



# Toekomstperspectief Gemeente Haren

## *Eindrapportage en overzicht traject*

Haren, 10 januari 2013

Georgy Evers

Frank Burkels





## Roept het college op:

- Een sterkte-zwakte analyse te maken van de gemeentelijke organisatie en daarbij rekening te houden met de toekomstige ontwikkelingen in het kader van de decentralisaties;
- Een beeld te hebben van de bestuurlijke ontwikkelingen in onze omgeving en binnen de provincie Groningen;
- De verschillende toekomstige samenwerkingsmogelijkheden te benoemen en te voorzien van voor- en nadelen en hierbij de zeven fractievoorzitters te consulteren;
- De inventarisatie van samenwerkingsmogelijkheden voor te leggen aan de gemeenteraad, zodat de gemeenteraad op basis van realisme/haalbaarheid besluit over welke mogelijkheden het gesprek wordt aangegaan met de burgers;
- In het proces te komen tot wat voor gemeenschap de gemeente Haren wil zijn;
- In aansluiting daarop een duidelijke voorkeur uit te spreken voor een houdbare visie in de vorm van een 'eindplaatje', evenals de strategie en de te volgen marsroute daar naar toe te formuleren en dit voor te leggen aan de gemeenteraad;
- Dit uiterlijk eind 2012 te realiseren;
- In de tussentijd alleen nieuwe samenwerkingsverbanden aan te gaan op basis van gewichtige redenen en de gemeenteraad zich daarover heeft uitgesproken;

en gaat over tot de orde van de dag.

Bron: motie bestuurlijke visie 2012 - 2025

- Gehanteerde aanpak
- Sterkte/zwakte analyse:
  - Context van de SWOT's
  - Conclusies SWOT's
- Bestuurlijke ontwikkelingen
- Inventarisatie samenwerkingsmogelijkheden:
  - Scenario's
  - Criteria
  - Voor- en nadelen



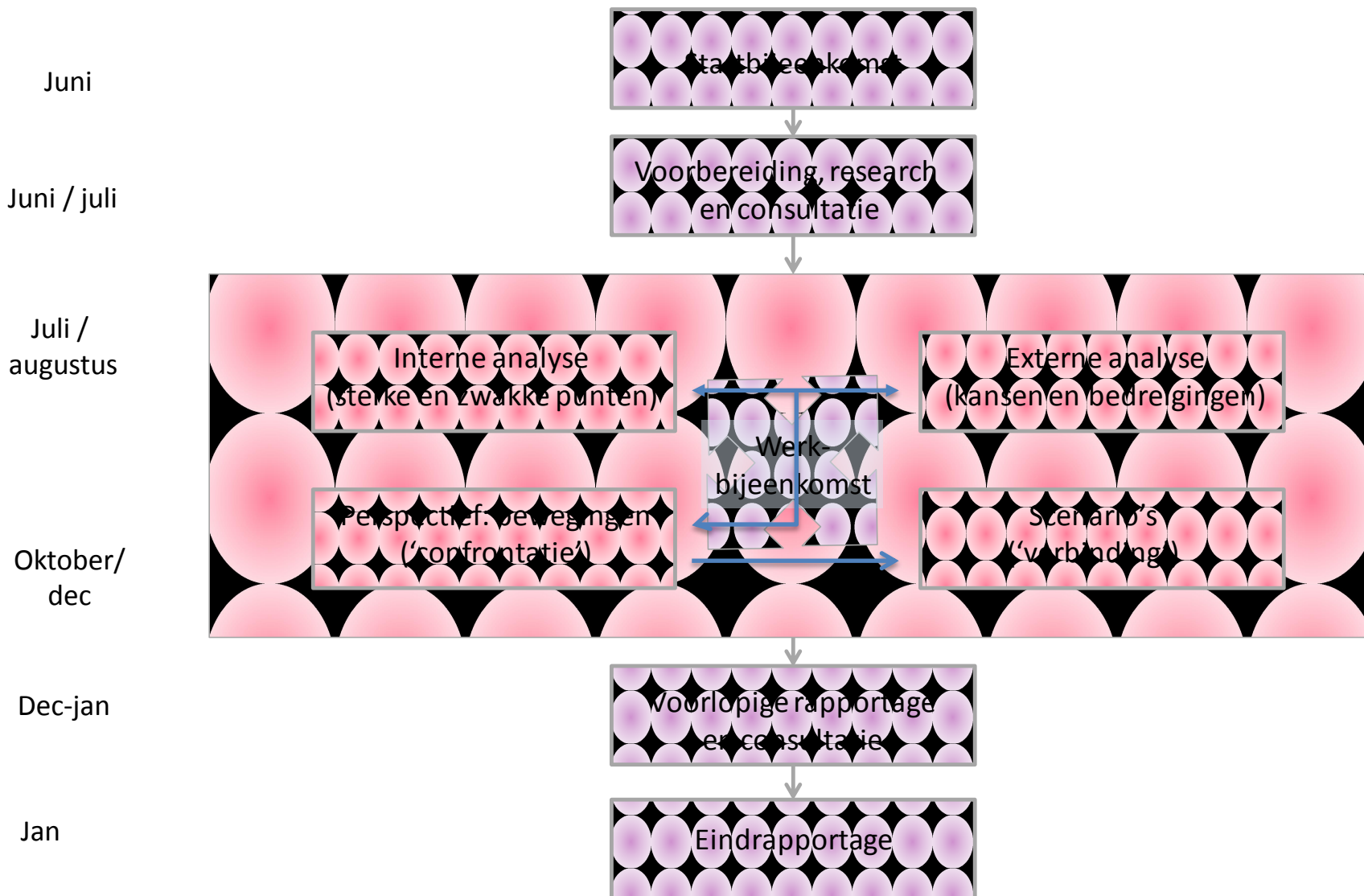
# Toekomstperspectief Gemeente Haren

## *Gehanteerde aanpak*

Haren, 20 december 2012



# Gehanteerde aanpak



# Gehanteerde aanpak: Beleidsvelden SWOT

GemeenteHaren



Overkoepelende  
beleidsvelden

Beleidsveld	Afdeling
<i>Bestuur en recht (incl. Europa en internationaal)</i>	Bestuur en Management Ondersteuning (BMO)
<i>Afdeling Financiën en financiële situatie</i>	BMO
<i>Afdeling P&amp;O en organisatieontwikkeling</i>	BMO
Dienstverlening en informatiebeleid	Interne Dienstverlening
Economie & aanbesteding	Ontwikkeling/Interne Dienstverlening
Jeugd(zorg)	Ontwikkeling
WMO (zorg)	Ontwikkeling
Onderwijs	Ontwikkeling
Ruimtelijke ordening	Ontwikkeling
Volkshuisvesting	Ontwikkeling
Sociale zekerheid	Publiekszaken
Openbare ruimte (groen, grijs, afval)	Publiekszaken
Veiligheid (fysiek en overig)	BMO
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	Publiekszaken
Belastingen	Interne Dienstverlening
Cultuur	Ontwikkeling en Publiekszaken
Sport	Ontwikkeling
Communicatie (extern en intern)	BMO
Vastgoed	Interne Dienstverlening

Individuele  
SWOT-analyses

Samenwerkings-  
kaart



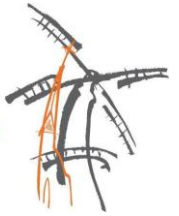


# Toekomstperspectief Gemeente Haren

## *Conclusies SWOT's*

Haren, 20 december 2012





- Drietal overkoepelende beleidsterreinen, dat van invloed is op de kwaliteit van de processen binnen de overige velden: Gemeentefinanciën, Arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid en Bestuur en recht;
- Op deze terreinen zijn er drie risico's:
  1. Een sluitende (meerjaren)begroting behouden, alsmede gezond weerstandsvermogen en gezonde schuldenpositie verkrijgen (Gemeentefinanciën);
  2. Voldoende kwaliteit en capaciteit personeel;
  3. Adequaat inspelen op de toename in hoeveelheid en complexiteit van wet- en regelgeving.

Het eerste risico is bekrachtigd middels de uitgangspunten uit het nieuwe coalitieakkoord, maar versterkt in feite de twee laatstgenoemde risico's.





## Gemeentefinanciën

- Meerjarenbegroting tot op heden altijd sluitend, vooral door omvangrijke ombuigingen;
- Huidige weergave van sterkten en zwakten zijn gegeven huidig uitgavenpatroon (dus exclusief ingrepen 2013 e.v.)
- Weerstandsvermogen veel lager dan benodigd weerstandsvermogen, relatief hoge schuldenpositie:
  - > Totale weerstandscapaciteit, oftewel het totaal van de Algemene Reserve en de onbenutte belastingcapaciteit:
    - per 31 december 2012 naar verwachting € 1,3 mio
    - duidelijk beneden benodigde weerstandscapaciteit van € 5,1 mio. (m.n. vanwege hoeveelheid grote projecten met substantiële risico's);
  - > Door positieve saldi uit de komende jaren toe te voegen aan de AR kan capaciteit verhoogd worden. Echter dit dient te worden bereikt door aanvullende bezuinigingen die de realisatie van wettelijke taken, doelen en ambities onder druk zet. Bovendien worden bezuinigingsdoelstellingen vanuit de begroting 2012 nu al niet gehaald, waardoor onvoldoende reserve wordt toegevoegd om weerstandscapaciteit op te hogen. Verwachte saldo over 2012 bedraagt € 136k voordelig, excl. nog niet gerealiseerde ombuigingen 2011 en 2012. Er moeten alternatieve bezuinigingen worden gevonden;



## Gemeentefinanciën

- Meerjarenbegroting tot op heden altijd sluitend, vooral door omvangrijke ombuigingen;
  - > Aanvullende bezuinigingen vanuit Rijk maken kans om weerstandscapaciteit op te hogen beperkt (eerder het tegendeel);
  - > De schuldenpositie van Haren is daarnaast niet goed:
    - Debt ratio ultimo 2012 91% (< 80 is gezond)
    - Netto schuld/exploitatie 200% (110% is gezond)

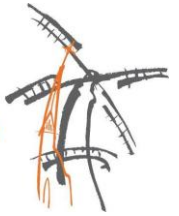
## Kortom:

- > Bij verdere bezuinigingsopgave, decentralisatie van taken en optredende risico's erg kwetsbaar;
- > Enorme opgave om de komende jaren met minder middelen de wettelijke taken naar behoren uit te voeren en ambities te realiseren;
- > Vormen van samenwerking komen in beeld om taken en ambities zoveel mogelijk te kunnen uitvoeren/realiseren.



## **Kwaliteit en capaciteit personeel**

- Kwantiteit bezetting is op veel onderdelen dun (a.g.v. eerdere bezuiniging, meer rijkstaken zonder bijbehorende budgetten en ook door de omvang van Haren):
  - Op veel gebieden kwetsbaar, hoewel hier vaak wel een modus voor is gevonden tot op heden
  - Soms ook te weinig om de taken naar behoren uit te voeren of ontwikkelingen bij te houden
- Weinig geïnvesteerd in kennis door een laag opleidingsbudget;
- Nieuwe ontwikkelingen zijn lastig bij te houden;
- De verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie gelegd. Dat betekent dat van medewerkers in toenemende mate een grote mate van taakvolwassenheid wordt gevraagd. Niet elke functie/medewerker heeft dat in zich;
- Ten slotte is de vraag of Haren met het ter beschikking staande functie- en loongebouw de medewerkers binnen kan halen die nodig is (hoog gekwalificeerd personeel) gezien de ontwikkelingen om ons heen



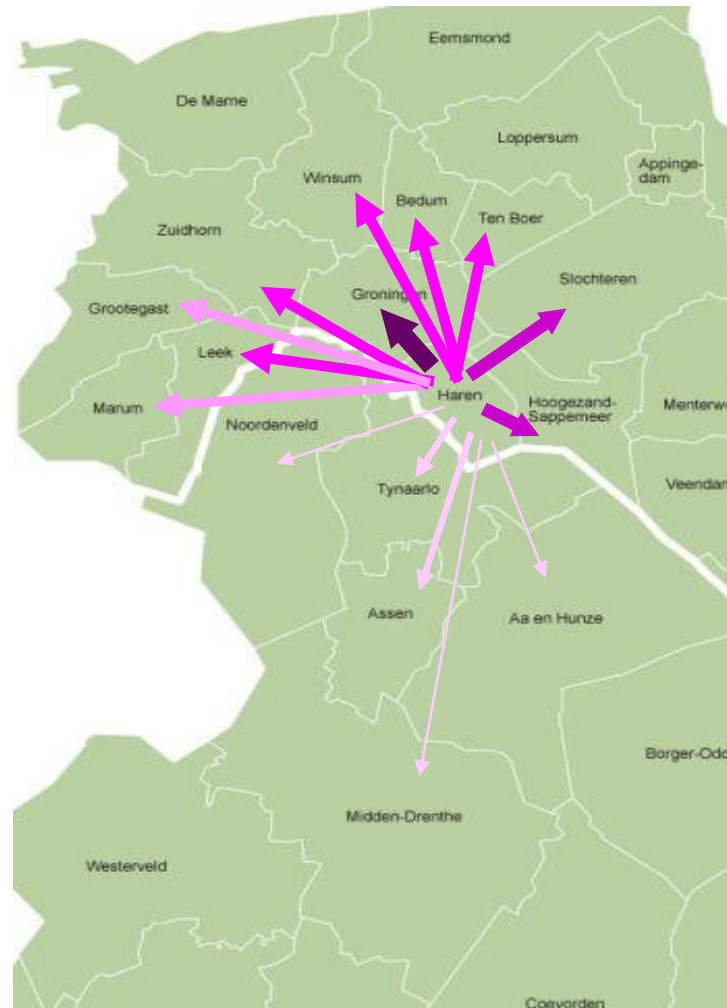
## **Hoeveelheid en complexiteit wet en regelgeving**

- In zijn algemeenheid levert Haren correcte besluiten, vergunningen en ontheffingen af. Echter niet al de processen en procedures zijn beschreven;
- Geen specifiek juridische functies, weinig tot geen tijd voor bijhouden wet- en regelgeving
- Steeds meer taken worden bij de gemeente neergelegd (doordecentralisatie). Dit zal ook gepaard gaan met juridische aspecten. Daarnaast komt er steeds meer wet- en regelgeving via Europa op de gemeente af;
- Gevolg van bovenstaande:
  - > relatief hoge kosten voor het inhuren van externe juridische advisering;
  - > risico's ten aanzien van de output (de vergunning, de ontheffing, het bestemmingsplan etc.) maar ook ten aanzien van dossieropbouw, archivering, opzetten en beheren contractenbank;
  - > vertaling van nieuwe ontwikkelingen steeds moeilijker te behappen.

# Context SWOT's: Samenwerkingskaart

## Gemeente Aantal beleidsvelden

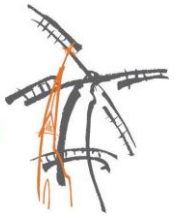
Groningen	14
Hoogezand	10
Slochteren	10
Ten Boer	8
Leek	8
Winsum	8
Zuidhorn	8
Bedum	8
Marum	7
Grootegast	7
Tynaarlo	5
Assen	5
Noordenveld	4
Midden-Drenthe	4
Aa en Hunze	4





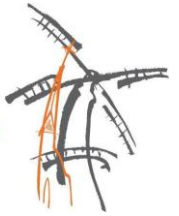
1. Waar liggen in *algemeenheid* zwakten van de Gemeente Haren?:
  - Juridische zaken en recht (ten aanzien van alle beleidsvelden waar van toepassing)
  - Financiële positie
  - Organisatieontwikkeling (huidige status quo)
  
2. Op welke *beleidsvelden* liggen overduidelijke sterkten van de Gemeente Haren op dit moment (los van ontwikkelingen)?:
  - + Sociaal domein: WMO, Onderwijs, Jeugd e.d.
  - + Belastingen

Geldt zowel ten aanzien van resultaten als ten aanzien van de interne organisatie



### 3. Op welke *beleidsvelden* liggen overduidelijke zwakten van de Gemeente Haren op dit moment?:

- Fysiek domein: Vergunningverlening e.d., Vastgoed, Volkshuisvesting zowel als het gaat om resultaten als om de interne organisatie (kennis, capaciteit, kwetsbaarheid)
- Fysiek domein: Openbare ruimte, Ruimtelijke ordening etc. vooral ten aanzien van kwetsbaarheid, kennis en capaciteit
- Bedrijfsvoering:
  - Recht: vooral als het gaat om de interne organisatie (kennis, capaciteit, kwetsbaarheid, financiële middelen), resultaten voldoen (nog) aan minimale eisen
  - Communicatie ten aanzien van tevredenheid burger/raad en kennis, capaciteit en kwetsbaarheid
  - Financiën: vooral als het gaat om capaciteit, kennis en kwetsbaarheid



Op welke *beleidsvelden* zijn er ontwikkelingen die een groot beroep doen op zaken als kennis, capaciteit en financiën in de nabije toekomst?

- > Sociaal domein: vanwege alle decentralisaties is kennis, capaciteit noodzakelijk, waarbij niet gehele budget meegaat vanuit Rijk.
- > Bedrijfsvoering: m.n. recht, financiën en communicatie vanwege toenemende mondigheid en decentralisaties
- > Dienstverlening en ICT: vanwege de benodigde vernieuwingen wordt een groot beroep gedaan op financiën, capaciteit en kennis





*Samenvattend is er een beweging nodig gezien huidige sterkten/zwakten én ontwikkelingen die op de gemeente afkomen bij:*

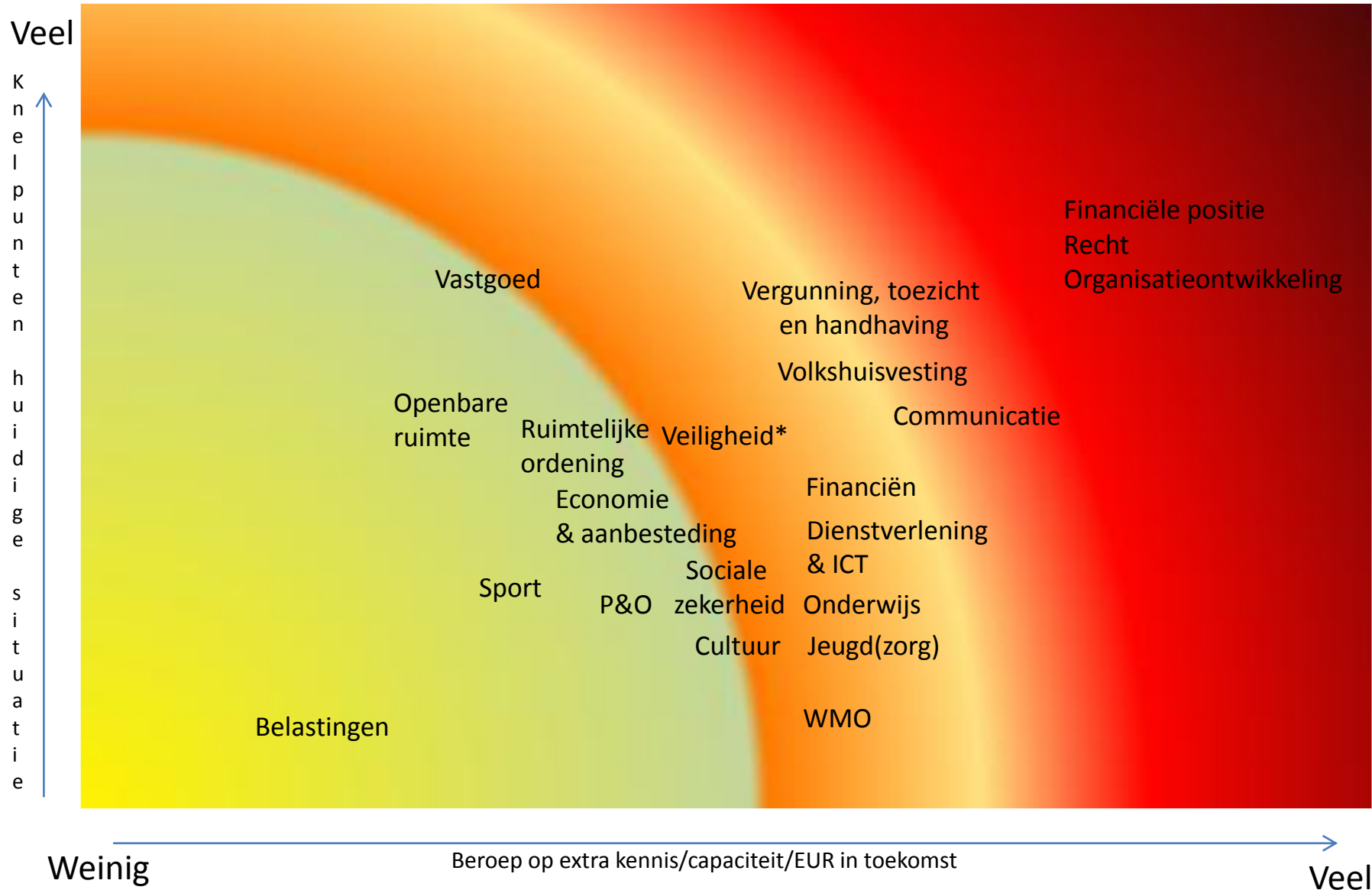
- > Sociaal Domein: Ontwikkelingen doen groot beroep op kennis en capaciteit, een vorm van samenwerking is onvermijdelijk
- > Fysiek/ruimtelijk Domein: Zowel vanwege resultaten als interne organisatie reden om een beweging te maken
- > Bedrijfsvoering: De combinatie van zwakheden in de interne organisatie en verwachte externe ontwikkelingen maken een beweging nodig
- > Dienstverlening en ICT: Ontwikkelingen doen groot beroep op financiën, kennis en capaciteit, een vorm van samenwerking kan een oplossing zijn

# Conclusies SWOT

## Totaalbeeld



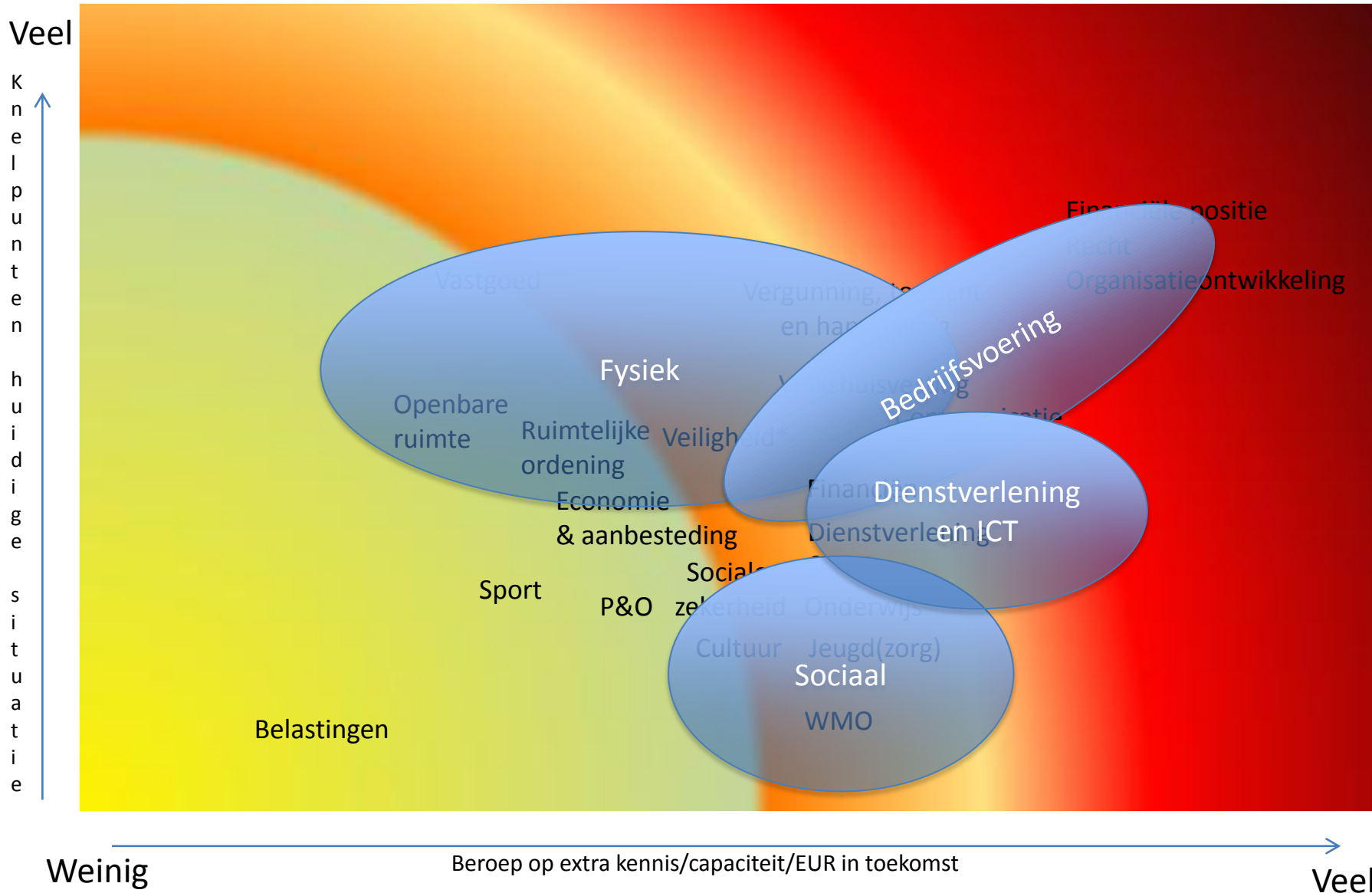
\* Gezien lopend onderzoek nog verschuiving mogelijk



# Conclusies SWOT Clustering



\* Gezien lopend onderzoek nog verschuiving mogelijk





# Toekomstperspectief Gemeente Haren

## *Bestuurlijke ontwikkelingen*

Haren, 20 december 2012

# Bestuurlijke ontwikkelingen: Effecten nieuw regeerakkoord



## Eerste beelden

- Lokaal bestuur / schaalgrootte (landsdelen en gemeenten)
- Bezuinigingen Gemeentefonds en BTW-compensatiefonds
- Continuering decentralisaties (100.000+ gemeenten)
- Doorontwikkeling WMO (en bezuiniging)
- Overige bezuinigingen



# Bestuurlijke ontwikkelingen: Samenwerking



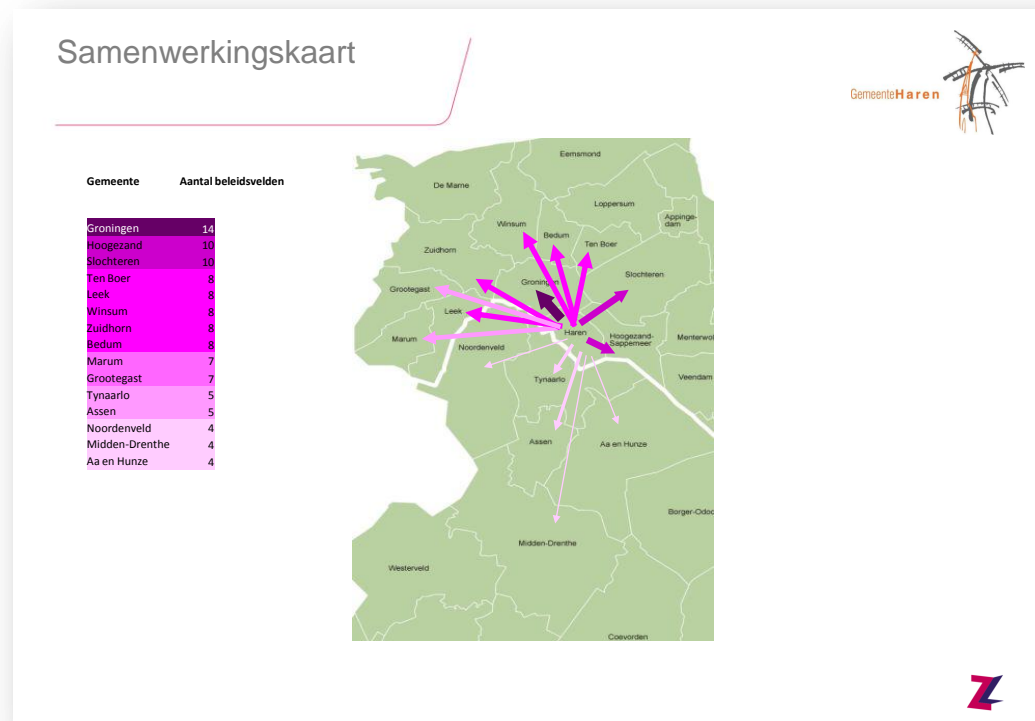
- Gemeenten:
  - Samenwerking Groningen en Ten Boer wordt momenteel geëvalueerd
  - Gemeente Groningen: nieuw college, vorming nieuw organisatie- en besturingsmodel
  - Tynaarlo, Assen, Noordenveld, Aa & Hunze: samenwerking
  - Hoogezand / Slochteren : samenwerking, o.m. ontwikkelingen op gebied WSW / BWR
  - Haren: ?
- Provincie Groningen
  - visitatie
- Kabinet:
  - 100+, met ruimte om dit middels intensieve samenwerking in te vullen?
  - Landsdelendiscussie



**Toekomstperspectief  
Gemeente Haren**  
*Inventarisatie  
samenwerkingsmogelijkheden*

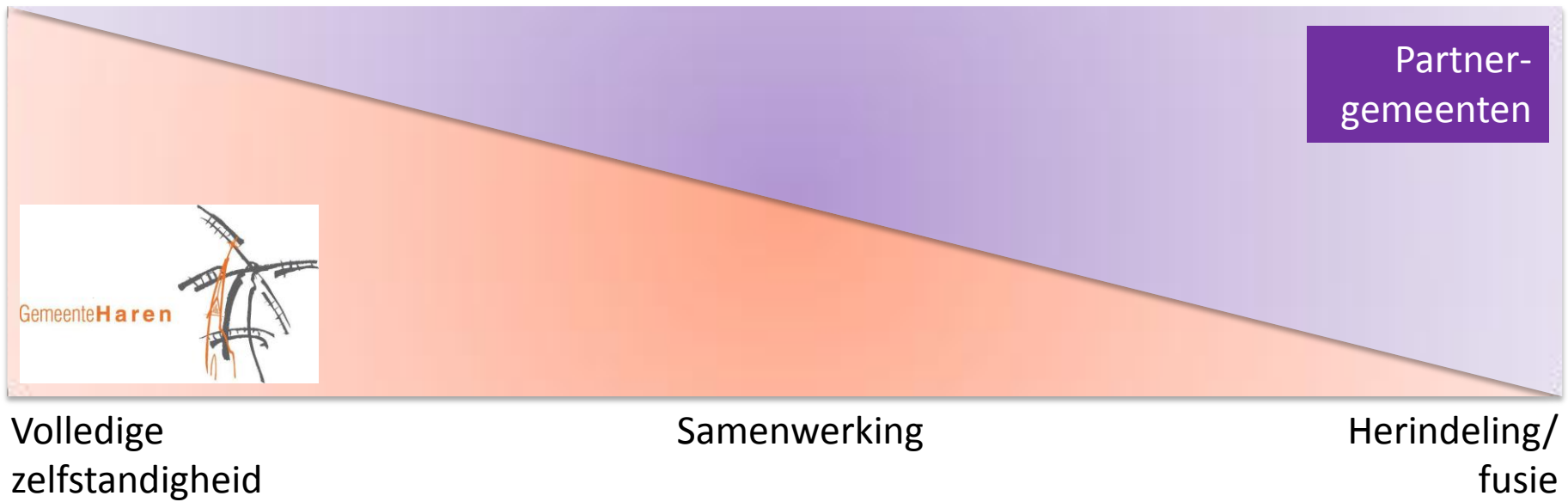
Haren, 20 december 2012

- Herindeling is uitgesloten (collegeprogramma)
- Volledige zelfstandigheid zonder enige vorm van samenwerking is niet meer realistisch (en ook ver van de huidige situatie)





# Uitgangspunten scenario's



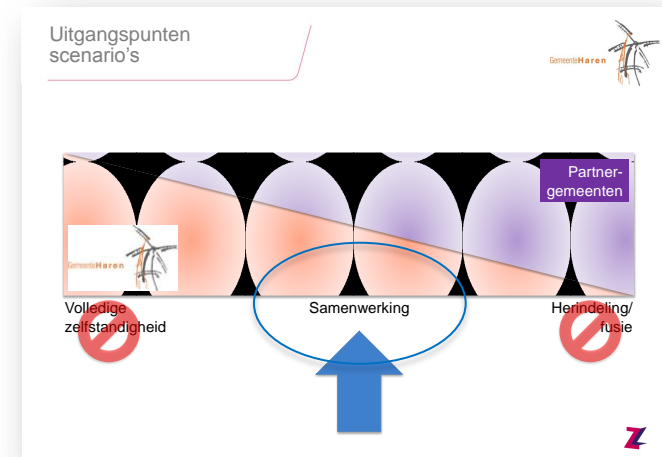
# Drie scenario's

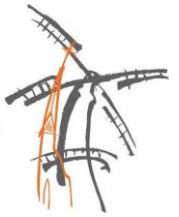


## 1. Netwerkmodel

## 2. Zelfstandig blijven bestuurlijk en ambtelijk

## 3. Zelfstandig blijven bestuurlijk en volledige ambtelijke fusie





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)

### **Zelfstandig blijven bestuurlijk en ambtelijk: op deelgebieden intensiever samenwerken, met meerdere partners**

- bestaande samenwerkingsverbanden blijven in principe bestaan
- op deelgebieden worden (verdere) samenwerkingsverbanden aangegaan met diverse partners al naar gelang het beleidsterrein (één of meerdere gemeenten). Onderdelen van de ambtelijke organisatie worden evt. samengevoegd met onderdelen van andere gemeente(n) waar nuttig/noodzakelijk
- binnen de beschikbare middelen worden keuzes gemaakt ten aanzien van de te realiseren ambities door de raad op bepaalde beleidsterreinen. Dit is noodzakelijk om middelen vrij te spelen ten einde benodigde kennis, financiën en capaciteit vrij te spelen voor komende ontwikkelingen
- waar mogelijk afspraken met buurgemeenten (interprovinciaal) over onderlinge vervanging bij uitval, specialistische expertise wordt ingehuurd waar nodig

### **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

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

**Meerdere varianten:**

- Centrummodel: binnen 1 ambtelijke organisatie
- Matrix gemeenten: verdeling tussen de ambtelijke organisaties.
- WGR/SSC: buiten de ambtelijke organisaties

### **Voorbeelden:**

- Centrummodel:

Centrumgemeente gaat op diverse terreinen diensten verlenen aan Haren zoals Wabo, ICT, Communicatie, ....

In tegenstelling tot de 'Ten Boer' variant betreft het een deel van de beleidsvelden.

- Matrix:

Elke betrokken gemeente verzorgt een specifiek aantal beleidsvelden, bijv. Haren WMO/Jeugd/Sociale zekerheid en Belastingen. Een andere gemeente verzorgt andere terreinen.

- WGR/SSC:

Een deel van de beleidsvelden en ambtenaren wordt ondergebracht in aparte organisatie met eigen directie.

# Scenario 3

## *Zelfstandig + ambtelijke fusie*



### **Volledige ambtelijke fusie:**

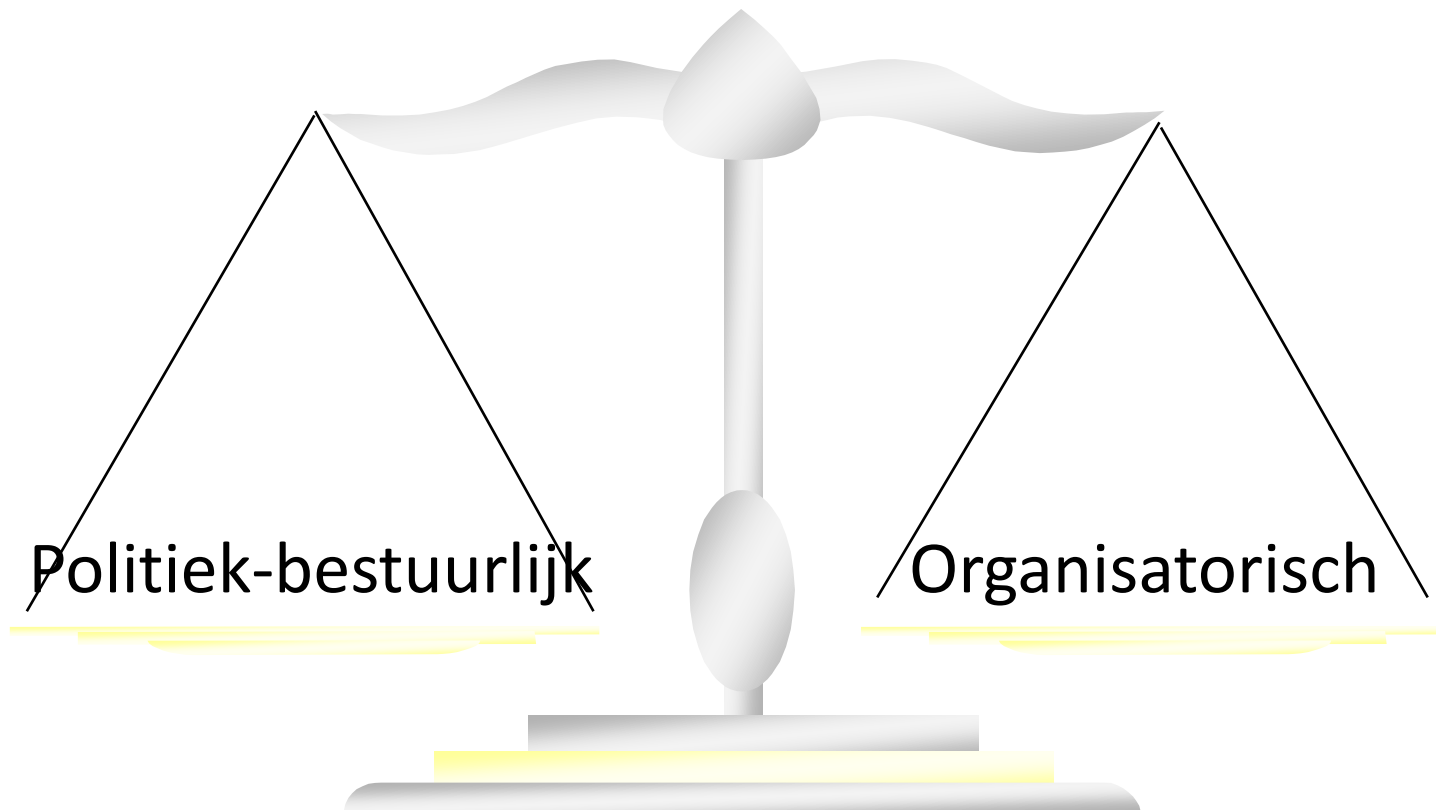
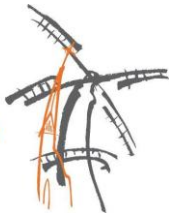
- alle afdelingen/onderdelen van de betrokken gemeenten (twee of meerdere) worden samengevoegd, zowel beleid als uitvoering.
- bestaande samenwerkingsverbanden worden gecontinueerd waar mogelijk, anders beëindigd.
- er wordt een vorm van verrekening opgezet voor o.a. klant/gemeentespecifieke vragen.
- de ambtelijke organisatie voert 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.





# Gebalanceerde oordeelsvorming

GemeenteHaren



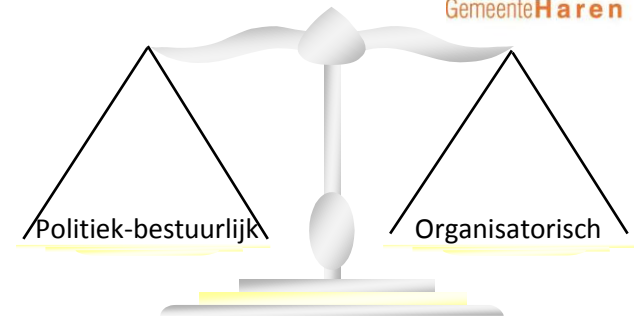
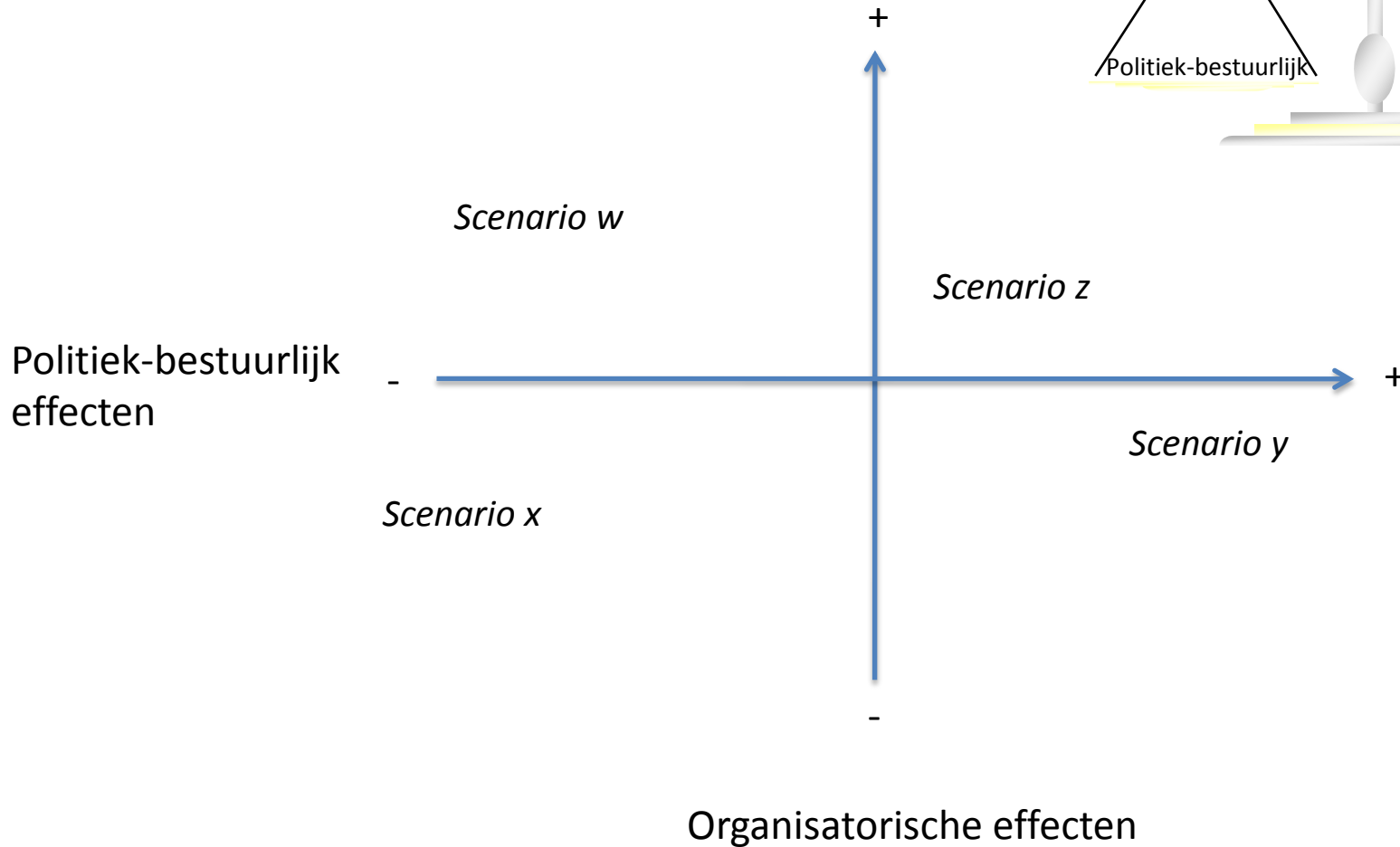
## Beoordelingscriteria

- *Organisatorische effecten:*
  - Kwetsbaarheid
  - Kennis
  - Kostenniveau
  - Capaciteit
  - Kwaliteit product
- *Politiek-bestuurlijke effecten:*
  - Kwaliteit uitvoering wettelijke taken
  - Realiseren van autonome taken en ambities
  - Behoud/versterking van cultuur & identiteit
  - Bereikbaarheid burger-bestuur
  - Democratische gehalte

# Gebalanceerde oordeelsvorming



GemeenteHaren



# Subgroep 1

x = geen oordeel  
 + = positief oordeel  
 - = negatief oordeel  
 +/- = niet unaniem of neutraal

GemeenteHaren



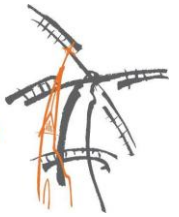
Organisatorisch	1	2	3
Kwetsbaarheid	-	+	-
Kennis	+	+	+
Kostenniveau	+/-	+ matrix	-
Capaciteit	+	+	+
Kwaliteit product	x	x	x
Politiek bestuurlijk	1	2	3
Wettelijke taken	x	x	x
Autonome taken/amb.	x	x	x
Cultuur/identiteit	+	-/+ afhankelijk van keuze partner(s)	+ mits alleen ambtelijke uitvoering in Haren
Burger/bestuur	+	+	+ mits alleen ambtelijke uitvoering in Haren
Democratische contr.	x	x	x



# Subgroep 2

x = geen oordeel  
+ = positief oordeel  
- = negatief oordeel  
+/- = niet unaniem of neutraal

GemeenteHaren



Organisatie	1	2	3
Kwetsbaarheid	+	++	-/+
Kennis	0	+	+
Kostenniveau	+/-	+	+/-
Capaciteit	0	0	+/0
Kwaliteit/product	0	+	+/-

Politiek	1	2	3
Wettelijke taken	0	0	0
Autonome taken/amb.	0	0	-
Cultuur/identiteit	x	x	x
Burger/bestuur	0	0	0
Democratische contr.	0	-/-	-



# Subgroep 3

## Sociaal domein



- Netwerkmodel waar dat kan
- Waar nodig vorm uit 2
  
- Beleidsintensief terrein dicht bij de burger houden
- Capaciteit en kennis bundelen
- Kwetsbaarheid minder

### **Pol/Best:**

- Hogere kwaliteit, want op lokaal niveau
- Autonome taken en ambitie maximaal te realiseren
- Dicht bij burger



# Subgroep 3

## Dienstverlening en ICT



- Scheiden frontoffice/backoffice
- Beleidsvoering lokaal
- Uitvoering op niveau / model 2 – Bouwvergunningen = lokale kennis nodig  
*Let op: 1 andere mening: frontoffice moet lokaal blijven*

- Hogere kwaliteit en lagere kosten
- Minder kwetsbaar

### **Pol/Best:**

- Hogere kwaliteit / meer digitale dienstverlening
- Minder kwetsbaar

**Aandachtspunt: identiteit**



- Identiteitsbepalende factoren als communicatie lokaal
  - Juridische zaken in bijv. ssc
  - Informatiebeheer in bijv. ssc = 2
  - Archief in bijv. ssc
- }      kwaliteit verhogen  
         kwaliteit versterken  
         minder kosten

Beleid en identiteit: lokaal

Rest op praktische wijze extern



# Subgroep 3

## Fysiek

---



- Uitvoering: 2
- Beleidsvormende zaken RO: 1