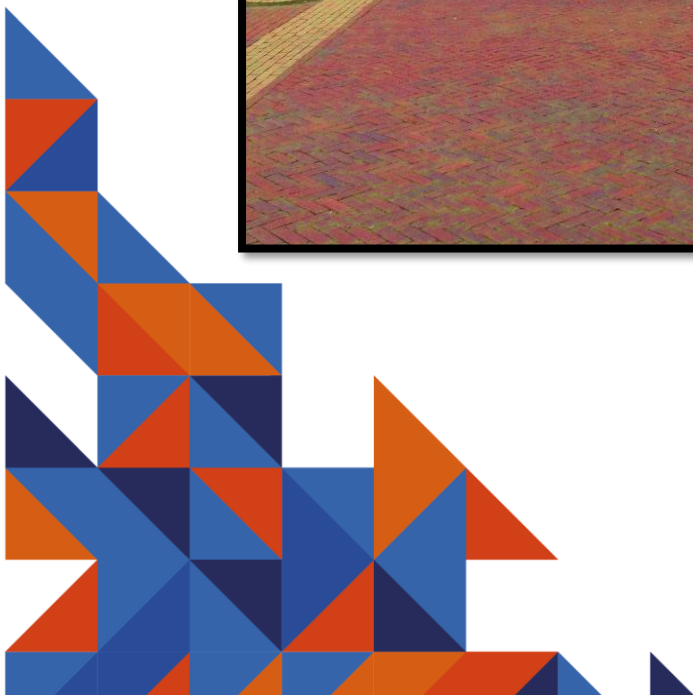


Bestuurlijk rapport

Harlingen in Balans



Koers houden op burgergericht bestuur

Bestuurlijk rapport

3-2-2022

1. Inleiding

In dit rapport wordt de bestuurskracht van de gemeente Harlingen beoordeeld. Dit oordeel betreft het functioneren in 2020 en 2021. Als maatstaf is gekozen voor de negen aspecten van adequaat functioneren zoals de toenmalige Minister van BZK deze heeft neergelegd in het *'beleidskader herindeling 2019'*. Voordat we die negen aspecten presenteren, citeren we een voorbehoud dat de Minister van BZK zelf maakt:

"Omdat de lokale omstandigheden verschillen, en de kenmerken van bestuurskracht situationeel afhankelijk zijn, zijn onderstaande kenmerken van een bestuurskrachtige gemeente niet uitputtend. De opsomming is dan ook niet bedoeld als checklist op basis waarvan een herindeling al dan niet noodzakelijk is. Een herindeling zou wel kunnen bijdragen aan deze punten". (p.4)¹

De volgende negen beoordelingsaspecten worden door de Minister genoemd (p.5):

- | | |
|----|--|
| a. | De gemeente is in staat adequate dienstverlening richting inwoners te organiseren en tot het leveren van de nodige bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke opgaven die lokaal of in de regio aan de orde zijn. |
| b. | De gemeente is responsief naar de samenleving. |
| c. | De gemeente is in staat haar rol te pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door in een keten of netwerk van organisaties te opereren die gezamenlijk aan een maatschappelijk gewenste situatie werken. |
| d. | De gemeente is in staat haar maatschappelijke opgaven te vertalen naar een relevante uitvoeringsagenda, een samenwerkingsagenda of bijvoorbeeld een strategische beleidsagenda. |
| e. | De gemeente heeft een professionele gemeentelijke organisatie (bestuurders met de juiste kwaliteiten en een ambtenarenapparaat dat in staat is om taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te oefenen). |
| f. | De organisatie van de gemeente is in personele zin robuust (weinig kwetsbaar) en in staat voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. |
| g. | Het gemeentebestuur is in staat sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid. |
| h. | De gemeente is in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden. |
| i. | De gemeente voert een gezonde financiële huishouding. |

Om te beoordelen of de gemeente Harlingen aan deze negen kwaliteitseisen voldoet, is in het najaar 2021 een feitenonderzoek uitgevoerd waarvan verslag is gedaan in het rapport: *Harlingen in Balans*. Behalve feiten over het functioneren van de gemeente Harlingen, staan in de Nota van Bevindingen ook feiten over hoe de gemiddelde Nederlandse gemeente in de grootteklasse van Harlingen op dit

¹ Natuurlijk zijn er vele andere oplossingen dan herindeling om de bestuurskracht te verbeteren, zoals: een meer gerichte inkoop van diensten; een slimmer benutten van de geïnstalleerde digitalisering; een verbeterde samenwerking met actieve burgers (coproductie); het scherper bewaken van risico's van grote projecten; een goede personeelsselectie en gerichte bijscholing.

zelfde aspect presteert. Door een vergelijking met dit gemiddelde kan worden vastgesteld of Harlingen het beter doet, of dat er verbeterpunten zijn omdat meer dan de helft van de gemeenten op dit aspect beter presteert. Over de meeste, hiervoor genoemde aspecten zijn landelijke benchmarks beschikbaar zoals: www.findo.nl, www.waarstaatjegemeente.nl, etc. Over enkele beoordelingsaspecten, zoals de responsiviteit van gemeenten, zijn geen landelijke benchmarks bekend. In deze gevallen kiezen wij voor een kwalitatieve oordeelsvorming.

Eerst worden de bevindingen uit het feitenonderzoek op de negen aspecten kort weergegeven. Daarna volgt de conclusie. We sluiten af met zeven aanbevelingen.

2. Bevindingen

Dienstverlening

Harlingen heeft een binnenstad met uitzonderlijk veel monumentale panden. De 'Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed' vindt het van groot belang dat het gemeentebestuur beschikt over een actuele Welstandsnota. De meest recente Welstandsnota is in april 2021 door de raad vastgesteld. Een belangrijk ijkpunt is het regelmatige overleg met eigenaren van de monumentale panden en met inwoners van de gemeente. In deze relatie speelt de 'Vereniging Oud Harlingen' met 1.500 leden een belangrijke, bemiddelende rol. Een derde aspect dat telt is de ambtelijke formatie die de gemeente vrijmaakt voor de communicatie over en het toezicht op de naleving van de regels ter bescherming van het monumentale erfgoed.

De inwoners doen een meer dan gemiddeld beroep op de jeugdzorg. De gemeente komt aan deze vraag tegemoet. Dit betekent dat meer dan gemiddeld specialistische jeugdzorg wordt aangeboden. De gemeente voert overleg met huisartsen en onderwijsinstellingen die een belangrijke rol spelen bij de toegang tot de jeugdzorg. De gemeente houdt de landelijke ontwikkelingen bij.

De inwoners doen een meer dan gemiddeld beroep op sociale bijstand. Voor de meer kansrijke uitkeringsgerechtigden zet de gemeente Harlingen meer dan gemiddeld in op zogeheten re-integratieprojecten naar betaald werk. Daarnaast voert de gemeente een actief armoedebeleid waarbij ook de maatschappelijke participatie de nodige aandacht krijgt.

Uit het meest recente klanttevredenheidsonderzoek naar het functioneren van het Klantcontactcentrum komt een goed cijfer, een acht, naar voren. De website kreeg recent een update. Het digitale loket scoort beter dan gemiddeld. Over de telefonische bereikbaarheid wordt geklaagd. Het ligt het voor de hand hierin verbetering te brengen. Per saldo kan dus worden gesproken van adequate dienstverlening.

Responsiviteit

Harlingen kent een compacte bebouwing met twee dorpen die dichtbij de hoofdkern liggen. Nog steeds beschikt Harlingen over een eigen krant. Het opkomstcijfer bij gemeentelijke verkiezingen ligt relatief hoog. Inwoners die met een probleem zitten, kennen weinig remmingen dit probleem aan te kaarten bij raadsleden, bestuurders en ambtenaren. Dit signaal is in diverse gesprekken naar voren gekomen. De eerste voorwaarde voor responsiviteit – burgers doen hun mond open – is in Harlingen gerealiseerd. Ook bij bestudering van de raadsagenda's over de laatste twee jaar kwamen de onderzoekers diverse onderwerpen tegen die voortkomen uit bezorgdheid van inwoners en die het raadsdebat hebben gehaald (geslaagde agendering). In hoeverre het gemeentebestuur responsief op deze probleemagendering heeft gereageerd, is lastig objectief te beoordelen. Daarbij moet worden

bedacht dat er landelijk geen benchmark beschikbaar is die gegevens bevat over de responsiviteit van gemeentebesturen. Het is daarom niet mogelijk over dit beoordelingsaspect een objectief oordeel te vellen. De conclusie is wel dat er geen aanwijzingen zijn dat de gemeente zich onvoldoende responsief opstelt.

Rol pakken in regionale samenwerking

In het feitenonderzoek is de opstelling van de Harlinger bestuurders in twee intergemeentelijke samenwerkingsverbanden onderzocht. Daarbij gaat het om de regionale samenwerking in het kader van: de Dienst SoZaWe Noordwest Friesland en de centrumregeling Sociaal Domein Friesland. In beide gremia nemen de bestuurders van Harlingen actief positie in. Enerzijds is de gemeente Harlingen door herindeling in de naburige gemeenten een kleinere speler geworden wat betreft financiële inbreng en afname van dienstverlening. Anderzijds moet worden bedacht dat het aantal gemeentelijke deelnemers aan het (dagelijks en algemeen) bestuur van deze samenwerkingsverbanden kleiner geworden is, waardoor tenminste de spreektijd van de Harlinger bestuurders is toegenomen. Daarnaast is Harlingen als stedelijk centrum in de regio vanouds geneigd actief mee te denken over het gemeenschappelijk te voeren beleid. Die traditie is in de nieuwe situatie niet losgelaten. Per saldo hebben de onderzoekers op zowel het vlak van de jeugdzorg als op dat van de Participatiewet kunnen vaststellen dat de Harlinger bestuurders een duidelijke eigen inbreng in het regionale beleid hebben.

Gecoördineerde beleidsvoering

Een voordeel van een kleinere, compacte gemeente is dat de diverse afdelingen elkaar vaker tegenkomen en zich minder makkelijk in afzonderlijke beleidsbunkers kunnen terugtrekken (minder kans op verkokering). Een ander voordeel is dat de gemeenteraad met regelmaat bij de afzonderlijke stappen in de beleidsvorming wordt betrokken (meer gedetailleerde democratische controle). Een derde voordeel is dat de beleidsambities ook al zijn die groot, toch nog een zekere bescheidenheid kennen (dus met een scherpe bewaking van grote projecten). Desalniettemin staat het uitgevoerde feitenonderzoek het niet toe om een uitspraak te doen over het ongecoördineerde dan wel gecoördineerde karakter van de beleidsvoering. Ook hier geldt dat voor dit proceskenmerk er geen landelijke benchmark beschikbaar is.

Professioneel bestuur

In het feitenonderzoek is vastgesteld dat de bestuurlijke stabiliteit in de twee collegeperioden na 2014 vergelijkenderwijs uitzonderlijk hoog is geweest. Er hebben zich geen bestuurscrises voorgedaan. Over het algemeen worden raadsvoorstellen met een ruime meerderheid aanvaard (dan wel verworpen). Hoewel dit geen garantie is voor de toekomst, is de bestuurlijke uitgangssituatie uitstekend.

Ambtelijk apparaat

De omvang van het ambtelijk apparaat is aan de ruime kant. Over het algemeen slaagt de gemeente Harlingen erin opvallende vacatures te vervullen. Dat de vacatures kunnen worden vervuld is een bijzondere prestatie in deze tijden met een nogal gering arbeidsaanbod (lage werkloosheid). De vrij omvangrijke externe inhuur stelt de gemeente Harlingen in staat de benodigde deskundigheid – bij piek en bij ziek – georganiseerd te krijgen. Per saldo beschikken de bestuurders en de burgers van Harlingen over een professionele ambtelijke organisatie.

Een nadeel van omvangrijke externe inhuur is dat kennis opeens kan verdwijnen met het vertrek van ingehuurde krachten. Dit speelt in het bijzonder bij IT. De organisatie is zich hiervan bewust en zoekt daarvoor naar een oplossing.

Beslissen, uitvoeren en verantwoorden

Op het vlak van de beleidsverantwoording heeft de gemeente Harlingen de zaken goed voor elkaar. In het feitenonderzoek (Nota van Bevindingen) kwam naar voren dat er een actieve auditcommissie is die bij de financiële besluitvorming wordt betrokken en waarvan de adviezen ter harte worden genomen. Ook is geconstateerd dat adviezen van de accountant navolging kregen, zij het soms met enige vertraging. De verantwoording in rekening en jaarverslag voldeed aan de daartoe te stellen eisen.

Op het vlak van de beleidsuitvoering zijn in het feitenonderzoek twee taken onderzocht die de gemeente in eigen beheer uitvoert en zijn twee taken onderzocht waarbij de gemeente actief de regionale samenwerking zoekt. Op al deze vier terreinen voldeed de uitvoering aan de redelijkerwijs te stellen eisen. Een voordeel van de beleidsontwikkeling in de gemeente Harlingen is dat deze is gebaseerd op actuele problemen. Dat gold zeker voor de nieuwe Welstandsnota (april 2021) maar het gold ook voor de hernieuwde aanpak van Jeugdzorg (najaar 2021). Een ander voordeel van een kleinere gemeente is dat de medewerkers die betrokken zijn bij de beleidsadvisering nog niet ver zijn losgezongen van de problemen in de dagelijkse beleidsuitvoering.

Op basis van de geconstateerde nauwe aansluiting tussen de processen van beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording constateren de onderzoekers dat in de gemeente Harlingen sprake is van een toereikende beleidscoördinatie.

Drie decentralisaties in het sociale domein

Het omzetten van de grote decentralisatie van 2015 in de praktijk is ook in Harlingen niet meegevallen. Er waren problemen bij de transformatie van de sociale werkvoorziening die per 2015 binnen de Participatiewet is gebracht. Er werd een fors beroep gedaan op de WMO waarbij de veroudering van de plaatselijke bevolking op de achtergrond ook een rol speelt. Op het vlak van de jeugdzorg viel de voortgaande stijging van de uitgaven op. De gemeente heeft vooral in de recente periode stappen gezet om meer controle te krijgen op de instroom in maar ook de kwaliteit van de jeugdzorg. Ook met betrekking tot de actieve begeleiding naar werk zijn met de instelling van het team Arbeid en Participatie HTV stappen gezet. De doorontwikkeling van de sociale werkvoorziening heeft de nodige aandacht gekregen. Per saldo kan worden gesteld dat de gemeente Harlingen haar regiefunctie in de drie onderdelen van het sociaal domein zeker heeft opgepakt. Net als in veel andere gemeenten bleken de dossiers ingewikkelder dan bij de invoering van het nieuwe stelsel in 2015 door het Rijk werd verkondigd. De gemeente volgt de wijzigingen in het rijksbeleid overigens op de voet maar richt haar aandacht nu sterker op de behoeften van de eigen burgers.

Financiële positie

In het feitenonderzoek werd vastgesteld dat de gemeente Harlingen op de vier indicatoren die in het Rijkstoezicht centraal staan – solvabiliteit, omvang eigen belastinggebied, netto schuld en risico's in het grondbedrijf - nog steeds bovengemiddeld goed scoort. Ook de provinciale toezichthouder is tevreden wanneer zij een oordeel geeft over de vraag of de meerjarenraming wel sluitend is.

3. Conclusie

Ruim acht jaar na het gemeenteraadsbesluit van juni 2013 om zelfstandig te blijven, moeten we constateren – met de kennis achteraf – dat dit een goede beslissing is geweest. In Harlingen is er nog steeds sprake van burgernabij bestuur. De diverse kernen van de gemeente hoeven niet met elkaar te concurreren om bestuurlijke aandacht, om subsidie en om beleid. De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen is heel stabiel en hoog gebleven: zeker in vergelijking tot de

buurgemeenten. De bestuurlijke stabiliteit in de periode na 2014 laat zien dat het een verstandige keuze is geweest om zelfstandig te blijven. Harlingen staat er – zeker in vergelijking met de andere Friese gemeenten – financieel goed voor. Dat is ook het oordeel van de provinciale toezichthouder. Kijken we vervolgens naar de vier beleidsterreinen die voor dit feitenonderzoek zijn onderzocht dan zijn de beleidsprestaties goed tot uitstekend. Ook op het vlak van de IT kan de gemeente Harlingen meekomen hoewel de deskundigheid daartoe in sterkere mate dan in andere gemeenten extern moet worden ingehuurd. Het ambtelijke apparaat tenslotte kampt niet in het bijzonder met onvervulbare vacatures, waar veel kleinere gemeenten op dit moment juist wel mee worstelen. Wel valt op dat de gemeente vrij veel externe krachten inhuurt en dat er nog vragen open blijven op het vlak van de interne coördinatie.

4. Aanbevelingen

In de titel van dit bestuurlijk rapport wordt gesproken over koers houden: dus de lijn doortrekken. Dat is in feite ook de strekking van de zeven onderstaande aanbevelingen.

1. Spreek als gemeenteraad uit dat u in de programmabegroting 2023 een nadere uitsplitsing wenst van de belangrijkste begrotingsposten. Te beginnen met het meest omvangrijke programma: over het Sociaal Domein. Verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om tenminste een onderscheid te maken naar de uitgaven in het kader van de Jeugdwet, de uitgaven voor de WMO, de uitgaven voor de Participatiewet waarbij de uitgaven voor de sociale werkvoorziening afzonderlijk worden uitgesplitst.²
2. Verzoek na de bespreking van de aanbevelingen van een Rekenkamerrapport als raad dat door het College van Burgemeester en Wethouders tenminste een keer per jaar wordt gerapporteerd hoe de door de raad overgenomen aanbevelingen tot uitvoering worden gebracht.
3. Spreek als raad uit dat het functioneel beheer van de diverse IT-applicaties door de eindgebruikers meer aandacht krijgt (bijvoorbeeld in opleiding). Hiermee kan de doelmatigheid van diverse interne primaire werkprocessen worden verhoogd.³
4. Spreek als raad uit dat moet worden onderzocht of eigenaren van monumenten toereikend onderhoud plegen. De raad draagt aan het college op om eigenaren die hun panden ernstig verwaarlozen aan te schrijven om het benodigde onderhoud te plegen. Eventueel onder verbeurd verklaring van een dwangsom.⁴
5. Dring er op aan dat de gemeente gevolg geeft aan hoofdstuk 9 AWB en er voor zorgt dat ingekomen klachten over bejegening op een wetsconforme en zakelijke wijze worden afgehandeld. Verlang in deze motie tenminste een keer per jaar een rapportage over de primaire klachtafhandeling.⁵

² Een nadere toelichting vindt u op pagina 6 van de Nota van Bevindingen.

³ Voor een nadere toelichting raadpleeg pagina 16 van de Nota van Bevindingen.

⁴ Een nadere toelichting op deze aanbeveling treft u aan op pagina 20 van de Nota van Bevindingen.

⁵ Voor een nadere toelichting op deze aanbeveling raadpleeg de pagina's 26 en 27 van de Nota van Bevindingen.

6. In het najaar van 2021 heeft de gemeenteraad feitelijke informatie gevraagd en gekregen over de bestandsontwikkeling en de prijsontwikkeling in de jeugdzorg. De rekenkamercommissie beveelt de raad – ook in de nieuwe samenstelling – aan om hier met regelmaat een vervolg aan te geven: hoe meer inzicht in de plaatselijke ontwikkelingen, hoe beter kan worden gestuurd en hoe beter de dienstverlening aan de burger kan worden georganiseerd.
7. De bestuurskracht kan de gemeente ook verder versterken door: meer gerichte inhuur, scherper accountmanagement, een slimmer beroep op coproductie met inwoners, en meer gebruik te maken van het gratis advies dat in elke klacht kan worden aangetroffen.

.+=.