

Nota van bevindingen

Harlingen in Balans?



Prof. dr. Michiel Herweijer

Mr. dr. Jan R. Lunsing

Carmen Merkon

22-12-2021

Inhoudsopgave

1	Vraagstelling en aanpak.....	3
2	Financiën	5
3	Personeel	9
4	Bestuurlijke verhoudingen.....	12
5	ICT	15
6	Monumentenbeleid	18
7	Jeugdzorg	21
8	Klantcontact	25
9	Participatiewet.....	27
10	Tot besluit	29
11	Bijlagen.....	30

1 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 van de actuele bestuurskracht van de gemeente Harlingen. De vraagstelling kan worden omschreven als: “hoe verhoudt het huidige functioneren van de zelfstandige gemeente Harlingen zich tot de criteria die de Minister van Binnenlandse Zaken in haar beleidskader herindeling als uitgangspunt heeft geformuleerd bij het beoordelen van voorstellen om een of meer gemeenten te laten fuseren?”

Het feitenonderzoek dat ter beantwoording van deze vraag werd ondernomen, is gestart in de maand oktober met een bestudering van openbare documenten. De nadruk lag op de kalenderjaren 2020 en 2021. Enerzijds werden openbare stukken bestudeerd zoals deze op de agenda stonden van de gemeenteraad. Daarnaast werden relevante, landelijke benchmarks geraadpleegd, zoals onder meer: findo.nl, waarstaatjegemeente.nl, personeelsmonitor A&O-fonds, verkiezingsuitslagen.nl, en andere benchmarks. Ook kon er zo nu en dan gebruik worden gemaakt van een gemeentelijk Rekenkameronderzoek. Met behulp van deze benchmarks werden relevante gemiddelden (normen) gevonden waaraan het presteren van de gemeente Harlingen kan worden beoordeeld.

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

De kern is het functioneren van de gemeente richting de inwoners. Dit is het primaire proces van een gemeente. Hier doet zich het probleem voor dat de moderne gemeente op erg veel terreinen diensten aan de burgers verleent: in andere termen beleidsprestaties levert. Het is niet mogelijk om in het bestek van een kortlopend onderzoek al deze taakvelden in de beschouwing te betrekken. Er moet dus een keuze worden gemaakt. In dit feitenrapport wordt gerapporteerd over de beleidsprestaties op het terrein van: monumentenzorg, jeugdzorg, sociale bijstand en klantcontact (bijvoorbeeld ten aanzien van paspoorten, parkeervergunningen en rijbewijzen). Met deze vier beleidssectoren wordt een groot deel van de gemeentelijke beleidsuitgaven gedekt. Twee van deze taken voert de gemeente volledig in eigen regie uit: monumentenzorg en het klantcontactcentrum. De twee andere taken voert de gemeente uit in samenwerking met enkele andere gemeenten: de jeugdzorg en de participatiewet.

Na een toelichting op deze onderzoeksopzet met het college van burgemeester en wethouders op 2 november, is 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 hiertoe de bijlage 1). In deze gesprekken werden van te voren vijf vragen aan de respondent toegezonden die gelet op het eerdergenoemde documentenonderzoek relevant bleken. Van de zestien gesprekken werd een verslag gemaakt. Dit verslag is aan de gesprekspartners voorgelegd. De meeste gesprekspartners hebben op deze verslagen gereageerd met correcties, maar ook met aanvullingen en nieuwe documenten.

In de nu voorliggende Nota van Bevindingen wordt gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

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

In beginsel bevat deze concept Nota van Bevindingen hoofdzakelijk feitelijke constatering. Eventuele oordelen en conclusies zullen pas na de fase van ambtelijk hoor en wederhoor worden getrokken en worden neergelegd in het Bestuurlijke Rapport. In het bestuurlijke rapport zal meer expliciet een koppeling worden gelegd met de normatieve criteria die kunnen worden aangetroffen in het beleidskader herindeling en wordt de vraagstelling van het onderzoek beantwoord.

Op woensdag 15 december zijn de voorlopige bevindingen van het onderzoek mondeling gepresenteerd aan het college van burgemeester en wethouders en aan het managementteam. De beide bijeenkomsten hebben aanvullende informatie opgeleverd. Ook werd op donderdagavond 16 december nog met twee raadsleden van gedachten gewisseld over de voorlopige bevindingen. Ook dit gesprek heeft nuttige informatie opgeleverd die nog in deze Nota van Bevindingen kon worden verwerkt. Na de fase van ambtelijk hoor- en wederhoor zal deze Nota van Bevindingen worden aangepast. Deze Nota van Bevindingen zal – als bijlage – gelijktijdig met het Bestuurlijke Rapport worden gepubliceerd.

2 Financiën

In discussies over de zelfstandigheid van een gemeente wordt altijd gewicht toegekend aan de financiële positie van de gemeente.¹

Inkomsten per inwoner

Als we de begroting 2022 tot uitgangspunt nemen, zijn de inkomsten per inwoner in de gemeente Harlingen relatief hoog in vergelijking met andere gemeenten.

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 verwijderd.²

De gemeente Harlingen telt veel oude, historische woningen. Er is een hoge adressendichtheid per kilometer (de indicator voor stedelijkheid). De gemeente heeft veel kaden, sluizen en bruggen. Ook telt mee dat de kleine, compacte gemeente een centrumfunctie vervult voor het ommeland dat tot twee andere gemeenten behoort. Deze centrumgemeentefunctie wordt positief gewaardeerd in de maatstaven van het Gemeentefonds. Verder wordt er historisch gezien een relatief groot beroep gedaan op sociale voorzieningen. Daarvoor bevat de Financiële Verhoudingswet een compensatie (een verfijning). Wat de eigen inkomsten betreft kan de gemeente Harlingen bogen op relatief hoge inkomsten uit de parkeergelden bij de veerboot naar de eilanden. Ook is er de dividenduitkering uit de verzelfstandigde Port of Harlingen en dragen de bedrijven in de industriehaven de nodige OZB af. Ten aanzien van de door het rijk voorgenomen aanpassing van de Financiële Verhoudingswet in 2023, behoort Harlingen – naar thans wordt aangenomen - niet tot de nadeelgemeenten.

¹ Meer uitgebreid: Michiel Herweijer, *Financiële overwegingen bij ambtelijke fusie en bestuurlijke herindelings*, 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 inwonergroottesklasse 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.

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 tevens het meest omvangrijke programma op deze begroting. Het bevat de uitgaven ten behoeve van de Participatiewet, de Jeugdwet en Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Organisatorisch gezien bevat het de programma-uitgaven door de Dienst SoZaWe Noord-West-Friesland maar ook de programma-uitgaven voor de sociale werkvoorziening zoals deze wordt gecoördineerd door de Sociale werkvoorziening Zuidwest Friesland. De volume- en de prijsontwikkelingen op de onderscheiden onderdelen van deze zeer grote en zeer brede post worden in dit programma niet nader onderscheiden. Toch streeft de wethouder er naar om meer grip te krijgen op de afzonderlijke kostenontwikkelingen in de jeugdzorg en de wet op de maatschappelijke ondersteuning.³ In het overzicht van baten en lasten 2022 (p.129) worden de uitgaven op het sociale domein zonder verdere toelichting wel uitgesplitst in de posten 7.6610 tot en met 7.6682.

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 zeer brede en diverse begrotingspost minder goed verdedigbaar. Een dergelijk brede begrotingspost komt – ons inziens - de autorisatie, de sturing en de verantwoording niet ten goede.⁴ 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.

³ Recent warden aan de raadsleden twee factsheets aangeboden met volume en prijsontwikkelingen op het vlak van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning.

⁴ Natuurlijk is de informatie in deze begrotingspost in belangrijke mate afhankelijk van de vaststelling van de begroting van de Dienst SoZaWe Noordwest Friesland en de Sociale Werkvoorziening West Friesland maar deze begrotingen van deze samenwerkingsverbanden worden conform de regeling in de Wet op de Gemeenschappelijke Regelingen reeds in de zomer voorafgaand aan het begrotingsjaar vastgesteld. Dus tijdig om deze op te nemen in de eigen gemeentebegroting, zoals ook de bedoeling is van de wetgever.

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 Fryslân⁵	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. Harlingen voldoet daar nog aan in 2019. Blijkens de jaarrekening over 2020 is de solvabiliteit over dat jaar: 34,68%.⁶ Dit is een behoorlijke verbetering ten opzichte van 2019. Maar de tendens voor de periode 2014-2020 is dalend.

Een financieel gezonde gemeente heeft nog een zekere ruimte (tien procent) om de lokale belastingen verder te verhogen. De gemeente Harlingen heeft die ruimte nu nog wel. Maar de trend is negatief. Er werd de afgelopen vijf jaar immers 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 exploitatie uitgaven. Volgens de jaarrekening 2020 was de netto schuld in dat jaar⁷ 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 toch een risico vormen. De tendens (in 2014-2020) om leningen af te sluiten in Harlingen is stijgend.

Een vierde kengetal dat vaak bij de beoordeling van de financiële gezondheid van een gemeente wordt betrokken, wordt gevormd door 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 de 10.000 en 20.000 inwoners.⁸

⁵ Mede gelet op deze zwakke solvabiliteit was het geen echte verrassing dat DS van Fryslân begin december hebben besloten SWF voor het kalenderjaar 2022 onder preventief toezicht te plaatsen.

⁶ Gemeente Harlingen, jaarstukken 2020, p.71.

⁷ Jaarstukken 2020, p.70.

⁸ Volgens 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.

Per saldo, is de financiële situatie van Harlingen niet ongunstig. Op twee van de 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 de begroting, en het uitvoeren van 213a-onderzoek.⁹ Er is geconstateerd dat op aandachtspunten van de accountant actie volgt.¹⁰ Positief is dat de auditcommissie met regelmaat bijeen komt en betrokken wordt bij de beoordeling van de jaarrekening en de begroting. Positief is natuurlijk ook dat de rekenkamercommissie jaarlijks een rapport uitbracht en aan de raad presenteert. Een minpunt is dat het college over het algemeen wel de aanbevelingen van de rekenkameronderzoeken overneemt, 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. Wel is gebleken dat het college soms de tijd neemt om adviezen van de accountant uit te voeren. Zo heeft de accountant bij herhaling gemeld dat te veel taken bij één persoon rusten. Het duurt soms even voordat de gewenste functiescheiding kan worden gerealiseerd. Dit is bij de Port of Harlingen bijvoorbeeld opgelost, doordat het Havenschap werd verzelfstandigd.

⁹ 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 echter niet naar de Rekenkamercommissie gestuurd. Maar dit is wel door de wetgever zo voorgeschreven: 213a, derde lid, Gemeentewet.

¹⁰ Zo is na de signalering dat de externe inhuur mogelijk niet voldeed aan de normen van Europese aanbesteding actie ondernomen door de gemeente.

3 Personeel

In discussies over herindeling worden vaak termen gebruikt zoals: tekortschietende functiescheiding, kwetsbaarheid, multitasking (een-pitters). Daarnaast spelen ook andere thema's zoals: inhuur externen en regiegemeente.

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 de bovengenoemde benchmark komt naar voren dat de gemeente Harlingen over een ruimere formatie beschikt dan gemeenten van dezelfde grootte. Natuurlijk moet niet alleen worden gekeken naar de verhouding tot het aantal inwoners maar ook naar de verhouding tot het aantal taken. Gelet op de hogere uitkering uit het Gemeentefonds mag worden aangenomen dat Harlingen ook relatief veel taken heeft. Dus dit rechtvaardigt een wat omvangrijkere formatie.¹¹

De gemiddelde leeftijd van het personeel in Harlingen (49,2 jaar) ligt een jaar boven de gemiddelde leeftijd van het personeel in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (48,3 jaar). In Harlingen is vooral de categorie personeelsleden tussen 45 tot 55 jaar vrij 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

De externe inhuur door de gemeente Harlingen is hoog wanneer we dit vergelijken met de externe inhuur door gemeenten van een vergelijkbare omvang. Bij de inhuur van ex-

¹¹ Tegelijkertijd moet wel worden bedacht dat de gemeente Harlingen veel wettelijke taken heeft uitbesteed. Met name in het sociale domein.

ternen dienen de Europese aanbestedingsregels in acht te worden genomen. Dit werd ook door de accountant opgemerkt. In een van de interviews wordt gesteld dat de gemeente Harlingen beschikt over 50 externen (25%).¹²¹³

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 mogen dus 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 met voortvarendheid is aangepakt.¹⁴

Op tenminste een onderdeel in de organisatie doet zich het probleem voor dat externen namens de gemeente Harlingen opdrachten geven aan de ingehuurde dienstverlener die deze opdrachten uitvoert op basis van een DVO met de gemeente Harlingen.¹⁵

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 ten behoeve van het personeel in Harlingen relatief omvangrijke financiële mogelijkheden zijn gecreëerd om opleidingen te volgen. Tegelijkertijd kunnen we ook constateren dat maar beperkt van deze mogelijkheid gebruik werd gemaakt (althans in 2020).

Overige opmerkingen

Harlingen is weliswaar een compacte gemeente waardoor het contact tussen gemeentebestuur en bewoners aan kwaliteit kan winnen. Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat een groeiend deel van het ambtelijke personeel niet meer in de gemeente Harlingen woont en minder goed bekend is met wat er in de samenleving leeft.¹⁶

¹² Op rijksniveau geldt de zogeheten Emile Roemers norm: het personeelsbestand van het rijk mag niet meer dan 10% uit externen bestaan. Deze norm geldt echter niet voor de gemeentelijke overheid.

¹³ In het sociaal jaarverslag 2019 wordt echter vermeld dat er 69 externen bij de gemeente werkzaam waren.

¹⁴ Uit onderzoek van de rekenkamercommissie Schagen komt naar voren dat na de fusie het aantal externen fors verminderde: M. Slooijer, R. van Woerkom en H. Uffen (2018), *Bestuurskracht na fusie*.

¹⁵ Op rijksniveau geldt een maximum van 10% externe inhuur als percentage van de interne staf. In de volksmond wordt dit wel de Roemer norm genoemd. Deze norm geldt niet op gemeentelijk niveau. Maar vergelijk: ['Roemer-norm' onhaalbaar bij ICT-taken BZK | iBestuur'](#)

¹⁶ 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.

In veel 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 ook worden opgemerkt dat het personeel op meerdere locaties gehuisvest is en dat de spreekwoordelijke wandelgang-coördinatie soms toch een wandeling buiten het gebouw met zich mee kan brengen.

In een gesprek met 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 en monumenten.

De gemeente beschikt over relatief veel personeel, ook als we rekening houden met het feit dat substantiële delen van het takenpakket zijn uitbesteed (FuMo, Dienst SoZaWe, SDF, Werkvoorziening ZWF). De medewerkers hebben toch de beleving dat ze hard moeten werken. Wellicht spelen mee: deeltijd¹⁷, veel externen, gespreide huisvesting over tenminste vier locaties en niet altijd goed functioneren communicatie tussen frontoffices (de balie, het wijkteam) en back-offices. Een en ander vraagt nader onderzoek dat buiten het bestek van deze scan valt.

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

¹⁷ Volgens het sociaal jaarverslag 2019 werkt 49% van de medewerkers in deeltijd.

4 Bestuurlijke verhoudingen

Bij discussies over herindeling wordt soms gewezen op de moeilijke bestuurbaarheid van een gemeente. Er wordt vooral stilgestaan bij gebrekkige bestuurlijke stabiliteit.

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 8 partijen dan is dit een bovengemiddelde fragmentatie. Uit een onderzoek van Lunsing en Herweijer komt naar voren dat in gemeenten met 17 raadszetels (zoals Harlingen) een gemiddeld aantal van 6,3 partijen de empirische norm is. Het moge daarmee duidelijk zijn dat Harlingen een relatief sterk verdeelde gemeenteraad heeft (met gemiddeld kleine fracties): en in kleine fracties hebben de raadsleden het behoorlijk druk want ze kunnen het werk niet afschuiven aan een collega. Uit recent onderzoek komt naar voren dat de stijging van het aantal partijen in de raad mede het gevolg is van de opkomst van de 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 bij, specifiek gericht op het belang van de senioren: eerst onder de naam OPA, en bij de verkiezingen van 2018 onder de naam Hoop. Als de fracties weinig leden tellen betekent dit dat de raadsleden extra hard moeten werken omdat ze het vele raadswerk met minder personen kunnen verdelen.

Deze politieke versplintering zorgt er voor dat meerdere partijen benodigd zijn om een raadsmeerderheid te bewerkstelligen. In 2010 waren dat 4 partijen. In 2014 en 2018 waren dat drie partijen. Uit een landelijk onderzoek met betrekking tot de raadsverkiezingen van 2014 komt naar voren dat in de modale (meest voorkomende) situatie drie partijen 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 meerderheden of zelfs met unanieme stemmen aanvaard. In de raadsperiode 2010-2014 was dit wel anders en stonden de meerderheidscoalitie en oppositie vaak scherp tegenover elkaar en werden raadsvoorstellen aanvaard met slechts kleine meerderheden.

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 alle drie gevallen werden zij door een volgende kandidaat van dezelfde politieke fractie opgevolgd.

Bestuurlijke stabiliteit

In de voorliggende 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 een fase van bestuurlijke instabiliteit.

In de twee daarop volgende raadsperiodes (2014-2018 en 2018-2022) was er juist wel sprake van grote bestuurlijke stabiliteit:

- Geen afsplitsingen van raadsfracties
- Geen coalitiebreuken
- Geen opzegging van het vertrouwen in wethouders, noch binnen het college.

Het vertrek van wethouder Hein Kuiken in 2020 wordt gekwalificeerd als het gebruik maken van een geboden mogelijkheid om promotie te maken. Het vertrek duidt niet op een vertrouwensbreuk met de raad noch 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 een 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 percentage is 42,5%. Dit duidt beslist op een periode van grote bestuurlijke stabiliteit.

Opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen

De ontwikkeling van het aantal kiezers dat in Harlingen gebruik maakt van het aangeboden 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. Dit wordt ook zichtbaar in onderstaande grafiek met indexcijfers, waaruit blijkt dat de opkomst in Harlingen weliswaar daalt, maar minder dan het landelijk gemiddelde en veel minder dan 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 in maart 2022 dan de beide buurgemeenten.

Overige opmerkingen over stabiliteit

Uit eigen waarneming is ons gebleken dat de raadsagenda wordt gevormd door gedetailleerde en concrete, praktische onderwerpen. 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 stemmingen worden regelmatig grote meerderheden gerealiseerd. In het gesprek met de 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 een forse 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 om de handen uit de mouwen te steken als vrijwilliger. Als behoorlijke arbeidsintensieve evenementen noemen wij: 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 politieke issues. In onze onderzoeksperiode (2020-2021) kwamen we een paar keer zaken tegen op de raadsagenda die duiden op geslaagde interventies vanuit de burgerij. Ook in diverse interviews werd gemeld dat Harlingers niet aarzelen om punten die hen bezig houden te melden bij raadsleden en/of bestuurders.

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

5 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, etc.) daarbij een steeds grotere rol spelen.¹⁸

Digitaal loket

Uit de Monitor Doelgerichte Digitalisering 3.9¹⁹ 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 ²⁰	52
Belvolume 14+ per inwoner (vierde kwartaal 2020)	0,33	0,15
		Gemiddelde van alle Nederlandse gemeenten
ICT-ondersteuning ²¹ (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 producten worden door de gemeente Harlingen digitaal aangeboden. Relatief vaak worden ook DigiD-transacties tot uitvoering gebracht. Ook wordt vaker de telefoon benut om contact te zoeken met de gemeente.

Net als alle gemeenten in Nederland heeft ook de gemeente 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 de cyberveiligheid. De gemeente beschikt al enige tijd over een Chief Information Security Officer, een Functionaris Gegevensverwerking en een Privacy Adviseur. Dus afgaande op deze indicaties kan worden gesteld dat in de gemeente Harlingen de cybersecurity in ieder geval in 2021 de nodige aan-

¹⁸ Bijvoorbeeld: F. Thissen, M. Noordink en J. Westerbeek, Inventarisatie samenwerkingsverbanden decentrale overheden, Proof Adviseurs, Rotterdam, 2017.

¹⁹ Geraadpleegd op 11 december 2021. Vanuit de VNG-benchmark 'Waar staat je gemeente'.

²⁰ Totaal in derde kwartaal: 2.455.

²¹ 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.

dacht heeft gekregen in de raad (en dat geldt ook voor de bestuurder, de gemeentesecretaris en de auditcommissie).²²

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 helemaal duidelijk hoe de jaarlijkse kostendeclaratie is opgebouwd. De gemeente Harlingen heeft verzocht om een meer gedetailleerde specificatie van de gemaakte kosten te ontvangen.

In de laatste jaren heeft de gemeente Harlingen ervoor gekozen om diverse applicaties in de cloud te brengen. Bij deze SaaS-applicaties wordt in veel mindere mate gebruik gemaakt van de fileservers die worden beheerd door Súdwest-Fryslân. 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 de beide 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 gegeven moet worden over de mogelijkheden (functies) van de programmatuur maar ook van de vele wijzigingen die steeds maar weer op stapel staan. Indien de medewerkers van de gemeente die in hun dagelijkse werk met de diverse applicaties werken beter worden ondersteund, dan zal daardoor – zo nemen we na de gesprekken die we hebben gevoerd aan – ook de doelmatigheid van de dienstverlening kunnen toenemen.

In tenminste twee gesprekken werd benadrukt dat de diverse posities in de IT-governance nu wel worden bemenst, maar dat het ontbreekt aan voldoende uren 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 thans naar uit dat dat begin 2022 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 wat betreft het kiezen voor applicaties een eigen koers waarbij met diverse aanbieders (waaronder Centric) rechtstreekse overeenkomsten worden aangegaan. In dat opzicht citeren wij opnieuw de programmabegroting 2022, pagina 14: *“Binnen de gemeente Harlingen wordt gebruik gemaakt van een groot aantal uiteenlopende informatie-*

²² Zoals in tenminste twee interviews werd benadrukt.

systemen. 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.

Hiermee hebben we een indruk gegeven van het interne beheer van de gemeente Harlingen. In de volgende vier hoofdstukken wordt ingegaan op de externe beleidsprestaties.

6 Monumentenbeleid

Monitor Rijksinspectie

Volgens de meest recente Monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (2019)²³ telt Harlingen 528 rijksmonumenten, twee door het rijk beschermde stadsgezichten²⁴, vier archeologisch monumenten en 141 gemeentelijke monumenten. Als we dat vergelijken met het landelijke gemiddelde over alle 355 gemeenten, heeft Harlingen bovengemiddeld veel (drie keer zo veel) rijksmonumenten.²⁵ Door de inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed worden 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 de monumenten. Zo houdt de gemeente nauw contact met de Vereniging Oud Harlingen en is er een spreekuur in het gemeentehuis waar eigenaren van monumenten aan 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 actieve leden van de Vereniging Oud Harlingen betrokken. Het bestuur van de Hein Buisman Stichting werd echter 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 tijd bezig houden met monumentenzorg. Twee medewerkers houden zich deels bezig met toezicht en handhaving. Dat is van belang. En 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 gemeen-

²³ www.inspectie-oe.databank.nl/databank

²⁴ In juli 1969 werd de binnenstad van Harlingen als derde plaats in Nederland aangewezen als beschermd stadsgezicht (na Breda en Delftshaven).

²⁵ Het landelijk gemiddelde was in 2019 174 rijksmonumenten per gemeente.

te. Maar wat wordt betreurd is het ontbreken van een bouwtechnische deskundigheid (een aspect dat bij restauratie en onderhoud nu eenmaal vaak terugkomt). Ten aanzien van de vergunningverlening voor aanpassingen aan de monumenten werden kritische opmerkingen gemaakt over de wat formele opstelling die eigenlijk niet goed past bij een kleinschalige, informele gemeente en de zeer grote inzet vanuit het particuliere initiatief. Als illustratie voor de 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 gebonden zou moeten worden aan een vergunning. De Stichting Hein Buisman vindt dat overdreven. Na een raadsdiscussie zou de vergunningplicht voor zonnepanelen op de daken van de historisch panden vervallen zijn. Dit detail illustreert de formele opstelling bij Ruimtelijke Ordening. Het gevolg zou zijn dat monument-eigenaren die met verbouwingsplannen zitten en een keertje zouden willen brainstormen met een deskundige van de gemeente over hun verbouwplannen, hier maar van afzien.²⁶

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 rijkssubsidies waren niet kostendekkend. Maar het tekort op de exploitatie kon worden goedge maakt door de gerestaureerde woning aan een eigenaar-bewoner te verkopen. Deze werkwijze heeft zich 40 jaar lang op een voor Harlingen zeer gunstige wijze ontwikkeld. Tientallen woningen (in totaal 117) werden zo opgeknapt. Maar 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 om hun restauratiekosten als aftrekpost op te voeren. Hiermee werd het verdienmodel waarmee de Stichting zulke grote successen had geboekt minder bruikbaar. In deze periode (1963-2003) was de gemeente buitengewoon soepel in het planologisch medewerking verlenen aan deze gebiedstransformatie. Zo stond de gemeente ook garant voor eventuele exploitatietekorten. Maar door prudent beheer hoefde hiervan geen gebruik te worden gemaakt.

Tegenwoordig is er een restauratiefonds dat wordt gevoed door de provincie, de gemeente en de stichting. Het is tegenwoordig echter lastig nog slooppanden aan te kopen. De prijzen – ook van de slooppanden – zijn immers fors gestegen. Verder zijn de eisen die tegenwoordig aan vernieuwbouw worden gesteld (bijvoorbeeld: “de schone grondverklaring”) toegenomen. Dit betekent dat tegenwoordig veel grotere bedragen nodig zijn om een restauratieproject door te voeren. Bovendien staat in de bepalingen van het restau-

²⁶ Deze informatie berust op basis van twee interviews. Verder is er in april 2021 in de raad over deze kwestie gediscussieerd.

ratiefonds dat de Stichting het te restaureren pand alleen mag aankopen als er in de markt geen belangstelling voor is. Al met al zien we dat het tempo waarin krotten kunnen worden gerestaureerd sterk is afgenomen. In de afgelopen collegeperiode waren dat er slechts twee. Dit is een zorgpunt 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 wel gemeld dat in de afgelopen periode diverse particuliere eigenaren verwaarloosde panden hebben aangekocht en gerestaureerd.

Dit roept de vraag op of ook andere strategieën – zoals aanschrijving van eigenaren die hun pand laten verslonzen – worden ontwikkeld om het tempo er in te houden. Maar het aanschrijven van woningeigenaren vanwege achterstallig onderhoud wordt (nog) niet in praktijk gebracht.

Overige opmerkingen met betrekking tot het monumentenbeleid

Natuurlijk is het erg inspirerend dat het stadhuis nu in zo'n mooie staat is gerestaureerd. Anderzijds wordt het door de vele enthousiaste vrijwilligers wel betreurd dat er zo moest worden bekibbeld op het paradespaardje '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 toch zodanig dat het onze indruk is dat hier nog wel enige verbetering mogelijk is. Nu was dit niet een vraag die zo maar bij de onderzoekers opkwam. Het is immers 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.

Bovendien is de aandacht van de gemeente wat meer verplaatst naar contact met de zeer actieve vereniging Oud Harlingen. Deze vereniging neemt initiatieven 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.

7 Jeugdzorg

Omvang problematiek

In de jaarrekening 2020 wordt een poging gedaan om meer inzicht te geven in de omvang van de jeugdproblematiek 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
tiernmoeders	0,46%	0,27%	2019 ²⁷
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 kan de conclusie worden getrokken dat de jeugdproblematiek in Harlingen niet gunstiger is dan in de qua inwonertal vergelijkbare gemeenten.

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

²⁷ Gegeven ontleend aan waarstaatjegemeente.nl (geraadpleegd 23-10-2021)

Aan deze tweede tabel kan de conclusie worden verbonden dat in Harlingen vaker dan landelijk en in de gemeente Leeuwarden, een duurder traject wordt gekozen. Bij deze duurder trajecten moet worden gedacht aan trajecten met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Grip krijgen op kostenontwikkeling

Uit de successieve jaarrekeningen (tekorten op sociaal domein) en de tussentijdse begrotingswijzigingen (vaak bijplussen op sociaal domein) komt naar voren dat de gemeente Harlingen – net als veel andere gemeenten – het lastig vond in 2020 en voorgaande jaren om de te verwachten uitgaven op het vlak van de jeugdzorg nauwkeurig te ramen. In 2021 zijn echter een aantal maatregelen genomen om meer zicht te krijgen op de aandrijvers van de 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 (...).” De genoemde 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 een intensiever contact met de plaatselijke huisartsen die ook kunnen verwijzen naar goedkopere vormen van jeugdzorg. 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 trajecten.

Trend?

In het collegeakkoord, april 2014, 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 een praktijkondersteuner krijgen toegewezen die hen helpt bij het eventueel doorverwijzen van jongeren naar bepaalde vormen van passende jeugdzorg. Ook wordt aan het eigen jeugdteam in het

Vierkant meer ruimte gegeven om afwegingen te maken. De gemeente Harlingen²⁸ stipelt een eigen koers uit. Na omzwervingen in de complexe regionale samenwerking en inkoop van zorg bij vele zorgaanbieders, is er nu meer focus op de jeugd in de eigen gemeente.²⁹

Overige opmerkingen

Bij het tot uitvoering brengen van de gemeentelijke taken op het vlak van de Jeugdzorg is er een 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 geen AB noch DB fungeerde met behulp waarvan de twintig deelnemende gemeenten invloed konden uitoefenen.³⁰ Er waren wel informele portefeuillehouders overleggen maar er werd geen rekening en verantwoording afgelegd aan de deelnemende gemeenteraden. Volgens de Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden is het SDF gestart in 2015 met mantelcontracten met in totaal 273 zorgaanbieders. Er loopt nu een tweede ronde van aanbesteding. 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. Maar in 2020 werd besloten de Dienst om te zetten naar een one-tier board met alleen een DB. De Dienst zou zich voortaan dienen op te stellen als een bedrijfsvoeringsorganisatie in de zin van de WGR. In principe betekent dit dat de greep van de gemeenteraad op de Dienst minder geworden is.³¹

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 zorg.

²⁸ Zo bleek uit tenminste twee interviews.

²⁹ Zie voor de toelichting op deze wat speculatieve constatering ook het onderstaande.

³⁰ Inmiddels, eind 2021, liggen er voorstellen om het Sociaal Domein Friesland wel te voorzien van een AB-DB-structuur. Maar de besluitvorming daarover is nog niet afgerond.

³¹ Inmiddels liggen er – naar wij in twee gesprekken hoorden - plannen om de omzetting naar een bedrijfsvoeringsorganisatie weer terug te draaien. Maar zover is het nog niet. En zo'n transformatie kost bovendien altijd bestuurlijke energie.

Uit de gevoerde gesprekken en de bestudeerde documenten ontstaat **per saldo** de indruk dat de gemeente Harlingen zich betrekkelijk wendbaar en flexibel in dit zorglandschap 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 op als regisseur.

8 Klantcontact

Klanttevredenheidsonderzoek

In juni 2019 is voor de laatste keer een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder de bezoekers van de gemeentelijke balie aan de Voorstraat.³² Over dit zelf uitgevoerde onderzoek is gerapporteerd in een raadsinformatiebrief. Uit deze rapportage komt naar voren dat het grootste deel van het baliebezoek betrekking had op het verkrijgen van een paspoort, rijbewijs of identiteitskaart (45,8%). Een tweede belangrijke reden om de balie te bezoeken was het verkrijgen van een parkeervergunning/parkeerkaart (33,6%).³³ 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 ook de website vernieuwd. We constateren dat er wel onderzoek is gedaan naar de tevredenheid van klanten over het telefonische contact met de gemeente (en het 14+ nummer). Maar we hebben geen informatie gevonden over een klanttevredenheidsonderzoek met betrekking tot het digitale aanbod.³⁴ Misschien dat dat binnenkort kan worden uitgevoerd.

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. Het laatste ombudsmanrapport met betrekking tot een klacht over de gemeente Harlingen dateert van augustus 2019.³⁵ Mede naar aanleiding van deze gegrond verklaarde klacht is in tenminste twee gesprekken doorgevraagd over de in de gemeente gevolgde procedures voor klachtafhandeling. Uit deze gesprekken kwam 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 aandacht is gekomen voor een ‘prettig contact met de gemeente Harlingen’.³⁶

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Wellicht een punt om in het ambtelijk hoor en wederhoor na te zoeken.

³⁵ <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/rapport/20190042%20R%20201900136%2029-8-2019.pdf>. Klacht had betrekking over parkeervergunning.

³⁶ De Dienst SoZaWe West-Friesland beschikt over een eigen bezwaarschriftencommissie.

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 echter afgehandeld door een publieksbalie in het Vierkant (onder meer: gebiedsteam en jeugdteam). De observatie van het Rekenkameronderzoek uit 2016³⁷ dat relatief veel publiekscontact buiten het zicht van het KCC omloopt, zou nog steeds van toepassing kunnen zijn. Ook omdat een goed werkend klant(verzoek)-volg-afhandel-systeem ontbreekt. Ook in gesprekken komt naar voren dat veel inwoners rechtstreeks (proberen te) bellen met de behandelende ambtenaren. Uit de gesprekken met de raadsleden komt naar voren dat zij wel met enige regelmaat klachten horen 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 er kunnen zeker nog wel verbeterstappen worden doorgevoerd in de praktijk.

³⁷ Rekenkamercommissie Harlingen, Doelen en Prestaties van het Klant Contactcentrum, Pro Facto, Groningen, 2016.

9 Participatiewet

De Participatiewet is de grootste post 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 tijdspad zoals neergelegd in de WGR. Dit vormt aanleiding voor discussie in de raad. Het contact met de uitkeringsgerechtigden loopt voor een belangrijk deel via het gebiedsteam dat in de gemeente zelf is gevestigd (in het Vierkant). Uit de onderstaande tabel komt naar voren dat de inwoners in Harlingen een relatief groot beroep doen op de Participatiewet. De gemeente Harlingen zet daarbij 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'.³⁸ 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.³⁹

	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 daarnaast een actief armoedebeleid. Een van de voorbeelden daarvan is het activeringsproject Nieuw Zuid.⁴⁰ Ook wordt ingezet 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 er beleidsvoorstellen geformuleerd. Klachten en bezwaren over de uitkering verstrekking door de Dienst in Franeker worden behandeld door de intergemeentelijke bezwaarschriftencommissie.⁴¹ Onduidelijk is of deze rapportage wel werd toegezonden aan de raadsleden. De gemeente

³⁸ Gelet op het grote aantal moeilijk vervulbare vacatures in 2021 is het de vraag of dit niet wat laag is. Maar dit zal nog worden nagezocht.

³⁹ Dat de gemeente relatief veel re-integratiemaatregelen toepast wordt ook bevestigd door onderzoek in het FSP.

⁴⁰ Voortgangsverslag Nieuw Zuid, 2017-2020.

⁴¹ Vergelijk Jaarverslag Bezwaarschriftencommissie 2020, Dienst SoZaWe NW-Friesland.

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 de eigen beleidsvoering. Met een zekere regelmaat wordt het Armoedebeleid met de raad besproken.

Per saldo kon worden vastgesteld dat gemeente Harlingen een eigen koers voert en een stempel op de beleidsvoering zet. Hoewel de uitvoering van de Participatiewet voor een belangrijk deel is overgedragen aan twee gemeenschappelijke regelingen⁴², voert de gemeente een actief beleid gericht op maatschappelijke participatie en op toeleiding naar werk van kansrijke uitkeringsgerechtigden.

⁴² Behalve de Dienst SoZaWe ook het werkvoorzieningsschap Zuidwest Friesland (met de NV Empatec).

10 Tot besluit

Dit feitenrapport bevat geen conclusies. Ook weinig vergelijkingen met landelijke gemiddelden. Deze nadere analyse zal pas plaatsvinden bij de samenstelling van het bestuurlijk rapport, nadat de hier gepresenteerde gegevens eerst zijn gecheckt in ambtelijk hoor en wederhoor. Dan zal ook worden aangegeven in welke mate de gemeente Harlingen voldoet aan de diverse aspecten van bestuurskracht zoals de Minister van BZK die in 2019 heeft onderscheiden in haar beleidskader. Overigens moet wel worden bedacht dat de beide jaren die in deze scan centraal stonden (2020 en 2021) in hoge mate werden gekenmerkt door de gevolgen van COVID-19.

11 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	Beleidsmedewerker Cultuurbeleid
Anouck Dijkstra	Hoof 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. De gesprekken werden digitaal mogelijk gemaakt dankzij dienstverlening 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.

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), Verborgen krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten, Radboud Universiteit Nijmegen.

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/verborgen-krachten-over-de-bestuurskracht-van-vijf-typen-gemeenten/>

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

Benchmarks

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

Documenten

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](#)



Stichting voor Beleidsanalyse
en Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

info@stibabo.nl