

## **SWOT - analyse gemeente Haren 2014**

### **1. Inleiding**

Voorliggende notitie is een samenvattende analyse van de uitvoeringskracht van de gemeente Haren medio juni 2014 op basis van de in de bijlage opgenomen bevindingen. Deze notitie beschrijft de relevante conclusies van het onderzoek. Wij zullen waar mogelijk een vergelijking maken met het onderzoek van Het Zuiderlicht uit 2012<sup>1</sup>.

In de bijlage worden de conclusies gedetailleerd onderbouwd en per beleidsveld nader uitgediept. Hoofdstuk 3 van de bijlage bevat relevante kengetallen, in hoofdstuk 4 van de analyse leggen we een relatie tussen de kengetallen (o.a. bevolkingsopbouw, loonsom, opleidingsbudgetten, financiën) en de uitvoeringskracht. De bijlage bevat ook een overkoepelende analyse van de uitvoeringskracht. Voetnoten staan aan het eind van deze notitie.

### **2. Opdracht**

De gemeenteraad van 24 april 2014 heeft het college de opdracht gegeven om in het kader van de bestuurlijke toekomst van de gemeente Haren tot een beschrijving van de zogenaamde "0-situatie" te komen met betrekking tot de gemeentelijke organisatie. Deze 0-situatie moet inzicht geven in de actuele uitvoeringskracht van de gemeentelijke organisatie mede in het licht van nieuwe gemeentelijke taken. Duidelijk moet worden of de gemeente in staat kan worden geacht de komende jaren haar taken goed te kunnen blijven uitvoeren. Als dat niet zo is moet uit de analyse duidelijk worden voor welke problemen de gemeente zich de komende jaren gesteld ziet.

Op basis van de opdracht van de raad heeft het college de directie in overleg met het Managementteam (MT) intern de opdracht verstrekt een in 2012 door bureau Het Zuiderlicht uitgevoerde SWOT analyse te actualiseren in het licht van toekomstige ontwikkelingen. Daarbij is gevraagd de uitvoeringskracht van de gemeente in beeld te brengen en die te relateren aan kosten van de uitvoering van taken, kwaliteit, klantgerichtheid en kwetsbaarheid van de organisatie, de 4 k's.

De opdracht omvat niet het doen van voorstellen voor de oplossing van mogelijke problemen. Voorliggend document presenteert als het ware slechts een diagnose, het schrijft geen medicijnen voor. Het ligt op de weg van het MT om te beoordelen of organisatorische oplossingen wenselijk zijn. De vraag of de gemeente voldoende uitvoeringskrachtig en dus levensvatbaar is, zal in de gemeenteraad worden beantwoord in het kader van haar discussie over de bestuurlijke toekomst.

### **3. Aanpak en methodiek**

Gegeven de hierboven genoemde opdracht van de gemeenteraad is een actualisatie van het onderzoek van Het Zuiderlicht in 2012 gezien als de meest efficiënte wijze om tot een 0-meting te komen. Er is derhalve ook gekozen voor een zelfde aanpak en methodiek als toegepast door Het Zuiderlicht. Wel is in 2014 explicieter dan in 2012 gekeken naar de mogelijke consequenties van de gesignaleerde ontwikkelingen voor

de “4 k’s”: kosten van de uitvoering van taken, kwetsbaarheid van de organisatie, kwaliteit van beleid en uitvoering en klantgerichtheid.

De opdracht is uitgevoerd door medewerkers van de organisatie, daarbij ondersteund door een derdejaars student Bestuur en Recht.

Per beleidsterrein zijn in overleg met de betrokken (beleids-)ambtenaren de in 2012 ingevulde onderzoeksformulieren geactualiseerd op de volgende onderwerpen:

- Uitvoering van wettelijke taken en realisatie van doelen;
- Oordeel van burger en maatschappij;
- Beschikbaarheid van financiële middelen en slagkracht;
- Beschikbaarheid van capaciteit en overige middelen;
- Beschikbaarheid van kennis en ervaring;
- Kwetsbaarheid van de organisatie;
- Ontwikkelingen op het beleidsterrein;
- Vaststellen waar deze ontwikkelingen een beroep op doen (financiën, kennis, innovatie etc);
- Conclusie.

Tevens is er een vertaalslag gemaakt van de 19 beleidsterreinen uit 2012 naar 12 begrotingsprogramma’s zoals die sinds 2014 in de begroting zijn opgenomen. Uitspraken van medewerkers zijn getoetst bij andere medewerkers en er zijn gesprekken gevoerd met een aantal externe deskundigen om hun oordeel te vernemen, met name waar het gaat om ontwikkelingen en de mogelijke consequenties daarvan voor de gemeente. Dat hebben we vooral gedaan rondom het sociale domein. Op deze wijze verwachten we zo objectief mogelijk uitspraken te kunnen doen over de uitvoeringskracht per begrotingsprogramma en uiteindelijk van de gemeente.

Vervolgens zijn de conclusies van Het Zuiderlicht uit 2012 vergeleken met onze conclusies zodat ook trendmatige uitspraken kunnen worden gedaan.

### *Uitvoeringskracht*

We hebben er bewust voor gekozen de analyse als een onderzoek naar uitvoeringskracht te benoemen. De uitgevoerde analyse beoogt slechts uitspraken te doen over de gemeentelijke capaciteit om opgedragen wettelijke taken (medebewind) en autonome taken naar behoren uit te voeren en in de toekomst te kunnen uitvoeren. Bestuurskracht verwijst veel meer naar de kracht van een overheidsorganisatie om gewenste maatschappelijke ontwikkelingen en effecten te realiseren en resultaten te boeken die sporen met een streven naar ‘goed bestuur’.

In zekere zin is voorliggend onderzoek beperkt als het gaat om de vraag of de gemeente Haren ook in de toekomst is staat zal zijn nieuwe problemen en taken effectief en efficiënt te adresseren. We kunnen alleen verwachtingen uitspreken over de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de middelen voor de uitvoering van taken en de adressering van nieuwe vraagstukken. Uit de analyse zal niet kunnen worden opgemaakt of het toekomstig bestuur voldoende daadkrachtig en effectief is om ongewenste ontwikkelingen en gewenste effecten te realiseren. Dat vraagt immers vaak om andere kwaliteiten dan alleen een goed toegeruste ambtelijke organisatie.

#### 4. Bevindingen

We zullen voor de analyse het format van de rapportage per programmaonderdeel volgen: uitvoering van wettelijke taken, ontwikkelingen en de relatie met de zogenaamde “4 k’s” (kosten, kwaliteit, klantgerichtheid en kwetsbaarheid) en zo nodig vergelijken met de resultaten van 2012. De betekenis van de 4 k’s worden verderop nader toegelicht.

##### **4a. Uitvoering wettelijke taken**

Voor een goede beoordeling van de uitvoeringskracht en de mogelijke problemen hebben we ons niet slechts beperkt tot de wettelijke taken van een gemeente. Een gemeente heeft immers veel meer taken dan de uitvoering van wettelijke taken. En ook ambtenaren zijn niet uitsluitend bezig met de verplichte uitvoering van wet- en regelgeving. In dit verband maken we af en toe onderscheid tussen taken in medebewind en autonome taken. Medebewind is de plicht van lagere overheden om medewerking te geven aan de uitvoering van regelingen van de hogere overheid.

In Nederland vindt de verplichting voor provincies en gemeenten om medebewind te voeren haar wettelijke grondslag in artikel 124 lid 2 van de Grondwet: 'Regeling en bestuur kunnen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet'. Medebewind staat tegenover autonomie waarbij de gemeente dus de vrijheid heeft om bepaalde activiteiten wel of niet uit te voeren.

Naast inhoudelijke activiteiten die voortvloeien uit medebewindstaken of de autonome speelruimte van de gemeente besteden ambtenaren in toenemende mate meer tijd aan activiteiten die niet voortvloeien uit het beleidsveld zelf maar uit overstijgende activiteiten, veelal voortvloeiend uit de begrotings- en rapportage cyclus. Tijd die niet besteed kan worden aan beleidsinhoudelijk of uitvoerend werk. We hebben evenwel geen systematisch onderzoek gedaan naar de tijdbesteding naar rato van medebewind, autonome taken en procesmatige taken.

Uit de rapportages blijkt dat naar de mening van de betrokken medewerkers de wettelijke taken in het algemeen nog steeds naar behoren wordt uitgevoerd. We hebben geen kwantitatief onderzoek gedaan om aan de hand van indicatoren harde uitspraken te kunnen doen over de uitvoering van wettelijke taken.

Op generlei wijze is ons echter gebleken dat er bijvoorbeeld in toenemende mate sprake is van overschrijden van wettelijke termijnen, aperte fouten in de uitvoering of een toename van klachten van inwoners. We hebben geen redenen of aanwijzingen te veronderstellen dat wettelijke taken niet goed worden uitgevoerd.

Op meerdere beleidsterreinen zijn er echter wel indicaties dat er in de organisatie steeds minder tijd resteert voor de uitvoering van wettelijke taken. De organisatie gaat zelf steeds vaker op zoek naar mogelijkheden om in elk geval de wettelijke taken zo goed mogelijk te blijven uitvoeren. Maar diezelfde indicaties duiden ook op een trend dat de goede en tijdige uitvoering van de wettelijke taken mogelijk ten koste gaat van (de kwaliteit van) onze autonome taken en de kwaliteit van beleid:

- op actuele onderwerpen wordt geen beleid (meer) ontwikkeld omdat daarvoor capaciteit en/of budget ontbreekt;
- medewerkers maken vaker zelf de keuze om activiteiten die voortvloeien uit autonome taken een lagere prioriteit te geven;
- medewerkers zijn nauwelijks in staat ontwikkelingen goed te volgen en doen vaak een beroep op collega's van andere gemeenten;
- in elk geval één uitvoerende afdeling heeft aangegeven onvoldoende beleidskaders te ontvangen voor een goede uitvoering van hun taken;
- voor de beantwoording van verzoeken, vragen etc. wordt noodzakelijkerwijs steeds meer tijd genomen door medewerkers, afhandeling laat dus langer op zich wachten;
- er wordt vaker genoegen genomen met minder kwaliteit, vooraf geformuleerde ambities en doelstellingen worden niet of pas later gerealiseerd.

Ten aanzien van taken op het gebied van vergunningverlening, handhaving en toezicht is op dit moment sprake van sub - optimale taakuitvoering ten gevolge van krappe bezetting. Op gebied van Ruimtelijke Ordening vindt op een aantal terreinen geen of onvoldoende beleidsvorming plaats. Haren beschikt bijvoorbeeld nog steeds niet over een wettelijk verplichte Structuurvisie voor haar grondgebied.

#### **4b. Ontwikkelingen**

We gaan hier niet heel diep in op alle gesignaleerde ontwikkelingen, in de beschrijving van de beleidsvelden in de bijlage worden de ontwikkelingen gedetailleerd beschreven. We geven hier vooral een overzicht van de aard van de ontwikkelingen met het oog op de beoordeling van die ontwikkelingen in het licht van de 4 k's. Uiteraard gelden de uitspraken niet altijd voor de gehele organisatie. Maatschappelijke en juridische ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de gemeentelijke organisatie worden immers vaak in eerste instantie merkbaar op de afdelingen belast met meer ontwikkelende en beleidsmatige taken.

##### *Toename taken, toename complexiteit*

Decentralisatie van rijks- en provinciale taken hebben een grote impact op de gemeente. Maar ook op andere beleidsterreinen vinden voortdurend ontwikkelingen plaats en ontstaan nieuwe, vaak complexe taken die permanent een groot beslag leggen op de flexibiliteit en capaciteit van de ambtelijke organisatie en haar medewerkers, teneinde tijdig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. In alle gesprekken die zijn gevoerd is de omvang, de complexiteit en de voortdurende opeenvolging van nieuwe ontwikkelingen en nieuwe taken genoemd als een belangrijke risicofactor voor de goede en tijdige uitvoering van (nieuwe) taken. Verschillende medewerkers hebben aangegeven dat er "nog zelden een moment van rust voor bezinning" is. Een maatschappelijk verschijnsel maar des te merkbaarder in een relatief kleine organisatie als die van de gemeente Haren, met name omdat er geen mogelijkheid is voor medewerkers aan die voortdurende druk te ontkomen.

Het Zuiderlicht heeft in 2012 gewezen op de relatief beperkte capaciteit in verhouding tot de taken. Daar waar het aantal taken toeneemt, geen extra personele capaciteit beschikbaar is en budget voor inhuur ontbreekt, ontstaan logischerwijs knelpunten in de uitvoering.

### *Herverdeling overheidstaken*

Op veel beleidsterreinen is de laatste jaren sprake van een voortdurend proces van herverdeling en herijking van taken en verantwoordelijkheden: niet alleen decentralisatie (bv. sociaal domein, Natuurwet, openbare orde en veiligheid, volkshuisvesting) maar ook centralisatie en concentratie (OmgevingsDienstGroningen) en regionalisering (recreatie, woningbouw), privatisering (vastgoed) en verschuiving naar de particulier sector.

### *Regelgeving en juridificering*

Er is een toename van de hoeveelheid en complexiteit van wet- en regelgeving en een voortzetting van het proces van juridificering. Het Zuiderlicht heeft dit aspect in 2012 beschreven als “problematisch”: steeds meer wetgeving, vormvereisten, toename Europese regelgeving, juridische vraagstukken als gevolg van decentralisatie van taken enzovoort. Tegelijkertijd is er een bestuurlijke ambitie tot deregulering. Het Zuiderlicht heeft gewezen op de risico's van deze ontwikkeling: toenemende kosten inhuren specialistische juridische hulp, risico's ten aanzien van de output (vergunning, bestemmingsplan etc) en de onmogelijkheid voor een kleine gemeente als Haren de juridische ontwikkeling goed te volgen. Weliswaar is een juridische functie toegevoegd maar de mate van specialisatie is dermate hoog dat een gemeente als Haren nauwelijks kan volstaan met één jurist; een huisjurist zal zich noodzakelijkerwijs moeten beperken tot interne ambtelijke advisering, juridische brandjes blussen en de output bewaken op vormfouten. Specialistische juridische kennis moet vaak nog steeds worden ingehuurd, uitbesteed of bij een andere gemeente worden gehaald. Overigens is ook de vraag legitiem of je als organisatie alle kennis in huis wilt en moet hebben of dat het er vooral om gaat te weten waar de kennis wel aanwezig is.

### *Beperking financiële speelruimte en bezuinigingen.*

De financiële situatie van de gemeente is iets verbeterd maar nog steeds zorgwekkend te noemen. De schuldenpositie werd in 2012 als 'slecht' beoordeeld. De zgn. debt ratio in 2012 bedroeg 91% (<80% is goed) en de schuldratio 200% (110% is gezond). De debt ratio is ongeveer gelijk gebleven in 2013, de schuldratio bedroeg in 2014 166%, een lichte verbetering derhalve.

In de periode van 2010 tot en met de beginperiode van 2014 is € 3.000.000 bezuinigd. Hiermee is de bezuinigingstaakstelling uit een eerder stadium gerealiseerd. De opvolgende jaren wordt echter zwaar weer verwacht. In 2015 wordt het begrotingstekort geraamd op € 1.143.272 en loopt op tot € 2.516.353 in 2018 (*bron: voorjaarsnota 2014*).

De mogelijkheid om elders capaciteit of kennis in te huren die in de organisatie ontbreekt zal met deze tekorten de komende jaren steeds lastiger worden.

Budgetvermindering of bezuiniging gaat tot nu toe niet altijd gepaard met afname van taken en/of activiteiten maar ingrijpende maatregelen zijn binnenkort niet meer uit te sluiten. Met betrekking tot de uitvoering van medebewindstaken heeft de gemeente geen keuze, wel echter waar het gaat om uitvoering van autonome taken. Daar zullen dus de effecten van de tekorten het eerst merkbaar zijn.

#### 4c. Gevolgen voor de dienstverlening: de 4 k's

Bureau Leeuwendaal heeft onderzoek gedaan naar het rendement van gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden<sup>ii</sup> en zij heeft o.a. onderzoek gedaan naar de gevolgen van gemeentelijke fusies voor de 4 k's: (bedrijfs-) kosten, kwetsbaarheid van de organisaties, kwaliteit van de organisaties en klantgerichtheid. In diezelfde zin hebben wij de 4 k's van Leeuwendaal gebruikt om daaraan de taakuitvoering en de ontwikkelingen te toetsen:

**Kosten:** we geven een indicatie van de verwachte kostenontwikkeling op het beleidsveld, waar mogelijk hebben we ook een beeld proberen te krijgen van mogelijke financiële risico's na nieuwe taken;

**Kwetsbaarheid:** is de bestaande organisatie voldoende in staat de taken adequaat uit te (blijven) voeren;

**Klantgerichtheid:** wat merkt de afnemer van gemeentelijke producten (beleid en uitvoering) van de toekomstige taakuitvoering;

**Kwaliteit:** wat betekenen de ontwikkelingen voor de kwaliteit van de organisatie en voor de kwaliteit van beleid en uitvoering.

##### *Kosten*

De actualisatie van de SWOT laat zien dat de verwachting is dat de kosten voor nagenoeg alle programma - onderdelen zullen stijgen. Die kostenstijgingen doen zich voor de meeste onderdelen voor als de noodzakelijk geachte uitbreiding (of inhuur) van capaciteit wordt gerealiseerd teneinde het gewenste kwaliteitsniveau op het beleidsterrein te realiseren. Capaciteitsuitbreiding wordt zowel in beleids- als uitvoerende taken noodzakelijk geacht. Van kostenstijging hoeft dus geen sprake te zijn als genoeg wordt genomen met een sub-optimale realisatie of als bepaalde taken niet meer worden uitgevoerd.

Voor een aantal programma's is een inschatting gemaakt van de gewenste of noodzakelijke uitbreiding. Een goede inschatting is echter niet te maken zolang er niet eenduidigheid is over ambities en doelstellingen. Voor taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is exact berekend welke uitbreiding noodzakelijk is om aan de nieuwe wettelijke voorschriften per 1 januari 2015 te kunnen voldoen, namelijk 13 fte. Die 13 fte zijn overigens alleen nodig als we zouden besluiten alle VTH taken conform de wettelijke kwaliteitseisen zelf te blijven uitvoeren maar zo'n ambitie is niet wenselijk en niet reëel.

Binnen een aantal programma's is aangegeven dat een uitbreiding van 0,5 of 1 fte eigenlijk wenselijk is en onmiddellijk zal leiden tot verbetering van de actuele situatie en tot verbetering van de kwaliteit van de output.

Voor de programma's werk en inkomen en welzijn en zorg wordt een extra complicerende factor toegevoegd omdat de financiële consequenties mede afhankelijk zijn van de beschikbare programmabudgetten en mate waarop de samenleving een

beroep zal doen op beschikbaar gestelde budgetten. Kosten zullen voornamelijk stijgen door uitbreiding met noodzakelijk geachte capaciteit en/of door inhuur van capaciteit. Over de financiële risico's van de decentralisaties voor de gemeente Haren zijn de meningen verdeeld. En dat heeft te maken met de systematiek van de financiering: budgetoverschotten mogen de gemeenten zelf besteden, tekorten worden de gemeenten geacht zelf te dekken.

Aan de ene kant is de verwachting dat de relatief hoge sociale economische status van veel inwoners van Haren en de aanwezigheid van een goede sociale infrastructuur het risico beperken waardoor er geen maximaal beroep op het budget zal worden gedaan. Aan de andere kant is er een vrees dat de vergrijzing juist leidt tot extra beroep op beschikbare budgetten.

Diverse factoren leggen een extra druk op de kostenontwikkeling: toenemende taken en complexiteit van gemeentelijke taken en opgaven, juridificering, ambities van het bestuur en de eisen die inwoners aan beleid, uitvoering en participatieprocessen stellen. Meer nog dan in 2012 wordt er in toenemende mate een beroep gedaan op kennis, capaciteit en budget om taken goed te kunnen blijven uitvoeren.

De wens en de noodzaak om kosten te beperken – en dus niet te voorzien in uitbreiding van capaciteit - zal op termijn naar verwachting leiden tot afname van de klantgerichtheid en kwaliteit van beleid en uitvoering en tot toename van kwetsbaarheid.

Ook Het Zuiderlicht heeft in 2012 al gewezen op de zware opgave om de komende jaren met minder middelen de wettelijke taken uit te voeren en ambities te realiseren.

### *Klantgerichtheid*

Klantgerichtheid geeft aan in hoeverre de gemeente binnen het programmaonderdeel tegemoet komt aan wensen en verwachtingen van haar externe klanten en daarmee vooraf rekening houdt. De gemeente Haren voert slechts sporadisch klanttevredenheidsonderzoeken uit aan de hand waarvan iets gezegd kan worden over de klantgerichtheid. Klanttevredenheid is bovendien iets anders dan klantgerichtheid.

Sommige programmaonderdelen kennen eigenlijk geen externe klanten (denk aan P & O) of er zijn geen uitspraken te doen over de mate van klantgerichtheid of de verwachte klantgerichtheid in het licht van de ontwikkelingen van het programmaonderdeel. Voor een aantal programmaonderdelen hangt de mate van klantgericht af van externe ondersteuning namelijk daar waar klantgerichtheid afhankelijk is van specifieke kennis en voldoende capaciteit. Voor 3 programma's (economische zaken, sport & recreatie, wegen, water, groen en verkeer) scoort dit aspect onvoldoende omdat capaciteit en/of budget ontbreekt om tegemoet te komen aan wensen van klanten en evenmin in voldoende mate op wensen van klanten kan worden geanticipeerd.

Voor zover we dat kunnen beoordelen merken de inwoners in Haren op dit moment nog niet zoveel van de gevolgen van de genoemde ontwikkelingen. Dat zal natuurlijk anders worden zodra autonome taken worden beëindigd, brieven niet meer tijdig worden behandeld of wegen niet meer optimaal worden onderhouden.

### *Kwetsbaarheid*

Op alle programmaonderdelen wordt de kwetsbaarheid als een toenemend probleem ervaren. Functies worden vaak door een persoon uitgevoerd en er is nauwelijks de mogelijkheid om intern voor een back-up te zorgen.

Taken worden weliswaar uitgevoerd maar nieuwe taken, plotselinge ziekte en onverwachte projecten hebben onmiddellijk gevolgen voor de realisatie van lopende taken en projecten. Daarbij komt dat vaak een beroep wordt gedaan op dezelfde medewerkers voor nieuwe taken en projecten.

Die kwetsbaarheid is het gevolg van onvoldoende capaciteit, zwaar leunen op gespecialiseerde éénpitters en externe inhuur, onmogelijkheid tot vervanging bij ziekte en afwezigheid, gebrek aan (specialistische) kennis. In een aantal interne gesprekken is aangegeven dat een herprioritering van activiteiten bij toenemende werkdruk in het algemeen zal betekenen dat aan medebewindstaken voorrang wordt gegeven boven autonome taken.

Gebrek aan actuele kennis wordt door veel medewerkers ook vaak genoemd als een symptoom van kwetsbaarheid van de organisatie. Doordat ontwikkelingen elkaar zo snel opvolgen, regelgeving voortdurend verandert en de inhoud steeds complexer wordt, wordt gedetailleerde kennis als een voorwaarde voor optimale taakuitvoering gezien. Ontbrekende kennis wordt veelal bij grotere buurgemeenten gehaald die vaak wel de mogelijkheid hebben zich noodzakelijke kennis tijdig te verwerven.

### *Kwaliteit*

Opvallend is dat gebrek aan capaciteit en toenemende kwetsbaarheid van een programmaonderdeel niet automatisch betekent dat dus ook de kwaliteit van beleid en uitvoering ontoereikend is. Gebrek aan capaciteit en kwetsbaarheid wordt soms opgelost door tijdelijk capaciteit in te huren, door intern te schuiven met capaciteit of door goed samen te werken met omliggende gemeenten. Soms wordt genoeg genomen nemen met lagere kwaliteit. In een aantal gesprekken is opgemerkt dat extra capaciteit onmiddellijk zal leiden tot verbetering van beleid en uitvoering. Op het gebied van welzijn, zorg en jeugd is samenwerking met andere gemeenten genoemd als absolute voorwaarde voor een goede (toekomstige) beleidsvorming en taakuitvoering.

Verder moeten we bedenken dat het op basis van dit onderzoek niet mogelijk is een objectief oordeel te geven over de kwaliteit van beleid en uitvoering. Daarvoor is een ander, extern onderzoek noodzakelijk.

## **5. Sterktes/Zwaktes**

In 2012 heeft Het Zuiderlicht onderscheid gemaakt tussen sterke beleidsvelden en zwakke beleidsvelden. Het Zuiderlicht beoordeelde juridische zaken en recht, de financiële positie van de gemeente, organisatieontwikkeling, een aantal onderdelen op



het gebied van bedrijfsvoering en het fysieke domein over het algemeen als “zwak”. We hebben nu meer gekeken naar de ontwikkelingen en de relaties met de 4 k’s.

### *Zwak*

De zorgwekkende financiële positie van de gemeente is een zwakte van de gemeente.

De krappe personele capaciteit en in het bijzonder de toenemende kwetsbaarheid wordt eveneens als een zwakte gezien. Niet in de zin van kwaliteit van het personeel maar in de omvang.

Op nagenoeg alle programma’s wordt daarom een goede taakuitvoering alleen mogelijk geacht indien daarvoor extra capaciteit beschikbaar komt. Extra capaciteit is echter nauwelijks mogelijk vanwege het ontbreken van budget.

Op 5 beleidsvelden wordt de komende jaren een negatief effect verwacht op 1 of meer van de 4 k’s: milieu/vth, ro/vth<sup>iii</sup>, sport en recreatie, economische zaken en wegen, water groen en verkeer. Ruimtelijke ordening zit op de rand.

Communicatie, bestuur en recht, milieu/vth, wegen, water, groen en verkeer, werk en inkomen en welzijn, zorg en jeugd zijn erg afhankelijk van externe ondersteuning en samenwerking.

Welzijn, zorg en jeugd wordt alleen maar goed uitvoerbaar geacht als er wordt samengewerkt met andere gemeenten, werk en inkomen alleen als specialistische kennis wordt ingehuurd.

Bedrijfsvoering: vooral qua automatisering en ICT scoren we zwak. Er is sprake van te kwetsbare personele capaciteit terwijl vereiste modernisering, uitbreiding en vervanging teveel vraagt van deze beperkte capaciteit naast de dagelijkse werkzaamheden. Daardoor vaak (dure) inhuur noodzakelijk.

### *Sterk*

Onderwijs en cultuur scoren op de 4 k’s niet negatief, hoewel ook hier sprake is van kwetsbaarheid. Openbare orde en veiligheid balanceert op de rand.

Burgerrelaties, belastingen, financiën en P&O scoren evenmin negatief.

### *Vergelijking 2012/2014*

Op pagina 32 en 33 van de bijlage worden de SWOT’s van 2012 en 2014 grafisch naast elkaar gezet waarbij met name is gekeken naar de knelpunten in de huidige situatie en het toekomstig beroep op kennis, capaciteit en budget. Ook daar zien we dat in 2014 onderwijs, p & o, belastingen en cultuur gunstig (groen) scoren. Maar we zien ook dat beleidsvelden, financiën, bestuur en recht, burgerrelaties, vergunningverlening, toezicht en handhaving en het sociaal domein in 2014 erg negatief scoren als het gaat om knelpunten huidige situatie.

## **6. Conclusie**

De nu uitgevoerde SWOT analyse bevestigt de bevindingen van de SWOT 2012. Maar de situatie is er nog niet beter op geworden.

Wettelijke taken worden door de gemeente Haren nog steeds naar behoren uitgevoerd maar in toenemende mate is sprake van de noodzaak tot herprioritering van taken en activiteiten ten einde wettelijke taken goed te kunnen blijven uitvoeren. De werkdruk in de organisatie is erg groot. Steeds vaker en steeds meer wordt een beroep gedaan op extra kennis, capaciteit en budget om alle taken goed te blijven uitvoeren. Er is steeds minder ruimte om te manoeuvreren in taken en activiteiten.

De gemeentelijke financiële positie is met een netto schuldquote van 166% in 2013 (in 2012 200%) en een debt ratio rond 90% weliswaar verbeterd maar nog steeds zorgwekkend. De komende begrotingstekorten zijn evident. De uitvoering van nieuwe taken in het sociale domein vormen een extra financiële risico voor de gemeente.

De gemeente ziet zich gesteld voor diverse ontwikkelingen die veel vergen van de organisatie:

- een toename van vaak complexe taken;
- een permanent proces van herverdeling van taken;
- toename van regelgeving en juridificering en
- gelijktijdig een beperking van de financiële speelruimte en de noodzaak tot bezuinigen.

De kosten van de uitvoering van gemeentelijke taken zullen naar verwachten blijven toenemen. De financiële gevolgen van nieuwe taken in het sociale domein zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van externe factoren en daarmee erg onzeker.

De burger merkt op dit moment nog niet zoveel van de druk op de gemeentelijke organisatie. Dat komt ook doordat er een uiterst loyaal en betrokken ambtelijk apparaat is dat zorgt dat wettelijke taken worden uitgevoerd en dat de organisatie blijft draaien. Maar de verwachting is dat op termijn de negatieve gevolgen van de ontwikkelingen ook voor inwoners merkbaar worden met name op de autonome taakgebieden.

De organisatie is nog steeds erg kwetsbaar. Gevoegd bij de toenemende druk op de organisatie is het steeds lastiger een modus te vinden om die kwetsbaarheid te ondervangen.

De kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken is over het algemeen nog goed te noemen maar handhaving van de kwaliteit gaat steeds vaker – noodgedwongen - ten koste van (de kwaliteit van) het beleid.

---

<sup>i</sup> Het Zuiderlicht, Managementadviseurs Groningen, Toekomstperspectief Gemeente Haren 10 januari 2013

<sup>ii</sup> Leeuwendaal: "Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden, wat levert het eigenlijk op?"

<sup>iii</sup> We hebben geen rekening gehouden met de mogelijke uitbesteding van VTH taken aan OmgevingsDienst Groningen.