

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	2
HOOFDSTUK 2 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN OPGAVEN IN BEELD	3
2.1 Bovenregionale ontwikkelingen, decentralisatie	3
2.2 Lokale ontwikkelingen	3
2.3 Bestuurskracht 2008, en nu?	4
HOOFDSTUK 3 KRACHTENVELDANALYSE	5
3.1 Het sectorale krachtenveld in beweging	5
3.2 Krachtig besturen door samenwerking	6
HOOFDSTUK 4 SAMENWERKEN OF SAMENGAAN	7
4.1 Operationele en strategische samenwerking	7
4.2 Kansrijke arrangementen 2012-2025	8
A. Verdere samenwerking van ambtelijke diensten	9
B. Volledige integratie van ambtelijke diensten	10
C. Bestuurlijke fusie gemeenten, gemeentelijke herindeling	10
4.3 Samen werken of samengaan...met wie?	11
HOOFDSTUK 5 TOT SLOT	12
BIJLAGE	14

Hoofdstuk 1. Inleiding

Hierbij presenteren wij u de notitie inzake de bestuurlijke visie gemeente Haren 2025, zoals door ons toegezegd in raadsbericht 2011-20 (d.d. 17 mei jongstleden).

Uw raad heeft de wens geuit inzicht te krijgen in het bestuurlijk toekomstperspectief van de gemeente Haren. Eerdere voorstellen om tot een dergelijke visie te komen hebben nog niet geleid tot een resultaat, onder meer door onduidelijkheid over de inhoud van een toekomstvisie en ook vanwege kritiek op de wijze waarop een dergelijke visie tot stand zou komen. Wij hebben daarop in genoemd raadsbericht aangegeven een meer praktische aanpak te kiezen en als eerste stap daarin een startnotitie aan u voor te leggen.

Voordat wij aangeven welke inhoud u in dit stuk aantreft, twee opmerkingen vooraf. In de eerste plaats willen wij benadrukken dat wij onder de op te stellen toekomstvisie een bestuurlijke visie verstaan. Een visie waarin (dus) vragen aan de orde komen die te maken hebben met de mate waarin de gemeente in staat is, en kan blijven, in de huidige vorm voort te blijven bestaan, met de wijze waarop huidige en toekomstige taken kunnen of moeten worden uitgevoerd en met verschillende organisatievormen voor beleid en uitvoering.

Ten tweede hebben wij het in dit document steeds over Haren 2012-2025. In eerdere notities is ook wel sprake geweest van een periode tot 2020. Om verwarring te voorkomen kiezen wij hier voor de horizon van 2025.

De kernvraag van een bestuurlijke visie en de discussie daarover is in welke mate de gemeente Haren nu en in de toekomst in staat is als bestuurlijk zelfstandige eenheid te (blijven) functioneren. In het belang van de inwoner van Haren willen wij voorbereid zijn op de toekomst. Wij willen er immers voor zorgen dat Haren voor de inwoners ook over vijftien jaar nog de mooiste gemeente van Nederland is om in te wonen.

Daartoe brengen wij hier de belangrijkste ontwikkelingen in beeld, die daarop volgens ons van invloed zijn. Vervolgens geven wij de visie van het college over de bestuurlijke varianten die daarbij aan de orde kunnen zijn in de periode 2012-2025. Deze notitie moet worden gezien als een document dat als leidraad kan dienen voor de discussie over de ontwikkelingen rond het lokaal bestuur.

In hoofdstuk 2 geven wij de belangrijkste (beleids)ontwikkelingen waar de gemeente mee te maken krijgt in de komende jaren weer. In hoofdstuk 3 beschrijven wij het krachtenveld dat van invloed is op de bestuurlijke verantwoordelijkheid en in hoofdstuk 4 geven wij onze visie daarop. In hoofdstuk 5 vindt u een korte samenvatting en conclusie.

Hoofdstuk 2. Maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven in beeld

De lokale Harense ambities zijn voor de komende jaren groot. Op maatschappelijk gebied, maar vooral ook ruimtelijk, is de gemeente met grote ontwikkelingen bezig. En ook op het gebied van de dienstverlening door de lokale overheid en de inrichting van het binnenlands bestuur komt er veel op onze gemeente af. In dit hoofdstuk geven wij weer in hoeverre en op welke wijze wij de gemeente in staat achten invulling te geven aan toekomstige opgaven. Wij zetten de belangrijkste ontwikkelingen voor de gemeente op een rij: contextontwikkelingen (ontwikkelingen in de omgeving) en te verwachten gemeentelijke taken. Wij streven op deze plaats niet naar volledigheid, maar geven de belangrijkste onderwerpen weer.

2.1 Bovenregionale ontwikkelingen, decentralisatie

Ontwikkelingen in beleid en bestuur volgen elkaar sneller dan ooit op. Daarbij ontstaan nieuwe verhoudingen tussen bestuur en samenleving, met meer eigen verantwoordelijkheid voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Samen met meer dynamiek en invloed van rap ontwikkelende media, geven aan het bestuur een versnelling, waarbij actie en reactie sneller nodig en gewenst zijn.

Regionale samenwerking op het terrein van gemeentelijke taken neemt steeds verder toe. Op het terrein van bijvoorbeeld de (intergemeentelijke) sociale dienst, hulpverlening (GGD, Ghor, Brandweer) en afvalverwerking was dat al aan de orde, maar de regionalisering van het crisismanagement, de brandweer en de vorming van de veiligheidsregio alsmede en de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD) op RO- en milieugebied komen daarbij. De functie van de gemeente op deze taken wordt steeds meer een regisserende. De taken ten aanzien van het integraal veiligheidsbeleid vormen een heel nieuw terrein, dat mogelijk nieuwe investeringen vergt.

In het recente bestuursakkoord Rijk-provincies-gemeenten worden opnieuw omvangrijke decentralisaties aangekondigd die van invloed zijn op (nu) met name de taakvelden Sociale Zaken (invoering Wet werken naar vermogen), WMO (met nieuwe 'onbekende' doelgroepen voor de gemeente) en Jeugdzorg (nieuwe doelgroep en andere aanbieders en meer regionale contacten in justitiële trajecten).

Bij de decentralisering van taken in het kader van het bestuursakkoord VNG/IPO/Rijk is het nog maar de vraag of dit met overdracht van voldoende middelen gepaard zal gaan. Geheeltemin gaat het ook hierbij om bovenlokale voorzieningen.

2.2 Lokale ontwikkelingen

De gemeente Haren zal naar verwachting qua inwonertal en bedrijvigheid niet sterk groeien of afnemen in de komende jaren¹. Dit betekent dat ook de omvang van de begroting, behoudens bij nieuwe taken, niet sterk zal groeien (tenzij de huidige belastingcapaciteit wordt aangepast, cq. verhogen lokale belastingen) en dat de taken moeten worden uitgevoerd met een organisatie die qua omvang op het huidige niveau blijft.

Daar tegenover staat dat het aantal taken dat wordt overgedragen aan de gemeente zal toenemen. Maar hierbij is het nog maar de vraag of er voldoende middelen zullen meekomen om de nieuwe taken goed uit te kunnen voeren.

¹ Prognose aantal inwoners gemeente Haren, bron CBS/Statline

Jaar	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Aantal inwoners	18.368	18.303	18.309	18.386	18.511	18.550

Ook demografische ontwikkelingen (vergrijzing) blijven extra opgaven met zich meebrengen op het gebied van dienstverlening, het fysieke domein (soorten woningen en woonomgevingen) en het sociaal-culturele domein (zorgvoorzieningen, culturele voorzieningen). De gemeente zal extra taken met een vergelijkbare financiële en organisatorische omvang moeten uitvoeren.

De langjarige ambities van de gemeente Haren zijn gericht op het behoud van de bestaande kwaliteiten van Haren waarbij het karakteristieke landschap, de cultuurhistorische waardevolle elementen en het relatief grote voorzieningenaanbod, dat zo kenmerkend is voor de gemeente blijven bestaan.

2.3 Bestuurskracht 2008, en nu?

In 2008 is een bestuurskrachtonderzoek² uitgevoerd in Groninger gemeenten. De conclusie van dat onderzoek was dat de gemeente Haren voldoende schaal en kracht had om de gekozen opgaven adequaat tegemoet te kunnen treden: “de gemeente redt het op eigen kracht en met de huidige samenwerking bijvoorbeeld op de as Assen-Groningen ook wel”. In 2008 werd de toekomst dan ook met vertrouwen tegemoet gezien vanwege de samenwerking met de bureaus (met name de gemeente Tynaarlo), de creativiteit en veerkracht van de organisatie, extra inkomsten door het groeiende aantal woningen en de waarde van die woningen werden in combinatie met het beleid om het profiel van de gemeente Haren te handhaven. Dit, gecombineerd met de lijn van behoud en ontwikkeling (in plaats van groei) gaven de gemeente destijds voldoende garanties dat de bestuurskracht in de gemeente Haren ook op langere termijn gewaarborgd was.

De vraag of de schaal en kracht van de gemeente Haren ook in de toekomst voldoende zal zijn, werd in 2008 slechts heel beperkt en voorzichtig gesteld, maar is sindsdien steeds dringender geworden:

- inmiddels constateren wij immers dat (de resultaten van) ambtelijke (organisatorische) intergemeentelijke samenwerking achter zijn gebleven bij de verwachting van 2008, de samenwerking met Tynaarlo is ontbonden;
- hoewel de situatie in Haren ten opzichte van andere gemeenten nog gunstig is, is het perspectief op gebied van woningbouw en waardevermeerdering minder geworden;
- de mate waarin de gemeente een aantrekkelijke werkgever is en in staat blijft om voldoende (kwantiteit) en voldoende gekwalificeerde (kwaliteit) medewerkers in dienst te krijgen en te houden, wordt meer en meer een zorgpunt;
- de rek is inmiddels uit de begroting, er zijn nieuwe bezuinigingsopgaven en onlangs bleek uit de burgerraadpleging dat de bereidheid van de inwoners voor een lastenverzwaring (verhoging OZB) gering is;
- voortschrijdende digitalisering vraagt om grootschalige aanpak.

² Rapportage bestuurskrachtonderzoek Haren, juni 2008

Hoofdstuk 3. Krachtenveldanalyse

Veranderende verhoudingen werken door in de mogelijkheden van de gemeente om beleid te kunnen realiseren. De gemeente ging nooit overal zelf over (onder andere afhankelijk van wet- en regelgeving, verdeling van bevoegdheden en marktwerking) maar er zijn nieuwe ontwikkelingen in het krachtenveld waar de gemeente onderdeel van uitmaakt, die de gemeentelijke invloed veranderen.

Vragen die dan opkomen zijn: komen onze lokale belangen voldoende tot zijn recht? In hoeverre kunnen onze lokale belangen beter worden ingevuld door samenwerking? Waar kunnen samenwerkingsrelaties worden verbeterd? Hoe is de democratische legitimatie (de betrokkenheid van gekozen volksvertegenwoordigers of bestuurders) van de samenwerking?

3.1. Het sectorale krachtenveld in beweging

De rol van de verschillende spelers is aan verandering onderhevig. Zo is de rol van de burger diverser dan ooit (klant, kiezer, wijkbewoner, producent (mantelzorger) et cetera) en bepalen Europa, rijk en provincie steeds meer de bestuurlijke setting, mogelijkheden en beperkingen.

Op uitvoerend niveau heeft de gemeente meer te maken met andere spelers zoals maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Bovendien wordt de schaal waarop maatschappelijke ondernemingen (zoals woningbouwcorporaties of onderwijsinstellingen) functioneren steeds groter en overstijgt daarmee in veel gevallen -ook kwalitatief- het niveau van de gemeente.

Diverse taken worden uitgevoerd in gemeenschappelijke regelingen zoals omschreven in hoofdstuk 2.1. Wij voorzien dat daar mogelijk nog gemeenschappelijke regelingen bijkomen, zoals RUD en Jeugdzorg.

Op verschillende terreinen liggen de verhoudingen anders dan voorheen:

- er is steeds meer afstemming in regiovisieverband: bij nieuwe ruimtelijke plannen, bedrijventerreinen, woningbouw, bereikbaarheid et cetera speelt de regio Groningen-Assen een nadrukkelijke rol;
- op onderwijsterrein is de autonomie van schoolbesturen mede door de nieuwe financieringswijzen en de schaalvergroting versterkt;
- de sociale woningsector is meer het domein van zelfstandige woningbouwcorporaties;
- op zorgterrein werkt de nieuwe ruilverkaveling door waarbij binnen het Wmo-kader de 'inkopende' rol de gemeentelijke beleidsinvloed juist moet versterken;
- ook op jeugdterrein is de gemeentelijke rol versterkt door CJG en de komende decentralisatie van de jeugdzorg;
- bij welzijn, sport, recreatie, cultuur is de gemeentelijke subsidieafhankelijkheid groot, met een groeiende kwetsbaarheid van instellingen in organisatorische en professionele zin;
- op het gebied van burgerparticipatie zijn ontwikkelingen als: gebruik maken van internettechnologie (burgerfora) en (buurt-)participatie actueel.

Gemeenten staan voor de opgave om te komen met samenhangende, op maat gesneden oplossingen voor hun inwoners, terwijl de ingewikkeldheid van de vraagstukken waar de gemeente mee te maken krijgt steeds groter wordt en het schaalniveau steeds vaker bovenlokaal met verschillende schaalgroottes is.

Beleid wordt steeds vaker het resultaat van onderhandelingen, samenwerking, en compromissen en wordt beïnvloed door besluitvorming die veel meer buiten het gemeentehuis plaatsvindt dan daarbinnen: in de regio in samenspraak met andere gemeenten en/of de provincie en aan vergadertafels met maatschappelijke organisaties/ ondernemingen, waarbij belangen van deze organisaties het resultaat mede bepalen.

Dit alles heeft gevolgen voor de manier waarop bestuurders moeten opereren, voor de relatie met de raad (die invloed moet blijven houden, maar hoe dan?) en voor de ambtelijke organisatie (die zich moet omvormen tot 'regiedienst' met scheiding van beleid en uitvoerende diensten).

3.2. Krachtig besturen door samenwerking

Wat betreft de samenwerking met andere gemeenten is voorheen uitdrukkelijk gekozen voor de gemeente Tynaarlo als preferente partner. Deze keuze is begrijpelijk gezien de geografische situering van beide gemeenten, de vergelijkbare schaal en vergelijkbare cultuur. In een dergelijke samenwerking is mogelijk nog steeds winst te behalen voor beide gemeenten, maar tot nu is het vooral gebleven bij thematische samenwerking bijvoorbeeld op gebied van Onderwijs.

Het schaalverschil en de daarmee samenhangende ongelijkwaardige positie zijn factoren die een rol spelen bij een partnerschap met de gemeente Groningen. Toch zijn daar ook voordelen te halen; het kostenvoordeel en kwaliteitsverbetering door schaalvergroting, maar ook vermindering van kwetsbaarheid en continuïteit van dienstverlening van cruciale functies.

De gemeente als bestuur, de gemeente als dienstverlener, de gemeente als participant in het openbaar bestuur en de gemeente als organisatiebeheerder: alle rollen van de hedendaagse gemeente vragen om een krachtig lokaal bestuur.

De opgaven die voor de gemeente Haren in het verschiet liggen, nieuwe beleidsontwikkelingen, regionalisering en decentralisering, de zorg voor de gemeentelijke organisatie, het opereren in lokale en regionale netwerken, de doorontwikkeling van de gemeentelijke dienstverlening, vragen om meer ontwikkelkracht om ook in de toekomst de taken effectief en efficiënt uit te voeren, met andere woorden 'bestuurskrachtig' te blijven.

Hoofdstuk 4. Samenwerken of samengaan

Wij constateren maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeente afkomen en bestuurlijke ontwikkelingen als de decentralisatie van taken naar gemeenten en in omvang en importantie groeiende regionale samenwerkingsopgaven. Beide kanten (maatschappelijke ontwikkelingen en veranderend krachtenveld) zullen in de toekomst meer inspanningen van de gemeente vragen. En voor al die ontwikkelingen geldt dat het resultaat meer en meer afhankelijk is van samenwerking, samen met andere gemeenten en andere overheden in de regio, met (steeds verder opschalende) maatschappelijke organisaties, met bedrijven en met inwoners.

Uiteraard kunnen al deze ontwikkelingen, veranderingen, uitdagingen, worden opgepakt, georganiseerd of uitgevoerd. Maar daar hangt een prijskaartje aan. Een prijskaartje in financiële zin en ook een prijskaartje in de zin van investeren in de kwantiteit en kwaliteit van de organisatie. De vraag is dan in hoeverre het realistisch en haalbaar is om de noodzakelijke investeringen te (kunnen) doen. Wij constateren, gezien de ontwikkelingen en de snelheid waarmee die gebeuren, in ieder geval dat wij nu wel 'iets moeten doen. We worden gedwongen om daarin keuzes te maken.

Als het gaat om de toekomst van de gemeente en om de bestuurlijke inrichting waar Haren het meest bij is gebaat is de vraag wat levert nu, in het perspectief van de bestuurlijke opgaven en bestuurskracht, een meerwaarde op? Wat ons betreft is dat een proactieve (dus niet afwachten tot een kans zich voordoet, maar zelf op pad), vergaande (dus niet schoorvoetend, maar in volle overtuiging dat het beter is voor Haren) en gecoördineerde (dus niet op losse onderdelen, maar in samenhang en doordacht) aanpak van samenwerking met andere gemeenten.

4.1 Operationele en strategische samenwerking

Om effectief te kunnen opereren in de verschillende samenwerkingsverbanden of krachtenvelden, geldt dat een eigen script nodig is: een bestuurlijke visie waarin de contouren zijn aangegeven van het profiel van de gemeente in de toekomst en de gewenste ontwikkelingen. Bij welke bestuurlijke inrichting zijn de inwoners, de kernen en het gebied het meest gebaat? Welke inrichting biedt de beste mogelijkheden om de kansen die er liggen te benutten?

Bij het beantwoorden van die vraag maken we een onderscheid in operationele samenwerking en in strategische samenwerking vanwege de andere wijze van besturen en bevoegdheden van college en raad:

- Operationele samenwerking betreft (niet-vrijblijvende) samenwerkingsverbanden met (buur)gemeenten, waarbij de aspecten van kostenbesparing, verminderen van kwetsbaarheid en verbeteren van kwaliteit de uitgangspunten zijn. Hiermee kan de publieke dienstverlening verder geprofessionaliseerd worden en door samenwerking op gebied van de backoffice-taken en de bedrijfsvoering kan de dienstverlening voor de inwoners verbeteren. Mogelijke schaalvoordelen van samenwerking met 'naaste' gemeenten worden beter benut: een standaardaanpak brengt immers minder kosten (of dalende marginale kosten) met zich mee, het wiel hoeft niet steeds te worden uitgevonden. Ook kunnen transactie- en communicatiekosten door uniformering worden verlaagd.
- Strategische samenwerking betreft beleidsontwikkeling en beleidsmatige ondersteuning. Toekomstige arrangementen moeten bijdragen aan versterking en behoud van de identiteit van de gemeente Haren (sociaal, groen, duurzaam en ondernemend) en de vitaliteit en leefbaarheid in de kernen. Veel ontwikkelingen op ruimtelijk-economisch en sociaal-

maatschappelijk terrein, die op de gemeenten en haar inwoners afkomen zijn identiek. Integratie van beleidsfuncties kan voor deze opgaven leiden tot aanzienlijke synergievoordelen. De meerwaarde van strategische samenwerking kan daarnaast gelegen zijn in een verdere gezamenlijke belangenbehartiging naar hogere overheden, de regio Asen-Groningen, andere (samenwerkende) gemeenten en maatschappelijke partners. Hoewel samenwerken of samengaan vooral een zaak is van bestuurlijke aard, moeten de inwoners zich blijvend kunnen identificeren met de inbreng van Haren in regionaal verband ('democratische legitimiteit'). Dit betekent op onderdelen (blijvend) maatwerk per gemeente of per kern.

Vrijblijvende en beperkte samenwerkingsarrangementen leveren wat ons betreft geen duurzame positieverbetering op. Zeker op termijn zijn samenwerkingvormen waarbij bestuurlijke (en ambtelijke) krachten vergaand gebundeld worden, noodzakelijk om de gemeente Haren in staat te stellen ook in de toekomst naar tevredenheid van alle belanghebbenden te kunnen (blijven) functioneren.

4.2 Kansrijke arrangementen 2012-2025

De mate waarin de inwoner van Haren voordelen heeft van een krachtenbundeling vinden wij van doorslaggevend belang. Waar de kwaliteit van de dienstverlening en de leefbaarheid in de kernen verbeterd kan worden, in relatie tot een aanvaardbare gemeentelijke belastingdruk, gaan wij ook verdere bestuurlijke samenwerking niet uit de weg.

Er kan echter een situatie ontstaan waarin gemeente(n) of provincie(s) constateren dat een duurzame bestuurlijke oplossing is geboden in de vorm van gemeentelijke herindeling. Uit onderzoek (bijvoorbeeld naar heringedeelde gemeenten in Zuid-Holland³) blijkt dat op het eerste gezicht iedereen beter wordt van een herindeling. De ambtelijke organisatie wordt nog professioneler, de bestuurders winnen aan kwaliteit, de gemeente krijgt een sterkere positie en de dienstverlening krijgt een stevige impuls. Echter, de inwoners ervaren een toename van de afstand naar het gemeentebestuur. Er ontstaat een spagaat waar bestuur en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners nemen het niet waar omdat interesse en betrokkenheid met de lokale politiek afnemen.

Wij zien een drietal mogelijke arrangementen voor samenwerking voor de gemeente Haren in de periode 2012-2025:

- A. verdere samenwerking van ambtelijke diensten;
- B. volledige integratie van ambtelijke diensten;
- C. bestuurlijke fusie gemeenten, gemeentelijke herindeling.

Wij spreken hier met nadruk geen voorkeur uit voor een van de arrangementen, of voor een tijdpad waarop een of meerdere van de arrangementen volgens ons zouden moeten worden gevolgd. Graag bespreken wij eerst met u in hoeverre u deze arrangementen (her)kent en logisch acht gezien de eerder beschreven ontwikkelingen.

³ M.J. Fraanje et al., Effecten van gemeentelijke herindelingen, 2008.

A. Verdere samenwerking van ambtelijke diensten

Ten opzichte van de huidige bestuurlijke- en organisatorische inrichting kan Haren lokaal en regionaal krachtiger opereren door ambtelijke capaciteit (op een aantal thema's) op het gebied van de beleidsvoorbereiding, uitvoering, bedrijfsvoering en backoffice-taken voor de dienstverlening te bundelen met andere gemeenten. Hierdoor wordt de kwetsbaarheid verminderd. Op het gebied van professionalisering en specialisatie kan een kwaliteitsslag worden bereikt. De dienstverlening aan de inwoners kan beter worden ondersteund en verder worden ontwikkeld en vormgegeven. In essentie kunnen we dit een 3K-model noemen waarbij kostenbesparing, verminderen van kwetsbaarheid en verbeteren van kwaliteit wordt bereikt.

Onderdelen van de beleidsvoorbereiding (regionalisaties brandweer, RUD, en mogelijk onderdelen uit het bestuursakkoord), de bedrijfsvoering (PIOFACH-taken), de backoffice-taken voor de dienstverlening worden geïntegreerd met de meeste geschikte of geëigende partner(s) of worden uitbesteed⁴. Hiervoor moeten criteria worden opgesteld om te bepalen over welke onderdelen het gaat.

Wat feitelijk over blijft zijn de bestuurlijke organisatie van de gemeente Haren, een regisserende kernorganisatie en een frontoffice voor de dienstverlening aan de inwoners. In dit model ontstaan er inkooprelaties met marktpartijen en/of andere gemeenten. Het model Ten Boer is een voorbeeld van een uiterste vorm.

De bestuurlijke organisatie blijft bij dit arrangement ongewijzigd. 'Eigenheid', maatwerk en de specifieke behoeften in eigen kring zorgen voor blijvende autonomie en beleidsbeslissende verantwoordelijkheid.

Het is mogelijk om met verschillende andere gemeenten samen te werken, bijvoorbeeld: ICT met Groningen, woonbeleid met Tynaarlo, belastinginning met Groningen, sportvoorzieningen met Tynaarlo en bestaande samenwerkingen te verstevigen.

Voorwaarden van dit arrangement zijn dat er vergaande afspraken gemaakt moeten worden over de wijze waarop de samenwerkende ambtenaren opereren en diensten verlenen aan de strategische en regisserende kernorganisatie en de frontoffice (coördinatielast, opdrachtgever – opdrachtnemer relatie).

⁴ *Shared services*

Samenwerking in de vorm van shared services is functionele samenwerking, waarbij het gaat om het efficiënt benutten van middelen. Door dienstverlening te delen kunnen de betrokkenen vooral bedrijfsmatig voordeel behalen. Het gaat bij deze arrangementen vaak om taken die niet tot de kerntaken behoren. Er is sprake van (gezamenlijke) uitbesteding aan een resultaatverantwoordelijke eenheid. De verhoudingen en prestatieafspraken zijn formeel vastgelegd. Voorbeelden: samenwerking belastingen, gedeelde ICT faciliteiten.

Uitbesteding of *outsourcing* is een alternatief voor met name shared services arrangementen. De gemeente koopt de uitvoering van taken dan in bij een externe partij, wanneer leveranciers een taak beter en/of goedkoper kunnen leveren dan de gemeente. Contractpartners kunnen marktpartijen zijn, maar ook andere overheden kunnen als leverancier van gemeentelijke taken optreden: bijvoorbeeld het waterschap, de belastingdienst of een centrumgemeente. Bij uitbesteding vindt sturing op resultaten plaats via opdrachtgeverschap, het vraagt dus om een goede invulling van opdrachtgeverschap door de gemeente. Daar komen vaardigheden als onderhandelen, voorwaarden afspreken, controleren van prestaties, etc. bij kijken.

B. Volledige integratie van ambtelijke diensten

De ambtelijke organisaties van meerdere gemeenten worden volledig geïntegreerd en opereren als een werkorganisatie voor meerdere gemeentebesturen⁵. De ambtelijke organisatie wordt geleid door een directie (met een gemeentesecretaris/directeur) die ervoor zorgt dat gemeentebesturen in staat gesteld worden zelfstandig te besturen.

De in het eerste arrangement beschreven voordelen zijn ook op dit arrangement van toepassing. Daar komt bij dat in dit arrangement de volledige beleids- en uitvoeringskracht van de deelnemende gemeenten wordt gebundeld. Aangenomen mag worden dat dit zal leiden tot een hogere kwaliteit van beleid en uitvoering. Met het samengaan van de ambtelijke organisaties kan een schaalessprong gemaakt worden naar een grotere ambtelijke organisatie. Die schaalessprong biedt mogelijkheden voor verdere professionalisering, meer specialisatie (op het terrein van strategie en regie) en loopbaanontwikkeling van medewerkers. De coördinatielast op ambtelijk-bestuurlijk niveau door 'het dienen van verschillende heren' zal blijven bestaan. Er kan ook een mogelijk nadeel ontstaan van een 'afstemmingsbureaucratie' of nieuwe laag die nodig is om de overleggen vorm te geven.

De operationele bestuurskracht wordt verder versterkt. De invloed op de strategische bestuurskracht van de gemeenten is afhankelijk van de mate waarin de ambities overeenkomsten vertonen. Zijn de gemeenten in staat om gezamenlijke beleidsdoelen te formuleren dan zal ook de invloed/zeggenschap van beide gemeenten in de regio toenemen. De bestuurlijke dichtheid neemt niet af.

Dit arrangement voorziet in een keuze voor een preferente partner, waarmee de organisatie samensmelt. Vanuit deze ambtelijke fusie kan uiteraard uitvoering en aansturing worden gegeven aan andere samenwerkingsrelaties.

C. Bestuurlijke fusie gemeenten, gemeentelijke herindeling

De organisatorische voordelen van het tweede samenwerkingsarrangement zijn ook op een derde arrangement van toepassing: een fusie van Haren met een andere gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Andere voordelen van dit arrangement liggen vooral op het vlak van een verdere versterking van de strategische bestuurskracht: de zorg voor de bestuurlijke organisatie kan worden gebundeld, de betekenis van de strategische ligging van gefuseerde gemeenten in de regio kan gezamenlijk worden gedefinieerd (met respect voor de eigenheid van de verschillende kernen), de gemeente moet beter in staat worden geacht om ook meer complexe, maatschappelijke opgaven te realiseren en er kan beter een gezamenlijke organisatieontwikkeling op bestuurlijk- en ambtelijk niveau (van voornamelijk intern gericht naar extern gericht, ondernemerschap et cetera) worden ingezet. Het verandervermogen van de organisatie zal immers ook aan kracht winnen.

Afgezien van de noodzakelijke "regeltijd" die dergelijke trajecten vergen moeten mogelijke samenwerkingspartners en mogelijke bestuurlijke veranderingen op de juiste criteria worden beoordeeld.

⁵ Bijvoorbeeld de gemeenten Wormerland en Oostzaan die sinds 2010 de ambtelijke organisaties door middel van een GR in een gezamenlijke werkorganisatie hebben ondergebracht.

4.3 Samen werken of samengaan...met wie?

Met betrekking tot zowel samenwerken als samengaan, dus voor alle drie de arrangementen zijn voor ons in de basis twee varianten denkbaar te weten bundeling van Haren en Tynaarlo of Haren met Groningen.

Minister Donner (BZK) geeft⁶ recent een aantal criteria op basis waarvan een herindelingadvies door BZK zal worden beoordeeld: (1) draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal bestuurlijk draagvlak), (2) bestuurskracht (regionale opgaven en samenhang, financieel perspectief, (3) urgentie, (4) overige criteria (duurzaamheid, interne samenhang, evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen).

Voordelen van bundeling met Tynaarlo zijn vooral gericht op het kleinschalige, meer landelijke karakter blijvend te versterken doordat een nieuwe gemeente ontstaat die dat als primaire focus heeft. Mensen wonen veelal in een dorp omdat ze waarde hechten aan ruimte, rust, het gevoel van veiligheid, kleinschaligheid, de menselijke maat, et cetera. Deze (be)leefwereld vraagt om een specifieke oriëntatie van een gemeentebestuur en specifieke wijze van dienstverlening.

Daarentegen heeft een mix met 'stedelijk' Groningen het voordeel van variëteit (innovatie) en een grotere bestuurskracht (schaalvoordelen).

Maar "it takes two to tango" en bovendien moet de keuze voor het ene of andere alternatief ook gezien worden in het perspectief van de ontwikkeling van de regio. Hier moet ook worden opgemerkt, dat ook de "massa" van belang is: naarmate de taken en vraagstukken ingewikkelder worden, heeft een grotere organisatie(vorm) voordelen. De vraag is of een combinatie Haren-Tynaarlo voldoende massa geeft om toekomstbestendig te zijn. Het kan ook leiden tot een mix van bijvoorbeeld samenwerking van Haren met Tynaarlo die dan samen weer aansluiting bij Groningen zoeken.

Naar de toekomst toe zal door de gemeente Haren op steeds meer taken samenwerking aangegaan worden. Door per taak voor de beste partner(s) te kiezen kan mogelijk op taakniveau 'het meeste er uit worden gehaald' met betrekking tot efficiencywinst, lagere kosten en betere kwaliteit. Bij deze aanpak ('gedifferentieerd samenwerken') bestaat het risico, dat zo gaandeweg een lappendeken aan samenwerkingsverbanden ontstaat, die nog lastig is te overzien en te sturen. De winst op taakniveau gaat dan op het niveau van het geheel weer verloren door de informatie- en coördinatieproblemen die ontstaan als het aantal en de diversiteit van samenwerkingsarrangementen zich uitbreidt. Een reëel risico van gedifferentieerd samenwerken is dan ook dat dit op langere termijn minder efficiënt uitpakt dan het onderbrengen van taken in vaste samenwerkingsclusters.

⁶ Ministerie van BZK, Kamerstuk Beleidskader gemeentelijke herindeling, 12 juli 2011.

Hoofdstuk 5. Tot slot

In onze ogen moet Haren zelf een keuze maken. De verwachte trends en ontwikkelingen, zoals in dit stuk genoemd, kunnen niet terzijde worden geschoven. Om uitstekende dienstverlening voor een acceptabele prijs te kunnen blijven bieden is ontwikkelingskracht nodig die de gemeente in onze ogen niet (meer) alleen kan genereren. Wij zijn al afhankelijk van samenwerking met maatschappelijke partners en andere overheden, en werken al nauw samen met maar moeten ons ook meer en inniger gaan verbinden aan ons omringende gemeenten.

Vooralsnog zien wij in de komende jaren vooral kansen in operationele samenwerking: betere dienstverlening, betere producten en diensten door professionalisering en specialisatie van de ambtelijke organisatie, verminderde kwetsbaarheid van de organisatie, een verhoogde effectiviteit en efficiency en daardoor ook een sterkere positie en betere belangenbehartiging in de regio.

Voor de komende jaren 2012-2017 voorzien wij een vergaande samenwerking met verschillende gemeenten op tal van vlakken. De kansrijke mogelijkheden doen zich nu concreet al voor op de terreinen ICT, Belasting en Burgerzaken, Leerlingzaken, Vergunningverlening en (milieu)handhaving. Wij willen hierover in concreet overleg treden met mogelijke samenwerkingspartners. Ook willen wij de mogelijkheden onderzoeken op de terreinen jeugdzorg (in verband met decentralisatie) en nieuwe doelgroepen WMO.

Verder blijven wij investeren in de bestaande samenwerkingsverbanden.

Voor alle samenwerkingen geldt dat, tot het moment dat de arrangementen B en/of C in beeld komen, al onze stappen in deze onder de voorwaarde zullen moeten gebeuren dat ze niet mogen voorsorteren naar een herindeling met nog maar een mogelijke partner. De te starten samenwerkingen moeten met andere woorden gedesintegreerd kunnen worden.

Hoe verder?

Alle inzet blijft erop gericht om de taken van het gemeentebestuur goed uit te voeren en de inwoners –in brede zin– goed te bedienen vanuit de gedachte dat de gemeente de eerste overheid voor hen is.

Wij hebben het vertrouwen dat de zelfstandigheid gewaarborgd kan blijven door vormen van bedrijfsmatige samenwerking met andere overheden en private partijen. Daardoor kunnen knelpunten in de organisatie worden opgelost en kwetsbaarheden worden weggewerkt en voorkomen.

Omdat ontwikkelingen met betrekking tot het toenemende takenpakket van de gemeenten een permanent karakter hebben, zullen wij de vinger aan de pols houden en periodiek de capaciteiten van onze gemeente monitoren. Over drie á vier jaar zal de eerste monitoring moeten plaatsvinden.

Mocht uit een monitor blijken dat de gemeente teveel afhankelijk is of zal worden van samenwerking, waardoor er een niet efficiënte, kostbare en niet democratisch gelegitimeerde bureaucratie ontstaat, dan gaat de voorkeur uit naar herindeling. De weging van de factoren en de keuze voor een kanteling van samenwerking naar herindeling moeten worden gedaan door de bestuurlijke organen van de gemeente van dat moment.

Wij spreken nu geen voorkeur uit voor een herindeling, daarover zal pas worden gesproken en beslist zodra een herindeling noodzakelijk is. Onze inzet is de uitbouw van samenwerking.

Mocht herindeling op termijn aan de orde kom, dan is het draagvlak daarvoor van doorslaggevend belang. Daarbij moet het niet alleen gaan om de vraag of herindeling noodzakelijk is, maar ook om de vraag met welke gemeenten(n) de gemeente Haren wil worden samengevoegd. Een draagvlakpeiling is pas relevant als de noodzaak van herindeling aan de orde is. Het onderwerp is naar onze mening vooralsnog niet opportuun.

Over het vervolgtraject heeft wethouder Pek een minderheidsstandpunt (zie bijlage).

Wij verzoeken de gemeenteraad een opvatting te geven over de in deze notitie uiteengezette koers.

(Na een positief oordeel over de door het college voorgestelde koers zullen zo spoedig mogelijk samenwerkingsovereenkomsten met derden worden gesloten om de bedrijfsvoering van de gemeente te versterken).

BIJLAGE

Wethouder Pek heeft ten aanzien van het vervolgtraject een minderheidsstandpunt ingenomen. Hij is van mening dat niet gewacht moet worden tot de volgende monitor of eventuele volgende monitors, maar dat nu al een bestuurlijke visie ontwikkeld moet worden voor het geval zich de situatie voordoet dat de gemeente Haren onvoldoende in staat is om een uitstekende dienstverlening voor een acceptabele prijs aan de inwoners van Haren te kunnen bieden (of dit nu in 2014, 2020, 2040 of nooit is). Wethouder Pek is van mening dat als dit onderwerp naar achteren wordt geschoven, de gemeente Haren steeds minder in staat is zelf een keuze te maken.

Wethouder Pek denkt dat de druk om te komen tot herindeling en/of vergaande vormen van samenwerking alleen maar zal toenemen nu er nog meer taken worden overgeheveld naar de gemeentes en alle overheden flink moeten (blijven) bezuinigen. Daarom heeft het zijn voorkeur deze discussie nu -in de periode 2011-2012- al te voeren. In eerste instantie met de gemeenteraad, maar snel daarna met de gehele bevolking.

Tevens lijkt het hem verstandig de mogelijke scenario's –alles zelf doen, ambtelijke fusie, fusie met een andere gemeente, et cetera– op een rijtje te zetten en objectief te voorzien van voor- en nadelen. Met als uitgangspunt een uitstekende dienstverlening, tegen een acceptabele prijs, met behoud van eigen identiteit. Dit zal helpen bij het op een objectieve manier voeren van de discussie en het maken van keuzes.

Het belangrijkste vindt wethouder Pek *dat* er een keus gemaakt wordt, ongeacht welke. Dat schept duidelijkheid naar iedereen (inwoners, ambtenaren, andere gemeentes en provincies) en geeft houvast bij de keuze van onze samenwerkingspartners.