

Onderzoeksofzet Herindeling

1 Aanleiding

De gemeente Westerkwartier bestaat sinds januari 2019 en beslaat nu meer dan één bestuursperiode. Meerdere raadsfracties hebben aangegeven dat het interessant is om de effecten van de herindeling in beeld te brengen. De Rekenkamer richt zich op een aantal specifieke beleidsonderwerpen.

Twee jaren na een herindeling moeten de rechten van inwoners gelijk zijn. Het is niet mogelijk om binnen twee jaren al het beleid te vernieuwen, daarom wordt er deels geharmoniseerd en deels nieuw beleid ontwikkeld. Het is interessant om te weten hoe dit proces van harmonisatie en beleidsontwikkeling is verlopen voor inwoners en medewerkers.

De Rekenkamer wil veranderingen na de herindeling vergelijken voor vier beleidsonderwerpen. Hoe is de organisatie omgegaan met de uitvoering van het beleid? Wat hebben de inwoners gemerkt van de eventuele aanpassingen in beleid en uitvoering na de fusie? Is er verschil tussen dossiers waarvoor nieuw beleid is gemaakt en die dossiers waarbij dat niet het geval is? Wat is de impact van harmonisatie voor raad, organisatie en inwoners?

Het onderzoek voldoet aan de criteria voor de selectie van onderwerpen voor onderzoek door de Rekenkamer:

- Het gaat om de impact van wel/niet harmoniseren voor inwoners
- Het gaat om gemeentelijk beleid binnen de bevoegdheid van het bestuur
- Het is mogelijk dat wel/niet harmoniseren leidt tot tijdelijk minder doelmatig of doeltreffend uitvoeren
- Het is mogelijk dat wel/niet harmoniseren leidt tot andere dienstverlening aan inwoners en andere werkprocessen voor medewerkers, waardoor de kwaliteit tijdelijk onder druk kan komen te staan.
- De rapportage kan zowel raad als organisatie ondersteunen bij nog te doorlopen harmonisatieprocessen of nieuw beleid
- Een keus wordt gemaakt voor beleidsterreinen met een verschillende omvang (groter/kleiner), maar wel met directe gevolgen voor inwoners
- Bij de verdeling is gekozen voor een meer op bedrijfsvoering gericht terrein, regelingen gericht op maatschappelijke organisaties en het fysieke domein. Daarmee is er een spreiding in terreinen met directe impact voor inwoners.

2. Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is de gemeenteraad te informeren over de effecten van de herindeling op de uitvoering van ongewijzigd en nieuw beleid. Daarbij krijgt de raad informatie over de gevolgen van de herindeling voor de uitvoerders en de inwoners.

Afbakening

De Rekenkamer beperkt het onderzoek tot vier beleidsterreinen waarbij de inhoudelijke vergelijking zich richt op de voormalige gemeenten Leek, Marum, Grootegast en Zuidhorn. Een inhoudelijke beleidsvergelijking met de voormalige gemeente Winsum wordt niet gemaakt, wel worden de ervaringen van de inwoners uit de voormalige gemeente Winsum meegenomen.

De Rekenkamer kiest twee beleidsterreinen waarvoor nieuw beleid is gemaakt en twee terreinen waarvoor dat nog niet het geval is. De Rekenkamer maakt bij nieuw beleid de keus voor de visie op dienstverlening (Dichtbij en Duurzaam) en de Kwaliteitsvisie Openbare Ruimte. De Rekenkamer kiest daarnaast voor twee subsidieregelingen. Deze regelingen zijn wel geharmoniseerd, maar er is geen nieuw beleid ontwikkeld: de subsidies voor sport/cultuur en de subsidies voor herdenkingen.

Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Welke gevolgen heeft de herindeling op de uitvoering van het beleid op vier onderwerpen voor gemeenteraad, uitvoerders en inwoners en welke lessen zijn te leren bij het harmoniseren en ontwikkelen van beleid na de herindeling?*

De onderzoeksvraag is onder te verdelen in een aantal deelvragen.

1. Zijn voor de herindeling voor de geselecteerde beleidsonderwerpen heldere en meetbare doelen geformuleerd die bereikt kunnen worden na de herindeling?
2. Welke afwegingen zijn er na de herindeling gemaakt over het prioriteren van beleidsonderwerpen voor nieuw te ontwikkelen beleid of het harmoniseren van beleid/regelingen?
3. Wat zijn de verschillen in beleidskeuzes/doelen en uitvoeringsafspraken op de geselecteerde beleidsonderwerpen voor en na de herindeling?
4. Hoe ervaren de uitvoerders de (ontwikkeling van de) kwaliteit van beleid en uitvoering op de geselecteerde beleidsonderwerpen?
5. Hoe ervaren de inwoners de (ontwikkeling van de) kwaliteit van beleid en uitvoering op de geselecteerde beleidsontwerpen?
6. Welke lessen zijn er volgens de medewerkers geleerd in het proces van harmonisatie of de ontwikkeling van nieuw beleid?

3 Normenkader

Het onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de gevolgen van de herindeling bij een aantal gerichte beleidsonderwerpen. Het is niet altijd mogelijk om daarvoor harde normen te formuleren. Het is wel mogelijk om de kwaliteit van de inspanning, zowel in het voorbereiden van de herindeling als de harmonisatie of beleidsontwikkeling, te beoordelen. De normen richten zich vooral op het bewust en strategisch handelen voor en na de

herindeling. Een concrete norm voor de gevolgen voor medewerkers en/of inwoners is ook niet mogelijk: de gevolgen van de herindeling kunnen voor hen zowel positief als negatief zijn. Het gaat erom dat de gevolgen vooraf doordacht en gewogen zijn. De Rekenkamer gebruikt de volgende normen:

- Voorafgaand aan de herindeling zijn doelen geformuleerd voor de beoogde effecten op de verschillende beleidsonderwerpen
- Voorafgaand aan de herindeling is een strategie geformuleerd voor het prioriteren van het tempo waarin harmonisatie en beleidsontwikkeling is ingezet
- Onderdeel van de strategie voor het tempo van harmoniseren/ontwikkelen is het afwegen van de gevolgen voor medewerkers en inwoners
- De gemaakte keuzes en gevolgde strategie zijn vastgelegd in heldere afspraken

Per beleidsonderwerp worden de volgende normen gehanteerd:

- Er is een bewuste keuze gemaakt voor het harmoniseren of ontwikkelen van beleid
- Voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe beleid of te harmoniseren regeling/uitvoering zijn de gevolgen voor de te bereiken doelen beschreven en afgewogen
- Voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe beleid of de te harmoniseren regeling/uitvoering zijn de gevolgen voor de werkprocessen en inzet van medewerkers beschreven en afgewogen
- De medewerkers zijn geïnformeerd over en voorbereid op het hanteren van eventuele nieuwe werkprocessen
- Voor de periode voorafgaand aan het nieuwe of geharmoniseerde beleid zijn heldere afspraken gemaakt over de uitvoering van beleid in de overgangperiode
- Voorafgaand aan het opstellen van het nieuwe beleid of de geharmoniseerde regeling/uitvoering zijn de gevolgen voor de inwoners beschreven en afgewogen
- De inwoners zijn geïnformeerd over en voorbereid op eventuele aangepaste uitvoering en effecten van geharmoniseerd of nieuw beleid

4 Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek worden verschillende methoden gebruikt:

- Het onderzoek start met een startbijeenkomst, waarbij met de medewerkers wordt verkend welke documenten en te interviewen respondenten relevant zijn voor het onderzoek en waarbij afspraken gemaakt worden over de aanlevering van documenten.
- Documentanalyse: het bestuderen van de documenten over de herindeling, het analyseren van de geharmoniseerde of nieuwe beleidsdocumenten, het analyseren van de beleidsdocumenten van de vier voormalige gemeenten. Dit geeft inzicht in de mate waarin de doelen en afspraken voor en na de herindeling verschillen.
- Interviews: directieleden en de burgemeester worden bevraagd over het proces en de strategie rond de herindeling, de beleidsmedewerkers van de geselecteerde beleidsonderwerpen worden bevraagd over de voorbereiding op de herindeling en de uitvoering na de herindeling en de daarbij gemaakte uitvoeringsafspraken.

- Enquête: de inwoners worden bevestigd door middel van een enquête over hun ervaringen met de beleidsonderwerpen voor en na de herindeling. In de analyse houden we rekening met de voormalige gemeenten en de hoeveelheid jaren dat een inwoner in de gemeente woont.
- Focusgroepen: een deel van de geharmoniseerde regelingen richt zich vooral op verenigingen – hun ervaringen worden in een focusgroep bevestigd.

Tijdpad

De Rekenkamer is voornemens dit onderzoek zelf uit te voeren en op te leveren in het eerste kwartaal van 2024. De onderzoekers zijn Avelien Haan en Jan Brontsema. De planning is als volgt:

- juli-oktober: documentanalyse
- oktober-november: interviews, enquête en focusgroep
- november-januari: rapportage
- februari – maart: ambtelijk en bestuurlijk wederhoor