



# MODEL TEN BOER - GRONINGEN

---

## RAPPORTAGE SIMULATIE

---

27 juni 2005  
Ten Boer



## INHOUDSOPGAVE

---

1. Inleiding .....	3
1.1. Leeswijzer .....	4
2. Conclusies en aanbevelingen .....	5
3. Simulatie .....	6
3.1. Leerpunten simulatie (nog nader uitwerken) .....	7
3.2. Conclusies en aanbevelingen simulatie .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>



## 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 Simulatie was om een simulatie van het model Ten Boer – Groningen voort te bereiden en te (laten) uitvoeren.

De toekomstige werkelijkheid wordt met de simulatie tijdelijk een stukje naar voren gehaald. Daardoor kan de vraag beantwoord worden welke elementen van het model in de praktijk goed zullen werken en welke elementen aanpassing of nadere uitwerking behoeven.

De doelstelling van de simulatie was het ervaren en leren omtrent opdrachtgeving, monitoring van de uitvoering en verantwoording. Deze drie zaken zijn sleutelementen in het model Ten Boer - Groningen. In de kern gaat het om het geven van opdrachten, het monitoren van de uitvoering en verantwoording over de uitvoering. Alle drie de zaken kunnen zowel vanuit het perspectief van Ten Boer als vanuit het perspectief van Groningen worden bekeken. In de simulatie werden beide perspectieven meegenomen. Beide perspectieven zijn immers van belang voor het welslagen van de samenwerking.

Een belangrijk element in deze simulatie was het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal. Iedere organisatie heeft zijn eigen taal. De verwachting was dat in de gesimuleerde toekomstige werkelijkheid van de samenwerking tussen Ten Boer en Groningen er ongetwijfeld tegen het feit dat verschillende talen gesproken worden, zou worden aangelopen.

Bij de ontwikkeling van deze simulatie is uitgegaan van een aantal vooronderstellingen:

- Het is duidelijk hoe bij de beleidsontwikkeling de taakverdeling operationeel tussen Groningen en Ten Boer verdeeld is;
- Het is duidelijk hoe de bestuursondersteuning van Ten Boer ten behoeve van raad en college georganiseerd is en hoe deze zich verhoudt tot de beleidsontwikkeling;
- Er zijn duidelijke klachtenprocedures;
- Niet alle toekomstige situaties in de samenwerking zijn van tevoren te bedenken. Dat is dan ook niet de ambitie met deze simulatie. Optimalisatie van de samenwerking zal gaandeweg plaatsvinden;
- De simulatie heeft geen betrekking op het model als geheel, maar heeft betrekking op situaties die zich binnen het ontwikkelde model kunnen afspelen. De leerpunten uit de simulatie kunnen wel leiden tot aanpassingen aan het model.

Het werken aan de simulatie was in drie fasen verdeeld. De eerste fase had betrekking op de opzet van de simulatie. In het eerste kwartaal van 2005 zijn de leden van de werkgroep meerdere keren bij elkaar geweest om deze opzet te bespreken en te accorderen. Aan de hand van de goedgekeurde opzet vond in april de tweede fase plaats: de uitwerking. Deze fase is voor rekening van WagenaarHoes geweest. De derde fase bestond uit de feitelijke

simulatie en het verzamelen van de leerpunten. Deze simulatie heeft in de laatste week van mei plaatsgevonden. Hierbij waren de stuurgroep, het MT Ten Boer, een aantal vertegenwoordigers van Groningen, een medewerker van de provincie en drie adviseurs van WagenaarHoes aanwezig. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in deze rapportage.

## 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 simulatie worden in hoofdstuk 3 vermeld.



## 2. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

---

Samenvattend kan worden aanbevolen c.q. geconcludeerd dat:

- er zowel in de periode vooraf aan besluitvorming als in het invoeringstraject diverse acties moeten worden opgepakt. De belangrijkste hierbij zijn:
  - o het opnemen van een plannings- en verantwoordingssysteem, met een daarop passende verrekensystematiek, in de notitie Uitbestedingsmodel;
  - o het opstellen van (gespecificeerde) beschrijvingen van de belangrijkste processen in het invoeringstraject;
  - o het scholen van betrokken medewerkers in Groningen en Ten Boer van de nieuwe werkwijze voor opdracht geven en opdracht nemen in het invoeringstraject.
- duidelijk is geworden dat door de overheveling van de werkzaamheden naar Groningen de afstand tussen bestuur en de uitvoerenden (zonder dat daar veel aan te veranderen is) groter wordt.



### 3. SIMULATIE

---

Bij de simulatie is, zoals eerder genoemd, geprobeerd te achterhalen welke elementen van het model in de praktijk goed zullen werken en welke elementen aanpassing of nadere uitwerking behoeven. Dit is gebeurd aan de hand van acht cases. Deze cases speelden zich allemaal af in het jaar 2007: het eerste jaar dat het model Ten Boer – Groningen is ingevoerd. Drie cases zijn vervolgens nogmaals gespeeld, maar dan in het jaar 2010.

De verschillende cases, die in de simulatie zijn gespeeld, gaven een compleet beeld van de werking van het model. Dit betekende dat er een mix was van de verschillende typen opdrachten: *standaard-productieprocessen, beleidsontwikkeling, projectontwikkeling en – uitvoering en incidentele opdrachten.*

Deze typen opdrachten konden vanuit drie perspectieven bekeken worden:

- *Besturing van de opdracht.* In dit perspectief werd bekeken op welke manier de aansturing van de opdracht plaatsvindt.
- *Operationele processen van de opdracht.* In dit perspectief werd bekeken hoe Groningen de uitvoering regelt.
- *Ondersteunende processen van de opdracht.* In dit perspectief werd bekeken hoe ondersteunende processen (bijvoorbeeld plannen van vergaderingen en stukkenloop) geregeld is.

Alle voor het model relevante rollen waren vertegenwoordigd in de cases. Dat wil niet zeggen dat de rollen ook gespeeld werden door de personen zelf. Sommige personen speelden een rol die anders was dan hun feitelijke rol in de (nieuwe) organisatie.

In de simulatie waren de volgende rollen verwerkt:

- Collegelid Ten Boer
- Raadslid Ten Boer
- Griffier Ten Boer
- Stafmedewerker Ten Boer
- Algemeen directeur Groningen
- Afdelingshoofd Groningen
- Beleidsmedewerker Groningen
- Uitvoerend medewerker Groningen

Diegenen die in een bepaalde case niet een rol hadden, waren observator en hadden als taak om de simulatie te observeren en te rapporteren wat hen was opgevallen .

In de cases waren twee groepen van rollen te onderscheiden: de groep rollen Ten Boer en de groep rollen Groningen. Er werd in twee rondes gewerkt. In de eerste ronde werkten deze groepen apart en in de tweede ronde kwamen beide groepen samen. Na afloop van de twee rondes werden de resultaten besproken en de leerpunten uit de cases verzameld. Deze leerpunten waren onder te verdelen in zes categorieën. In de volgende paragraaf zal per categorie worden aangegeven wat de belangrijkste leerpunten hiervan waren.

### 3.1. LEERPUNTEN SIMULATIE (NOG NADER UITWERKEN)

---

#### 3.1.1. INRICHTEN ORGANISATIE

##### Algemene aandachtspunten

Uit de simulatie kwamen vijf algemene aandachtspunten naar voren.

Ten eerste werd geconstateerd dat het belangrijk is dat de opdrachtverstrekking aan het begin van de uitvoering van een bepaalde taak c.q. project helder voor beide partijen (opdrachtgever en opdrachtnemer) moet zijn. Er moet niet ergens aan begonnen worden zonder scherp te weten wat er speelt (inhoud en context). Anders bestaat het risico dat het resultaat van de uitvoering niet (voldoende) aansluit bij de verstrekte opdracht.

Het tweede leerpunt ging over de wijze waarop de gemeenten zich opstellen ten opzichte van elkaar. Aan de ene kant wordt in het model gekozen voor een zakelijke overeenkomst van uitbesteding van taken naar Groningen. De twee gemeenten zullen elkaar dan ook zakelijk moeten benaderen. Maar aan de andere kant zijn beide gemeenten ook buurgemeenten, dus niet hetzelfde als gewone zakelijke partners. Dit kan in de praktijk in sommige gevallen lastig zijn.

Ten derde is het belangrijk met elkaar af te spreken en (schriftelijk) vast te leggen hoe er wordt omgegaan met capaciteitsknelpunten. Hierbij gaat het niet alleen om standaardproblemen, maar ook om noodclausules. Er is immers niet één uiteindelijk beslissend bevoegd gezag.

Ook is het belangrijk met elkaar af te spreken hoe wordt omgegaan met kennelijke tegenstrijdigheden tussen Ten Boer en Groningen (alles heeft zijn prijs, elkaar mee laten groeien met beleidsontwikkeling) en dit duidelijk te communiceren met alle betrokkenen.

Tot slot kwam men tot de conclusie dat het voor de langere termijn het lastig is om de energie c.q. ambitie bij medewerkers van Groningen, om de taken conform de wensen van Ten Boer uit te voeren, op het juist niveau te houden. De relatie tussen medewerkers met Ten Boer wordt op termijn naar verwachting minder en hoe zorg je dan dat de uitvoering van de taken voor Ten Boer niet alleen een technisch verhaal wordt. Hier zal voor de langere termijn aandacht aan besteed moeten worden.

##### Spelregels, uit te werken in invoeringsfase

Voor de invoeringsfase zijn zes leerpunten geconcludeerd, die te maken hebben met de inrichting van de organisatie.

Er zouden afspraken moeten worden gemaakt over welk onderwerp in welk overleg (ambtelijk of bestuurlijk) wordt behandeld en wie hierbij betrokken moet worden. Het is hierbij vooral van belang dat de kwaliteit goed is gewaarborgd.

Ook zou er meer duidelijkheid moeten komen over de regierol van de gemeentesecretaris van Ten Boer in het onderlinge verkeer tussen beide gemeenten. Tevens moet worden vastgesteld wie is zijn evenknie in Groningen is.

Daarnaast is het belangrijk af te spreken wanneer Groningen wordt betrokken bij nieuwe ontwikkelingen (in Ten Boer) en omgekeerd. Geconcludeerd is dat dit het liefst zo vroeg mogelijk zou moeten gebeuren.

De klachtenprocedures in beide gemeenten zouden met elkaar vergeleken moeten worden om te komen tot een klachtenprocedure voor de toekomstige situatie. In deze procedure moet worden vastgelegd hoe in de toekomstige situatie met klachten van inwoners van Ten Boer (bij en/of over Groningen) wordt omgegaan. Hierover zal duidelijk moeten worden gecommuniceerd met alle betrokkenen.

In het kader van de veiligheidsregio's zullen er afspraken gemaakt moeten worden om bij calamiteit c.q. ramp de bemensing ten behoeve van Ten Boer te regelen.

Geconstateerd is dat er een andere aanpak nodig is bij identiteitsgebonden taken van Ten Boer. Deze aanpak zal nader geconcretiseerd moeten worden.

#### In huidige voorstellen

Voor de huidige voorstellen (van de verschillende werkgroepen) zijn zeven leerpunten benoemd. Deze leerpunten zouden alsnog in de diverse stukken worden opgenomen.

Ten eerste is geconcludeerd dat de evaluatie van het contract systematisch in de loop van de tijd moet worden opgebouwd. Dit om te voorkomen dat op het evaluatiemoment door discontinuïteit van medewerkers geen representatief evaluatieverslag gemaakt kan worden.

Zowel voor deze evaluatie als voor de verschillende rapportages aan Ten Boer zouden er goede afspraken gemaakt moeten worden welke variabelen er in de diverse Groningse registratiesystemen worden bijgehouden en op welke wijze.

Uit de stukken (bijvoorbeeld het conceptuamovereenkomst) zou duidelijk naar voren moeten komen hoe de aansprakelijkheid bij fouten naar derden is geregeld. En wie verder sanctiebevoegdheid heeft.

Ook zou inzichtelijk gemaakt moeten worden hoe de frontoffice in Ten Boer eruit zal zien en wat de organisatorische en technische implicaties hiervan zijn.

Daarnaast zou de duur van het contract (onbepaald) en een mogelijk uittredingsregeling goed geregeld moeten worden.

Om het aantal overlegmomenten tussen Groningen en Ten Boer te beperken tot het hoogst nodige, is het zinvol om op termijn de mandatering goed te regelen. Maar in eerste instantie is het handig om het als Ten Boer meer zelf in de hand te houden.

Ook zou duidelijk moeten worden wie er aansprakelijk is bij vergissingen (voorbeeld bij fouten in calculaties bij beleidsvoorbereiding) met schadelijke interne en externe effecten.

### 3.1.2. COMMUNICATIE

Voor wat betreft projectmanagement zijn er twee leerpunten benoemd. Ten eerste is het essentieel af te spreken hoe (beleid)medewerkers in Groningen geïnformeerd worden over het nieuws in de media van Ten Boer.

Ten tweede zullen er afspraken gemaakt moeten worden over de wijze van terugkoppeling van klachtenregistraties (of waarderingsresultaten zoals klant tevredenheidonderzoek) wordt georganiseerd.

Daarnaast zal nagedacht moeten worden hoe de communicatielijnen met onder meer de burgers van Ten Boer zullen moeten lopen om ze goed en tijdig geïnformeerd te brengen en te houden. In Ten Boer zijn er nu korte lijnen in de communicatie. In de nieuwe situatie zal dit veranderen.

Ambtenaren van beide gemeenten zitten niet altijd in dezelfde beleidscircuits. Daar waar deze beleidscircuits verschillen (bijvoorbeeld regio Noord), moeten communicatieafspraken gemaakt worden om de desbetreffende medewerkers goed op de hoogte hiervan te brengen en te houden.

Tot slot moet duidelijk en tijdig gecommuniceerd worden met alle betrokkenen als de afgesproken spelregels tussen Groningen en Ten Boer zich verder ontwikkelen (bijvoorbeeld ruimte in beleidsontwikkeling en uitvoering binnen politieke verantwoordelijkheid Ten Boer).

### 3.1.3. PROJECTMANAGEMENT

Voor wat betreft projectmanagement zijn er twee leerpunten benoemd.

In het huidige voorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen reguliere taken, projecten en beleid. De opdrachtverstrekking en de verrekensystematiek verschilt per categorie. In de simulatie kwam naar voren dat het belangrijk is om duidelijk te definiëren wat er onder project(kosten) wordt verstaan. Als duidelijk wordt dat het om projectkosten gaat, dan is het vervolgens essentieel dat in de fase van opdrachtverstrekking (aanvullende) afspraken over de financiering en uitvoering worden gemaakt.

Daarnaast zal er aandacht besteed moet worden hoe de voorbereiding bij nieuwe projecten en activiteiten (organisatie, opdrachtgeving, startkosten) wordt georganiseerd.

### 3.1.4. INVOERINGSPLAN

Voor het invoeringsplan zijn de volgende leerpunten benoemd.

In het invoeringstraject moeten de belangrijkste uitvoeringsprocessen met elkaar worden vergeleken om te bezien welke maatregelen nodig zijn om de processen van Groningen en de wensen van Ten Boer zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

Daarnaast zal in die periode onderzocht moeten worden of en hoe de verantwoordingsystemen van Groningen en Ten Boer (bijvoorbeeld begroting, rekening, beleidsadvies bij de rekening) op elkaar kunnen worden afgestemd.

Tot slot zal in het invoeringstraject kritisch nagedacht moeten worden of de taken (met de daarbij behorende medewerkers) in één keer of gefaseerd overgaan naar Groningen. Er wordt geconcludeerd dat het zinvol is om een beslismoment in te bouwen in de aanlooperperiode.

### 3.1.5. INWERKEN MENSEN/VAARDIGHEDEN

Voor deze categorie zijn vier leerpunten te onderscheiden.

In de simulatie werd duidelijk dat in sommige gevallen de integriteit van de medewerkers onder druk kan komen te staan, doordat ze werken voor Ten Boer maar in loondienst zijn bij Groningen. In zo'n geval zou de eigen integriteit van de medewerker (naar Ten Boer) boven die van de eigen Groningse baas gaan. Over dit onderwerp zou expliciet en regelmatig met de betrokken medewerkers gecommuniceerd moeten worden.

Er is gebleken dat het verstrekken (en ontvangen) van opdrachten een kunst op zich, die vaardigheden vergen die afwijken van de huidige benodigde vaardigheden. In het invoeringstraject zullen zowel de toekomstige opdrachtgevers als opdrachtnemers deze vaardigheden geleerd moeten worden.

In het invoeringstraject zal duidelijk moeten worden in welke mate (medewerkers van) Groningen met Ten Boer mee of tegen moet(en) denken. Hierbij kan worden afgevraagd waar deze verantwoordelijkheid ophoudt. Dit hangt mede af van de politieke helderheid.

In de nieuwe situatie zal oog moeten zijn voor mogelijke tegenwerking van zowel huidige medewerkers in Groningen als medewerkers van Ten Boer die over gaan naar Groningen. De redenen voor deze tegenwerking en de manieren waarop deze tegenwerking worden geuit, kunnen verschillen. Er zal moeten worden nagedacht hoe met deze tegenwerking wordt omgegaan.

### 3.1.6. VERREKENSYSTEMATIEK

In principe is het de bedoeling te werken met een lumpsum financiering om te vermijden elke keer in afwijkingsdiscussies te komen. Tegelijkertijd is het goed een systeem te bouwen waarin een leer en afrekeningmechanisme wordt opgebouwd (BAR). Hier moet nog over doorgepraat worden.