

Organisatieontwikkeling gemeente Hollands Kroon

Onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en
een eenduidig beeld van buiten

Rapport Toetsingskamer Gemeente Hollands Kroon



juni 2020

Organisatieontwikkeling gemeente Hollands Kroon

Onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en
een eenduidig beeld van buiten

Rapport Toetsingskamer Gemeente Hollands Kroon

BMC

juni 2020

J. (Jasper) de Wit MSc

drs. R.J. (Richard) Journée

E.L. (Lisa) Kuiper MSc

Projectnummer: P0010121

Status: eindrapport

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en doel	4
1.1 Behoeftte aan antwoord op de vraag hoe goed Hollands Kroon het doet	4
1.2 Onderzoeksofzet	5
1.3 Onderzoeksmethoden	6
2. Verzamelde beelden: wat hebben we gezien?	8
2.1 De gemeente als bestuur en beleidsmaker	8
2.2 De gemeente als organisatie	12
2.3 De gemeente als dienstverlener	18
2.4 De gemeente als partner in de regio	25
3. Duiding: professioneel oordeel en conclusies	28
3.1 Beantwoording hoofdvraag	28
3.2 Beantwoording deelvragen	30
4. Vooruitspoelen: script voor de komende periode	34
Inzicht 1 Verschillende generaties en verandersnelheden leiden tot andere oordelen over het presteren	34
Inzicht 2 Achter de 'marketing' zit wel degelijk verandering en beweging	35
Inzicht 3 Stap voor stap manifesteert zich 'het nieuwe normaal'	36
Inzicht 4 Ook voor de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving is het wennen, werk aan samenwerkingsvaardigheid	37
Bijlagen	
Bijlage 1 HRM Dashboard Fitte Gemeente	38
Bijlage 2 Financiële analyse gemeente Hollands Kroon	42
Bijlage 3 Exploitatie gemeente Hollands Kroon	56
Bijlage 4 Verslag bewonersbijeekomst "Hoe goed doet Hollands Kroon het"	60
Contact	62

H1 | Aanleiding en doel

1.1 Behoefte aan antwoord op de vraag hoe goed Hollands Kroon het doet

De gemeente Hollands Kroon is in 2012 gevormd uit de voormalige gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer en heeft 22 kernen. Aan de start van deze nieuwe gemeente ligt een strategische visie ten grondslag om ook de organisatie anders vorm te gaan geven. De destijds vastgestelde strategische visie is daarna nog geactualiseerd in de vorm van de strategische visie 'Ruimte voor Rust én Dynamiek' van 26 september 2013.

De organisatiefilosofie is gebouwd op deze strategische visie, waar in een later stadium het organisatieconcept met zelfsturing/ zelforganisatie en regievoering aan toe is gevoegd. Daarbij zijn managementlagen verdwenen en is ingezet op een verregaande digitalisering. Er is, kortom, volop ingezet op de gemeente van de toekomst!

Bij de vorming van de gemeente Hollands Kroon zijn ambities geformuleerd die ook een belangrijke bijdrage moeten leveren aan een effectieve en efficiënte organisatie. Na een periode van ongeveer zeven jaar is besloten om terug te kijken op deze periode en daarbij de vragen te beantwoorden of de organisatie effectief en efficiënt is. Daarnaast is er behoefte aan een eenduidig beeld van de organisatie bij de directe omgeving en bij andere belanghebbenden (spiegel van buiten). Daartoe heeft de Toetsingskamer Hollands Kroon dan ook een onderzoeksopdracht geformuleerd. De onderzoeksperiode van dit onderzoek heeft betrekking op het moment van de vorming van de gemeente in 2012 tot heden. We gaan daarbij in op het meetbare en het merkbare.



1.2 Onderzoeksopzet

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

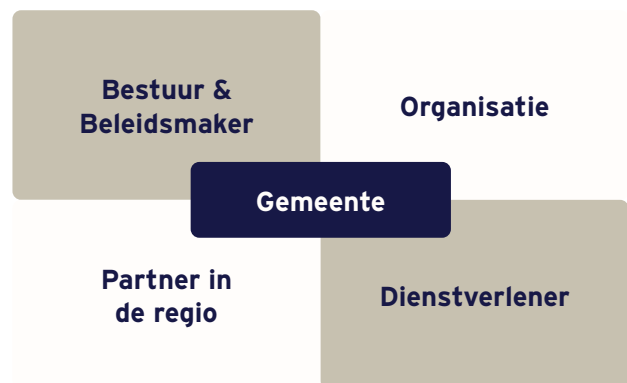
In hoeverre is de organisatie van de gemeente Hollands Kroon effectief en efficiënt gebleken sinds de oprichting en is de strategische visie ten uitvoer gebracht en uitvoerbaar geweest?

Hierbij is gekozen om de centrale vraagstelling vanuit twee begrippen te benaderen, namelijk:

- Doeltreffendheid: is de organisatie in staat om de doelen te realiseren; zijn de beleidsdoelen zoals deze in de begrotingen zijn geformuleerd, gerealiseerd?
- Doelmatigheid: is de organisatie als efficiënt te kwalificeren? Is de organisatie in staat om kostenefficiënt te leveren en is er een juiste verhouding tussen het resultaat (realisatie van maatschappelijke doelen) en de inspanningen die daarvoor nodig zijn?

De centrale onderzoeksvraag is uiteindelijk uitgesplitst naar de volgende onderzoeksvragen, hierbij is een rangschikking gehanteerd naar de volgende vier rollen van de gemeente:

1. De gemeente als bestuur en beleidsmaker
2. De gemeente als organisatie
3. De gemeente als dienstverlener
4. De gemeente als partner in de regio



De deelvragen zijn opgenomen in paragraaf 3.3 en worden hier ook beantwoord.

1.3 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2019 tot en met februari 2020 bij de gemeente Hollands Kroon. Voor het doen van het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt:

- deskresearch;
- interviews (semi-gestructureerd);
- benchmarks met vergelijkbare organisaties (HR-dashboard 'fitted gemeente');
- analyse van de financiële positie van de gemeente;
- participatiebijeenkomsten met gelote inwoners.

Het rapport van bevindingen is voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Hollands Kroon. Op basis hiervan is op relevante onderdelen het rapport aangepast en aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Hollands Kroon.

Enkele lessen van zelfsturende organisaties

De afgelopen jaren zijn in navolging van talrijke vernieuwende organisatieconcepten in o.a. de zorgsector ook vele andere organisaties overgestapt op het principe van zelfsturing. De afgelopen periode zien we dat een aantal organisaties daar op terug komt. Welke 5 algemene lessen zijn daaruit te trekken?

1. Bestaande of nieuwe organisatie?

Het maakt verschil of het sturingsprincipe van zelfsturing ingevoerd wordt in een bestaande of nieuwe organisatie. De veranderkundige opgave in het geval van een bestaande organisatie is vele malen groter, aangezien de mensen gewend zijn aan bepaalde systemen en processen, cultuur, werkwijzen, leiderschap en structuren vanuit de historie van de organisatie. Verder zien we dat bij trajecten naar zelfsturing 'verborgen' angst en onveiligheid die in de organisatie sluimerde naar boven komen en zichtbaar wordt. Voor het succes van een zelfsturende organisatie of zelfsturend team is het bovendien noodzakelijk dat medewerkers in grote mate al zelfsturend zijn op individueel niveau.

2. Bevlogenheid daalt door gebrek aan managementaandacht

Slechts enkele procenten van de medewerkers voelen zich nog betrokken en bevlogen als zij geen aandacht krijgen van hun manager. Terwijl in de 'bovenstroom' het concept van zelfsturing heel logisch lijkt, wordt in deze nieuwe structuur geen rekening gehouden met de 'onderstroom': de gevoelens en behoeften van de medewerkers. En juist voor het managen van deze onderstroom is een goede teammanager onontbeerlijk. Medewerkers in organisaties willen graag van betekenis zijn en hebben daarbij behoefte aan:

- een gedeelde visie en richting;
- facilitering van middelen;
- waardering en erkenning.

Dit zijn precies de aspecten waar goede (midden)managers waarde toevoegen. Het is dus winstgevender om te investeren in het ontwikkelen van goede managers, zodat zij de passie van hun medewerkers kunnen stimuleren, dan in het 'wegsnijden' van managers vanuit een kostenargument. Zelfsturing impliceert niet het einde van leiderschap, het leiderschap komt wel veel meer verspreid te liggen: in competenties en rollen van medewerkers in plaats van de functie van een leidinggevende.

3. Loslaten of anders vasthouden

'Alles' loslaten heeft negatieve effecten. Dit kan leiden tot doorgeslagen enthousiasme, de schaduwzijde van 'spontaan', organisch ontwikkelen. Duizend bezige bijen. Mensen hebben duidelijke kaders nodig, om daarbinnen zelf te kunnen sturen. Zelfsturing is een competentie die ontwikkeld moet worden. Niet iedereen wordt 'blij' van zelfsturing. Het vereist zelfbewuste en taakvolwassen medewerkers. Uit onderzoek blijkt dat kinderen op een speelplaats met omheining meer durfden te spelen dan op een open, niet omheinde speelplaats.

5. Bij zelfsturing zijn de ondersteunende teams cruciaal

Zelfsturende teams zijn gebaat bij afgebakende taken en verantwoordelijkheden. Dit betekent dat sommige taken en of verantwoordelijkheden die voorheen bij stafdiensten lagen, nu bij het team zelf komen te liggen. Dit vraagt om duidelijke kaders en heldere afspraken met die ondersteunende diensten. Het helpt om ondersteunende rollen binnen het team te beleggen. Bijvoorbeeld iemand die zich verantwoordelijk voelt voor de planning en iemand voor de administratie. De ondersteunende diensten zorgen voor het inzicht en de informatie die de teams nodig hebben om hun werk goed te doen en zijn hiermee een belangrijke schakel voor succes. Hun rol verandert wel. Het wordt meer vraaggericht in plaats van oplossingsgericht. Dit maakt de ondersteunende diensten niet overbodig. Ze worden juist belangrijker. De ervaring leert dat teams als financiën, control en HRM juist moeten worden versterkt met capaciteit en kwaliteit omdat de rol van de manager op deze gebieden wegvalt.

4. Versterk het samenwerkend vermogen: informatiemakelaars

Zelfsturing vraagt méér van de samenwerking. Waar er geen afdelingshoofd of teamleider ('informatiemakelaar') is om zaken te verbinden, conflicten te bemiddelen en prioriteiten af te stemmen, hebben medewerkers dat met elkaar te doen. Het ontwikkelen en versterken van samenwerkingscompetenties (waaronder duidelijke communicatie, feedback geven en ontvangen) blijkt een sleutelfactor voor succes. Ook het vermogen om met elkaar collectieve intelligentie te ontsluiten en in open gesprekken tot verdieping en vernieuwing te komen, zijn vaardigheden voor succesvolle zelfsturing. Daar moet dan wel tijd voor zijn (lerende organisatie).

H2 | Verzamelde beelden: wat hebben we gezien?

2.1 De gemeente als bestuur en beleidsmaker

- **De gemeenteraad verdient ondersteuning in haar ontwikkeling waardoor het politiek opdrachtgeverschap kan worden versterkt**

De rol van de griffie is belangrijk als raadsadviseur en als verbinder tussen de raad en de organisatie. De griffie is de afgelopen jaren onvoldoende ontwikkeld, uitgerust en benut om die rol te kunnen spelen. De griffier maakte vooral onderdeel uit van de organisatie, in plaats van als eerste adviseur van de raad. Naast de ondersteunende rol richting raad is ook de verandering op het gebied van participatie en rolneming op verschillende dossiers (regio, Omgevingswet, sociaal domein) een belangrijke opgave voor de griffie: op welke wijze kan vanuit de adviesrol ook die veranderingen worden ondersteund? Hoe kun je nieuwe vormen van participatie eigen maken, hoe kun je oefenen met spelsimulaties om de rol van de raad scherper te krijgen?

De raad kan nog aan kracht winnen op haar kaderstellende en controlerende rol. De sturing van de raad is soms nog erg op detailniveau en beredeneerd vanuit de afzonderlijke vier hoofdkernen binnen de gemeente en hun afzonderlijke behoeften en wensen, in plaats van uit de gemeente Hollands Kroon als geheel en de opgaven waarvoor de gemeente staat. Belangrijk is dat de raad ook beter in staat wordt gesteld om deze rol te pakken. Dit heeft te maken met het versterken van de griffie als raadsadviseur, maar ook de informatievoorziening aan de raad en de wijze waarop de raad haar politieke opdrachtgeverschap zelf vormgeeft. De verandingslag die de organisatie de afgelopen jaren gemaakt heeft is ook een opgave voor de gemeenteraad om het speelveld als onafhankelijk maar gelijkwaardig speler te betreden.



- **Participatie wordt toegepast, maar soms nog wat ongrijpbaar voor de raad**

De gemeente Hollands Kroon past vormen van inwonersparticipatie toe bij de beleidsvorming. Een mooi voorbeeld waarbij dat is gebeurd is de Omgevingsvisie¹. Onderstaand kader schetst het proces dat is doorlopen. In het participatietraject zijn verschillende stakeholders (inwoners, ondernemers, belangenorganisaties) betrokken en hebben hun input gegeven voor de vorming van de Omgevingsvisie.

Zoals eerder aangegeven, merken we uit de gesprekken dat de raad zoekende is ten aanzien van de verschillende innovatieve vormen van (inwoners)participatie en daarbij denkt de raad nog vanuit de klassieke gedachte van de raad als volksvertegenwoordiger. Vanuit de bijeenkomsten met inwoners merken wij dat de participatie en de mogelijkheden om mee te denken en inspraak te hebben die door de gemeente worden georganiseerd voor inwoners als waardevol worden bestempeld. Vanuit een deel van de doelgroep wordt vooral gevraagd om fysieke contactmomenten. Daar kan de gemeenteraad haar volksvertegenwoordigende rol pakken: voor de digivaardige inwoners en de minder digivaardige inwoners.

Participatieproces Omgevingsvisie Hollands Kroon - Co-creatie met stakeholders.

De co-creatie bestaat uit de hieronder genoemde onderdelen.

- **Ring van invloed/stakeholdersanalyse.**

Het in kaart brengen van de stakeholders en deze onderverdelen in mate van benaderbaarheid zal een belangrijk onderdeel vormen van de ontwikkelfase.

- **Partners betrekken en enthousiasmeren.**

Belangrijk is om de partners, van binnen en van buiten de regio, te enthousiasmeren en warm te maken voor dit gehele traject. Er moet voor iedereen duidelijk zijn wat er verwacht wordt. Verwachtingsmanagement zal hier een grote rol in spelen.

- **Inhoudelijke discussie.**

Voor wat hoort wat, geven en nemen. Samen met de partners bepalen wij het programma.

- **Uitwerken.**

Alle belangen worden in het ontwerp van de omgevingsvisie meegewogen en waar nodig uitgewerkt. De versterking van (en de identiteit van) gemeente Hollands Kroon en de regio. Kop van Noord-Holland is hierbij het uitgangspunt.

- **Goedkeuren.**

Wij betrekken de gemeenteraad nauw bij alle voorgaande stappen.

- **Doorgeven.**

De ervaringen, de kennis en de uitkomsten moeten door en aan alle partijen gedeeld worden. Dit zorgt voor stimulans van nieuwe initiatieven.

¹ <https://omgevingsvisie.hollandskroon.nl/omgevingsvisie-duplicate-1#1/cover>

- **Er is een kloof ontstaan tussen politiek en organisatie**

Allereerst is deze kloof fysiek aanwezig door de verschillen in huisvesting. Het bestuur (college van B&W en de gemeenteraad) is gevestigd in de Verwachting en de organisatie is gevestigd in het Kroondomein. Uit de gesprekken merken wij dat deze fysieke afstand als een belemmering wordt ervaren waarbij de fysieke en mentale afstand versterkend op elkaar inwerken. Een simpele maar veelgehoorde illustratie: gemeenteraadsleden hebben het gevoel dat zij niet naar binnen kunnen lopen in het Kroondomein. De gemeente Hollands Kroon heeft bij haar oprichting bewust gekozen voor deze scheiding van bestuur en de organisatie in een zuivere, professionele en onafhankelijke rol van het politieke bestuur.

Dat valt vanuit het perspectief van de onderscheidende rollen te legitimeren. De keerzijde is ook zichtbaar inmiddels.

De organisatie is de afgelopen jaren in grote mate veranderd, met name ten opzichte van de voormalige gemeenten. Mensen zijn vertrokken, een nieuwe generatie en nieuwe sturingsvormen deden haar intrede, de ambtenaren van de voormalige gemeenten zijn opgegaan in het grotere, professionelere geheel. De ambtelijke kernwaarden Lef, Vertrouwen, Respect, Bevlogenheid, Contact en Innovatie vormen inmiddels een belangrijk onderdeel van de werkcultuur.

Met andere woorden, de organisatie is met een veel grotere snelheid veranderd dan de gemeenteraad. De herindeling heeft tot een forse professionaliteitsslag van de organisatie geleid. De rol en positie van het college van B en W als bestuurlijk orgaan is de afgelopen periode verbeterd. Echter tussen de raad en de organisatie vindt nog altijd relatief weinig directe communicatie en uitwisseling plaats.

- **Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is voor verbetering vatbaar**

Vanuit verschillende gesprekken wordt aangegeven dat de kwaliteit van de raadsvoorstellen niet altijd voldoende is. Dit heeft allereerst te maken met de hierboven beschreven kloof: verwachtingen en wederkerigheid. Daarnaast constateren we dat de organisatie de afgelopen jaren sterk qua samenstelling is veranderd. Veel nieuwe mensen met vaak een niet-gemeentelijke achtergrond en woonachtig buiten de gemeente Hollands Kroon zijn voor de gemeente gaan werken. De organisatie heeft hierdoor aan kennis en ervaring op het aspect 'couleur locale' ingeboet. Daartegenover staat wel dat de organisatie nieuwe kennis, kunde, competenties en ervaring (hoogopgeleide en jonge medewerkers) heeft verworven en een aantrekkelijke werkgever is geworden. Juist de aspecten die het meest zichtbaar zijn voor de gemeenteraad (couleur locale, politiek-bestuurlijke sensitiviteit en integraliteit - adviseren vanuit de opgave) zijn nog beperkt merkbaar. De gemeente Hollands Kroon ontwikkelt zich steeds meer naar een regiegemeente, waarbij kennis en uitvoeringskracht deels extern zijn belegd. Kijkend naar een belangrijke beleids- en uitvoeringstaak van de gemeente, het sociaal domein, zien we dat de kwaliteits- en kostenvraag sterk wordt bepaald door individuele cases. Dan gaat het al snel over 'goed, fout of slecht' terwijl de werkelijkheid vaak veel genuanceerder is. De vraag op een hoger niveau over inrichting en sturing verdient dan meer aandacht in het samenspel tussen politiek-bestuur, beleid en uitvoering. Dat vraagt dus om wederzijdse perspectieven kennen en vertaalt zich vanuit de organisatie in sensitiviteit.

- **Regie op externe partijen is wisselend**

De samenwerkingspartners gaven tijdens de gesprekken aan dat er bij hen onduidelijkheid bestaat over wie hun aanspreekpunten zijn binnen gemeente Hollands Kroon en welk mandaat deze aanspreekpunten hebben. Er is sprake van veel wisselingen in het contact en de overdracht tussen medewerkers van de gemeente is niet altijd geborgd. Sommige externe partners hebben vier contactpersonen in twee jaar tijd gehad. Dit betekent dat het contact van externe partijen wisselend is qua samenstelling, maar ook qua handelingsstrategie. Vaak vragen medewerkers zich af 'ga ik hier wel over en wat mag ik iets beslissen?'. Kenmerkend vanuit het externe perspectief is de uitspraak: "Ik moet afspraken maken met teams, in plaats van met een vast aanspreekpunt met mandaat". Daarnaast is de weg van escalatie voor externe partijen onduidelijk: "Je zit al snel op directieniveau of zelfs bestuursniveau voor eenvoudige operationele zaken". De externe partijen missen soms een inhoudelijk expert die weet hoe de keten werkt en hierin een regierol pakt in de samenwerking, die ook de historische kennis over bepaalde dossiers kent. We nemen ook positieve geluiden waar over regie op sommige externe partijen vanuit de gesprekken. Vaak hebben deze partijen een vast aanspreekpunt binnen de organisatie die de problemen en vraagstukken begrijpt, de historie van dossier kent en zaken als eigenaar oplost. Dit is nu erg afhankelijk van individuele contactpersonen en vormt daarmee een kwaliteits- en continuïteitsrisico.

- **Meer aandacht voor implementatie en borging noodzakelijk**

De organisatie van de gemeente Hollands Kroon kenmerkt zich door een hoog innovatief karakter. De organisatie is erg bezig met het maken van beleid op een innovatieve manier. Hierbij merken wij op dat de focus ligt op het ontwerpen en veel minder op het implementeren, borgen en evalueren van de te bereiken resultaten en effecten. Er worden in Hollands Kroon veel projecten opgestart, waarbij (door het gebrek aan zakelijkheid vertaald naar een adequaat programma-/projectmanagement) onvoldoende is nagedacht in hoeverre dit de juiste projecten zijn die bijdragen aan de maatschappelijke vraagstukken, organisatievisie en strategische (bestuurlijke) doelstellingen van de gemeente. Het gevolg van dit alles is dat projecten onvoldoende worden afgerond (geïmplementeerd en geborgd), terwijl nieuwe projecten alweer zijn gestart.



2.2 De gemeente als organisatie

- **Cultuur en mensen: dynamiek en vernieuwing alom aanwezig**

Proactief, ondernemend en zelfstandig. Dit zijn kenmerken die over het algemeen de medewerkers van Hollands Kroon typeren.

Medewerkers omarmen enthousiast de organisatieverandering

Opvallend is daarbij de trots en het plezier in het werk die vrijwel alle medewerkers die we spraken uitstralen. De medewerkers zijn zeer positief over de ontwikkelmogelijkheden (bijvoorbeeld middels de Hollands Kroon Academie) die de organisatie biedt, met ook ruimte voor doorstroom (9,1% in 2018). De uitstroom is daarbij nu laag, in Hollands Kroon stroomde in 2018 5,2% uit ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 9,1% in 2018. Toch valt ook op dat de medewerkers gemiddeld 5,4 jaar bij de gemeente Hollands Kroon in dienst zijn, terwijl vergelijkbare gemeenten ambtenaren 11,5 jaar in dienst blijven. Dit betekent dat veel medewerkers relatief kort geleden bij gemeente zijn komen werken en tegelijkertijd ook minder snel uitstromen. Wat ook opvalt is de gemiddelde leeftijd binnen de organisatie, deze lag in 2018 op 45,9 jaar terwijl landelijk de gemiddelde leeftijd bij vergelijkbare gemeenten 47,9 jaar was.

Medewerkers hebben eigen taal ontwikkeld

Typerend voor het werken bij Hollands Kroon is ook de eigen taal en afkortingen die worden gebruikt. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over Eerste Aanspreekpunten (EA), hulplijnen, HKA, BOP, RGA en RGW alsof het de gewoonste zaak van de wereld is. Dit werkt intern versterkend doordat iedereen binnen de organisatie de betekenis kent. De keerzijde hiervan is dat dit lastig kan zijn voor nieuwe en tijdelijke medewerkers om hun draai te vinden.

De medewerkers die we hebben gesproken lijken de organisatieverandering omarmd te hebben en ook goed te begrijpen waarom bepaalde interventies nodig waren, zoals de 'pas op de plaats' en zaken beter op orde krijgen in de 'Balans- fase'.

Aandachtspunt voor de toekomst (wat betreft het omarmen van de verandering) is het beloningsmechanisme binnen de organisatie. Er zijn al pogingen gedaan om (financiële) beloningen aan medewerkers toe te kennen op basis van feedback en beoordeling door collega's, maar dit voorstel is gestrand. Precies dit onderdeel binnen het model van zelfsturing ligt vaak gevoelig en kan ertoe leiden dat medewerkers anders aan gaan kijken tegen het werken in zelfsturende teams.

In- en uitstroom leidt tot eenzijdige selectie medewerkers

Door de eerder benoemde instroom en uitstroom zijn er geen 'bloedgroepen' meer te herkennen vanuit de voormalige gemeenten. In de loop der tijd heeft er een soort 'zelfselectie' aan de uitstroomkant en bewuste selectie op de instroomkant plaatsgevonden op het "HK-proof" zijn van de medewerkers. De medewerkers moeten wel een bepaald soort "DNA" hebben om met plezier bij de gemeente Hollands Kroon te kunnen werken. Dat gaat dan om de genoemde waarden als lef, vertrouwen, respect, bevlogenheid, contact en innovatie. Als je bijvoorbeeld een meer hiërarchische oriëntatie hebt (wat medewerkers kunnen hebben), dan zul je minder goed kunnen functioneren bij deze gemeente. Dergelijk 'type' medewerkers kunnen echter ook sterke kwaliteiten hebben zoals nauwkeurig en geconcentreerd kunnen werken. Door deze zelfselectie bestaat het risico op een gebrek aan complementaire vaardigheden binnen een team.

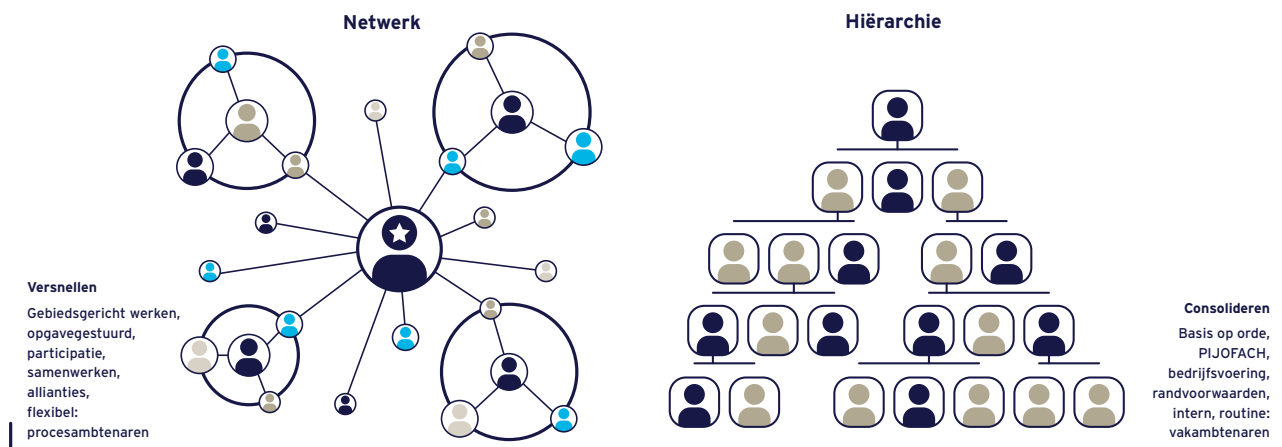
Zelfsturing leidde tot werkdruk en interne focus

Uit de cijfers van het werkplezieronderzoek van 2018 blijkt dat de beleving van werkdruk relatief hoog is, met de 'slechtste' cijfers bij de administratie, het applicatie- en databeheer en het team bedrijvigheid. Het verzuim ligt ook relatief hoog, in 2018 was het verzuimpercentage 6,1% in vergelijking met 5,6% bij vergelijkbare gemeenten. De nuance die hierbij wel geplaatst moet worden, is dat het gaat om een momentopname van het jaar 2018. De meldingsfrequentie (het gemiddeld aantal keren dat een medewerker zich ziekmeldt) ligt wel erg laag, in 2018 was dit 0,3² ten opzicht van 1,08. Dit zou kunnen betekenen dat relatief weinig mensen zich ziekmelden, maar de personen die dit doen langdurig uitvallen.

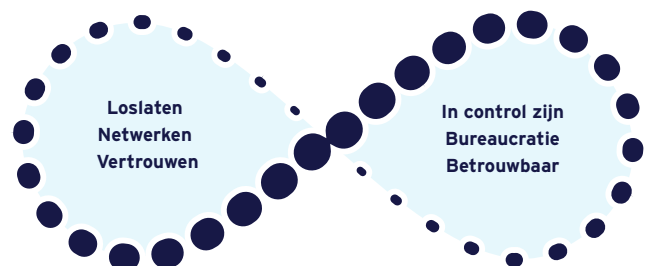
De werkdruk en het verzuim kunnen als een keerzijde van zelfsturing worden gezien, door minder duidelijkheid en 'bescherming' van leidinggevenden die aandacht hebben voor het behapbaar maken van de werkvoorraad.

Het kan dan ook nodig zijn dat, al dan niet in de een bepaalde ontwikkelingsfase, meer wordt gedifferentieerd in de wijze van sturing van teams. De indruk is dat de focus van de organisatie relatief intern gericht is geweest. Dit heeft geleid tot bevlogen medewerkers die goed zijn meegenomen in de verandering, maar ook tot afstand van de buitenwereld. De gemeente zet (sinds 2018) daarom meer in op ontwikkeling van de externe gerichtheid en gedifferentieerde vormen van dienstverlening.

We zien dat er in Hollands Kroon vraagstukken zijn ten aanzien van twee dominante sturingsprincipes in de organisatie: de beheersmatige (interne) en de ontwikkelgerichte (externe). Beide zijn nodig voor een fitte organisatie. Zelfsturing werkt voor ieder team anders uit. Een bepaalde mate van differentiatie is dus nodig.



Voor het doorbouwen aan een fitte organisatie moeten zowel de reguliere als nieuwe taken/opgaven zich tot elkaar verhouden en ontwikkelen in min of meer gelijke snelheden en richtingen: daar ligt een belangrijke taak voor directie. Juist de beheersmatige teams moeten ontwikkelen!



² Kanttekening hierbij is wel dat 0,3 zo sterk afwijkt van wat wij normaal gesproken zien, dat het aannemelijk is dat deze meldingsfrequentie niet klopt.

- **Het sturingsmodel en werken met aanspreekpunten en resultaatafspraken.**

Met komst van het huidige organisatiemodel is bespaard op de loonkosten van de leidinggevenden. De korte lijnen die door het ontbreken van leidinggevende lagen zijn ontstaan, worden ook als een groot voordeel en efficiënt ervaren.

Met name inhoudelijke afstemming en (bestuurlijke) escalatie, bijvoorbeeld richting portefeuillehouders, ligt nu met name bij de Eerste Aanspreekpunten voor de portefeuillehouder. Daardoor zijn dit een soort 'eerste onder gelijken' geworden voor een team.

Verder bepaalt een team binnen dit organisatiemodel voor een groot deel zelf welke kwaliteit er geleverd wordt. Het beleidsmatig leren is relatief laag, zo blijkt uit de gesprekken, met name door minder aandacht voor borgen en evalueren. Met de komst van resultaatgericht werken, resultaatgerichte afspraken en de meetlat probeert de organisatie meer grip en sturing te krijgen. Dit moet ook leiden tot meer overzicht en sturing op samenhang.

- **Korte lijnen maar veel teams en lean is leidend**

De structuur van de organisatie wordt gekenmerkt door een zeer 'platte organisatie' wat dus zorgt voor korte lijnen en efficiency. Keerzijde is dat er veel zelfgeorganiseerde afstemming plaatsvindt, maar regelmatig ook ontbreekt, waardoor problemen minder integraal worden gezien. Er worden immers altijd ergens besluiten genomen.

Grote hoeveelheid aan teams leidt tot risico op verkokering

Opvallend binnen de organisatie is de grote hoeveelheid aan teams, op dit moment zijn het er iets meer dan 44. Dit zorgt voor veel overlegmomenten om de afstemming tussen de teams te bereiken. Ook is niet altijd duidelijk wie voor welk onderwerp aangesproken kan worden (eigenaarschap). Dit wordt vooral duidelijk vanuit team Contact die bij de vragen van inwoners en maatschappelijk partners binnen de organisatie op zoek moeten naar de juiste persoon voor de beantwoording. Er is een duidelijk knip gemaakt in de teams die meer intern en meer extern gericht zijn. Een aantal medewerkers gaf aan dat de teams die meer extern gericht zijn het gevoelsmatig moeilijker hebben. Zij worden meer geconfronteerd met de 'andere' manier van werken binnen Hollands Kroon. Vooral in de afstemming tussen de teams die meer buiten en die binnen werken is er nog verbetering te bereiken.

Lean lijkt heilig in de organisatie

Binnen de organisatie wordt sterk gestuurd op het LEAN-principe. Vanuit de gesprekken wordt aangegeven dat dit soms als een dominant besturingsprincipe wordt gezien en dat andere manieren van werken en oplossingen niet passend zijn. Dit zorgt voor een zekere mate van differentiatie en verkokering binnen de organisatie, dat de mate van effectiviteit en efficiency onder druk zet.

De organisatie maakt hier wel stappen in. Procesoptimalisatie is volop in werking en in beweging, waarbij ook steeds meer wordt gekeken

naar datagericht werken. In de proces-optimalisatie is men nu bezig de vraag en behoeften van de teams op het gebied van 'datagericht werken op te halen. De organisatie is sterk ingericht op de innovatie en ontwikkelen. Implementatie, evalueren en ook administreren lijken daarbij minder 'sexy' en krijgen daardoor minder aandacht, wat een goede werking, effectiviteit en efficiency belemmert.

- **Financiële positie voldoende, systemen moeten nog doorontwikkeld worden**

Tijd en plaatsonafhankelijk werken is gefaciliteerd. De beschikbare middelen om zo te kunnen werken (telefoon, laptop, boekingsysteem flexkamers) worden positief beoordeeld door de medewerkers. Het organisatiemodel van de gemeente vraagt soms om een andere inrichting van de systemen. De organisatie handelt hierin dan af en toe 'eigenwijs' door eigen systemen of omgevingen te willen bouwen/inrichten, wat uiteraard ook extra kosten met zich meebrengt.

Veel applicaties lopen inmiddels via 'the cloud', maar een deel loopt nog via de verouderde en tragere Citrix omgeving (met lagere performance, het systeem ligt er soms ook uit), zo bleek uit de interviews met de organisatie. Medewerkers hebben last van deze vertraagde Citrix omgeving met als gevolg dat men zoveel mogelijk buiten de omgeving probeert te werken. Dit probleem moet op korte termijn verholpen worden door de overgang naar één omgeving voor alle applicaties.

Financiële positie is voldoende, financiële functie is kwetsbaar en er sprake van een moeizame control.

Wij beoordelen de financiële positie van de gemeente Hollands Kroon op dit moment als voldoende. In bijlage 3 van deze rapportage is de financiële analyse opgenomen, die deze conclusie onderbouwt.

De exploitatiebegroting van de gemeente Hollands Kroon vertoont een sluitend meerjarenperspectief. De begroting kent geen bezuinigingstaakstellingen. Daarnaast is sprake van een exploitatiebuffer voor onverwachte risico's. Deze is de laatste jaren steeds vrijgevallen, waardoor er sprake is van extra ruimte in de begroting. De algemene uitkering laat in meerjarig perspectief een stijgende lijn zien voor de gemeente Hollands Kroon. In het raadsvoorstel 'Noodzakelijkheden en wensen begroting 2020' worden verschillende nieuwe wensen besproken. Het risico van het doorvoeren van deze wensen voor nieuw beleid is dat de financiële ruimte in de begroting afneemt.

De gemeente heeft in de jaren 2016, 2017 en 2018 ingeteerd op de eigen vermogenspositie. We constateren veel mutaties in de reserves en correcties op de lopende begroting. We concluderen dat er sprake is van een moeizame control ten aanzien van het reëel begroten. Dit is in lijn met de conclusie dat de financiële organisatie en control binnen de gemeente Hollands Kroon in 2018 (nog) niet op orde was. De gemeente heeft de oorzaken hiervan laten onderzoeken en is een verbetertraject gestart.



Het college van B en W geeft vanaf boekjaar 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken, dit betekent ook een kwaliteitseis aan de eigen bedrijfsvoering (control, proces, informatie). Bedrijfsvoering wordt steeds meer basisvoorwaarde voor wendbaarheid, mede door wet- en regelgeving (compliance) en maatschappelijke druk (geld anders besteden). Bedrijfsvoering moet dus worden gezien als strategische opgave die bijdraagt aan wendbaarheid.

De eigen vermogenspositie (solvabiliteit) van de gemeente is voldoende. Het weerstandsvermogen wordt bestempeld als uitstekend, maar door het ontbreken van een duiding van risico's in meerjarig perspectief in de begroting 2020 is dit lastig te duiden. De gemeente heeft de risico's aangaande de grondexploitaties voldoende gedekt. Voor verliezen is een voorziening getroffen. Vijf van de zes grondexploitaties laten een positief resultaat zien.

Bij de invoering van de nieuwe regels BBV zijn normeringen opgesteld om de financiële positie van gemeenten te duiden. In onderstaande tabel zijn de normeringen voor de gemeente Hollands Kroon uiteengezet (ultimo 2018). De kengetallen zijn behandeld in bijlage 3.

Kengetal	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Hollands Kroon (2018)
Netto schuldquote	< 90%	90% - 130%	> 130%	37%
Netto schuldquote - gecorrigeerd	< 90%	90% - 130%	> 130%	31%
Solvabiliteit	> 50%	20% - 50%	< 20%	36%
Grondexploitatie	< 20%	20% - 35%	> 35%	8,0%
Structurele exploitatieruimte	Begroting > 0%	Begroting = 0%	Begroting < 0%	1%
Belastingcapaciteit ³	< 95%	95% - 105%	> 105%	105%

³ Onder woonlasten wordt verstaan: de OZB en de rioolheffing en reinigingsheffing voor een woning met gemiddelde WOZ-waarde in die gemeente. De belastingcapaciteit van gemeenten wordt daarom berekend door de totale woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in jaar t te vergelijken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en uit te drukken in een percentage.

Samenvatting verzamelde beelden organisatie: bevorderende en belemmerende factoren

	Bevorderend	Belemmerend
Cultuur en mensen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijke werkgever • Zelfsturing: proactief, ondernemend, zelfstandig • Bevlogen medewerker die met trots en plezier werken • Veel ontwikkelmogelijkheden • Doorstroom goed, uitstroom laag • Eigen taal als omgangsvorm • Omarmen organisatie verandering • Bloedgroepen niet meer in de organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Selectie op 'HK-proof' DNA • Zelfsturing; randvoorwaarden werken (nog) niet goed voor alle teams • Beleving hoge werkdruk • Eigen taal: sluit ook buiten • Focus ligt sterk op de organisatie • Voelsprietten in omgeving verminderd • Botsende waarde systemen: leefwereld organisatie-raad: welke mooie dingen gebeuren er
Management en organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Besparing op de loonsom • Opvolging van vertrekkende medewerker verloopt goed • Escalatie bij eerste aanspreekpunt (EA) • Resultaatgerichte afspraken (RGA) • Korte lijnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Basis op onderdelen kwetsbaar / smal • Team bepaalt de kwaliteit • Beleidsmatig leren is beperkt; borgen en evalueren
Structuur en processen	<ul style="list-style-type: none"> • Korte lijnen; efficiënt • Bedrijfsvoeringsteams op orde • Procesoptimalisatie is volop in ontwikkeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiek opdrachtgeverschap is beperkt ontwikkeld • Veel (zelfgeorganiseerde) afstemming • Verminderde integrale benadering van vraagstukken; verkokering door grote hoeveelheid teams • LEAN is heilig • Implementatie en administratie zijn niet 'sexy'
Systemen en middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële positie voldoende • Reservepositie is voldoende • Managementlagen weg; kostenbesparing 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Eigenwijs' eigen systemen ontwikkelen (kostbaar) • Financiële functie is kwetsbaar en zorgt er voor dat de organisatie niet volledig in control is. De organisatie heeft verbeterstappen op dit punt gezet.

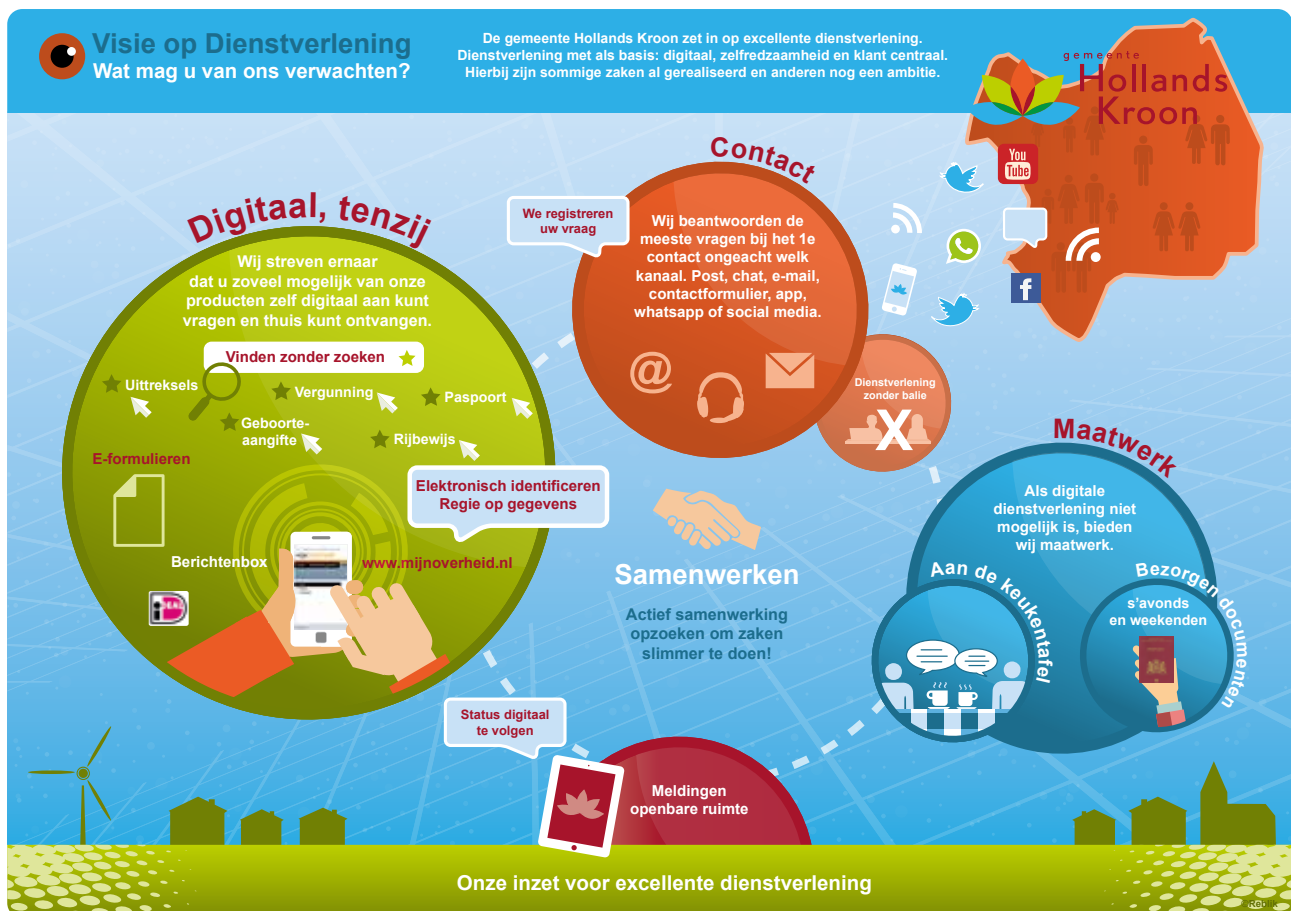
2.3 De gemeente als dienstverlener

- **Verschillende ambitieniveaus gemeenteraad en organisatie**

De ambities van de gemeente Hollands Kroon ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening zijn hoog. De gemeente streeft naar excellente dienstverlening, waarbij het uitgangspunt is zoveel mogelijk digitaal en als dat niet mogelijk is, zo dichtbij mogelijk bij de inwoner; thuis of op een andere locatie, bijvoorbeeld het werk.

Het meetbare resultaat van deze ambitie is door

de raad gesteld op een gemiddelde waardering van de dienstverlening door inwoners (in 2021) met een 6,8 en een gemiddelde waardering door ondernemers met een 6,5.⁴ De organisatie hanteert een hogere ambitie, namelijk een 8,5 als streefcijfer voor 2023.⁵ De gemeenteraad en organisatie hanteren dus verschillende normen.



⁴ Programmabegroting 2020-2023 'Het kan in Hollands Kroon'. In de programmabegroting 2016-2019 wordt uitgegaan van een klanttevredenheid van een 7,8. De ambitie is dus neerwaarts bijgesteld.

⁵ Focus 2023.

- **Weinig concrete dienstverleningsnormen en -richtlijnen**

Er zijn door gemeente Hollands Kroon geen (extern gecommuniceerde) servicenormen vastgesteld. Hierdoor is het voor de inwoner niet altijd helder wat hij/zij van de gemeente mag verwachten en waar hij/zij de gemeente op kan aanspreken als het gaat om excellente dienstverlening. Wel beschikt de gemeente over een aantal interne normen, zoals:

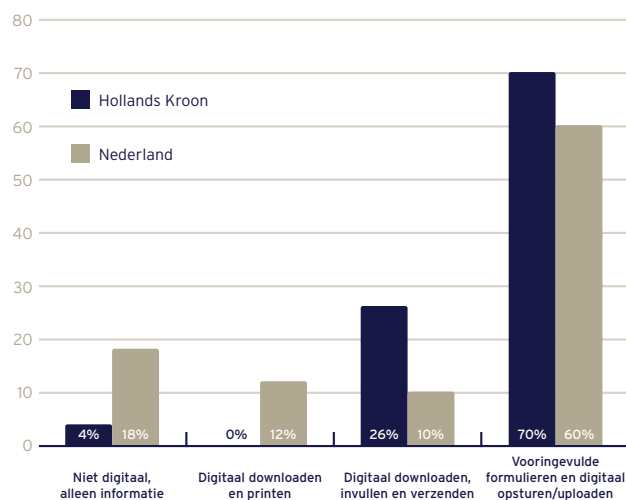
- Wij nemen 80% van de binnenkomende oproepen op binnen 24 seconden en 95% uiterlijk binnen 1 minuut;
- Wij beantwoorden 80% van de vragen zonder door te verbinden;
- E-mail die voor 16:00 binnenkomt, wordt dezelfde dag door team Contact behandeld, afgehandeld of doorgestuurd naar het juiste team;
- Op social media reageren wij binnen 1 uur;
- Teams reageren binnen 3 werkdagen op de mail;
- Het team is altijd bereikbaar tijdens kantooruren (08:00 - 17:00 uur);
- Als medewerker heb je 100% inzicht in actuele beschikbaarheid en bereikbaarheid van collega's.

Er zijn geen richtlijnen aangetroffen voor de afhandeling van e-mail berichten of richtlijnen voor de schrijfstijl van medewerkers. Ook beschikt de gemeente niet over een telefoon- of bereikbaarheidsprotocol, waarin afspraken zijn vastgelegd hoe om te gaan met telefonie in geval van afwezigheid en/of de wijze van opnemen en afhandelen. Wel is er een klantvolgsysteem door Team Data ontwikkeld na klachten over de opvolging van terugbelverzoeken.



- **Flinke stappen gezet op het gebied van kwaliteit.** Er zijn in de afgelopen jaren flinke stappen gezet als het gaat om de kwaliteit dienstverlening. Op een aantal onderdelen behoort de gemeente Hollands Kroon zelfs tot de voorlopers. Hieronder een aantal voorbeelden.

- **Balieloos werken geïntroduceerd.** Hollands Kroon werkt sinds 2019, als eerste gemeente in Nederland, volledig zonder balie. Dit wil zeggen dat een inwoner niet langer naar een fysieke balie hoeft/kan, maar persoonsdocumenten zoals een paspoort, rijbewijs of geboorteaangifte, volledig vanuit huis kan aanvragen en ontvangen. Bij voorkeur vraagt de inwoner deze documenten digitaal aan. Als dit niet mogelijk is komt een medewerker van de bezorgdienst AMPDP langs om de aanvraag in te nemen of het product te bezorgen. Als er andere vragen worden gesteld, wordt dit genoteerd en doorgegeven aan het verantwoordelijke team.
- **Website volledig vernieuwd.** In 2016 is de nieuwe website www.hollandskroon.nl in gebruik genomen, waarmee Hollands Kroon een flinke slag heeft gemaakt in de digitalisering van producten en diensten. Op dit moment zijn ruim 75 producten en diensten digitaal verkrijgbaar. Hiermee neemt Hollands Kroon landelijk een 12^e plaats in als het gaat om de digitale volwassenheid voor burgers en een 64^e als het gaat om de digitale volwassenheid voor bedrijven.⁶ In 2014 was dat nog respectievelijk een 173^e en 273^e plaats. Vergelijken we het digitale aanbod met vergelijkbare gemeenten (25.000 tot 50.000 inwoners) dan scoort de gemeente zelfs nog hoger. Respectievelijk een 4e en een 23e plaats. Een andere (digitale) functionaliteit waarmee Hollands Kroon 'voorloopt' ten opzichte van veel andere



Figuur 1 Digitale volwassenheid

gemeenten is de aanwezigheid van een live-chat. Via deze live-chat kunnen burgers in contact komen met een medewerker van de gemeente Hollands Kroon, die de burger vervolgens direct en online kan helpen bij het vinden van de juiste informatie en kan meekijken om vertellen waar men op moet klikken.

- **Sociale media als extra dienstverleningskanaal toegevoegd.** De gemeente is zeer actief op sociale media (Twitter, Facebook en WhatsApp) en gebruikt deze kanalen niet alleen om burgers te informeren, maar ook om vragen te beantwoorden. Daarmee gaat de gemeente een stap verder dan veel andere gemeenten, die sociale media vooral nog gebruiken om informatie te 'zenden'.
- **Overbodige regelgeving geschrapt.** Zo is het aantal APV-regels (gemeentelijke regelgeving op gebied van openbare en veiligheid) teruggebracht van 132 naar 46.

⁶ De digitale volwassenheid van gemeenten wordt jaarlijks onderzocht in opdracht van VNG Realisatie aan de hand van een lijst met veelvoorkomende producten, waarbij wordt gekeken of het mogelijk is het product digitaal aan te vragen en wat de volwassenheid van het product is. In 2018 zijn 56 producten onderzocht, waarvan 31 voor burgers en 25 voor bedrijven. Per product is het volwassenheidsniveau vastgesteld aan de hand van de volgende indeling: aanvraagformulier is niet digitaal (niveau 1), digitaal downloaden (PDF) en printen (niveau 2), digitaal downloaden, invullen en weer verzenden (niveau 3) en voorgevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden (niveau 4). De volwassenheidsscore varieert van 0% tot en met 100%, waarbij 0% gelijk staat aan 'niet digitaal', en 100% aan 'zeer digitaal'.

- **Ontwikkelingen niet door alle inwoners gedragen: differentiatie nodig.**

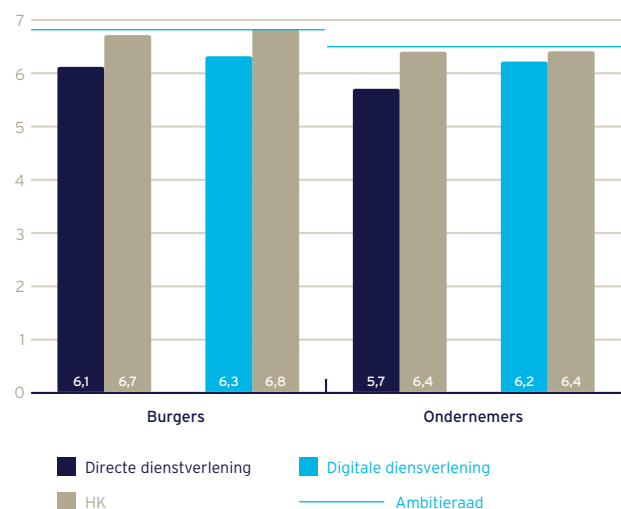
'Digitaal tenzij' is een concept dat niet door alle inwoners wordt gedragen, zo bleek uit het onderzoek naar de digitale dienstverlening en de bewonersbijeenkomsten.

Er zijn inwoners die vinden dat het digitaliseringsproces te snel gaat, zeker voor mensen die minder digivaardig zijn. Daarom wordt nu extra ondersteuning geboden aan niet-digivaardige inwoners in de vorm van de training Digi-sterker en ondersteuning in de praktijk. Er zijn ook inwoners die hebben aangegeven het aanvragen van een document liever bij een balie af te handelen. Dit omdat zij dichtbij het gemeentehuis wonen en graag hun eigen tijd willen indelen. De ene persoon is tevreden als de gemeente digitale aanvragen snel en goed afhandelt, de ander verwacht persoonlijk contact en advies op een plek waar men fysiek heen kan. Om tegemoet te komen aan deze bezwaren biedt de gemeente sinds eind 2019 de extra optie om documenten aan te vragen of op te halen in de rondtrekkende Hollands Kroonmobiel, een verplaatsbaar loket, die op vaste momenten in de dorpskernen staat. Deze Kroonmobiel wordt als prettig ervaren door de inwoners, tijdens de bewonersbijeenkomst werd wel aangegeven dat er nog meer bekendheid nodig is, vooral over de route van de bus. Inwoners geven aan dat zij verwachten dat de gemeente via verschillende kanalen blijft communiceren en ook af en toe echt (fysiek) met de inwoners in gesprek gaat.



- **Van excellente dienstverlening is echter nog geen sprake.**

Wanneer we afgaan op de resultaten van de meest recente burger- en ondernemerspeiling (2018) is er geen sprake van excellente dienstverlening. Inwoners waarderen de algehele (directe) dienstverlening van de gemeente gemiddeld met een 6,1, en ondernemers met een 5,7. Landelijk is dit respectievelijk een 6,7 en een 6,4. Ook de digitale dienstverlening scoort benedengemiddeld. De gesprekken tijdens de bewonersbijeenkomsten bevestigen dit beeld, inwoners ervaren de dienstverlening overwegend als 'prima' maar zeker niet 'bovengemiddeld'.



Figuur 2 Tevredenheid dienstverlening
(bron: waarstaatjegemeente.nl)

Ook de uitkomsten van de klantonderzoeken zoals uitgevoerd in het kader van het NVVB Dashboard Dienstverlening (2018), laten een gemiddeld beeld zien. De dienstverlening aan de balie wordt beoordeeld met een 8,2 en de digitale dienstverlening met een 7,5. Hoge cijfers, maar daar is de gemeente Hollands Kroon niet uniek in. Ook andere gemeenten krijgen hoge cijfers: gemiddeld een 8,5 voor de balie en een 7,3 voor de digitale dienstverlening.

Er zijn ook onderdelen van de dienstverlening die bovengemiddeld scoren, zoals het aanvragen en bezorgen van reisdocumenten: inwoners geven dit gemiddeld een 8,7. Tijdens de bewonersbijeenkomsten bleek ook dat vrijwel iedereen zeer enthousiast is over het gemak van deze moderne dienstverlening van de gemeente. De dienstverlening rondom de afhandeling van meldingen (Fixi App) en de schulddienstverlening scoren ook hoog (laagste score was een 9) vanuit het onderzoek. Tijdens de bewonersbijeenkomst werd de Fixi app ook positief beoordeeld, inwoners hebben overwegend goede ervaringen met de snelheid en de opvolging. Wat betreft de bekendheid geldt ook hier dat niet alle inwoners de Fixi app kennen en hier meer informatie over willen ontvangen.

Voorzover er ontevredenheid is over de dienstverlening van de gemeente in het algemeen, geldt dit met name ten aanzien van het tijdvak waarin de medewerker langs komt bij de inwoner in het geval van een afspraak met de gemeente voor het aanvragen van een reisdocument. Dit wordt als te breed ervaren (tussen de 2 á 3 uur), dit wordt idealiter ingekort zo geven de inwoners aan.

- **Gebruiksvriendelijkheid website kan beter.**

Zoals eerder aangegeven behoort de gemeentelijke website tot de top als het gaat om de digitale beschikbaarheid van producten en diensten. Minder scoort de site waar het gaat om de gebruiksvriendelijkheid en vindbaarheid van informatie. Zo werkt de zoekfunctie op dit moment nog niet optimaal, zijn teksten soms erg lang en wordt er veel in woorden en (te) weinig in beelden gecommuniceerd. Uit onderzoek is gebleken dat juist deze beelden (en symbolen en iconen), naast extra ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld een chat of FAQ, in belangrijke mate bijdragen aan het succes van digitale dienstverlening.

De inwoners gaven tijdens de bewonersbijeenkomst aan dat zij weinig tot geen gebruik maken van de website van de gemeente. Daarbij gaven de inwoners ook aan dat zij niet goed weten welke informatie zij op de website kunnen vinden.



- **Telefonische bereikbaarheid niet optimaal.**

Uit de documenten en interviews is naar voren gekomen dat medewerkers niet altijd bereikbaar zijn voor inwoners en collega's. De medewerkers van team Contact ervaren veel tijd kwijt te zijn met zoeken naar de betreffende medewerker of een collega om mee door te verbinden, het zelf doorverbinden en het aanmaken van een terugbelverzoek.

Ook terugbelverzoeken worden niet of niet tijdig opgevolgd. De gemiddelde reactietijd bedraagt bijna 4 dagen waarbij het in 25% van de gevallen langer dan 3 werkdagen duurt voordat de beller wordt teruggebeld. Slechts 43% wordt binnen 1 werkdag teruggebeld en 25% binnen 2 werkdagen. Inwoners gaven tijdens de bewonersbijeenkomst aan dat zij overwegend positieve ervaringen hebben met de eerstelijns telefonische bereikbaarheid van de gemeente. Tijdens de gesprekken werd de problematiek met het doorverbinden bevestigd, als een inwoner een specifieke medewerker moet spreken duurt het erg lang voordat deze persoon gevonden is. De aanwezige inwoners hadden wel positieve ervaringen met terugbelverzoeken.

- **Structurele monitoring ontbreekt.**

De gemeente beschikt over verschillende registratiesystemen, zoals het zaakstelsel en de telefooncentrale, waarin relevante informatie over de kwaliteit van dienstverlening is opgeslagen. Deze informatie wordt echter niet structureel ingezet voor de doorontwikkeling van de dienstverlening en om elkaar aan te spreken (op basis van cijfers), bijvoorbeeld op termijnen en bereikbaarheidsafspraken. Ook de tevredenheid van klanten over dienstverlening wordt niet structureel gemonitord. De laatste meting dateert uit 2018 (waarstaatjegemeente.nl).

- **Er zijn geen efficiencyvoordelen verbonden aan het thuisbezorgen van persoonsdocumenten.**

Naast excellente dienstverlening gaat het dienstverleningsconcept ook uit van goedkopere dienstverlening. Inwoners zouden meer gebruik maken van het (goedkopere) digitale kanaal en omdat er geen balie meer is, wordt er een besparing gerealiseerd op de huisvestingskosten. Daar staat echter tegenover dat een huisbezoek beduidend meer tijd kost, als gevolg van de reistijd, het aan- en uitzetten van de apparatuur en omdat soms een tweede persoon mee moet in verband met de veiligheid.

Volgens metingen van de gemeente Utrecht vraagt het thuisbezorgen van persoonsdocumenten om meer capaciteit van de organisatie. Stel een gemeente heeft 1 fte nodig om alle aanvragen voor reisdocumenten af te handelen via de balie dan zal in het geval van huisbezoeken ongeveer 4 fte nodig zijn, een verschil van 3 fte (ruim € 150.000). Het lijkt ons daarom niet heel plausibel dat thuisbezorgen goedkoper is dan afhandeling via de balie. Dit is ook de reden dat veel andere gemeenten vooralsnog niet overgaan tot het thuisbezorgen. Hollands Kroon is echter van mening dat excellente dienstverlening 'iets mag kosten'! De meerwaarde van huisbezoeken wordt nu vooral gezien in het licht van ontwikkelingen zoals verkleinen van de afstand tussen gemeente en inwoner en het bieden tijd- en plaatsonafhankelijke dienstverlening. De echte besparingen komen pas als reisdocumenten en rijbewijzen 'volledig' digitaal afgehandeld worden. Voor rijbewijzen zijn hier al eerste experimenten mee gestart, waar Hollands Kroon ook aan deelneemt.

- **Organisatie heeft weinig voelsprietten in de omgeving/bij inwoners.**

De gemeenteraad spreekt haar bezorgdheid uit over de voelsprietten van de gemeenteambtenaren in de omgeving. Zijn de ambtenaren nog wel in staat om vanuit (historische) gebiedskennis en contact met de inwoners te weten en voelen wat er speelt? En komen deze signalen bij de juiste teams binnen de organisatie terecht? Vindt er opvolging plaats? Zowel de inwoners tijdens de bewonersbijeenkomst als een aantal maatschappelijk partners bevestigen deze ontwikkeling. Vanuit de interviews met de medewerkers komt deze zorg niet zo nadrukkelijk naar voren. Zij zien geen aandachtspunt in een gat tussen de beleving van de inwoners en de medewerkers van de gemeente.

Inwoners geven aan dat zij vooral het gevoel hebben dat de organisatie niet goed weet wat er daadwerkelijk speelt in de kernen/dorpen. Zij voelen zich hierin dan niet serieus genomen, tijdens de bewonersbijeenkomst werd dit vooral geweten aan de 'houding' van de betrokken ambtenaar. Dit merken ze bijvoorbeeld bij vergunning voor lokale feesten, signalen bij overlast en willekeur in het onderhoud van de openbare ruimte. Ook een aantal maatschappelijk partners geeft aan dat de organisatie niet altijd gevoel heeft bij de specifieke problematiek. Zij zien vaak specifieke problematiek bij inwoners thuis en hebben dan moeite om deze signalen op de juiste plek binnen de organisatie door te geven. De signalen van de maatschappelijk partners worden vervolgens niet altijd doorgeven aan andere betrokken teams.

- **Waar is de gemeente van en wat mag je verwachten?**

Er zijn verschillende verwachtingen ten aanzien van wat de gemeente zou moeten doen op het vlak van dienstverlening. Inwoners gaven tijdens de bewonersbijeenkomsten aan dat zij worstelen met de positie en rol van de gemeente. Welke verwachtingen mogen zij nog hebben bijvoorbeeld ten aanzien van het groenonderhoud? Hoe verhoudt de gemeente zich nog tot de kwaliteit van dienstverlening vanuit de zorg, nu Includio dit grotendeels verzorgt? Inwoners hebben behoefte aan de duidelijk positionering van de gemeente in waar je de gemeente wel en niet op mag aanspreken. Dit geldt vooral op de thema's en terreinen waarin de dienstverlening is uitbesteed (groenonderhoud, zorg) en waar de directe leefomgeving van inwoners wordt geraakt.



2.4 De gemeente als partner in de regio

- **De eerste jaren kreeg de regio weinig aandacht, nu verbeterd.**

Herkenbaar voor samenwerkingspartners in de regio is dat de eerste jaren, waarin voornamelijk gewerkt werd aan de interne organisatieontwikkeling, de regio voor Hollands Kroon minder relevant was. Dat beoordelen ze als logisch en verdedigbaar, omdat een fusieproces in eerste aanleg een sterke mate van interne veranderkundige aandacht vraagt (alle energie richt zich intern).

Deze (en deels ook al de vorige) bestuursperiode is dat beeld significant gewijzigd. Bestuurlijk en ambtelijk is Hollands Kroon meer zichtbaar, o.a. door op diverse onderwerpen een leidende rol te pakken. Eveneens wordt aangegeven dat het van lef getuigt (en dus ook wel weer bij Hollands Kroon past) dat een extern spiegelonderzoek als dit plaatsvindt.

De regio is blij dat Hollands Kroon de stap naar buiten heeft gemaakt en geeft aan hier ook echt verschil in te merken. Vooral het contact met het bestuur is sterk verbeterd, met de ambtelijke organisatie zijn er nog steeds wel problemen in de samenwerking. Ook is te merken dat 'oud zeer' nog niet helemaal verdwenen is, zo is de stap van Hollands Kroon uit het COWWI nog niet volledig verwerkt. De regio zou het waarderen als Hollands Kroon een verdere stap in de samenwerking zou zetten en nog meer positie op een aantal portefeuilles binnen de regio op zich zou nemen.

- **Waardering voor marketing, wel hardnekkig beeld: zelfvoldaan en eigengereid.**

De regionale partners beschouwden in de eerste periode Hollands Kroon als hip, eigenwijs en een uitstekende marketingorganisatie. Het voelde daarbij alsof Hollands Kroon bijna neerkeek op 'klassieke organisatiemodellen' van andere gemeenten. Er kwamen gemeenten uit heel Nederland naar Hollands Kroon om geïnspireerd te worden, het delen van de ervaringen in de regio was daarentegen niet vanzelfsprekend. Hollands Kroon heeft zich jarenlang beziggehouden met de marketing van het model voor zelfsturing en de manier waarop de gemeente dit heeft ingericht. Door de regio (zowel maatschappelijk partners als buurgemeenten) werd deze marketing als wat brutaal en eigenwijs gezien. Buurgemeenten geven aan dat zij wel bewondering hebben voor het merk dat Hollands Kroon uiteindelijk van zichzelf heeft gemaakt. Zeker met het oog op de arbeidsmarktcommunicatie is dit een grote prestatie van de gemeente.

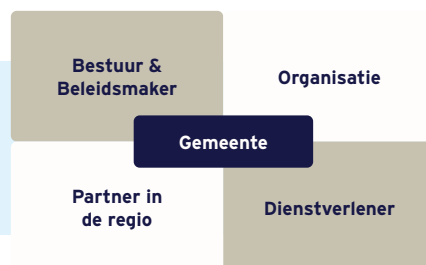


- **Strategische samenwerking in de Kop moet worden versterkt en daar moet Hollands Kroon zichtbaar zijn.**

De cultuur van de regio werkt door in de mate en wijze van samenwerking: er wordt gesproken van een iteratieve regio. Er wordt ontzettend veel ondernomen, gedaan, uitgevoerd - en vervolgens weer bijgesteld. De regio is goed in het verrichten (doen en oplossen), maar minder goed in richten en inrichten (strategische doelbepaling, afwegen en duurzaam organiseren). Ook wordt nog her en der gesproken over 'het voorkomen van een bestuurlijke herindeling'.

Organisaties, instellingen en uitvoeringstaken zijn steeds vaker op regionaal niveau georganiseerd (bibliotheek, onderwijs, GGD, Omgevingsdienst, Veiligheidsregio). We zien dat ook steeds meer inhoudelijke maatschappelijke opgaven (energie, wonen, bereikbaarheid, arbeidsmarkt) zich op regionaal niveau manifesteren en dat dus ook in strategisch en beleidsmatig opzicht van de gemeenten intensievere samenwerking nodig is. De Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN - gestart in 2016) vormt een goede aanzet om van de maatschappelijke regio ook een politieke ruimte te maken: wat komt er op de regio af, wat vinden we daar samen van? De structuur is er, de cultuur in ontwikkeling. Het gezamenlijk bespreken van kadernota en jaarrekening van de diverse GR'en biedt onvoldoende strategisch toekomstperspectief.

Partner in de regio





H3 | Duiding: professioneel oordeel en conclusies

3.1 Beantwoording hoofdvraag

De centrale vraagstelling van deze organisatiediagnose luidt:

In hoeverre is de organisatie van de gemeente Hollands Kroon effectief en efficiënt gebleken sinds de oprichting en is de strategische visie ten uitvoer gebracht en uitvoerbaar geweest?

Zoals bij de opdrachtverstrekking ook aangegeven gaan we geen schoolcijfer geven als antwoord op deze vraag; daar is deze ook te breed voor en zijn de verschillende onderdelen te genuanceerd.

Effectiviteit

De effectiviteitsvraag van een gemeente is vanzelfsprekend meervoudig. Het gaat over outcome en output, oftewel impact. Van strategie tot uitvoering. Van het implementeren van nieuwe taken tot dienstverlening aan inwoners en bedrijven. Dit is op onderdelen ook een politiek oordeel: wanneer zijn we tevreden, wanneer is een visie, beleid of uitvoering geslaagd? Dat vraagt om een normenkader.

Een belangrijke ontwikkeling voor gemeenten is de (toenemende) krapte op de arbeidsmarkt. Wat betreft effectiviteit kan gesteld worden dat Hollands Kroon sterker is geworden in het aantrekken van nieuwe medewerkers. Deze nieuwe medewerkers blijken ook met een sterke bevlogenheid en betrokkenheid te werken voor de gemeente en minder snel uit te stromen dan bij andere gemeenten. De digitale dienstverlening is vernieuwend en ambitieus al leidt dit (nog) niet tot een sterk bovengemiddelde score op klanttevredenheid. Dat maakt het wat

tegenstrijdig. De tevredenheidscijfers blijven achter door een kloof tussen de inwoners en de organisatie, waarbij de medewerkers gemiddeld 'hipper en jonger' zijn.

De effectiviteit van Hollands Kroon wordt niet expliciet zichtbaar en meetbaar gemaakt, bijvoorbeeld in P&C-documenten, zoals de begroting en het jaarverslag. Intern leidt de vernieuwende organisatievorm tot duidelijk zichtbare trots en tevredenheid bij medewerkers. Door de vernieuwende organisatievorm is de organisatie in staat geweest om nieuwe mensen aan zich te binden. Dat is dus qua arbeidsmarkt een effectieve keuze geweest.

Efficiency

Wat betreft de efficiencyvraag heeft het verwijderen van managementlagen tot kostenbesparing geleid en leidt dit tevens intern tot de beleving dat medewerkers daadkrachtiger en slagvaardiger kunnen opereren. De verantwoordelijkheden liggen laag in de organisatie. Daar staat tegenover dat er onderling meer afstemming moet plaatsvinden. Verkokering werkt daarbij niet mee; er is veel overleg nodig en men weet niet elkaar altijd te vinden. Het Sociaal Domein kent geen tekorten, wat in deze tijden als efficiënt kan worden aangemerkt.

Voor wat betreft de dienstverlening verloopt veel inmiddels digitaal en zijn er geen balies met bijbehorende bezetting meer (wat leidt tot kostenbesparing), waar tegenover staat dat gesprekken op locatie, het bezorgen en de Hollands Kroon Mobiel juist kostenverhogend werken. Maar goed: innoveren kost geld! Op de lange termijn zijn er wel mogelijkheden om geld te besparen door de digitalisering. De Hollands Kroon Mobiel lijkt daarbij een beweging terug, om daarmee te voldoen aan wensen van een deel van

de inwoners en de raad. Het geeft het gevoel van het opzoeken van de inwoners, in de beeldvorming werkt het in ieder geval goed.

De sturing op efficiency is zeer dun; er is bijvoorbeeld geen businesscase ten aanzien van het thuisbezorgen van producten van burgerzaken. De P&C-documenten geven bijvoorbeeld ook nog onvoldoende informatie over de mate van effectiviteit en efficiency. Tot slot: de lokale lasten liggen hoger dan gemiddeld (263^e plaats - zie COELO, 2019).

Strategische visie

De strategische visie is uitgevoerd ten aanzien van de beoogde sturingsprincipes met inzet en realisatie op bijvoorbeeld burgerparticipatie, interne zelfsturing en regie. Waarbij het strategisch vermogen en ook het principe van opdrachtgever-opdrachtnemerschap (zowel ambtelijk als bestuurlijk) nog wel verder ontwikkeld kan worden, zoals eerder al beschreven.



3.2 Beantwoording deelvragen

Beantwoording hoofdvraag en 17 deelvragen:
kort en krachtig.

De gemeente als bestuurder en beleidsmaker	
<p>1. Welke ambities en doelen zijn gesteld op het facet 'bestuur en beleidsmaker' bij de oprichting van de gemeente Hollands Kroon?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In 2015 (zie organisatieplan) heeft de gemeente Hollands Kroon zichzelf de volgende doelstellingen op dit gebied gesteld: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Hollands Kroon betreft haar inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven niet alleen bij de vorming en voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid, maar draagt ook in een vroeg stadium invloed over aan inwoners, bedrijven en instellingen. ◦ Omgevingsvisie: Een sturend kader voor beleid op het terrein van: welstand, water, milieu, wonen, groen, verkeer en vervoer en ruimtelijke inrichting (bestemmingsplannen). ◦ Regie op realisatie bestuurlijke projecten. ◦ Een optimalisatie van de P&C producten.
<p>2. In hoeverre zijn deze ambities en doelen nu gerealiseerd, waarom (al) wel en waarom (nog) niet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ten aanzien van gestelde doelen constateren we dat de gemeente middels burgerparticipatie de input van de inwoners van de gemeente ophaalt en meeneemt in de beleidsvorming. Een mooi voorbeeld is de Omgevingswet. Daar waar minder actief van het instrument burgerparticipatie gebruik wordt gemaakt, constateren we dat de voelsprietten (couleur locale) niet altijd in voldoende mate aanwezig is bij de organisatie. • De P&C-documenten geven nog onvoldoende de informatie die noodzakelijk is voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeente. Het weergeven van de mate van effectiviteit en efficiency is een aandachtspunt.
<p>3. Is Hollands Kroon een regiegemeente zoals beoogd; waar staat Hollands Kroon op dit vlak? Op welke wijze wordt kerngericht werken bevorderd?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Een regiegemeente houdt in dat de benodigde kennis voor het realiseren van de opgaven en doelstellingen wordt georganiseerd, zowel intern als extern. We constateren dat de organisatie de afgelopen jaren sterk qua samenstelling is veranderd. De organisatie heeft nieuwe kennis, kunde en ervaring (hoogopgeleid en jonge medewerkers) verworven, maar juist de aspect omtrent couleur locale en bestuurlijke affiniteit (in verbinding staan met de raad) en integraliteit (adviseren vanuit de opgave) zijn nog beperkt aanwezig. De gemeente Hollands Kroon is een regiegemeente, waarbij benodigde kennis ook extern kan worden aangewend. Op onderdelen lukt dit heel goed, maar op sommige onderdelen, bijvoorbeeld zorg en ondersteuning of onderhoud openbare ruimte, vormt dit een aandachtspunt. Dit is ook van toepassing ten aanzien van de financiële functie en het in control zijn. Dit is kwetsbaar en vaak nog reactief in plaats van proactief. • De organisatie denkt niet meer vanuit de 4 kernen en kijkt integraal naar het gebied van Hollands Kroon. In de raad wordt minder gedacht en gestuurd vanuit de gemeente Hollands Kroon als geheel en de opgaven waarvoor de gemeente staat. Inwoners ervaren ook dit onderscheid in 'bloedgroepen' nog steeds sterk, zo bleek tijdens de bewonersbijeenkomsten.
<p>4. Past de organisatiefilosofie bij de invulling van bestuurlijke rollen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een kloof tussen gemeenteraad en de organisatie, zowel fysiek als in cultuur en verandertempo. Dit betekent dat de interactie tussen raad (verwachtingen, resultaten) en organisatie niet op elkaar zijn afgestemd en de organisatie in een hogere versnelling acteert dan de raad. Het risico is aanwezig dat men elkaar verliest en teveel los van elkaar acteert waardoor verwachtingen onvoldoende helder zijn en fouten worden uitvergroot.

De gemeente als organisatie

<p>5. Welke ambities en doelen zijn gesteld op het facet 'organisatie' bij de oprichting van de gemeente Hollands Kroon?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ambitie om de slimste gemeente te worden. Het slimmer werken vertaalt zich in een optimale formatie. • Streven om de formatie terug te brengen voor het behalen van de doelen, ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare omvang waarbij 15% in 2016 het streven was. Verder de formatie zoveel mogelijk inzetten voor de primaire taken; 20% minder formatie op overheadfuncties ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. • Keuze voor een slanke en platte organisatie met een zeer beperkt aantal leidinggevenden en met zelfsturende teams en met een lagere gemiddelde bruto loonsom per formatieplaats: streven was 5% lager uit te komen dan vergelijkbare gemeenten. • Vaste medewerkers zijn goed opgeleid, werken resultaatgericht, zijn kritisch op kwaliteit, weten wat van hen wordt verwacht en handelen daar naar. • Kortdurende inhuur en inhuur op basis van projectmatige aanpak biedt grote mate van flexibiliteit en de mogelijkheid om extra menskracht te kunnen inzetten op (tijdelijke) speerpunten en bij piekmomenten, zonder medewerkers te hoeven ontslaan of tot omscholing te 'dwingen'. Met een basisorganisatie die beantwoordt aan bovengenoemde eisen, kunnen ingehuurde menskracht en specifieke kennis snel worden ingeschakeld.
<p>6. In hoeverre zijn deze ambities en doelen nu gerealiseerd, waarom (al) wel en waarom (nog) niet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze van een slanke en platte organisatie met een zeer beperkt aantal leidinggevenden en met zelfsturende teams en ook meer inzet op regie is gerealiseerd. Dit levert zowel voor- als nadelen op. • Gemotiveerde, opgeleide medewerkers werken (sinds kort) bewust aan resultaatgerichte afspraken (RGA's). De uitdaging zit in weten wat er verwacht wordt vanuit de regierol met goed ontwikkeld opdrachtgeverschap, vooral in contact met de maatschappelijk partners.
<p>7. Is de organisatie beheersbaar in termen van personele bezetting (kwalitatief en kwantitatief)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De personele bezetting oogt beheersbaar. Er is weinig uitstroom (5,2%) en veel instroom (15,6%) en doorstroom (9,1%). Er is maar 2,9% van de vacatures moeilijk vervulbaar ten opzichte van een landelijk gemiddelde rond de 20%. • Extern inhuur ligt op 12% (landelijk ligt het gemiddelde op 18%). • De organisatie heeft relatief veel medewerkers in schaal 7-9 zitten en minder in de lagere schalen. • De werkdruk wordt als hoog ervaren en het verzuimpercentage ligt ook hoog (6,1%).
<p>8. Is de organisatie financieel beheersbaar?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De financiële positie en vermogenspositie van de gemeente is voldoende te noemen. • De financiële functie binnen de gemeente is kwetsbaar (qua bemensing en kennis en expertise). Mede hierdoor is er sprake van een moeizame control binnen de organisatie. De organisatie heeft inmiddels maatregelen getroffen om dit te verbeteren.
<p>9. Is de organisatie beheersbaar in systemen en processen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie is sterk ingericht op de innovatie en ontwikkeling. Implementatie, evalueren en ook administreren lijken daarbij minder 'sexy' en krijgen daardoor minder aandacht, wat een goede werking, effectiviteit en efficiency belemmert. • Het college van B en W geeft vanaf boekjaar 2021 zelf een rechtmatigheidsverantwoording in de jaarstukken, dit betekent ook een kwaliteitseis aan de eigen bedrijfsvoering (control, proces, informatie). Bedrijfsvoering wordt steeds meer basisvoorwaarde voor wendbaarheid, mede door wet- en regelgeving (compliance) en maatschappelijke druk (geld anders besteden). Bedrijfsvoering moet dus worden gezien als strategische opgave die bijdraagt aan wendbaarheid. • Tijd en plaatsonafhankelijk werken is gefaciliteerd. Veel applicaties lopen inmiddels via "the cloud", maar een deel loopt nog via de verouderde en trage Citrix omgeving (met lagere performance).

<p>10. Sluit de organisatiecultuur aan op het organisatie-model (als randvoorwaarde voor zowel effectiviteit als efficiëntie)?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Effectiviteit; balans nodig tussen beheer en ontwikkeling, niet meer of minder dan andere gemeenten. • De organisatie lijkt wel efficiënt door het ontbreken van leidinggevende tussenlagen, maar daar staat tegenover dat meer afstemming en overleg nodig is en er veel teams (30+) zijn die niet vanzelfsprekend samenwerken vanuit integraliteit/opgaven. • Energie is vooral naar intern gegaan, niet zo zeer naar buiten. Dit is de laatste tijd (sinds 2018) wel aan het verbeteren.
<p>11. Hoe verloopt de interne informatie-uitwisseling binnen en tussen de verschillende organisatieonderdelen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van coördinatie-, sturings- en informatieopgaven door de hoeveelheid aan teams (30+). • Team Contact heeft moeite om vragen van buiten bij de teams binnen kwijt te kunnen. • Er is veel afstemming nodig tussen de teams. Vooral de teams die meer binnen en de teams die meer naar buiten gericht zijn moeten elkaar meer gaan opzoeken/afstemmen.

De gemeente als dienstverlener

<p>12. Welke ambities en doelen zijn gesteld op het facet 'dienstverlener' bij de oprichting van de gemeente Hollands Kroon?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Digitaal, tenzij.. Als inwoner zoveel mogelijk zelf kunnen aanvragen zonder contact met een medewerker, vinden zonder zoeken. • De vragen die binnenkomen probeert HK in 1 keer te beantwoorden, kanalen zijn: post, app, contactformulier, mail, whatsapp, chat, social media. • Specifiek voor meldingen openbare ruimte: meldingen kunnen volgen. • Is digitaal niet mogelijk? Dan maatwerk (aan de keukentafel), de gemeente komt naar u toe. De balie is alleen bedoeld voor contactmomenten die bij wet verplicht zijn. • De bus de wijk in (hoort bij: wij komen naar u toe), is nog maar net gestart als oplossing voor het probleem van zichtbaarheid (uitkomst van onderzoek trainees).
<p>13. In hoeverre zijn deze ambities en doelen nu gerealiseerd, waarom (al) wel en waarom (nog) niet?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft sterk ingezet op digitale dienstverlening met een hoge score op de ranglijst voor digitale volwassenheid tot gevolg: in tot de top 20 van Nederland! • De gemeente is ver gegaan met "digitaal tenzij", maar heeft ook ingespeeld op de eigenschappen van de gemeente (met een groot werkgebied, oudere bevolking) en de behoefte bij een deel van de inwoners aan persoonlijk contact en advies op een plek waar men fysiek heen kan; bijvoorbeeld door bezoek aan huis en de inzet van de Hollands Kroon Mobiel. • Fixi app, thuisbezorging rijbewijs/paspoort en service bus werken naar tevredenheid. • Bereikbaarheid per e-mail en telefoon is prima, doorverbinden vraagt nog om aandacht. • Gemeente komt inderdaad naar de inwoners toe, alleen tijdens keukentafelgesprekken worden inwoners niet altijd serieus genomen, gebrek aan opvolging. • Verzoek inwoners om meer informatiekanalen en duidelijk communicatie over rol/positie gemeente in dienstverlening.
<p>14. Is het dienstverlenings-concept efficiënt/effectief te noemen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Niet efficiënter of effectiever dan normaal, dienstverlening is 'prima' maar (nog) niet bovengemiddeld.

De gemeente als partner in de regio

15. Welke ambities en doelen zijn gesteld op het facet 'Partner in de regio' bij de oprichting van de gemeente Hollands Kroon?	<ul style="list-style-type: none">• In de eerste jaren is voornamelijk gewerkt aan de interne organisatieontwikkeling, de regio voor Hollands Kroon minder relevant was.• Deze (en deels ook al de vorige) bestuursperiode is dat beeld significant gewijzigd. Bestuurlijk en ambtelijk is Hollands Kroon meer zichtbaar, o.a. door op diverse onderwerpen een leidende rol te pakken.
16. In hoeverre zijn deze ambities en doelen nu gerealiseerd, waarom (al) wel en waarom (nog) niet?	<ul style="list-style-type: none">• Steeds meer inhoudelijke maatschappelijke opgaven (energie, wonen, bereikbaarheid, arbeidsmarkt) manifesteren zich op regionaal niveau. In strategisch en beleidsmatig opzicht van de gemeenten is daardoor intensievere samenwerking nodig.
17. Hoe kijken externe stakeholders aan tegen de gemeente Hollands Kroon als samenwerkingspartner in het realiseren van maatschappelijke effecten in de regio?	<ul style="list-style-type: none">• Het imago van Hollands Kroon was eigenwijs en op zichzelf gericht, 'beste jongetje van de klas'.• Laatste tijd heeft Hollands Kroon gewerkt aan haar imago en zoekt meer contact met de regio, dit is opgemerkt en wordt gewaardeerd.• Buurgemeenten zouden graag zien dat Hollands Kroon meer de lead neemt op een aantal portefeuilles in de samenwerking.• Maatschappelijk partners vragen van Hollands Kroon meer regie en positionering als kartrekker in de ketensamenwerking, vooral ambtelijk.

H4 | Vooruitspoelen: script voor de komende periode

In de voorgaande hoofdstukken zijn de hoofd- en deelvragen beantwoord. Dit heeft geleid tot verschillende inzichten en biedt een beeld van de gemeente Hollands Kroon: hoe efficiënt en effectief de gemeente is en welk beeld er buiten de gemeente bestaat van Hollands Kroon. We hebben gekeken naar de meetbare en merkbare veranderingen. Hierin zijn ook verschillende aandachts- en verbeterpunten meegegeven aan de gemeente.

Een organisatie is nooit af, ook voor Hollands Kroon geldt dat er nog voldoende werk aan de winkel is! We komen daarom tot een viertal kernpunten die bij de werkagenda (follow up) van deze organisatiespiegel horen richting de toekomst. Die vragen om antwoorden om het script van de volgende fase op te kunnen stellen.

Inzicht 1 **Verschillende generaties en veranderingen leiden tot andere oordelen over het presteren**

Sinds het ontstaan van de gemeente Hollands Kroon is de organisatie hard aan de slag gegaan met de veranderopgave. Dit heeft veel tijd en energie gevraagd van de organisatie. Veel aandacht is, zoals al eerder besproken, gegaan naar de interne ontwikkeling. Ook is er bewust gekozen voor een afstand tussen de gemeenteraad en de organisatie. In de afgelopen jaren is het de organisatie gelukt om veel jonge, hoogopgeleide en zeer intrinsiek gemotiveerde medewerkers aan te trekken die passen bij het organisatie-model van de gemeente Hollands Kroon en graag innovatief en ondernemend optreden.

Het gat tussen de belevingswereld van de organisatie en de raad is in de loop der jaren groter geworden. Vooral de raad geeft aan het contact met en het gevoel bij de organisatie te missen. Een gepaste afstand tussen raad en organisatie wordt vanuit de bestuurlijke praktijk als logisch gezien, maar gevoelsmatig is de afstand nu te groot geworden. Hierdoor ontstaan over en weer vooroordelen en bemoeilijkt dit ook bepaalde formele (besluitvormings)processen. Zeker als het spannend wordt en beleid en uitvoering direct inwoners en ondernemers raken. De feedbackloop loopt dan via de gemeenteraad, die ontvangen signalen van ontevreden inwoners en ondernemers. Vanuit onze professionele ervaring weten we dat een te grote afstand tussen raad en organisatie nadelig werkt voor een gemeente omdat zowel een raadslid, wethouder of ambtenaar op straat worden aangesproken als vertegenwoordiger van 'de gemeente Hollands Kroon'.

Voor de komende periode adviseren wij daarom om het contact tussen de organisatie en raad meer aandacht te geven. Elkaars rollen, belevingswereld en uitdagingen kennen, leidt tot meer begrip voor elkaars positie en perspectief. Dit kan bijvoorbeeld laagdrempelig door het organiseren van meeloopdagen (raadslid bij

medewerker en andersom) of themalunches. De griffie kan hier ook een belangrijke strategische rol in spelen. Welke grote dossiers staan er op de agenda de komende periode, hoe kan de gemeenteraad komen tot positionering in het besluitvormingsproces, waar wordt iets van de raad verwacht, wanneer is (informele) uitwisseling met de organisatie gepast? Door elkaars perspectieven beter te leren kennen en de wederzijdse informatiepositie te versterken ontstaat minder 'zie-je-wel-isme': het fenomeen waarbij bepaalde gebeurtenissen passen in bestaande, hardnekkige frames over de ander.

Inzicht 2

Achter de 'marketing' zit wel degelijk verandering en beweging

We zien wel dat gemeentelijke organisatie-modellen volop in beweging zijn. De eeuw van de bureaucratie is opgevolgd door de eeuw van de verbinding. Hollands Kroon is zeven jaar geleden als echte vernieuwer en dus koploper gestart. Waar tot een aantal jaren geleden het merendeel van de gemeentelijke organisaties zich organiseerde volgens een vaststaande structuur in een secretarie-, sectoren-, directie- of, wat moderner, een matrixmodel, zijn de afgelopen jaren allerlei nieuwe vormen en modellen van organiseren omarmd. Wendbaarheid is daarbij het mantra. Eén sturingsfilosofie voor de gehele organisatie is gezien de diversiteit van opgaven, taken en diensten van de gemeente niet reëel.

Belangrijk daarbij is dat een gemeentelijke organisatie fit en lenig is. Fit gaat over gezond, maar ook over het Engelse 'fit': passend voor de toekomst. Een onmiskenbare ontwikkeling in het publiek domein is dat maatschappelijke opgaven een opgavegerichte aanpak vereisen van besturen en organiseren, waarbij ook de relatie met samenwerkingspartners en inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties

zichtbaar en merkbaar verandert. Het eist meer nadruk op horizontale verbinding binnen de organisatie, tussen de organisatie en de buitenwereld (de leefwereld): het vereist lenigheid. Een deel van de organisatie is steeds vaker gebiedsgericht, participatief en extern uitvoeringsgericht bezig, met zichtbare impact voor inwoners (de leefwereld, de bedoeling). Daarnaast is een ander deel van de organisatie bezig met de noodzakelijke basis op orde (de systeemwereld): een krachtige bedrijfsvoering en goed functionerende ondersteunende processen die bijdragen aan versterking van het primaire proces. Zelfsturing leidt voor beide vormen van werken tot een andere uitkomst: een team dat met opgaven buiten bezig is en veelal taakvolwassen medewerkers heeft vereist een andere uitwerking van zelfsturing dan een team dat verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld groenonderhoud of de P&C-cyclus. Differentiatie is dus nodig, maatwerk onmisbaar.

Hollands Kroon heeft de afgelopen jaren laten zien dat verandering soms ook best spannend is. Dat echt niet alles perfect is gegaan, dat onderweg veel geleerd is. Tegelijkertijd heeft Hollands Kroon aangetoond wel degelijk een aantrekkelijke organisatie te zijn voor nieuwe medewerkers juist ook door die vernieuwende manier van sturen en organiseren. En daar is intern en extern gewinning voor nodig. Er zit een sterk verandervermogen in de organisatie, er is een stevige basis aan (verander)competenties opgebouwd en dat biedt perspectief voor de toekomst waarin wendbaarheid alleen maar belangrijker wordt.

Inzicht 3

Stap voor stap manifesteert zich 'het nieuwe normaal'

Hollands Kroon heeft een dappere stap gezet door het organisatiemodel ingrijpend te veranderen. Een omvangrijke en ingrijpende veranderopgave. Een van de grondbeginselen van de besturingsfilosofie was hierbij om zoveel mogelijk digitaal te gaan werken. Inwoners moesten hun antwoorden zoveel als mogelijk was zelf kunnen opzoeken, aanvragen zelf indienen en informatie over de gemeente zelf kunnen opzoeken. Deze grote stap ging op een aantal punten te snel voor inwoners. Dit heeft de organisatie zelf ook geconstateerd en heeft hierin al stappen ondernomen.

Een gedeelte van de inwoners ziet de digitalisering als een modetrend: "Alles moet maar digitaal tegenwoordig, het wordt er alleen maar onduidelijker van en niet iedereen is zo digitaal". Medewerkers daarentegen zien de digitalisering als een manier om processen te versnellen en vereenvoudigen: "Door digitalisering gaat het veel sneller en makkelijker, men moet er gewoon even aan wennen dat het anders gaat". Vanuit onze expertise herkennen wij dit dilemma en onderschrijven nut en noodzaak om de bedrijfsvoering van de gemeente grotendeels (intern) te digitaliseren. Bedrijfsvoering wordt steeds meer

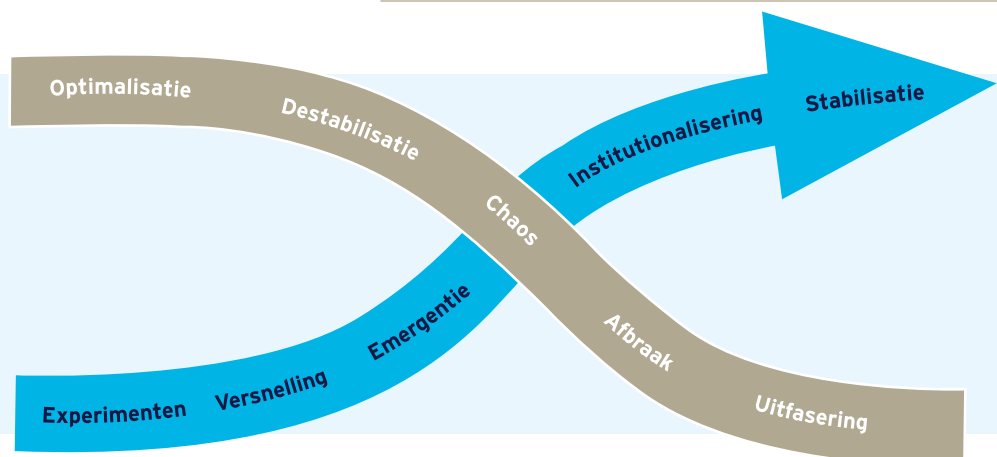
basisvoorwaarde voor wendbaarheid, mede door wet- en regelgeving (compliance) en maatschappelijke druk (geld anders besteden). Bedrijfsvoering/digitalisering moet dus worden gezien als strategische opgave die bijdraagt aan wendbaarheid. Het contact met inwoners en ondernemers, de directe dienstverlening, moet gedacht worden vanuit de doelgroepen van de gemeente - die zijn niet allemaal digitaal vaardig, dus dient er differentiatie plaats te vinden. De hulp die geboden wordt en de fysieke bus, vormen zo een welkome aanvulling.

Daarnaast zien we ook een mijlpaal in 2017-2018. De afgelopen jaren is gebruikt om een pas op de plaats te maken zonder stil te komen te staan. Beeldend: Hollands Kroon is vanaf het begin van 0 naar 100 gegaan in 4 seconden, met behulp van interventies (resultaatgerichte afspraken, eerste aanspreekpunten, formats) is gekozen voor 'het nieuwe normaal': een logisch en passend evenwicht.

Een bepaalde mate van chaos hoort bij verandering. In die fase is leiderschap extra belangrijk. Introduceren van zelfsturing impliceert niet het einde van leiderschap. Het leiderschap komt wel veel meer verspreid te liggen: in competenties en rollen van medewerkers in plaats van alleen in de functie van leidinggevend.

Het oude verdwijnt

Het nieuwe wordt ontwikkeld



Inzicht 4

Ook voor de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving is het wennen, werk aan samenwerkingsvaardigheid

Niet alleen de gemeenteraad mist inzicht de werking van de organisatie, ook inwoners en maatschappelijke partners geven aan soms het contact met de organisatie te missen of als niet duidelijk te ervaren. Maatschappelijk partners moesten wennen aan de nieuwe manier van werken binnen Hollands Kroon. Vooral de maatschappelijk partners die gewend zijn om vanuit een nauwe samenwerking met de gemeente op te trekken met vaste, contactambtenaren, lopen soms vast. Zij vragen dan bijvoorbeeld ook om een duidelijke regierol van de gemeente in de ketensamenwerking. Deze rol zou de gemeente in het kader van goed opdrachtgeverschap ook duidelijk moeten nemen en hangt nauw samen met de wijze waarop de gemeente haar eigen rol beschouwt en invulling geeft. Welk eigenaarschap heeft de gemeente en wat kunnen partners van haar verwachten? We hebben daarbij als voorbeeld genomen de regionale agenda, waarbij thema's als bereikbaarheid, arbeidsmarkt, mobiliteit en energie logische bouwstenen vormen voor de komende jaren. Op lokaal niveau speelt dit ook: hoe om te gaan met de verschillende kernen (met verschillende behoeftes), wie stuurt daar op en wat betekent dat voor de samenwerking binnen de organisatie?

Het doorontwikkelen van de organisatie naar een samenwerkingsvaardige organisatie past in de volgende fase van Hollands Kroon. De eerste jaren was de interne focus nodig om Hollands Kroon op te bouwen. In de volgende fase is de blik naar buiten, lokaal en met name in de regio, een logische volgende stap. Het versterken van de samenwerkingsvaardigheid (het vermogen van Hollands Kroon om in samenwerkingsverbanden succesvol te acteren) staat centraal.

Ga aan de slag met de bouwstenen voor een samenwerkingsvaardige organisatie:

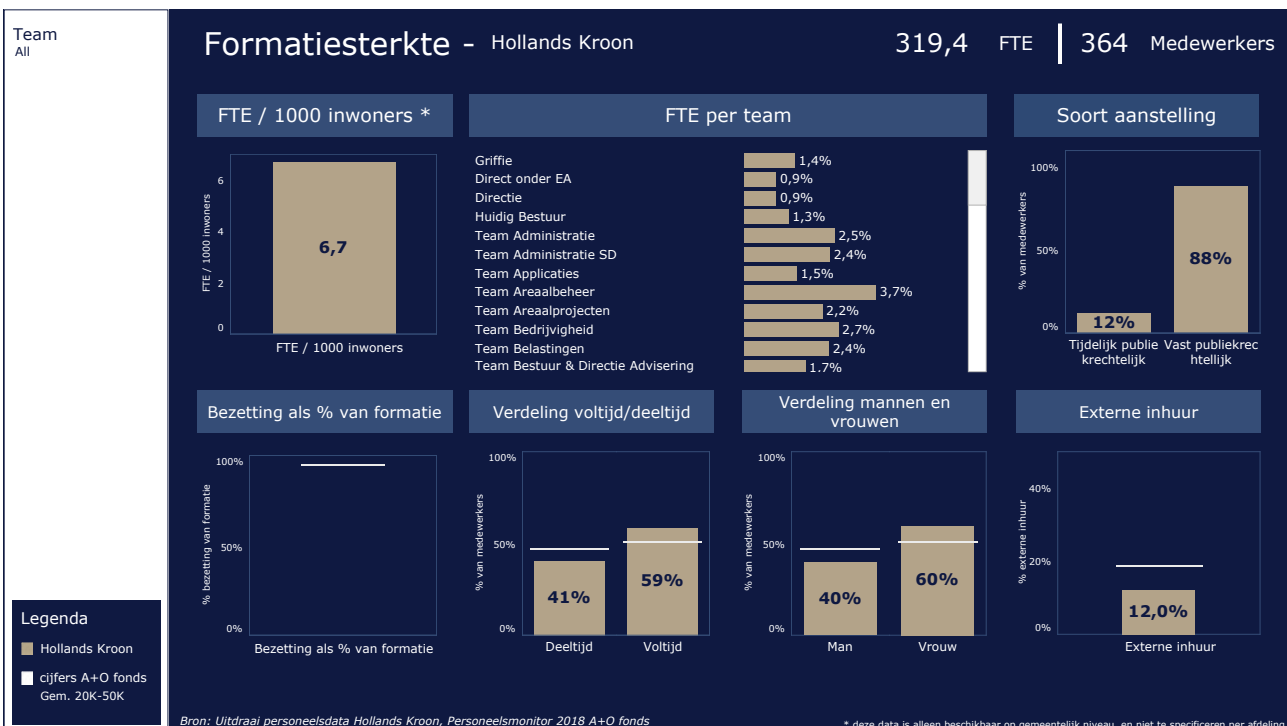
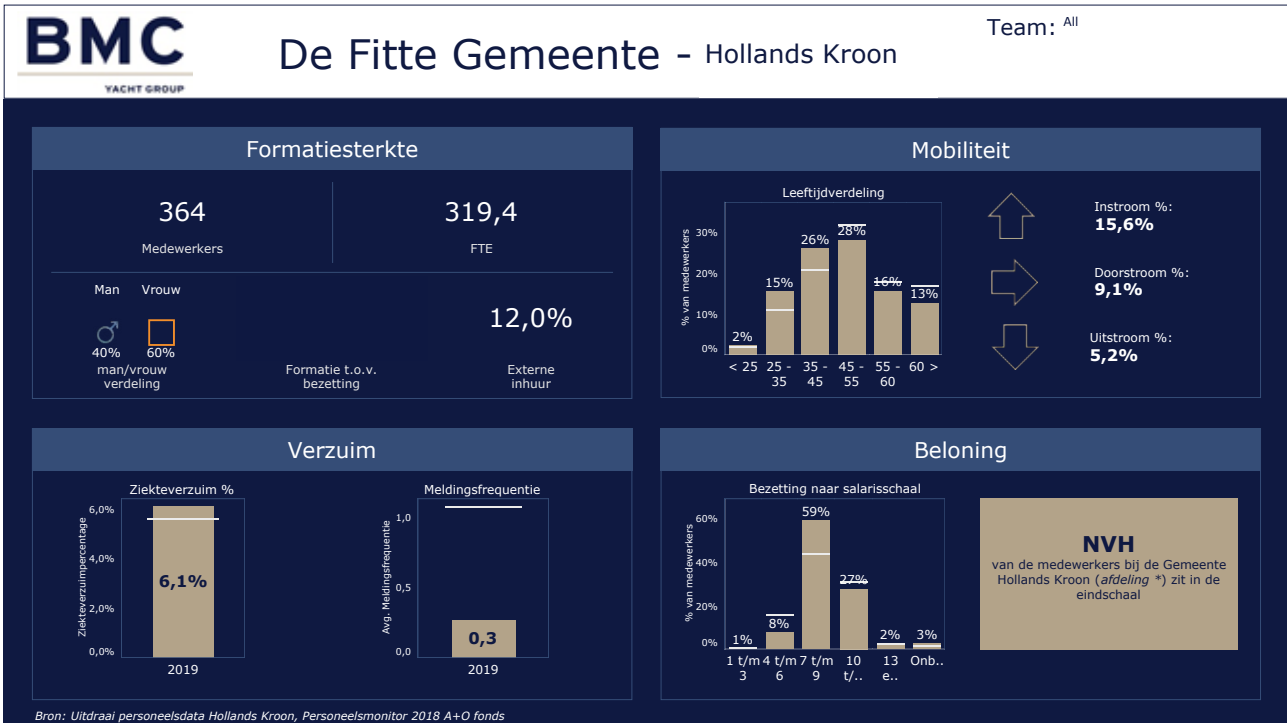
1. Formuleer gezamenlijk een samenwerkingsstrategie (met inzicht in verschillen en overeenkomsten).

Wat willen we bereiken, welke rol vervult samenwerking (lokaal/regionaal) daarin, met welke partners werken we in welke prioriteitsvolgorde, onder welke condities? Ontwikkel samenwerkingsvaardigheid met behulp van een netwerkkaart waarin wordt weergegeven met wie er lokaal en in de regio wordt samengewerkt (samenwerkingsportfolio). Wat is de inhoud van de samenwerking, wat is de status, wat zijn de doelen en wat is de bijdrage/inzet vanuit de gemeenten? Dit maakt deel uit van de werkafspraken bestuur-directie.

2. Bouw aan een organisatie die op samenwerking is ingesteld.

Wat verwacht het gemeentebestuur als het gaat om ondersteuning en advisering? Werk daarbij aan opdrachtgeverschap richting verbonden partijen en faciliteer samenlevingskracht. Monitor de voortgang, waarbij duurzaam gewerkt wordt aan de inhoudelijke agenda en aan samenwerkingsrelaties. Deze bouwsteen heeft een interne en een externe component. Wanneer de samenwerking intern beter op orde is, kan de externe samenwerkingsrol krachtiger vervuld worden zonder dat intern eerst allerlei interne coördinatie- vraagstukken, mandaat- en afstemmingafspraken moeten worden gemaakt. Gebruik periodieke intervisie met mensen die actief zijn in samenwerkingen om te reflecteren en leren en de regionale inzet te focussen.

Bijlage 1 | HRM Dashboard Fitte Gemeente

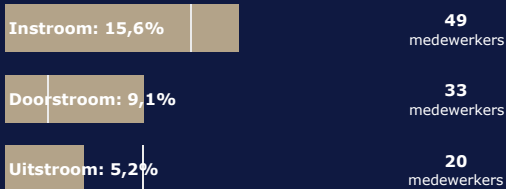


Team
All

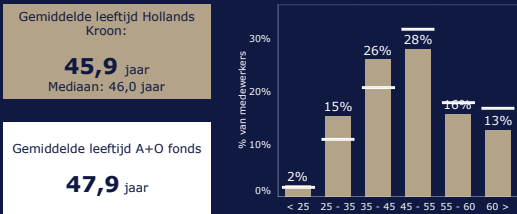
Mobiliteit – Hollands Kroon

319,4 FTE | 364 Medewerkers

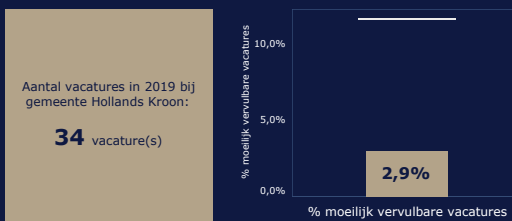
Instream - doorstroom - uitstroom



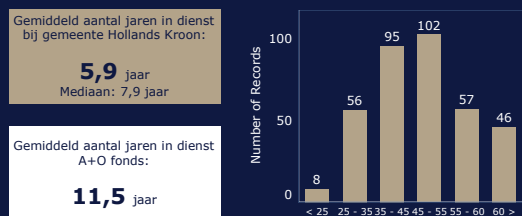
Leeftijd



Vacatures



Aantal jaren in dienst en uitdiensttreding



Legenda

- Hollands Kroon
- cijfers A+O fonds Gem. 20K-50K

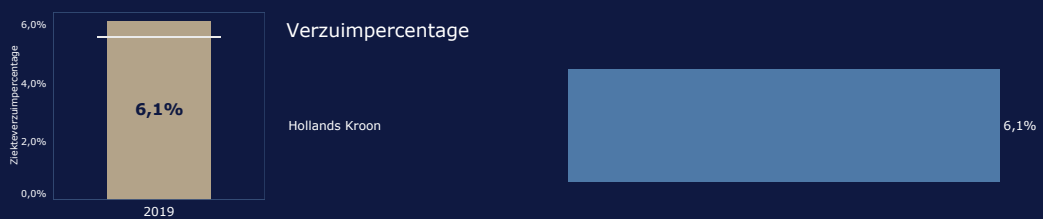
Bron: Uitdraai personeelsdata Hollands Kroon, Personeelsmonitor 2018 A+O fonds

Team
All

Verzuim – Hollands Kroon

319,4 FTE | 364 Medewerkers

Ziekteverzuimpercentage



Meldingsfrequentie



Legenda

- Hollands Kroon
- cijfers A+O fonds Gem. 20K-50K

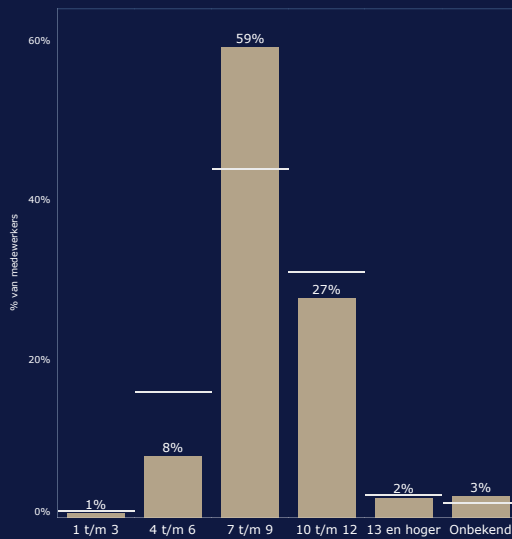
Bron: Uitdraai personeelsdata Hollands Kroon, Personeelsmonitor 2018 A+O fonds

Team
All

Beloning – Hollands Kroon

319,4 FTE | 364 Medewerkers

Gemeentelijke bezetting naar salarisschaal



Percentage medewerkers in eindschaal

NVH
van de medewerkers bij de Gemeente
Hollands Kroon (afdeling *) zit in de
eindschaal

73%
van de bezetting zit volgens het A+O
fonds in de eindschaal

Opleidingskosten per medewerker

€1026
€638
Besteed

€1054
€1025
Begroot

Per medewerker is er een
verschil tussen begroot en
besteed van: **€ 387,19**
Dit komt neer op een
totaal verschil van:
€ 140.938

Legenda

- Hollands Kroon
- cijfers A+O fonds
Gem. 20K-50K

Bron: Uitdraai personeelsdata Hollands Kroon, Personeelsmonitor 2018 A+O fonds

In deze bijlage gaan we in op de financiële analyse van de gemeente Hollands Kroon. Deze financiële analyse maken wij aan de hand van de volgende zes vragen:

1. Is er sprake van een meerjarige sluitende begroting?
2. Wat is de trend van de algemene dekkingsmiddelen?
3. Wat zijn potentiële financiële risico's voor de gemeente?
4. Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen?
5. Zijn de voorgenomen bezuinigingsopgaven gerealiseerd?
6. Wat is de schuldpositie van de gemeenten en de mate van solvabiliteit, alsmede de netto schuld quote, quick en current ratio (meerjarig in beeld)?

In dit hoofdstuk behandelen we de vragen afzonderlijk. Aan het einde van dit hoofdstuk geven wij een eendoordeel ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Hollands Kroon.

1. Is er sprake van een meerjarige sluitende begroting?

In bijlage 3 van dit rapport is een schema opgenomen waarin de exploitatie (begroot en realisatie) van de gemeente Hollands Kroon van de afgelopen jaren en het meerjarig perspectief uiteengezet is.

De begroting 2017 kende een negatief saldo voor bestemming van -/- € 1,7 mln. De gemeente realiseerde in dat boekjaar een positief resultaat voor bestemming van € -/- 4,1 mln. De grootste oorzaken lagen onder andere in:

- Bijdrage in het effect van Incluzio (€ 1,1 mln.)
- Het groot onderhoud wegen kende een negatieve afwijking van € 1,2 mln.
- Riolerings - lagere investeringen waardoor minder BTW kan worden toegerekend aan de rioolheffing (€ 0,7 mln.).

In 2017 zijn de reserves per saldo € 6.719.531 gedaald. De afname van de reserve wordt grotendeels veroorzaakt door een vooruitbetaling in verband met het project 'De Kop werkt!' (€ 2.177.637) en de beëindiging van de bestuursovereenkomst COWWI (€ 2.235.528).

De begroting 2018 kende een negatief saldo voor bestemming van -/- € 4,7 mln, dit is zonder vermelding van noodzakelijkheden, wensen en bezuinigingen.. De gemeente realiseerde in dat boekjaar een positief resultaat voor bestemming van € 1,0 mln. Dit werd veroorzaakt door meer kosten en/of minder opbrengsten op:

- Bedrijvigheid (voordelig t.o.v. begroting netto € 250.000). Oorzaken waren gelegen in bijvoorbeeld meer inkomsten verhuur van de haven aan watersportverenigingen, meer ontvangen havengeld, meer inkomsten uit de toeristen- en forensenbelasting.
- Vitaliteit (voordelig t.o.v. begroting netto € 2.241.055). Oorzaken waren gelegen in bijvoorbeeld niet eerder gerapporteerde (per abuis) van de specifieke uitkering onderwijsachterstandenbeleid, minder beroep op Bbz-uitkeringen levensonderhoud, hogere definitieve toekenning BUIG-gelden, verkoop Dukdalf, terugverdiende frictiekosten COWWI.
- Leefbaarheid (voordelig t.o.v. begroting netto € 2.216.349). Oorzaken waren gelegen in bijvoorbeeld voordeel energielasten sportaccommodaties zwembaden, minder groot onderhoud gepleegd dan begroot, voordelen behaald op riolering (gemalen, relinen, 'Samenwerking Noordkop'), voordelen ontwikkeling Windpark Wieringermeer (niet begrote inkomsten ontvangen), meer inkomsten omgevingsvergunning (hoger aantal + hogere bouwsom).
- Bedrijfsvoering (voordeel t.o.v. begroting netto € 2.232.146). Oorzaken waren gelegen in bijvoorbeeld vrijval begrotingsbuffer, inflatiecorrectie voor een deel niet gebruikt, minder externe inhuur, meer inkomsten door detachering, minder onderhoudskosten ICT, onderhoud MJOP niet volledig uitgevoerd, lagere kapitaallasten dan begroot.

In 2018 zijn de reserves per saldo € 4.426.197 gedaald. De afname van de reserve wordt grotendeels veroorzaakt door een vooruitbetaling in verband met het project 'De Kop werkt!' (ca € 2.200.000), kosten met betrekking tot addendum Includio 2018 (ca € 1.900.000) en de overheveling van Reserve Agriport Infrastructuur (€ 2.000.000) naar de voorziening Agriport Infrastructuur. Daarnaast is het positieve jaarrekening resultaat 2017 (ca € 2.600.000) verdeeld naar de verschillende reserves.

Wanneer gekeken wordt naar de begroting 2019 en het meerjarig perspectief, dan is te constateren dat de gemeente Hollands Kroon een structureel sluitende begroting presenteert. Het saldo voor bestemming is positief en dat wordt via de reserves gedoteerd. De gemeente Hollands Kroon begroot de komende jaren meer lasten ten aanzien van het programma Vitaliteit. In dit programma bevinden zich de decentralisaties met betrekking tot het Sociaal Domein. Een stijging van de kosten binnen dit programma liggen in de lijn met verwachtingen met de trends en ontwikkelingen bij gemeenten elders. Bij veel gemeenten in het land is de verwachting dat de lasten van het Sociaal Domein de komende jaren zullen toenemen en dan met name op jeugd en de Wmo.

Opvallend is de begroting op het programma Leefbaarheid. De afgelopen twee boekjaren bedroegen de gerealiseerde lasten € 28,4 mln. in 2017 en € 33,8 mln. in 2018. In de begroting 2019 en verder bedragen de lasten ongeveer € 20,1 olopend naar € 21,1 mln. De oorzaak hiervan heeft een sterk technische kant. Het afgelopen jaar is de begroting opgeschoond en zijn veel administratieve correcties doorgevoerd.

Incidentele lasten	2020		2021		2022		2023	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Programma leefbaarheid								
Accommodaties, afboeken boekwaarde Don Bosco, Baken en de Triangel	€ 1.328.788	€ 1.328.788						
Infrastructuur, fijnmazig concept mobiliteit		€ 50.000						
Programma bedrijfsvoering								
Reserve, aanvullen algemene reserve, een eenmalige storting om deze reserve niet negatief te laten worden		€ 250.000						

Tabel 1. Overzicht incidentele baten en lasten programmabegroting 2020 gemeente Hollands Kroon

Zoals eerder aangegeven zijn de reserves in 2017 en 2018 per saldo met respectievelijk € 6,7 mln. (begroot € 1,7 mln) en € 4,4 mln. (begroot € 4,4 mln) gedaald. Vanaf 2019 treedt daarin stabilisatie op. In 2019 wordt uitgegaan van een toevoeging per saldo aan de reserves van € 2,6 mln (toename reserves). In 2020 wordt per saldo € 0,6 mln. onttrokken en in 2021 en 2022 wordt er in beide jaren € 0,56 mln. toegevoegd aan de reserves (per saldo). Dit komt ook tot uitdrukking in de kengetallen omtrent het vermogen (zie paragraaf 6 in dit hoofdstuk). Met andere woorden, de gemeente heeft de afgelopen jaren flink ingeteerd op haar eigen vermogen. De redenen zijn in deze paragraaf benoemd. De komende jaren werkt de gemeente aan verbetering/stabilisatie. De vele mutaties in de reserves (zie ook Vergelijking op taakvelden met goed vergelijkbare gemeente (IFLO-scan)) duiden op een moeizame control ten aanzien het reëel begroten. Dit wordt ook bevestigd door de uitkomsten van het onderzoek naar de financiële functie in 2018 binnen de gemeenten Hollands Kroon (zie paragraaf 3 in dit hoofdstuk).

In bovenstaande tabel worden de begrote incidentele baten en lasten over de jaren heen weergegeven op basis van het overzicht in de programmabegroting 2020 van de gemeente Hollands Kroon. Op basis van dit overzicht is geconstateerd dat de begrote incidentele baten niet structureel hoger zijn dan de incidenteel begrote lasten in 2020. Dit betekent dat er, voor zover uit dit overzicht blijkt, geen structurele lasten worden gedekt met incidentele middelen.

2. Wat is de trend van de algemene dekkingsmiddelen?

In deze paragraaf schetsen wij eerst de algemene trend op basis van de uitkomsten uit de Septembercirculaire 2019. Vervolgens vertalen we dit door voor de gemeente Hollands Kroon. Een punt om in het achterhoofd mee te nemen voor het meerjarig perspectief is dat het Gemeentefonds herijkt gaat worden wat leidt tot een herverdeling van de gelden. De uitkomsten van de studies van onderzoeksbureaus AEF en Cebeon naar een andere opzet van het gemeentefonds maakten eind januari 2020 duidelijk dat de voor 2021 geplande herverdeling van het rijksgeld over de gemeenten voor twee op de drie gemeenten nadelig uitpakt. Vooral kleine en middelgrote gemeenten zien hun inkomsten dalen. Voor steden valt de herverdeling juist gunstig uit. Mede als gevolg van deze uitkomsten wordt nader onderzoek uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierdoor wordt de herverdeling van het Gemeentefonds minstens met 1 jaar uitgesteld.

Uitkomsten Septembercirculaire 2019 hebben gevolgen voor exploitatie gemeenten.

In de septembercirculaire 2019, die op Prinsjesdag is verschenen, valt vanaf 2020 weer een groei te noteren ten opzichte van de stand van de meicirculaire. Hierdoor ontstaat er 'lucht' ten opzicht van de uitkomsten van de meicirculaire 2019.

Echter gemeenten moeten eerst in 2019 nog door de 'zure appel' heen bijten. Gemeenten die alles op alles moeten zetten om in het lopende jaar zwarte cijfers te noteren worden niet geholpen door deze septembercirculaire. Het Rijk geeft aan dat het in 2019 naar verwachting minder zal uitgeven dan is begroot. De investeringen in de infrastructuur en bij defensie lopen achter ten

opzichte van de planning. Als het Rijk minder uitgeeft, daalt de uitkering uit het Gemeentefonds evenredig mee en omgekeerd. En dat betekent voor 2019 een verlaging van het accres met ruim € 200 mln. Voor een gemiddelde gemeente van 40.000 inwoners betekent dit een nadeel van ruim € 400.000.

Het Rijk verwacht dat de achterlopende investeringen in 2019 en latere jaren worden ingehaald. In de komende jaren wordt er naar verwachting meer uitgegeven dan waarvan tot nu toe is uitgegaan. Ten opzichte van de meicirculaire groeit het accres in 2020 met een kleine € 200 miljoen. Vanaf 2021 is de groei het dubbele: ongeveer € 400 mln. Voor een gemiddelde gemeente van 40.000 inwoners betekent dit een voordeel van bijna € 400.000 in 2020 en bijna € 800.000 in latere jaren. Maar vanuit de praktijk wordt hierbij een waarschuwing gegeven, omdat de markt onvoldoende capaciteit heeft om alle projecten uit te voeren. Dus enige voorzichtigheid kan geen kwaad.

De voorspelde groei van het Gemeentefonds is relatief. In de meicirculaire daalde het accres met € 200 miljoen in 2020 en daalde het in latere jaren verder tot € 400 miljoen in 2021 en zelfs € 600 miljoen in de jaren daarna. De stijging van het accres in deze circulaire compenseert in ieder geval tot en met 2021 voor een groot deel wat er in mei is ingeleverd. Vanaf 2022 is de groei in de septembercirculaire ontoereikend om de daling uit de meicirculaire te compenseren.

In de meicirculaire had het Rijk voor de periode 2019 tot en met 2021 € 1 miljard incidenteel beschikbaar gesteld voor de Jeugdzorg. Voor 2019 kunnen de gezamenlijke gemeenten € 400 mln. tegemoet zien en voor de jaren 2020 en 2021 ieder jaar een bedrag van € 300 mln. In deze circulaire wordt nog geen zicht geboden op structureel extra middelen voor de periode na 2021.

Voor 2019 wordt verwacht dat er een bedrag van € 80 miljoen terugvloeit naar het Gemeentefonds. Gemeenten die hiermee niet hebben gerekend kunnen een eenmalig voordeel noteren. Voor een gemiddelde gemeente van 40.000 inwoners betekent dit een eenmalig voordeel van € 160.000 in 2019.

Het Rijk maakt ieder jaar een structurele inschatting van het beroep dat de gemeenten zullen doen op het BTW-compensatiefonds. Op basis van die prognose wordt voorspeld hoeveel geld er naar verwachting wordt teruggestort in het Gemeentefonds. Als gevolg van de economische opleving investeren de gemeenten

steeds meer en wordt er dus ook ieder jaar meer btw gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds. Ten opzichte van vorig jaar is er ongeveer € 200 mln. meer gedeclareerd. Het bedrag dat naar verwachting wordt teruggestort in het Gemeentefonds valt daardoor lager uit. Gemeenten die in hun gemeentebegroting al vooruitlopen op deze groei van het Gemeentefonds moeten een extra tegenvaller noteren. Een gemiddelde gemeente van 40.000 inwoners die zich op deze prognoses heeft gebaseerd moet een structurele tegenvaller noteren van ongeveer € 400.000. Het volgende overzicht heeft een samenvattend beeld van hetgeen hierboven is beschreven:

Omvang algemene uitkering (x D1 mln.)	2019	2020	2021	2022	2023
Meicirculaire 2019	25.251	26.179	26.892	27.305	28.227
Accres	-218	190	395	429	366
Plafond BTW-compensatiefonds	80				
Uitvoeringskosten Sociale Verzekeringsbank		-26			
Wet langdurige zorg	12	15	19	22	22
Uitname ten behoeve van de Wlz		-8	-11	-13	-14
Correcties loon- en prijsbijstelling Wmo/Jeugd	-5	-11	-11	-11	-11
Overige	0	15	18	18	18
Septembercirculaire 2019	25.120	26.354	27.302	27.750	28.608

Tabel 2. Samenvattend overzicht effecten (macroniveau) septembercirculaire 2019.
(bron: <https://www.bmc.nl/actueel/septembercirculaire-2019>)

Effect in meerjarig perspectief gemeente Hollands Kroon

De effecten van de septembercirculaire betekenen het volgende voor de algemene uitkering van de gemeente Hollands Kroon in meerjarig perspectief

Uit onderstaande tabel blijkt dat de algemene uitkering voor de gemeente Hollands Kroon de komende jaren gaat stijgen. De redenen hiervoor zijn hierboven genoemd. De integratieuitkeringen laten per saldo een dalende lijn zien.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Uitkeringsbasis	€ 64.829.434	€ 67.886.521	€ 70.195.528	€ 71.320.719	€ 73.361.215	€ 75.426.185
Inkomstenmaatstaven (correctie inkomsten OZB)	-/- € 6.209.260	-/- € 6.403.526	-/- € 6.475.834	-/- € 6.548.980	-/- € 6.622.974	-/- € 6.697.827
Integratie en decentralisatieuitkeringen	€ 1.215.228	€ 907.753	€ 801.674	€ 802.843	€ 804.039	€ 805.262
Overige uitkeringen	€ 229.091	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Integratieuitkering voogdij/18+	€ 1.349.583	€ 1.470.342	€ 1.470.342	€ 1.470.342	€ 1.470.342	€ 1.470.342
Integratieuitkering beschermd wonen	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Integratieuitkering participatie	€ 3.122.775	€ 3.002.011	€ 2.940.828	€ 2.908.135	€ 2.854.491	€ 2.783.297
TOTAAL	€ 64.536.851	€ 66.863.101	€ 68.932.539	€ 69.953.059	€ 71.867.113	€ 73.787.259

Tabel 3. Doorvertaling septembercirculaire 2019 voor de gemeente Hollands Kroon

(Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/circulaires/2019/09/17/rekenmodel-septembercirculaire-in-constante-prijzen-2019>)

3. Wat zijn potentiële financiële risico's voor de gemeente?

Grondexploitatie

Grondexploitatie vormen altijd een belangrijk aandachtspunt ten aanzien van de risicobepaling. Grondexploitaties kunnen zowel in positieve als negatieve zin een grote impact hebben op de gemeentelijke financiën. Het volgende schema is opgenomen in de programmabegroting 2020 aangaande de grondexploitaties binnen de gemeente en geeft inzicht in de boekwaarde, nog te maken kosten en opbrengsten, looptijd, eindresultaat en getroffen voorzieningen.

Het overzicht laat voor 5 van de 6 GREX'en een positief geprognosticeerd eindresultaat zien. Alleen op de GREX Robbenplaat is sprake van een negatief eindresultaat: +/- € 1.708.467 op eindwaarde (EW) en +/- € 1.458.000 op contante waarde (CW). De gemeente heeft hiervoor reeds een voorziening getroffen van € 1,6 mln. aan verlies. Hierdoor is een groot deel van de risico's op deze GREX reeds genomen. De grootste risico's ten aanzien van deze GREX hebben betrekking op de verloop van verkoop. Om onvoorziene risico's op te vangen kent de

gemeente daarnaast een reserve Risico Bouwgrond, met een omvang van € 3.850.229 (ultimo 2019). Conform onze risicobepaling op de nog te maken kosten en nog te ontvangen opbrengsten in combinatie met de doorlooptijd, is deze van voldoende omvang.

De gemeente hanteert de POC-methode (Percentage of Completion) voor tussentijdse winstneming: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd dient tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Voor de grondexploitaties van gemeente Hollands Kroon heeft deze methode in 2018 niet geresulteerd in een winstneming aangezien er nog onzekerheden zijn bij de berekende scenario's.

Het kengetal grondexploitatie bedroeg in 2018 8,0%. Dit kan gekenmerkt worden als goed. Dit kengetal wordt veroorzaakt doordat de gemeente Hollands Kroon veel verwachte verliezen reeds heeft afgedicht door middel van het treffen van voorzieningen en daarnaast reeds gemaakte verliezen heeft genomen en afgewaardeerd in boekwaarde.

Actief grondbeleid	Boekwaarde 01-01-2019	Nog te realiseren opbrengsten (incl. rente)	Nog te maken kosten (incl. rente)	Einddatum exploitatie	Resultaat op eindwaarde	Netto Contante Waarde per 01-01-19	Tussentijdse Voorziening (3), afwaardering (2) of winstneming (1)
Den Oever Zuid II	€ 112.342	€ 1.263.861	€ -1.171.484	31-12-2021	€ 204.718	€ 197.619	
Industrieweg	€ 201.764	€ 555.130	€ -72.359	31-12-2022	€ 684.534	€ 654.099	€ 366.000 (1)
Hoornseweg	€ -913.975	€ 2.011.311	€ -502.496	31-12-2024	€ 594.840	€ 556.774	
Robbenplaat	€ -9.175.565	€ 9.720.737	€ -2.253.640	31-12-2026	€ -1.708.467	€ -1.458.000	€ 1.656.123 (3)
Elshof-Zuid	€ -541.031	€ 701.762	€ -53.464	31-12-2025	€ 107.268	€ 99.657	€ 250.000 (2)
Dentele	€ -665	€ 330.000	€ -300.719	31-12-2020	€ 28.616	€ 27.899	
TOTAAL	€ -10.317.129	€ 14.582.801	€ -4.354.162		€ -88.490	€ 78.048	

Tabel 4. Overzicht lopende grondexploitaties gemeente Hollands Kroon

Financiële organisatie en control niet op orde

In 2017 bleek er sprake van een forse overschrijding op het project huisvesting gemeente / MFA en moesten investeringen in ICT anders verantwoord worden. Deze overschrijdingen waren niet voortijdig in beeld. Hieruit werd geconstateerd dat de financiële functie van de gemeente niet in control was. In 2018 is hier intern onderzoek naar gedaan. In dit onderzoek⁷ zijn de volgende conclusies en aanbevelingen getrokken:

Conclusies:

- Financiën staat buitenspel - Bezetting van het team Financiën is niet toereikend. Hierdoor blijft de financiële functie aan de achterkant van het proces steken en is enkel in staat om reactief te handelen.
- Control heeft taken van Financiën overgenomen, waardoor de onafhankelijkheid niet meer geborgd is
- Er is sprake van een brain drain bij de teams

Financiën door het vertrek van functionarissen

- Zelfsturing veronderstelt dat het uit de collega's zelf moet komen als het gaat om de ontwikkeling op het vakgebied. Het is nu met name "training on the job" (ook belangrijk) maar er zou meer richting aan gegeven kunnen worden. Zelfsturing is in die zin niet vrijblijvend.
- De financiële functie is onvoldoende verbonden met de bestuurder.

Aanbevelingen:

- Per direct werven voor de functie van senior financieel adviseur met kennis van en ervaring op het sociaal domein (voorkeur voor een vast dienstverband);
- Per direct procesdeskundigheid toevoegen aan het projectteam Financiën in Balans (te starten met externe inhuur voor ca. 0,5 fte);
- Per direct werven van 1 fte financiële administratie (ervaren) om interne verschuivingen (van financiën naar consult en

expert) in de organisatie te kunnen opvangen. Invulling van tijdelijke aard voor de duur van twee jaar;

- Als beleidsregel hanteren om bij projecten en grondexploitaties (> € 1 mln. en/of bestuurlijk risicovol) capaciteit in de vorm van projectcontrol toevoegen. De kosten hiervan dienen te worden opgevangen binnen het project, de investering of grondexploitatie.
- Het projectteam Financiën in Balans (waarop eerder een DT-advies is gegeven) voortzetten.
- Voor de ontwikkeling van het team (zowel vakinhoudelijk als op gedrag/houding) financiële ruimte beschikbaar stellen (wel op basis van een opgave vanuit het team zelf);
- De aanbesteding van het financieel pakket in 2018 en nog te ontwikkelen kansen binnen de financiële administratie (w.o. purchase-to-pay en e-facturieren) als kans aangrijpen om alle operationele processen in de administratievoering door te lichten.
- De aanbesteding van het financieel pakket projectmatig oppakken en als businesscase oppakken voor een "nieuwe" administratie (ofwel wat brengt een nieuw pakket en een nieuw / aangepast financieel proces de huidige organisatie).
- Vasthouden aan de inzet van digitaliseren en deze ontwikkeling versnellen. Versnellen door (stuur)informatie eerder te delen met beleidsbepalers / beslissers (sturing via DT). Niet wachten op afronden van een "bouwfase" maar meer als iteratief proces oppakken. Hiermee leg je de verbinding met de belanghebbenden van de stuurinformatie.

De aanbevelingen zijn ingevoerd in de financiële functie. Maar de kwetsbaarheid van de functie is blijvend groot, dit heeft vooral te maken met het aantrekken van voldoende kwalitatieve functionarissen voor de financiële functie. Vanuit de begroting is budget gereserveerd op deze groei te realiseren.

⁷ Gemeente Hollands Kroon, 2018, Onderzoek borging en positionering financiële functie en control, 14 mei 2018, p. 1-11.

Bevindingen van de accountant jaarrekening 2018

In het rapport van bevindingen van de accountant⁸ trekt de accountant een aantal conclusies ten aanzien van de financiële positie van de gemeente Hollands Kroon. De accountant concludeert dat de financiële positie voldoende is. De accountant stelt: "Kijkend naar uw peergroup scoort u op bijna ieder vlak beter dan gemiddeld, hieruit kan geconcludeerd worden dat de financiële positie van de gemeente Hollands Kroon goed is. Alleen voor de solvabiliteit is de ratio lager. Omdat het Nederlands gemiddelde voor 2018 gebaseerd is op een verwachting, is dit een voorlopige conclusie."

De accountant geeft aan dat het weerstandsvermogen uitstekend is: "In de paragraaf weerstandsvermogen heeft het college een overzicht opgenomen van de weerstandscapaciteit. De ratio weerstandsvermogen vertoont met 6,88 t.o.v. 1,19 in 2017 een enorme stijging door afname van risico's en stijging van vrij beschikbare reserves. Het weerstandsvermogen van de gemeente Hollands Kroon is hiermee volgens de opgenomen tabel uitstekend te noemen." Wel stelt de accountant, dat omdat per 31-12-2018 de risico's niet zijn benoemd, er geen oordeel gegeven kan worden of er sprake is van een systematische en consistente werkwijze bij de inschatting van risico's.

De solvabiliteit van de gemeente Hollands Kroon ligt onder het landelijk gemiddelde over 2017 voor gemeenten in de categorie tussen de 20.000 tot 50.000 inwoners, maar boven het verwachte landelijke gemiddelde voor 2018. Voor de netto-schuldquote scoort de gemeente beter dan gemeenten van vergelijkbare omvang. De ratio grondexploitatie van de gemeente Hollands Kroon is ongeveer de helft van het landelijk gemiddelde. Met name Robbenplaat is een omvangrijke grondexploitatie en bedraagt 87% van de totale boekwaarde van de grondexploitaties per balansdatum en vormt daarmee relatief gezien het grootste risico.

Op basis van de bevindingen doet de accountant een aantal aanbevelingen:

- Ontwikkelingen Grondexploitaties - actualisatie en winstneming.
- Risicoanalyse - en beleid - Om de gesignaleerde risico's daadwerkelijk te beheersen adviseert de accountant een gestructureerd model te hanteren en het risico-denken levend te krijgen binnen de teams.
- Invoering WNRA - De invoering van de WNRA vindt plaats per 1 januari 2020. Inmiddels is de CAO Gemeenten (de vervanger voor de CAR-UWO) definitief waardoor het overgrote deel van de uitgangspunten duidelijk zijn. In 2019 zal uw organisatie in kaart moeten brengen op welke wijze dit effect heeft op uw begroting en dienen de wijzigingen in omstandigheden gecommuniceerd te worden met uw personeel.
- Soft Controls - doorontwikkeling van het reeds ingezette traject in de organisatie.

⁸ BDO, 2019, Accountantsverslag 2018 Gemeente Hollands Kroon, 27 juni 2019, p. 1-35.

Risico's

Binnen de financiële exploitatie van de gemeente Hollands Kroon zijn een aantal risico's van toepassing. Wij sommen deze hieronder op, voorzien van een toelichting.

- **Zorgkosten.** Binnen de financiële exploitatie van de gemeente is een risico aanwezig op een verdere toename ten aanzien van de zorgkosten (Wmo en Jeugd). Het budgetplafond voor Inluzio (Wmo en Jeugd) is in de 2e helft van 2019 bijgesteld. Dit is gedaan op basis van de prognoses van Inluzio tot en met mei 2019. In deze prognoses wordt gewerkt met aannames. Een risico blijft bestaan dat deze aannames te laag zijn en een hogere groei van zorgkosten plaatsvindt (uitgaven door onverwachte omstandigheden of meer verwijzingen naar dure specialistische zorg).
- **BUIG-budget.** De inkomsten uit de BUIG zijn in oktober 2019 bijgesteld naar € 8,8 mln. De gemeente verwacht dat dit bedrag voldoende is om het aantal uitkeringen te dekken en een incidenteel voordeel te behalen van circa € 2 mln. Bij de definitieve vaststelling van de BUIG-gelden in november 2019, dient rekening te worden gehouden met een mogelijke neerwaartse bijstelling. Er is al sinds vorig jaar sprake van een dalende trend van het aantal uitkeringsgerechtigden en deze werkt door in het beschikbare budget.
- **Omgevingsvergunning.** Door de uitspraak van de Raad van State aangaande het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is de verwachting dat er minder leges ontvangen worden op de omgevingsvergunning.

4. Is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen?

De gemeente Hollands Kroon rekent de volgende componenten tot de beschikbare weerstandscapaciteit:

- Algemene Reserve
- Reserve risico bouwgronden
- Post onvoorzien
- Onbenutte belastingcapaciteit
- Reserve vastgoed (in 2014 ontstaan als gevolg van het accommodatiebeleid)

Het totaal van de beschikbare weerstandscapaciteit bedraagt € 8,1 mln. De benodigde weerstandscapaciteit € 1,2 mln. Dit laatste bedrag is berekend in een risicomodel, waarin alle risico's zijn gekwantificeerd. Deze kwantificering heeft plaatsgevonden volgens het vastgestelde beleid. Hierdoor komt de ratio voor het weerstandsvermogen uit op 6,88 ultimo 2018 (begroot was 1,42). De stijging wordt veroorzaakt door de afname van de risico's (door genomen beheersmaatregelen, door verloop van de risico's in de tijd en door de stijging van het vrij beschikbare gedeelte van de Algemene reserve en de reserve grondexploitaties.

In de programmabegroting 2020 is geen uitsplitsing gemaakt van de verschillende risico's met een weging in kans en waarde (schade) in meerjarig perspectief. Hierdoor is het voor ons lastig om het weerstandsvermogen te wegen in meerjarig perspectief.

5. Zijn de voorgenomen bezuinigingsopgaven gerealiseerd?

De begroting 2020 van de gemeente Hollands Kroon kent geen taakstellingen of bezuinigingsopgave. Bij de begroting 2020 wordt een raadsvoorstel 'Noodzakelijkheden en wensen begroting 2020' behandeld, dit gebeurt elk jaar. In dit stuk wordt ingegaan op de autonome ontwikkelingen, de meerjarige effecten van de bestuursrapportage, noodzakelijke kosten, een wensenpakket en de financiële gevolgen van dit alles om te komen tot een structureel sluitende begroting.

Uit dit stuk blijkt dat de gemeente Hollands Kroon een positief begrotingssaldo kent en dat naast de autonome ontwikkelingen en de effecten van de 2e bestuursrapportage 2019, ruimte aanwezig is voor wensen en nieuw beleid. In het raadsvoorstel 'Noodzakelijkheden en wensen begroting 2020' zijn 28 maatregelen genoemd qua wensen. Dit komt neer op de volgende bedragen in meerjarig perspectief:

2020	€ 3.006.000
2021	€ 4.223.700
2022	€ 1.329.700
2023	€ 1.279.700

Het doorvoeren van deze wensen (naast de autonome ontwikkelingen en effecten van de 2^e bestuursrapportage) maakt dat de financiële lucht in de begroting afneemt. In 2020 bevat de begroting nog een buffer van € 500.000 voor onverwachte tegenvallers. Vanaf 2021 is deze buffer afgenomen met ongeveer € 225.000. Dit dient tegen de eerder genoemde risico's afgezet te worden, daarnaast hebben we al eerder geconstateerd (zie paragraaf 4) dat het weerstandsvermogen van de gemeente voldoende is.

6. Wat is de schuldpositie van de gemeenten en de mate van solvabiliteit, alsmede de netto schuld quote, quick en current ratio (meerjarig in beeld)?

Bij dit onderdeel wordt gekeken naar welk deel van het gemeentelijk bezit met schuld is belast en hoe de schuld zich ontwikkelt. Schuld kost immers rente en door hoge rentekosten kunnen huidige en toekomstige publieke voorzieningen in het gedrang komen. Daarnaast worden de risico's in de sfeer van afgegeven garanties in beeld gebracht.

Kengetallen met betrekking tot vermogen

De solvabiliteitsratio over totaal vermogen is van 2016 naar 2017 gedaald van 40,76% naar 36,64% naar 35,84% in 2018 waarna het in 2019 naar verwachting zal dalen tot 31,71%. De commissie-Depla (landelijke normering) heeft aangegeven dat een kengetal boven de 50% goed is. Een score tussen de 20% en 50% wordt als voldoende gezien. De gemeente is dan voldoende in staat om op de lange termijn aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Voor de gemeente Hollands Kroon resulteert dit in voldoende solvabiliteit. In meerjarig laat de solvabiliteit na 2019 een stabiel beeld zien:

2020	33,91%
2021	34,16%
2022	33,78%

De gemeente Hollands Kroon heeft een schuldratio of debt ratio⁹ van 59,24% in 2016, 63,36% in 2017 en 64,16% in 2018. Dit getal laat zien dat de gemeente Hollands een gemiddeld gedeelte van haar activa financiert met vreemd vermogen (ten opzichte van andere gemeenten). In meerjarig perspectief (begroting 2019) loopt de debt ratio iets op, om vervolgens ongeveer gelijk te blijven:

2019	68,29%
2020	66,09%
2021	65,84%
2022	66,22%

De stijging in 2019 wordt veroorzaakt door een afname van het eigen vermogen en een sterke toename van de kortlopende schulden. Ultimo 31-12-2019 bedragen de kortlopende schulden € 20.498.471,-, dit was ultimo 31-12-2018 € 8.596.007,-). De gemeente stuurt maximaal op de inzet van het instrument treasury. Dat doet men door te sturen op een financiering van het financieringstekort door middel van het aantrekken van kort geld.

We zien dit ook terug in de maximale sturing op de kasgeldlimiet. Het doel is om de flexibiliteit van het vreemd vermogen zo goed mogelijk te borgen. Vanaf 2020 is er sprake van een lichte daling van de debt ratio, dit wordt veroorzaakt door een afname van de langlopende lening middels aflossingen. Ultimo 2019 is de waarde van de langlopende lening € 58.418.929,-; ultimo 2022 bedraagt de hoogte € 43.416.645,-. Daarnaast zien we dat het eigen vermogen van de gemeenten vanaf 2019 weer groeit. In de periode 2016-2019 daalde het eigen vermogen van € 54,2 mln. naar € 46,9 mln. In de periode tot en met 2022 stijgt deze weer naar uiteindelijk € 55,4 mln.

Volgens de normeringen van de Commissie-Depla (landelijke normering - art. 11 BBV) geeft een debt ratio van hoger dan 80% aan dat de gemeente haar bezit met zeer veel schulden heeft belast. Voor een gemeente is het goed wanneer de debt ratio onder de 50% blijft. De huidige debt ratio 2018 laat zien dat deze aan de hoge kant is, in meerjarig perspectief is een licht stijgende trend met daarna een stabilisering waarneembaar.



⁹ Schuldratio of debt ratio = vreemd vermogen/ totaal vermogen. De schuldratio is een kengetal en geeft aan in welke mate een organisatie is gefinancierd met vreemd vermogen.

In onderstaand schema is de nettoschuld (gecorrigeerd voor alle leningen en niet-gecorrigeerd)^{10/11/12} in drie soorten kengetallen weergegeven.

De netto schuldquote (de mate waarin de schuldenlast drukt op de begroting van de gemeente) toont dat de gemeente Hollands Kroon onder de grens van de normering van Commissie-Depla (130%) blijft, waardoor dit als voldoende te bestempelen is. Hierbij geldt wel de opmerking dat de netto schuldquote vanaf 2019 een stijgende lijn laat zien. Dit heeft te maken met de stijging van de kortlopende leningen vanaf jaar.

De gemeente is in staat gebleken om voor relatief weinig middelen (= kapitaallasten) vreemd vermogen aan te trekken voor de financieringsbehoefte. Dit betekent wel dat de

schuldratio van de gemeente Hollands Kroon de afgelopen jaren licht is toegenomen, zoals hierboven genoemd. Dit heeft te maken met de financieringsbehoefte ten aanzien van investeringen in voorzieningen, vastgoed, openbare ruimte en infrastructurele projecten.

De liquiditeit (berekend als de verhouding vlottende activa/vlottende passiva, ofwel de 'current ratio') van de gemeente Hollands Kroon ultimo 2016 is 1,8. Ultimo 2017 bedroeg deze 0,92 en ultimo 2018 3,24. De verhouding tussen vlottende activa en vlottende schulden is in geval van een kengetal van > 1,0-1,5 voldoende om de kortlopende schulden binnen de gestelde betaaltermijnen te kunnen voldoen. Onder de 1,0 heeft de gemeente moeite om de kortlopende schulden binnen de gestelde termijn te voldoen, boven de 2,0 is er een teveel aan liquiditeit en

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Netto schuld	€ 34.176.659	€ 43.531.148	€ 40.774.707	€ 52.522.287	€ 45.833.990	€ 57.113.142	€ 66.549.991
Netto schuld per inwoner	€ 719	€ 915	€ 855	€ 1.098	€ 954	€ 1.187	€ 1.382
Netto schuld quote	0,33%	0,42%	0,37%	0,54%	0,47%	0,58%	0,67%
Netto schuld (gecorrigeerd)	€ 26.408.290	€ 36.231.767	€ 33.966.056	€ 46.741.851	€ 40.334.279	€ 51.900.498	€ 61.628.667
Netto schuld (gecorrigeerd) per inwoner	€ 555	€ 761	€ 712	€ 978	€ 839	€ 1.079	€ 1.280
Netto schuld quote (gecorrigeerd)	0,25%	0,35%	0,31%	0,48%	0,41%	0,53%	0,62%

Tabel 5. Nettoschuld uitgedrukt per inwoner en als quote voor de boekjaren 2016, 2017, 2018 (gerealiseerd) en begroot 2019 en verder

¹⁰ De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie en de hoogte van de investeringen uit het nabije verleden. Met andere woorden: hoe zwaar drukt de schuld op de begroting van de gemeente?

¹¹ Nettoschuld = (langlopende schulden + kortlopende schulden + crediteuren + overlopende passiva) -/ (langlopende uitzettingen + kortlopende vorderingen + liquide middelen + overlopende activa) / (inkomsten voor bestemming reserves).

¹² Voor definities van begrippen: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-38101.html> & <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2016-04-14#HoofdstukIV>. Hier wordt ook aangegeven wat het verschil tussen de niet-corrigeerde nettoschuld en gecorrigeerde nettoschuld. Bij de gecorrigeerde nettoschuld worden alle uitstaande leningen (onderdelen B en C, zie art. 36 BBV) meegenomen in de berekening.

zou er meer op lange termijn belegd of geïnvesteerd moeten worden. De gemeente Hollands Kroon heeft ultimo 2018 een liquiditeitspositie die in dit opzicht te hoog te noemen is. In de begrotingscijfers zien we dat dit kengetal de komende jaren afneemt:
2019: 1,35

2020 1,40
2021 0,72
2022 0,47

Bij deze berekening worden ook de voorraden meegenomen. De current ratio kan dan een te hoge waarde krijgen, omdat de post vlottende activa (door voorraden) dan hoog is, maar er toch weinig liquide middelen kunnen zijn.

De 'quick ratio' brengt liquiditeit in beeld zonder de voorraden erbij te betrekken. Voor 2018 was deze ratio 2,24 en voor 2017 0,52 en 2016 1,06. Het meerjarig perspectief is als volgt:

2019 0,95
2020 1,02
2021 0,47
2022 0,32

Een kengetal van 1,0 is hierbij voldoende. De liquiditeitspositie van de gemeente is nu goed te noemen, maar verslechterd in meerjarig perspectief. Voor de beoordeling dient de omvang van de begroting van de gemeente Hollands Kroon in ogenschouw te worden genomen.

Waarborgen en borgstellingen

De gemeente heeft een aantal waarborgen en garantstellingen uitstaan. Ultimo 2018 stond de gemeente garant voor een totaalbedrag van € 102.566.096,--, ultimo 2017 bedroeg dit € 102.346.823,--. Deze waarborgen staan weergegeven onder de balans, en behoren daarom niet tot het eigen of vreemd vermogen van de gemeente. De gemeente staat borg in het geval de organisaties hun leningen niet kunnen afbetalen en hun rente voor die leningen niet kunnen opbrengen. Deze garantstellingen zijn als volgt opgebouwd:

Zoals in tabel 6 te zien is, hebben de borgstellingen voor een groot deel betrekking op een garantstelling bij Woningbouwcorporaties, waarbij de gemeente een achtervangpositie heeft. Omdat de gemeente een 'tweede vangnet' vormt bij deze garantstellingen, is het risico hierop kleiner. De directe risico's worden overgenomen door Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Over de overige directe garantstellingen loopt de gemeente Hollands Kroon relatief weinig risico, omdat hier ook een WSW-constructie van toepassing is.

Gewaarborgde geldleningen	Oorspronkelijk bedrag	Boekwaarde 31-12-2018	Boekwaarde 1-1-2018
Woningbouw	€ 104.501.453	€ 92.492.766	€ 95.898.024
Diversen (o.a. verenigingen, stichtingen etc.)	€ 7.887.087	€ 6.073.330	€ 6.448.799
Totaal	€ 112.388.540	€ 98.566.096	€ 102.346.823

Tabel 6. Opbouw van de verstrekte garantstellingen gemeente Hollands Kroon ultimo 2017 en 2018

Bijlage 3 | Exploitatie gemeente Hollands Kroon

Exploitatie gemeente Hollands Kroon	2017B - primitief		2017R		2018B - primitief	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Bedrijvigheid	€ 2.551.473	€ 5.743.705	€ 3.239.817	€ 5.569.948	€ 3.403.381	€ 5.887.199
Leefbaarheid	€ 12.848.407	€ 21.641.403	€ 17.237.425	€ 28.436.617	€ 12.672.911	€ 26.054.973
Vitaliteit	€ 8.609.216	€ 33.969.513	€ 9.407.390	€ 39.741.129	€ 8.095.127	€ 35.704.189
<i>Bedrijfsvoering:</i>	€ 67.096.823	€ 31.407.060	€ 73.545.496	€ 33.744.300	€ 71.989.352	€ 33.180.910
Algemene Dekkingsmiddelen	€ 56.599.011	€ -	€ 57.733.409	€ -	€ 60.584.730	€ -
Overhead	€ 125.000	€ 28.957.000	€ 2.433.808	€ 28.956.642	€ 311.000	€ 28.203.000
Heffing VPB	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Saldo Bedrag Onvoorzien	€ -	€ 510.000	€ -	€ 465.000	€ -	€ 510.000
Overige clusters Bedrijfsvoering	€ 10.372.812	€ 1.940.060	€ 13.378.279	€ 4.322.658	€ 11.093.622	€ 4.467.910
Totaal Programma's	€ 91.105.919	€ 92.761.681	€ 103.430.128	€ 107.491.994	€ 96.160.771	€ 100.827.271
Resultaat voor bestemming		€ -1.655.762		€ -4.061.866		€ -4.666.500
Mutaties reserves bedrijvigheid	€ 2.734.912	€ 299.882	€ 4.480.046	€ 429.882	€ 2.673.832	€ 334.882
Mutaties reserves leefbaarheid	€ 1.802.107	€ 2.803.705	€ 23.892.440	€ 23.659.584	€ 460.350	€ -
Mutaties reserves vitaliteit	€ -	€ -	€ 2.402.656	€ -	€ 4.143.830	€ 2.370.447
Mutaties reserves bedrijfsvoering / dienstverlening	€ 1.180.996	€ 951.392	€ 1.219.005	€ 1.185.150	€ 799.303	€ 552.755
Resultaat na bestemming		v 7.274		€ 2.657.665		€ 152.731

Exploitatie gemeente Hollands Kroon	2018R		2019B		2020B	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Bedrijvigheid	€ 3.060.279	€ 5.403.375	€ 2.430.000	€ 1.955.000	€ 1.202.000	€ 1.689.000
Leefbaarheid	€ 21.756.243	€ 33.821.269	€ 11.987.000	€ 20.083.000	€ 12.021.000	€ 20.957.000
Vitaliteit	€ 10.804.684	€ 37.852.289	€ 8.789.000	€ 39.740.000	€ 8.451.000	€ 41.629.000
<i>Bedrijfsvoering:</i>	€ 75.256.814	€ 32.792.744	€ 74.210.000	€ 31.724.000	€ 76.212.000	€ 32.528.000
Algemene Dekkingsmiddelen	€ 60.854.086	€ -	€ 62.818.000	€ -	€ 64.618.000	€ -
Overhead	€ 1.795.440	€ 29.366.657	€ 311.000	€ 27.625.000	€ 349.000	€ 29.123.000
Heffing VPB	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Saldo Bedrag Onvoorzien	€ -	€ 510.000	€ -	€ 510.000	€ 19.000	€ 523.000
Overige clusters Bedrijfsvoering	€ 12.607.288	€ 2.916.087	€ 11.081.000	€ 3.589.000	€ 11.226.000	€ 2.882.000
Totaal Programma's	€ 110.878.020	€ 109.869.677	€ 97.416.000	€ 93.502.000	€ 97.886.000	€ 96.803.000
Resultaat voor bestemming		€ 1.008.343		€ 3.914.000		€ 1.083.000
Mutaties reserves bedrijvigheid	€ 2.895.475	€ 1.364.589	€ 498.000	€ 1.205.000	€ 504.000	€ 393.000
Mutaties reserves leefbaarheid	€ 2.309.409	€ 2.209.525	€ 1.338.000	€ 2.494.000	€ -	€ -617.000
Mutaties reserves vitaliteit	€ 7.845.055	€ 3.508.823	€ -	€ -	€ -	€ -
Mutaties reserves bedrijfsvoering / dienstverlening	€ 3.353.868	€ 4.894.674	€ 165.000	€ 903.000	€ 2.667.000	€ 2.797.000
Resultaat na bestemming		€ 5.434.539		€ 1.313.000		€ 1.681.000

Exploitatie gemeente Hollands Kroon	2021B		2022B		2023B	
	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten
Bedrijvigheid	€ 1.202.000	€ 1.675.000	€ 1.202.000	€ 1.675.000	€ 1.202.000	€ 1.675.000
Leefbaarheid	€ 11.841.000	€ 21.135.000	€ 11.841.000	€ 21.124.000	€ 11.841.000	€ 21.124.000
Vitaliteit	€ 8.451.000	€ 41.403.000	€ 8.451.000	€ 41.368.000	€ 8.451.000	€ 41.368.000
<i>Bedrijfsvoering:</i>	€ 76.855.000	€ 32.218.000	€ 77.640.000	€ 32.013.000	€ 77.640.000	€ 32.013.000
Algemene Dekkingsmiddelen	€ 65.268.000	€ -	€ 66.053.000	€ -	€ 66.053.000	€ -
Overhead	€ 349.000	€ 28.948.000	€ 349.000	€ 29.458.000	€ 349.000	€ 29.458.000
Heffing VPB	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Saldo Bedrag Onvoorzien	€ 19.000	€ 1.797.000	€ 19.000	€ 1.082.000	€ 19.000	€ 1.082.000
Overige clusters Bedrijfsvoering	€ 11.219.000	€ 1.473.000	€ 11.219.000	€ 1.473.000	€ 11.219.000	€ 1.473.000
Totaal Programma's	€ 98.349.000	€ 96.431.000	€ 99.134.000	€ 96.180.000	€ 99.134.000	€ 96.180.000
Resultaat voor bestemming		€ 1.918.000		€ 2.954.000		€ 2.954.000
Mutaties reserves bedrijvigheid	€ 504.000	€ 393.000	€ 504.000	€ 393.000	€ 504.000	€ 393.000
Mutaties reserves leefbaarheid	€ -	€ -617.000	€ -	€ -617.000	€ -	€ -617.000
Mutaties reserves vitaliteit	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Mutaties reserves bedrijfsvoering / dienstverlening	€ 1.338.000	€ 2.630.000	€ 1.338.000	€ 2.630.000	€ 1.338.000	€ 2.630.000
Resultaat na bestemming		€ 1.354.000		€ 2.390.000		€ 2.390.000

"Bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op de primitieve begrotingen en jaarrekeningen van de desbetreffende boekjaren. Dit is exclusief noodzakelijkheden, wensen en bezuinigingen."

Bijlage 4 | Verslag bewonersbijeenkomst "Hoe goed doet Hollands Kroon het"

Op dinsdag 25 februari en donderdag 27 februari hebben de inwoners uit allerlei verschillende wijken van Hollands Kroon hun mening over en ervaringen met de gemeente gedeeld. Beide bijeenkomsten (in Nieuwe Niedorp en Wieringerwerf) leidden tot mooie en open gesprekken.

Trots op kenmerken van het gebied

Inwoners deelden aan het begin van de bijeenkomst hun beeld van het gebied. Waar de inwoners trots op zijn en wat het gebied kenmerkt, wordt samengevat in de onderstaande afbeelding.

De aantrekkelijkheid van het gebied

Naast de trots over het gebied benoemden de inwoners ook hoe zij het wonen, werken, leven en recreëren in Hollands Kroon ervaren. Positieve elementen van het gebied zijn de **mooie polder** omgeving, de **vriendelijke cultuur** en andere elementen die bij de trots al aan bod kwamen. Kritiekpunten zijn het **snoeien van de bomen** (zonder communicatie of een goed doordacht plan), het beperkte aanbod van het **openbaar vervoer** en het onderhoud van de **openbare ruimte** (weinig onderhoud en veel zwerfafval). Inwoners maken zich zorgen om de toenemende arbeidsmigranten die ook **huisvesting** nodig hebben, terwijl zowel jongeren als ouderen niet kunnen doorstromen naar passende huizen. Ook benoemden de inwoners dat zij het gevoel hebben dat de gemeente grote bedragen kwijt is aan **projecten** bij commerciële partijen en hierdoor ook minder goed de kwaliteit kan bewaken.



Positieve en negatieve elementen dienstverlening

Over de dienstverlening deelden de inwoners ook hun ervaringen, zowel positieve als negatieve. De **service bus** rijdt pas sinds kort en wordt gezien als een mooie manier van toenadering van de gemeente naar inwoners toe. Niet iedereen is er bekend mee of kent de route van de bus, dat wordt als een gemiste kans gezien. De **beltaxi**, die al een langere tijd rondrijdt, is een betaalbaar en prettig alternatief voor het gebrekkige openbaar vervoer. Het thuisbezorgen van de **paspoorten en rijbewijzen** wordt als zeer positief ervaren, het verloopt soepel en eenvoudig. Ook met de fixi app zijn er overwegend positieve ervaringen wat betreft het tempo en de aanpak. De telefonische **bereikbaarheid** van de gemeente is prima, alleen terugbelafspraken of doorverbinden naar een specifiek team van de gemeente gaat soms moeizamer. Per mail is de gemeente snel in haar reactie en actie.

Er zijn ook negatieve elementen benoemd, zoals het **verdwijnen van de gemeentekrant** (hierdoor missen inwoners onder andere informatie over vergunningen), dit wordt als een echt gemis ervaren door de inwoners. Hiermee hangt samen dat inwoners sommige dienstverlening van de gemeente niet kennen (zoals de digitale nieuwsbrief over vergunningen), zij verwachten **meer informatiekanalen** dan alleen de website. De drang om alles digitaal aan te bieden en het doorpakken van de gemeenteambtenaar na een keukentafelgesprek wordt ook als negatief ervaren. Voor het laatste geldt vooral dat de inwoners zich niet serieus genomen voelen als na zo'n gesprek er **geen opvolging** wordt gegeven. Inwoners vragen zich ook af wat het beleid van de gemeente is in haar **regierol**. Wat besteedt de gemeente uit? Waarom wordt daarvoor gekozen en hoe worden de kosten hiervoor bewaakt?

Zorgen en hoop voor de toekomst

Tot slot hebben de inwoners naast alle genoemde zaken nog hun zorgen en hoop voor Hollands Kroon meegegeven: Hoe kan Hollands Kroon een aantrekkelijke plek blijven, nu en in de toekomst?

hoop
behoud groen
vriendelijkheid behouden
zorgen opvolging geven aan communicatie
positionering werkgelegenheid landbouw
betere communicatie met inwoners post
communicatie doelgroepgericht
betere woningen doorstroom
beleid op vergrijzing
polder
bomen
meer vrijwilligers
toekomstvisie gemeente
niet alles digitaal gebied

BMC
Databankweg 26
3821 AL Amersfoort

P.O. box 490
3800 AL Amersfoort

033 - 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

Colofon

Organisatieontwikkeling gemeente Hollands Kroon

Onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en een eenduidig beeld van buiten.
Rapport Toetsingskamer Gemeente Hollands Kroon

Juni 2020

Auteurs: J. (Jasper) de Wit MSc, drs. R.J. (Richard) Journée, E.L. (Lisa) Kuiper MSc

Productie: PR & Marketing, BMC

Vormgeving: Flair Design, Wijk bij Duurstede

Druk: Randstand Groep Nederland

Kijk voor meer informatie ook eens op onze website www.bmc.nl