

# BIJLAGE A BESTUURLIJKE OPLEGGER

## Uitwerking deelproject DVO's als onderdeel van de Inhoudelijke Stip op de Horizon

### *Actueel*

Bijgaande bestuurlijke oplegger bij de DVO stukken komt voor een deel overeen met de stukken welke uw college heeft gepasseerd op 7 december 2021. Dat is met een reden zo gedaan. Nadat u straks op 1 maart a.s. de DVO's heeft vastgesteld zullen wij de raden ook meenemen in het doorlopen proces en het eindproduct, en ook een kijkje in de toekomst geven. Bijgaand oplegger gaat de raden daar bij helpen. Heeft u de stukken van 7 december 2021 nog paraat dan raden wij u aan direct door te gaan naar de paragraaf 'Voorliggende concept resultaat'.

### *Aanleiding deelproject DVO's*

Het project "Inhoudelijke stip op de horizon" is één van de onderdelen van het programmaplan Samen Sterk. In het programmaplan wordt een voorzet gegeven om de bestuursopdracht van 2 juni 2021 en de doelen concreter te maken. De bestuursopdracht is gebaseerd op het rapport van Berenschot BUCH-gemeenten samen in zee (Evaluatie BUCH samenwerking) van 27 augustus 2020.

Uw vier colleges hebben uitgesproken dat U de aanbevelingen uit het rapport van Berenschot onderschrijven. De stip op de horizon is geen bestuurlijke fusie. U wilt inzet plegen om de werkorganisatie te verbeteren en de kansen te grijpen die Berenschot heeft aangegeven.

Belangrijke elementen die door de colleges hierin worden genoemd zijn (met betrekking tot het door Berenschot genoemd onderdeel 'kosten en wijze van samenwerken'): verschil in tempo moet mogelijk zijn, versnellen of vertragen moet kunnen. Werk de basis en pluspakketten goed uit, laat dat onderdeel zijn van het dienstverleningsovereenkomst (DVO). Om voor alle partijen duidelijkheid te geven zijn er stevige en langjarige afspraken nodig over het basispakket. Versnellen of vertragen mag geen schade toebrengen aan die basis, dat zou dan alleen de plustaken mogen raken.

Voordat we met het voorliggende deelproject wordt verder gegaan is het dus belangrijk om te vermelden dat de overige door Berenschot genoemde onderdelen welke vallen onder het project 'Stip op de Horizon' ook een plaats hebben gekregen in het programmaplan Samen Sterk, maar op dit moment niet voorleggen.

De volgende 5 beoogde resultaten vanuit de bestuursopdracht van de colleges zijn met betrekking tot uitwerking van de basis en pluspakketten met het oog op bovenstaande geformuleerd:

#### Tot eind 2021:

- 1) Is de basisdienstverlening vastgesteld in termen van resultaten (ook kwalitatief), tempo en inzet van middelen. Daarbij is aangegeven bij welke dienstverleningsonderdelen per gemeente een verschillend uitvoeringsniveau kan worden gehanteerd en geleverd.
- 2) Is al een stap gemaakt in een nadere detaillering van de DVO's.

#### Uiterlijk een jaar nadat het laatste college na de verkiezingen van maart 2022 is geïnstalleerd:

- 3) Zijn de gezamenlijke beleidsambities van de vier gemeenteraden bepaald, waarbij de gezamenlijkheid zit op gewenst resultaat en tempo. Dit is uitgewerkt in concrete gezamenlijke opgaven in termen van te behalen doelen, inzet van middelen, governance en politiek bestuurlijke vertegenwoordiging.

- 4) Zijn de lokale beleidsambities in termen van gewenst resultaat, tempo en inzet van middelen bepaald en is bepaald welke van deze ambities binnen het basispakket kunnen worden uitgevoerd en welke uitgevoerd worden als plustak.
- 5) Is per gemeente een DVO opgesteld waarin naast de gelijklopende uitgangspunten voor levering van het basispakket de keuzes zijn neergelegd over de op basis van de bij punt 1 gemaakte kwaliteitsniveaus en de krachtens punt vier bepaalde plustaken.

In het rapport van Berenschot (BUCH-gemeenten samen in zee) wordt in het kort de totstandkoming geschetst van de huidige vigerende dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), die zijn gesloten tussen de gemeenten en werkorganisatie:

- In het bestuurlijk ontwerpdocument van 2016 is sprake van DVO's als een belangrijke schakel tussen organisatie en afzonderlijke gemeentebesturen. Hierin moest worden vastgelegd wat het basispakket (de huidige taken per gemeente) is en welke plustaken worden afgenomen.
- In eerste instantie is ervoor gekozen om in de DVO's met de gemeenten het standaardpakket niet op te nemen, maar uit te gaan van vertrouwen.
- In het verbeterplan wordt onder de noemer van meer zakelijkheid geadviseerd om alsnog op basis van bekende gegevens het standaardpakket te bepalen en deze gezamenlijk met eventueel meerwerk vast te leggen in een vast te stellen DVO. Dit houdt ook in dat meerwerk of nieuw beleid via een nog nader te bepalen proces moet worden vastgesteld.
- In 2019 is een nieuw model DVO aan het bestuur aangeboden dat gebruikt kan worden in de afstemming met de gemeenten. Bij de DVO is een termijnkalender gevoegd waarin is opgenomen wanneer welke producten aan de gemeenten worden aangeboden. Naar aanleiding van het afstemmingsoverleg wordt bij de DVO vastgelegd welk meerwerk door de gemeente wordt betaald. De DVO heeft een looptijd van ongeveer twee jaar.

## *Achtergrond*

Berenschot merkt over de DVO's het volgende op:

- Het fenomeen DVO leeft echter (nog) niet als middel om te sturen op de dienstverlening aan de eigen gemeente en als instrument om de capaciteit te verdelen. Ook worden zij als te globaal ervaren.
- Hier en daar hoorden we capaciteit(verdelings)vraagstukken: er wordt meer ambtelijke inzet gevraagd dan er beschikbaar is. De markt heeft dit ook niet beschikbaar en vaak voor fors hogere kosten. Dit vraagstuk betreft kwantiteit en kwaliteit: er wordt "gevochten om de beste projectleiders". De organisatie reageert met meer zakelijkheid en transparantie: in de portefeuillehouder overleggen wordt ook het capaciteitsvraagstuk neergelegd. Echter, wanneer een wethouder doordrukt en alsnog capaciteit krijgt, werkt dit verhogend op de werkdruk (en daarmee verlagend op kwaliteit). De meerwaarde van de DVO's wordt in dit kader (nog) niet gevoeld. Prioriteren bij schaarste zal dan ook een noodzaak zijn. Dit zou bij voorkeur BUCH breed moeten plaatsvinden op specifieke taakvelden.
- De bestuurders ervaren nog geen goede aansluiting met de organisatie over de doelen die zij hebben te verwezenlijken. Transparantie en zakelijkheid (via de DVO) kunnen helpen om de capaciteitsvraagstukken op te lossen. Dit mag echter niet

ontaarden in controledrift en/of het kiezen van een eigen weg (bijvoorbeeld door inhuur van eigen capaciteit).

- Geef gemeentesecretarissen een rol binnen de samenwerking als opdrachtgever en laat hun sturen op de DVO's.

Dit voorstel is gericht op de korte termijn (tot eind 2021/begin 2022). Voor de activiteiten en resultaten tot eind 2022 zal een nieuw plan van aanpak opgesteld worden voor de doorontwikkeling van de DVO's.

### ***Doelstelling en resultaat van het project tot eind 2021/begin 2022***

Dit project moet worden gezien als de eerste stap in de verfijning en verduidelijking van de DVO's. Met de verkiezingen in maart 2022 in aantocht, zullen er per gemeente nieuwe coalities ontstaan met nieuwe speerpunten. Dit betekent dat na de verkiezingen de speerpunten en benodigde capaciteit opnieuw moet worden bepaald. Dit zal in een nieuw plan van aanpak (in eerste instantie langs de kadernota's 2023 en later de programma-begrotingen 2023) worden vorm gegeven.

#### **Praktische situatie 2022:**

Zoals hierboven beschreven is het jaar 2022 voor wat betreft de DVO uitvoering betreft een tussenjaar. Na de verkiezingen is de verwachting dat vier nieuwe colleges alles op alles zullen zetten hun doelstellingen te verwoorden in de kadernota's 2023 welke voor- of net na de zomer het licht zullen zien. Dit zal de basis worden voor de verbeterde DVO's 2023 zoals als einddoel voor het deelproject DVO's binnen de 'Inhoudelijke stip op de horizon' zijn voorzien.

#### **Doelstelling**

De huidige DVO's actualiseren en hierin een duidelijker onderscheid te maken wat de basistaken zijn en wat de plustaken per gemeente zijn.

#### **Resultaat**

1. Geactualiseerde DVO (2022) per gemeente.
2. Beschrijving van de basistaken en hierbij inzichtelijk de beschikbare capaciteit.
3. Beschrijving van de plustaken en bijbehorende middelen.
4. Overzicht van de belangrijkste speerpunten per gemeente voor het jaar 2022 en de benodigde capaciteit.

### ***Voorliggende concept resultaat***

In het voorliggende concept resultaat zijn bovengenoemde 4 resultaten uitgewerkt. Na bespreking in uw college van 8 februari 2022 zijn de stukken voor het vaststellen van de DVO's gereed gemaakt. Op 1 maart 2022 liggen de definitieve DVO's bij uw vier colleges voor ter ondertekening.

#### 1) Geactualiseerd DVO (2022) per gemeente

De bestaande DVO's zijn geactualiseerd en de definitie van (uniforme) taken is vervangen door 'basisdienstverlening'. De afspraken om te komen tot gezamenlijk afgestemde DVO's via het afstemmingsoverleg worden duidelijker beschreven en gedefinieerd. Het eerste overleg zal jaarlijks plaatsvinden aan de hand van de vastgestelde kadernota's van de vier gemeenten. Een tweede definitief overleg zal plaatsvinden na vaststelling van de programmabegrotingen van de gemeenten. Als integrale stukken zullen middels bijlagen de beschrijving van het compact overzicht taakveldindeling en begrote middelen (bijlage B), de

basistaken met de beschikbare capaciteit (bijlage C), de beschrijving van de plustaken en bijbehorende middelen (bijlage D) en een overzicht van de belangrijkste speerpunten (bijlage E) per gemeente met benodigde capaciteit worden toegevoegd.

## 2) Beschrijving van de basisdienstverlening en hierbij inzichtelijk de beschikbare capaciteit

Voor het beschrijven en rubriceren van de basisdienstverlening is aansluiting gezocht bij landelijk al bestaande indelingen. Dit is mede gedaan om in de toekomst benchmarks te kunnen blijven uitvoeren en bovendien wordt deze landelijke indeling regelmatig geupdate ten aanzien van nieuwe of verdwenen taken aangaande gemeenten. Wij stellen voor de rubricering te gaan hanteren van de BBV-taakveldindeling waarbij o.a. de IV3 Informatievoorziening op dit moment al goed is ingeregeld. Bovendien zijn onze huidige programmabegrotingen ook op deze wijze ingeregeld.

In bijlage B (overzicht taakveldindeling en begrote middelen) tonen wij u aan de hand van de begroting 2022 van de BUCH werkorganisatie deze indeling vanuit financieel oogpunt, waarbij ook per onderdeel de verdeelsleutel is meegenomen en de totale verdeelsleutel zoals hij in dit jaar vigerend is voor de totale bijdrage aan de BUCH werkorganisatie. Het bevestigt waarom de voorgestelde indeling goed werkbaar zou zijn. De inzet van middelen komt namelijk op veel taken goed overeen met de totaalverdeelsleutel. Hierbij is nog geen rekening gehouden met effecten door de kwaliteitsniveaus van dienstverlening. Dat volgt in komende DVO's. In bijlage C treft u de beschrijvingen aan van de basisdienstverlening en de verdeling per gemeente aangaande de hierbij behorende formatie.

## 3) Beschrijving van de plustaken en bijbehorende middelen

In bijlage D treft u de huidige stand van zaken aan betreffende de plustaken die op dit moment door de gemeenten worden afgenomen. De ervaring heeft geleerd dat in de loop der tijd plustaken een structurele invulling kunnen krijgen en zodoende is het van belang dat de afspraken voor de looptijd van deze plustaken periodiek (binnen de p&c cyclus) geactualiseerd moeten worden, zodat de werkorganisatie weet op welke wijze ze deze taak het beste kan inregelen.

## 4) Overzicht van de belangrijkste speerpunten per gemeente voor het jaar 2022 en de benodigde capaciteit

De belangrijkste speerpunten zijn vanuit de programmabegrotingen door de bestuurs-ondersteuners aangeleverd en verwerkt (bijlage E). Op hoofdlijnen is hierbij de capaciteitsvraag bekeken. Uitgangspunt is dat de speerpunten zijn beoordeeld of zij passen in de basisdienstverlening, dit nog even los van of iets geheel nieuw is. Als deze toets negatief uitvalt dan zal de werkorganisatie in overleg met de desbetreffende gemeente moeten bezien of dit als plustaak kan worden aangemerkt en bekostigd of dat er een andere prioriteitsstelling wordt overeengekomen. Veel van de huidige speerpunten zijn uitvoering van bestaande coalitieovereenkomsten of raadsprogramma's. Met het aantreden van de nieuwe colleges zullen de kadernota's 2023 extra goed moeten worden doorgelicht op de gewenste speerpunten. Zitten alle speerpunten in hetzelfde domein? Past dat binnen de 'verdeelsleutel' per gemeente? Dit is dan het soort vragen waar een antwoord op moet worden gegeven.

Het doorlopen van de speerpunten en het afzetten tegen de beschikbare capaciteit is een groot leerproces gebleken. Veel van de zaken waar de verschillende domeinen tegenaan liepen hebben wij voor u uiteengezet in de volgende paragraaf. Dat hebben wij gedaan om u als opdrachtgevers de inzichten te geven waartegen de opdrachtnemers aanliepen bij het inregelen van de DVO systematiek.

## *Verwachtingen/Werking in de praktijk*

Het is goed nogmaals te benadrukken dat bijgaande een groeimodel (richting programmabegrotingen 2023 voor zowel DVO's als de inrichting en verantwoording van alle zaken die daarbij horen) is. Zo is het ook in de opdracht vooraf weergegeven en afgesproken. Ook is het van belang dat de huidige beschreven insteek technisch gezien goed is uit te voeren, maar dat monitoring van de uitvoering (hetgeen vooraf is overeengekomen) voor de werkorganisatie in deze vorm een nieuwe werkwijze vergt die enige tijd kost om goed ingeregeld te raken. Wij zullen als werkorganisatie hier voldoende aandacht aan gaan besteden.

Het rapport van Berenschot geeft ook aan dat dit een logische ontwikkeling is, maar dat tegelijkertijd het verleggen van alle inzichten uit dat rapport naar enkel de verzakelijking door middel van deze DVO's een verkeerde weg zou zijn.

Dat is ook waarom niet voor de systematiek van 'volledig tijdschrijven' is gekozen, maar voor 'niet tijdschrijven, tenzij'.

In de projectgroep Samen Sterk is ook gesproken over de werking van de verdeel-systematiek. Geconstateerd is dat feitelijk sinds de oprichting financieel goed duidelijk is hoeveel vanuit welke gemeente is bijgedragen en dat daaruit de verdeelsleutel een goede werking kent. Dat is wel iets anders dan het kunnen herleiden van de feitelijke formatieverdeling over de gemeenten en de domeinen heen. Een echte nulmeting op dat punt is niet meer goed mogelijk. Wat een steun in de rug kan zijn voor de huidige werkwijze is dat op zeer veel domeinen/teams/projecten de huidige verdeelsleutel dichtbij de werkelijke inzet zit. Bijlage B nogmaals bevestigt dat. Dus kan gevoeglijk de constatering worden getrokken dat alle gemeenten ongeveer krijgen wat ze hebben ingebracht. Dat geldt voor zowel de middelen als de personele inzet. Vanuit de projectgroep hebben wij ons er goed van vergewist dat hier niet naar toe geschreven is, maar dat dit ook de feitelijke situatie is.

Wel goed is hierbij te beseffen dat er momenteel een aantal domeinen zijn (en dat worden er helaas steeds meer) waar schaarste is in bepaalde functies. Dit is overigens ook steeds meer het geval voor beide mogelijkheden: intern of inhuur. Dat heeft een tweetal risico's in zich: enerzijds kan er druk ontstaan op de projecten in de tijd (noodzakelijke prioritering) en anderzijds kan dit leiden tot kostenstijgingen. Incidentele inhuur is nu eenmaal per definitie duurder.

Onderstaand geven wij u een overzicht van de algemene knelpunten welke de domeinen hebben ervaren bij onze uitvraag. Deze knelpunten vergen spoedig forse aandacht omdat anders de opstelling en vooruitgang van de DVO's 2023 in de knel zou kunnen raken. De knelpunten per domein zijn ook wezenlijk anders van elkaar afhankelijk van het type opdracht/product. De huidige speerpunten (te maken DVO afspraken) en de hierbij horende voorstellen worden in bijlage E uiteengezet.

### *Domein Ruimtelijke Ontwikkeling:*

In hoofdzaak worden drie belangrijke voorlopige punten geconstateerd:

#### *1. Niet altijd voldoende capaciteit op piekmomenten*

Om de haalbaarheid te beoordelen van projecten en opgaven moet niet alleen gekeken worden naar de omvang (het aantal uren dat hiervoor beschikbaar is), maar ook naar het moment in het jaar wanneer die capaciteit wordt ingezet. Er kunnen piekmomenten ontstaan en dat knelt bij de inzet van mens en middelen. Dit moet dan ook nog gerelateerd worden aan de vraag van de vier gemeenten(besturen).

#### *2. Organisatie inrichting niet optimaal*

De huidige domein inrichting en ondersteuning is ontoereikend om de diverse data/opdrachten op een adequate, systematische en dynamisch manier te beheren. Alles hangt met (verschillende) incidentele Exceloverzichten aan elkaar. Dat vraagt een onevenredig grote inspanning van mensen uit het primair proces om informatie bij elkaar te

brengen en houden. Door het grote volume pluswerk (inhuur) ten opzichten van de basisorganisatie is er een onbalans ontstaan tussen de hoeveelheid management, bedrijfsvoering ondersteuning voor RO enerzijds en de totale hoeveelheid diensten die wordt geleverd anderzijds. Daarbij sluiten de huidige werkprocessen en teamindelingen niet altijd aan op de taakvelden verdeling. Ten opzichten van die verdeling bestaat een grote versnippering richting diverse teams en opdrachten. Het is daardoor (nog) niet altijd mogelijk capaciteit domein/concern breed bij elkaar op te tellen, en dus de uitvoerbaarheid van een speerpunt vast te stellen.

### *3. Speerpunten zijn niet altijd goed uitgewerkt*

Van sommige speerpunten zijn alleen algemene beleidsuitgangspunten bekend. Er heeft nog geen uitwerking in een opdracht plaatsgevonden. Daardoor is bijvoorbeeld de scope, kwaliteit en gewenste resultaten (SMART) nog onduidelijk en de capaciteit niet in te schatten. Ook in dat geval is de uitvoerbaarheid van een speerpunt (nog) niet vast te stellen.

### *Domein Beheer Openbare Ruimte:*

Een algemeen knelpunt: de afhankelijkheid van het in uitvoering nemen van lopende RO projecten vergt veel afstemming, waardoor een goede raming van het in onderhoud te nemen areaal complex en vaak onvoorzien is.

Een acuut probleem betreft al enige tijd de capaciteit op verkeer en civiel. Dit bestaat uit discrepantie op basistaken (laadpalen problematiek, betaald parkeren, tussentijdse vragen en projecten verkeer en civiel) en een structureel lijkende stroom vanuit RO projecten die de komende jaren zal blijven bestaan. Hier is onze organisatie niet op ingericht. Daarnaast is er geen continuïteit in de lopende RO projecten (zie hierboven RO punt 2) en soms BOR (projecten welke piekmomenten opleveren). Adviezen op verkeer, groen, riool, wegen, O.V. vragen meer capaciteit dan we hebben.

### *Domein SamenLeven:*

Het is lastig om vooral op het gebied van beleid met de gemeenten harmonisatie voorstellen af te spreken. Daar zou op termijn winst te behalen zijn. Planningen door de jaren heen kunnen dan gelijktijdig worden uitgevoerd (met behoud van couleur locale). De toenemende vraag die lastig is te voorspellen geeft regelmatig forse dilemma's, ook op het gebied van extra personeel in relatie tot de vaak niet aanwezige middelen. De groei wordt niet automatisch bijgeplust.

## *Doorontwikkel mogelijkheden 2023 e.v.*

De DVO's 2022 hebben op dit moment het predikaat '20% DVO'. Dat geeft vooral aan dat we er nog lang niet zijn en dat er veel mogelijkheden zijn tot doorontwikkeling. Heel positief aan de DVO 2022 is de bewustwording en het leerproces dat de werkorganisatie heeft doorgemaakt. Het besef dat een meer zakelijke benadering ten opzichte van slechts vertrouwen noodzakelijk is. Maar ook dat het de kunst is hier niet in door te slaan zoals Berenschot ons voorhoudt.

De doorontwikkeling voor 2023 zal drieledig zijn. Aan de eerste kant is het belangrijk een goed instrumentarium te maken waardoor het volgen van de DVO afspraken vorm kan krijgen. Op dit moment is dit nog veel 'handwerk' en is het afhankelijk van slechts weinig personen. Informatievoorziening, databeheersing zijn hierbij de te ontwikkelen onderdelen. Een tweede doorontwikkeling die doorgemaakt zal moeten worden is het beter onderbouwen van de definities: basisdienstverlening en plustaken. Neem nu bijvoorbeeld de basisdienstverlening. Daarin is het voor sommige organisatieonderdelen nodig om de verschillende kwaliteitsniveaus en wat dit nu kost te onderbouwen. Voor de hand liggende onderdelen zijn dan bijvoorbeeld het CROW (wegensystematiek) en de groenonderhoudsniveaus.

Belangrijk is ook het onderscheid duidelijker te krijgen van wanneer iets een basistaak is en wanneer dit een plustaak genoemd moet worden. Op dit moment is dit nog teveel een grijs gebied.

Als derde doorontwikkeling dient er een vorm van escalatieladder te komen als partijen er niet direct uitkomen. Hiervoor zal een proces van beoordeling moeten worden vormgegeven.

### *Doorlopen proces opstelling DVO's*

- Vaststellen concept bespreekstukken voor 4 colleges in Opdrachtgeversoverleg Samen Sterk op 3 februari 2022 (gereed);
- Eerste bespreking via memo in colleges 8 februari 2022 (gereed);
- Bespreking stuurgroep Samen Sterk op dinsdag 15 februari 2022 (gereed);
- 1 maart 2022 oplevering definitieve afgestemde DVO's.