

Notitie voor B&W Ten Boer

1. Inleiding

Voor u liggen de resultaten van het onderzoek Model Ten Boer – Groningen. Tot dit onderzoek is door de gemeenteraad van Ten Boer besloten in zijn vergadering van 28 oktober 2004. Burgemeester en wethouders van Groningen hadden de medewerking aan het onderzoek reeds in de zomer van 2004 toegezegd.

Het onderzoek behelst het in kaart brengen van de haalbaarheid van een bestuurlijk model, waarbij Ten Boer als zelfstandige gemeente, maximaal haar taken uitbesteedt aan de gemeente Groningen. Hierin blijft Ten Boer verantwoordelijk voor het gevoerde beleid en voert zij de regie op de totstandkoming daarvan en de uitvoering.

Voor de uitvoering van het onderzoek is een projectorganisatie ingericht bestaande uit een stuurgroep, een projectgroep en vijf werkgroepen. Voor de samenstelling van de onderscheidene groepen wordt verwezen naar de bijlagen.

De projectorganisatie is op 14 december 2004 van start gegaan met een eerste bijeenkomst van de stuurgroep. Vervolgens zijn in januari 2005 de projectgroep en de onderscheidene werkgroepen aan de slag gegaan.

De resultaten van de werkgroepen ziet u terug in de bijlagen bij deze notitie.

2. Advies

De stuurgroep Model Ten Boer – Groningen adviseert uw college om:

- In principe in te stemmen met de in deze nota voorgestelde samenwerking tussen Groningen en Ten Boer;
- het uitbestedingsmodel Ten Boer- Groningen en het invoeringsplan vast te stellen;
- kennis te nemen van de bijlagen over gevoeligheidsanalyse, simulatie, financiële analyse, raamcontract en het advies over personeel en arbeidsvoorwaarden;
- de Ondernemingsraad te verzoeken uiterlijk 23 september over het voorstel advies uit te brengen;

Model Ten Boer - Groningen

Wat is het besluit?

Uit het onderzoek blijkt dat alle taken in principe kunnen worden uitbesteed aan de gemeente Groningen. Wettelijke belemmeringen zijn er niet, anders dan dat op het terrein van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), verplichte uitvoering binnen de gemeentegrens aan de orde is.

In het model wordt dan ook uitgegaan van de maximale uitbesteding, waarbij in Ten Boer slechts taken blijven die nodig zijn voor de strategische beleidsontwikkeling en regie op het proces, de ondersteuning hiervan en taken, die zo lokaal gebonden zijn dat zij niet zouden moeten worden uitbesteed. Het betreft dan zaken als openbare orde en veiligheid, brandweer, subsidies, apv-vergunningen, voorlichting, begroting/rekening.

In Ten Boer worden deze taken ondergebracht in de **Unit bestuursondersteuning**. Deze unit heeft als hoofdtak de ondersteuning van het bestuur, de ontwikkeling van de beleidsstrategie voor de gemeente op de lange termijn en het verstrekken van opdrachten tot verdere voorbereiding, uitwerking en uitvoering van het beleid door de gemeente Groningen.

Een omschrijving van de Unit bestuursondersteuning en de daarvoor opgenomen formatie treft u aan in de notitie Uitbestedingsmodel (bijlage I).

Wezenlijk onderdeel van het besluit is ook dat er in Ten Boer een frontoffice blijft, waar de inwoners van Ten Boer terecht kunnen voor de zaken met de gemeente. De frontoffice wordt bemenst door medewerkers, die in dienst zijn van de gemeente Groningen.

In de frontoffice zijn in ieder geval opgenomen: Burgerzaken, WMO/SoZa loket en loket VROM. Daarnaast zullen er voor het beheer van de openbare ruimte, medewerkers hun werkplek hebben voor de inbedding van de lokale component.

Conditie en randvoorwaarden

De uitbesteding van nagenoeg alle taken kan uiteraard niet zonder het hebben van goede afspraken, waaronder je dit doet. Er is het besef dat het een gezamenlijk avontuur is dat je niet moet voorzien van zodanige regels die een soepele werking in de weg staan, maar wel van condities en randvoorwaarden, zodat verantwoordelijkheden goed genomen kunnen worden. Het Model Ten Boer – Groningen vindt feitelijk zijn kaderstelling in de Raamovereenkomst. Hierin is geregeld hoe Ten Boer en Groningen als respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer in dit model staan. Er is bepaald wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze zaken geregeld worden als er sprake is van meningsverschillen.

Groningen neemt derhalve op zich om de, in de taakanalyse en financiële analyse beschreven, taken voor Ten Boer uit te voeren onder verantwoordelijkheid en regie van de gemeente Ten Boer. In de Raamovereenkomst zijn hiervoor de hoofdlijnen vastgelegd.

In Uitvoeringsafspraken dienen de verschillende werkprocessen en kwaliteitsnormen nader te worden uitgewerkt. Dit zal geschieden in de invoeringsfase van het model.

Hiervoor is al aangegeven dat er in Ten Boer een Unit bestuursondersteuning blijft die zich o.a. richt op de opdrachtverlening aan Groningen. Ook in de organisatie van de gemeente Groningen dient borging plaats te vinden van de coördinatie op dit model. Dit dient behalve bij (of namens) de gemeentesecretaris, uiteindelijk per betrokken dienst op directieniveau plaats te vinden.

Daarmee wordt niet alleen de interne procesgang binnen Groningen gewaarborgd, maar ook de afstemming met Ten Boer.

Invoeringsplan

Indien de colleges van Ten Boer en Groningen instemmen met dit Model, dan kan de gemeenteraad van Ten Boer voorgesteld worden ook in te stemmen en kan tot invoering van het Model Ten Boer – Groningen worden overgegaan.

Voor de invoeringsfase is ruim 1 jaar uitgetrokken. Invoering is integraal voorzien op 1 januari 2007.

Voor de uitvoering van het invoeringsplan wordt wederom voorgesteld met een projectorganisatie te werken. Een stuurgroep die verantwoordelijk is voor het invoeringsproces en zich bezighoudt met de communicatie. Een projectgroep die de contractonderhandelingen met Groningen doet en een tweetal werkgroepen, te weten:

Werkgroep Personeel:

- de opstelling van een Sociaal Statuut, waarin alle formele zaken met betrekking tot het personeel goed zijn vastgelegd.
- Uitwerken van functieboeken voor Ten Boer en Groningen, waarin de inpassing van het huidige personeel van Ten Boer een plek krijgt.
- Het voorbereiden van het (proces van totstandkoming van) het sociaal plan.
- Uitvoering van flankerend beleid.

Werkgroep Mandatering:

- De kader ontwikkeling en uitwerking van de werkprocessen en uitvoeringsafspraken en eventuele afronding van oude contracten.

Uiterlijk 1 juli 2006 dienen alle aspecten van de invoering doorlopen te zijn en dient voor het huidige personeel van Ten Boer duidelijk te zijn wat hun nieuwe werkplek is en waar deze zich bevindt.

3. Aanleiding

Bij de behandeling van de begroting 2003 in november 2002 heeft de gemeenteraad van Ten Boer zich uitgesproken over de toekomst van de gemeente. Het ambitieniveau, de gewenste dienstverlening, het financiële meerjarenperspectief, de constante uitbreiding van taken, de juridisering van de overheid, de lappendeken aan samenwerkingsverbanden, gekoppeld aan een klein en daarmee erg kwetsbaar apparaat, vormden de leidraad in de discussie. De criteria, die de gemeenteraad stelde met het oog op de toekomst, waren als volgt:

1. Zelfstandigheid als uitgangspunt.
2. Versterking van de identiteit van Ten Boer.
3. Groei van de hoofdkern.
4. Beperking kwetsbaarheid van de eigen organisatie.
5. Waarborgen van de kwaliteit van de organisatie.
6. Realisering van maximale efficiëntie in de bedrijfsvoering.

Hierbij is het college tot de conclusie gekomen dat er geen bestaande concepten zijn die passen bij de situatie in Ten Boer. Een nieuw concept "Model Ten Boer-Groningen" komt wel tegemoet aan de door de raad geformuleerde criteria. De inzet is om, met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid en eigen opdrachtgeverschap, de kwaliteit en efficiëntie van de taakuitvoering van onze - relatief kleine - gemeente, te garanderen door uitbestedingsafspraken te maken met de gemeente Groningen, waarbij de raad de directe zeggenschap houdt over het gemeentelijke takenpakket. Daarmee blijven de zelfstandigheid en eigen identiteit van Ten Boer behouden.

4. Wat zijn de argumenten (voor en tegen)?

Het model voorziet in behoud van zelfstandigheid van de gemeente Ten Boer. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de voordelen van een kleine zelfstandige gemeente, te weten;

- Een zelfstandig democratisch gelegitimeerd bestuur met een geringe afstand tussen burger en bestuur en behoud van de eigen identiteit.

Daarnaast kan naar verwachting in het model invulling worden gegeven aan de voordelen die genoemd worden bij gemeentelijke herindelingen, te weten:

- Vergroten bestuurskracht
- Verhoging van de kwaliteit van dienstverlening

- Beperking van de kwetsbaarheid van de organisatie
- Beheersing en reductie van de kosten

Als nadeel is te benoemen de te verwachten complexe aansturing van de processen, waarbij afstemming en coördinatie tussen Ten Boer en Groningen van belang zijn.

Verder zijn er feitelijk geen echte nadelen te benoemen. Wel is het zo dat er in het proces een aantal risico's te benoemen zijn die uiteindelijk als nadelen betiteld zouden kunnen worden. De schaalverschillen tussen Ten Boer en Groningen maken ook dat er sprake is van grote cultuurverschillen. Dit heeft het risico in zich dat het belang van iets voor Ten Boer, door Groningen niet wordt gezien of anders gezegd onvoldoende prioriteit krijgt.

Verder zijn er in de gevoeligheidsanalyse (in de Lagerhuis discussie) vanuit een negatief scenario een aantal bedreigingen benoemd, zoals;

- In hoeverre heeft de gemeente Ten Boer straks nog echt de vrijheid om te kiezen voor ander beleid dan de gemeente Groningen?
- Of heeft het model in zich dat er sprake is van nagenoeg volledige afhankelijkheid, vanwege de gedwongen winkelnering.
- Met andere woorden is er straks nog wel sprake van een zelfstandige gemeente Ten Boer?

De simulatie en de gevoeligheidsanalyse hebben de overtuiging gegeven dat de risico's er weliswaar zijn, maar dat ze ook goed hanteerbaar te maken zijn. In het model en de daaraan gekoppelde raamovereenkomst worden de risico's geminimaliseerd. De overeenkomst wordt voor onbepaalde tijd aangegaan, maar kent een evaluatie na 6 jaar. Op dat moment is voor beide gemeenten de mogelijkheid om te besluiten niet verder te gaan met de samenwerking. Uiteraard zal het niet eenvoudig zijn om hier in de praktijk een goede invulling aan te geven zonder grote (financiële) consequenties, maar onmogelijk is het zeker niet.

5. Hoe staan betrokkenen er tegenover?

De resultaten van de onderscheidene werkgroepen zijn in diverse geledingen getoetst. Zo is er op 23 en 24 mei jl. een simulatie gehouden, waarin praktijksituaties zijn nagespeeld die verwacht kunnen worden in het model.

De simulatie heeft een aantal leerpunten opgeleverd die zoveel als mogelijk meegenomen zijn in de verdere uitwerking. De deelnemers aan de simulatie hebben inzicht gekregen in mogelijke werksituaties in de toekomst en vastgesteld dat er potentie in het model zit. Hierbij dient zeker opgemerkt te worden dat de afstand, overigens op een zeer hanteerbare manier, tussen het bestuur van Ten Boer en de uitvoerende organisatie toe zal nemen.

De Gevoeligheidsanalyse is op 21 juni en 28 juni jl uitgevoerd. Hierin zijn de uitkomsten getoetst op **uitvoerbaarheid**, **aanvaardbaarheid** en **haalbaarheid**.

Deelnemers aan de Gevoeligheidsanalyse waren de leden van de werkgroep Gevoeligheidsanalyse, de stuurgroep en de projectgroep.

Als conclusie kan worden vastgesteld dat het Model Ten Boer – Groningen, uitvoerbaar, aanvaardbaar en haalbaar is. Deze conclusie is eensluidend voor alle deelnemers aan de gevoeligheidsanalyse.

Dit betekent dat gezegd kan worden dat alle betrokkenen bij het onderzoek positief staan tegenover het model. Uiteraard dienen er nog adviezen te worden ingewonnen bij de verschillende ondernemingsraden in zowel Ten Boer als in Groningen.

6. Wat zijn de financiële consequenties?

Naast beperking van de kwetsbaarheid van de eigen organisatie en behoud van de kwaliteit van dienstverlening is een mogelijke kostenbesparing een belangrijk uitgangspunt geweest voor het onderzoek.

Als uitgangspunt hiervoor is in de eerste stuurgroepvergadering het adagium “Het mag Groningen niks kosten en het moet Ten Boer structureel voordeel opleveren” als uitgangspunt geformuleerd.

Uit de financiële analyse kan de conclusie getrokken worden dat het model voor de gemeente Groningen geen meerkosten heeft voor haar organisatie en dat er een significante besparing voor Ten Boer is te realiseren. Dit is te verklaren door de schaalvoordelen van de organisatie van Groningen die op een aantal terreinen behoorlijk meespelen. Daaruit volgt ook dat er op het vlak van leidinggevend en een significante besparing voor Ten Boer is, aangezien de overdracht geen gevolgen heeft voor de leidinggevend en in Groningen.

Op dit moment is de analyse dat er ± €200.000 voordeel voor de gemeente Ten Boer zit in het model. Een voordeel dat ook noodzakelijk is om voor Ten Boer de ruimte te behouden voor het ontwikkelen en voeren van nieuw beleid. Hierbij dient opgemerkt te worden dat daarin een reserve voor projecten en nieuw beleid is opgenomen ad €100.000. En dat er nog geen nadere onderhandelingen hebben plaatsgevonden over de te hanteren prijs. Het gaat hierbij om overeenstemming over een totaal pakket. Voorkomen moet worden dat de suggestie ontstaat dat het om een optelsom van gedetailleerde afspraken gaat. De meerwaarde van het model ligt in het samenhangend totaal model Ten Boer- Groningen. Er is het bewustzijn dat een ander uitgangspunt het model geen recht doet en niet duurzaam houdbaar is.

De voordelen voor de gemeente Groningen bevinden zich meer op het immateriële vlak. Het gemeentebestuur van Groningen wil een gemeente zijn die gekend wordt als een goede buur.. Bovendien biedt het gekozen model in potentie ook voor Groningen financiële voordelen. Ten Boer betaalt immers voor het werk dat Groningen doet, maar dat werk moet Groningen ook voor zich zelf vaak al doen (b.v. beleidsontwikkeling op grond van landelijke wetgeving). De overhead van Groningen wordt meer rendabel. Het model zal in een aantal gevallen bovendien weinig meerwerk opleveren voor Groningen. Het is meer van hetzelfde, maar het biedt een plus in de vertaling van het werk naar een heel andersoortige gemeente.

De invoering van het Model Ten Boer – Groningen zal ook de nodige kosten met zich meebrengen. Dit zijn incidentele kosten. De precieze omvang daarvan is nu nog niet vast te stellen, maar u moet daarbij denken aan kosten voor het beëindigen van de automatiseringsovereenkomst met Bedum, desintegratiekosten en eventuele kosten voor flankerend beleid.

De omvang zal in de loop van 2006 duidelijk worden, in ieder geval moet deze in beeld zijn als de definitieve ondertekening van het contract aan de orde is, i.c. 1 juli 2006. Voorlopige schattingen maken dat de omvang hiervan overzichtelijk en op te vangen zijn.

Ook de implementatie van het model vergt de nodige middelen. Naast externe ondersteuning in de verdere uitwerking van de uitvoeringsafspraken en het vervolmaken van het model, zal er ook de nodige ondersteuning benodigd zijn voor een zorgvuldige inpassing van het personeel. Daarnaast dienen er ook nu weer de nodige eigen uren ingezet te worden, zowel in Ten Boer als in Groningen. Bezien wordt of voor de kosten van de implementatie subsidie te verkrijgen is.

7. Hoe wordt gecommuniceerd over het besluit?

De besluitvorming in de colleges van 12 juli a.s. moet gecommuniceerd worden naar het personeel van beide gemeenten. Dit zal geschieden door een korte nieuwsbrief. Daarin moet wel het voorbehoud gemaakt worden in verband met het nog te volgen traject van medezeggenschap en besluitvorming door de gemeenteraad van Ten Boer.

Naast informatie aan het personeel is het wenselijk dat een gezamenlijk persbericht uitgaat van de colleges. Desgewenst is actieve benadering van de media door het geven van een persconferentie te organiseren. Dit behoeft dan wel goede afstemming over de locatie en de deelnemers.

In verband met een eventueel te houden oriënterende bespreking in de gemeenteraad van Ten Boer zal ook gekeken worden of er een publieksversie opgesteld kan worden, die in ieder geval naar de verenigingen van Dorpsbelangen en andere maatschappelijke instellingen gezonden kan worden en eventueel huis-aan-huis verspreid.

8. Bijlagen:

De volgende stukken behoren integraal bij deze notitie:

- Notitie uitbestedingsmodel (incl processchema)
- Invoeringsplan Model ten Boer – Groningen

Bijlagen:

- Inventarisatie werkgroep Taakanalyse
- Financiële analyse Uitbestedingsmodel
- Concept- Raamcontract
- Advies werkgroep Personeel en Arbeidsvoorwaarden
- Rapportage Gevoeligheidsanalyse
- Rapportage Simulatie

Projectorganisatie Model Ten Boer - Groningen

Stuurgroep:

Burgemeester Rika Pot, voorzitter
Wethouder Reint Jurjens
Wethouder Janny Zwerver
Henk Bakker, loco-secretaris Groningen
Siewert Pilon (bsd Groningen)
Geert Heiminge, projectleider
Harry ter Braak (wagenaarhoes)

Werkgroep Taakanalyse:

Ben van Deel (voorzitter)
Jan Martini (SOW)
Henny Bakker (BIZ/POA)
Ronald Klaassen (Ruimte)
Henk Langeveld (Ruimte buitendienst)
Harry Kruize (Fin)
Marcel Bloemkolk (bsd Groningen)
Harry Scholtens (prov. Groningen)
René Hooijdonk (WagenaarHoes)

Werkgroep Personeel en arbeidsvoorwaarden:

Janny Landman (voorzitter)
Johan Bulthuis (BIZ/POA)
Henk Bos (Staf)
Clazina Karsdorp (SOW)
Yvonne Verhagen (MD Groningen)
Pauline van 't Zelfde (WagenaarHoes)

Werkgroep Simulatie

Harry ter Braak (voorzitter)
Siewert Pilon
Geert Heiminge
Margreet Schellekens
Roelof Bosma
Guido von Grumbkow

Projectgroep:

Geert Heiminge, projectleider
Ben van Deel
Janny Landman
Margreet Schellekens
Roelof Bosma
Siewert Pilon
Harry ter Braak
Harry Scholtens (prov. Groningen)
Pauline van 't Zelfde

Werkgroep Uitbestedingsmodel:

Margreet Schellekens (voorzitter)
Eelco de Haan (Ruimte)
Jantina van den Broek (SOW)
Koos van der Goot (Fin)
Henk Bos (Staf)
René Hooijdonk
Siewert Pilon (bsd Groningen)
Harry Scholtens

Werkgroep Gevoeligheidsanalyse

Roelof Bosma (voorzitter)
Freek van der Ploeg (staf)
Ineke Zuidema (Ruimte)
Jan Jaap Bouwman (SOW)
Siewert Pilon
Pauline van 't Zelfde
(Geert Heiminge ad-hoc)