

# Evaluatie intergemeentelijk beleidsteam

Gemeenten Waadhoeke, Harlingen, Terschelling  
en Vlieland



versie 25 oktober 2022  
t.b.v. directeurenoverleg 3 november

**Impact op morgen.**

# Inleiding

## Aanleiding

In Noardwest Fryslân wordt van oudsher samengewerkt tussen gemeenten. Zo is sinds 1999 de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân (Dienst Sozawe NW Fryslan) actief. Binnen deze gemeenschappelijke regeling participeerden de gemeente Waadhoeke (en haar voorgangers) en de gemeenten Harlingen, Terschelling en Vlieland. Vanaf 1 januari 2015 werd De Dienst verantwoordelijk voor de Wmo, de Participatiewet en de Jeugdwet, voortvloeiend uit de decentralisaties in het sociaal domein. De Dienst was in eerste instantie verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, inkoop, backoffice taken en de uitvoering binnen het sociaal domein. Per 1 januari 2021 is de gemeenschappelijke regeling overgegaan van een openbaar lichaam naar een bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit besluit is genomen omdat de afzonderlijke gemeenteraden sinds 2016 aangaven dat zij meer sturing willen uitoefenen op het sociaal domein. Om die reden is de Dienst per 1 januari 2021 omgevormd tot een bedrijfsvoeringsorganisatie belast met de uitvoering en zijn de beleidstaken ontvlochten. Deze beleidstaken zijn belegd bij een intergemeentelijk beleidsteam wat per 1 januari 2021 werd opgericht. Dit team bestaat uit beleidsmedewerkers van de gemeenten en beleidsmedewerkers oorspronkelijk afkomstig van de Dienst. Bij de start van het beleidsteam is afgesproken dat er een evaluatie zou plaatsvinden. Hiernaast blijkt ook dat er in de praktijk twijfels zijn bij het werken via een intergemeentelijk beleidsteam en er behoefte is e.e.a. nader te beschouwen. Dit rapport betreft de evaluatie.

## Doelstelling evaluatie

Het doel van deze evaluatie luidt: *het verkrijgen van inzicht in het functioneren van het intergemeentelijk beleidsteam: wat gaat goed en wat kan beter. Op basis van deze uitkomsten komen tot toekomstgerichte aanbevelingen.*

## Korte schets aanpak

Voor samenwerkingsvraagstukken in het publieke domein hanteert TwynstraGudde het Kijkglas voor samenwerking (figuur 1). Een samenwerking is volgens ons kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een gezamenlijke ambitie. Het is zaak om daarvoor de juiste condities te scheppen. De analyse van deze evaluatie is dan ook vormgegeven langs de drie invalshoeken (waarom, hoe en wat) van het kijkglas.



De evaluatie (en daarmee dit rapport) kreeg vorm langs een aantal stappen. We bestudeerden het papier en vervolgens beluisterden wij ervaringen in de praktijk. Dit deden we door gesprekken te voeren met betrokkenen: beleidsmedewerkers, managers en teamleider, gemeentesecretarissen, (voormalig en huidig) wethouders en medewerkers van de Dienst (zie bijlage I voor een overzicht van de gesprekspartners). Na een moment van bezinning beschreven wij de bevindingen en onze blik daarop. Op basis daarvan zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

# Inhoudsopgave

## Bevindingen

1. **Waarom** een intergemeentelijk beleidsteam
2. **Hoe** is het intergemeentelijk beleidsteam vormgegeven en hoe werkt het
3. **Wat** zijn de resultaten van het intergemeentelijk beleidsteam

*Ieder hoofdstuk is opgebouwd met bevindingen op papier en bevindingen in de praktijk en wordt afgesloten met onze blik daarop*

## Conclusies

## Onze aanbevelingen

## Bijlage I - gesprekspartners

## Bijlage II - documentstudie

# Waarom, hoe en wat

# Bevindingen

## *Wat voorafging en de rol van TwynstraGudde*

De voorbereiding op de omvorming van de Dienst, het ontvlechten van de beleidstaken en het opbouwen van het intergemeentelijk beleidsteam vond plaats in 2020 in het project 'omvorming SoZaWe NWF'. Dit project werd bestuurlijk aangestuurd door een stuurgroep van portefeuillehouders sociaal domein en ambtelijk aangestuurd door de gemeentesecretarissen in het directeurenoverleg. De uitvoering vond plaats in werkgroepen Beleid, Participatie, Juridische Zaken, Financiën en Personeel, waarbij voor deze evaluatie de voorbereiding in de werkgroep Beleid het meest relevant is. De werkgroep Beleid werd aangevoerd door een kwartiermaker.

De procesbegeleiding van deze ontvlechting was in handen van TwynstraGudde. Zo kennen wij een deel van de context (aanleiding, betrokkenen) al bij het uitvoeren van deze evaluatie. Belangrijk om hierbij te benoemen is onze onafhankelijke rol bij de procesbegeleiding en dit onderzoek. Onze rol was die van procesbegeleider en adviseur bij de processtappen en benodigdheden bij een ontvlechting. De keuze voor het ontvlechten en lokaal ontwikkelen van beleid was hiervoor al verkend en gemaakt.

# Waarom het intergemeentelijk beleidsteam (I)

## **De motivatie: waarom wordt er samengewerkt?**

*Een samenwerking moet in onze ogen beginnen met een gezamenlijke ambitie die partners bindt; een ambitie die voor de betrokken mensen en voor hun organisaties van betekenis is. Als de partners een verschillende achtergrond en een verschillend vertrekpunt hebben, ligt spraakverwarring op de loer. Het moet daarom een ambitie zijn die van betekenis is voor en in het verlengde ligt van de strategie van alle actoren die in het samenwerkingsverband meedoen.*

## **Papier**

Waarom de keuze voor een intergemeentelijk beleidsteam en daarmee de wijziging van beleidstaken? Wat moest dit oplossen? Bij bestudering van diverse documenten is op papier terug te lezen dat sinds 2016 verschillende deelnemende gemeenteraden aangeven dat ze de sturing op het sociaal domein (meer) bij de gemeenten willen beleggen. In het *Beslisdocument sturing sociaal domein* (juni 2019) is te lezen dat deze **integrale gemeentelijke sturing nodig wordt gevonden gezien de trends en ontwikkelingen in het sociaal domein**. De samenhang van het sociaal domein met de lokale inrichting van onderwijs, wonen, veiligheid, welzijn en sport is groot, en het sociaal domein vormt een groot deel van de verantwoordelijkheden (en begroting) van gemeenten. Beschreven wordt dat raadsleden en collegeleden van de deelnemende gemeenten (vooral in Harlingen en Waadhoeke) vinden dat ze, door de tussenkomst van de Dienst, te weinig invloed kunnen uitoefenen op beleidsniveau. Het is voor hen onduidelijk wie wanneer over welk onderwerp kan besluiten en waar de sturingsmogelijkheden liggen. Tegelijkertijd willen de gemeenten de **kwaliteit en integraliteit van de uitvoering behouden (of liever: verbeteren) en de beleidssamenwerking in Noardwest waarborgen**.

Vanaf begin 2018 zijn diverse stappen gezet, met als uitgangspunt dat de sturing op beleid en geld geheel bij de gemeenten komt te liggen. De gemeenten verkenden de (alternatieve vormen van) sturing op het sociaal domein, in opdracht van de gemeente Waadhoeke. Vervolgens werd in de zomer van 2018 de opdracht van de colleges van de vier

gemeenten aan de Dienst gegeven om te onderzoeken hoe de sturing op beleid in het sociale domein dichterbij de gemeenteraden komt en hoe tegelijkertijd de beleidssamenwerking tussen de vier gemeenten in Noardwest gewaarborgd blijft (scenario 'omvorming van de Dienst van een openbaar lichaam naar een uitvoeringsorganisatie'). Dit leidde tot het besluit door de portefeuillehouders van de vier gemeenten op 11 april 2019 om het scenario van een bedrijfsvoeringsorganisatie daarbij verder uit te werken. Met dit scenario werd in de tweede helft van 2019 door de gemeenteraden van de vier gemeenten besloten de Dienst om te vormen en de volgende taken (weer) bij de gemeenten te beleggen:

- Vaststellen begroting sociaal domein
- Het vaststellen van beleid
- Het evalueren van beleid
- De uitvoering van de toegang tot jeugd en Wmo maatwerkvoorzieningen

Bij deze besluitvorming wordt daarnaast als argumentatie ingebracht dat **directe politieke sturing door deze wijzigingen beter mogelijk** wordt. Het vaststellen van de begroting en het vaststellen van beleidskaders zijn belangrijke instrumenten om richting te geven aan het sociaal domein. Met de beleidstaken bij de Dienst is het voor de raad mogelijk via een motie opdracht te geven om beleid aan te passen, maar de portefeuillehouder is vervolgens weer afhankelijk van zijn/haar collega's uit de andere gemeenten. Door de formele besluitvorming terug naar de gemeenten te halen wordt dit **proces versimpeld en overzichtelijker**, zo wordt beschreven. Dit kan het **gevoel van eigenaarschap en sturing bij de colleges en raden versterken**. Tegelijkertijd wordt beschreven dat 'ook in de nieuwe situatie [...] afstemming en onderhandeling met de buurgemeenten nodig zijn en [...] compromissen worden gesloten. "Directe sturing" en "volledige grip" zijn binnen het openbaar bestuur nooit voor 100% mogelijk. De verwachting is dat het eenvoudiger zal zijn voor raadsleden om te zien waar er sprake is van een compromis tussen verschillende belangen, waardoor er desgewenst een politieke afweging kan worden gemaakt.'

# Waarom het intergemeentelijk beleidsteam (II)

## *(vervolg papier)*

Daarnaast werd in de gemeenteraden (oktober 2019) besloten te kiezen voor het scenario waar een beleidspool wordt ingericht voor de voorbereiding en afstemming van beleid bestaande uit capaciteit van de beleidsmedewerkers van gemeenten en Dienst. samen te voegen. Waarom werd hiervoor gekozen en niet bijvoorbeeld voor het lokaal onderbrengen van de beleids capaciteit? De argumentatie hiervoor luidde dat de gemeenten niet ieder afzonderlijk voor het beleid op het gehele sociale domein aan de lat staan, maar de **krachten kunnen bundelen**. Dat draagt niet alleen bij aan de **noodzakelijke afstemming van beleid**, maar zorgt er ook voor dat **expertise van beleidsmedewerkers van de Dienst (en van de gemeenten) optimaal benut blijft**. In het beslisdocument wat hieraan voorafging werd daarnaast als argumentatie voor het waarom beschreven dat een **bepaalde massa nodig** is om te zorgen dat de beleidsorganisatie niet te kwetsbaar is, bijvoorbeeld voor personele wisselingen of uitval. Ook zou een groter schaalniveau **specialisatie in deskundigheid** (bijvoorbeeld specifiek voor Wmo of de participatiewet) en het **onderhouden van meer verschillende externe (regionale) netwerken** (bijvoorbeeld met werkgevers, onderwijs, zorgaanbieders, regiogemeenten) mogelijk maken. Tot slot werd beschreven dat het mogelijk is dat, wanneer de regionale focus en ruimte voor specifieke deskundigheid verdwijnen door verschuiving naar de gemeenten, medewerkers de nieuwe rol minder aantrekkelijk vinden dan de oude (en wellicht zullen uitkijken naar een andere baan).

Voor het vormen van deze beleidspool is een kwartiermaker aan de slag gegaan met de volgende opdracht, waarin de doelstelling van het team als volgt is terug te lezen:

- Richt een beleidspool in die antwoord geeft op **lokale en regionale beleidsopgaven en die integrale samenwerking stimuleert**. Dit alles gericht op beleidsvoorbereiding binnen het Sociaal Domein – WMO, Jeugdwet en Participatiewet.
- Werk aan alles wat nodig is voor actuele en toekomstige beleidsafstemming op strategisch niveau tussen gemeenten. De kwartiermaker richt een professionele beleidspool in waarbij gemeentelijke prioriteiten, visies op actueel en toekomstig beleid

en provinciale opgaven in het sociaal domein een plek krijgen. De sturing op het beleidsproces is merkbaar in kwalitatief hoogwaardige adviezen aan de vier samenwerkende gemeenten.

- Begeleid de overgang van de beleidsadviseurs die nu werken voor De Dienst Noardwest Fryslân naar de nieuwe werkomgeving. Deze medewerkers komen per 1 januari 2021 in dienst van de gemeenten.
- Draag zorg voor teamvorming.

In voorbereiding op de beleidspool, die later intergemeentelijk beleidsteam is gaan heten, zijn diverse documenten opgesteld. Voor het waarom werden vergelijkbare argumenten gebruikt als hiervoor beschreven.

In documenten na de start van het intergemeentelijk beleidsteam is weinig meer terug te vinden over het 'waarom' van de samenwerking. In een kritisch memo over de stand van zaken, waarin diverse aandachtspunten voor het goed functioneren van het team worden aangekaart, wordt beschreven: 'Cruciaal is het startpunt; het gezamenlijke belang of dat van de individuele gemeente. Uitgangspunt gehanteerd door teamleider tot heden: samen sterk met ruimte voor lokale accenten.' In dit memo wordt ook beschreven dat 'meerdere bestuurders zich uitspreken over wat gezamenlijk wordt gedaan/zou moeten worden gedaan en wat lokaal. [...] Ter overweging wordt meegegeven het gezamenlijke "scherper" te formuleren en leidend te laten zijn voor het intergemeentelijke team en lokaal, lokaal te laten.' In dit memo wordt **het 'waarom' dus opnieuw bevraagd en suggesties gedaan voor verheldering** – anders dan eerder beoogd.

Als vervolgens wordt besloten door de directeuren dat het intergemeentelijk beleidsteam moet worden doorontwikkeld, is één van de thema's (ook wel ontwikkelpunten) het verhelderen van de opdracht (het **waarom**) van het team. Op het moment van evaluatie is dit ontwikkelpunt nog niet verder uitgewerkt.

# Waarom het intergemeentelijk beleidsteam (II)

## Praktijk

In gesprek met verschillende betrokkenen wordt het argument voor het krijgen van meer grip op het sociaal domein door gemeenteraden ook vaak gebezigd. Er zijn echter ook andere beelden bij het waarom van de samenwerking die niet op papier staan. Zo is voor gemeente Waadhoeke een belangrijk argument voor de omvorming van de Dienst geweest dat zij na bestuurlijke fusie **met minder gemeenschappelijke regelingen** wilde werken. Vanwege grote solidariteit met de overige gemeenten en dan met name de eilanden die dit soort (beleids)taken niet alleen kunnen, zou echter alsnog zijn gekozen voor een vorm waarin samenwerking bij beleidsvorming mogelijk is. Ook werd in de gesprekken duidelijk dat de verwachting van het 'uitweken' van beleid bij de Dienst zou moeten leiden tot **betere sturing op de inzet van voorzieningen** en het aantal indicaties.

We proeven in de gesprekken bij deze evaluatie veel onvrede. Onvrede die ook zeker gerelateerd is aan het waarom. Sommige betrokkenen stellen vraagtekens bij het waarom en voelen dat de aanleiding om het beleidsteam op te richten niet voldoende is doordacht. Betrokkenen geven aan dat het al vanaf de verkenning naar de omvorming van de Dienst zoeken was naar een manier waar iedereen tevreden mee zou zijn. Men wilde meer lokaal, maar zag ook dat er afhankelijkheden waren en zouden blijven. Het zou daarmee **vooral een compromis** zijn, wat nu lijdt tot een gevoel van verlies voor sommige gemeenten. De één zegt dat er toen stevige politieke wensen waren om voor dit construct te kiezen en de ander zegt juist dat er teveel vanuit het construct is gedacht. Ook geven betrokkenen van de twee grote gemeenten aan dat zij binnen hun gemeente het beleid ook zelfstandig zouden kunnen vormgeven. Voor de Dienst voelt het als een verslechtering van de situatie en zij vindt dat het argument om beleid en uitvoering bij elkaar te houden niet zwaar genoeg heeft gewogen.

Er zijn ook betrokkenen die overtuigd waren en blijven van de meerwaarde van het team. Volgens hen is een **groot deel van het beleid immers beperkt lokaal te vertalen**, en in

het deel wat wel lokaal te vertalen is kunnen **gemeenten van elkaar leren**. Daarnaast zijn de meeste gemeenten zelf te klein om goed kwalitatief beleid te ontwikkelen en sturing op de uitvoering vorm te geven als zij niet samen zouden optrekken. Beleidsmedewerkers geven aan dat samen optrekken ook wenselijk is gezien de vele **complexe dossiers in het sociaal domein en de regelmaat waarmee regelingen vanuit het Rijk en ontwikkelingen vanuit jurisprudentie leiden tot aanpassing van beleid**.

In meerdere gesprekken horen wij ook terugkomen dat de **intentie van het construct bij start niet duidelijk genoeg** was: is het regionaal tenzij? En werkt het intergemeentelijk beleidsteam dan wel of niet aan al het overige lokaal sociaal beleid? De gemeenten gaan hier verschillend mee om wat betreft capaciteit die zij beschikbaar stellen aan het beleidsteam en hebben ook verschillende behoeften en verwachtingen wat betreft het vormen van afwijkend lokaal beleid. Zo kent Harlingen, mede omdat deze stadsgemeente andere demografische en sociale kenmerken heeft dan Waadhoeke, Terschelling en Vlieland, een sterkere behoefte aan beleidsautonomie in het sociaal domein. Het beleidsteam zelf heeft bij aanvang de opdracht als volgt geïnterpreteerd: wij werken aan beleid vanuit een regionale bril op de drie beleidsterreinen, tenzij er inhoudelijk zwaarwegende argumenten zijn een lokale uitwerking te kiezen of er een opdracht wordt gegeven om lokaal iets specifiek uit te werken. Het beleidsteam geeft heel nadrukkelijk aan te ervaren dat het **eigenaarschap bij hun bestaan ontbreekt: alsof er niet genoeg geloof is** in het waarom.

## Onze blik op het waarom (papier en praktijk)

In de voorbereiding kent het papier genoeg argumentatie waarom het intergemeentelijk beleid maken verstandig en gewenst is. Tegelijkertijd blijkt dat ook toen al het gevoel bestond dat dit construct (teveel) een compromis was. Op dat moment ging een aantal verantwoordelijk bestuurders en directeurs staan voor dit compromis. Deze betrokkenen zijn nu bijna twee jaar later van het toneel verdwenen en het geloof daarmee ook. Het waarom is niet goed vertaald naar een heldere opdracht voor het intergemeentelijk beleidsteam (zie ook **Hoe**). Het team zoekt naar waar ze voor op aarde zijn en vindt onvoldoende intergemeentelijk antwoord en eigenaarschap. Het team treft vervolgens veel lokale onvrede. Daarmee komt eenmaal live het waarom onder druk te staan.



# Hoe (structuur/hard)

## **De organisatie: hoe wordt er samengewerkt (structuur/hard)?**

*Naast een gezamenlijke ambitie en aandacht voor belangen, heeft een vruchtbare samenwerking een goed instrumentarium nodig om de samenwerking in de praktijk vorm te geven. Een samenwerking moet je organiseren en hiervoor moet je de juiste structuur neerzetten. Dit betekent: duidelijke afspraken over wie wat doet, wat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling is en hoe bestuur, raad en organisatie op elkaar zijn afgestemd. Ook gaat dit over de procedures: duidelijkheid over spelregels en omgangsvormen om tot besluitvorming te komen en over capaciteit: de mensen en middelen die (moeten) worden ingezet om de beoogde resultaten te kunnen bereiken.*

## **Papier**

In documenten die bij de voorbereiding van de oprichting van het team zijn gemaakt zien we wat betreft governance een aantal voorstellen uitgewerkt:

- **een matrixmodel** waarbij beleidsadviseurs zich enerzijds toeleggen op een specifiek domein (zoals de Wmo) en zich anderzijds toeleggen op één van de vier gemeenten. In dit model zou iedere medewerker ook een vervanger hebben. Daarbij wordt voorgesteld dat de beleidspool daadwerkelijk als team een deel van de tijd fysiek bij elkaar zit, eventueel roulerend over de vier gemeenten. Het matrixmodel is een middenweg uit twee uiterste scenario's: 1) een expertise én een gemeente, periodiek samenwerken met de collega's van de beleidspool en 2) een expertise en altijd samenwerken vanuit 1 locatie voor alle gemeenten. Belangrijkste argumentatie: de samenhang tussen landelijke en lokale ontwikkelingen en beleid wordt op deze wijze vergroot. Adviseurs van de gemeenten worden meer betrokken bij het rijksbeleid en adviseurs die overkomen van de Dienst zullen betrokken worden bij lokale opgaven. Dit zorgt ervoor dat opgaven integraal benaderd kunnen worden.
- werken volgens de **beleidscyclus**. 'Zowel regionale als lokale beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling vindt in de beleidspool plaats. [...] De beleidsadviseurs houden lokale en bovenlokale ontwikkelingen bij. Zij bespreken dit met de gemeenten, ambtelijk en bestuurlijk en nemen hierin een adviserende rol. Zo ook als het gaat om landelijk beleid en de vertaling daarvan naar onze gemeenten. Deze besprekingen en adviezen kunnen uitmonden in lokaal óf regionaal beleid (uitvoering). Dit is afhankelijk van de aard van de ontwikkelingen en lokale behoeften.'

- een **stevig gepositioneerde manager**. In de inleiding van het document *Lokaal verbonden, samen sterk - uitwerking scenario's vorming beleidspool Sociaal Domein* wordt beschreven dat 'aan de voorkant vastgesteld [is] dat ... de manager van de beleidspool intergemeentelijk is aangesteld'. Er moet sprake zijn van eenduidige aansturing vanuit de manager van de beleidspool. Een ander memo beschrijft: 'deze 'leider' heeft slagkracht en kan een beroep doen op vooraf afgesproken capaciteit en kwaliteit'.

Het document *Lokaal verbonden, samen sterk - uitwerking scenario's vorming beleidspool Sociaal Domein* werd in juli vastgelegd in het directeurenoverleg - het opdrachtgevend overleg van gemeentesecretarissen wat opdracht gaf aan een kwartiermaker en projectorganisatie en de benodigde bestuurlijke besluitvorming voorbereidde. De documentstudie laat echter zien dat in september een nieuw memo *Vorming beleidsteam* wordt besproken waarin nieuwe scenario's worden toegevoegd aan het matrixmodel. Er zouden namelijk **veel beleidstaken zijn die niet eenduidig aan de beleidspool zijn toe te rekenen**, waardoor aansturing onduidelijk werd. In dit document wordt uitgegaan dat beleid én de beleidsuitvoerende taken op het gebied van Jeugd, WMO en Participatie de opdracht voor het beleidsteam vormen. De nieuwe scenario's zijn 1) het beleidsteam als programma 2) het beleidsteam als afdeling. Met bij scenario 2 nog een aantal varianten waarin medewerkers met taken die niet precies binnen het beleidsteam horen in- of uitvliegen. Ook beschrijft het document een advies van de werkgroep Personeel waarin (in lijn met scenario 2) wordt geadviseerd het team bij één gemeente onder te brengen en alle medewerkers daar in dienst te brengen. In het document wordt tot slot beschreven dat 'in gesprekken [...] blijkt dat verwachtingen en behoeften uiteen lopen. Dit heeft te maken met onder andere de huidige situatie binnen de gemeenten, de formatie en ontstane beelden.'



# Hoe (structuur/hard)

## (vervolg papier)

Uiteindelijk gaan er in september en december bestuurlijke nota's naar de stuurgroep van de omvorming (wethouders sociaal domein) over de inrichting van het beleidsteam.

Uitgangspunten voor de opdracht en governance van het team zijn volgens deze nota's:

- **Het beleidsteam is verantwoordelijk voor beleid en uitvoeringsbeleid op het gebied van jeugd, participatie en WMO. Dit gaat zowel om de taken die nu bij de Dienst zijn belegd, als om de taken die nu lokaal zijn belegd gericht op de decentralisaties. Het beleidsteam haalt haar opdrachten lokaal op en ontwikkelt waar mogelijk regionaal beleid en waar wenselijk lokaal beleid.** De beleidscyclus zoals beschreven in de notitie *Lokaal verbonden, samen sterk* wordt gevolgd.
- Het beleidsteam bestaat uit beleidsadviseurs die allround zijn opgeleid en vanuit het beleidsteam zijn gekoppeld aan een taakveld. Ze werken hiermee voor één van de decentralisaties; Jeugd, Participatie of WMO. Beleidsadviseurs die zitting hebben in het beleidsteam hebben geen vaste standplaats; er wordt afwisselend gewerkt in Waadhoeke en Harlingen.
- De beleidsadviseurs van de Dienst komen in dienst van Waadhoeke en Harlingen naar verdeelsleutel 4-2. In samenwerking met de directeuren en leidinggevenden is stilgestaan bij **een verhouding die recht doet wat betreft het leveren van formatie aan het beleidsteam**. Gemeente Harlingen heeft ervoor gekozen om mensen voor hun volledige dienstverband vrij te maken voor de beleidspool en heeft een kleine formatie meegegeven aan het beleidsteam. Gemeente Waadhoeke levert naast twee collega's die voor het volledige dienstverband worden gekoppeld aan het beleidsteam, formatieruimte. Vanuit de eilanden worden uren gekoppeld aan het beleidsteam wat maakt dat twee beleidsadviseurs voor een (groot) deel van de uren zijn gekoppeld aan het beleidsteam. Daarnaast is er nog vacatureruimte waar in de maanden voor ingang voor wordt geworven. De totale formatie is ongeveer 10 fte.
- De **manager wordt intergemeentelijk aangesteld**.

Er zijn geen documenten verstrekt die na oprichting van het intergemeentelijk beleidsteam houvast geven bij de dan gehanteerde governance en overlegstructuur met aanpalende beleidsdomeinen, de gebiedsteams of de Dienst. In documenten over de doorontwikkeling van het team wordt door het management gezien dat wat betreft inrichting en processen te weinig is uitgewerkt. Er staat dat 'meer en meer duidelijk [wordt] dat de opdracht voor het team, afbakening van het takenpakket (wat doen we op NWF-niveau, wat is lokaal?), aansturing, bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeverschap, proceseigenaarschap bij gedeelde dossiers etc. onvoldoende scherp is geformuleerd. Dan wel dat betrokken partijen daar verschillende verwachtingen bij hebben.'

### Onze blik op de structuur (papier)

In onze ogen mist een eenduidig 'eind'- of 'startdocument' over de uiteindelijke opdracht, taken en vorm/inrichting van het team. In de praktijk lijkt de inrichting anders te zijn vormgegeven bij de start van het team dan eerder was uitgedacht. Op basis van het papier is onduidelijk:

- Of medewerkers nu alsnog gedetacheerd zijn naar Waadhoeke én Harlingen, en hoeveel dan precies. Er zijn soms alsnog medewerkers 'achter gebleven'.
- Welke rol en verantwoordelijkheden de teamleider heeft (er wordt immers op papier gesproken over een manager) en hoe deze is gepositioneerd ten opzichte van de managers sociaal domein in Waadhoeke en Harlingen

Ook in de loop der tijd is geen teamplan opgesteld waarin de werkwijze in de praktijk helder is opgeschreven.

Daarnaast werd in het *implementatieplan* voor de omvorming beschreven dat de ontvangende organisaties klaar moesten staan. Er is echter niet duidelijk uitgewerkt hoe de gemeenten het uitweken van de lokale beleidsmedewerkers voor zich zagen en hoe koppelpunten tussen beleid uit het team en aanpalend beleid of uitvoering (met de Dienst en in gebiedsteams) werden vormgegeven. Ook is er weinig tot niets uitgewerkt over de wijze waarop (hoog-)ambtelijk en bestuurlijk zou worden afgestemd over de inhoudelijke voorstellen uit het beleidsteam. Het POSD zou worden opgeheven en een portefeuillehoudersoverleg in de plaats komen, maar dit staat niet op papier.

Het niet expliciet maken hoe e.e.a. bedacht is of na start is verbeterd, maakt dat er ruimte is voor meerdere interpretaties en veel tijd verloren gaat aan afstemming over het hoe en niet over de inhoud. Pragmatische 'geitenpadjes' kunnen blijven bestaan en bieden nu houvast in de manier van werken.

# Hoe (structuur/hard)

## Praktijk

Bij de start van het intergemeentelijk beleidsteam was er veel onduidelijk, zo geven betrokkenen aan. De kwartiermaker die de voorbereidingen heeft getroffen in afstemming met de gemeentesecretarissen, werd niet de manager. In maart is een teamleider geworden. Volgens betrokkenen heeft deze teamleider op basis van de toen bestaande documentatie en beelden getracht het team zo goed mogelijk op te zetten. Tegelijkertijd is er nog veel onvrede, ook bij de teamleider en medewerkers zelf. De **randvoorwaarden wat betreft inrichting, governance, mensen en middelen waren en zijn nog niet optimaal**. Zo wordt in de gesprekken het volgende aangegeven:

- **Teamleider onvoldoende in positie:** Het team heeft geen juridische status. Sommigen missen dit en zien dit als een manier om de teamleider meer in positie te brengen. Diens positie is ook lastig vanwege de positionering t.o.v. de managers Sociaal Domein in Waadhoeke en Harlingen. Inhoudelijk moeten deze managers en de teamleider het eens worden over prioritering of aanpak, waar de intergemeentelijke teamleider hiërarchisch onder de manager van Waadhoeke valt. Betrokkenen geven aan dat dit soms schuurt.
- **Ambtelijk opdrachtgeverschap niet eenduidig:** In het verlengde van de ingewikkelde positionering van de teamleider heeft het team moeite om (lokale) wensen en ideeën te prioriteren en te beantwoorden. Sommigen beschrijven dat het team als een soort 'barbapappa' allerlei vormen moet aannemen of zelfs speelbal is geworden en moeite heeft om te besluiten welke vragen en initiatieven wel/niet op te pakken. Bestuurders ervaren dat dit (te) vaak uitmondt in een 'nee'. Medewerkers geven aan dat het team kan worden opgeëist wanneer iemand op zijn strepen gaat staan en zij hier onvoldoende voor beschermd worden. Er wordt intergemeentelijk eigenaarschap gemist waarin belangen in redelijkheid worden afgewogen. In Waadhoeke en Harlingen zijn er managers die helpen met prioriteren en het managen van verwachtingen bij het bestuur. Zij hebben echter ook een gemeentelijk belang. De gemeentesecretarissen van de eilanden komen hiervoor nauwelijks in beeld en hebben niet een vergelijkbare rol bij de dagdagelijkse inhoudelijke prioritering. Het directeurenoverleg – bestaande uit de vier gemeentesecretarissen – is na oprichting van het team nauwelijks meer bijeen gekomen.
- **Portefeuillehoudersoverleg komt niet goed van de grond:** Sinds de oprichting van het team zou dit overleg ingezet worden voor intergemeentelijke afstemming en

samenwerking. Dit loopt nog niet naar tevredenheid en is ook vaak niet doorgestaan. Bestuurlijk vindt men de agenda onvoldoende en ambtelijk leeft het beeld dat het overleg vooral wordt overheerst door onvrede over het niet invullen van lokale wensen. Het gebrek aan dit type overleg maakt dat bestuurders onvoldoende met elkaar besluiten om wel/niet gezamenlijk op te trekken of afwegingen te maken over uitvoerbaarheid.

- **Bezetting personeel is nog niet op orde, kwaliteit medewerkers naar tevredenheid:** Het team is niet compleet gestart, er zijn namelijk medewerkers afgehaakt bij de overgang. Hoewel nog niet alle vacatures zijn vervuld, is een deel van de vacatures nu weer gevuld met enthousiaste medewerkers die graag intergemeentelijk werken. Het huidige formatietekort en hoog verzuim leidt er echter alsnog toe dat taken niet tijdig worden opgepakt, zo geven betrokkenen aan. Over het advieswerk van de medewerkers zijn bestuurders en directeuren tevreden, al wordt ook opgemerkt dat een aantal medewerkers nog relatief 'jong' is in het vakgebied. Er wordt geïnvesteerd in ontwikkeling door o.a. een training 'krachtig adviseren'.
- **Het HR beleid is niet eenduidig.** De teamleider geeft functioneel leiding aan de beleidsadviseurs van Harlingen en Terschelling\* en formeel aan de adviseurs van Waadhoeke. Zo ontstond er een voorbeeld waarbij het bevorderen van een medewerker door de teamleider niet overeenkwam met het HR-beleid van de betreffende gemeente. Verwachtingen over ontwikkeling en niveaus in de functie beleidsadviseur zijn dus niet eenduidig. Dit terwijl er wel behoefte is aan meer senior capaciteit en de functiehuisen daar niet altijd op zijn ingericht. Er worden ideeën uitgewerkt over het introduceren van de functie beleidsregisseur: een senior adviseur die verbindt in de keten. Ook zijn de arbeidsvoorwaarden niet hetzelfde en zijn de afwijkende en soms dubbele kerstpakketten een uiting van deze verschillen in het klein. Dit heeft te maken met de verschillende wijze van wel/niet overdragen en detacheren van capaciteit aan het team. Daarmee hebben sommige gemeenten alsnog lokale capaciteit en dus een 'aanspreekpunt' op bepaalde onderwerpen en is dat voor andere gemeenten niet het geval (en een gemis).

\*Vlieland heeft zijn beleidsuren (6 per week) ondergebracht bij Terschelling, wat maakt dat de Vlielandse uren in het beleidsteam door Terschelling worden geleverd.

# Hoe (structuur/hard)

## (vervolg praktijk)

- **Monitoring en afstemming uitvoering nog in oprichting:** Afspraken over informatievoorziening tussen intergemeentelijk beleidsteam en Dienst zijn nog niet goed ingericht. Er wordt gewerkt aan een monitor sociaal domein, zodat de sturing op de uitvoering en bijsturing in beleid beter kan worden vormgegeven. Ook wordt verkend hoe een dienstverleningsovereenkomst kan helpen om beter te sturen op verwachtingen over en weer. In de samenwerking met de Dienst verloopt de afstemming in drie zogeheten expertiseteams – Wmo, Jeugd en Participatiewet – nog niet naar tevredenheid: deelnemers geven ieder apart van elkaar aan dat zij vaak onderwerpen moeten aandragen en de verbinding tussen de drie terreinen niet goed wordt gemaakt. Volgens de Dienst is de afstand tot de uitvoering groter geworden. Voorbeelden waarop de samenwerking nog te moeizaam verloopt zijn volgens de Dienst de energietoeslag, vrijwilligersvergoeding en de aanbesteding CVV. Volgens de Dienst is ook de afstand tot de gebiedsteams in de nieuwe situatie groter dan toen beleid was belegd bij de Dienst. Dit wordt niet bevestigd door het management van het intergemeentelijk beleidsteam.
- **Samenwerking met aanpalende beleidsterreinen nog zoeken:** Er zijn verschillende overleggen ingeregeld tussen aanpalende beleidsdomeinen en ook informeel vindt men elkaar steeds beter, aldus de beleidsmedewerkers. Vaak ontstaat echter in dit contact de vraag 'wie gaat waar over?'. Hier komt de onduidelijke afbakening van het intergemeentelijk beleidsteam weer om de hoek kijken. Het aanpalende beleidsdomein werkt immers lokaal ingegeven en heeft daarbij de medewerking van de intergemeentelijke beleidsmedewerkers nodig.
- **Afstemming met bedrijfsvoering loopt, maar is wel lokaal ingegeven:** Volgens het team zijn er nauwe contacten met de financieel en juridisch specialisten, HR-medewerkers, teams communicatie, teamleiders en specialisten van de Dienst. Volgens hen ontstaat zo werkende weg een tweede schil van samenwerking. Sommigen hebben de behoefte dat ook de juridische expertise intergemeentelijk gaat werken en de P&C-producten op sociaal domein gelijkluidend kunnen worden. Ook is het budgethouderschap in de vier gemeenten anders geregeld. Er worden ideeën uitgewerkt voor een interdisciplinaire schil om het beleidsteam heen: 1 persoon voor 4 gemeenten.

- **Systemen en besluitvormings(proces)vereisten werken belemmerend:** De beleidsmedewerkers ervaren uitdagingen t.a.v. het werken in verschillende (zaak)systemen en wat betreft verschillende eisen aan de bestuurlijke stukken. Er gaat volgens hen daarmee veel tijd verloren en het heeft negatief effect op de doorlooptijden. Men mist ondersteuning hierbij.

Al het voorgaande maakt dat het team vaak 'zoekende', 'zwemmende' of 'zwevende' is. Deze vergelijkbare classificaties werden door verschillende betrokkenen gegeven. Het intergemeentelijk beleidsteam bevestigt dit en vult aan dat vooral vanuit meerdere kanten aan hun wordt getrokken en kritiek wordt geleverd, maar weinig eigenaarschap wordt ervaren voor het intergemeentelijke.

### Onze blik op de structuur (praktijk)

Uit de gesprekken komt naar voren dat veel randvoorwaarden voor het goed functioneren van het intergemeentelijk beleidsteam ontbreken of nog niet goed expliciet zijn gemaakt. Voor medewerkers van het beleidsteam, collega's binnen de gemeente en de Dienst gaat veel aandacht uit naar het inregelen van processen en werkwijzen, naast de inhoudelijke opgaven. Wij vinden het niet vreemd dat bij de start nog niet alles strak is ingeregeld of dat een deel van de randvoorwaarden eenmaal in praktijk niet goed past en opnieuw moet worden ingeregeld. Wel valt op dat het over zoveel randvoorwaarden gaat. De vraag is of voor de directeurs die verantwoordelijk waren voldoende helder was dat zoveel van de randvoorwaarden nog niet waren uitgedacht en wat de gevolgen daarvan zouden zijn. Opvallend is dat de directeurs na oprichting minder betrokken waren bij de verdere inrichting en het in de benen krijgen van deze werkwijze. Ook in het dagdagelijkse eigenaarschap en het fungeren als hitteschild (tussen organisatie en bestuur) worden zij gemist.

Een aantal van de randvoorwaarden waar medewerkers last van hebben (verschillend HR beleid en het werken met verschillende systemen) vraagt een expliciete keuze voor de werkwijze van één gemeente óf het gaan staan voor ongelijkheid en inefficiëntie die komt kijken bij intergemeentelijk samenwerken. Er wordt (ook tijdens de voorbereiding) veel voor de middenweg gekozen, mogelijk uit vrees om elkaar bij meer expliciete keuzes kwijt te raken.

# Hoe (cultuur/zacht)

## **De interactie: hoe werken wij samen? (cultuur/zacht)**

*Naast factoren die betrekking hebben op de meer 'harde kant' van het organiseren van een samenwerking, hangt het succes ook af van factoren die minder 'zichtbaar' zijn. Factoren die betrekking hebben op de manier waarop de betrokken personen met elkaar omgaan: de interactie. Succesfactoren die wij hierbij onderscheiden, zijn de mate waarin er sprake is van: uitgesproken belangen, gewaardeerde verschillen, een gevoel van gelijkwaardigheid en een krachtig team. Het gaat hierbij ook om de vraag wat voor houding en gedrag je van elkaar eist in de samenwerking.*

### **Papier**

In een document over de stand van zaken in september 2021 wordt gesproken over een **sfeer waarin de energie bij de teamleden wegliep**. Dit zou te maken hebben met de bestuurlijke onvrede en de ontbrekende randvoorwaarden zoals hiervoor beschreven. In ditzelfde document wordt beschreven dat er ook verbetering waarneembaar is in het team zelf. De sfeer zou ontspannen zijn en er zijn ideeën ter verbetering van kwaliteit en samenwerking.

### **Praktijk**

Tijdens de gesprekken werd meerdere keren opgemerkt dat gedurende de eerste periode **na grote wijzigingen vaker rimpelingen** ontstaan en daar dus ook begrip voor is in het geval van het intergemeentelijk beleidsteam. Deze betrokkenen zijn ook vaker positief ingesteld en hebben vertrouwen dat met verder verbeteren van de randvoorwaarden deze nieuwe samenwerkingsvorm kan werken.

Tegelijkertijd wordt ook vaak negatiever dan dat gesproken over het beleidsteam. En dat gaat dan met name over het waarom en het construct – niet over de inzet en kwaliteit van de beleidsmedewerkers. Ten opzichte van de situatie voor 2021 is met name het **lokale aanspreekpunt voor een aantal bestuurders een groot gemis**. In de cultuur van die gemeenten is dit wel gebruikelijk en met de vorming van het beleidsteam is dit verdwenen voor het sociaal domein. Dit maakt het gevoel van grip en lokale autonomie juist minder groot voor deze bestuurders. Het verlies ten opzichte van de oude situatie wordt in veel overleggen met het intergemeentelijk team, het management of de bestuurders onderling geuit. Dit maakt dat de resultaten die het team wel boekt overschaduw worden en de sfeer

soms erg negatief is. De **medewerkers geven aan niet perse ontevreden te zijn over het contact en de nabijheid t.o.v. bestuurders**. Wel geven zij aan soms te worstelen met behoeften van bestuurders en voelen zij zich niet altijd gehoord en beschermd wanneer zij aangeven dat iets niet mogelijk is. Er is in juli 2022 een adviescafé opgezet waarin is gesproken hoe samenwerking tussen bestuurders en beleidsmedewerkers te verbeteren en besproken dat zij elkaar rechtstreeks kunnen benaderen. De beleidsmedewerkers zien dat het contact sindsdien makkelijk(er) verloopt. De Dienst vraagt zich af of het contact over de gehele linie beter is geworden, daar waar zij als uitvoerend orgaan verder op afstand is komen te staan van de politiek en van het beleid. Betrokkenen uit de gemeenten zien dat de Dienst soms om het team heen lokaal contact zoekt en vinden dit niet wenselijk.

Naast het gemis van een aanspreekpunt wordt in de gesprekken aangegeven dat de **vraag leeft of het team voldoende aandacht en tijd heeft voor het maken van lokaal beleid**. Tegelijkertijd geven medewerkers aan dat ook veel beleid wat op gemeenten afkomt helemaal niet zo lokaal te vertalen is. Het op voorhand zichtbaar maken van waar dan wel of geen ruimte is komt volgens hen nog onvoldoende tot stand.

De **onvrede beïnvloedt het werkplezier**. Dit is het geval voor het management en voor het team. Vrijwel alle betrokkenen uiten hun zorgen over of de aantrekkelijkheid van deze werkplekken: kunnen we de benodigde kwaliteit aantrekken en behouden? Men voelt dat medewerkers nog teveel last hebben van onuitgesproken verwachtingen over de inzet van het team. Het 'hitteschild' wordt nu vooral door de teamleider ingevuld, die daarmee soms te star wordt bevonden. Het heeft ook tot gevolg dat het **team elkaar stevig vasthoudt** en het team onderling hechter wordt. Daarnaast was **er geen sprake van een 'zachte landing'** voor zowel de beleidsmedewerkers afkomstig uit de Dienst als de medewerkers uit de gemeenten. Er was nog geen teamleider, systemen waren niet op orde. Dit heeft veel kruim gekost en men geeft aan dat dit nog steeds veel doet in de beeldvorming over het team. Ook al is de stemming nu positiever dan bij aanvang. Er gaat nog steeds veel tijd verloren aan systemen, het bepalen van nieuwe werkwijzen en zoeken naar wie verantwoordelijk is. Ook medewerkers nu geven aan dat dit niet prettig werken is en uiten hun zorgen over de aantrekkelijkheid van het werken in het intergemeentelijk beleidsteam.

# Hoe (cultuur/zacht)

## *Onze blik op de cultuur (papier en praktijk)*

Het intergemeentelijk beleidsteam is veelal speelbal van verschillende verwachtingen en heeft daar last van. Hoewel bestuurders en directeurs aangeven dat zij over het algemeen zeker tevreden te zijn met de advieskwaliteiten van medewerkers, gaat veel energie uit naar dat wat wordt gemist. Of naar het bemiddelen in wat wel of niet kan. Dit bepaalt de sfeer en het frame rondom het team. Er wordt veel onvrede geuit bij deze evaluatie, maar ook in de dagelijkse samenwerking.

De ontevredenheid geldt niet overal in dezelfde mate. De gemeente Harlingen is vocaler in het uitspreken van verwachtingen dan de andere gemeenten. Daarnaast voelen de eilanden zich afhankelijker van de samenwerking dan de andere gemeenten. Het gelijkwaardig afwegen van belangen is ingewikkeld. Op verschillende niveaus worstelt deze samenwerking daarmee en uiteindelijk staat vooral het team onder druk om er iets van te maken.

Daaromheen is de Dienst zoekende naar haar nieuwe rol en voelt zij zich onvoldoende in control. Aandacht gaat vooral naar het interne en minder naar de samenwerking met de uitvoering.

Vrijwel alle betrokkenen uiten hun zorgen over de aantrekkelijkheid van de werkplek voor medewerkers uit het intergemeentelijk beleidsteam. Ook wij delen die zorg.

# Wat

## **De realisatie: wat levert de samenwerking op?**

*Samenwerken doe je niet voor niks: het moet iets opleveren. Zichtbare en gezamenlijk gevierde successen motiveren de partners om energie te blijven steken in de samenwerking. Het is daarom belangrijk aandacht te hebben voor de resultaten en de toegevoegde waarde van de samenwerking en hier ook tussentijds zicht op te blijven houden. Succesfactoren die wij onderscheiden zijn: de mate waarin er sprake is van monitoring en reflectie, adaptief vermogen, betekenisvolle resultaten, en toegevoegde waarde.*

NB: Deze evaluatie betreft geen inhoudelijke toets op de beleidsstukken en beleidsrealisatie. Er wordt gekeken hoe op papier en in praktijk wordt gesproken over de resultaten van het team. En of hiermee de voordelen van intergemeentelijk samenwerken worden bereikt.

## **Papier**

Bij de voorbereiding en oprichting van het team wordt meerdere malen beschreven dat een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld. Dit document hebben wij niet aangetroffen. Een document wat in de voorbereidingsfase laat zien hoe men inhoudelijk afwegingen wil maken is het document *Beleidspool Samen Sterk Noardwest Fryslân – van inhoud naar vorm* (oktober 2020) waar begrippen en ideevorming rondom integraal werken en het uitvoeringsprogramma worden toegelicht. Toelichting hoe wel of geen invulling kan worden gegeven aan lokale ideeën van gemeenten ontbreekt.

Wel is er in 2021 een *uitvoeringsagenda Wmo* opgesteld met voorstellen voor het krijgen van meer grip op de Wmo. 'Voor zover mogelijk wordt dit op de schaal van Noardwest Fryslân gedaan, maar er is altijd ruimte voor lokale wensen en behoeften.' Op basis van het document wordt niet duidelijk in hoeverre lokale behoeften hebben geleid tot bepaalde keuzes. Een ander document waar te zien is **waar lokaal of regionaal aan wordt gewerkt, betreft het jaarplan 2022**. Hierin wordt zichtbaar geprobeerd te prioriteren en er is een

afwegingskader gehanteerd met 4 O's waardoor overzichtelijk is welke inspanningen het team doet en waar inspanningen vandaan komen:

- Onvermijdelijk: rijksbeleid/wetswijziging
- Overeenstemming: NWF breed
- Op verzoek: wens 1 of meer gemeenten
- Onvoorzien: volgt mogelijk temporisering/heroverweging/budget

Er wordt hier niet uitgewerkt welke vragen of wensen geen prioriteit krijgen of niet worden opgepakt en waarom die afweging is gemaakt. Ook is op papier niet duidelijk waar de meeste tijdsbesteding nu naar uitgaat of wat inhoudelijk uitdagend is. Opvallend aan de agenda voor de bestuurlijke bespreking van het jaarplan is de open vraag aan wethouders in het portefeuillehoudersoverleg: daarmee lijkt het of voor alles ruimte is. Wij hebben geen beeld gekregen of het jaarplan ook als monitoringsinstrument wordt ingezet. Op het moment van evaluatie is er nog geen tweede jaarplan beschikbaar en is **niet duidelijk of er sprake is van reflectie op de prioritering en inspanningen van het team**. Wel zien we op papier eerste ideeën uitgewerkt voor de 'herijking' van het beleidsteam.

## **Onze blik op het wat (papier)**

Op basis van het beschikbaar gestelde papier is het moeilijk te concluderen of de samenwerking tot betekenisvolle resultaten leidt. Het jaarplan is in onze ogen wel een belangrijk resultaat waarin zichtbaar wordt waar het team aan werkt. We zien hier ook dat zowel lokaal als regionaal beleid plek krijgt. Dit document laat niet zien waar meer/minder inspanning voor nodig is of hoe afwegingen worden gemaakt. Ook is voor ons op basis van de documenten geen conclusie te trekken over de mate van monitoring en reflectie op de inhoudelijke resultaten van het team. Wel is duidelijk dat men ziet dat de inrichting beter moet. Eerste ideeën zijn hiervoor op papier gezet.



# Wat

## Praktijk

De meeste bestuurders, gemeentesecretarissen en managers zijn **positief over de deskundigheid van de adviseurs en de kwaliteit van de beleidsstukken**. In sommige gesprekken wordt aangegeven dat de kwaliteit hoger zou zijn dan voor 2021. Volgens de medewerkers van het intergemeentelijk beleidsteam is er sinds de oprichting van het team ook meer informatie naar raden verstuurd. Het team is positief over de raadsbijeenvorsten en de intergemeentelijke radenwerkgroep die nu worden georganiseerd en krijgt **de indruk dat ook raadsleden positief zijn en zij zich meer betrokken voelen**. Of dit ook betekent of de gemeenteraden meer grip ervaren is in deze evaluatie niet onderzocht. Ook is in het kader van deze evaluatie niet gesproken met beleidsmedewerkers van aanpalende beleidsdomeinen, medewerkers uit de gebiedsteams of partners in de samenleving. In hoeverre zij zien dat er makkelijker vanuit lokale ervaringen beleid wordt op/bijgesteld is niet bekend.

Het is echter ook voor iedereen bekend dat met name de bestuurders van Harlingen **niet tevreden zijn en verlies ervaren ten opzichte van de oude situatie**. Zij hadden geen lokale medewerkers meer, hebben behoefte aan een vast aanspreekpunt en behoefte aan meer lokaal ingegeven beleidsvoorstellen en uitwerking van onderwerpen. In deze gemeente is een medewerker die niet over wilde gaan naar het intergemeentelijk beleidsteam lokaal blijven werken en wordt nu een andere lokale beleidsmedewerker aangetrokken. Dit signaal maakt dat betrokkenen ervaren dat **het prioriteren van waar lokale en/of regionale aandacht naar moet uitgaan nog niet goed verloopt**. Het jaarplan wordt in de gesprekken niet als instrument benoemd waarmee dat wel zou kunnen.

Voor wat betreft de verdeling van de tijd die het intergemeentelijk beleidsteam heeft over de vier afzonderlijke gemeenten geldt dat **de gemeente die meer vraagt** uiteindelijk ook **meer krijgt**. Dit wordt in ieder geval gesteld door de beleidsmedewerkers. Dit wordt echter niet per definitie zo ervaren door alle gemeenten zelf.

Gemeentesecretarissen en de Dienst geven aan dat het **sturen op analyses over inzet van uitvoeringsmiddelen onvoldoende vorm** krijgt. Het lukt gemeenten nog niet beter te sturen op de kosten. Er is een monitor opgesteld, maar er zijn nog geen goede afspraken over (de wijze waarop sturing plaatsvindt over) de inzet van middelen. Het opstellen van een dienstverleningsovereenkomst, zoals in het project omvorming SoZaWe NWF werd geadviseerd, is nog niet afgerond.

De **Dienst is ontevreden en ondervindt nadeel van de komst van het intergemeentelijk beleidsteam**. Het belangrijkste nadeel dat de Dienst ervaart is dat zij veel meer op afstand is komen te staan van de gemeenten en dat daarmee de **uitvoering dus op afstand is gekomen van het beleid**. Voorbeelden waar de samenwerking nog moeilijk van de grond komt zijn de energietoeslag, vrijwilligersvergoeding en de aanbesteding CVV. Bij die laatste is men nu uitgekomen op drie verschillende aanbieders en producten. De uitvoerbaarheid en efficiëntie van regionaal samenwerken komt daarmee in het geding. Bij het op route gaan van beleidsstukken is de Dienst vaak niet tijdig betrokken wat **effect heeft op de uitvoerbaarheid van een project**. De overleggen die hiervoor bedoeld zijn, werken nog niet goed genoeg en er is behoefte aan een betere procesflow in de samenwerking tussen Dienst en het intergemeentelijk beleidsteam. De Dienst herkent een duidelijke wil tot advisering bij de medewerkers uit het team en ziet dat het succes afhangt van individuele beleidsmedewerkers.

## Onze blik op het wat (praktijk)

In (de gesprekken bij) deze evaluatie is zichtbaar dat veel energie en aandacht gaat naar (de onvrede over) het waarom en het hoe. Minder aandacht gaat uit naar de resultaten en inhoudelijke vraagstukken waar het team voor aan de lat staat. Ondanks de focus op het waarom en hoe, worden de resultaten die het intergemeentelijk beleidsteam boekt over het algemeen goed gewaardeerd binnen de gemeenten. De Dienst is minder tevreden en ziet dat door meer lokale besluitvorming de uitvoering onder druk komt te staan. Met de wens om meer lokaal beleid te maken komt ook een nieuw vraagstuk aan de oppervlakte. Zijn de lokale wensen wel uitvoerbaar voor een regionaal georganiseerde uitvoeringsorganisatie? Het is de vraag of dit vraagstuk in de gezamenlijkheid al op tafel komt.

# Samenvattend

## Visies van betrokkenen over het intergemeentelijk beleidsteam



**Conclusies**

# Conclusies

**In dit hoofdstuk beschrijven wij onze conclusies op basis van de bevindingen en onze eigen analyse.**

## **Het ontbreekt aan overtuiging en geloof in de samenwerking**

Al bij de voorbereiding was de vorming van het intergemeentelijk beleidsteam een compromis en ontbrak een 'betekenisgevend' waarom. Op papier kloppen de argumenten, maar al gedurende de voorbereiding was het zoeken naar een middenweg waar iedereen mee kon leven. Het vormen van een intergemeentelijk beleidsteam was de uitkomst van de toenmalig betrokken bestuurders en directeuren. Nu zijn er nieuwe spelers op het toneel die hier vraagtekens bij hebben. De argumentatie dat ook Harlingen en Waadhoeke onvoldoende massa hebben als ze lokaal zelfstandig beleid maken wordt in twijfel getrokken. Omdat het ontbreekt aan overtuiging en geloof is de samenwerking bijna al gedoemd te mislukken.

## **Vanaf het eerste moment was er onduidelijkheid over de opdracht van het intergemeentelijk beleidsteam**

Het compromis sijnpelde ook door in keuzes over (de governance van) het construct. Doelstelling, werkwijze en rollen waren beperkt uitgewerkt. De uitwerking bleef impliciet om zoveel mogelijk de verschillende belangen te bedienen. Dit heeft geleid tot verschillende verwachtingen van zowel gemeenten richting het beleidsteam, maar ook van het beleidsteam richting de vier gemeenten. Daarmee stond en staat de werkwijze van het team al vanaf het eerste moment ter discussie en is het team zoekende. Het maakt ook dat zoveel randvoorwaarden nog niet goed zijn (in)geregeld.

## **De verhouding regionaal of lokaal staat op spanning**

Er werd besloten dat het intergemeentelijk beleidsteam waar mogelijk regionaal beleid en waar wenselijk lokaal beleid maakt vanuit de gedachte dat het sociaal domein veelal bovenlokale vraagstukken kent. Sinds de komst van het intergemeentelijk beleidsteam

worden meer lokale beleidskeuzes gemaakt dan voorheen, dat merkt ook de Dienst. Alsnog zijn er gemeenten die het gevoel hebben dat er te weinig ruimte is voor lokale uitwerking. Dit wordt versterkt doordat er geen lokale aanspreekpunten in het team zijn benoemd. Het hoeft niet problematisch te zijn dat de verhouding regionaal/lokaal gaandeweg (verder) verschuift. Het intergemeentelijk beleidsteam kan in principe vanuit beide invalshoeken werken. Wel vergt het expliciete intergemeentelijke keuzes over capaciteit en prioriteit, want meer lokaal vergt ook meer inzet die dan niet voor andere vraagstukken kan worden ingezet. Opmerkingen over 'als we het zelf zouden doen had het wel gekund' ondermijnen de afwegingen die het intergemeentelijk team probeert te maken. Het is niet reëel dat de capaciteit die het team ontwikkelt voor specifieke kennisgebieden kan bestaan wanneer iedere gemeente alle vraagstukken lokaal zou aanvliegen.

## **Eigenaarschap en hitteschild op hoog-ambtelijk niveau ontbreekt**

Ten tijde van de voorbereiding en omvorming was het directeurenoverleg een belangrijke aanjager voor de verandering. Ook werd hier altijd getracht de balans tussen lokaal en regionaal te bewaken. Na de start van het intergemeentelijk beleidsteam zijn een aantal nieuwe gezichten op het toneel gekomen en is dit overleg 'uit het oog verloren'. De gemeentesecretarissen vervullen niet meer in gezamenlijkheid de rol van eigenaar of ambassadeur van het intergemeentelijk beleidsteam. Ook het fungeren als 'hitteschild' tussen bestuurders en medewerkers wordt hier niet meer vormgegeven. Prioritering moet via lokale lijnen worden gezocht. Dit stimuleert de teamleider het regionale belang te 'verdedigen' wat tot onvrede en negatieve beeldvorming over het team leidt. Ook de bijzondere managementconstructie tussen teamleider en twee managers Sociaal Domein van de grootste gemeenten helpt niet mee. Het eigenaarschap en hitteschild krijgt ook op dit niveau slechts gedeeltelijk vorm. (Het prioriteren van) lokaal en regionaal lijkt hiermee vaker op spanning te staan dan de meeste betrokkenen tijdens deze reflectie wenselijk achten.

# Conclusies (2)

## **Ook bestuurlijk wordt er weinig intergemeentelijk gestuurd**

In de nieuwe situatie zou een portefeuillehoudersoverleg ingezet worden om op bestuurlijk niveau af te stemmen en samen te werken. Dit komt niet goed van de grond. Vanuit bestuurlijk oogpunt valt de agendering tegen en ambtelijk ziet men dat het gremium vooral wordt gebruikt om onvrede te uiten over het onvoldoende inspelen op lokale wensen. Juist hier moet de afweging tussen wat regionaal kan en lokaal wenselijk is worden gemaakt voorzien van inhoudelijke argumentatie en analyse over de uitvoerbaarheid.

## **De onduidelijke opdracht maakt dat de randvoorwaarden nog niet goed zijn ingevuld**

De voorbereiding en start zijn rommelig verlopen. De kwartiermaker werd niet de teamleider en in de overgang tussen deze twee functionarissen is een soort vacuüm periode ontstaan. Er was weinig 'papier' om op terug te vallen, waardoor met verschillende verwachtingen is gestart en randvoorwaarden zijn ingevuld. Ook nu is het vanwege de onduidelijke status moeilijk keuzes maken wat betreft de verbetervoorstellen die zijn uitgewerkt: gaan we nu voor een echt intergemeentelijke en dus flexibele werkwijze (dus alles volgens 4 systemen en werkwijzen) of mag het team dit ook vanuit één gemeente doen. In deze afweging lopen verschillende belangen door elkaar, zoals voldoende lokaal verbonden zijn en aantrekkelijk werkgeverschap. Over dit laatste uiten vrijwel alle betrokkenen hun zorgen: is dit een aantrekkelijke werkplek en kunnen we de benodigde kwaliteit aantrekken en behouden? Ook wij maken ons hier zorgen om. Dit niet vanwege het inhoudelijke werk (of dit nu regionaal en ook lokaal is), maar vanwege de sturing en governance. Het team kent een positieve teamspirit en het is zichtbaar dat medewerkers die voor het team kiezen ook echt graag hiervoor aan de slag zijn.

## **Focus naar binnen doet buiten tekort**

Omdat de randvoorwaarden nog in ontwikkeling zijn, gaat veel aandacht naar het organiseren en de 'binnenkant' van het team. Dit terwijl het beleidsteam via de beleidscyclus ontwikkelingen van buiten wil ophalen en in samenwerking met het buiten tot beleid wil

komen. Enerzijds betekent dit dat taakverdeling en afstemming tussen beleid en de overige (keten)partijen nog niet goed staat. Er gaat nu veel tijd verloren aan afspraken maken wie wat doet, bijvoorbeeld in de samenwerking met de aanpalende beleidsterreinen en lokale gebiedsteams. Ook de overleggen met bijvoorbeeld de Dienst over ontwikkelingen a.h.v. casuïstiek zijn nog niet naar tevredenheid. Daarnaast is onduidelijk hoe de aansturing van de Dienst nu precies wordt vormgegeven. Wie beheert en bewaakt de doelstellingen? Het is voor de Dienst daarmee niet eenvoudig goed en tijdig te reageren op (lokale) behoeften van de gemeenten – zij staat meer op afstand dan voorheen en zoekt zelfstandig ingangen om de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van keuzes af te stemmen. Tegelijkertijd moet de Dienst beseffen dat het niet meer wordt zoals vroeger. Een goede uitvoeringstoets is belangrijk, maar de ruimte voor meer lokale beleidskeuzes vergt ook meer lokaal op maat gemaakte uitvoering.

## **Al het voorgaande leidt tot (verschillende gradaties in) onvrede**

Niemand is tevreden met hoe het nu gaat, toch zijn hier verschillende gradaties in waarneembaar. Aan de ene kant van het spectrum de bestuurders van Harlingen. Zij ervaren verlies en zijn echt ontevreden omdat zij hun lokale wensen onvoldoende tot uiting zien komen. Ook de Dienst uit haar ongenoegen en ervaart afstand tot de gemeenten door tussenkomst van het intergemeentelijk beleidsteam en meer diverse (momenten van) eisen aan de dienstverlening die moeilijk vorm te geven zijn. Aan de andere kant van het spectrum betrokkenen die aangeven dat iedere verandering rimpeling kent en met een aantal gerichte aanpassingen het team beter tot zijn recht kan komen. De medewerkers die werken in het intergemeentelijk beleidsteam vinden het belangrijk en zien inhoudelijk de meerwaarde van het intergemeentelijk werken. Ook daar waar het lokale vragen betreft. Dit wordt ook als uitdagend ervaren. Wel zijn zij zeer ontevreden over de aansturing en het eigenaarschap. Wanneer dit niet verbeterd is het voor hen niet aantrekkelijk genoeg meer.

# Conclusies (3)

## Ondanks alles worden er wel resultaten geboekt

Een belangrijke conclusie die niet onderbelicht moet blijven. Er worden meer lokale beleidskeuzes gemaakt en de gemeenten zijn over het algemeen tevreden met de beleidsstukken die het team maakt. Volgens sommigen is er ook echt verbetering ten opzichte van de situatie voor 2021. Er is meer gelegenheid om lokaal beleidskeuzes te maken en de raad wordt in toenemende mate betrokken. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht of de gemeenteraden daarmee daadwerkelijk meer grip ervaren.

## Meer couleur locale, minder uitvoerbaar?

Als we uitzoomen en de uitkomsten van deze evaluatie nader beschouwen zien we dat een nieuw mechanisme op gang komt. Voorheen werd beleid binnen de gemeenschappelijke regeling uniform opgesteld en regionaal ingegeven. De gemeenschappelijke regeling 'beschermt' het regionale en de bestuurders van de vier gemeenten konden onderling en gezamenlijk tot aanpassing van dit regionale beleid besluiten. Met de wens om meer ruimte te hebben voor lokale beleidskeuzes is nu het intergemeentelijk beleidsteam 'speelbal' geworden tussen de afweging iets wel/niet vanuit lokaal oogpunt uit te werken. Dit leidt af van de vraag of bij een lokale beleidskeuze de uitvoerbaarheid (en het perspectief van de Dienst) voldoende wordt meegenomen en (vier) lokale keuzes ook uitvoerbaar zijn. Een goede uitvoeringstoets bij het opstellen van beleid is hierbij cruciaal. Door het uitvlechten van beleidstaken bij de Dienst is de beweging om meer lokale beleidskeuzes te maken ingezet, in lijn met de wens meer te kunnen sturen. Het is echter de vraag of daarmee de uitvoering waar men doorgaans zeer tevreden over was (en die nog steeds regionaal georganiseerd is) overeind kan blijven. Na anderhalf jaar is het nog te vroeg hier conclusies over te trekken, maar het verdient aanbeveling hier goed op te letten.



# Aanbevelingen

# Aanbevelingen

Een samenwerking is volgens ons kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een gezamenlijke ambitie. Het is zaak om daarvoor de juiste condities te scheppen. Wij constateren dat dit nu niet het geval is.

Het waarom, de ambitie van de samenwerking, staat onder druk. Er zijn veel verschillende argumenten opgeschreven waarom deze samenwerking nodig is, maar welke is nu echt het belangrijkste en wordt ook echt doorleefd? Is dat inhoudelijk? Of is dat het verminderen van de kwetsbaarheid? En is samenwerken dan betekenisvol genoeg? Beantwoording van deze vraag ligt vóór het maken van een keuze tussen verschillende toekomstperspectieven.

Nu de beleidstaken uit de gemeenschappelijke regeling zijn gehaald en de Dienst een bedrijfsvoeringsorganisatie is, is het een verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisaties om de beleidsvoorbereiding goed in te richten. En dus ligt het primaat voor vervolgstappen (in eerste instantie) bij de gemeentesecretarissen. Wij adviseren deze gemeentesecretarissen dan ook dringend om:

- **een gesprek te organiseren met de gemeentesecretarissen en de managers sociaal domein en met elkaar eerlijk te bespreken of de intrinsieke motivatie aanwezig is om samen verder te gaan. En zo ja, wat is dan de kern van die motivatie is en op welke wijze het intergemeentelijk beleidsteam daaraan kan bijdragen.**

Durf te gaan staan voor de uitkomst van dit gesprek. Zowel naar bestuurders als naar medewerkers. Werk de conclusie uit en stel een voorstel op waarin een helder perspectief wordt uitgewerkt. In onze beleving zijn er, afhankelijk van de uitkomsten van dit gesprek, 2 toekomstperspectieven mogelijk:

- *1: de intergemeentelijke samenwerking doorontwikkelen en optimaliseren*
- *2: de intergemeentelijke samenwerking ontvlechten en de beleidstaken lokaal organiseren*

De perspectieven werken we op de volgende pagina's uit. De beide perspectieven zijn geen compromis meer, maar reëel en meer solide dan de huidige werkwijze. Er zijn nog andere toekomstperspectieven te ontwerpen, namelijk het beleid weer onderbrengen bij de Dienst (en opnieuw overgaan naar een openbaar lichaam) of een ander samenwerkingsverband op regionaal niveau zoeken. Op basis van de gesprekken denken wij dat dit niet aansluit bij de (meer) lokale behoeften en oorspronkelijke opdracht van de gemeenteraden.

## Aanbevelingen (2)

Wij constateren dat er de komende jaren nog meer ontwikkelingen op stapel staan als gevolg van nieuwe wetgeving (zoals de Wet aanpak meervoudige problematiek (Wams)), de vergrijzing, armoede en een toenemend aantal complexe casussen. Het wordt alleen maar moeilijker om op deze vraagstukken lokaal te kunnen reageren. Dit wordt verder bemoeilijkt door de krappe arbeidsmarkt. Kortom, gelet op de omvang en de complexiteit van de opgaven die er zijn én nog gaan komen in het sociaal domein is perspectief 1 – objectief beschouwd – het meest toekomstbestendige perspectief. Uit deze evaluatie blijkt ook dat inhoudelijk gezien het team mooie resultaten boekt en gemotiveerd is om hier te werken. Tegelijkertijd is versterking en optimalisatie noodzakelijk om er daadwerkelijk een toekomstbestendige organisatie van te maken.

Op het moment dat de conclusie van het gesprek is dat de wil om samen te werken onvoldoende aanwezig is, dan rest er wat ons betreft niets anders dan ontvlechten (perspectief 2). Dit omdat wij ervan overtuigd zijn dat het willen een randvoorwaarde is voor succesvol samenwerken.

Daarmee is dit eerste advies – kom tot een gesprek waarin jullie elkaar recht in de ogen kijken - ook het belangrijkste advies. Op de volgende bladzijde werken wij uit hoe volgens ons de perspectieven op hoofdlijnen er uit kunnen zien. Maar elke optie kent nadelen/risico's die tot uiting zullen komen en deze nadelen zijn alleen (min of meer) overkomelijk als de mensen in de samenwerking bereid zijn er voor te werken. Kortom, durf een expliciete keuze te maken over de toekomst van deze samenwerking.

Los van de keuze die gemaakt worden willen wij ook benadrukken dat de beleidsmedewerkers uit het intergemeentelijk beleidsteam gebaat zijn bij en ook behoefte hebben aan duidelijk opdrachtgeverschap, zekerheid en een prettige werkomgeving. Heb oog voor de gevolgen van de keuze en het proces wat volgt om te komen tot het gewenste perspectief. Dit vereist goed samenspel tussen de directies en het management van het intergemeentelijk beleidsteam.



# Aanbevelingen (3)

## **Perspectief 1 – Intergemeentelijk samenwerken optimaliseren**

### **Waarom?**

De overtuiging is dat er inhoudelijk vooral een gezamenlijke opgave is in het gebied. Niet alleen als het gaat om het ontwikkelen van beleid(sproducten), maar ook als het gaat om het sturing geven aan samenwerkingsverbanden zoals (maar niet beperkt tot) de Dienst. Zo kan in huis zelf de afweging worden gemaakt tussen maatwerk/uitvoerbaarheid en is er meer grip voor de gemeenten. Alsnog zullen in dit toekomstperspectief keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van capaciteit: de complexiteit en hoeveelheid wet- en regelgeving maakt dat niet alles kan. Met het (dan grotere) team zijn er wel meer mogelijkheden om ook echt verschil en inspirerend beleid te maken in de meer specifieke specialismes.

### **Hoe?**

De doorontwikkeling van het intergemeentelijk beleidsteam heeft wat ons betreft betrekking op twee aspecten: sturing & governance en organisatie. Wij sluiten bij deze aanbevelingen voor een deel aan bij de eerste uitwerking van ideeën in het document *Tussenevaluatie (presentatie Directeurenoverleg) van 20 september 2021*.

NB. Wat ons betreft wordt ook lokaal welzijnsbeleid in het intergemeentelijk beleidsteam opgepakt. Het intergemeentelijk beleidsteam is dan eenduidig verantwoordelijk voor al het beleid in het sociaal domein.

#### *Sturing & governance*

- Stel een samenwerkingsovereenkomst op waarin de opdracht van het team en de intergemeentelijke sturing helder wordt vastgelegd.
- Richt een intergemeentelijk portefeuillehoudersoverleg in voor bestuurlijk opdrachtgeverschap wat iedere maand bij elkaar komt. Aanwezig zijn de bestuurders, de manager\* van het intergemeentelijk beleidsteam en de managers sociaal domein.

Agendalid zijn de beleidsmedewerkers. Het voorzitterschap wordt roulerend ingevuld door één van de gemeentesecretarissen.

- Richt een intergemeentelijk directeurenoverleg in voor ambtelijk opdrachtgeverschap. Dit is ook de agendacommissie voor het portefeuillehoudersoverleg en het opdrachtgevend overleg voor de Dienst. Aanwezig zijn de vier gemeentesecretarissen, de managers en agendalid zijn de beleidsmedewerkers en directeur (en/of medewerkers) van de Dienst. De gemeentesecretarissen zijn ook opdrachtgever voor de optimalisatie van het beleidsteam en de samenwerkingsovereenkomst met de Dienst. Zij besluiten hier over voorstellen. NB: als de samenwerking in rustiger vaarwater terecht komt, kan de aanwezigheid van de gemeentesecretarissen worden teruggeschroefd en het ambtelijk opdrachtgeverschap gedelegeerd worden naar de managers.
- \*Laat het team aansturen door een manager die op gelijkwaardig niveau is gepositioneerd als de (huidig) managers sociaal domein in Waadhoeke en Harlingen. Deze manager wordt verantwoordelijk voor de beleidsvorming en regie op de samenwerkingsverbanden in het sociaal domein. De complexiteit en de zwaarte van de functie om voor vier gemeenten beleid te maken en af te stemmen met de uitvoering is voldoende onderbouwing voor deze keuze. Dit betekent dat de huidige managers sociaal domein van Waadhoeke en Harlingen een deel van hun taken overdragen en meer sec verantwoordelijk zijn voor de lokale uitvoering (en/of andere lokale beleidstaken).

# Aanbevelingen (4)

## Organisatie

Wij adviseren in dit toekomstperspectief het team bij één gemeente (formeel en administratief) onder te brengen. Dit betekent:

- Kies voor één gemeente
- Het huidige personeel kan kiezen of ze een nieuw dienstverband aangaan bij de betreffende gemeente of via detachering deelnemen. Nieuw personeel komt in dienst.
- Benoem 3 senior beleidsregisseurs voor ieder domein die inhoudelijk aanspreekpunt zijn voor bestuurders van alle vier de gemeenten en verantwoordelijk zijn voor verbinding horizontaal (met en binnen gemeenten) en verticaal in de keten.
- Ga verder met de uitwerking van een interdisciplinaire schil (Financiën, Communicatie en Juridische Zaken) naast het beleidsteam, met medewerkers die een intergemeentelijke opdracht hebben. De jurist schakelt bijvoorbeeld ook met de juridisch adviseurs van de Dienst en adviseert vanuit vier lokale contexten. HR is niet meer nodig. Trek daarnaast ondersteuning aan die helpt bij de lokale besluitvormingsprocessen en –archivering.
- Richt processen in voor afstemming met de gebiedsteams en samenwerking met de Dienst. Onderdeel hiervan is een uitvoeringstoets.

## Wat?

Een aantal documenten is behulpzaam voor intergemeentelijke aansturing en het (inzichtelijk) maken van afwegingen voor de inzet van de beleidsmedewerkers.

- Stel een jaarplan op waarin de opdracht van het beleidsteam voor dat jaar wordt vastgesteld. Eén vast moment in het jaar worden de lokale beleidswensen en alle te voorziene ontwikkelingen op een rij gezet, het beleidsteam doet een voorstel voor de prioritering en ambtelijk en bestuurlijk wordt dit vastgesteld. Het jaarplan wordt ieder kwartaal getoetst en zo nodig bijgesteld op basis van inzichten over benodigde inzet of veranderende prioriteiten. Behulpzaam is een afwegingskader per gemeente op te nemen waarin inhoudelijk duidelijk is aangegeven wanneer beleid lokaal gewenst is.
- Leg vaker in beleidsvoorstellen uit hoe de keuze voor bepaalde (regionale of lokale)

uitwerking tot stand is gekomen. Zo wordt het voor bestuurders en gemeenteraden eenvoudiger om te zien waar er sprake is van een compromis tussen verschillende belangen. Dit kan ook vanuit uitvoerbaarheid zijn.

- Stel een samenwerkingsovereenkomst op met afspraken over de samenwerking met en aansturing van de Dienst. Hierin worden afspraken vastgelegd over de overleggen met de Dienst en de uitvoeringstoets.

## Risico's

- De huidige ervaringen wijzen uit dat eenduidige sturing vanuit de vier gemeenten niet vanzelfsprekend is. De gemeentesecretarissen zullen een actieve rol moeten innemen tussen bestuur en organisatie om te bewaken dat dit wel gebeurt.
- Een van de terugkerende punten van discussie bij een dergelijke samenwerking betreft de verdeling van capaciteit over de samenwerkende gemeenten: 'wie het hardste roept, wordt het snelst geholpen' is een veelgehoorde klacht. Dit vraagt transparantie en duidelijkheid van om te beginnen de manager van het team. Aan de voorkant door in kaart te brengen hoeveel capaciteit voor wie en voor wat beschikbaar is, bij besluitvorming door de afwegingen toe te lichten en achteraf door te laten zien wat de resultaten zijn.

# Aanbevelingen (5)

## *Perspectief 2 – Ontvlechten en lokaal organiseren*

### **Waarom?**

De overtuiging is dat lokale capaciteit nodig is om voldoende invulling te kunnen geven aan lokale wensen en ambities. In dit toekomstperspectief moeten lokaal keuzes worden gemaakt over de inzet van capaciteit: de complexiteit en hoeveelheid wet- en regelgeving maakt dat niet alles kan.

### **Hoe?**

- Lokaal organiseren van de beleidstaken is voor de eilanden onmogelijk. Voor hen zal één van de grotere gemeenten het beleid moeten maken.
- Voor de gemeenschappelijke regelingen en specifieke beleidsdomeinen is het alsnog aannemelijk dat de gemeenten samen willen optrekken, evenals voor grotere beleidsontwikkelingen zoals Grip op Wmo of de herstelagenda Jeugd. Hiervoor zal een meer projectmatige structuur moeten worden uitgewerkt.
- Per gemeente dient uitgewerkt te worden op welke wijze de inbedding van de beleidstaken zal plaatsvinden. Vervolgens zal gezamenlijk tot een ontvlechting moeten worden gekomen. Hiervoor dienen in ieder geval de volgende activiteiten plaats te vinden:
  - Hanteer de eerdere verdeelsleutel voor het verdelen van capaciteit uit het beleidsteam over de vier gemeenten vast en breng ze daar vervolgens onder.
  - Stel een samenwerkingsovereenkomst op tussen Waadhoeke en/of Harlingen en de eilanden, waarbij het beleidswerk voor de eilanden wordt verdeeld over Waadhoeke en/of Harlingen.
  - Bepaal per gemeente voor welke beleidsterreinen alsnog regionale afstemming nodig is en richt een aantal projecten of overleggen in waar dit kan plaatsvinden
  - Bepaal welke bestuurlijke afstemming dan nog nodig is en richt hiervoor een overleg in.

### **Risico's**

- Het duurzaam voldoende gekwalificeerde capaciteit hebben om voor/binnen vier gemeenten de gewenste taken kwalitatief te vervullen én gezamenlijk het opdrachtgeverschap richting uitvoeringsorganisatie én gezamenlijk optrekken richting overige samenwerkingsverbanden te organiseren. De kwaliteits- en efficiencyimpuls gaat verloren. Probeer op ambtelijk niveau de contacten warm te houden, door informatie uit te wisselen en ieder jaar opnieuw te agenderen hoe op welke onderwerpen samen te werken. De gemeentesecretarissen zullen een actieve rol moeten innemen tussen bestuur en organisatie om te bewaken dat medewerkers niet overvraagd worden.
- In verlengde van bovenstaande en beperkte gezamenlijke aansturing van de Dienst komt de uitvoerbaarheid van lokale beleidskeuzes onder druk te staan. De Dienst zal hiervoor gehoor proberen te vinden bij de vier gemeenten apart. De vraag is wie dan 'speelbal' wordt en of de inhoudelijke beleidsmatige argumentatie voldoende in ogeschouw wordt genomen. Er zal alsnog afstemming nodig zijn om hier op in te spelen (wat ten koste gaat van de beperkte capaciteit van de lokale beleidsmedewerkers).
- Het behoud van de huidige medewerkers als gevolg van een nieuwe reorganisatie. Communiceer helder over het waarom van deze keuze en betrek de huidige medewerkers bij de uitwerking van dit toekomstperspectief en inregelen van de projectmatige samenwerking.



TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.



████@tg.nl



████@tg.nl

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden veeleevoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.



Impact op morgen.

# Bijlage I – overzicht gesprekspartners

## Intergemeentelijk beleidsteam:

- *beleidsadviseur*
- *teamleider*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*
- *beleidsadviseur*

## De Dienst:

- *teamleider financieel beheer*
- *directeur*
- *teamleider Wmo en Jeugdwet*

## Waadhoeke:

- Jeroen Ijkema *gemeentesecretaris*
- *beleidsadviseur*
- Marja van der Meer *wethouder*
- *manager sociaal domein*
- René de Vries *wethouder*

## Harlingen:

- Stella van Gent *gemeentesecretaris*
- Erik de Groot *wethouder*
- *manager sociaal domein*
- Paul Schoute *wethouder*
- Hendriek Sijtsma *wethouder*

## Terschelling:

- Jeltje Hoekstra *wethouder*
- Hetty de Jong *gemeentesecretaris*

## Vlieland:

- Anne Adema *gemeentesecretaris*

# Bijlage II – overzicht documentstudie

## *Vorming intergemeentelijk beleidsteam*

- **Notitie sturing sociaal domein** | BMC | 4 november 2018
- **Beslisdocument sturing sociaal domein Noardwest Fryslân** | 12 juni 2019
- **Implementatieplan bedrijfsvoeringsorganisatie sociaal domein NW Fryslân en scenario's beleid en participatie** | 29 augustus 2019
- **Raadsvorstel sturing sociaal domein Noardwest Fryslân** | 31 oktober 2019
- **Lokaal verbonden, samen sterk - Uitwerking scenario's vorming beleidspool Sociaal Domein** | 28 mei 2020
- **Memo vorming beleidsteam t.b.v. directeurenoverleg** | 11 september 2020
- **De beleidspool – van inhoud naar vorm** | 14 oktober 2020
- **Infographic beleidspool** | datum onbekend

## *Intergemeentelijk beleidsteam in werking + herijking*

- **[Voorbeeld] Agenda Poho overleg** | 22 juli 2021
- **[Voorbeeld] Agenda Poho overleg** | 15 december 2021
- **Uitvoeringsagenda Grip op Wmo 2022-2024** | niet bekend
- **Jaarplan 2022** | december 2021
- **Oplegger Jaarplan 2022 | 7 december 2021**
- **Verslag adviescafé** | 7 juli 2022
  
- **Memo Stavaza intergemeentelijk beleidsteam** | september 2021
- **Tussenevaluatie (presentatie Directeurenoverleg)** | 20 september 2021
- **November 2021: besluit doorontwikkeling door gemeentesecretarissen** | datum onbekend
- **Memo stand van zaken plan van aanpak doorontwikkeling intergemeentelijk beleidsteam** | 16 februari 2022