoverleggen en andere momenten tussen collegeleden en medewerkers. Uit dit onderzoek blijkt dat de duidelijkheid en (zicht op) realiseerbaarheid van opdrachten moet worden verbeterd. Er is nu sprake van onvoldoende overzicht bij alle betrokkenen op beschikbare capaciteit, planning en stand van zaken van voorgenomen acties, 'work in progress' en komende projecten. Het gevolg is dat de organisatie kampt met een grote gepercipieerde werkdruk en collegeleden en raadsleden aan de andere kant aangeven niet te weten c.q. te merken wat er gebeurt.

- Werk samen vanuit gelijkwaardigheid, maar onderken ongelijkheid

De HLT-gemeenten nemen op gelijkwaardig niveau deel aan de samenwerking. Een voorbeeld hiervan vormen de stemverhoudingen. In de financiële verhoudingen levert Teylingen -als grootste gemeente- de helft van de beschikbare middelen. In het onderzoek werd hier en daar opgemerkt dat het beslag dat gemeente op de organisatie leggen niet evenwichtig is; een voorbeeld is de raad van Teylingen die zoveel vragen zou stellen, dat dit ten koste gaat van ambtelijke capaciteit voor de anderen. Deze spanningen kunnen oplopen als de financiële capaciteit van de gemeenten (verder) uit elkaar gaat lopen. Er zijn investeringen die alleen door de drie gemeenten tegelijkertijd kunnen of moeten worden gedaan; ook zijn er investeringen denkbaar (of zelfs noodzakelijk) voor voorzieningen die automatisch ten dienste staan van het collectief. Wanneer een of twee gemeenten hieraan niet kunnen voldoen, beperkt dit de andere(n) en geldt de snelheid van de langzaamste of 'zwakste'.

- Huldig het adagium 'het ambtelijk apparaat is van ons'

Hierboven gaven we reeds aan dat soms een onterecht wij/zij-denken naar boven treedt in de verhoudingen tussen politiek-bestuur en organisatie. Zonder de daarbij geschetste ervaringen als onzin te willen afdoen, is het wel een gegeven dat HLTsamen geen 'gewone' verbonden partij is, maar het gemeentelijke ambtelijk apparaat zelf. Dat geldt voor raadsleden en collegeleden even goed als voor de medewerkers in de organisatie. Een ambtelijke fusieorganisatie mag een eigen identiteit hebben en zelfs nastreven, maar moet zich er altijd van bewust zijn dat zij tevens 'de gemeente zelf' is.

### Posities, functies en rollen

- Kies te allen tijde voor een heldere rolinvulling

Ambtelijke fusieorganisaties zijn complexer dan 'gewone' gemeentelijke organisaties. Ook ten opzichte van de meeste andere GR'en wijken zij af: omdat de organisatie de 'reguliere' ambtenaren omvat, werken dezelfde collegeleden en medewerkers met elkaar in verschillende rollen. Rolverwarring ligt dan op de loer. Ook in HLTsamen, met name in gesprekken, wordt hieraan gerefereerd. Een heldere rolinvulling begint met het

bewustzijn van die verschillende rollen in verschillende settings. Hierop wordt binnen HLTsamen wel in geïnvesteerd.

- Er is niet één recept voor de positie van secretaris en/of algemeen directeur

Ook in het hoofdstuk waarin drie vergelijkbare ambtelijke fusieorganisaties worden belicht, komt prominent de worsteling omtrent de positie van secretaris/algemeen directeur aan de orde. Ook in 'reguliere' gemeenten opereert de gemeentesecretaris op het snijvlak van bestuur en organisatie, en is hij of zij daarbij vaak zowel opdrachtgever vanuit het college, als opdrachtnemer en eigenaar als directeur van de ambtelijke organisatie. Toch is deze positie in een ambtelijke fusie organisatie complexer: er zijn meerdere gemeenten als opdrachtgever betrokken en in de afweging naar capaciteitsinzet ondervindt de secretaris druk vanuit de 'eigen' gemeente. Landelijk onderzoek wijst uit dat hier geen eenduidige oplossing voor is. Ergens bevindt zich het raakvlak tussen bestuurlijke wensen en ambtelijk kunnen. In de drie voorbeelden zien we wel een beweging naar niet-aan-een-gemeente-verbonden directeuren om het onderscheid van de twee rollen (opdrachtgever en opdrachtnemer) helder te krijgen.

- Onderken en benoem wel de rollen die in deze functies zitten en organiseer verbinding

Ongeacht welke invulling aan specifieke functies zoals de secretaris wordt gegeven, is het zaak om druk en tegendruk te beleggen en tegelijkertijd voldoende verbinding te organiseren tussen de colleges en de organisatie. In HLTsamen kan het snijvlak helderder worden aangewezen.

- Persoonlijke verhoudingen moeten goed zijn

Organiseren is mensenwerk. Persoonlijke verhoudingen hebben een grote invloed op samenwerking. Net als in elke andere evaluatie zijn in dit onderzoek daarvan voorbeelden naar boven gekomen.

- Verzakelijking kan de kwetsbaarheid daarvan tot op zekere hoogte ondervangen

Zeker in de eerste fase naar en de eerste jaren van een ambtelijke fusie spelen de persoonlijke verhoudingen een grote rol. Verzakelijking (beschrijven en wellicht formaliseren van afspraken, structureren van procedures) kan helpen om verhoudingen die in 'good times' zijn ontstaan bestendig te maken.

#### Langjarig perspectief: bestuurlijke herindeling?

- Hoe meer druk er is op een bepaald eindperspectief, hoe groter de weerstand wordt

Er zijn ambtelijke fusies die lijden onder uiteenlopende perspectieven van colleges en raden op de toekomst: is dit een tussenstation naar een bestuurlijke herindeling? Gemeenten kunnen, louter om de zelfstandigheid te onderstrepen, in dit kader zelfs overgaan tot een politiek waarbij alle gezamenlijkheid zoveel mogelijk wordt vermeden. Dit met alle gevolgen van dien voor efficiencyvoordelen. In deze tussenevaluatie naar HLTsamen hebben wij niet gezien dat (uiteenlopende) visies op de bestuurlijke toekomst een betekenisvolle factor vormen in het dagelijks functioneren van HLT samen.

- Laat het gebeuren en forceer niets

In het licht van het punt hiervóór is het raadzaam om geen strijd uit te vechten als er geen grote uiteenlopende perspectieven spelen. Richt de ontwikkeling op het verbeteren van het functioneren van de organisatie en de samenwerking. HLTsamen is volgens de GR aangegaan voor onbepaalde tijd met een minimum van zes jaar. Deze tussenevaluatie is dan ook gericht op leren en ontwikkelen.



## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

### **Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)