



Toetsing Aanpak Beterr Haren

Eindrapport

Den Haag, 10 juni 2016

Colofon

Projectnummer: 35727

Auteurs: Yorick van den Berg
Loes Huijskes
Yermo Wever

B&A B.V.
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A B.V. 2016.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam en Rotterdam.

10-6-2016 13:27:00

Inhoudsopgave

Conclusies	5
1. Inleiding	7
2. Deelproject 1: Toekomstvisie	11
2.1 Conclusie en advies B&A	11
2.2 Aanpak Beterr Haren	11
2.3 Beoordeling B&A	13
3. Deelproject 2: Breng financiële situatie op orde:	15
3.1 Conclusie en advies B&A:	15
3.2 Aanpak Beterr Haren	15
3.2.1 Balanstotaal verkleinen	16
3.2.2 Begrotingsoverschotten creëren	17
3.3 Beoordeling B&A	18
4. Deelproject 3: Burgerparticipatie	23
4.1 Conclusie en advies B&A	23
4.2 Aanpak Beterr Haren	24
4.3 Beoordeling B&A	25
5. Deelproject 4: Bestuurskracht	29
5.1 Conclusies en advies B&A	29
5.2 Aanpak Beterr Haren	30
5.3 Beoordeling B&A	31
6. Deelproject 5: Ambtelijke organisatie	33
6.1 Conclusie en advies B&A	33
6.2 Aanpak Beterr Haren	33
6.3 Beoordeling B&A	34
7. Deelproject 6: Regionale samenwerking	35
7.1 Conclusie en advies B&A	35
7.2 Aanpak Beterr Haren	36
7.3 Beoordeling B&A	36

Conclusies

In dit rapport doet B&A verslag van een onderzoek naar de vraag of de 'Aanpak Beterr Haren' aanleiding geeft om de hoofdconclusie van het rapport 'Verkenning Zelfstandigheid Haren', te weten 'nee, tenzij' is om te buigen in een 'ja, mits'.

B&A heeft waardering voor het werk, de inzet en het kennelijke enthousiasme waarin het college, de raad, het ambtelijk apparaat en betrokken burgers zich aan deze opdracht hebben gezet. Op een aantal thema's worden daadwerkelijke nieuwe en innovatieve voorstellen gedaan die zeker een positief effect zullen hebben op de bestuurskracht van de gemeente. We denken daarbij vooral aan de voorstellen voor heldere besluitvormingsprocessen en meer focus op kaderstelling.

Echter de deelprojecten als geheel beschouwend geven de verbeterplannen en beleidsvoornemens van de gemeente B&A nog onvoldoende vertrouwen dat de eindconclusie uit februari 2016 in alle redelijkheid kan worden omgebogen.

Dit oordeel is gebaseerd op de volgende drie overwegingen:

1. Het ontbreekt aan voldoende middelen: de financiële situatie van de gemeente is zeer penibel. Er moeten verstrekkende maatregelen worden genomen om de solvabiliteit te verbeteren, de reserves te vergroten en de jaarlijkse tekorten te mitigeren. De maatregelen vragen om offers van de lokale gemeenschap. Wij hebben niet de verwachting dat de noodzakelijke maatregelen binnen de huidige politieke-bestuurlijke constellatie zullen worden genomen. En, ook als het wel lukt om alle voornemens op financieel terrein ook daadwerkelijk door te voeren, dan is het beste wat de gemeente kan verwachten het voldoen aan de minimum eisen van provincie en Rijk. Met andere woorden: ook al lukt het de financiële situatie te verbeteren, dan nog resteert de gemeente te weinig middelen om tegenvallers op te vangen en nieuwe investeringen te doen. Deze constatering houdt in dat een groot deel van de voornemens genoemd in de Visie 2030 wegens ontbrekende middelen niet uitgevoerd kunnen worden.
2. Het ontbreekt aan tijd: De gemeente Haren bevindt zich al een aantal jaren in de huidige situatie. Eerdere onderzoeken naar het functioneren van de gemeente tonen dit aan. Wij verwachten daarom niet dat de genoemde ambities en voornemens binnen afzienbare tijd, zeg de komende twee á drie jaar kunnen worden behaald. Dit terwijl er bijvoorbeeld op financieel terrein al binnen de komende drie maanden ingewikkelde en verstrekkende besluiten moeten worden genomen. De gewenste cultuurveranderingen vergen ook tijd, inspanning en aandacht. Dit zijn aspecten die de gemeente tot nu toe vooral spendeerde aan het streven naar zelfstandigheid. Hierin zal naar verwachting geen verandering komen indien de gemeente dit spoor blijft volgen.
3. Tot slot wordt er op gewezen dat hoewel de deelprojecten als zelfstandige entiteiten wellicht tot het gewenste resultaat zouden kunnen leiden, de onderlinge verwevenheid de haalbaarheid ongewis maakt. Sterker nog, de verschillende ambities genoemd in de deelrapporten sluiten elkaar op een aantal vlakken uit. Versterking van de huidige kwaliteiten van de gemeente met behulp van investeringen wordt uitgesloten door de financiële situatie. Hetzelfde geldt voor het behoud van het huidige voorzieningenniveau. Intensivering van de samenwerking met buurgemeenten en regionale instellingen wordt bemoeilijkt door het opschalingsproces dat thans wordt ingezet in de provincie Groningen, waarvan Haren geen deel uitmaakt.

1. Inleiding

De gemeenteraad van Haren heeft op 14 december 2015 een amendement aangenomen waarin is besloten “de zelfstandige status van de gemeente Haren te continueren en voor 1 maart 2016 een brief te sturen aan het college van Gedeputeerde Staten met een nadere onderbouwing van dit besluit”. Een dag later, op 15 december 2015, zijn de gemeente Haren en Gedeputeerde Staten overeengekomen een extern bureau de opdracht voor deze nadere beschouwing te geven en het besluit tot zelfstandigheid daarbij als uitgangspunt te nemen. De centrale vraagstelling van de verkenning was: “Heeft de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst in regionaal perspectief?”

Het college van de gemeente Haren en het college van Gedeputeerde Staten hebben afgesproken dat de GS-brief van 1 september 2015 als uitgangspunt voor het onderzoek zal dienen, waarin ook verwezen wordt naar de beoordelingscriteria voor gemeentelijke herindeling in de GS-brief van 2 juli 2013. De centrale onderzoeksvraag is door B&A beantwoord op basis van een door de gemeente Haren en de provincie Groningen vastgesteld normenkader dat identiek is aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling, gebaseerd op deze criteria: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen, duurzaamheid en drie specifieke criteria die de provincie Groningen hanteert bij de toetsing van herindelingsvoorstellen.

De verkenning is uitgevoerd in de periode van 14 januari 2016 tot en met 29 februari 2016. De centrale vraag is per criterium, voor alle criteria gezamenlijk en in onderlinge samenhang beschouwd.

Op hoofdlijnen levert de verkenning de volgende beoordeling op:

- De keuze voor zelfstandigheid van de gemeente Haren is een keuze met de nodige risico's: de financiële spankracht van de gemeente is beperkt bij een hoog voorzieningenniveau en hoge schulden, ook al zijn de afgelopen jaren stevige stappen gezet naar verbetering van de financiële situatie.
- De mogelijkheden om deze spankracht verder te vergroten zijn onzeker (zoals de verdere verkoop van gemeentelijk vastgoed) en het risico op tegenvallers (bij grote projecten en de decentralisaties) is aanzienlijk.
- De capaciteit van de ambtelijke organisatie voor het uitvoeren van alle wettelijke taken, lokale werkzaamheden en opgaven is beperkt.
- De wegen om te komen tot meer slagkracht van de gemeente en de gemeenschap bieden vooralsnog beperkt perspectief: enerzijds het benutten van de burgerkracht van de gemeenschap (inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners) voor het uitvoeren van lokale maatschappelijke opgaven en anderzijds het intensiveren van samenwerking met omliggende gemeenten op het gebied van het uitvoeren van taken en de bedrijfsvoering vanuit bedrijfseconomisch oogpunt.
- De buurgemeenten lijken weinig ruimte te bieden voor meer intensieve samenwerking, anders dan aansluiten op condities (inhoud, kwaliteit, kosten) die niet of zeer beperkt door de gemeente Haren kunnen worden beïnvloed.
- En als laatste is er de behoefte en noodzaak om als gemeente meer te gaan sturen op de toekomst van de gemeente (“Wat voor gemeente willen we zijn of blijven, los van organisatorische invullingen?”) en de realisatie van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Dit vraagt om een andere rolinvulling van gemeenteraad en college en een ambtelijke organisatie die daarop wordt toegerust als het onder meer gaat om beleidsontwikkeling en het optreden als adviseur en sparringpartner voor het college.

Gegeven de bovenstaande beoordeling was het antwoord van B&A op de vraag of de gemeente Haren zelfstandig een robuuste en bestuurskrachtige toekomst heeft in regionaal perspectief?: “Nee, tenzij”.

Het 'nee' volgt uit de beoordeling: er zijn veel maatschappelijke en financiële risico's. Het 'tenzij' komt voort uit de alternatieve wegen die we voorgaand hebben benoemd, maar waarvan we ook hebben aangegeven dat het perspectief van deze wegen op dit moment beperkt is. Verder biedt een krachtiger bestuur van de gemeente aangrijpingspunten, maar dit leidt niet op kortere termijn tot grote revenuen.

Het rapport van B&A heeft geleid tot het raadsbesluit "Aanpak Beterr Haren" op 7 april 2016 en een amendement dat de nadere invulling gaf aan de wijze van uitvoering van het raadsbesluit. In de Aanpak Beterr Haren is onderzocht of de gemeente toekomstbestendig is. In zes deelprojecten heeft de gemeente aangegeven op welke wijze de hoofdconclusie van B&A, te weten "nee tenzij" is om te buigen tot een "Ja, mits". Aanpak Beterr Haren is een van de twee sporen van het tweesporenbeleid van de gemeente Haren. Het andere spoor bestaat uit het open overleg met de provincie Groningen en de gemeenten Ten Boer en Groningen, waarin een herindeling van de drie gemeenten wordt verkend. Het tweesporenbeleid, inclusief het raadsbesluit Aanpak Beterr Haren en het amendement, is unaniem door de gemeenteraad van Haren aangenomen.

Op 15 juni 2016 zal de gemeenteraad van Haren een besluit nemen over beide sporen. Afhankelijk van het besluit van de gemeenteraad van Haren zal ook het college van Gedeputeerde Staten een eigen afweging maken in het licht van de lopende provinciale herindelingsprocedure.

Het college van Gedeputeerde Staten heeft daarom B&A nu gevraagd de voorstellen in Aanpak Beterr Haren te beoordelen en aan te geven of B&A van mening is dat met deze voorstellen al dan niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat de eerdere conclusie van B&A "nee tenzij" op de centrale vraagstelling in het rapport van maart jl. kan worden herzien.

Het gaat om de volgende aanbevelingen en deelrapporten:

Aanbeveling	Deelrapport
1. Stel toekomstvisie op	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werken aan Haren, Toekomstvisie 2030
2. Breng financiële situatie op orde	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deelproject 2: Een financieel toekomstbestendig Haren ▪ Financiële stresstest gemeente Haren (Deloitte) ▪ Rapportage financieel onderzoek gemeente Haren (Deloitte)
3. Zorg voor actievere rol inwoners en (sociale) ondernemers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werken aan Haren: Burgerparticipatie ▪ het Onderzoek Burgerparticipatie en Maatschappelijke Initiatieven (RKC)
4. Verbeter de bestuurskracht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werken aan Haren: Bestuurskracht
5. Versterk de ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deelproject 5: de ambtelijke organisatie
6. Verbeter regionale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Deelproject 6: Verbetering regionale samenwerking

In het vervolg van deze rapportage worden de voorstellen in de deelrapporten één voor één beoordeeld. Daarbij is de volgende werkwijze aangehouden:

1. Eerst zijn de conclusies en het advies van B&A op het betreffende thema uit het rapport “Verkenning zelfstandigheid gemeente Haren” overgenomen.
2. Daarna wordt een samenvatting van het betreffende deelrapport van de gemeente met belangrijkste conclusies en aanbevelingen gegeven. Voor zover mogelijk is de letterlijke tekst overgenomen.
3. Tot slot volgt het oordeel van B&A over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de aanbevelingen uit de gemeentelijke deelrapporten.

De gegevens voor dit onderzoek komen uit het eindrapport van B&A, de deelrapporten van de gemeente Haren, het Onderzoek Burgerparticipatie en Maatschappelijke Initiatieven van de rekenkamercommissie en de twee rapportages van Deloitte. Er heeft dus geen aanvullend onderzoek plaatsgevonden.

2. Deelproject 1: Toekomstvisie

2.1 Conclusie en advies B&A

- De gemeente Haren heeft geen (op gestructureerde wijze verkregen) beeld van de opgaven, noden en wensen binnen de Harense samenleving. Opgaven worden onder meer geagendeerd op basis van individuele signalen en politieke wensen. Dit betekent dat visies, beleid en plannen over het algemeen niet onderbouwd zijn op basis van feitelijke inzichten.
- De gemeente Haren is pragmatisch en praktisch in het uitzetten van de koers voor de toekomst op individuele opgaven: visie, beleid en plannen zijn feitelijk programma's met kortere termijn acties die de gemeente en/of partners gaan uitvoeren. Er ontbreekt een (wenkend) perspectief voor de toekomst in de vorm van bijvoorbeeld een toekomstvisie met een langere doorkijk, waaraan partners behoefte hebben.
- De gemeente betreft de inwoners en ondernemers van Haren bij nieuwe opgaven en beslissingen, zij het soms in een te laat stadium. De inwoners - wellicht door de samenstelling van de bevolking (relatief hoog opleidingsniveau) - geven over substantiële zaken gevraagd en op eigen initiatief hun mening. Deze klinkt nadrukkelijk door in de keuze van de gemeente en daarbij worden vraagtekens gesteld, zeker ook gezien het feit dat onderbouwing van de opgaven ontbreekt. Beleid en plannen krijgen dan invulling vanuit individuele signalen en politieke wensen.
- De gemeente heeft de intentie om in gezamenlijkheid met partners de opgaven van Haren aan te pakken; de mening over de mate waarin de gemeente een serieuze gespreks/uitvoeringspartner is, verschilt per partner. De gemeente wordt een gebrek aan visie en een wisselvallige koers toegedicht. Dit leidt ertoe dat opgaven niet binnen de initiële planning gerealiseerd worden.
- Verder leidt de actiegerichte aanpak tot het ontbreken van een langere termijnvisie op opgaven en op de toekomst van de gemeente als geheel: daar waar visie en beleid is, hebben deze een korte tijdshorizon. Ambities op een hoog abstractieniveau zijn niet vertaald in (onderbouwde en meetbare) doelen, waardoor het lastig koers houden en prioriteiten stellen is voor de gemeente. Dit wordt weerspiegeld in een raad dat beperkte kaders stelt en het college bevraagt op uitvoeringskwesties, een college dat in de individuele acties probeert raad, gemeenschap en partners ter wille te zijn en een ambtelijke organisatie die capaciteit ontbeert op het gebied van beleidsontwikkeling.

Advies

- Een toekomstvisie met een gedeeld en gedragen beeld van de toekomst van de gemeente Haren is nodig: om de koers uit te zetten, afwegingen te kunnen maken en prioriteiten te stellen. Een visie waarin het accent niet ligt op de bestuurlijke inbedding (zoals de afgelopen discussies over zelfstandig of herindeling), maar op de vraag: "Wat voor gemeente - sociaal, cultureel, economisch, geografisch - willen we zijn". En pas daarna een discussie over welk schaalniveau passend is om die ambitie en visie te realiseren. Daarmee wordt een keuze gemaakt vanuit de inhoud en niet vanuit de regionale bestuurlijke dynamiek.

2.2 Aanpak Beterr Haren

Haren zal verder bouwen aan de groene kwaliteit, die mede de erfenis is van de burgemeesters Boerma en Nauta. Die groene kwaliteit staat voor een leefbare woonomgeving, voor duurzame energie en duurzame politieke en sociale intermenselijke verhoudingen. Er wordt gebruik gemaakt van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten die aansluiten bij de Drentse omgeving en die daarmee een fraai aanbod vormen voor forensen en dagtoeristen die werkzaam zijn in de stedelijke omgeving ten noorden van Haren. Die groene kwaliteit biedt bovendien de beste economische ontwikkelingsmogelijkheden. Vanuit deze ambitie wil en gaat Haren - de gemeente, haar inwoners en ondernemers - in nauwe samenwerking met omliggende gemeenten en gemeenschappen in de Regio Groningen-Assen werken aan haar toekomst

en aan de maatschappelijke opgaven waarvoor Haren zich nu en in de toekomst gesteld ziet. Hierbij wordt rekening gehouden met het gegeven dat de manier waarop mensen nu wonen, werken, consumeren, zich verplaatsen en hoe gemeente en burgers met elkaar communiceren, zal gaan veranderen onder invloed van voorzienbare ontwikkelingen. Gedacht kan worden aan trends zoals: 1) het langer gezond blijven van ook steeds langer levende huidige en toekomstige generaties, 2) de klimaatverandering, 3) de transitie van een fossiele energievoorziening naar een duurzame energievoorziening op basis van zon en wind en 4) verdergaande digitalisering.

Woningbouw en woningverbetering

Inzet is dat met ingang van 2017 alle nieuw te bouwen woningen, bedrijfsgebouwen, kantoren, winkels en scholen zo energieneutraal mogelijk zullen zijn. Woningen van woningcorporaties zullen in 2030 tenminste energielabel A hebben. Bij deze opgave wil de gemeente een initiërende en faciliterende rol vervullen. De gemeente wil samen met bewoners en ondernemers onderzoeken of de oprichting van een lokale energie coöperatie aan de beoogde ontwikkeling een nuttige bijdrage kan leveren.

Winkels en andere voorzieningen

Ambitie is dat Haren het meest exclusieve en het gezelligste winkelcentrum van Noord-Nederland heeft: groene parel op de rand van Stad en Hondsrug. Het ligt voor de hand dat Haren zich gaat specialiseren in het exclusieve segment, omdat Haren op dat vlak nu al een bovenlokale functie heeft. Zodra de financiële positie van Haren dit toelaat zal worden bezien of betaald parkeren voor bezoekers kan worden afgeschaft. Tevens wordt ingezet op het in de komende 15 jaar in stand houden van de culturele, sociale en sportvoorzieningen.

Sociaal domein en aandacht voor sociaal zwakkeren

Er is een belangrijke rol voor de hulp en steun die inwoners elkaar bieden. Haren kent een zeer groot aantal vrijwilligers die actief zijn in het Sociaal Domein. Ambitie is de hulpbehoevenden in contact te brengen met het uitgebreide vrijwilligersnetwerk van Haren, maatwerk te leveren en zo de sociaal zwakkere inwoners van Haren maximaal te ondersteunen om hun weg te vinden in de moderne samenleving.

Groene leefomgeving

Het groene karakter van Haren blijft behouden als een belangrijke kwaliteit, zowel voor de huidige en toekomstige generaties als voor biodiversiteit. De gemeente ziet de zorg voor het in stand houden en, waar mogelijk, verstrekken van het groen in de directe woonomgeving en het buitengebied als kerntaak. Bijzondere aandacht zal worden gegeven aan het in samenhang met de bouw van nieuwe woningen aanleggen van voldoende openbaar groen.

Recreatie en toerisme

Haren gaat verder met de intensivering van de (dag)toerisme rond het Paterswoldemeer en sluit meer in het zuiden aan bij het Drentse toerisme met het Geopark De Hondsrug en Nationaal Park de Drentse Aa.

Duurzame energie

Tijdig en goed inspelen op het veranderende klimaat en de mede hierom noodzakelijke overgang van fossiele naar een duurzame energievoorziening op basis van zon, wind en, waarschijnlijk, waterstof.

Tot slot

Haren blijft een gemeente die concrete problemen vanuit een praktische benadering aanpakt. Haren zal meedenken over gezamenlijk woningbouwbeleid in de Regio Groningen-Assen, waarbinnen de gemeente Haren haar belang van groene woongemeente zal blijven behartigen.

2.3 Beoordeling B&A

Met de toekomstvisie 2030 'een vitale, groene woongemeente in de regio Groningen-Assen' geeft de gemeente weer welke ambities zij heeft voor de komende vijftien jaar.

Die ambitie komt er in het kort op neer, dat de gemeente vooral moet blijven zoals die nu is en is voorzien in de visie van Boerema en Nauta, de voormalige burgemeesters. Haren is de beste woongemeente in het Noorden van Nederland en moet zo blijven. Het moet een gemeente blijven met een hoge woonkwaliteit en een vitale gemeenschap met een accent op duurzaamheid en groen. De visie gaat uit van het vasthouden van de status quo en het opwaarderen van het onderscheidend vermogen. Met de ambities op het vlak van natuur en milieu strekt de visie verder dan de gebruikelijke span of control.

De vertaling van de visie naar strategie is een aandachtspunt. Beschikt de gemeente wel over voldoende capaciteit, kennis, middelen en tijd om die strategie uit te werken.

De vraag is dan of bestuurlijke zelfstandigheid de beste voorwaarden biedt om de gemeentelijke ambities te verwezenlijken. De kwaliteiten van Haren worden immers ook door de regio erkend en het behoud daarvan wordt onderschreven. De stad heeft haar groene omgeving nodig, bedrijven en organisaties die te maken hebben met een nationale en zelfs internationale arbeidsmarkt zijn aantrekkelijk als zij een aantrekkelijke woonomgeving kunnen bieden, met uitstekende voorzieningen op het vlak van onderwijs, sport en cultuur. Het zijn juist deze voorzieningen die onder druk komen te staan door de slechte financiële situatie waarin de gemeente zich bevindt. In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven dat de gemeente onderzoekt of het zwembad, de bibliotheek, sportvoorzieningen gesloten moeten worden. Subsidies voor culturele en maatschappelijke instellingen worden aanzienlijk gekort en de gemeentelijke lasten voor inwoners stijgen. Waar de gemeente in het verleden woningbouwcontingenten naar beneden liet bijstellen, vraagt zij nu om extra aantallen opdat inkomsten uit grondexploitatie en gemeentelijke inkomsten stijgen. Met andere woorden: de gemeente Haren vormt nu zelf het grootste risico voor het al dan niet behalen van haar ambities.

Hierna beoordelen we elke ambitie apart.

Woningbouw en woningverbetering

Het is onduidelijk op welke wijze de gemeente deze ambitie wil bereiken. Het is niet bekend of hierover het gesprek is gevoerd met woningcorporaties, bewoners en ondernemingen. De directeur van één van de woningcorporaties heeft in een van de sessies in het kader van de verkenning van B&A aangegeven dat energieneutraal bouwen een zaak is van de corporatie, niet de gemeente. De gemeente heeft de komende jaren zelf geen middelen om de lokale coöperatie op te richten.

Winkels en andere voorzieningen

De financiële positie van Haren laat de komende jaren zeker niet toe dat het betaald parkeren wordt afgeschaft. Ook het behoud van culturele, sociale en sportvoorzieningen staat onder druk. Gezien de huidige situatie in de detailhandel moet sterk worden getwijfeld aan het potentieel van Haren als vestigingsplaats.

Sociaal domein en aandacht voor sociaal zwakkeren

Deze ambitie moet in samenhang met de gemeentelijke prestaties op het terrein van participatie en maatschappelijke initiatieven. Deze komen in hoofdstuk 3 aan de orde.

Groene leefomgeving

Deze ambitie staat eveneens haaks op de bezuinigingsopgave van de gemeente en de wens om meer woningen te bouwen.

Recreatie en toerisme

Geen opmerkingen

Duurzame energie

De vraag is op welke wijze een gemeente een rol kan spelen bij deze (inter-)nationale ambitie.

Tot slot

De pragmatische benadering van de gemeente zou op den duur kunnen leiden het tegenovergestelde van de geformuleerde visie. Met name wanneer geldgebrek leidt tot pragmatische besluiten.

3. Deelproject 2: Breng financiële situatie op orde:

3.1 Conclusie en advies B&A:

De beoordeling van het subcriterium 'Financiële positie' is samenvattend:

- De financiën van de gemeente zijn in de afgelopen tien jaar steeds zorgelijker geworden: de netto-schuldquote en de schuldratio zijn ruim boven het door de VNG als maximum aangegeven niveau.
- Met de geplande bezuinigingen in 2016 en 2017 voldoet de gemeente bijna exact aan de gestelde bezuinigingsdoelstelling van 1,5 miljoen euro per jaar. De bezuinigingen betreffen minderjarigen (VVE en bewegingsonderwijs) en mensen in de WMO (hulp bij het huishouden).
- De maatregelen om de schulpositie te verbeteren voldoen nog niet aan de gemeentelijke doelstelling (13,7 miljoen euro).
- Met bovenstaande wordt aangetoond dat de gemeente financieel scherp aan de wind zeilt. De beide financiële doelstellingen, te weten; een sluitende begroting en verbetering van de schuldratio bieden tot 2022 geen ruimte om grote tegenvallers op te vangen. Mogelijke tegenvallers zijn:
 - Centrum/Hederaplein
 - Stationsgebied
 - Nescio
 - Geluidswering langs spoor
 - Buitenschool
 - Zwembad
 - Friciekosten en meerjarige verplichtingen bij bezuiniging op ambtelijk apparaat
 - Friciekosten op personeelsgebied bij 'verkoop' van Torion en verzelfstandiging van 't Clockhuys
 - Haalbaarheid bezuinigingen in het sociale domein als gevolg van korting van rijkswege (bijv. jeugdzorg minus 50%, -€ 800.000 in 2016)
 - Bezuinigingen op de ambtelijke organisatie leiden tot frictiekosten en meerjarige verplichtingen die niet altijd zijn begroot
- De gemeente is steeds meer aangewezen op de bereidheid van partners om te komen tot gezamenlijke realisatie van gemeentelijk geagendeerde opgaven en dat is niet vanzelfsprekend.

Advies B&A

- De financiële situatie van de gemeente dient op orde gebracht te worden. Daarin zijn grote stappen nodig, die niet alleen kunnen bestaan uit het verkopen of doordecentraliseren van gemeentelijk vastgoed, het bezuinigen op de ambtelijke organisatie en het beperken van de ambities. De structurele inkomsten dienen ook verhoogd te worden, waarbij het benutten van onbenutte belastingcapaciteit het meest voor de hand ligt.

3.2 Aanpak Beterr Haren

Een mix van maatregelen wordt geadviseerd om de benodigde versnelling en verbetering van de solvabiliteit met 3% (van 13 % per 31 december 2015 naar 20 % per 31 december 2020 in plaats van 17 % per 31 december 2020) in te vullen.

Bij de genoemde maatregelen is rekening gehouden met reeds ingeboekte bezuinigingen. Waar mogelijk is bij de genoemde maatregelen een inschatting van het materiële effect in een absoluut bedrag aangegeven. Deze bedragen moeten met de grootst mogelijke voorzichtigheid worden bezien. Ze dienen

slechts ter indicatie van mogelijke bedragen. Bij daadwerkelijke uitvoering en haalbaarheid van maatregelen zullen de exacte bedragen en het tijdpad van realisering nader bepaald moeten worden. De maatregelen vallen uitéén in twee categorieën: maatregelen gericht op het verkleinen van het balanstotaal en maatregelen gericht op het creëren van (extra) begrotingsoverschotten.

3.2.1 Balanstotaal verkleinen

Een verkleining van het balanstotaal leidt bij een gelijkblijvend eigen vermogen tot een verbetering van de solvabiliteit (via de noemer van dit kengetal). Van belang hierbij is om op te merken dat dit eenmalige maatregelen zijn om de solvabiliteit te kunnen verbeteren maar die binnen de exploitatie (resultaatsverhoging en daardoor versterking van de reservepositie) minder effect voor de langere termijn zullen hebben (alleen minder kapitaalslasten). Het weerstandsvermogen zal als gevolg van deze (incidentele) maatregelen daarom nauwelijks toenemen. Mogelijke maatregelen zijn onder meer:

1. Verkoop gemeentelijk vastgoed. Denk hierbij onder andere aan 't Clockhuys. Te genereren opbrengst: € 1.000.000. De boekwaarde van de vaste activa en daarmee het balanstotaal wordt met dit bedrag verkleind. Met eventuele boekwinsten of boekverliezen (incidentele extra bate of last) is geen rekening gehouden (afhankelijk van marktwaarde en marktomstandigheden).
2. Doordecentralisatie Maartenscollege realiseren. Het contract van de doordecentralisatie moet nog gefinaliseerd worden. Als dit lukt dan wordt de huidige boekwaarde van de huisvesting door schoolbestuur Carmel in 2016 aan de gemeente betaald. De boekwaarde van de vaste activa en daarmee het balanstotaal wordt hierdoor lager. Per 31 december 2020 gaat het om een vermindering met € 2.838.000 ten opzichte van de situatie waarbij niet wordt doorgedecentraliseerd.
3. Andere doordecentralisaties (basisonderwijs en speciaal onderwijs) onderzoeken.
4. Btw-voordeel Zernike realiseren. Wij hebben de bij de bouw van het Zernike College betaalde BTW teruggevraagd aan de Belastingdienst. Dit naar analogie van dezelfde situatie bij de gemeente Wageningen, waarbij de Hoge Raad een voor de gemeente Wageningen gunstige uitspraak heeft gedaan. Momenteel loopt het feitenonderzoek van de Belastingdienst. Hiervoor heeft de Belastingdienst de tijd tot begin augustus 2016. Dan moet de Belastingdienst beslissen tot het al dan niet teruggeven van de BTW (uitspraak op bezwaar). Indien nodig kunnen vervolgens evt. juridische stappen door ons worden gezet. Het gaat om een bedrag van circa € 1,4 miljoen die in mindering op de boekwaarde (van onze bijdrage aan de nieuwbouw van het Zernike College) komt en daarmee het balanstotaal verkleint.
5. Grondexploitaties waar mogelijk versnellen.
6. Optimalisatie kortlopende activa:
 - a. Sneller factureren in combinatie met sneller innen van debiteurenvorderingen. Reductie van balansposten debiteurenvorderingen en overlopende activa met in totaal circa € 200/k.
 - b. Subsidies sneller binnenhalen. Reductie van balanspost nog te ontvangen subsidies met € 200/k.
 - c. Afvalstoffenheffing (vastrecht) in het belastingjaar zelf innen in plaats van na afloop van het belastingjaar. Dit kan de balanspost overlopende activa en daarmee het balanstotaal terugdringen met circa € 950/k.

3.2.2 Begrotingsoverschotten creëren

Begrotingsoverschotten leiden tot een toename van het eigen vermogen en langs die weg tot een verbetering van de solvabiliteit (via de teller van dit kengetal) en dus het weerstandsvermogen. Begrotingsoverschotten kunnen worden gecreëerd door het verhogen van de baten en door het verlagen van de lasten.

Baten verhogen

1. OZB-niet woningen verhogen. Er is op basis van de 2016-tarieven en WOZ-waardes nog een onbenutte belastingcapaciteit van € 845.000. Dit is de belasting die nog extra geïnd zou moeten worden om in geval van een financiële noodsituatie voor artikel 12 Fww-steun in aanmerking te kunnen komen. Het gewogen gemiddelde tarief van de drie OZB-soorten (OZB voor eigenaren van woningen, OZB voor eigenaren van niet-woningen en OZB voor gebruikers van woningen) moet dan 20 % boven het landelijk gemiddelde in het voorafgaande jaar komen te liggen. Voor wat betreft de gemiddelde lastendruk van de burgers bevindt Haren zich ten opzichte van het landelijk gemiddelde al aan de hoge kant. Dit blijkt uit het verplichte BBV-kengetal belastingcapaciteit die voor Haren aangeeft dat de gemiddelde lastendruk voor de burgers (in €) al 16,3 % boven het landelijk gemiddelde ligt. Het verdient daarom aanbeveling om de invulling van (een deel van) de onbenutte belastingcapaciteit te zoeken in een verhoging van de relatief lage OZB-tarieven voor niet-woningen. Een verhoging van de tarieven voor niet-woningen met 25 % levert een extra OZB-opbrengst op van € 329/k.
2. Grondexploitaties versnellen leidt tot hogere bijdrage gemeentefonds en hogere belastinginkomsten.
3. Kostendekkendheid leges verhogen. Kosten doorbelasten aan burgers. Bijvoorbeeld de btw op rioolinvesteringen doorbelasten in de rioolheffing. Geschat materieel effect € 150/k.
4. Mogelijkheden voor huurverhoging. Reeds ingeboekt. Materieel effect p.m.

Lasten verlagen

1. Kritisch bezien welke voorzieningen wel of niet handhaven:
 - a. Zwembad;
 - b. Bibliotheek;
 - c. Dorpshuizen;
 - d. Sportvoorzieningen;
 - e. Culturele voorzieningen.
2. In onderlinge samenhang met bovengenoemd punt: subsidies verlagen. Totale subsidiestroom ca. € 1.7 miljoen. Reeds ingeboekt als bezuiniging ruim € 200/k. Stel maximale subsidiestroom op € 1 miljoen. Materieel effect € 500/k.
3. Onderhoudsniveau openbare ruimte verlagen. Is al geminimaliseerd. Materieel effect p.m.
4. Organisatiemaatregelen; zie deelproject ambtelijke organisatie. geen

In de aanloop naar de Begroting 2017 zullen deze maatregelen en de effecten daarvan nader worden geconcretiseerd en gekwantificeerd.

3.3 Beoordeling B&A

Balanstotaal verkleinen

1. Clockhuys € 1.000.000:
Met de verkoop tegen boekwaarde wordt alleen de schuldpositie verbeterd. Er is geen opbouw van reserves. Er komt geen geld vrij voor reservepositie als het verkoopbedrag niet boven boekwaarde ligt. Er heeft in 2013 een onderzoek plaatsgevonden door bureau Corporate Real Estate Management. Hierin wordt geadviseerd het Clockhuys op afstand te zetten en te verkopen aan een stichting die vervolgens verantwoordelijk wordt voor de exploitatie. In dit onderzoek is niet ingegaan op de inrichting van een dergelijke stichting. Deze zal met hulp van de gemeente moeten worden opgericht. Bestuursleden zijn niet in zicht. En de stichting zal, met name voor kapitaallasten een beroep doen op de gemeente. Exploitatie is bovendien sterk afhankelijk van de huuropbrengsten van gesubsidieerde instellingen als de bibliotheek. Een stichting zal hiervoor garanties eisen en daarmee zijn bezuinigingen op deze onderdelen bijkans uitgesloten. Het risico voor de gemeente wordt groter en de gemeente heeft minder regie op de jaarlijkse lasten.
2. Maartenscollege € 2.838.000:
Eerder is rekening gehouden met een bedrag van € 3.300.000 (zie rapport B&A). Een verschil van meer dan € 400.000. Vraag is welke afspraken zijn gemaakt over de verhouding werkelijke rente/boekrente zodat duidelijk wordt wat de bijdrage is aan de reserves. Waarschijnlijk staat de gemeente garant voor de lening en is met de school de afspraak gemaakt dat de gemeente het gebouw terugkoopt als het gebouw niet meer voor zijn onderwijsfunctie wordt gebruikt. Het risico blijft bij de gemeente terwijl de gemeente minder regiemogelijkheden heeft.
3. Andere doordecentralisaties:
Zie Maartenscollege. Bovendien kan het proces van doordecentralisatie in het onderwijs langdurig zijn. Haren heeft het gesprek met het basis- en speciaal onderwijs nog niet geopend en de uitkomst staat zeker niet vast. Het getuigt van realiteitszin dat de gemeente Haren bij deze maatregel geen bedrag heeft genoemd.
4. BTW Zernike € 1.400.000:
Resultaat van dit proces is onzeker.
5. Versnellen grondexploitatie: Gemeente ontvangt circa jaarlijks € 500.000 op de grondexploitatie. We gaan er van uit dat met dit bedrag het exploitatiesaldo van het Grondbedrijf wordt bedoeld. Gronduitgifte levert immers niet alleen inkomsten op maar zorgt ook voor uitgaven voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen.
De opbrengsten uit de grondexploitatie Haren-Noord stoppen in 2019. Vraag is hoe de gemeente het wegvallen van dit bedrag in 2020 gaat opvangen. De gemeente legt geen benchmark voor waaruit blijkt dat deze maatregel dit geld oplevert.
6. Factureren € 200.000: Dit is een betrekkelijk klein bedrag. Uitvoering is afhankelijk van medewerking van derden.
7. Subsidies € 200.000: Dit is een betrekkelijk klein bedrag. Uitvoering is afhankelijk van medewerking van andere overheden.
8. Afvalstoffenheffing € 950.000: Deze maatregel zorgt ervoor dat burgers in één jaar tweemaal afvalstoffenheffing moeten betalen.

Begrotingsoverschotten creëren

1. OZB niet-woningen € 329.000: de gemeente geeft geen inzicht wat dit betekent voor Haren als aantrekkelijke vestigingsgemeente en uitbouwen winkelarsenaal. Middelen zijn ook al toegezegd voor het Ondernemingsfonds (zie Toekomstvisie 2030, p. 17).

2. Grex: geen bedrag genoemd. Tegenover meer opbrengsten uit woningen (extra OZB) en inwoners (extra bijdrage uit gemeentefonds) staan ook meer uitgaven ten behoeve van deze inwoners. Deze worden niet genoemd.
3. Leges € 150.000: De Nieuwe omgevingswet beperkt het aantal vergunningen waarvoor gemeenten leges kunnen heffen. Daarnaast wordt verwacht dat het aantal af te geven vergunning daalt door minder regelgeving en automatisering. Voor veel leges geldt een maximum. Tot slot is de vraag hoe de verhoging van leges valt te rechtvaardigen tegenover de bevolking. Welke extra dienstverlening wordt door de gemeente aangeboden?
4. Voorzieningenniveau:
 - a. Zwembad;
 - b. Bibliotheek;
 - c. Dorpshuizen;
 - d. Sportvoorzieningen;
 - e. Culturele voorzieningen.

Het kritisch beschouwen van het voorzieningenniveau is zeker een te onderzoeken pad. Een aantal van deze voorzieningen is reeds op afstand gezet. Het daadwerkelijk sluiten van voorzieningen of het stoppen met de subsidiering daarvan vraagt om een zorgvuldig afwegingsproces met de raad en de bevolking. Sluiting van voorzieningen leidt waarschijnlijk tot protest onder de bevolking en draagt zeker niet bij tot de ambities van de toekomstvisie 2030. Daarnaast is geen rekening gehouden met (eenmalige) frictiekosten die aan het amoveren van voorzieningen zijn verbonden. Contracten moeten worden afgekocht en er komen afvloeiingsrelingen voor het personeel die zullen worden verhaald op de gemeente. Tot slot vraagt ook dit proces om een zekere doorlooptijd en is het zeer onwaarschijnlijk dat deze bezuinigingen in 2017 kunnen worden ingeboekt.

5. Subsidies verlagen € 500.000: Voor deze lastenverlaging gelden dezelfde bezwaren als hierboven genoemd. Er heeft hierover geen gesprek met de burgers plaatsgevonden, het voorzieningenniveau daalt en de gemeente wordt een minder aantrekkelijke woongemeente, het tegenovergestelde van wat men met de Toekomstvisie 2030 beoogt.

Overall kan worden gesteld dat de lage reservepositie van de gemeente Haren, op dit moment het pregnantste financiële probleem, met deze maatregelen, niet wordt opgelost. De gemeente krijgt een betere solvabiliteitsratio maar meer reserves om te verwachten tegenvallers op te vangen (denk alleen maar aan de regorganisatiekosten van het ambtelijk apparaat) worden niet opgebouwd. Daarnaast is het offer dat van inwoners wordt verwacht groot, in 2017 nemen de gemeentelijke lasten, weliswaar eenmalig met meer dan € 200 per huishouden toe. Daar staat tegenover dat het voorzieningenniveau daalt en de financiële risico's niet afnemen.

Een ander belangrijk punt is dat de maatregelen niet in relatie met elkaar zijn doorgerekend. Maatregelen om de solvabiliteit te verbeteren hebben gevolgen voor de begroting en andersom. Door beide soorten maatregelen separaat te beschouwen is geen goede afweging te maken van de haalbaarheid en de te verwachten resultaten.

Tot slot wordt aangegeven dat de meeste maatregelen een voorbereidingstijd hebben van maanden, zo niet jaren. Deze tijd heeft de gemeente niet.

Naast bovenstaande beoordeling van B&A kunnen we ook de conclusies van de stresstest van Deloitte noemen, deze worden hieronder gegeven.

In de eindconclusie luidt een van de argumenten voor de beperkte spankracht van de gemeente: Het weerstandsvermogen van de gemeente is relatief beperkt. De totale reserves zijn minimaal en voor een groot deel beklemd. De solvabiliteitspositie is en blijft lager dan de norm. De reservepositie van de gemeente Haren is laag, zoals blijkt uit een vergelijking met referentiegemeenten.

De gemeente Haren heeft een meerjarig begrotingsevenwicht, maar in dit resultaat zijn wel de nog niet gerealiseerde ombuigingsmaatregelen verwerkt. Het resultaat zoals gepresenteerd in de begroting wordt met name veroorzaakt door incidentele baten en structurele mutaties in de reserves ter dekking van de kapitaallasten. Het risico is dat er door tegenvallers een structureel negatief resultaat kan ontstaan.

Uit het overzicht van de reserves blijkt dat de reserves van de gemeente Haren de afgelopen jaren gegroeid zijn. Deze zijn van ruim € 8 miljoen in 2010 naar bijna € 13 miljoen in 2015 gegaan. Ten opzichte van de referentiegemeenten heeft de gemeente Haren weinig reserves. De referentiegemeenten hebben een totale reserve van € 2.635 per inwoner, ten opzichte van € 575 voor de gemeente Haren. Het bedrag in de gemeente Haren is ook lager dan het landelijk gemiddelde van € 1.727 per inwoner. Het beeld van lage reserves komt ook naar voren in de percentages ten opzichte van het balanstotaal en de exploitatie.

Conclusie De reservepositie van de gemeente Haren is laag, zoals blijkt uit een vergelijking met de referentiegemeenten. De reservepositie laat wel een positieve ontwikkeling zien.

Met betrekking tot de beschikbare weerstandscapaciteit maakt de gemeente Haren gebruik van twee componenten, namelijk de algemene reserve (incidentele capaciteit) en de beschikbare belastingcapaciteit (structurele capaciteit). Deze laatste wordt berekend aan de hand van het verschil tussen het maximum (art. 12 norm) en de huidige belastingen. Het meenemen van deze capaciteit is risicovol, omdat uit de analyse van de lokale lastendruk blijkt dat de gemeente Haren al uitkomt boven de kritische norm van de belastingcapaciteit.

Qua solvabiliteit valt de gemeente Haren in de categorie "meest risicovol". Dit wordt veroorzaakt door een beperkte reservepositie in combinatie met hoge schulden. Met name het ontbreken van een vrij besteedbaar deel binnen de reserves maakt de gemeente kwetsbaar voor tegenvallers en beperkt de gemeente in de eigen (incidentele) beleidsruimte. Structurele weerstandscapaciteit is aanwezig in de vorm van OZB-capaciteit. Deze weerstandscapaciteit is echter beperkt, gelet op de structurele risico's en wordt verder beperkt als de OZB bovengemiddeld stijgt.

De gemeente Haren voldoet aan de eigen norm, maar de stresstest heeft al laten zien dat vergelijkbare gemeenten het aanzienlijk beter doen met een ratio van 5,6 (ultimo 2014). Een belangrijke verklaring hiervoor is de relatief beperkte algemene reserve van de gemeente Haren ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Deze gemeenten hebben een bijna 6 keer zo hoge algemene reserve als Haren. Dit komt ook tot uitdrukking in de solvabiliteitsratio (alle reserves versus balanstotaal) in de jaarrekening 2015: 13% (2014: 10%), waarmee Haren in de meest risicovolle categorie valt. Haren streeft naar 20% (=Debt ratio 80%), maar ook dan zit de gemeente nog op de grens van de meest risicovolle categorie. Vergelijkbare gemeenten doen het met 43% (ultimo 2014) qua solvabiliteit veel beter.

Als we kijken naar de kwaliteit van het eigen vermogen, dan zien we dat gemeente Haren naast de algemene reserve nauwelijks beschikt over vrij besteedbare reserves. Die zijn derhalve niet als weerstandscapaciteit beschikbaar. Bij de voorgestelde resultaatbestemming wordt de algemene reserve met € 0,2 miljoen versterkt. Van de andere toevoegingen aan reserves heeft de nieuwe reserve Sociaal Domein (€ 0,2 miljoen) ook een bufferfunctie. De reserve Organisatieontwikkeling (€ 0,5 miljoen) zien wij als randvoorwaardelijk voor het realiseren van de besparingen op het personeel (o.a. dekking frictiekosten en kosten van organisatie ontwikkeling) en kwalificeren wij dan ook niet als weerstandscapaciteit. Het eigen vermogen wordt incidenteel aangevuld vanuit exploitatiesaldi of eventuele andere voordelen. Groei van de algemene reserve is op grond van de Perspectiefnota 2017 nu niet of nauwelijks voorzien. Dat houdt in dat bij een beroep op de algemene reserve er nu geen middelen zijn om deze dan weer op peil te brengen (indien nodig).

4. Deelproject 3: Burgerparticipatie

4.1 Conclusie en advies B&A

Haren is een dorp waar mensen die in de stad werken, graag wonen. Haren wordt gezien als een welvarende gemeente wat betreft inkomensniveau. De bevolking is relatief hoog opgeleid, al is opvallend dat dit niet verzilverd wordt doordat de vele expertise onder de inwoners niet pro-actief door de inwoners wordt ingezet. Inwoners van de het dorp Haren zijn sterk in het geven van de eigen mening en beschouwen zich in relatie tot de gemeente als 'klant'. Inwoners geven een mening, maar verwachten dat de gemeente de acties uitvoert. Daadwerkelijk zelf 'de handen uit de mouwen steken' om gezamenlijke initiatieven te ontwikkelen hoort daar niet bij. Inwoners acteren vaak vanuit eigen belang. Men is bereid zich in te zetten en om voor zijn (eigen) belangen op te komen, vooral op momenten dat er substantiële onderwerpen aan de orde zijn, zoals de mogelijke herindeling en de bouw van het gemeentehuis. Het is ook niet ongebruikelijk dat inwoners met juridische middelen hun recht proberen te behalen bij de gemeente. Uiteraard nadat eerst de koninklijke weg, via ambtenaren, raadsleden en bestuurders is afgelegd. Inwoners van Haren worden getypeerd als tamelijk individualistisch, gesteld op goede omgangsvormen en betrekkelijk behoudend. Mensen zijn lid van verenigingen, met name sportclubs en culturele verenigingen. Vrijwilligerswerk richt zich, naast sport en cultuur, op ouderen en vluchtelingen. Verder is er met name in het dorp Haren is weinig sprake van burgerinitiatieven en participatie op het sociale domein.

Deze bevindingen gelden overigens minder voor de kernen Oosterhaar, Glimmen, Onnen en Noordlaren. Oosterhaar kent minder villa's en hoewel ook daar veel forenzen wonen, en de beter gesitueerden in Noordlaren en Onnen oude stallen renoveren tot woonboederij is in deze kernen de sociale cohesie sterker. Voor het zuiden van de gemeente, met name de kernen Glimmen en Noordlaren is de de relatie met de gemeente Tynaarlo belangrijk.

In Haren wordt er dus gesproken over een enorm potentieel, dat voornamelijk wordt gekenmerkt door een hoge opleidingsgraad en sterke maatschappelijke betrokkenheid. In de praktijk blijkt deze 'burgerkracht' of 'bevolkingskracht' moeilijk te mobiliseren. Burgerkracht in de zin van: het meedenken met de gemeente, het meewerken in maatschappelijke opgaven met de gemeente én het zelf oppakken en realiseren van maatschappelijke vraagstukken.

Volgens lokale maatschappelijk organisaties bestaat te weinig aandacht voor wat zij, voornamelijk met de inzet van vrijwilligers allemaal doen in de gemeente. Zo komen vrijwilligersorganisaties - nog niet - in de gemeentelijke beleidsstukken voor. Andere gemeenten weten bewoners wel op allerlei terreinen te mobiliseren. Volgens ondernemers denkt de gemeente mee, neemt daartoe ook het initiatief (uitnodigen) en is in woord bereid om veel te betekenen. De ondernemers zijn ook bereid hun tijd, ideeën en denkracht in te brengen. Als voorbeeld wordt genoemd het aanbod om op financieel gebied mee te denken met het parkeren. De aanwezigen geven daarmee aan dat het aan de 'voorkant' goed zit in Haren. Het vervolg, zo geven ze aan, laat relatief vaak te wensen over: er wordt niet of weinig teruggekomen op ingebrachte ideeën, er wordt geen follow-up gegeven aan voornemens of uitspraken, ondanks dat dit wel wordt toegezegd; "We gaan er wat mee doen", er wordt niet over gecommuniceerd.

Naast de burgers acteert ook de gemeente zelf tamelijk behoudend; ze willen de stad een aangename en welvarende verblijfplaats houden. Er wordt geacteerd vanuit vaste patronen en structuren. Zo is er in Haren nog weinig aandacht voor de 'achter de voordeur'-problematiek. Die expertise ontbreekt in relatief kleine gemeenten als Haren. Tevens wordt de gemeente gekenmerkt als 'traag' en niet als 'een man, een man, een woord, een woord'. Er worden enkele voorbeelden genoemd, zoals de herinrichting van het centrum, het parkeerbeleid en de overlast van auto's van de marktloop. Dit kwam ook naar voren uit de interviews met de gemeente. De gemeente - raad, college, ambtelijke organisatie - start de aanpak van opgaven met het algemene beeld dat de gemeente heeft, gebaseerd op persoonlijke kennis en ervaring en signalen, meningen en opvattingen vanuit de samenleving en van de partners die bij het vraagstuk zijn betrokken

(duurzaamheid). Dit betekent dat relatie tussen de opgaven en de onderliggende noden, behoeften en wensen die in de samenleving spelen een beperkte is. Daarnaast geven inwoners en partners aan dat een cijfermatige en feitelijke onderbouwing van het beleid regelmatig ontbreekt. Sterker dan in het feitenonderzoek, geven de deelnemers aan dat het beeld waarop de aanpak van een opgave wordt gebaseerd, wordt gevoed door meningen en ideeën van (individuele en mondig) inwoners en partners, die worden aangegeven aan raad en college.

Dit betekent dat visies, beleid en plannen over het algemeen niet onderbouwd zijn met feitelijke en integrale inzichten. Dit leidt regelmatig tot bijstellingen van besluiten en beleid, omdat op een later moment blijkt dat de feitelijke situatie anders is of dat in de afweging van besluiten en beleid niet integraal alle relevante feiten zijn meegenomen. De ambtelijke organisatie heeft beperkte capaciteit op het gebied van beleidsontwikkeling, wat wordt weerspiegeld in de beperkte beleids- en visievorming. Verhoudingsgewijs wordt de meeste capaciteit ingezet op uitvoerende en onderhoudstaken, wat weer het karakter van de gemeente weerspiegelt: een plezierige woon- en leefomgeving met goede voorzieningen.

Advies B&A

De inwoners, (sociale) ondernemers en maatschappelijke organisaties dienen een actievere rol en verantwoordelijkheid te krijgen en te nemen in de lokale gemeenschap. Niet alleen in het geven van meningen en het gevraagd en ongevraagd meedenken, maar ook in het verder mee aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. En ze zullen meer initiatief moeten nemen om zelfstandig maatschappelijke vraagstukken, met name op het sociaal-economische domein, op te pakken, waarbij de eventuele financiering niet logischerwijs bij de gemeente gehaald wordt. Dit vraagt een gedeeltelijke sociaal-maatschappelijke omwenteling, waarin de gemeente een ondersteunende procesrol zal moeten nemen.

4.2 Aanpak Beterr Haren

In kleinschaligere gemeenten is het eenvoudiger om burgerparticipatie te mobiliseren. Echter de gemeente moet de basis op orde hebben, om de burgers daadwerkelijk te laten willen participeren. Vanuit de meting van B&A drukt de gemeente in haar Beterr Haren-plan uit wat de huidige kwaliteit is van de gemeente. De uitkomsten hieruit worden door Haren geïnterpreteerd als een zeer goede basis voor burgerparticipatie.

Vervolgens wordt in het Beterr Haren plan twee stromen van burgerparticipatie, die voortkomen uit het rapport van B&A, herkend: (1) burgerparticipatie in termen van invloed van het beleidsproces en (2) burgerparticipatie in termen van het uitvoeren in het algemeen belang. Aangaande het eerste punt wil de gemeente een omslag maken van een informerende en raadplegende gemeente betreffende haar beleid naar een gemeente waarin burgers mogen (mee)beslissen, (co)produceren en adviseren over het gemeentelijk beleid. Het eerste leverde, mede door de samenstelling van de bevolking, veel bezwaarschriften en langdurige en kostbare juridische procedures op. In de nieuw aan te nemen rol kunnen dan burgers, die dat willen, meedenken over het beleid. In veel andere Nederlandse gemeenten is dit reeds al succesvol benoemd. Het nieuwe motto van de gemeente wordt hiermee: vertrouwen geven, waar het voor de burger wordt: verantwoordelijkheid nemen. Om dit te realiseren zal de gemeente, naast de adviesraden, burgerthemagroepen oprichten. Deze groepen worden geraadpleegd bij acute problemen, beleidsopgaven, maar ook bij het benutten van nieuwe kansen, waarover zij binnen gegeven kaders discussie mogen voeren. De ambtelijke organisatie zal om dit te laten slagen haar houding aanpassen, zich proactief opstellen en borg staan dat zwakkere partijen voldoende aan bod komen. Aangaande het tweede punt wordt vooral de kanttekening gemaakt dat B&A het in haar rapport aan het verkeerde eind had en er wel degelijk veel burgers taken aannemen die het algemeen belang dienen. B&A heeft een groot deel van de burgerkracht niet herkend, omdat de burgerkracht juist tamelijk zelfstandig opereert, precies zoals uiteindelijk door B&A wordt aanbevolen.

4.3 Beoordeling B&A

Aan de hand van de bevindingen in ons eerder rapport zal er in deze paragraaf per stroom gereflecteerd worden op de aanpak van de gemeente Haren zoals beschreven in het plan Beterr Haren.

1. Burgerparticipatie: invloed op het beleidsproces

Ten eerste reflecteren wij op de 'razende reporter' cijfers die Haren aanhaalt om aan te de kwaliteit van de gemeente, die belangrijk is om burgerparticipatie te bewerkstelligen, vast te stellen. Met een gemiddelde van 49% in positieve antwoorden lijkt het erop dat de kwaliteit van de gemeente in het algemeen inderdaad goed is. Echter, de specifieke vragen omtrent burgerparticipatie geven een beduidend lager percentage. Burgers zijn gematigd tevreden met het vertalen van wensen en verwachtingen door de gemeente, de gemeente pakt niet precies de juiste problemen op en burgers hebben niet het gevoel betrokken te worden bij de plannen. Hieruit lijkt de burger geen groot vertrouwen te hebben in de wijze waarop de gemeente met zijn inbreng omgaat. Daarmee is het de vraag of de gemeente Haren het voor elkaar krijgt om de omslag te maken zodat burgers zich zullen juist wel willen gaan inzetten. Hoe gaat de gemeente binnen de geringe tijd het vertrouwen van inwoners winnen? Daarnaast is er de kanttekening dat de burger in Haren zich meer als consument opstelt dan een actieve participatie beoogt. Publieke belangen zijn voor veel burgers niet van hoge prioriteit. En zowel burgers als externe partners geven aan structureel te weinig (feitelijk onderbouwde) informatie te krijgen als het gaat om de overwegingen waarop de gemeente zich bij besluiten baseert.

Een verklaring voor het feit dat het beleid en de uitvoering soms niet naar de wens van bewoners is, zou kunnen liggen in de afhankelijkheid van andere gemeenten en regionale organisaties. De gemeente kan niet op alle boorden tegelijk schakelen en heeft niet de deskundigheid om op alle domeinen een inbreng te hebben. Deze afhankelijkheid en daar bijkomende invloed van buitenaf zal alleen maar toenemen als gemeenten in de omgeving zijn opgeschaald. De gemeenten zal in deze nieuwe situatie nog meer moeite hebben om tegemoet te komen aan de wensen van haar inwoners.

De gewenste omslag vraagt bovendien om een omvangrijke procesmatige en vooral culturele verandering in de werkwijze en opstelling van het ambtelijk apparaat. Een apparaat die nu reeds boven zijn kracht functioneert. Er zal extra mankracht en deskundigheid moeten worden aangewend om deze omslag te bewerkstelligen en dat vergt geld dat niet in de begroting is opgenomen.

Tenslotte ontbreekt het aan SMART-geformuleerde doelen en stappen. Het is bijvoorbeeld onduidelijk wie er in de burgerthema's plaats gaan nemen; de mensen die dit zouden willen zijn aannemelijk dezelfde als de mensen die nu ook al van zich laten horen.

2. Burgerparticipatie: uitvoeren in het algemeen belang

'De' burger van Haren kan omschreven worden als een consument die vooral opkomt voor zijn eigen belangen. De verenigingen waarin burgers participeren betreffen vooral sport en cultuur. Wat wij in eerdere rapportage vooral duidelijk probeerden te maken is dat het gaat om vernieuwde en extra-bijzondere activiteiten in termen van burgerkracht. Het gaat dan veel meer om het handen uit de mouwen steken dan meepraten over beleid en uitvoering. Dat burgers zich, buiten het zicht van de gemeente om blijkbaar hebben verenigd betekent nog niet dat daarmee de gewenste burgerkracht wordt bereikt. Het gaat er juist om dat burgerparticipatie een volwaardig onderdeel is van het gemeentelijk beleid op het Sociaal Domein en de Wmo en bij voorkeur in gezamenlijkheid door gemeente, instellingen en burgers wordt ontwikkelde en uitgevoerd.

Tot slot citeren wij hier uit het Onderzoek Participatie en Maatschappelijke Initiatieven van rekenkamercommissie:

Beleid

- 1 In Haren ontbreekt een gemeenschappelijke 'corporate' visie op burgerparticipatie en concrete wijze waarop de gemeente daar concreet invulling aan kan geven. Maatwerk is een breed gedeelde wens, maar deze is niet verankerd in de reguliere werkwijze van de gemeente. Er zijn onvoldoende instrumenten om concreet invulling te geven aan de ambitie van maatwerk zoals het richten van de inzet voor participatie, keuze uit participatievormen en passende werkvormen.
- 2 De ambities voor burgerparticipatie nemen in opeenvolgende coalitieakkoorden toe. Tegelijkertijd wordt binnen de gemeente breed gedeeld dat de probleemsituatie m.b.t. het participatiebeleid, zoals deze in 2011 werd beschreven nog steeds de actuele situatie is. Het gaat onder meer om gebrek aan gemeenschappelijke taalafspraken, geen overzicht van instrumenten en afwegingskader, onvoldoende samenspel tussen raad en college bij participatie.
- 3 Er is weinig aandacht voor evaluatie van burgerparticipatie en het formuleren van lessen om de participatiepraktijk verder te ontwikkelen. Individuele participatietrajecten worden na afloop niet systematisch geëvalueerd. Lessen, best-practices en valkuilen worden niet 'vastgehouden' en doorvertaald naar nieuwe werkwijzen

Uitvoering

- 4 In de praktijk is het opstellen en vooraf doordenken van een aanpak geen gemeengoed. In nogal wat gevallen gaat het gemeentebestuur aan de slag met participatie zonder doorleefde en doordachte doelen, randvoorwaarden, rolverdeling, spelregels en werkvormen. Dit leidt tot misverstanden gaandeweg de rit. Deze zijn mogelijk de oorzaak dat sommige trajecten in de beleving van participanten teleurstellend verlopen.

In het bijzonder vallen op:
 - > Geen zicht op belangrijke kaders en uitgangspunten waardoor het bestuur onvoldoende duidelijkheid aan participanten kan bieden.
 - > Onvoldoende doordenken wanneer representativiteit van inbreng wel en niet is vereist en wat daarvan de consequenties zijn voor deelname en het verwerken van resultaten.
 - > Geen goed zicht op alle relevante belangen rond een opgave.
- 5 Gemeente en burgers werken in verschillende participatietrajecten onvoldoende constructief samen. De analyse van casus laat vooral de volgende punten zien:
 - > Geen goede basis voor samenwerking en om onvoldoende om kunnen gaan met botsende belangen.
 - > Onvoldoende modus van samen bouwen en op elkaar voortbouwen.
 - > Onvoldoende focus op de maatschappelijke opgave.
- 6 Het samenspel tussen raad en college staat in onvoldoende in het teken van een gemeenschappelijk proces en gezamenlijk optreden richting participanten in de samenleving.

Resultaten

- 7 Afhankelijk van het participatietraject en de opgave zijn er grote verschillen. De bovengrens van gezamenlijke realisatiekracht is goed tot zeer goed. Zwembad Scharlakenhof is daarvan een typerend voorbeeld. Dit onderwerp laat zien dat gemeente Haren wel degelijk in staat is krachten te bundelen met partijen in de samenleving en slagvaardig maatschappelijke opgaven

te realiseren. Andere opgaven zijn typerend voor de ondergrens van realisatiekracht, in het bijzonder het initiatief 'Beeld van het lezend meisje' en 'Bebouwing van het perceel villa Handy'. De realisatiekracht is bij deze trajecten zeer laag.

- 8 Met uitzondering van het traject voor Zwembad Scharlakenhof draagt participatie onvoldoende bij aan democratie, met name:
- > Inbreng van participanten komt onvoldoende tot zijn recht bij de trajecten voor bezuinigingen en de draagvlak onder betrokkenen is onbepaald.
 - > Onvoldoende oordeelsvorming vanuit goed zicht op de situatie en alle relevante belangen bij de casus 'Vrachtverkeer Glimmen' en de 'Bebouwing perceel villa Handy'.
 - > Afname van vertrouwen en wederzijds begrip bij casus 'Beeld van het lezend meisje'.

5. Deelproject 4: Bestuurskracht

5.1 Conclusies en advies B&A

- De gemeente kent sterke punten als het gaat om de bestuurskracht: meest genoemd en veel geroemd zijn de korte lijnen tussen inwoners, organisaties en bedrijven en de gemeente. Raad, college en ambtelijke organisatie zijn goed toegankelijk, bereikbaar en bereid om het gesprek met de gemeenschap aan te gaan. Een belangrijke voorwaarde om gevoel te hebben en te houden met de zaken die spelen in de gemeente.
- Verder wordt de werkwijze van de gemeente gekenmerkt door een actiegerichte aanpak: de focus is op het oplossen van vraagstukken en realiseren van opgaven op een pragmatische wijze: ‘aan de slag’.
- Beide sterke punten hebben tegelijk hun keerzijde, die de bestuurskracht van de gemeente gemeten op de vijf subcriteria van bestuurskracht, sterk beperkt. De politieke en bestuurlijke agenda wordt voor een belangrijk deel bepaald door individuele signalen en politieke wensen die onvoldoende verankerd zijn in feitelijke informatie over de stand van zaken in de gemeenschap. Er is onvoldoende diepgang en breedte (integraliteit) in beeld over de maatschappelijke vraagstukken en opgaven, wat regelmatig leidt tot koerswijzigingen als er nieuwe signalen binnenkomen. Dit maakt de gemeente een partner waarmee het lastig samenwerken is.
- Verder leidt de actiegerichte aanpak tot het ontbreken van een langere termijnvisie op opgaven en op de toekomst van de gemeente als geheel: daar waar er visies en beleid zijn, hebben deze een korte tijdshorizon. Ambities op een hoog abstractieniveau zijn niet vertaald in (onderbouwde en meetbare) doelen, waardoor het lastig koers houden en prioriteiten stellen is voor de gemeente. Dit wordt weerspiegelt in een raad die beperkte kaders stelt en het college bevraagt op uitvoeringskwesaties, een college dat in de individuele acties probeert raad, gemeenschap en partners ter wille te zijn en een ambtelijke organisatie die capaciteit ontbeert op het gebied van beleidsontwikkeling.
- De gemeente werd in het vorige hoofdstuk al gekenschetst als een gemeente waar het plezierig leven en wonen is, met een groen karakter en goede voorzieningen. Dit vertaalt zich in een ambtelijke organisatie waar het accent ligt op de uitvoerende werkzaamheden: beheren en onder/behouden. Het niveau van de voorzieningen is in de afgelopen periode wel afgenomen als gevolg van (financiële) prioriteitstellingen. Het gewenste niveau van de voorzieningen bij de inwoners wordt overigens niet gemeten op basis beoordelingen van inwoners en bedrijven. Ook hier wordt gevaren op individuele signalen en klachten. De korte lijnen tussen gemeenschap en gemeente geven de gemeente het gevoel een goed beeld te hebben wat nodig en gewenst is, terwijl de praktijk is dat vooral mondige inwoners zich goed laten horen.
- De aanpak van de lokale ambities en grotere wettelijke opgaven als de decentralisaties gebeurt op ambtelijk niveau met veel inzet en betrokkenheid. De opgaven zijn complex en omvangrijk en over het algemeen ‘eenmalig’ (in de zin dat vergelijkbare opgaven niet regelmatig worden opgepakt, denk aan het stationsgebied, het centrum, de decentralisaties). Ze vragen veel van de gemeente, ook in samenwerking met omliggende gemeenten. Het gebrek aan duidelijke visie en kaders maakt dat er in meerdere gevallen tussentijds nieuwe richtingen en invullingen worden gekozen, die bij partners het beeld geven van een ‘wisselvallige’ koers. Bovendien lopen de projecten in de tijd (en soms in de kosten en/of risico’s) uit ten opzichte van initiële plannen.
- De samenwerking van de gemeente met omliggende gemeenten in onder meer gemeenschappelijke regelingen en lokale opgaven laat twee zaken zien: de gemeente heeft in afnemende mate invloed op de inhoud, kwaliteit en kosten van de keuzen die in deze samenwerkingen worden gemaakt en de gemeente raakt in toenemende mate geïsoleerd, mede door de opstelling die soms als ‘arrogant’ wordt gekenschetst en die in de gesprekken/voornemens over mogelijke herindelingen niet in dank is afgenomen. De gemeente kiest op een aantal vlakken voor een eigen koers, ook op beleidsvelden waar gezien de complexiteit van de vraagstukken, de financiële risico’s en gebruikelijke inter-gemeentelijke

solidariteit dit een afbreukrisico heeft. Zeker als de beperkte financiële ruimte in beschouwing wordt genomen van de gemeente.

- De gemeente is en wordt in toenemende mate afhankelijk van de bereidheid van inwoners en partners om een bijdrage te leveren aan de opgaven van de gemeente: de eigen financiële middelen en slagkracht zijn beperkt. De voedingsbodem hiervoor is vooralsnog niet vanzelfsprekend: de inwoners kennen geen traditie in het oppakken en uitvoeren van maatschappelijke opgaven. Hun betrokkenheid richt zich met name op het meedenken met de gemeente en het aandragen van (individuele) opvattingen en meningen. De partners voelen zich door de gemeente niet altijd serieus genomen: ze werken aan de voorkant van vraagstukken mee, maar zien weinig terug van de aangedragen ideeën en afgesproken voornemens. Bovendien kenmerken ze de gemeente als wisselvallig bij het ontbreken van een heldere koers voor de gemeente als geheel en op individuele vraagstukken.

Advies B&A

- Het bestuur van de gemeente zal bestuurskrachtiger moeten worden, waarbij de verbetering van de kwaliteit van het lokaal bestuur zo snel mogelijk ter hand worden genomen. Dit zal het nodige vragen van de gemeenteraad, waarin de raad politieke verschillen opzij zal moeten worden gezet om de bestuurskracht te vergroten. Het zal gezamenlijke stappen van de raadsleden vragen en een ander samenspel tussen raad en college en tussen deze beide bestuursorganen en de inwoners, ondernemers en lokale partners.

5.2 Aanpak Beterr Haren

De omstandigheden in Haren zijn niet ideaal, omdat ze in Nederland niet ideaal zijn en Haren geen uitzondering is. Haren doet mee aan de landelijke tendens die het lokale bestuur overal minder stabiel maakt, maar heeft bovendien te maken met een relatief korte zittingsperiode van burgemeesters. Desondanks zijn de vraagstukken die in 'Verkenning Zelfstandigheid Haren' zijn benoemd oplosbaar.

De volgende praktische voorstellen worden gedaan.

1. Heldere besluitvormingsprocessen

Dit zal gebeuren in een stappenplan dat kan helpen bepalen wanneer de burgers een rol kunnen gaan spelen. Het plan bestaat uit de volgende stappen:

1. Probleemdefinitie (door raad, burgers of ambtelijke organisatie)
2. Besluitvormingsproceskeuze (aan de hand van de participatieladder)
3. Oplossing voorstellen (themagroepen van vertegenwoordigers van de gemeente, inwoners, instellingen en ondernemers)
4. Besluitvorming (raad aan de hand van een scherp geformuleerd voorstel)

2. Meer focus op kaderstelling

Aan de hand van de kaderstelling op de drie w's

tabel 2-2: Algemene omschrijving kaderstelling en controle

Kaderstelling is het benoemen van de volgende zaken:	Controle is het hebben van inzicht in de volgende zaken:
<i>Wat willen we bereiken?</i> Hier gaat het om welke doelen op welke termijn bereikt moeten worden.	<i>Wat hebben we bereikt?</i> Zijn de doelen bereikt?
<i>Wat gaan we daarvoor doen?</i> Het gaat hierbij om inhoudelijke randvoorwaarden bij de activiteiten die moeten worden uitgevoerd om de doelen te bereiken.	<i>Wat is daarvoor gedaan?</i> En is de uitvoering binnen de gestelde inhoudelijke randvoorwaarden gebeven?
<i>Wat mag dat kosten?</i> Het gaat hierbij om het stellen van financiële randvoorwaarden.	<i>Wat heeft het gekost?</i> En is de uitvoering binnen de gestelde financiële randvoorwaarden gebeven?

3. Doen van tevredenheidsmetingen

De noodzaak tot tevredenheidsmetingen is in Haren geringer dan in een grote gemeente. Burgers zullen veel eerder hun klachten of ontevredenheid bij een ambtenaar, raadslid of wethouder kenbaar kunnen maken, omdat het om een kleinere gemeente gaat dus om een gemeente waar contact tussen burgers en bestuur eenvoudiger wordt gelegd. Dankzij de goede benaderbaarheid van ambtenaren en politici is het gemeentebestuur voldoende op de hoogte van wat er onder de bevolking en ondernemers van de gemeente Haren speelt en zijn er dus geen aanvullende inspanningen nodig.

5.3 Beoordeling B&A

De bevindingen van B&A worden grotendeels erkend. De oorzaak wordt door de gemeente deels verklaard door algemene tendensen in het Nederlandse politiek en bestuurlijk landschap en de vele wisselingen in Burgemeesters. Deze verklaring doet echter geen recht aan gemeenten die met dezelfde tendensen van doen hebben en ook met burgemeesters wisselingen te maken hebben en die wel bestuurskracht laten zien. Het is prijzenswaardig dat de gemeente een tweetal belangrijke voornemens formuleert ten einde met name het besluitvormingsproces te verbeteren. We hebben het dan over het stappenplan en het werken met de drie w's.

Dit zijn echter vooral instrumentele en procedurele oplossingen. Volgens ons ligt het probleem ook in de ontstane politiek-bestuurlijke cultuur in Haren. Het is ons niet ontgaan dat in de behandeling van het rapport 'Verkenning zelfstandigheid Haren', de coalitiepartijen zich weinig dual hebben opgesteld en een deel van de discussie buiten de raadszaal heeft plaatsgevonden. Een aanvullende aanbeveling zou kunnen zijn dat met teambuildingssessies of gezamenlijke cursussen de politiek-bestuurlijk sfeer aanmerkelijk zou kunnen worden verbeterd. Dit hebben wij ook bedoeld met de zinsnede dat 'de raad politieke verschillen opzij zal moeten worden gezet om de bestuurskracht te vergroten'.

Tot slot beoordelen wij het voornemen rond tevredenheidsonderzoeken, te weten dat deze niet nodig zijn in een relatief kleine gemeente als Haren, als onvoldoende. Een van de onze conclusies van ons onderzoek was immers '...hier wordt gevaren op individuele signalen en klachten. De korte lijnen tussen gemeenschap en gemeente geven de gemeente het gevoel een goed beeld te hebben wat nodig en gewenst is, terwijl de praktijk is dat vooral mondige inwoners zich goed laten horen'. Door geen onderzoek te doen naar de tevredenheid van burgers die zich niet mondig opstellen en door weinig gebruik te maken van onderzoeksdata die een ander beeld van de werkelijkheid geven (een voorbeeld is het onderzoek naar gevaarlijke verkeerssituaties waarin de beleving van straatbewoners hoger werd gewaardeerd dan verkeersongevallencijfers) doet de gemeente een deel van de inwoners tekort.

6. Deelproject 5: Ambtelijke organisatie

6.1 Conclusie en advies B&A

De ambtelijke organisatie heeft beperkte capaciteit op het gebied van beleidsontwikkeling, wat wordt weerspiegeld in de beperkte beleids- en visievorming. Dit maakt het vermogen kleiner om het college te voeden en de adviesfunctie te vervullen op het gebied van beleidsontwikkeling, dat zowel tijd en capaciteit vraagt voor de inbreng van inhoudelijke kennis als voor zorgvuldige processtappen met partners. Dit blijkt ook uit de bestudeerde opgaven als de decentralisaties en duurzaamheid. Verhoudingsgewijs wordt de meeste capaciteit ingezet op uitvoerende en onderhoudstaken, wat weer het karakter van de gemeente weerspiegelt: een plezierige woon- en leefomgeving met goede voorzieningen. Toch is dat waar de afgelopen periode stevig op bezuinigd en dat heeft zich onder meer vertaald in het terugbrengen van het niveau van voorzieningen en onderhoud (i.c. de collectieve dienstverlening van de gemeente), wat zichtbaar wordt in een lager niveau van beheer van de openbare ruimte en het groen: de onderhoudsniveaus zijn teruggebracht.

De ambtelijke organisatie was al vóór deze bezuinigingen kwetsbaar, zoals blijkt uit meerdere onderzoeken, wat zich onder meer uit in de vorm van zogeheten 'éénpitters' die solo verantwoordelijk zijn en opereren op beleidsvelden. Deze medewerkers zijn vaak voor meerdere beleidsvelden verantwoordelijk, wat de kwetsbaarheid nog vergroot. Dit betekent dat de continuïteit van activiteiten, zeker van een meer specialistische aard, niet kan worden geborgd. Op een aantal onderwerpen heeft de ambtelijke organisatie 'achtervang' georganiseerd bij omliggende gemeenten (onbetaald) of bij leveranciers (betaald). De gemeente maakt relatief veel kosten voor deze externe inhuur.

Als het gaat om de capaciteit voor de uitvoering van projecten, capaciteit die ook gerekend kan worden onder beleidsontwikkeling, dan zien we dat projecten en programma's vaak worden gedragen en uitgevoerd door één medewerker. Deze medewerker heeft door het projectmatige karakter van de werkzaamheden geregeld te maken met piekbelastingen in het werk: er wordt veel gevraagd van medewerkers in termen van inzet en flexibiliteit. Vastlegging van tussenresultaten en leerervaringen uit de projecten heeft weinig prioriteit en de ambtelijke organisatie heeft relatief weinig tijd voor verslaglegging en verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden en de stand van zaken met betrekking tot opgaven. De initiatieven die genomen worden, zoals de 'A3-systematiek' krijgen geen of een beperkt vervolg. Het gebrek aan prioriteit heeft ook te maken met een gebrek aan behoefte aan vastgelegde inzichten bij bestuur en politiek: het gevoel is dat er een vrij goed beeld is van de mate van voortgang.

Advies B&A

De ambtelijke organisatie zal op het gebied van beleidsontwikkeling moeten worden versterkt om de bestuurskracht te verwezenlijken en na deze versterking ook hiervoor benut moeten worden. Een verdere verschraving is onwenselijk, ook al biedt het benutten van - te ontwikkelen - burgerkracht, zoals genoemd in ons tweede punt, wel mogelijkheden om anders om te gaan met de inzet van capaciteit en kwaliteit.

6.2 Aanpak Beterr Haren

Bij een nieuwe samenleving hoort een nieuw gemeentelijk organisatie. In lijn met haar toekomstvisie kiest Haren voor een meer faciliterende rol waarbij meer ruimte is voor initiatieven van inwoners en ondernemers. Er zal actief in worden gegaan op burgerparticipatie. Daarnaast zal de gemeente ook vaker in samenwerking met partners producten tot stand gaan brengen. Om dit beiden te bewerkstelligen gaat

de gemeentelijk organisatie opereren als een horizontale netwerkorganisatie. De gemeente zal haar dienstverlenende rol versterken en naar een flexibelere organisatie groeien om snel te kunnen reageren op vragen en gebeurtenissen vanuit de samenleving. Het gaat meer gebruik maken van een flexibele schil van tijdelijke krachten ook.

De toekomstige organisatie dient te worden gevormd door een vaste, goed gekwalificeerde basisformatie die voldoende omvang heeft om de reguliere taken van de gemeente op adequate wijze te kunnen uitvoeren. Pieken en complexe taken waarvoor de capaciteit worden opgelost door het inzetten van een flexibele schil van gespecialiseerde "oproepkrachten".

Naast de inrichting als een netwerkorganisatie zullen de afdelingen uitvoering en beleid gescheiden worden, met behoud van onderlinge samenhang. Deze scheiding vindt eveneens plaats tussen de taken die in elk domein gepaard gaan. Daarentegen wil de gemeente een minder strikte scheiding tussen de verschillende beleidsterreinen voor medewerkers; medewerkers in de toekomst zullen op meerdere terreinen inzetbaar zijn.

De ambtelijke adviesrol voor college, raad en directie zal verstrekt worden door ze te beperken tot een vijftal taken: strategische beleidsontwikkeling en visievorming, aansturing van strategische projecten, regievoering op externe processen, implementatie van nieuwe wet- en regelgeving en concernplanning en prioritering. Door deze versterking samen met voorgaande aanpassingen zal de kwetsbaarheid op beleidsniveau verminderen en de kwaliteit op beleidsvorming en advisering van college en raad verbeteren. Dit betekent dat medewerkers experts moeten zijn om de juiste rollen en taken te kunnen vervullen.

De financiële consequenties, waarvan de ruimte beperkt is, heeft Haren nog niet vast kunnen leggen. De ruimte legt een grote druk op de opvang van de ambtelijke organisatie terwijl de taken niet echt afnemen.

6.3 Beoordeling B&A

Als reactie op het actief invoeren van burgerparticipatie en het uitgaan van sterke samenwerking om de knelpunten van Haren gezamenlijk aan te pakken, kan er verwezen worden naar de uitleg in deelproject drie en zes. Er heerst sterk de vraag of zowel burgers als partners wel willen participeren of samenwerken met de gemeente. Deze overweging maakt het pittig om een beoogde netwerkorganisatie voor elkaar te krijgen.

Grote vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de tijd die een reorganisatie van deze omvang vereist en de financiële consequenties van een dergelijke omslag. Organisatieveranderingen kosten altijd veel tijd, zijn niet zo maar geland bij betrokken medewerkers, vragen zeker om afvloeiing van ambtenaren en leiden tot grote onzekerheid bij het ambtelijk apparaat. De verandering zoals hier omschreven dienen relatief snel plaats te vinden om het hoofd boven water te kunnen houden. De investering zijn naar verwachting van dermate grote aard, dat aan de financiële haalbaarheid kan worden getwijfeld. Hiervoor kan verwezen worden naar deelproject twee.

7. Deelproject 6: Regionale samenwerking

7.1 Conclusie en advies B&A

De gemeente Haren is niet populair bij haar buurgemeenten. Uit de gesprekken met bestuurders van de Groningse buurgemeenten van Haren, blijkt weinig draagvlak voor een zelfstandig Haren. Met name op criteria als 'interne samenhang' en 'het nodale principe' zijn Groningen en Haren aan elkaar verbonden. Daarnaast wordt gerefereerd aan de opgeschaalde regio die om Haren zal ontstaan, waardoor het, qua deskundigheid, ambtelijke capaciteit en bestuurlijk perspectief voor Haren niet gemakkelijk zal zijn om ontwikkelingen bij te houden. Vanuit het gezichtspunt van de omliggende gemeenten betekent dit dat zij straks op een letterlijk hoger niveau beleidsmatig zullen samenwerken en weinig geduld zullen hebben voor de kleinere nabuur, die hun mogelijk voor de voeten loopt.

De wens van de gemeente Haren om in de toekomst nauwer samen te werken met andere gemeenten in intergemeentelijk verband, bijvoorbeeld bij de gezamenlijke inkoop van diensten, heeft ook niet de voorkeur van de buurgemeenten. Het opschalingsproces heeft immers tot doel meer uitvoeringskracht bij individuele gemeenten te leggen en het democratische deficiet dat soms aan intergemeentelijke samenwerking verbonden is te verkleinen. Ook vinden sommige bestuurders een alleingang van Haren niet passen bij het bestuurlijke opschalingsproces, waar nagenoeg alle Groninger gemeenten zich inmiddels toe hebben uitgesproken. Het proces is gezamenlijk ingezet en biedt alle gemeenten in Groningen kansen en bedreigingen. Bedreigingen nemen toe nu één partij zich aan de ontwikkelingen wil onttrekken.

De opstelling van Haren in de discussie over schaalvergroting heeft ertoe geleid dat sommige buurgemeenten verklaren Haren geen 'comfort' meer te willen bieden, in de zin dat in de toekomst nog rekening wordt gehouden met de noden en wensen van Haren. Haren is uitgenodigd om regionaal deel te nemen aan een meer evenwichtige verdeling tussen Groningen en Ommelanden, nu Haren geen deel wil uitmaken van een 'coalition of the willing', hoeft Haren ook geen steun uit deze hoek te verwachten.

Ten slotte laten de samenwerkingen die er op dit moment zijn het volgende zien. Ten eerste: de gemeente heeft in afnemende mate invloed op de inhoud, kwaliteit en kosten van de keuzen die in deze samenwerkingen worden gemaakt en deze invloed zal in de toekomst na opschaling van Groningse gemeenten alleen maar minder worden. En ten tweede raakt de gemeente in toenemende mate geïsoleerd, mede door de opstelling die soms als 'arrogant' wordt gekenschetst en die onder meer in de gesprekken/voornemens over mogelijke herindelingen niet in dank is afgenomen.

De samenwerking op regionale opgaven, zoals wonen, infrastructuur, landschap en bereikbaarheid zal noodzakelijk blijven, omdat deze opgaven het niveau van individuele gemeenten overstijgt. Binnen de gemeenschappelijke regelingen, en specifiek binnen de GR Gezondheid en zorg kiest de gemeente voor een eigen koers, daar waar deze regelingen gegeven de schaal van individuele gemeenten, mede tot doel hebben om kosten en risico's voor de betreffende taken met elkaar te delen. De gemeente kiest op een aantal vlakken voor een eigen koers, ook op beleidsvelden waar dit gezien de complexiteit van de vraagstukken, de financiële risico's en gebruikelijke inter-gemeentelijke solidariteit een afbreukrisico heeft. Zeker als de beperkte financiële investeringsruimte van de gemeente in beschouwing wordt genomen.

Advies B&A

De relatie met de buurgemeenten zal veranderen door de opschaling van de omliggende gemeenten. Dit brengt de gemeente Haren in een andere positie, waarbij invloed en gewicht zullen afnemen. Hier kan de gemeente niet veel aan veranderen, anders dan inzetten op de goede verstandhouding met de opgeschaalde gemeenten en bestuurlijke sensitiviteit (in de zin dat je gewild of ongewild een hindermacht kan worden, waarmee je prudent moet omgaan) in het agenderen en realiseren van de regionale opgaven.

7.2 Aanpak Beterr Haren

De gemeente heeft de intentie om in gezamenlijkheid met partners de opgaven van Haren aan te pakken.

Haren heeft, naar eigen zeggen, vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en ondanks haar kleinschaligheid altijd loyaal en actief geacteerd in samenwerkingsverbanden. Haren zal blijven inzetten op een goede verstandshouding met de opgeschaalde gemeenten en bestuurlijke sensitiviteit in het agenderen en realiseren van regionale opgaven. De gemeente realiseert zich dat een groot aantal van de bestaande overeenkomsten toch niet of niet in dezelfde vorm zal terugkeren; met name de kleine samenwerkingsverbanden. Hierbij heeft Haren de risico's, maar ook de kansen in beeld gebracht. Het wegvallen van oude samenwerkingsverbanden biedt immers wellicht ook nieuwe kansen. Een voorwaarde voor deze nieuwe relaties is echter wel dat de partijen wederzijds afhankelijk zijn. Eenzijdige afhankelijkheid leidt niet tot een goede samenwerking omdat de ene partij telkens het onderspit zal delven. Daarnaast stelt Haren dat de samenwerkingsverbanden effectief dienen te zijn, een heldere leverancier-klant relatie bevatten, actieve bijdragen te zijn bij samenwerking overleggen, verplaatsen in belangen van de ander, geven en nemen hoog in het vaandel staat en opereren vanuit gezamenlijk belang.

De consequentie van de nieuwe samenwerkingsconstellatie die zal ontstaan na de beoogde herindeling in Groningen met daarin een zelfstandige status van de gemeente Haren is dat de gemeente Haren extra zal moeten investeren in regionale samenwerkingsverbanden, zowel in capaciteit als in kwaliteit, zoals met extra ambtelijke en bestuurlijke inzet en een gedegen voorbereiding van vergaderingen.

7.3 Beoordeling B&A

1. Er zal een verschuiving plaatsvinden in de samenwerkingsverbanden, maar het aantal zal niet afnemen. Het aantal gemeenten neemt af, maar het aantal thema's waarop Haren zal willen samenwerken zal toenemen. Het karakter van de samenwerkingsverbanden zal verschuiven van operationeel uitvoerend naar strategisch. Met de huidige bestuurlijke en ambtelijke capaciteit zal het voor Haren een pittige kluit worden om in samenwerkingsverbanden een substantiële rol te spelen. Zeker op basis van de geschetste voorwaarden waarin intensivering centraal staat. Tevens heeft de gemeente in afnemende mate invloed op de inhoud, kwaliteit en kosten van de keuzen die in deze samenwerkingen worden gemaakt.
2. De gemeente was voorheen al regelmatig degene die het onderspit delfde; de gemeente is voor diverse voorzieningen afhankelijk is van haar burens. Als kleine gemeenschap kun je nu eenmaal niet alles zelf in huis hebben. De opbouw van deze relaties, of het voortbestaan ervan is onduidelijk. Voor de opgeschaalde gemeenten vervalt op een aantal terreinen de noodzaak tot samenwerking, kennis en kunde heeft men dan zelf in huis.
3. Ondanks de afhankelijkheid van Haren van buurgemeenten wordt Haren, door haar buurgemeenten en andere externe partners gezien als "arrogant, niet-loyaal en passief". Dit zorgt er mede voor dat de gemeenten in toenemende mate geïsoleerd raakt. De gemeente heeft op een aantal zaken altijd een eigen koers willen varen wat haar burens hen niet in dank af zullen nemen. Opvallend is dat de gemeente hierin blijkbaar wenst te persisteren gezien het citaat:

Een voorwaarde voor deze nieuwe relaties is echter wel dat de partijen wederzijds afhankelijk zijn. Eenzijdige afhankelijkheid leidt niet tot een goede samenwerking omdat de ene partij telkens het onderspit zal delven. Daarnaast stelt Haren dat de samenwerkingsverbanden effectief dienen te zijn, een heldere leverancier-klant relatie bevatten, actieve bijdragen te zijn bij samenwerking overleggen, verplaatsen in belangen van de ander, geven en nemen hoog in het vaandel staat en opereren vanuit gezamenlijk belang.
4. Daarnaast is er de ervaring dat gemeenten na een herindelingsproces de eerste jaren meer gericht zijn op de eigen, nieuwe gemeente. Dit zal zeker gelden voor de nieuwe gemeenten om Haren heen.

Tot slot lijkt het plan ten opzichte van de aangetroffen beelden in onze rapportage behoorlijk optimistisch. Welke partners zijn er nog over om een samenwerkingsverband mee te starten? Zijn er al contacten gelegd? Daarnaast zijn de acties in het plan niet concreet gemaakt en daarmee niet SMART geformuleerd. Welke stappen dienen er ondernomen te worden?