



MODEL TEN BOER - GRONINGEN

RAPPORTAGE GEVOELIGHEIDSANALYSE

Werkgroep Gevoeligheidsanalyse

28 juni 2005
Ten Boer



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
1.1. Leeswijzer	4
2. Conclusies en aanbevelingen	5
3. Uitvoerbaarheid	7
3.1. Beoordeling stukken op uitvoerbaarheid	8
3.2. Conclusies en aanbevelingen uitvoerbaarheid	12
4. Aanvaardbaarheid	13
4.1. Uitkomsten lagerhuis discussie	14
4.2. Conclusies en aanbevelingen aanvaardbaarheid	16
5. Haalbaarheid	17
5.1. Uitkomsten haalbaarheid	17
5.2. Conclusies en aanbevelingen haalbaarheid	20

1. INLEIDING

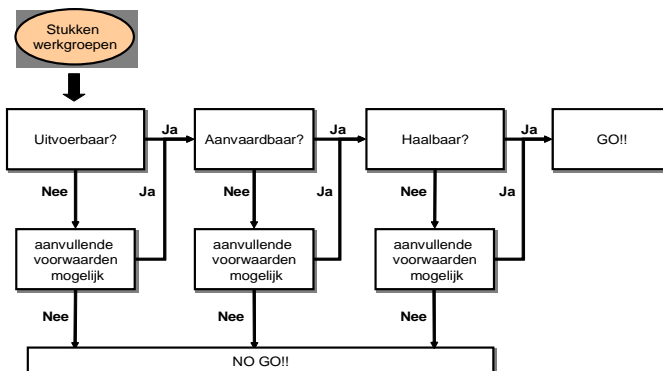
Begin 2005 is in Ten Boer gestart met het onderzoek naar de mogelijkheden om het model Ten Boer – Groningen in de praktijk te brengen. Hiervoor is een projectorganisatie ingericht, met een stuurgroep, projectgroep en verschillende werkgroepen.

De werkgroepen hebben van de projectgroep allemaal opdracht gekregen om een deel van de aspecten van dit onderzoek voor hun rekening te nemen. De opdracht aan de werkgroep Gevoeligheidsanalyse was om een gevoeligheidsanalyse voor te bereiden en uit te voeren. Het doel van de gevoeligheidsanalyse is om de uitkomsten van het totale onderzoek te beoordelen en te concluderen of het voorgestelde model daadwerkelijk een oplossing biedt voor de problematiek waar de gemeente Ten Boer zich in de komende tijd voor geplaatst ziet.

De belangrijkste elementen uit deze opdracht waren het benoemen van criteria en het opstellen van een format om de stukken van de andere werkgroepen, aan de hand van die criteria, te beoordelen. Gekozen is om de criteria te richten op de uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid en haalbaarheid van het model Ten Boer - Groningen. Bij de uitvoerbaarheid wordt gekeken naar de bedrijfskundige (technische) kant van het model (Is het proces onder controle, krijg je waar voor je geld? etc.). Bij de aanvaardbaarheid gaat het om het maatschappelijk draagvlak (acceptatie) van het model. De haalbaarheid richt zich op het verkrijgen van het politieke draagvlak voor het model.

Om tot de juiste criteria te komen heeft de werkgroep Gevoeligheidsanalyse eerst geïnterviewd welke belangen en gevoeligheden bij de diverse partijen van de twee gemeenten (ambtelijk, politiek en burgers) er zijn over de mogelijke uitbesteding van taken aan Groningen. Onder meer zijn, aan de hand van een door de werkgroep opgestelde vragenlijst, de verschillende raadsfracties binnen de gemeente Ten Boer geïnterviewd. De uitkomsten van deze interviews zijn verwerkt in de opgestelde criteria.

Vervolgens is er een beslisboom voor de gevoeligheidsanalyse bedacht om op een gestructureerde manier de stukken te kunnen toetsen en te beoordelen. Hieronder is deze beslisboom opgenomen.





Tot slot heeft de werkgroep een programma opgesteld, waarin de drie elementen van de gevoeligheidsanalyse aan de orde kwamen. Op 21 juni jl. is dit programma in aanwezigheid van de stuurgroep, het MT Ten Boer, de werkgroep, een vertegenwoordiger van Groningen en twee adviseurs van WagenaarHoes uitgevoerd (voor wat betreft de uitvoerbaarheid en aanvaardbaarheid). De haalbaarheid is op 28 juni besproken. De uitkomsten van beide bijeenkomsten zijn verwerkt in deze rapportage. Deze uitkomsten zijn onder te verdelen in conclusies c.q. aanbevelingen die vooraf aan de besluitvorming moeten worden opgepakt en conclusies en aanbevelingen, die in het invoeringstraject opgenomen kunnen/moeten worden.

In de week na de gevoeligheidsanalyse zijn de stukken van de diverse werkgroepen waar nodig aangepast c.q. aangevuld om tot besluitvorming over te kunnen gaan. In deze rapportage is cursief aangegeven welke aanpassingen inmiddels zijn gedaan en in welke stuk(ken) dit is terug te vinden..

1.1. LEESWIJZER

De rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 is een totaaloverzicht van alle conclusies en aanbevelingen opgenomen.
- de uitkomsten, met de daarbij behorende aanbevelingen c.q. actiepunten, van de uitvoerbaarheid worden in hoofdstuk 3 vermeld.
- hoofdstuk 4 richt zich op de uitkomsten voor wat betreft de aanvaardbaarheid van het model voor zowel de burgers van Ten Boer als medewerkers van beide gemeenten.
- in het laatste hoofdstuk komt de haalbaarheid van het model aan de orde.

2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Samenvattend kan worden aanbevolen c.q. geconcludeerd dat:

voor wat betreft de uitvoerbaarheid:

- onder voorwaarden er een positieve beslissing genomen kan worden voor de invoering van het model Ten Boer – Groningen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de inzichtelijkheid van
 - de beschikbare middelen/instrumenten voor het opdrachtgeverschap in Ten Boer,
 - de besluitvormingskosten;
 - de desintegratiekosten.

Er zal eerst meer inzicht verkregen moeten worden in deze items, voordat er daadwerkelijk tot besluitvorming kan worden overgegaan.

Opmerkingen:

- *Geconcludeerd kan worden dat de besluitvormingskosten zijn meegenomen in de aanbiedingen van de verschillende diensten van Groningen over de overname van de diverse taken van Ten Boer.*
- *In de notitie aan de raad, de financiële analyse en het invoeringsplan zijn deze items opgenomen c.q. aangepast.*
- *Bij nadere bestudering van de desintegratiekosten is gebleken dat deze naar verwachting neutraal danwel positief voor Ten Boer zullen uitvallen. Het gaat hier met name om investeringen (gebouwen, tractie en automatisering) met boekwaarden. Deze investeringen kunnen bij verkoop waarschijnlijk tegen minimaal de boekwaarde van de hand worden gedaan. Daarnaast zijn nu deze kosten als kapitaallasten opgenomen in de financiële analyse. Bij verkoop levert dit een positief resultaat op.*
- Daarnaast in het invoeringstraject een aantal items nader moet worden uitgewerkt, te weten:
 - de vereiste vaardigheden ten aanzien van de medewerkers die in Ten Boer (gaan) werken;
 - het interne proces in Ten Boer; van kader via beleid naar opdrachtformulering;
 - een aantal taken in unit 2 met de vraag of die kunnen worden uitgevoerd door Groningen;
Opmerking: Inmiddels is kritisch naar de invulling van deze unit gekeken en is deze teruggebracht naar 1 formatieplaats. Dit is terug te vinden in de financiële analyse.
 - ten aanzien van de taken van de beschikbare fte's financiële administratie in Ten Boer moet meer duidelijkheid worden geboden;
 - het interne proces in Groningen ; dit is onvoldoende duidelijk omschreven;
 - de communicatiestructuren zullen concreter moeten worden beschreven;
 - een betere beschrijvingen van de verschillende processen van opdrachtgeving en rapportage;
 - onduidelijkheid over wie welke taak uitvoert (op onderdelen, bijvoorbeeld archivering en automatisering);



- verantwoording (rapportages) opnemen in de verschillende uitvoeringsovereenkomsten;
- er zal een meer toegankelijke versie van het contract moeten komen;
- er zal bij het contract worden gevoegd een voorbeeld van een uitvoeringsovereenkomst worden gevoegd;
- de in het contract genoemde bijlage(verrekenmodel) moet bij de stukken worden gevoegd.

voor wat betreft de aanvaardbaarheid:

- er blijvend aandacht moet zijn voor communicatie over (de voortgang van) het project met burgers om mogelijke weerstanden nu en in de toekomst te voorkomen dan wel te minimaliseren;
- het kostenplaatje vooraf aan de besluitvorming nader moet worden uitgewerkt. De financiële situatie was toch één van de belangrijkste drijfveren van het onderzoek.
- er zal zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid moeten komen over de exacte invulling van unit 2 in Ten Boer.
Opmerking: Inmiddels is kritisch naar de invulling van deze unit gekeken en is deze teruggebracht naar 1 formatieplaats. Dit is terug te vinden in de financiële analyse.
- het personeel in beide gemeenten blijft een belangrijk aandachtspunt. Communicatie is hierbij essentieel.
- de condities, waaronder uitbesteding plaats zal vinden, zullen helder geformuleerd moeten worden
- veel aandacht besteed moeten worden aan hoe de coördinatie in zowel Groningen als Ten Boer en tussen de twee gemeenten is georganiseerd.
- het belang voor Groningen meer helder gemaakt moet worden om (meer) draagvlak te creëren bij medewerkers van deze gemeente.
- het organiseren van (inhoudelijke) integraliteit essentieel is om de uitbestede taken in samenhang door Groningen te laten uitvoeren.
- de taken en verantwoordelijkheden van unit 1 Bestuursondersteuning in Ten Boer goed beschreven moeten worden
- er meer duidelijkheid moet komen over de plek die het gehele project in Groningen heeft.

voor wat betreft haalbaarheid:

- het conceptmodel aan alle door de raad gestelde criteria voldoet.

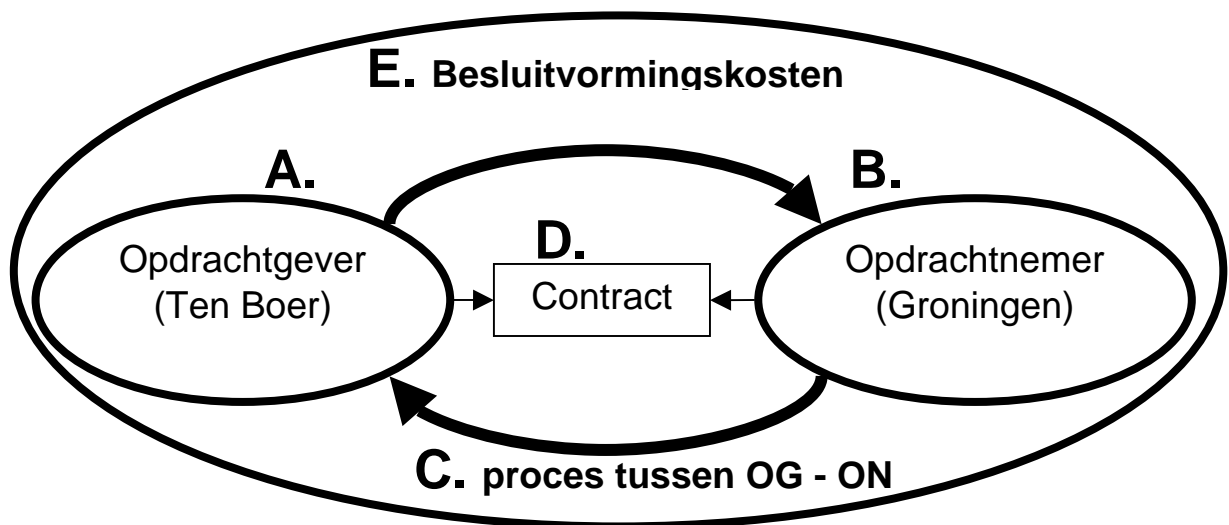
Opmerking: In het invoeringsplan zijn de verschillende aanbevelingen, die hierboven zijn gedaan, opgenomen.

Met andere woorden: zoals uit het voorstaande blijkt is de gevoeligheidsanalyse af te sluiten met de eindconclusie dat er nog veel werk te verzetten is, maar dat op dit moment het Model Ten Boer – Groningen, uitvoerbaar, aanvaardbaar alsmede haalbaar is.

3. UITVOERBAARHEID

Bij de uitvoerbaarheid van de gevoeligheidsanalyse is, zoals eerder genoemd, de bedrijfskundige (technische) kant van het model Ten Boer – Groningen onderzocht. Kun je krijgen wat je wilt hebben (op tijd met juiste kwaliteit, tegen de afgesproken prijs, onder aanvaardbare besluitvormingskosten)? En is dat goed vastgelegd in het contract?

Om dit te kunnen beoordelen heeft de werkgroep het onderstaande schema met vijf criteria gehanteerd.



Om er concreet inhoud aan te geven, zijn deze criteria nader gespecificeerd in diverse items. Deze zijn in de volgende paragraaf benoemd.

Bij het toetsen van de uitvoerbaarheid is de volgende procedure gehanteerd:

1. De leden van de werkgroep zijn nagegaan of de verschillende items terug te vinden waren in één of meerdere stukken, die de andere werkgroepen hebben opgeleverd, te weten:
 - het rapport van werkgroep Taakanalyse;
 - de concept-notitie uitbestedingsmodel met processchema's;
 - de concept- raamovereenkomst;
 - de concept-financiële analyse met gegevens van Groningen;
 - het concept advies werkgroep Personeel en Arbeidsvoorwaarden.
2. De uitkomsten hiervan zijn gepresenteerd aan de overige betrokkenen van de gevoeligheidsanalyse (zie hoofdstuk 1).
3. Vervolgens is er een discussie gevoerd over de uitkomsten, waardoor een aantal van deze uitkomsten is genuanceerd c.q. gewijzigd.
4. Daarna zijn er afspraken gemaakt over de nodige vervolgacties.

Hieronder zal per criterium (en per item) worden aangegeven wat de uitkomsten hiervan zijn. Daarnaast is, waar nodig, vermeld welke acties alsnog moeten worden ondernomen om aan de gestelde criteria te voldoen.

3.1. BEOORDELING STUKKEN OP UITVOERBAARHEID

3.1.1. OPDRACHTGEVERSCHAP GOED GEORGANISEERD

Beschikbaarheid mensen met juiste competenties

In dit item gaat het met name of in de toekomstige situatie in Ten Boer de juiste (hoeveelheid) mensen, met de juiste competenties aanwezig zijn, die de opdrachten (met juiste specificaties) kunnen geven aan Groningen.

In de stukken wordt melding gedaan van een nieuw te vormen unit Bestuursondersteuning (1) met medewerkers die onder meer de opdrachtgeversrol voor hun rekening moeten nemen. Daarbij wordt aangegeven dat de benodigde vaardigheden hiervoor afwijken van de huidige benodigde vaardigheden. In het conceptadvies van de werkgroep P&A wordt opgemerkt dat het de vraag is of de huidige personeelsleden beschikken over deze vaardigheden.

Niet is teruggevonden om welke specifieke vaardigheden het hier gaat. Aanbevolen wordt om in het invoeringstraject hierover meer duidelijkheid te krijgen.

Beschikbaarheid middelen/instrumenten

Bij dit item is onderzocht of er (voldoende) middelen en instrumenten beschikbaar zijn om uitvoering te kunnen geven aan het opdrachtgeverschap van Ten Boer.

In de financiële analyse is een budget opgenomen voor formatie van de unit Bestuursondersteuning, die in Ten Boer de opdrachtgevende rol voor haar rekening zal nemen. De onderbouwing van deze formatie is niet volledig duidelijk. Deze zou nog beter in de stukken gespecificeerd kunnen worden.

Opmerking: In de financiële analyse is inmiddels de formatie van de unit Bestuursondersteuning nader gespecificeerd. Tevens is er een kostenpost van 100.000 euro als reserve opgenomen voor projecten en nieuw beleid.

Intern proces Ten Boer

Geconstateerd is dat in globale termen het interne proces, om van kaders – via beleid en productbegroting – naar opdrachten te komen, is beschreven. Voor het nemen van een go-no go beslissing is dit voldoende. Maar in het invoeringstraject zal het interne proces nader uitgewerkt moeten worden.

3.1.2. OPDRACHTNEMER KAN LEVEREN OP SPECIFICATIES TEN BOER

Aanwezigheid productiecapaciteit (mensen en middelen)

Bij dit item is onderzocht of er (voldoende) mensen en middelen beschikbaar zijn om uitvoering te kunnen geven aan het opdrachtnemerschap van Groningen.

De verschillende diensten van Groningen hebben (als reactie op de uitkomsten van de taakanalyse) aanbiedingen gedaan voor het overnemen van de diverse taken. Deze

informatie is verwerkt in de financiële analyse. We gaan er dan ook vanuit dat de benodigde productiecapaciteit (voor het grootste gedeelte) aanwezig is in Groningen. Een klein aantal taken was niet terug te vinden in de verstrekte informatie van Groningen. Deze taken zijn daarom voorlopig als unit 2 Ten Boer in de financiële analyse opgenomen. Wij adviseren om zo snel mogelijk helderheid te krijgen of Groningen een aantal van deze taken alsnog op zich kan nemen. Dit kan wat ons betreft in het invoeringstraject worden opgepakt.

Opmerking: Inmiddels is kritisch naar de invulling van deze unit gekeken en is deze teruggebracht naar 1 formatieplaats. Dit is terug te vinden in de financiële analyse.

Daarnaast gaan wij er vanuit dat, als Groningen het contract ondertekent, zij daarmee ook aan de daarin gestelde kwaliteitseisen en capaciteit kan voldoen.

Beschikbaarheid mensen met juiste competenties

In dit item gaat het met name om in de toekomstige situatie in Groningen de juiste mensen, met de juiste competenties aanwezig zijn, die de opdrachten (met juiste specificaties) kunnen uitvoeren voor Ten Boer.

Ook dit is niet expliciet in de stukken terug te vinden. Wel nemen wij aan dat Groningen aan dit item kan voldoen. Zeker met het gegeven dat de taken voor Ten Boer in principe door voormalige medewerkers van Ten Boer zullen worden uitgevoerd.

Intern proces Groningen

Uit de stukken is onvoldoende duidelijk geworden hoe het interne proces in Groningen zal worden georganiseerd. Wel wordt in het contract melding gemaakt van contactpersonen in Groningen, maar niet hoe het totale interne proces in Groningen wordt ingericht. Voor het nemen van een beslissing is een nadere uitwerking niet relevant. Maar we raden aan om zo snel mogelijk (in het invoeringstraject) hier meer duidelijkheid over te scheppen.

Opmerking: In de notitie Uitbestedingsmodel is een paragraaf opgenomen over de wijze waarop de coördinatie binnen Groningen is georganiseerd.

3.1.3. PROCES TUSSEN OG EN ON GOED GEREGELD

Communicatie

In dit item gaat het over hoe de communicatie tussen de opdrachtgever (OG) en de opdrachtnemer (ON) is georganiseerd.

In meerdere stukken (en vooral het contract) wordt aandacht besteed aan de benodigde overlegstructuren tussen OG en ON. Ons inziens is dit voor het nemen van een beslissing voldoende. Wel zal in de verschillende uitvoeringsovereenkomsten deze structuren nader uitgewerkt moeten worden.

Goede procesbeschrijvingen

Onderzocht is of de verschillende processen (wijze van opdracht geven, rapportage, evaluatie, conflicthantering) tussen OG en ON goed beschreven en afgesproken zijn.

Geconcludeerd is dat de procesbeschrijving voor wat betreft evaluatie en conflicthantering goed in de stukken is opgenomen. Maar de processen van opdrachtgeven en rapporteren

zijn nog onvoldoende beschreven. In het invoeringstraject zullen deze nader gespecificeerd moeten worden in de verschillende uitvoeringsovereenkomsten.

3.1.4. KWALITEIT CONTRACT IS GOED OPGESTELD

Omvang helder beschreven

Dit item omvat zowel de omvang van het werk, de mensen en het geld.

Uit de verschillende stukken zijn deze verschillende onderdelen terug te vinden. Maar in het contract wordt een overzicht van de (reguliere) taken gemist, die worden overgedragen aan Groningen.

Ook is onduidelijk wie een aantal taken zal gaan uitvoeren en op welke wijze. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het archief en de automatisering. Hier zal in het invoeringstraject extra aandacht aan besteed moeten worden.

Waarborgen personeel

In het advies van de werkgroep P&A is veel aandacht besteed aan waarborgen ten behoeve van personeelsleden van Ten Boer in de toekomstige situatie.

In het contract zelf wordt alleen verwezen naar de overeenkomst tussen Groningen en Ten Boer voor het overnemen van personeelsleden. Dat is ons inziens voldoende voor dit moment.

Wel wordt uit de stukken duidelijk dat er nog een heel traject te gaan is om de waarborgen daadwerkelijk af te spreken en vast te leggen.

Duur contract

In het contract is duidelijk aangegeven wat de duur van het contract is.

Afspraken verantwoording en wijze van evaluatie

Ook is in het contract aandacht besteed aan afspraken over zowel de verantwoording als de wijze van evaluatie. Wel zal de verantwoording (rapportages) in de verschillende uitvoeringsovereenkomsten nader moeten worden uitgewerkt. Dit kan wat ons betreft in het invoeringstraject.

Conflictregeling opgenomen

In het contract wordt voldoende uitwerking gegeven aan een conflictregeling.

Afspraken gemaakt over (gebruik) gebouwen en spullen

Over dit item wordt niets vermeld in het contract (of in de andere stukken). Hier zou wel duidelijkheid over moeten komen, voordat er een beslissing wordt genomen.

Leesbaarheid contract

Opgemerkt wordt dat de taal in het huidige conceptcontract wellicht juridisch correct is, maar moeilijk te begrijpen. Aanbevolen wordt om bij het contract een meer toegankbare versie hiervan te voegen.

Daarnaast wordt aanbevolen om, indien mogelijk, een voorbeeld van een uitvoeringsovereenkomst aan het contract toe te voegen.

3.1.5. (BESLUITVORMINGS)KOSTEN ZIJN BEKEND

Inzichtelijkheid besluitvormingskosten¹

In de diverse stukken wordt melding gedaan van de benodigde overlegstructuren om het model te laten functioneren. Maar onduidelijk is wat daarvoor de kosten zijn en of dit alle kosten betreft. Hier zal, voor het nemen van een besluit, meer duidelijkheid over moeten komen.

Opmerking: Geconcludeerd kan worden dat deze kosten zijn meegenomen in de aanbiedingen van de verschillende diensten van Groningen over de overname van de diverse taken van Ten Boer.

Vergelijking toekomstige met huidige kosten

Globaal is in de financiële analyse een vergelijking opgenomen tussen de huidige en de toekomstige kosten. Deze is ons inziens voldoende om een beslissing te nemen.

Financiële administratie Ten Boer

In dit item is de vraag hoe de (financiële) administratie in Ten Boer is geregeld na invoering van het model Ten Boer – Groningen.

In de financiële analyse zijn formatie en kosten opgenomen voor personeelsleden in Ten Boer ten behoeve van de financiële administratie. Onduidelijk is welke taken deze personeelsleden precies gaan uitvoeren. In het invoeringstraject moet hier meer duidelijkheid over komen.

Omgaan met mee- en tegenvallers

Bij dit item gaat het om hoe wordt omgegaan met mee- en tegenvallers. Of er afspraken zijn gemaakt over verdeling tussen OG en ON.

In het contract wordt verwezen naar een bijlage waarin de verrekenmethode, die van toepassing is, is opgenomen. Alleen blijkt deze bijlage nog te ontbreken. Deze zou alsnog moeten worden toegevoegd.

Daarnaast wordt in de notitie 'uitbestedingsmodel' expliciet aangegeven hoe met mee- en tegenvallers kan worden omgegaan. Ook wordt er een driejaarlijks evaluatiemoment geïntroduceerd, waarin de financiële balans wordt opgemaakt voor wat betreft de uitvoeringskosten. Ons inziens is dit item voldoende behandeld voor dit moment.

Desintegratiekosten

Uit de stukken is niet duidelijk geworden hoe wordt omgegaan met de desintegratiekosten, onder meer leegloop gebouwen en materialen van gemeente Ten Boer. Voor de besluitvorming zal hier eerst duidelijkheid over verkregen moeten worden.

Opmerking: Bij nadere bestudering van de desintegratiekosten is gebleken dat deze naar verwachting neutraal dan wel positief voor Ten Boer zullen uitvallen. Het gaat hier met name om investeringen (gebouwen, tractie en automatisering) met boekwaarden. Deze investeringen kunnen waarschijnlijk bij verkoop tegen minimaal de boekwaarde van de

¹ Onder besluitvormingskosten wordt verstaan die kosten, die gemaakt worden in zowel Ten Boer als in Groningen om het totale model te laten functioneren. Onder deze kosten kunnen onder meer overlegkosten worden gerekend

hand worden gedaan. Daarnaast zijn nu deze kosten als kapitaallasten opgenomen in de financiële analyse. Bij verkoop levert dit een positief resultaat op.

3.2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN UITVOERBAARHEID

Samenvattend kan, voor wat betreft de uitvoerbaarheid, worden geconcludeerd c.q. aanbevolen dat:

- onder voorwaarden er een positieve beslissing genomen kan worden voor de invoering van het model Ten Boer – Groningen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de inzichtelijkheid van
 - de beschikbare middelen/instrumenten voor het opdrachtgeverschap in Ten Boer,
 - de besluitvormingskosten
 - de desintegratiekosten

Er zal eerst meer inzicht verkregen moeten worden in deze items, voordat er daadwerkelijk tot besluitvorming kan worden overgegaan. Maar de verwachting is dat deze voorwaarden niet zullen leiden tot een no-go beslissing.

Opmerkingen:

- *Geconcludeerd kan worden dat de besluitvormingskosten zijn meegenomen in de aanbiedingen van de verschillende diensten van Groningen over de overname van de diverse taken van Ten Boer.*
- *In de notitie aan college en raad, de financiële analyse en het invoeringsplan zijn deze items opgenomen c.q. aangepast.*
- *Bij nadere bestudering van de desintegratiekosten is gebleken dat deze naar verwachting neutraal dan wel positief voor Ten Boer zullen uitvallen. Het gaat hier met name om investeringen (gebouwen, tractie en automatisering) met boekwaarden. Deze investeringen kunnen waarschijnlijk bij verkoop tegen minimaal de boekwaarde van de hand worden gedaan. Daarnaast zijn nu deze kosten als kapitaallasten opgenomen in de financiële analyse. Bij verkoop levert dit een positief resultaat op.*
- daarnaast in het invoeringstraject een aantal items nader moet worden uitgewerkt, te weten:
 - de vereiste vaardigheden ten aanzien van de medewerkers die in Ten Boer (gaan) werken;
 - het interne proces in Ten Boer; van kader via beleid naar opdrachtformulering;
 - een aantal taken in unit 2 met de vraag of die kunnen worden uitgevoerd door Groningen;
Opmerking: Inmiddels is kritisch naar de invulling van deze unit gekeken en is deze teruggebracht naar 1 formatieplaats. Dit is terug te vinden in de financiële analyse.
 - ten aanzien van de taken van de beschikbare fte's financiële administratie in Ten Boer moet meer duidelijkheid worden geboden;
 - het interne proces in Groningen ; dit is onvoldoende duidelijk omschreven;
 - de communicatiestructuren zullen concreter moeten worden beschreven;



- een betere beschrijvingen van de verschillende processen van opdrachtgeving en rapportage;
- onduidelijkheid over wie welke taak uitvoert (op onderdelen, bv archivering en automatisering);
- verantwoording (rapportages) opnemen in de verschillende uitvoerings-overeenkomsten;
- er zal een meer toegankelijke versie van het contract moeten komen;
- er zal bij het contract worden gevoegd een voorbeeld van een uitvoerings-overeenkomst worden gevoegd;
- de in het contract genoemde bijlage(verrekenmodel) moet bij de stukken worden gevoegd.

4. AANVAARDBAARHEID

Bij het punt van de aanvaardbaarheid zijn door de werkgroep gevoeligheidsanalyse een drietal partijen in het proces benoemd, die een belangrijke rol spelen in het model Ten Boer – Groningen, naar de mening van de werkgroep. Het gaat om de burgers/inwoners van de gemeente Ten Boer, het personeel van de gemeente Ten Boer en Groningen. Ten aanzien van deze partijen zijn criteria benoemd die van belang zijn voor een goed draagvlak van het model

Overigens zijn deze criteria voor een deel terug te vertalen in punten die bij de uitvoerbaarheid als voorwaarde voor besluitvorming of als aanbeveling zijn verwoord. In de vorm van een Lagerhuisdiscussie is de aanvaardbaarheid tegen het licht gehouden. De aanwezigen zijn in twee groepen ingedeeld. De groepen zijn willekeurig ingedeeld. Een groep die zich positioneerde als tegenstanders en een groep voorstanders. De groepen konden zich voorbereiden in het verzamelen van argumenten, waarna vervolgens een door de groep aangewezen spreker de argumenten kon verwoorden. Na twee rondes werd de discussie door de beide groepen in het geheel gevoerd.

Hieronder zijn per criterium de belangrijkste punten benoemd die uit de discussie kwamen en in de tweede paragraaf zijn de conclusies en de aanbevelingen opgenomen, waaraan in het invoeringstraject aandacht besteed moet worden. Zaken die besluitvorming in de weg zouden staan, zijn feitelijk niet genoemd bij dit onderdeel of het gaat om aangelegenheden die al duidelijk bij de uitvoerbaarheid zijn genoemd als voorwaarde.

4.1. UITKOMSTEN LAGERHUIS DISCUSSIE

4.1.1. DRAAGVLAK BURGERS

Kosten voor de burger

De kosten voor de burgers zullen bij invoering van het model in ieder geval beheersbaar blijven en handhaving van het bestaande voorzieningenniveau is leidend. Dit effect wordt bereikt doordat de kosten “uitgesmeerd” kunnen worden over een groter aantal mensen/inwoners. Door dit inzichtelijk te maken, creëer je draagvlak. Dit vereist wel een goede procesbeschrijving met bijhorend kostenplaats en een goede contractuele afhandeling.

Goede loketfunctie

Door een veelheid van taken over te hevelen naar de Groningen is het gevaar niet ondenkbaar dat de dienstverlening in Ten Boer wordt uitgehold. Door realisatie van een goed en uitgebreid dienstverleningsloket in Ten Boer, waar sprake is van kwalitatief goede bemensing kan dit worden voorkomen. Een loket dus waar je voor tal van zaken terecht kunt en waar je goed geholpen kunt worden. Moet dus in het invoeringstraject een duidelijke rol spelen.

Waarom niet gelijk een herindeling?

Door in te steken op dit model geef je als gemeente zoveel taken en bevoegdheden uit handen dat je net zo goed gelijk kunt herindelen.

Omdat de gemeente Ten Boer heeft gekozen voor behoud van zelfstandigheid, maar zich de komende tijd toch geplaats ziet voor aanzienlijke (financiële) problemen, waarbij instandhouding van voorzieningen heel moeilijk wordt, is juist gekozen voor dit bestuurlijk unieke model. De kosten van uitvoering kunnen daardoor, zeker op termijn beter beheersbaar gehouden worden.

Langere lijnen burgers-gemeente en langere afdoeningstermijnen

Door deelname aan het model zullen de lijnen langer worden en zal de afdoening van stukken langer op zich laten wachten.

Als op een goede en effectieve wijze de processen worden beschreven (in Ten Boer en Groningen) en als vervolgens in de uitvoeringsovereenkomsten afspraken worden gemaakt over termijnen van afdoening (prestatieafspraken), dan kan aan dit bezwaar het hoofd worden geboden.

Uitverkoop van Ten Boer

Deelname aan dit model zou kunnen betekenen dat we een wijk van Groningen worden en zal daardoor, als onderdeel van het grote geheel, er geen “Tenboerster” belang meer zijn en zal het resulteren in vermindering of opheffing van voorzieningen.

Juist door te kiezen voor dit model wordt geprobeerd een breder draagvlak te leggen onder de bestaande voorzieningen en beleidsvrijheid te behouden. Door niets te doen zal de gemeente Ten Boer zich geplaats zien voor ingrijpende maatregelen, waarbij sluiting of beperking van voorzieningen zeker niet onmogelijk is.

4.1.2. DRAAGVLAK PERSONEEL TEN BOER

Bedreiging werkgelegenheid

Groningen moet bezuinigen en dat heeft consequenties voor het aantal arbeidsplaatsen in Groningen.

Als Ten Boer niets zou doen, ligt hier een bedreiging van de werkgelegenheid voor de medewerkers uit Ten Boer op de loer. De rechtspositie in Ten Boer wordt in principe gelijk aan die in Groningen. Daarnaast is afgesproken dat de werknemers van Ten Boer die overgaan naar Groningen, dezelfde rechtsbescherming hebben als medewerkers in Groningen. Dit betekent dat medewerkers uit Ten Boer met een vast dienstverband zekerheid hebben op een vaste baan in Groningen. Dit sluit aan bij de traditionele handelswijze van Groningen bij bezuinigen c.q. reorganisaties, waarbij deze garanties worden vastgelegd in een sociale paragraaf. Daarmee is er voor de medewerkers, die overgaan, een baangarantie. Wel kan door bezuinigen de nieuwe functie ter discussie komen. Mocht dit principe in zijn algemeenheid ter discussie komen, dan zal dat voor de medewerkers uit Ten Boer de eerste drie jaar zeker niet gebeuren.

Aantasting van de rechtspositie

In Groningen gelden dezelfde rechtspositionele regelingen als in Ten Boer. Gesteld kan worden dat zaken vaak nog beter op papier staan als in Ten Boer. De grootte van de organisatie is daar debet aan. Werknemers uit Ten Boer kunnen wellicht daarvan profiteren

Carrièremogelijkheden en scholing

De werknemers uit Ten Boer zullen door deelname aan het model hun carrièremogelijkheden groter zien worden.

Een grotere organisatie biedt meer kansen op doorgroei en doorstroom. Scholing en vorming zijn hier onlosmakelijk aan verbonden. Ten tijde van het invoeringstraject zal rekening gehouden moeten worden met extra scholingskosten om de mensen uit Ten Boer goed te kunnen laten overgaan

Tegelijkertijd moet worden aangetekend dat werknemers uit Ten Boer in Groningen waarschijnlijk minder breder functies gaan vervullen. Er zal sprake zijn van meer specialistisch werk. Een aantal medewerkers zullen hier niet de voorkeur aan geven.

Minder kwetsbaar en meer deskundigheid.

Kwetsbaarheid van een kleine organisatie is een belangrijke reden voor deelname aan dit model.

Deelname zal deze kwetsbaarheid voor een belangrijk deel opheffen. Vervanging zal beter en sneller geregeld kunnen worden. Eerder ook zal er een beroep gedaan kunnen worden op deskundigheid in de (grotere) organisatie.

4.1.3. DRAAGVLAK PERSONEEL GRONINGEN

Bedreiging werkgelegenheid

Groningen moet bezuinigen en zit niet te wachten op “extra “ mensen uit Ten Boer, die ook nog eens ontslagbescherming genieten.

Het aantal mensen dat uit Ten Boer “overkomt” is voor Groningse begrippen maar uiterst miniem; bovendien nemen ze werk mee. Daarbij is het zo dat de mogelijkheid voor mensen uit Groningen ontstaat om activiteiten van deels een ander karakter (voor het platteland) te gaan doen, als is het dan ook maar een relatief klein gebied.

4.2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN AANVAARDBAARHEID

Samenvattend kan naar aanleiding van de Lagerhuisdiscussie en de nabespreking voor wat betreft de aanvaardbaarheid, worden geconcludeerd c.q. aanbevolen dat:

- er blijvend aandacht moet zijn voor communicatie over (de voortgang van) het project met burgers om mogelijke weerstanden nu en in de toekomst te voorkomen dan wel te minimaliseren;
- het kostenplaatje vooraf aan de besluitvorming nader moet worden uitgewerkt. De financiële situatie is toch één van de belangrijkste drijfveren van het onderzoek;
- er zal zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid moeten komen over de exacte invulling van unit 2 in Ten Boer;
Opmerking: Inmiddels is kritisch naar de invulling van deze unit gekeken en is deze teruggebracht naar 1 formatieplaats. Dit is terug te vinden in de financiële analyse.
- het personeel in beide gemeenten blijft een belangrijk aandachtspunt. Communicatie is hierbij essentieel;
- de condities, waaronder uitbesteding plaats zal vinden, zullen helder geformuleerd moeten worden;
- veel aandacht besteed moeten worden aan hoe de coördinatie in zowel Groningen als Ten Boer en tussen de twee gemeenten is georganiseerd;
- het belang voor Groningen meer helder gemaakt moet worden om (meer) draagvlak te creëren bij medewerkers van deze gemeente;
- het organiseren van (inhoudelijke) integraliteit essentieel is om de uitbestede taken in samenhang door Groningen te laten uitvoeren;
- de taken en verantwoordelijkheden van unit 1 Bestuursondersteuning in Ten Boer goed beschreven moeten worden;
Inmiddels is daar in het uitbestedingsmodel een eerste aanzet toe geleverd die in het invoeringsplan verder vorm zal krijgen.
- er meer duidelijkheid moet komen over de plek die het gehele project in Groningen heeft.



5. HAALBAARHEID

Tot slot is in de gevoeligheidsanalyse aandacht besteed aan de haalbaarheid van het model. In het kader hiervan zijn ter voorbereiding alle raadsfracties van Ten Boer geïnterviewd over wat in hun ogen belangrijk is bij de beoordeling van wel of niet invoeren van het model. Hoe zij aankijken tegen een mogelijke uitbesteding en waar zij belang aan hechten in de mogelijk nieuwe situatie.

Als uitgangspunt voor de interviews zijn de criteria c.q. uitgangspunten, waaraan een mogelijke toekomstige situatie moet voldoen, gehanteerd die door de raad in het najaar 2004 zijn geformuleerd, te weten:

- Zelfstandigheid als uitgangspunt
- Versterking van de identiteit van Ten Boer, zoals
 - o Plattelandsgemeente
 - o Forensengemeente
 - o Open ruimte
 - o Dicht bij de stad Groningen
 - o Goed voorzieningenniveau
- Groei van de hoofdkern
- Beperking kwetsbaarheid van de eigen organisatie
- Waarborgen van de kwaliteit van de organisatie
- Realisering van maximale efficiëntie in de bedrijfsvoering.

Op 28 juni jl. zijn, aan de hand van de uitkomsten van de interviews, bovengenoemde criteria en uitgangspunten besproken en is er gediscussieerd over de haalbaarheid van het model. Hieronder zal per criterium worden aangegeven wat de uitkomsten hiervan zijn.

5.1. UITKOMSTEN HAALBAARHEID

5.1.1. ZELFSTANDIGHEID ALS UITGANGSPUNT

Dit uitgangspunt kan verschillend worden uitgelegd. Wat voor de één nog als een zelfstandige gemeente wordt gezien, kan voor een ander al veel te ver gaan. Hierbij kan een schaal met twee uitersten worden onderscheiden. Aan de ene kant van de schaal kan een zelfstandige gemeente worden gedefinieerd als een gemeente die bestuurlijk en ambtelijk (bijna) volledig alle gemeentelijke taken zelf uitgevoerd (zoals Ten Boer nu is georganiseerd). Aan de andere kant kan een zelfstandige gemeente worden gedefinieerd als een stadsdeel van een grotere gemeente (Groningen in dit geval). Tussen deze twee uitersten zijn verschillende definities/situaties mogelijk. Aan de raadsfracties is gevraagd wat zij onder zelfstandigheid verstaan en aan welke randvoorwaarden minimaal moet worden voldaan om deze zelfstandigheid te (kunnen) waarborgen.

Uit de interviews bleek dat de raadsfracties zelfstandigheid verschillend definiëren. Maar bij alle raadsfracties kwam naar voren dat zij het kunnen nemen van beslissingen en het

stellen van kaders door de raad, waarbinnen het gemeentelijke beleid c.q. de taken worden uitgevoerd, het meest bepalend vinden voor de zelfstandigheid van Ten Boer.

Ook in de Lagerhuisdiscussie kwam dit onderwerp naar voren. Opgemerkt werd dat deelname aan dit model zou kunnen betekenen dat Ten Boer een wijk van Groningen wordt. Maar dit argument werd weerlegd met het argument dat door juist te kiezen voor dit model wordt geprobeerd een breder draagvlak te leggen onder de bestaande voorzieningen met behoud van beleidsvrijheid.

Ons inziens wordt voldaan aan dit criterium. In het huidige conceptmodel blijft namelijk de mogelijkheid van sturing vanuit de raad bestaan. Uit de werkzaamheden van de afgelopen tijd komt naar voren dat de kwaliteit van de dienstverlening structureel beter verankerd kan worden dan vanuit de huidige situatie, terwijl er een democratisch gelegitimeerd bestuur blijft dat grip kan houden op identiteitsbepalende beslissingen door de gemeentelijke organisatie. Daarmee worden de burgers er in principe beter van. De mate waarin praktische consequenties voelbaar worden is niet exact te voorspellen. In principe wordt toegewerkt naar een werkwijze waarin deze niet voelbaar zijn.

5.1.2. VERSTERKING VAN DE IDENTITEIT VAN TEN BOER

In de discussies, die de raad in 2004 heeft gevoerd over wat er onder de identiteit van Ten Boer moet worden verstaan, zijn onderstaande kenmerken benoemd:

- Plattelandsgemeente
- Forensengemeente
- Open ruimte
- Dicht bij de stad Groningen
- Goed voorzieningenniveau
- Sociale identiteit

Deze kenmerken worden als een vaststaand gegeven c.q. uitgangspunt gezien en zijn dan ook niet meegenomen in de beoordeling van de haalbaarheid van het conceptmodel. Het waarborgen dan wel versterken van de identiteit vindt zijn weerslag in het beleid dat door het bestuur wordt vastgesteld. De raad kiest daarbij voor beleid dat past bij genoemde kenmerken. Verder is in het invoeringsplan voorzien dat de kwaliteit van het werk dat Groningen levert in de toekomst nader gespecificeerd wordt. Daarin liggen verdere mogelijkheden ook afspraken te maken over de typisch bij de identiteit passend bijzondere afspraken.

Daarnaast wordt de sociale identiteit ook gewaarborgd als er een loketfunctie blijft in Ten Boer, de korte lijnen tussen burgers en gemeente blijven bestaan en de afdoeningstermijnen blijven kort.

In het conceptmodel zijn deze aspecten van het kenmerk 'sociale identiteit' terug te vinden (in de notitie Uitbestedingsmodel).

Ook werden in de Lagerhuisdiscussie beargumenteerd dat in het invoeringstraject voldoende aandacht moet worden besteed aan de nadere invulling (qua diensten en bemensing) van zo'n loket. Dit onderdeel is dan ook in het invoeringsplan opgenomen.

Tevens is in de Lagerhuisdiscussie beargumenteerd dat als op een goede wijze in de uitvoeringsovereenkomsten afspraken worden gemaakt over termijnen van afdoening en de kwaliteit van dienstverlening, dit punt voldoende is gewaarborgd. Hiermee is voldaan aan dit criterium.

5.1.3. GROEI VAN DE HOOFDKERN

Dit criterium wordt als een vaststaand uitgangspunt beschouwd. Dit is dan ook niet meegenomen in de beoordeling van het conceptmodel.

5.1.4. KWETSBAARHEID, KWALITEIT EN EFFICIËNTIE

Het beperken van de kwetsbaarheid, het waarborgen van de kwaliteit en het realiseren van maximale efficiëntie in de bedrijfsvoering van gemeente Ten Boer, zijn nauw aan elkaar verbonden en zullen hier tezamen worden behandeld.

Toekomstig gemeentelijk apparaat Ten Boer

Uitgangspunt in het onderzoek was het streven om maximaal uit te besteden. In theorie zou dit kunnen betekenen dat de gemeente geen eigen ambtenaren ter beschikking heeft, maar alleen een griffie. Aan de raadsfracties is gevraagd wat minimaal wenselijk is in de nieuwe situatie (om de zelfstandigheid en eigen identiteit van de gemeente te waarborgen). Of zij de grenzen konden aangeven wat voor hen acceptabel is en wat niet.

Uit de interviews kwam naar voren dat er in ieder geval een goed coördinatie- en aanspreekpunt bij de gemeente Ten Boer moet zijn, die onder meer de opdrachtgeving naar Groningen voor zijn rekening neemt en aanspreekbaar is voor de inwoners van Ten Boer.

In het conceptmodel is de unit Bestuursondersteuning opgenomen, terug te vinden in de notitie Uitbestedingsmodel en de financiële analyse. Deze unit zal bovengenoemde functies voor zijn rekening nemen. Hiermee is voldaan aan de wensen van de raadsfracties.

Daarnaast zal er een loketfunctie in Ten Boer moeten blijven. Waar de betrokken ambtenaren op de loonlijst staan, wordt minder relevant gevonden. Ook dit is terug te vinden in het conceptmodel.

Financiële consequenties

Aan de raadsfracties is gevraagd hoe zij staan ten opzichte van mogelijke hogere kosten voor uitbesteden, als daar tegenover de gemeente Ten Boer in staat is om alle (toekomstige) gemeentelijke taken, op een kwalitatief goede wijze, uit te (laten) voeren.

In het algemeen gingen de raadsfracties er vanuit dat de kosten voor uitbesteden, ten opzichte van zelf blijven uitvoeren, (op termijn) lager zullen zijn. En dat er alles aan gedaan zal worden om deze kosten zo laag mogelijk te laten uitvallen. Maar bijna alle fracties vonden het belangrijker dat de continuïteit en de kwetsbaarheid van de dienstverlening van Ten Boer gewaarborgd zijn.

Uit de globale financiële analyse blijkt dat de kosten voor de nieuwe situatie lager zijn dan in de huidige situatie (verschil = ± € 200.000). Deze inschatting is gebaseerd op de



diverse aanbiedingen van de verschillende diensten van Groningen en ramingen voor de kosten van het (nieuwe) gemeentelijk apparaat in Ten Boer. Deze inschatting is aan de voorzichtige kant en als ondergrens benoemd in de besprekingen. Naar verwachting zal het financieel voordeel, na nadere besprekingen met Groningen, naar boven kunnen worden bijgesteld.

De onderhandelingen hiertoe zullen worden gevoerd na besluitvorming door de gemeenteraad. Ook is hierbij op te merken dat er bijvoorbeeld nog geen berekening heeft plaatsgevonden voor wat betreft de overheveling van onze automatisering naar Groningen. De verwachting is dat hier zeker een significante besparing mogelijk is.

5.2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN HAALBAARHEID

Samenvattend kan, voor wat betreft de haalbaarheid, worden geconcludeerd c.q. aanbevolen dat het conceptmodel aan alle door de raad gestelde criteria voldoet.