

Nota van bevindingen

Harlingen in Balans



Prof. dr. Michiel Herweijer

Mr. dr. Jan R. Lusing

Carmen Merkon

1-2-2022

1 Inhoud

2	Vraagstelling en aanpak	3
3	Financiën	5
4	Personeel.....	9
5	Bestuurlijke verhoudingen	12
6	ICT	15
7	Monumentenbeleid.....	18
8	Jeugdzorg	22
9	Klantcontact	26
10	Participatiewet	28
11	Tot besluit	30
12	Bijlagen.....	31
	Schriftelijke bronnen.....	31
	Benchmarks.....	32
	Documenten	32

2 Vraagstelling en aanpak

In de tweede week van september 2021 heeft de Rekenkamercommissie van de gemeente Harlingen aan de Stichting voor Beleidsanalyse en Bestuursondersteuning (in Winsum, provincie Groningen) opdracht verleend een scan uit te voeren naar de actuele bestuurskracht van de gemeente Harlingen. De vraagstelling daarbij is:

“hoe verhoudt het huidig functioneren van de zelfstandige gemeente Harlingen zich tot de criteria die de Minister van Binnenlandse Zaken in 2019 in haar beleidskader herindeling als uitgangspunt heeft geformuleerd bij het beoordelen van voorstellen om gemeenten te laten fuseren?”

Het feitenonderzoek dat ter beantwoording van deze vraag werd ondernomen, is gestart in oktober 2021 met de bestudering van openbare documenten. De nadruk lag op de raadsagenda van de kalenderjaren 2020 en 2021. Daarnaast werden relevante, landelijke benchmarks geraadpleegd, zoals onder meer: findo.nl, waarstaatjegemeente.nl, personeelsmonitor A&O-fonds, verkiezingsuitslagen.nl en andere landelijke benchmarks. Ook kon gebruik worden gemaakt van gemeentelijk Rekenkameronderzoek dat in naburige gemeenten is uitgevoerd. Met behulp van deze benchmarks werden relevante gemiddelden (normen) gevonden met behulp waarvan het presteren van de gemeente Harlingen kan worden vergeleken met de gemiddelde prestatie in vergelijkbare gemeenten.

Bij het beschrijven van het actuele functioneren van de gemeente Harlingen werden acht taakvelden gekozen. Vier van deze taakvelden hebben betrekking op de ondersteuning van de gemeentelijke dienstverlening aan de burgers door het voorzien in toereikende middelen. Vier middelen werden verkend: financiën, bestuur, personeel en automatisering. Hiermee wordt een groot deel van het interne management afgedekt.

De kern is echter de dienstverlening van de gemeente richting haar inwoners. Deze beleidsvoering is het primaire proces van een gemeente. Hier doet zich het probleem voor dat een moderne gemeente op veel terreinen diensten aan burgers verleent: in andere termen, beleidsprestaties levert op diverse terreinen. Het is in het bestek van een kortlopend onderzoek niet mogelijk al deze taakvelden in de beschouwing te betrekken. Er moet een keuze worden gemaakt.

In dit feitenrapport wordt gerapporteerd over de beleidsprestaties op het terrein van:

- monumentenzorg,
- jeugdzorg,
- sociale bijstand en
- klantcontact (met name ten aanzien van paspoorten, parkeervergunningen en rijbewijzen).

Met deze vier beleidssectoren wordt een belangrijk deel van de gemeentelijke beleidsuitgaven gedekt. Twee van deze taken voert de gemeente volledig in eigen regie uit: monumentzorg en het klantcontactcentrum. De twee andere taken voert de gemeente uit in samenwerking met andere gemeenten: de jeugdzorg en de participatiewet.

Nadat deze onderzoeksopzet op 2 november 2021 aan het college van burgemeester en wethouders is toegelicht, is ook gestart met het tweede onderdeel van het feitenonderzoek: een gespreksronde. Met de ondersteuning van het bestuurssecretariaat van de gemeente is het mogelijk gebleken om per taakveld met tenminste twee deskundigen uit de gemeente een gesprek te voeren (zie: bijlage 1). In de voorbereiding van deze gesprekken werden van te voren vijf vragen aan de respondent toegezonden die gelet op het documentenonderzoek relevant bleken. Van deze zestien gesprekken werd een verslag gemaakt. Dit verslag is aan de gesprekspartners voorgelegd. Bijna alle gesprekspartners hebben op deze verslagen gereageerd met correcties, maar ook met aanvullingen en soms nieuwe documenten. In deze Nota van Bevindingen wordt dus gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- openbare documenten zoals deze zijn aangeboden aan de gemeenteraad
- openbare benchmarks
- zestien interviews met bestuurders, politici, medewerkers en vrijwilligers van de gemeente Harlingen.

Deze Nota van Bevindingen bevat feitelijke constatering. De conclusies worden neergelegd in een Bestuurlijk Rapport. Op 7 januari 2022 is een eerste versie van deze Nota van Bevindingen voor een ambtelijke feitencheck voorgelegd aan alle 16 respondenten. Op 24 januari 2022 werden diverse correcties ontvangen. De van de gemeente ontvangen correcties zijn in deze definitieve Nota van Bevindingen verwerkt.

3 Financiën

In discussies over de zelfstandigheid van een gemeente wordt altijd aandacht besteed aan de financiële positie van de beoordeelde gemeente.¹

Inkomsten per inwoner

Nemen we de begroting 2022 tot uitgangspunt, dan zijn de inkomsten per inwoner in de gemeente Harlingen relatief hoog.

Gemeente	Waadhoeke	Súdwest Fryslân	Gemiddelde gemeenten 10.000-20.000 inwoners	Harlingen
Inkomsten per inwoner	€ 2.930,-	€ 3.191,-	€ 2.588,-	€ 4.140,-

Bron: Findo.nl

Bij de interpretatie van dit gegeven moet worden bedacht dat het progressieve schaafeffect rond de eeuwwisseling uit de Financiële Verhoudingswet is verwijderd²: dus een grotere gemeente – uitgezonderd de Grote Vier – ontvangt per inwoner geen grotere rijksbijdrage.

De gemeente Harlingen telt veel oude, historische woningen. Er is een hoge adressendichtheid per kilometer (de indicator voor stedelijkheid). De gemeente heeft veel kaden, sluisen, bruggen en watergangen. Ook telt mee dat deze kleine, compacte gemeente een centrumfunctie vervult voor het ommeland dat tot twee buurgemeenten behoort. Deze centrumgemeentefunctie wordt binnen de verdeelmaatstaven van het Gemeentefonds positief gehonoreerd. Historisch gezien, wordt in Harlingen een relatief groot beroep gedaan op sociale voorzieningen. Ook daarvoor bevat de Financiële Verhoudingswet een vergoeding (een verfinjning).

Wat de eigen inkomsten betreft, kan de gemeente Harlingen bogen op relatief hoge inkomsten uit de parkeergelden bij de veerboot naar de eilanden. Ook de dividenduitkering uit de verzelfstandigde Port of Harlingen is van belang. De bedrijven in de industriehaven dragen over hun daar gelegen vastgoed de nodige OZB af. Ten aanzien van de door het rijk

¹ Michiel Herweijer, *Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling*, Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, april 2019, pp.15-25.

² Aan het begin van deze eeuw leverde een samenvoeging van gemeenten nog een financieel voordeel op door hogere bedragen per inwoner als de gemeente in een hogere inwonergrootteklasse viel. Dit 'progressie'-effect is uit de Financiële Verhoudingswet gehaald. Zo resulteerde indertijd de fusie van de gemeente Súdwest-Fryslân in een lager bedrag aan de inkomstenkant na de fusie, dan de optelsom van de inkomsten van de vijf samenstellende gemeenten voor de fusie. Voor sommigen kwam dat toen als een verrassing. Maar het was al voorspeld in een begrotingsscan die indertijd was uitgevoerd door het Ministerie van BZK.

voorgenomen aanpassing van de Financiële Verhoudingswet in 2023, behoort Harlingen – naar thans wordt aangenomen - niet tot de nadeelgemeenten.

De begrotingspost Sociaal Domein (programma 7)

In het bestuursakkoord 2018-2022 (p.7) staat: “*de gemeente werkt voortdurend aan een transparante begroting*”. In de programmabegroting 2022 wordt voor het programma Sociaal Domein een bedrag vrij gemaakt van ruim 27 miljoen euro. Dit is 42% van de voor dat jaar geraamde uitgaven. Het programma Sociaal Domein is het meest omvangrijke programma op deze begroting. Het bevat de uitgaven ten behoeve van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Organisatorisch gezien bevat het programma de gemeentelijke bijdrage voor de exploitatie van de Dienst SoZaWe Noord-West-Friesland maar ook de gemeentelijke bijdrage voor de exploitatie van de sociale werkvoorziening zoals deze wordt gecoördineerd door de sociale werkvoorziening Friesland-West. De volume- en de prijsontwikkelingen op de onderscheiden onderdelen van deze zeer omvangrijke en brede uitgavenpost, worden in dit programma niet nader onderscheiden. Overigens worden ook bij de andere programma’s de begrote uitgaven niet nader uitgesplitst. De raad stelt per programma het totaal van de kosten en de baten vast. In het overzicht van baten en lasten 2022 (p.129) worden de uitgaven op het sociale domein overigens wel zonder verdere toelichting uitgesplitst in de posten genummerd: 7.6610 tot en met 7.6682.³

De wethouder streeft naar meer grip op de kostenontwikkeling in de jeugdzorg en in de wet op de maatschappelijke ondersteuning.⁴ Mede gelet op de betekenis die de raad en het college terecht toekennen aan een verantwoorde en beheerste besteding van de gelden in het Sociale Domein, is het niet nader uitsplitsen van deze omvangrijk en divers samengestelde begrotingspost niet goed verdedigbaar. Een dergelijk brede begrotingspost komt – ons inziens - de autorisatie, de sturing en de verantwoording niet ten goede.⁵

De beide intergemeentelijke samenwerkingsverbanden leveren conform artikel 67 WGR hun definitieve begroting voor 1 augustus in bij de deelnemende gemeente Harlingen. Dus het is in de tijd gezien zeker mogelijk dit onderdeel van de programmabegroting nader te specificeren. Overigens worden de rekeningen en de begrotingen van de beide

³ Dit overzicht van baten en lasten per taakveld wordt voorgeschreven door het BBV. Het is als bijlage bij de begroting opgenomen.

⁴ Najaar 2021 werden aan de raadsleden twee factsheets aangeboden met informatie over de volume- en prijsontwikkeling op het vlak van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.

⁵ De informatie in dit begrotingsprogramma is in belangrijke mate afhankelijk van de vaststelling van de begroting van de Dienst SoZaWe Noordwest Friesland en de sociale werkvoorziening Friesland-West. De begrotingen van deze twee samenwerkingsverbanden worden conform de regeling in de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen reeds in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar aan de raad voor een zienswijze voorgelegd. Dus tijdig om deze op te nemen in de eigen gemeentebegroting, zoals ook de bedoeling is van de wetgever.

intergemeentelijke samenwerkingsverbanden direct na ontvangst aan de raad aangeboden ter beoordeling (maar niet ter vaststelling).⁶

Financiële kengetallen (jaarrekeningen)

	solvabiliteit		benutte belastingcapaciteit		netto schuldpositie	
	2014	2019	2014	2019	2014	2019
Harlingen	37,8%	30,6%	82,6%	87,2%	42,1%	74,1%
Waadhoeke	37,2%	36,0%	78,8%	102%	47,8%	33,0%
Súdwest Fryslân⁷	23,5%	15,7%	93,9%	99,1%	83,7%	62,1%
Gemeenten 10.000 tot 20.000 inwoners		39,9%		106,1%		36,8%

Bron: Findo.nl

Een financieel gezonde gemeente heeft een eigen vermogen van tenminste 30% van het totaal van de uitstaande schulden.⁸ In 2019 voldoet Harlingen aan deze norm. Blijkens de jaarrekening over 2020 is de solvabiliteit over dat jaar hoger, en wel: 34,7%.⁹ Dit is een behoorlijke verbetering ten opzichte van 2019. De tendens voor de periode 2014-2019 is, zoals bovenstaande tabel laat zien, dalend.

Een financieel gezonde gemeente heeft nog een zekere ruimte (tien procent) om de lokale belastingen te verhogen. De gemeente Harlingen heeft die ruimte nu nog wel. Maar de trend is negatief. Er werd de afgelopen vijf jaar, zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, een groter beslag gelegd op de lokaal aanwezige belastingcapaciteit.

De gemeente Harlingen heeft in de afgelopen jaren meer schulden op zich genomen ten opzichte van de lopende exploitatie. Volgens de jaarrekening 2020 was de netto schuld in dat jaar¹⁰ echter afgenomen naar 58,43%. Als kritische grens wordt in het financiële toezicht 90% gehanteerd. Gegeven de huidige lage rentestanden, lijkt de huidige netto-schuld geen probleem. Mochten de rentestanden sterk stijgen dan kan de netto-schuld een risico

⁶ De raad kan de begroting van deze intergemeentelijke samenwerkingsverbanden niet vaststellen: wel kan de raad een zienswijze indienen.

⁷ Mede gelet op deze zwakke solvabiliteit hebben DS van Fryslân begin december 2021 besloten SWF voor het kalenderjaar 2022 onder preventief toezicht te plaatsen.

⁸ E. Gerritsen en Maarten A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen, maart 2002, p.13-15; en E. Gerritsen en Maarten A. Allers, *Decentrale overheden in balans: een atlas voor de vermogensposities van decentrale overheden*, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

⁹ Gemeente Harlingen, jaarstukken 2020, p.71.

¹⁰ Jaarstukken 2020, p.70.

gaan vormen. In 2014-2019 was de gemeente Harlingen geneigd meer leningen af te sluiten.

Een vierde kengetal dat door het Rijk bij de beoordeling van de financiële gezondheid van een gemeente wordt betrokken, zijn de risico's in het grondbedrijf. De risico's in de grondexploitatie van Harlingen zijn laag: en ook lager dan het gemiddelde van gemeenten met tussen 10.000 en 20.000 inwoners.¹¹

Per saldo is de financiële situatie van Harlingen gunstig. Op twee van de vier besproken kengetallen is de tendens (de ontwikkeling) negatief.

Overige opmerkingen

Tot de Governance op het financiële vlak behoren ook: de auditcommissie, de rekenkamer, de accountantscontrole, het provinciale toezicht op een sluitende en tijdige begroting, en het uitvoeren van 213a-onderzoek.¹²

Er is geconstateerd dat op aandachtspunten van de accountant actie volgt.¹³ Zo heeft de accountant bij herhaling gemeld dat te veel taken bij één persoon rusten. Het duurt soms even voordat de gewenste functiescheiding wordt gerealiseerd. Dit werd bij de Port of Harlingen bijvoorbeeld opgelost door het Havenschap te verzelfstandigen.

Positief is dat de auditcommissie met regelmaat bijeenkomt en betrokken wordt bij de beoordeling van de jaarrekening en de begroting. Positief is natuurlijk ook dat de rekenkamercommissie jaarlijks een rapport uitbrengt en aan de raad presenteert.

Een minpunt is wel dat het college over het algemeen wel de aanbevelingen van de rekenkameronderzoeken ter harte neemt, maar niet documenteert in hoeverre deze aanbevelingen tot actie hebben geleid. Een terugkoppeling over de uitvoering van de overgenomen aanbevelingen (in de vorm van een toezeggingenlijst aan de raad) ontbreekt nog.

¹¹ Volgens www.Findo.nl bedraagt het risico in de grondexploitatie 3,2% (gelet op de jaarrekening) van 2019, terwijl die risico in gemeenten van vergelijkbare omvang in dat jaar wordt geraamd op 7,1%. Hier geldt als norm hoe lager, des te beter.

¹² In de raadsinformatiebrieven wordt zo nu en dan melding gemaakt van de bevindingen uit 213a onderzoek in opdracht van het college. De resultaten van de 213a-onderzoeken worden niet naar de Rekenkamercommissie gestuurd. Dit is wel zo door de wetgever voorgeschreven: 213a, derde lid, Gemeentewet.

¹³ Zo is na de signalering door de accountant dat de externe inhuur mogelijk niet voldeed aan de normen van Europese aanbesteding, de procedure herzien en afgesproken dat bureau inkoop in alle gevallen wordt geraadpleegd.

4 Personeel

In discussies over herindeling worden vaak termen gebruikt als: tekortschietende functiescheiding, kwetsbaarheid, multitasking (een-pitters), duizendpoten. Daarnaast spelen in de discussie ook andere thema's zoals: omvangrijke inhuur externen, moeite om vacatures vervuld te krijgen en het zijn van regiegemeente (dus uitbesteding aan particuliere aannemers en samenwerkingsverbanden).

Formatie

Kalenderjaar 2020	Aantal personen	Per 1.000 inwoners	Aantal f.t.e.	Per 1.000 inwoners
Harlingen	150	9,5	126	8,0
Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners		8,2		6,9
Alle gemeenten		9,8		8,7

Bron: A&O fonds, Personeelsmonitor gemeenten, 2020

Uit bovengenoemde benchmark komt naar voren dat de gemeente Harlingen over een ruimere formatie beschikt dan gemeenten met een vergelijkbaar inwonertal. Er moet niet alleen worden gekeken naar de verhouding tot het aantal inwoners maar ook naar de verhouding tot het aantal en de zwaarte van de taken. Gelet op de hogere uitkering uit het Gemeentefonds mag worden aangenomen dat Harlingen ook relatief veel dan wel zwaardere taken heeft. Dit kan een omvangrijkere formatie rechtvaardigen.¹⁴

De gemiddelde leeftijd van het personeel in Harlingen (49,2 jaar) ligt een jaar boven de gemiddelde leeftijd van personeel in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (48,3 jaar). In Harlingen is de leeftijdscategorie personeelsleden tussen 45 tot 55 jaar omvangrijk (37%, in vergelijking tot 28% in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners). Het ziekteverzuim in de gemeente Harlingen lag in 2020 (met 4,9%) net iets onder het gemiddelde van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (5,2%).

Externe inhuur

Kalenderjaar 2020	Uitgaven aan externe inhuur in procenten van de loonsom	Begrote opleidingskosten per medewerker	Feitelijk bestede opleidingsuitgaven per medewerker
Harlingen	34,5%	1.409, - euro	668, - euro
Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners	18,8%	1.003, - euro	790, - euro

Bron: A&O fonds, Personeelsmonitor gemeenten, 2020

¹⁴ Tegelijkertijd moet worden bedacht dat de gemeente Harlingen de nodige wettelijke taken heeft uitgevoerd. Met name in het sociale domein.

De externe inhuur door de gemeente Harlingen is behoorlijk hoog wanneer we dit vergelijken met de externe inhuur door gemeenten van vergelijkbare omvang.¹⁵ In een van de interviews wordt gesteld dat de gemeente Harlingen beschikt over 50 externen (25%).¹⁶¹⁷

Het Harlinger Rekenkamerrapport Externe Inhuur (2014) bevat gegevens over de omvang van de externe inhuur in de jaren 2010-2012. In deze periode varieerde externe inhuur tussen de 9% en 13%. We concluderen dat de omvang van de externe inhuur sindsdien fors is toegenomen (tenminste verdubbeld).

In zijn managementrapportage juni 2021 merkt de accountant op dat bij de inhuur van externen niet altijd de afdeling inkoop wordt ingeschakeld. De accountant vermoedt dat bij deze inhuur niet altijd conform de Europese aanbestedingsregels wordt gehandeld. Uit interviews is naar voren gekomen dat dit aandachtspunt recent met voortvarendheid is aangepakt.¹⁸

Op tenminste een onderdeel in de organisatie doet zich het probleem voor dat externen namens de gemeente Harlingen opdrachten geven aan ingehuurde dienstverleners die deze opdrachten op basis van een DVO met de gemeente Harlingen uitvoeren.

Opleidingen

In het bestuursakkoord 2018-2022 staat dat het college wil investeren in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie (p.4). We kunnen vaststellen dat er in Harlingen relatief ruime financiële mogelijkheden zijn gecreëerd om opleidingen te volgen. Tegelijkertijd kunnen we constateren dat maar beperkt van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt (althans in 2020). Hierbij moet worden bedacht dat 2020 het eerste jaar was waarbij het personeel werd geconfronteerd met de nodige beperkingen als gevolg van Corona.

Overige opmerkingen

Harlingen is een compacte gemeente waardoor het contact tussen gemeentebestuur en bewoners aan kwaliteit kan winnen. Tegelijkertijd wordt gesteld dat een groeiend deel van

¹⁵ De relatieve omvang van de externe inhuur in de buurgemeente Sudwest-Fryslan, bedroeg in 2019 (volgens de jaarstukken) 16% van de totale salarissom. Dat is beduidend minder dan in Harlingen. Zie: Rekenkamer Sudwest-Fryslan, *Inhuur van derden*, Sneek, oktober 2021, p.11.

¹⁶ Op rijksniveau geldt de zogeheten Emile Roemers norm: het personeelsbestand van het rijk mag niet meer dan 10% uit externen bestaan. Deze norm geldt niet voor de gemeentelijke overheid. Het A&O-fonds voor gemeenten hanteert een norm van maximaal 18%.

¹⁷ In het sociaal jaarverslag 2019 wordt vermeld dat er 69 externen bij de gemeente werkzaam waren in 2019.

¹⁸ Uit onderzoek van de rekenkamercommissie Alkmaar komt naar voren dat na een fusie het aantal externen fors verminderde: Rekenkamercommissie Alkmaar, 2017, *Het beste van stad en land?*

het ambtelijke personeel niet in de gemeente Harlingen woont en als gevolg daarvan ook minder goed bekend is met wat er in de samenleving leeft.¹⁹

In diverse gesprekken wordt benadrukt dat de lijnen in de gemeente kort zijn en dat er een grote bereidheid is om bij ziekte taken van elkaar over te nemen. Die bereidheid is ten dele terug te voeren op een goede en open werksfeer. Toch moet worden opgemerkt dat het personeel op meerdere locaties gehuisvest is en dat de spreekwoordelijke wandelgangcoördinatie soms toch een wandeling buiten het gebouw met zich mee brengt. De gescheiden huisvesting bevordert de wandelgangcoördinatie niet.

In een gesprek met het hoofd van de afdeling personeelszaken hoorden we dat de gemeente Harlingen in haar personeelswerving meer aandacht gaat besteden aan de buitengewoon aantrekkelijke werkomgeving: open zee, haven, terrassen, horeca, historie, toerisme en monumenten.

De regiegemeente Harlingen beschikt over relatief veel personeel, zeker als we rekening houden met het feit dat substantiële delen van het takenpakket zijn uitbesteed: FuMo, Dienst SoZaWe, SDF, Werkvoorziening Fryslan-West, team IT SWF. De medewerkers hebben toch de beleving dat ze hard moeten werken. Wellicht speelt bij deze perceptie mee: deeltijd²⁰, veel externen, gespreide huisvesting over tenminste vier locaties en niet altijd goed functioneren van communicatie tussen frontoffices (de balie, het wijkteam) en backoffices. Een en ander vraagt nader onderzoek dat buiten het bestek van deze scan valt, maar een verbeterde interne taakverdeling ligt meer voor de hand dan verdere uitbreiding van de formatie.

Per saldo is de personele formatie niet ongunstig. De gemeente kan beschikken over een relatief ruime formatie (althans in vergelijking met andere gemeenten van vergelijkbare omvang).

¹⁹ Deze constatering berust op twee interviews. Het is overigens een landelijke tendens dat ambtenaren na het verwerven van een functie in gemeenteland niet naar deze gemeente plegen te verhuizen. Hieraan liggen allerlei oorzaken ten grondslag die buiten het kader van deze scan vallen.

²⁰ Volgens het sociaal jaarverslag 2019 werkt 49% van de medewerkers in deeltijd.

5 Bestuurlijke verhoudingen

Bij discussies over herindeling wordt soms gewezen op de moeilijke bestuurbaarheid van de betreffende gemeente. Er wordt dan stilgestaan bij een mogelijk tekort aan bestuurlijke stabiliteit.²¹

Fragmentatie

De gemeenteraad van Harlingen telt 19 zetels. Dit correspondeert met het inwonertal van ruim 15.000 inwoners. Bij de raadsverkiezingen van maart 2010, 2014 en 2018 haalden **negen** politieke partijen de kiesdrempel. Als we dit vergelijken met het landelijke gemiddelde van acht partijen dan duidt dit op een bovengemiddelde fragmentatie.

Uit onderzoek van Lunsing en Herweijer komt naar voren dat in gemeenten met 17 raadszetels (zoals Harlingen) een aantal van **6,3** partijen het empirisch gemiddelde is. Het moge daarmee duidelijk zijn dat Harlingen een relatief sterk verdeelde gemeenteraad kent (met gemiddeld kleine fracties): in kleine fracties hebben de raadsleden het druk want ze kunnen het werk minder vaak afschuiven naar een collega.²²

Uit recent onderzoek komt naar voren dat de stijging van het aantal partijen in de raad vooral het gevolg is van de opkomst van lokale lijsten. Behalve de lokale lijst Harlinger Belang (ontstaan in 1956) kwam er in 2010 een tweede lokale lijst: aanvankelijk Frisse Wind, later opgevolgd door Wad'n Partij. In 2014 kwam er nog een derde lokale partij, specifiek gericht op het belang van de senioren: eerst onder de naam OPA, en bij de verkiezingen van 2018 onder de naam Hoop.

Deze politieke 'versplintering' zorgt dat meerdere partijen benodigd zijn om een raadsmeerderheid te bewerkstelligen. In 2010 waren dat vier partijen. In 2014 en 2018 waren dat **drie** coalitiepartijen. Uit een landelijk onderzoek met betrekking tot de raadsverkiezingen van 2014 komt naar voren dat in de modale (meest voorkomende) situatie drie coalitiepartijen benodigd zijn om een raadsmeerderheid te behalen.

In hoeverre politieke fragmentatie leidt tot 'bestuurlijk gedoe' hangt in sterke mate af van de discussies en de stemmingen in de raad. In de raadsperioden 2014-2018 en 2018-2022 werden veel raadsvoorstellen met grote meerderheid of zelfs met unanieme stemmen aanvaard. In de raadsperiode 2010-2014 was dit anders en stonden de meerderheidscoalitie en de oppositie vaak scherp en onverzoenlijk tegenover elkaar en werden raadsvoorstellen met krappe meerderheden aanvaard.

²¹ In de praktijk is het vaak de Commissaris van de Koning die zich omtrent dit aspect een oordeel veroorlooft. We laten voorbeelden achterwege.

²² In andere gemeenteraden zien we wel het verschijnsel dat een-mans-fracties na de verkiezingen fuseren om zo tot een meer efficiënte taakverdeling te geraken. Dit heeft zich echter in Harlingen niet voorgedaan.

Sinds 2014 hebben zich **geen afsplitsingen** van in de raad gekozen fracties voorgedaan. Sinds 2014 hebben in totaal drie raadsleden de volledige raadstermijn niet volgemaakt. In al deze drie gevallen werden de vertrekkende raadsleden binnen een korte termijn door een kandidaat van dezelfde politieke fractie opgevolgd.

Bestuurlijke stabiliteit

In de raadsperiode 2010-2014 trad een burgemeester voortijdig terug; nam een zittende wethouder vroegtijdig ontslag; en kwam er na twee jaar een coalitiebreuk: een zes partijen coalitie (gevormd in 2010) verloor in 2012 de raadsmeerderheid nadat drie coalitiepartijen het vertrouwen hadden opgezegd. Dit duidt op bestuurlijke instabiliteit. In de twee daarop volgende raadsperioden (2014-2018 en 2018-2022) was er daarentegen juist sprake van grote bestuurlijke stabiliteit:

- geen afsplitsingen van raadsfracties
- geen coalitiebreuken
- geen opzegging van het vertrouwen in wethouders door de raad, noch binnen het college.

Het vertrek van wethouder Hein Kuiken in 2020 wordt gekwalificeerd als het gebruik maken van een geboden mogelijkheid promotie te maken. Het vertrek duidt niet op een vertrouwensbreuk met de raad noch op onenigheid binnen het college. De opengevallen plek in het college werd meteen opgevolgd door de wethouder Erik de Groot.

Met andere woorden, er is sprake van opvallende bestuurlijke stabiliteit. Met een vertrokken wethouder in een periode van acht jaar, staat de indicator voor vroegtijdig vertrek van wethouders binnen een raadsperiode op 17%. Het landelijke gemiddelde is 42,5%.

Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

De ontwikkeling van het aantal kiezers dat in Harlingen gebruik maakt van het geboden stemrecht is opvallend stabiel.

Gemeente	2006	2010	2014	2018
Landelijk gemiddelde	58,56%	47,89%	54%	54,97%
Harlingen	58,61%	58,06%	57,11%	56,13%
Súdwest-Fryslân	65,47%	48,77%	57,78%	45,08%
Waadhoeke	62,35%	56,63%	57,78%	44,13%

Bron: verkiezingsuitslagen.nl

Het opkomstcijfer in Harlingen is stabiel. Deze stabiliteit treffen we niet aan bij de beide buurgemeenten. De opkomst in Harlingen daalt weliswaar, maar minder dan het landelijk gemiddelde en veel minder dan de daling van de opkomst in de beide, naburige fusiegemeenten.

In de tweede plaats valt op dat het opkomstpercentage in Harlingen steeds een paar procentpunten hoger uitvalt, dan het landelijk gemiddelde.

Hoewel we er rekening mee moeten houden dat het in 2018 bij zowel Waadhoeke als bij Súdwest-Fryslân ging om ingelaste herindelingsverkiezingen die gehouden werden in november 2017, is het toch opvallend dat Harlingen als kleinere en meer verstedelijkte gemeente – naar alle waarschijnlijkheid – een hogere opkomst gaat realiseren op 16 maart 2022 dan de beide buurgemeenten die een veel meer landelijk karakter hebben.²³

Overige opmerkingen over stabiliteit

Uit eigen waarneming is ons gebleken dat de raadsagenda wordt gevormd door gedetailleerde en praktische onderwerpen (raadsvoorstellen). In tenminste twee gesprekken met raadsvoorzitters is ons medegedeeld dat de raadsleden vrijwel altijd aanwezig zijn (geen absentie), in veel gevallen de stukken goed hebben bestudeerd. Het raadsdebat kan weliswaar fel zijn, maar bij de uiteindelijke stemming worden regelmatig grote meerderheden gerealiseerd. In het gesprek met beide raadsleden werd deze indruk bevestigd.

Overige opmerkingen over burgerbetrokkenheid

Dat de burgers van Harlingen behoorlijk betrokken zijn bij hun gemeenschap blijkt uit verschillende indicatoren. In de eerste plaats uit het feit dat de Historische Vereniging Oud Harlingen 1.500 betalende leden heeft. Dit duidt op grote betrokkenheid bij de eigen woonomgeving. Verder neemt het relatief kleine Harlingen de organisatie op zich van enkele grote evenementen. Deze grote evenementen kunnen alleen doorgang vinden wanneer de inwoners van de gemeente bereid zijn de handen uit de mouwen te steken als vrijwilliger. Als behoorlijke arbeidsintensieve evenementen noemen wij hier slechts: de vierjaarlijkse Tall Ships Race, de Zoutsloter Kerstmarkt, Harlinger Ongeschut en de Engelse Tuinen Dag.

Op zich duidt de oprichting in 2009/2010 van de lokale partij Frisse Wind en de Stichting Afvaloven Nee ook op een grote betrokkenheid van de burgerij bij plaatselijke issues. In onze onderzoeksperiode (2020-2021) kwamen we een paar keer zaken tegen op de raadsagenda die duiden op geslaagde agendering vanuit de burgerij. Ook in diverse interviews werd gemeld dat Harlingers niet aarzelen zaken die hen bezig houden te melden bij raadsleden en/of bestuurders.

Per saldo: kan in Harlingen worden gesproken over zowel bestuurlijke stabiliteit als over grote burgerbetrokkenheid.

²³ Landelijk is het opkomstpercentage in verstedelijkte gebieden lager dan in plattelandsgebieden.

6 ICT

Tot op heden speelt digitalisering geen grote rol in discussies over herindeling. Toch blijkt uit recent onderzoek naar regionale samenwerking tussen gemeenten dat digitaliseringszaken (kantoorautomatisering, heffing lokale belastingen, shared-services, delen van licenties, etc.) daarbij een steeds grotere rol spelen.²⁴

Digitaal loket

Uit de Monitor Doelgerichte Digitalisering 3.9²⁵ blijkt het volgende over de IT-prestaties van Harlingen.

	Gemeente Harlingen	Gemiddelde van gemeenten met minder dan 25.000 inwoners
DigiD-transacties per 1.000 inwoners (derde kwartaal 2021)	155 ²⁶	52
Belvolume 14+ per inwoner (vierde kwartaal 2020)	0,33	0,15
		Gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten
ICT-ondersteuning²⁷ (digitaal loket)	78%	71%

Bron: zie noten.

Als we naar deze drie kengetallen kijken, ontstaat het beeld dat de IT-prestaties van Harlingen toereikend zijn. Relatief veel balieproducten worden door Harlingen digitaal aangeboden. Relatief vaak worden ook DigiD-transacties tot uitvoering gebracht. Ook wordt vaker dan gemiddeld de telefoon benut om contact met de gemeente te zoeken.

Net als andere gemeenten in Nederland heeft Harlingen deelgenomen aan de ENSIA-toetsing (het meest recent in april 2021). Bovendien heeft ook de eigen rekenkamer door Secura een onderzoek laten uitvoeren naar cyberveiligheid. De gemeente beschikt al enige tijd over een Chief Information Security Officer, een Functionaris Gegevensverwerking (AVG) en een Privacy Adviseur. Afgaande op deze indicaties kan worden gesteld dat in de gemeente Harlingen de cybersecurity in ieder geval in 2021 de nodige aandacht heeft

²⁴ Bijvoorbeeld: F. Thissen, M. Noordink en J. Westerbeek, Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof Adviseurs, Rotterdam, 2017.

²⁵ Geraadpleegd op 11 december 2021. Vanuit de VNG-benchmark 'Waar staat je gemeente'.

²⁶ Totaal in derde kwartaal: 2.455.

²⁷ Dit kengetal laat zien welke digitale voorzieningen inmiddels beschikbaar zijn. Van de negen mogelijke componenten voldoet Harlingen aan zeven componenten: servicebus, gegevensmagazijn, e-formulieren, zaakregistratie, zaakafhandeling, e-dienstencatalogus, online betalen.

gekregen in de raad (en dat geldt ook voor de bestuurder, de gemeentesecretaris en de auditcommissie).²⁸

De helft van het voor IT-beschikbare budget (vijf ton) wordt uitgegeven aan dienstverlening door het team IT van de gemeente Súdwest-Fryslân. Het is onze gesprekspartners niet duidelijk hoe de jaarlijkse kostendeclaratie van het genoemde team IT is opgebouwd. De gemeente Harlingen heeft verzocht een meer gedetailleerde specificatie van de gemaakte kosten te ontvangen. Aan dit verzoek is tot op heden niet tegemoet gekomen.

In de laatste jaren heeft de gemeente Harlingen ervoor gekozen diverse applicaties in de cloud te brengen. Bij deze SaaS-applicaties wordt in mindere mate gebruik gemaakt van de fileservers die door het IT-team van Súdwest-Fryslân worden beheerd. Het gaat om rechtstreekse inhuur van IT-diensten van derden (waaronder Centric).

Functioneel beheer

In de programmabegroting voor 2022 wordt gesteld (p.14): *“Veel kansen om processen beter en efficiënter in te richten blijven momenteel onbenut. Het ontbreekt aan tijd (en vaak ook aan kennis) om optimaal gebruik te gaan maken van de mogelijkheden die de bestaande software bieden. Om een efficiënt en veilig gebruik te kunnen maken van de diverse applicaties is het noodzakelijk om het **functioneel beheer** te professionaliseren.”*

Uit twee gesprekken komt naar voren dat er de komende periode meer aandacht moet komen voor functioneel beheer. Dit betekent dat aan de eindgebruikers van de programmatuur meer uitleg wordt gegeven over de mogelijkheden (functies) van de programmatuur. En dat ook meer informatie wordt verstrekt over de vele wijzigingen in de programmatuur die steeds maar weer optreden. Indien de medewerkers van de gemeente die in hun dagelijkse werk met de diverse applicaties werken beter worden ondersteund, zal daardoor – zo nemen we na de gesprekken die we hebben gevoerd aan – ook de doelmatigheid van de dienstverlening toenemen.

In tenminste twee gesprekken werd benadrukt dat de diverse posities in de IT-governance nu grotendeels worden bemenst, maar dat het ontbreekt aan voldoende uren voor de betrokken functionarissen om deze taken goed uit te voeren.

In 2021 is het nog niet gelukt om een vacature voor een interne informatiemanager vervuld te krijgen. Het ziet er naar uit dat dit begin 2022 wel gaat lukken.

Hoewel de gemeente Harlingen wat betreft de hardware in belangrijke mate steunt op de dienstverlening door het team-IT van de gemeente Súdwest-Fryslân, voert de gemeente Harlingen een eigen koers waarbij met diverse aanbieders (waaronder Centric) rechtstreekse overeenkomsten worden aangegaan. In dat opzicht citeren wij opnieuw de

²⁸ Zoals in tenminste twee interviews werd benadrukt.

programmabegroting 2022, pagina 14: *“Binnen de gemeente Harlingen wordt gebruik gemaakt van een groot aantal uiteenlopende informatiesystemen. Het technisch (ontwikkelen van software) en operationeel beheer (beschikbaar stellen van de software) wordt verzorgd door verschillende leveranciers respectievelijk door de gemeente Súdwest-Fryslân/Team ICT.”*

Per saldo, kan worden geconstateerd dat op het vlak van digitalisering de gemeente Harlingen zeker niet onderdoet voor vergelijkbare gemeenten. Maar de ontwikkeling op dit onderdeel van het beheer gaan snel en vragen dus de aandacht.

Met de laatste vier hoofdstukken (over het bestuur, het personeel, de IT en het geld) hebben we een indruk gegeven van het interne beheer van de gemeente Harlingen. In de volgende vier hoofdstukken wordt ingegaan op de externe beleidsprestaties: jeugdzorg, monumentenbeleid, sociale bijstand en het functioneren van het Klant Contact Centrum.

7 Monumentenbeleid

Monitor Rijksinspectie

Volgens de meest recente Monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2019-2020)²⁹ telt Harlingen 528 rijksmonumenten, twee door het rijk beschermde stadsgezichten³⁰, vier archeologisch monumenten en 141 gemeentelijke monumenten. Als we dat vergelijken met het landelijke gemiddelde over alle gemeenten, heeft Harlingen bovengemiddeld veel (drie keer zo veel) rijksmonumenten.³¹ Door de inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed wordt om de twee jaar een vragenlijst uitgezet om de gemeenten met veel monumenten te bevragen over het door hen gevoerde monumentenbeleid.

Van belang is bijvoorbeeld dat de gemeente beschikt over een actuele Welstandsnota waarin er aandacht is voor de monumentale waarden (zowel in 2003, als in 2012 en recent in 2021 heeft Harlingen zo'n nota vastgesteld). Ook van belang is de structuurvisie (daterend uit 2012) waarin de bestemming van het historische stadsgebied is vastgelegd. Belangrijk is ook het overleg met de eigenaren van monumenten. Zo houdt de gemeente nauw contact met de Vereniging Oud Harlingen en is er wekelijks een spreekuur in het gemeentehuis waar eigenaren van monumenten aan medewerkers van de gemeente om advies kunnen vragen.

Intentie-uitspraak

In het bestuursakkoord 2018-2022 lezen we op pagina 17: *“met een actueel monumentenbeleid zorgen we ervoor dat de cultuurhistorische (binnen)stad wordt behouden en waar mogelijk ook wordt versterkt”*. De nieuwe Welstandsnota 2021 werd weliswaar opgesteld door een adviesbureau uit Rotterdam maar bij de opstelling van deze beleidsnota werden enkele leden van de Vereniging Oud Harlingen betrokken. Het bestuur van de Hein Buisman Stichting werd niet bij de voorbereiding van de nieuwe Welstandsnota betrokken.

Formatie

Vanwege haar hoge aantal monumenten krijgt de gemeente extra middelen via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Volgens de informatie uit twee interviews zijn er vier ambtelijke medewerkers die zich voor een deel van hun werktijd bezig houden met monumentenzorg. Twee medewerkers houden zich deels bezig met toezicht en handhaving. Dat is van belang. Dat toezicht wordt regelmatig en goed uitgevoerd, althans naar het oordeel van onze gesprekspartners. Met betrekking tot de beleidsvoering zijn er wisselende geluiden. Er is waardering voor de betrokkenheid en de opstelling van de gemeente.

²⁹ www.inspectie-oe.databank.nl/databank

³⁰ In juli 1969 werd de binnenstad van Harlingen als derde plaats in Nederland aangewezen als beschermd stadsgezicht (na Breda en Delftshaven).

³¹ Het landelijk gemiddelde was in 2019 174 rijksmonumenten per gemeente.

Het ontbreken van een bouwtechnische deskundigheid (een aspect dat bij restauratie en onderhoud nu eenmaal vaak terugkomt) wordt betreurd. Ten aanzien van de vergunningverlening voor aanpassingen aan de monumenten werden kritische opmerkingen gemaakt over de formele opstelling die minder goed past bij een kleinschalige, informele gemeente en de zeer grote inzet vanuit het particuliere initiatief.

Als illustratie voor deze vrij formele insteek die bij de vergunningverlening wordt gekozen, kan worden verwezen naar het raadsdebat over de zonnepanelen op de historische panden die vanwege de gemeente aan een vergunning gebonden moeten worden. Onder verwijzing naar advisering door de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed vragen vertegenwoordigers van de Hein Buisman Stichting zich af of de gemeente bij de vergunningverlening voor zonnepanelen niet meer ruimte kan bieden aan monument eigenaren. Dit detail illustreert – naar hun mening - de formele opstelling bij afdeling Ruimtelijke Ordening. Het gevolg zou zijn dat monument-eigenaren die met verbouwingsplannen zitten en willen brainstormen met een deskundige adviseur van de gemeente over hun verbouwplannen, hier nu maar van afzien.³² Op dit moment moeten de eigenaren van monumentale panden in de binnenstad indien zij de daken van hun woning aan de straatkant willen voorzien van zonnepanelen van te voren daartoe een vergunning bij de gemeente aanvragen. Dit heeft de raadsmeerderheid zo vastgesteld.

Afnemend tempo krotopruiming en restauratie

In 1961 is de Monumentenwet inwerking getreden. Twee jaar later (in 1963) werd de Hein Buisman Stichting opgericht. Deze Stichting kocht slooppanden en krotten op. Liet een restauratie-architect een renovatieplan maken en vroeg vervolgens bij de Rijksdienst voor Monumentenzorg een subsidie aan om deze renovatie te bekostigen. Deze rijkssubsidie was niet kostendekkend. Het tekort op de exploitatie kon worden goedge maakt door de gerestaureerde woning aan een eigenaar-bewoner te verkopen. Deze werkwijze heeft zich veertig jaar lang op een voor Harlingen gunstige wijze ontwikkeld. Tientallen woningen (in totaal 117) werden langs deze weg opgeknapt. In 2003 veranderde het bekostigingssysteem van het Rijk. Er werden geen subsidies meer verstrekt voor woningen (nog wel voor bijvoorbeeld kerken). Eigenaren die zelf een rijksmonument bewonen, worden voortaan langs fiscale weg gestimuleerd hun restauratie uitgaven als fiscale aftrekpost op te voeren. Hiermee werd het verdienmodel waarmee de Stichting grote successen had geboekt, onbruikbaar. In deze periode (1963-2003) was de gemeente buitengewoon soepel in het planologisch medewerking verlenen aan deze vorm van stadsherstel. Zo stond de gemeente ook garant voor eventuele exploitatietekorten. Door prudent beheer heeft de Hein Buisman Stichting hiervan geen gebruik hoeven te maken.

³² Deze informatie berust op basis van twee interviews. Verder is er in april 2021 in de raad over deze kwestie gediscussieerd.

Tegenwoordig bestaat er een restauratiefonds dat wordt gevoed door de provincie, de gemeente en de stichting. Het is lastig om nu nog slooppanden aan te kopen. De prijzen – ook van de slooppanden – zijn fors gestegen. Verder zijn de eisen die tegenwoordig aan vernieuwbouw worden gesteld (bijvoorbeeld: “de schone grondverklaring”) toegenomen. Dit betekent dat tegenwoordig veel hogere bedragen benodigd zijn om een restauratieproject te starten (aankoop krot) en door te voeren (restauratieplan uitvoeren). Bovendien staat in de bepalingen van het restauratiefonds dat de Stichting het te restaureren pand alleen mag aankopen als er in de markt geen belangstelling voor bestaat. Het tempo waarin krotten kunnen worden gerestaureerd door de Hein Buisman Stichting is sterk afgenomen. In de afgelopen collegeperiode waren dat er slechts twee. Dit is wellicht een punt van zorg als we dat vergelijken met de gemiddelde restauratieproductie van het eind van de vorige eeuw: twaalf per collegeperiode. In de gesprekken die we hebben gevoerd wordt echter ook gemeld dat er in de afgelopen periode diverse particuliere eigenaren verwaarloosde panden hebben aangekocht en tot tevredenheid hebben gerestaureerd. Dat is een gunstige ontwikkeling. Door particuliere coproductie worden zo gemeentelijke doeleinden bereikt.

Dit roept de vraag op of ook andere strategieën – zoals aanschrijving van eigenaren die het onderhoud van hun pand laten verslonzen – worden ontwikkeld om het tempo in het stads-herstel te houden. Het aanschrijven van lakse woningeigenaren vanwege achterstallig onderhoud wordt echter niet in praktijk gebracht.

Overige opmerkingen over het monumentenbeleid

Natuurlijk is het inspirerend dat het stadhuis nu in zo’n mooie staat is gerestaureerd. Anderzijds wordt het door vele enthousiaste vrijwilligers betreurd dat er moest worden bekibbeld op het budget voor het paradepaardje: ‘Het Hannemahuis’. Op onze vragen over de rol van de gemeente bij het organiseren van bijvoorbeeld Monumentendagen of het attenderen van eigenaren op fiscaal aantrekkelijke restauratie-constructies waren de antwoorden zodanig dat het onze indruk is dat hier nog verbetering mogelijk is. Nu was dit niet een vraag die zo maar bij de onderzoekers opkwam. Het is een vraag die is opgenomen in de tweejaarlijkse enquête die wordt rond gestuurd door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

In de huidige fase ondervindt het gemeentelijke monumentenbeleid de nodige steun (op het vlak dan deskundigheid) van de provincie Fryslân.

De aandacht van de gemeente is in de laatste periode meer verplaatst naar contact met de actieve vereniging Oud Harlingen.³³ Deze vereniging neemt allerlei initiatieven, zoals

³³ De vereniging Oud Harlingen heeft als doel het bewaren en bevorderen van het stedelijk schoon van Harlingen en ook het verzamelen en tentoonstellen van voorwerpen die betrekking hebben op de historie van deze stad. De vereniging telt op dit moment acht verschillende werkgroepen waaronder bouwzaken, stads-historie en archiefonderzoek.

bijvoorbeeld om historische muurreclames in ere te herstellen en de vele kleine steegjes van een straatnaambord te voorzien.

Per saldo voert de gemeente Harlingen een zelfstandig monumentenbeleid dat op veel punten aan de te stellen eisen voldoet.

8 Jeugdzorg

Omvang beroep op jeugdzorg

In de jaarrekening 2020 wordt een poging gedaan om meer inzicht te geven in de omvang van de behoefte aan jeugdzorg in de gemeente Harlingen. We citeren:

Indicator	Harlingen	Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners	Jaar waarop gegevens betrekking hebben
Kinderen in gezin met uitkering als percentage van alle kinderen jonger dan 18 jaar	7%	4%	2018
Jongeren met delict voor rechter, als percentage alle jongeren van 12 t/m 21 jaar	1%	1%	2018
tienermoeders	0,46%	0,27%	2019 ³⁴
Werkloze jongeren als percentage van alle 16 t/m 22 jarigen	2%	1%	2018
Jongeren met (vrijwillige) jeugdhulp, als percentage van alle jongeren tot 18 jaar	10,7%	10,9%	2019
Jongeren met jeugdbescherming als percentage alle jongeren tot 18 jaar	1,3%	1,1%	2019J
Jongeren met jeugdreclassering als percentage van alle jongeren tot 18 jaar	0,5%	0,4%	2019

Bron: Harlingen, jaarrekening 2020, daar genoemde bron: CBS Jeugd.

Op grond van deze eerste tabel kunnen we stellen dat de jeugdproblematiek in Harlingen zeker niet gunstiger is dan in qua inwonertal vergelijkbare gemeenten.

De Rekenkamer Leeuwarden heeft in augustus 2021 een rapport gepubliceerd over onder meer de jeugdzorg in zes Friese gemeenten, waaronder Harlingen. Aan dat rapport ontleen wij onderstaande gegevens.

Type zorg	Harlingen	Landelijk	Leeuwarden
Zonder verblijf	72,2%	82,0%	78,5%
Met verblijf	13%	8,5%	9,1%
Jeugdbescherming	11.1%	8,0%	10.7%
Jeugdreclassering	3.6%	1,4%	1,5%
	100%	100%	100%

Bron: Rekenkamer Leeuwarden, Transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams en gebiedsteams van zes Friese gemeenten, Leeuwarden, 24 augustus 2021.

³⁴ Gegeven ontleend aan waarstaatjegemeente.nl (geraadpleegd 23-10-2021)

Aan de hand van deze tweede tabel constateren wij dat in Harlingen, vaker dan landelijk en vaker dan in de gemeente Leeuwarden, een duurder traject wordt ingezet. Bij deze duurder trajecten moet worden gedacht aan trajecten met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hierbij moet worden bedacht dat deze indicatiestelling voor een groot deel plaats vindt buiten de gemeente om.

Grip krijgen op kostenontwikkeling

Uit successieve jaarrekeningen (met tekorten op het sociaal domein) en tussentijdse begrotingswijzigingen (vaak om bij te plussen op het sociaal domein) komt naar voren dat de gemeente Harlingen – net als veel andere gemeenten – het lastig heeft gevonden in 2020 en voorgaande jaren om de te verwachten uitgaven op het vlak van de jeugdzorg nauwkeurig te ramen: de opstellers van de begroting zaten er vaak naast.

In 2021 is een aantal maatregelen genomen om meer zicht te krijgen op de aandrijvers van de bovengenoemde kostenontwikkeling. Op het vlak van de informatie voorziening aan de raad is er in november 2021 een factsheet jeugdzorg gepubliceerd waaruit wij het volgende citeren: *“het aantal jeugdigen met jeugdzorg daalde in 2020 voor het eerst sinds de decentralisatie in 2015 (...). In Harlingen begonnen in 2020 minder jeugdigen een jeugdzorgtraject (...).”* Deze factsheet geeft ook inzicht in de verwijzers: *“De verhouding tussen gemeente en overige verwijzers is ongeveer 40/60%. Van de overige verwijzers zijn de huisartsen met 36% en de Gecertificeerde Instellingen met ongeveer 15% de grootste verwijzers. Bij de huisartsen is een daling sinds 2019, van 232 naar 164 in 2021 (tot en met september). Tegelijkertijd is er een stijging te zien van het aantal verwijzingen via de gemeentelijke toegang.”*

Tot de ingestelde maatregelen behoort ook een intensiever contact met de plaatselijke huisartsen die nu ook worden geattendeerd op goedkopere vormen van jeugdzorg met een kortere wachttijd. Ook kon het eigen jeugdteam een groter aandeel nemen in de verwijzing naar jeugdzorg. Bovendien kreeg de raad nu meer gedetailleerde informatie over bestandsontwikkelingen en kostprijzen voor de verschillende jeugdzorgtrajecten.

Trend?

In het collegeakkoord 2014-2018, komen we de volgende passage tegen: *“Het gemeentebestuur van een betrekkelijk kleine gemeente als Harlingen heeft relatief gezien veel mogelijkheden om daadwerkelijk in zijn beleid de inwoners centraal te stellen. De gemeente heeft daardoor ook meer mogelijkheden voor breed-maatschappelijke acties om de neergaande spiraal van de leefomstandigheden te stoppen, die meerdere generaties treft. De gemeente zal deze aandacht allereerst op de jeugd richten.”*

Zeven jaar na dato zien wij inderdaad dat de Harlinger huisartsen van de gemeente een praktijkondersteuner krijgen toegewezen die hen helpt bij het met overleg doorverwijzen van jongeren naar bepaalde vormen van passende en snel beschikbare jeugdzorg. Ook wordt aan het eigen jeugdteam in het Vierkant meer ruimte gegeven eigen, professionele

afwegingen te maken. De gemeente Harlingen³⁵ stippelt een eigen koers uit. Na lange omzwervingen in de complexe regionale samenwerking en inkoop van zorg bij vele zorgaanbieders, is er nu meer focus op de jeugd en de verwijzers in de eigen gemeente.³⁶ Dit is een positieve ontwikkeling.

Overige opmerkingen

Bij het tot uitvoering brengen van de gemeentelijke taken op het vlak van de Jeugdzorg is er een nogal ingewikkelde structuur ontstaan. In de eerste plaats is in een vroeg stadium (2014) besloten om het contracteren van private jeugdzorgaanbieders over te laten aan de gemeente Leeuwarden (via een publiekrechtelijke dienstverleningsovereenkomst: een lichte centrumgemeente constructie). Dit betekent dat er bij het Sociaal Domein Friesland (SDF) tot op heden geen AB noch DB fungeerde met behulp waarvan de twintig deelnemende gemeenten invloed konden uitoefenen.³⁷ Er waren wel informele portefeuillehouders overleggen in het kader van de Friese Vereniging van Gemeenten maar er werd geen rekening en verantwoording afgelegd aan de deelnemende gemeenteraden. Volgens de Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden is het SDF in 2015 gestart met het afsluiten van mantelcontracten met in totaal 273 particuliere zorgaanbieders. Er loopt nu een tweede ronde van aanbesteding. Mede als gevolg van Corona loopt deze uit. De verwachting is dat in de toekomst met minder zorgaanbieders zal worden gewerkt.

In de tweede plaats is de financiële afwikkeling (betaalbaar stellen van door de zorgaanbieders ingediende facturen) neergelegd bij de Dienst SoZaWe te Franeker. Deze gemeenschappelijke dienst was in eerste instantie een Openbaar Lichaam met een AB-DB-structuur. Bovendien was er een rekening en verantwoordingsrelatie met de vier deelnemende gemeenteraden. In 2020 werd besloten de Dienst om te zetten naar een enkelvoudig bestuur met alleen een DB (en dus zonder een controlerend AB). De Dienst zou zich voortaan dienen op te stellen als een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de WGR. Dit betekent dat de beleidsvoering wordt teruggelegd naar de vier deelnemende gemeentebesturen.³⁸ Harlingen is inderdaad overgegaan tot de benodigde beleidsvorming.

In de derde plaats ligt de verwijzing naar de diverse zorgtrajecten in handen van huisartsen, scholen, het eigen jeugdteam maar ook landelijk opererende, gecertificeerde instellingen zoals de William Schrikker Stichting, het Leger des Heils, het NIDOS, etc. Inmiddels doet de gemeente gerichte pogingen om meer regie uit te oefenen op de intake en de verwijzing naar de verschillende soorten particulier aangeboden zorg.

³⁵ Zo bleek uit tenminste twee interviews.

³⁶ Zie voor de toelichting op deze wat speculatieve constatering ook het onderstaande.

³⁷ Inmiddels, eind 2021, liggen er voorstellen om het Sociaal Domein Friesland wel te voorzien van een AB-DB-structuur. De besluitvorming daarover is nog niet afgerond. Wel heeft de gemeenteraad van Harlingen reeds ingestemd met de gemeenschappelijke regeling waarop het SDF zal worden gebaseerd.

³⁸ De bedrijfsvoeringsorganisatie zal worden gecontinueerd. Wel zijn er wijzigingen doorgevoerd op het vlak van mandatering en delegatie.

Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten ontstaat **per saldo** de indruk dat de gemeente Harlingen zich betrekkelijk wendbaar en flexibel in dit ingewikkelde zorg-landschap weet te bewegen. Er wordt meer omgevingsinformatie verzameld en er wordt duidelijker gestuurd op lokaal gewenste uitkomsten. De gemeente stelt zich in de samenwerking met drie andere gemeenten in het samenwerkingsverband meer ook op als regisseur.

9 Klantcontact

Klanttevredenheidsonderzoek

In juni 2019 is voor de laatste keer een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder de bezoekers van de gemeentelijke balie aan de Voorstraat.³⁹ Over dit door de gemeente zelf uitgevoerde onderzoek is gerapporteerd in een raadsinformatiebrief. Uit deze rapportage komt naar voren dat het grootste deel van het baliebezoek gaat over het verkrijgen van een paspoort, rijbewijs of identiteitskaart (45,8%). Een tweede belangrijke reden de balie te bezoeken is het verkrijgen van een parkeervergunning/parkeerkaart (33,6%).⁴⁰ Over het algemeen is de klantwaardering hoog (een acht). In de paragraaf over ICT is reeds vermeld dat de meeste balieproducten ook digitaal (online) worden aangeboden.

In 2020 is de website vernieuwd. We constateren dat er onderzoek is gedaan naar de tevredenheid van klanten over het telefonische contact met de gemeente (en het 14+ nummer). We hebben geen informatie gevonden over een klanttevredenheidsonderzoek met betrekking tot het digitale aanbod.⁴¹ Misschien dat dit binnenkort kan worden uitgevoerd of dat de raad hiernaar vraagt.

Klachtafhandeling

In de programmabegroting 2022 staat dat wij “*grote waarde hechten aan het meetbaar maken van de kwantiteit en kwaliteit van onze dienstverlening (...) De manier waarop mensen zich behandeld voelen is van groot belang (...). We noemen dit procedurele rechtvaardigheid.*” Op de website van de Nationale Ombudsman is de gemeente Harlingen betrekkelijk onbekend. Op zich is dat een gunstig teken. Het laatste ombudsmanrapport met betrekking tot een klacht over de gemeente Harlingen dateert van augustus 2019.⁴²

Mede naar aanleiding van deze door de Ombudsman gegrond verklaarde klacht is in tenminste twee gesprekken door ons doorgevraagd naar de in de gemeente gevolgde eerste lijns procedures voor klachtafhandeling. Uit deze gesprekken komt naar voren dat het niet duidelijk is of de gemeente Harlingen wel beschikt over een formele klachtencoördinator (klaco). Wel werd in de gesprekken gesteld dat op bestuurlijk niveau er thans de nodige

³⁹ Dit onderzoek zou in de zomer van 2021 herhaald moeten worden. Maar in verband met Corona is dit vooruit geschoven. Zie: kwaliteitsonderzoek dienstverlening balies KCC juni 2019.

⁴⁰ Het aanvragen van vergunningen was goed voor 2,8% van het baliebezoek. Het aanvragen van uittreksels en verklaringen was goed voor 5,6% van het baliebezoek. En kwesties met betrekking tot leef- en woonomgeving maakten eveneens 5,6% uit van het baliebezoek.

⁴¹ Wellicht een punt om in het ambtelijk hoor en wederhoor na te zoeken.

⁴² <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20190042%20R%20201900136%2029-8-2019.pdf>. Klacht had betrekking over parkeervergunning.

aandacht is gekomen voor een *'prettig contact met de inwoners van de gemeente Harlingen'*.⁴³

Overige opmerkingen over klantcontact

De balie van het KCC houdt zich bezig met parkeren, reisdocumenten, belastingen, burgerzaken en omgevingszaken. De publieksvragen met betrekking tot het sociale domein worden afgehandeld door een publieksbalie in het Vierkant (onder meer: gebiedsteam en jeugdteam). De observatie van het Rekenkameronderzoek uit 2016⁴⁴ dat relatief veel publiekscontact zich buiten het zicht van het KCC voltrekt, is nog steeds van toepassing. Ook omdat een goed werkend klant(verzoek)-volg-afhandel-systeem (nog) ontbreekt. Ook in enkele gesprekken kwam naar voren dat inwoners rechtstreeks (proberen te) bellen met de behandelende ambtenaren (in de back-office). Uit het gesprek met beide raadsleden komt naar voren dat zij met enige regelmaat klachten vernemen over de moeizame bereikbaarheid van de gemeente.

Per saldo neemt de gemeente Harlingen het contact met de burgers in haar beleid serieus. Er wordt op eigen initiatief klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Er wordt gemikt op procedural justice. Maar – kijken we naar de feitelijke uitvoering – dan kunnen er zeker nog verbeterstappen worden gezet.

⁴³ De Dienst SoZaWe West-Friesland beschikt over een eigen bezwaarschriftencommissie.

⁴⁴ Rekenkamercommissie Harlingen, Doelen en Prestaties van het Klant Contactcentrum, Pro Facto, Groningen, 2016.

10 Participatiewet

De Participatiewet is de grootste uitgavenpost op de gemeentelijke begroting. De administratieve en financiële kant van de Participatiewet wordt uitgevoerd door de Dienst SoZaWe NW-Friesland te Franeker. Kort voor het zomerreces wordt de begroting van deze intergemeentelijke Dienst aan de raad aangeboden, overeenkomstig het tijdpad zoals neergelegd in de WGR. Dit vormt dan ook aanleiding voor discussie in de raad van Harlingen. Dit kan leiden tot een zienswijze. Het contact met de uitkeringsgerechtigden die kans maken op het aanvaarden van betaald werk loopt vooral via het team Werk en Participatie HTV⁴⁵. De intake voor en de uitvoering van de uitkeringsregelingen wordt uitgevoerd door medewerkers van de Dienst. Sinds een jaar worden deze taken op locatie uitgevoerd: in Nieuw Zuid en 't Vierkant. Dit komt de afstemming met het gemeentelijke gebiedsteam ten goede.

Uit onderstaande tabel komt naar voren dat de inwoners in Harlingen een relatief groot beroep doen op de Participatiewet. De gemeente Harlingen zet actief in op toeleiding naar werk van diegenen die als kansrijk worden beoordeeld. Uit de jaarstukken van de Dienst SoZaWe Noordwest Friesland komt naar voren dat 15% (tot 17%) van de uitkeringsgerechtigden worden beoordeeld als 'kansrijk'.⁴⁶ Uit de gemeentelijke monitor sociaal domein komt naar voren dat de gemeente relatief veel re-integratiemaatregelen neemt om kansrijke uitkeringsgerechtigden naar betaalde arbeid te geleiden.⁴⁷

	Harlingen	Gemiddelde gemeenten met minder dan 25.000 inwoners	jaartal
Aantal inwoners dat bijstand ontvangt als percentage van de bevolking	4,9	2,0	2020
Aantal re-integratie maatregelen per 1.000 inwoners van 15 tot 74 jaar	38	12	Eerste kwartaal 2021
Werkloosheidspercentage	4,0%	3,1%	2020
Jeugdwerkloosheid	3%	1%	2020

Bron: waarstaatjegemeente.nl, gemeentelijke monitor sociaal domein (geraadpleegd 12-12-21)

De gemeente voert een actief armoedebeleid. Een van de voorbeelden daarvan is het activeringsproject Nieuw Zuid.⁴⁸ De toegang tot het Sociaal Domein vanuit MFC 't Vierkant is

⁴⁵ HTV staat voor Harlingen, Terschelling en Vlieland. Deze drie gemeenten werken samen bij het toeleiden naar betaald werk.

⁴⁶ Gelet op het grote aantal moeilijk vervulbare vacatures in 2021 is het de vraag of dit niet wat laag is.

⁴⁷ Dat de gemeente relatief veel re-integratiemaatregelen toepast wordt ook bevestigd door onderzoek van het Fries Sociaal Planbureau.

⁴⁸ Voortgangsverslag Nieuw Zuid, 2017-2020.

laagdrempelig en in de nabijheid van een groot deel van de doelgroep. Er zijn nauwe contacten met vrijwilligers in het voorliggende veld. Alle vragen en meldingen komen op deze plek binnen. Deze toegangspoort beschikt over een professionele staf en heeft kennis van de sociale kaart. De burgernabije schaal van Harlingen is hierbij een pluspunt.

De gemeente zet ook in op schuldsanering. Er wordt in jaarrekening 2020 verwezen naar een onderzoek dat door het Fries Sociaal Planbureau wordt uitgevoerd naar de sterkten maar ook naar de zwakke en kwetsbare punten in de Harlinger samenleving. Op basis van deze rapportage worden beleidsvoorstellen geformuleerd.

Klachten en bezwaren over de uitkering verstrekking door de Dienst in Franeker worden behandeld door de intergemeentelijke bezwaarschriftencommissie.⁴⁹ Onduidelijk is of deze rapportage al aan de raadsleden is toegezonden.

De gemeente Harlingen neemt deel aan de benchmark sociaal domein die wordt aangeboden door de landelijke vereniging Divosa. Deelname aan deze landelijke benchmark helpt bij het nadenken over en verder ontwikkelen van het eigen lokale beleid. Met een zekere regelmaat wordt – zoals de onderzoekers hebben geconstateerd - het Armoedebeleid met de raad besproken.

Per saldo kon worden vastgesteld dat gemeente Harlingen een eigen koers vaart en een **stempel** op de beleidsvoering zet. Hoewel de uitvoering van de Participatiewet voor een belangrijk deel is overgedragen aan twee gemeenschappelijke regelingen⁵⁰, voert de gemeente een actief beleid gericht op maatschappelijke participatie en op toeleiding naar werk van kansrijke uitkeringsgerechtigden.

⁴⁹ Vergelijk Jaarverslag Bezwaarschriftencommissie 2020, Dienst SoZaWe NW-Friesland.

⁵⁰ Behalve de Dienst SoZaWe ook het werkvoorzieningsschap GR Fryslan-West (met daar verbonden ook de NV Empatec).

11 Tot besluit

Dit feitenrapport bevat geen conclusies. Ook weinig vergelijkingen met landelijke gemiddelden (normen). Deze nadere analyse zal pas plaatsvinden bij de samenstelling van het bestuurlijk rapport. In dat rapport met conclusies en aanbevelingen wordt ook aangegeven in hoeverre de gemeente Harlingen voldoet aan de negen aspecten van bestuurskracht zoals de Minister van BZK die in 2019 in haar beleidskader heeft onderscheiden. Overigens moet worden bedacht dat de beide jaren die in deze scan centraal stonden (2020 en 2021) in hoge mate door de gevolgen van COVID-19 werden gekenmerkt.

12 Bijlagen

Gesprekspartners

Naam	Functie
Roel Sluiter	Burgemeester van 2012 tot 2021
Ina Sjerps	Burgemeester vanaf 2021
Paul Schoute	Wethouder vanaf 2018
Erik de Groot	Wethouder vanaf 2020
Gerrit-Jan de Vries	Voorzitter Auditcommissie
Ina Soolsma	Gemeenteraadslid voor Harlinger Belang
Bartele Boersma	Gemeenteraadslid voor de PvdA
Jan Kersbergen	Voorzitter van de Hein Buisman Stichting
Tjeerd Zandhuis	Secretaris van de Hein Buisman Stichting
Stella van Gent	Gemeentesecretaris vanaf 2021
Greet Hetteema	Hoofd Afdeling Sociaal Domein, sinds 2021
Erik Dost	Controller
Wiebren Wijma	Chef Financiën
Marlies van der Vegte	Beleidsadviseur Erfgoed en Monumentenzorg
Anouck Dijkstra	Hoofd afdeling P&O
Cees Scherjon	Hoofd afdeling KCC
Auke Valk	informatiemanager
Jan van Dijk	Informatiemanager

De gesprekken hebben plaatsgevonden in de weken 47, 48 of 49 2021. De gesprekken werden digitaal mogelijk gemaakt dankzij ondersteuning door het bestuurssecretariaat van de gemeente Harlingen.

Schriftelijke bronnen

Hendrik-Willem Nieuwenhuis, Met handhaving bouwen aan monumentenzorg, afstudeerscriptie Recht en Bestuur, Rechtenfaculteit Groningen, 2007, 130 pagina's.

Hans de Groot, Benchmarking in de publieke sector, Den Haag, 2004.

E. Gerritsen en Maarten A. Allers, *Decentrale overheden in balans: een atlas voor de vermogensposities van decentrale overheden*, Rijksuniversiteit Groningen, 2001.

Noordelijke Rekenkamer, Provinciale vergunningverlening aan de Reststoffen Energie Centrale Harlingen, december 2013, Assen.

Jan R. Lunsing en Michiel Herweijer, Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten, *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, nr.1, 2016, pp.5-16.

Michiel Herweijer, Marieke van Genugten, Jan R. Lunsing, Juriaan van Kan (2014), Verborgene krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten, Radboud Universiteit Nijmegen. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/verborgene-krachten-over-de-bestuurskracht-van-vijf-typen-gemeenten/>

Michiel Herweijer, *Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindeling*, Essaybundel Raad voor het Openbaar Bestuur, Den Haag, april 2019, pp.15-25.

Benchmarks

- www.findo.nl
- www.inspectie-oe.databank.nl/databank
- www.aeno.nl/personielsmonitor
- www.verkiezingsuitslagen.nl
- www.waarstaatjegemeente.nl
- www.ibabs.eu
- www.nvrr.nl/author/rekenkamer-leeuwarden/
- www.nationaleombudsman.nl

Documenten

Rekenkamercommissie Alkmaar, 2017, Het beste van stad en land?

RKC Harlingen, 2014, Inhuur derden

RKC Harlingen, 2016, Doelen en prestaties van het klantcontactcentrum

Rekenkamer Leeuwarden, 2021, Transformatie in het sociaal domein door de ogen van de wijkteams en gebiedsteams van zes Friese gemeenten.

Rekenkamer Leeuwarden, 2019, Wachttijden in de jeugdhulp.

Rekenkamer Sudwest-Fryslan, 2021, Inhuur van derden, Sneek.



Stichting voor Beleidsanalyse
en Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl