



# Memo

---

Aan: Regieteam (Gemeente Haren)

Van: Georgy Evers en Frank Burkels (Het Zuiderlicht Managementadviseurs)

Betreft: Eindrapportage traject 'Toekomstperspectief Gemeente Haren'

Datum: 10 januari 2012

---

## Inleiding

Dit memo bevat de eindrapportage van het traject 'Toekomstperspectief Gemeente Haren', waarin we ingaan op de uitkomsten van de werkbijeenkomst met de leden van de Gemeenteraad, College en MT van de Gemeente Haren op 11 december jl. in Haren. Deze uitkomsten zijn door ons samengevat en dienen ter bespreking in de gemeenteraad, zoals op 11 december jl. op initiatief van Burgemeester Rob Bats als zodanig is afgesproken, waarna het College verder kan met de vervolgstappen.

De bijlagen bij deze eindrapportage bestaan uit de volgende documenten:

- Eindrapportage Gemeente Haren overzicht traject (powerpoint sheets, daadwerkelijk bijgevoegd): dit document geeft een overzicht van de informatie die op de verschillende momenten met de betrokkenen is gedeeld c.q. een uitwerking is van besprekingen.
- SWOT-analyses per beleidsveld (reeds in het bezit van alle betrokkenen): deze analyses betreffen de daadwerkelijke onderbouwing van de SWOT-analyse, zoals deze is samengevat in de hiervoor genoemde Eindrapportage in powerpoint.

## Uitkomsten werkbijeenkomst 11 december jl.

Op 11 december jl. hebben we met elkaar gesproken over de uitkomsten van de SWOT-analyses per beleidsveld, de benodigde bewegingen en de mogelijke toekomstscenario's. Op basis van deze informatie hebben we met elkaar aan de hand van een aantal criteria de verschillende



scenario's/modellen besproken in subgroepen. De scenario's en criteria worden hierna kort toegelicht.

### Drie scenario's Toelichting



1. Netwerkmiddel: Zelfstandig blijven bestuurlijk en ambtelijk. Op deelgebieden intensiever samenwerken (met meerdere partners, per beleidsveld te bepalen)
2. Zelfstandig blijven bestuurlijk en ambtelijk: intensieve integrale samenwerking met één of meer partners. Hierop zijn minimaal drie varianten:
  - Centrummodel, binnen één ambtelijke organisatie
  - Matrixmodel, verdeling tussen de ambtelijke organisaties
  - WGR/SSC buiten de ambtelijke organisaties
3. Zelfstandig blijven bestuurlijk en volledige ambtelijke fusie (meerdere partners mogelijk)



In deze eindrapportage willen we op drie manieren terugkijken op deze werkbijeenkomst en de beelden teruggeven ter bespreking in de Gemeenteraad:

1. De lijn langs de criteria
2. De lijn langs de scenario's/modellen
3. Denken vanuit de domeinen

Tenslotte lichten we het totaalbeeld dat hieruit naar voren komt kort toe.

#### **Ad. 1 De lijn langs de criteria**

Tijdens de werkbijeenkomst zijn we uitgegaan van een gebalanceerde beoordeling van de scenario's op basis van twee sets criteria, gekoppeld aan enerzijds de organisatorische effecten en anderzijds aan de politiek-bestuurlijke effecten. Het criterium 'democratisch gehalte' is tijdens de bijeenkomst toegevoegd op initiatief van de leden van de Gemeenteraad. Per criterium vatten we de uitkomsten samen.



*A: Organisatorische effecten:*

- Kostenniveau
- Kwetsbaarheid
- Capaciteit
- Kennis
- Kwaliteit product

*B: Politiek-bestuurlijke effecten:*

- Kwaliteit uitvoering wettelijke taken
- Realiseren van autonome taken en ambities
- Behoud/versterking van cultuur & identiteit
- Bereikbaarheid burger-bestuur
- Democratisch gehalte, toetsbaarheid

*A: Organisatorische effecten*

**Kwetsbaarheid:** is één van de voornaamste motieven voor Haren om te gaan samenwerken. Raadsleden zien mogelijkheden om de kwetsbaarheid middels samenwerking te verkleinen, waarbij scenario 2 het beste wordt beoordeeld. Daarbij is op 6 december (inloopbijeenkomst) besproken dat kwetsbaarheid met name van toepassing is op die posities waar er specialistische kennis is, die niet eenvoudig en snel bij anderen kan worden gehaald of aanzienlijk duurder is als dit wordt ingekocht.

Niet bij alle posities is het echter direct urgent als iemand uitvalt. Bovendien geldt dat bepaalde expertise ook niet perse intern aanwezig hoeft te zijn omdat die niet frequent noodzakelijk is. Bij verdere uitwerking is het van belang onderscheid te maken tussen de beleidsvelden waar het kritisch is en waar niet.

Feit is dat gemeente Haren niet in de positie zit om op alle terreinen de kwetsbaarheid te reduceren door meerdere personen op elke post te hebben, financieel is dat niet haalbaar. Zo is er bijvoorbeeld een verschil tussen basale juridische kennis op het vlak van arbeidsrecht en specialistische kennis bij bijzondere ontslagzaken.

De kwetsbaarheid ligt op vele terreinen bij Haren, waaronder in het fysieke domein en in de bedrijfsvoering. Het verkleinen van de kwetsbaarheid is goed mogelijk via samenwerking. In de huidige situatie zijn er allerlei vormen van back up geregeld, in feite via het netwerkmodel, die in de praktijk hun functie hebben en daarmee een antwoord bieden. Dit netwerkmodel (scenario 1) blijft echter een vrijblijvender vorm dan scenario 2 en scenario 3, omdat hiermee een intensiever en stabielere vorm van samenwerking wordt ingezet.

Raadsleden beoordelen scenario 3 minder geschikt als het gaat om kwetsbaarheid. Mogelijk omdat scenario 3 beschouwd wordt als het minder gewenste Ten Boer model, terwijl dit net zo goed de



samenvoeging van twee gelijkwaardige gemeentelijke organisaties zou kunnen betreffen. In dat geval is het verschil met het matrixmodel ons inziens niet zo groot als het gaat om reduceren van kwetsbaarheid.

**Kennis:** is één van de voornaamste motieven voor Haren om te gaan samenwerken. Ten aanzien van kennis oordelen sommige raadsleden dat alle scenario's mogelijkheden bieden om het kennisniveau te verbeteren, een deel is van mening dat het netwerkmodel hiervoor minder mogelijkheden biedt.

Het ontbreekt nu vaak aan de tijd (hangt samen met beperkte capaciteit) en middelen (budget) om te verdiepen in nieuwe ontwikkelingen. Gemeente Haren kan kiezen hier zelf op te investeren, maar dit vraagt inkoop of opbouw van kennis. Door samen te gaan werken kan de aandacht worden verdeeld ten aanzien van de vakgebieden en is het eenvoudiger bepaalde (specialistische) kennis op te bouwen of te behouden en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen zoals de decentralisaties.

Op sommige terreinen wordt er reeds kennis uitgewisseld met andere partijen. Van belang is dat gemeente Haren te allen tijden de benodigde kennis behoudt om haar regierol te kunnen vervullen. Ook al besteed je alles uit, je zult als gemeente wel je partners aan wie je zaken uitbesteedt goed moeten kunnen aansturen. Feitelijk zien we die situatie bij Ten Boer waar een kerngroep aanwezig is die dit doet richting gemeente Groningen.

**Kosten:** Raadsleden zijn vrij kritisch ten aanzien van te realiseren kostenbesparing bij samenwerking. Dat is begrijpelijk. Kostenbesparing blijkt vaak nog niet zo eenvoudig te realiseren en gaat de financiële knelpunten van Haren ook niet geheel oplossen. Bovendien bleek uit recent onderzoek (zie o.a. Maarten Allers van COELO in VNG Magazine van 7 november jl.) dat zelfs de meest vergaande vorm van samenwerking, de herindeling, weinig kostenbesparing oplevert.

Er liggen echter wel degelijk goede mogelijkheden om kostenbesparingen te realiseren middels samenwerking, ook voor Haren. Bijvoorbeeld op het vlak van aanbesteden/inkoop. Hierbij valt te denken aan het Fysieke domein (Civiele Techniek).

Wat we verder geregeld zien in gemeenteland is dat samenwerken een middel is om gezamenlijk iets beters neer te zetten dan dat je alleen kunt. In dat geval is er geen zichtbare kostenbesparing gerealiseerd, maar wordt er iets verwezenlijkt (een digitaal dienstverleningconcept bijvoorbeeld) wat elke afzonderlijke partij niet op dat niveau had kunnen realiseren zonder meerkosten. Wij denken dat er ook tal van dergelijke mogelijkheden voor Haren zijn op de verschillende beleidsvelden. Het is dan wel kostenbesparend maar je ziet het niet direct terug in de begroting als een besparing. Echter, ook al worden bovengenoemde kostenbesparingen gerealiseerd, dan nog zal Haren keuzes moeten maken de komende jaren (qua ambities) om de financiële knelpunten op te lossen.

Samenvattend: Samenwerken kan een kostenbesparing opleveren (direct of indirect zoals hierboven geschetst) maar onvoldoende om een gezonde financiële positie te bewerkstelligen. Bovendien blijkt het altijd nog een kunst om de kostenbesparing te realiseren: het is in eerste instantie een investering in de samenwerking alvorens het kostenvoordeel zich uit en het vraagt strakke sturing



om de besparing ook echt te innen en niet uit te geven. Kostenbesparing is al met al niet het voornaamste motief voor Haren om de samenwerking op te zoeken.

**Capaciteit:** op enkele vlakken ontbreekt het aan voldoende capaciteit om de werkzaamheden naar behoren uit te voeren, zoals bijv. in het fysieke domein ten aanzien van CT. In de volle breedte van de gemeentelijke organisatie is de capaciteit van de gemeente een aandachtspunt. Door bezuinigingen in de afgelopen jaren op de gemeentelijke organisatie, de aanwezige ambities en de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen is de druk op de gemeentelijke organisatie enorm groot. Haren heeft de keuze om zelfstandig deze capaciteit op te vijzelen (indien op het betreffende beleidsveld niet intensiever wordt samenwerkt, kost wel geld) of te gaan samenwerken waardoor niet zozeer de totale capaciteit toeneemt (!) maar wellicht door werkzaamheden efficiënter te doen (één keer het wiel uitvinden in plaats van twee keer) capaciteit kan worden vrijgesteld om de werkzaamheden die nu blijven liggen uit te voeren. Hiermee ligt er weer een relatie met kostenbesparing. Het beeld dat het merendeel van de raadsleden heeft van de effecten op capaciteit is dat samenwerking per saldo weinig oplevert. Bovenstaande redenering van onze kant biedt wellicht een nuance op dit vlak.

**Kwaliteit van het product:** ten aanzien van de kwaliteit van het product zie je bij een deel van raadsleden dat zij scenario 2 qua organisatorische effecten als meest zinvol zien en daarmee ook de kwaliteit van het product zien verbeteren. Dit is ook logisch: zonder voldoende kennis en met een kwetsbare organisatie is het lastig om kwaliteit te leveren.

#### *B: Politiek bestuurlijke effecten*

Ten aanzien van de politiek bestuurlijke effecten heeft een deel van de raadsleden het beeld dat dit weinig bepaald wordt door het scenario. Wij zien echter wel een positieve relatie tussen de organisatorische effecten van een scenario en het **realiseren van wettelijke taken en ambities**. Een voorbeeld: de WABO-activiteit gebruik (brandveiligheid) wordt nu niet altijd correct uitgevoerd, maar nog volgens de verouderde regelgeving van voor oktober 2010. Reden is dat kennis en mogelijk ook capaciteit ontbreken om de gewijzigde regelgeving te implementeren en conform de nieuwe interne regelgeving de werkzaamheden uit te voeren. Kortom, bij bundeling van krachten zou mogelijk meer aan de wettelijke taken kunnen worden voldaan. Als het sec een capaciteitskwestie is zou samenwerking er allereerst voor moeten zorgen dat sommige werkzaamheden efficiënter worden gedaan (wiel niet twee keer uitvinden) zodat capaciteit kan worden vrijgesteld voor implementeren en uitvoeren van een nieuwe werkwijze.

**Behoud/versterking cultuur/identiteit:** naar onze mening biedt elke vorm van samenwerking, voor zover geen herindeling, alle mogelijkheid om de eigen cultuur en identiteit van Gemeente Haren te behouden, mits er goede afspraken liggen over de verstrekking van opdrachten door college en raad aan de gemeentelijke organisatie én identiteitsbepalende beleidsvelden binnen de eigen gemeentelijke organisatie te houden.



Wordt er wel beleidsmatig samengewerkt dan is de partnerkeuze van belang waar het raakt aan de identiteit van Haren. Dit speelt bijv. op het sociaal domein. De zorg die er onder raadsleden soms leeft op dit vlak is herkenbaar, maar dient vooral te worden vertaald in een helder besturingsmodel en een adequate implementatie. Beide zijn geen sinecure en omdat het op deze vlakken geregeld niet goed gaat zijn er ook tal van voorbeelden die raadsleden voeden met de negatieve bijwerkingen van samenwerking, zoals de discussie rond Gemeenschappelijke Regelingen. De ervaringen van Ten Boer spreken in dat opzicht boekdelen (men is positief over de samenwerking ondanks dat vrijwel de gehele ambtelijke organisatie naar Groningen is overgeheveld, hoewel de formele evaluatie nog moet worden afgewacht).

**Bereikbaarheid burger/bestuur:** met uitzondering van herindeling is de bereikbaarheid burger-bestuur te waarborgen in alle samenwerkingsvormen vergelijkbaar met bovenstaande. Qua bestuur verandert er immers niet veel in de minst vergaande vormen. Raadsleden beoordelen de drie scenario's ook gelijkwaardig in dat opzicht. Ten aanzien van de bereikbaarheid van de gemeentelijke organisatie: indien Haren de 'ingang' goed organiseert is dit geborgd, ook bij verdergaande samenwerking. Het dienstverleningsconcept gaat er van uit dat burgers in de toekomst merendeels digitaal aanvragen, echter een deel van de burgers zal ook een fysieke behoefte houden. Dit kan middels een front office worden geregeld.

**Democratisch gehalte:** raadsleden hebben in den lande negatieve ervaringen opgedaan met gemeenschappelijke regelingen: er is onvoldoende grip op, zaken lopen uit de klauwen met enorme financiële consequenties. Er is vanuit dat oogpunt reden om voorzichtig te zijn met het aantal gemeenschappelijke regelingen. Wellicht om die reden oordeelt een deel van de raadsleden scenario 2 als minder positief dan scenario 1.

Niet voor alle beleidsvelden is een gemeenschappelijke regeling te vermijden, bijvoorbeeld in de openbare gezondheidszorg. Ten aanzien van intensievere samenwerking op de diverse domeinen (fysiek, sociaal, bedrijfsvoering, dienstverlening en ICT) lijkt als hoofdvorm de gemeenschappelijke regeling ook niet voor de hand te liggen. Veeleer zal er sprake zijn van een vorm van dienstverleningscontract, zowel in de vorm dat er van een centrumgemeente diensten worden afgenomen als in het matrixmodel waarbij wederzijds diensten worden verstrekt. Vanuit democratisch gehalte biedt deze vorm ons inziens alle gelegenheid deze te waarborgen. Uiteraard vraagt de uitwerking ervan de nodige aandacht.

## **Ad. 2 De lijn langs de scenario's/modellen**

De uitkomsten van de werkbespreking van 11 december jl. kunnen als volgt worden samengevat per scenario c.q. model.



### *Scenario 1: Netwerkmodel*

- Vrijblijvender vorm dan andere scenario's, biedt minder stabiliteit en zekerheid.
- Leidt tot palet van samenwerkingsverbanden.
- Biedt onvoldoende mogelijkheden om alle knelpunten te adresseren.
- Kan op onderdelen wel een oplossing bieden voor die onderwerpen die zich minder lenen voor het matrixmodel. Ondermeer passend indien beleidsmatige zaken betreft en/of raakt aan de identiteit van de gemeente Haren.

### *Scenario 2: Bestuurlijke zelfstandig, ambtelijke samenwerking*

Het matrixmodel en centrummodel lijken de meeste mogelijkheden te bieden, op deelgebieden is een gemeenschappelijke regeling niet uit te sluiten

- Door gericht voor partners te kiezen wordt het palet aan samenwerkingsverbanden vermindert.
- Matrixmodel biedt gelegenheid om sterkten van partners te benutten. Gaat meer uit van gelijkwaardigheid dan het centrummodel.
- Voor beleidsintensieve terreinen is het van belang een partner te vinden die in elk geval niet contrair aan de visie van Haren is. Bij voorkeur is er een gedeelde visie op de domeinen waarop wordt samengewerkt, omdat dit de uitwisseling (kennis, capaciteit e.d.) en de samenwerking an sich vereenvoudigt.
- Beide varianten bieden mogelijkheden voor uitvoering van bedrijfsvoeringszaken (zoals juridisch, informatiebeheer, P&O, archief), het fysieke domein, alsmede voor sociaal domein voor zover het netwerkmodel niet toereikend is.

### *Scenario 3 Bestuurlijk zelfstandig, ambtelijke fusie*

Ambtelijk fusie lijkt op minder draagvlak te kunnen rekenen onder raadsleden dan scenario 2. Vergeleken met scenario 2 is scenario 3 een zwaarder middel, waarbij de vraag is of de kwaal het nodig maakt dit middel toe te dienen. Het ultieme paardenmiddel is dan de herindeling, voor als Haren niet meer op eigen benen zou kunnen staan.

Ten aanzien van de ambtelijke fusie wordt met name kritischer gedacht over het kostenniveau, de kwetsbaarheid, en het realiseren van autonome taken. Daarachter zit mogelijk een beeld dat fusies geen besparing opleveren en dat wordt ook geregeld bevestigd in de media. Ons inziens biedt een fusie wel degelijk de mogelijkheden hiertoe, maar is de praktijk van een totale samenvoeging zo weerbarstig dat het geregeld niet lukt om de papieren besparingen ook te realiseren. Dat risico ligt er ten dele ook wel bij scenario 2, maar de complexiteit is minder en het afbreukrisico daarmee kleiner.



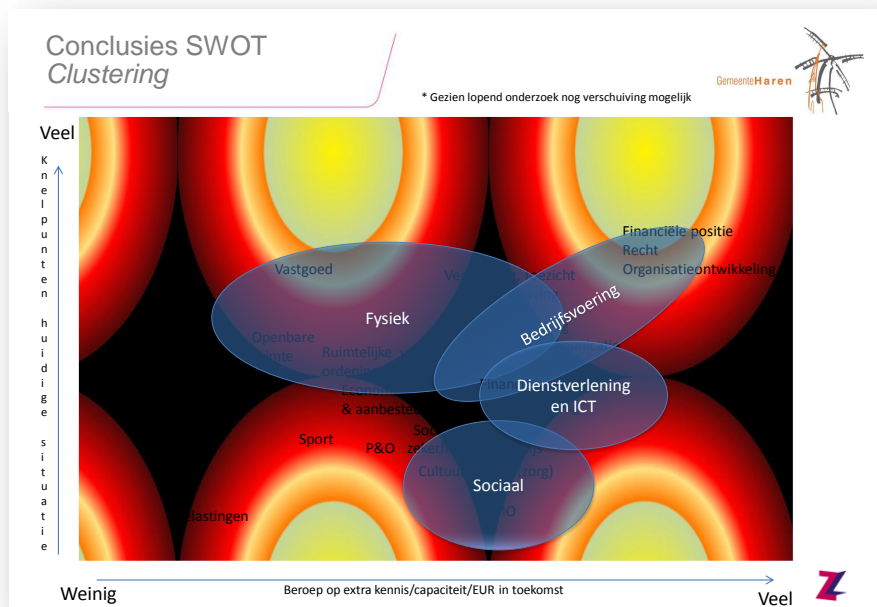


Ten aanzien van kwetsbaarheid en autonome taken realiseren is de achterliggende gedachte mogelijk dat je als raadslid minder directe zeggenschap hebt over een gefuseerde ambtelijke organisatie dan wanneer er sprake is van een eigen ambtelijke beleidstak met uitvoerende onderdelen in een shared service constructie. Feitelijk geldt daar een vergelijkbare redenering dan bij het kostenniveau: het is mogelijk dit goed vorm te geven, maar het proces er naar toe is complexer.

Daarmee is de kern of je als Haren deze mogelijke risico's nu moet nemen gezien de ernst van de situatie. Daarbij is het essentieel dat Haren echte keuzes maakt in haar ambitieniveau om uiteindelijk de mix van een slechte financiële situatie en de effecten van tal van ontwikkelingen zoals decentralisatie en verdere bezuinigingen weerstand te kunnen bieden. Ofwel: als Haren hier niet in slaagt komt een ambtelijke fusie of herindeling mogelijk dichtbij.

### Ad. 3 Denken vanuit domeinen

Een derde alternatief om de uitkomsten van de bespreking te duiden is langs de lijn van de domeinen waarop een beweging nodig is: het sociale domein, het fysieke domein, dienstverlening en ICT en bedrijfsvoering. Dit is gebaseerd op de onderstaande afbeelding, waarin de uitkomsten van de SWOT-analyses geclusterd is naar een aantal samenvattende domeinen.



Tijdens de bespreking op 11 december jl. is dit perspectief slechts beperkt aan bod gekomen. Een van de drie groepen heeft hier een eerste uitwerking van gemaakt. Bij de eindbespreking werd echter wel breed ingestemd met de gedachte dat ook dit perspectief nadere uitwerking verdient.. Per beleidsdomein zou daarbij onderzocht kunnen worden welke vorm/scenario en






samenwerkingspartner geschikt kunnen zijn. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt op basis van de beleidsintensiteit van het beleidsveld.

### **Het totaalbeeld**

Op basis van bovenstaande informatie willen we een globaal totaalbeeld teruggeven als input voor de bespreking in de gemeenteraad.


Overweeg als Gemeente Haren een beweging richting scenario 2 (centrum / matrix), waarbij langs de lijn van domeinen nader wordt bekeken in hoeverre op deelgebieden/beleidssterreinen het netwerkmodel of een variant binnen scenario 2 passend is. Waarbij ons inziens het matrixmodel de beste mogelijkheden biedt.

Scenario 2  
Zelfstandig + samenwerking



**Zelfstandig blijven bestuurlijk en ambtelijk: intensieve samenwerking met één of meerdere partners:**

- diverse afdelingen/onderdelen van de betrokken gemeenten worden samengevoegd voor alle betrokken terreinen, qua beleid en/of uitvoering
- bestaande samenwerkingsverbanden worden zo mogelijk/nodig opgeheven
- er wordt een vorm van verrekening/dienstverlening opgezet
- de te vormen onderdelen voeren opdrachten voor meerdere besturen uit en legt hier ook verantwoording aan af
- een helder besturingsmodel is nodig, waarin eveneens afspraken gemaakt over de behartiging van gemeentespecifieke belangen (strategische beleidsadviezen) en de invulling van het opdrachtgeverschap



Echter: 'it takes two to tango'. De aan- of afwezigheid van een potentiële partner kan sterk beperkend zijn voor een scenario. Groningen geeft bijvoorbeeld aan de rem te willen zetten op een tweede 'Ten Boer'. Als Tynaarlo ook geen interesse heeft zal de oriëntatie al snel oostwaarts zijn.