



Onderzoeksvoorstel

1. Uw vraag

De gemeente Langedijk oriënteert zich intensief op haar (bestuurlijke) toekomst. In dat kader is veel materiaal verzameld en is een dialoog op gang gekomen, zowel bestuurlijk als binnen de gemeenschap van Langedijk. Op 25 oktober sprak de gemeenteraad van Langedijk over de stand van zaken in dit traject en het vervolg ervan. Daarbij werd besloten om de inventariserende fase 1 hierbij af te ronden. Deze eerste fase richtte zich op het verzamelen van feiten, opvattingen en meningen over de nabije toekomst, en de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen voor de gemeente.

Fase 2, die hiermee nu aanbreekt, betreft een nader onderzoek naar welke bestuurlijke vorm voor de gemeente het meest wenselijk is. Zelfstandigheid met samenwerking of een meer verdergaande samenwerkingsvorm. De varianten en/of opties die voorliggen zijn:

1. Zelfstandig blijven;
2. Een ambtelijke fusie;
3. Een bestuurlijke fusie met een andere gemeente.

De gemeenteraad concludeerde op 25 oktober dat er meer behoefte is aan specifieke informatie om dit in de vorm van fase 2 (nader onderzoek naar mogelijkheden) en een start van fase 3 (concrete stappen) van het onderzoek vorm te geven. De raad heeft het college de opdracht gegeven om een onderzoeksopdracht op te stellen om te bepalen welke variant wenselijk is. In dit onderzoek moeten de drie varianten getoetst worden op de effecten op onderstaande aspecten. De huidige situatie geldt daarbij als nulmeting. Deze aspecten zijn:

- Bestuurskracht
- Financiën
- Dienstverlening
- Ontwikkelingsmogelijkheden
- Positie in de regio
- Voorzieningenniveau
- Beheer openbare ruimte
- Zorginfrastructuur
- Ruimtelijke kwaliteit

Gewenst resultaat

Het gewenste onderzoeksresultaat is een vergelijking van de effecten van de drie varianten. Voorwaarde daarbij is dat de aanpak van dit onderzoek breed door de raad gedragen wordt én dat de raad in positie wordt gebracht om zijn regierol te vervullen. Uw vraag aan Berenschot is nu om een plan van aanpak te maken voor dit onderzoek, vanuit onze eigen visie op de situatie.

2. Onze visie op de situatie

Wij hebben de beschikbare documenten bestudeerd, maar ook aandachtig de geluidsband van de raadsvergadering op 25 oktober beluisterd. Daaruit bleek een grote betrokkenheid van de raadsleden bij de gemeente en haar specifieke karakter. Daarbij was de gemeenteraad ook kritisch. In de fase die nu is aangebroken, worden keuzes gemaakt die om een gedegen basis vragen. In de ogen van de raad ligt er weliswaar veel materiaal, maar voor de raad is dat niet voldoende bepalend en richtinggevend. Daarvoor ontbreken nog gegevens; de fracties zien nog 'open eindjes'. Daarbij wordt niet alleen gerefereerd aan de 'harde' gegevens en getallen, maar ook aan achterliggende en diepere waarden zoals identiteit, een democratisch gelegitimeerd bestuur dicht bij de burger, en sociale cohesie binnen de gemeente. De raad zoekt naar een meerjarenperspectief op een aantal aspecten, met daarbij de vraag of een reëel ambitieniveau kan worden gerealiseerd binnen de toekomstvarianten. Deze aspecten zijn opgesomd in het amendement dat de raad op 25 oktober vaststelde. Wij zien dat deze aspecten een koppeling hebben met de onderliggende vraag van de raadsleden rond bijvoorbeeld het behoud van het dorpse karakter, de dienstverlening aan inwoners en ondernemers en de voorzieningen zoals de zwembaden en de bibliotheek.

Wij zijn zeer bekend met dit soort vraagstukken. Vanuit onze ervaring weten wij dat deze vragen altijd politiek-bestuurlijk gevoelig liggen. De koppeling tussen *waarden* (de wereld van de 'wil') en *technische uitwerkingen* (de wereld van het 'kunnen') is daarbij cruciaal. De realiteit is dat deze waarden en de technische uitwerkingen binnen Nederlandse gemeenten meer dan eens uit elkaar liggen. Het is bij zo'n onderzoek dus cruciaal dat de raadsleden een gedeeld perspectief ontwikkelen op de aspecten van het onderzoek. Een perspectief dat alle ruimte laat voor politieke verschillen, maar dat wel gebaseerd is op een gelijk beeld bij definities en feiten. Het resultaat moet dus een afgewogen totaalbeeld zijn op de drie scenario's (varianten) van organisatievormen, dat bovendien door de raad wordt geaccepteerd als basis voor verdere besluitvorming. Dit vanuit de gedachte die één van de raadsleden verwoordde: je kunt pas praten over de toekomst als je het eens bent over de inhoud.

Onze visie is daarom dat de wereld van de wil én de wereld van het kunnen beide een plaats in (de opzet van) het onderzoek moeten hebben. Alle feiten moeten boven tafel komen. Daar is onder andere gedegen financiële en juridische expertise voor nodig én operationele ervaring met de opgaven waar gemeenten zoals Langedijk voor staan. Maar minstens zo belangrijk is dat de raad en het college betekenis geven aan deze feiten. Wat willen we én wat betekent dat, gezien de feiten, voor hoe we ons moeten organiseren.

Eigen aan de Berenschot-aanpak is dat wij niet alleen alle expertise inbrengen, maar vooral ook het proces van politieke betekenisgeving helpen organiseren. Ons voorstel voorziet dus in het meenemen van de raad in de verschillende fases van het onderzoek.

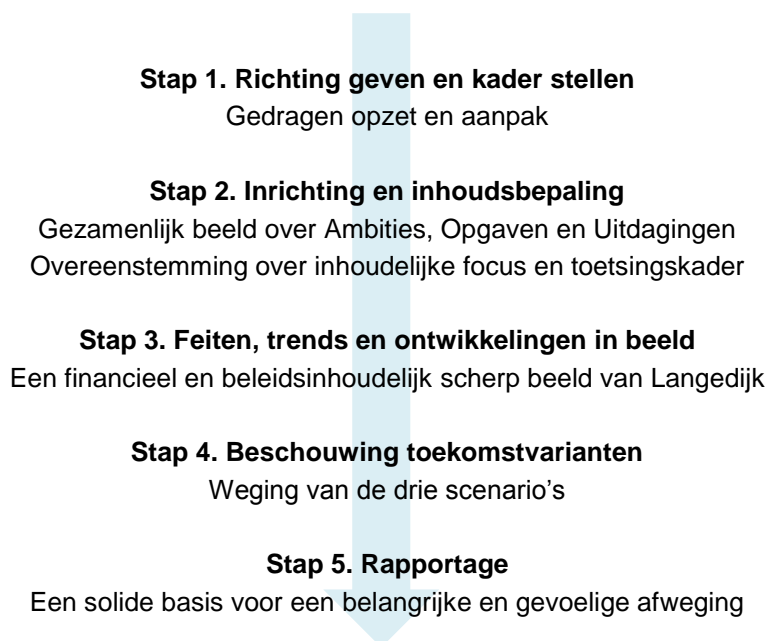
Uitgangspunten bij onze onderzoeksopzet

Vanuit onze visie staan de volgende uitgangspunten centraal in onze onderzoeksopzet:

- Het resultaat van het onderzoek moet een solide en objectieve analyse zijn, waarin rationele overwegingen en argumenten een plek krijgen. Tegelijkertijd moet het materiaal een basis bieden om een politieke discussie te kunnen voeren over het vervolg.
- De raad wordt nadrukkelijk betrokken in het onderzoek. Belangrijk in de onderzoeksopzet is dat de raad voldoende in positie wordt gebracht om het onderzoek zodanig richting te geven, dat de inhoud en het resultaat straks een gedragen basis vormt voor verdere besluitvorming. Voordat de onderwerpen worden uitgediept, worden deze stappen daarom besproken met de raad. Waar hebben we het precies over als we de aspecten gaan belichten? En wat heeft de raad nodig om tot goede politieke besluitvorming te kunnen komen? Bij voorkeur doorlopen we de stappen in het onderzoek met de plenaire raad. De ervaring in Langedijk is immers dat de opvattingen van een stuur- of kerngroep kunnen verschillen van de raad als geheel. Over de vraag wanneer we met de raad als geheel spreken en wanneer met een afvaardiging, gaan we graag met u in gesprek.
- Het college en de ambtelijke organisatie worden ook betrokken! De raad gaat primair over de wereld van de wil. Voor een gedegen en gedragen onderzoek is het echter cruciaal dat de ervaringen en perspectieven van het college en de ambtelijke organisatie ook betrokken worden. Zij weten immers het beste wat de feitelijke situatie binnen de gemeentelijke organisatie is.
- Het tijdpad van het onderzoek moet overzichtelijk zijn. Het onderzoek moet in het eerste kwartaal van 2017 afgerond kunnen zijn, zodat de discussie niet onnodig wordt vertraagd. Met het oog op het beschikbare materiaal denken we dat dit kan, uitgaande van samenwerking met de ambtelijke organisatie.
- Een breed perspectief vereist specialistische kennis. Om de vraag van de raad te kunnen beantwoorden is een breed perspectief op de onderwerpen noodzakelijk. Om echte uitspraken te kunnen doen over onderwerpen als bestuurskracht is naast financiële kennis, ook bestuurskundige en juridische kennis nodig. De consequenties van de juridische vormgeving voor de positie van de raad moet helder zijn. Ook is kennis van de beleidsonderwerpen nodig. Vanuit ons brede bureau kunnen we met een beperkte inzet in al deze expertises voorzien.
- We maken gebruik van wat er al ligt. Er is veel materiaal voorhanden waarvan gebruik kan worden gemaakt. Het gaat immers om verdieping en betekenisgeving, niet om een onderzoek opnieuw uit te voeren.
- De uitkomsten van dit onderzoek zijn gericht op bruikbaarheid in het vervolg. De uitkomsten moeten als gekwalificeerde input kunnen dienen voor de fases 2 en 3. Daarmee moeten de investeringen (inspanningen en middelen) die hier worden gedaan door de gemeente Langedijk kunnen leiden tot een vermindering van de benodigde investeringen in vervolgfases.

3. De aanpak van het onderzoek

Vanuit onze onderzoeksopzet komen we tot het volgende onderzoeksvoorstel. We hebben in het onderstaande figuur de te zetten stappen schematisch weergegeven. In het vervolg van deze offerte diepen we de stappen verder uit.



We werken de vijf stappen nu nader uit.

Stap 1 – Richtinggevende en kaderstellende raadsvergadering

Het doel van deze stap is om met college én raad overeenstemming te bereiken over dit onderzoek, in een raadsvergadering. Daarbij gaat het met name om de stappen die worden doorlopen. De raad schaaft zich met deze vergadering achter de opzet en het tijdpad. Verder wordt in deze vergadering ingegaan op de 'vraag achter de vraag': welke verwachtingen leven er in de raad over het soort uitkomsten van dit verdiepende onderzoek? Met welk soort gegevens kan de raad uit de voeten? Waaraan worden de uitkomsten van dit onderzoek getoetst?

Deze stap kan op 6 december meteen plaatsvinden tijdens de raadsvergadering over dit onderzoek.

Resultaat

- Opstellen onderzoeksopzet (grotendeels overeenkomstig aan deze offerte).
- Organiseren van commitment van de raad bij deze onderzoeksopzet én bij de wijze waarop de raad betrokken is.
- Inzicht in wat het onderzoek moet bieden aan de raad én vraagt van de raad.

Stap 2 – Inrichting en inhoudsbepaling van het onderzoek.

In deze stap wordt het onderzoek door ons ingericht. Daarbij worden de onderwerpen zoals die door de raad op 25 oktober zijn vastgesteld en op de raadsvergadering van 6 december nog eens zullen worden besproken, geoperationaliseerd naar twee elementen: de ambities, opgaven en uitdagingen, en het toetsingskader waaraan de varianten straks worden getoetst.

Deze stap eindigt met een raadsvergadering waarin deze inrichting en de inhoudsbepaling door de raad worden vastgesteld.

In deze stap wordt meteen het beschikbare materiaal bijeen gebracht en wordt een planning en voorbereiding gemaakt van de (met name ambtelijke) inzet van de gemeente zelf in de stappen 2 en 3. Gedurende dit onderzoek wordt namelijk ook het nodige geleverd van de ambtelijke organisatie, met name om gegevens aan te leveren.

Ambities, opgaven en uitdagingen

Elke oriëntatie op de bestuurlijke toekomst kent in de basis een inhoudelijke redengeving. Deze inhoud krijgt gezicht in de volgende vragen: wat zijn onze ambities (wat willen we realiseren), wat zijn onze opgaven (wat komt er op ons af) en wat zijn onze uitdagingen (waar maken we ons zorgen over)?

In Langedijk zijn deze vragen geconcentreerd rond de aspecten Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit. De mate waarin de uiteindelijke oplossingsrichting de gemeente in staat stelt om deze ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen is de kernvraag van de gemeenteraad om vervolgstappen te kunnen bepalen.



Ambities

- Wat wil je graag realiseren?
- Specifieke keuzes voor Langedijk



Opgaven

- Landelijke ontwikkelingen
- Onvermijdelijk, geen vrije keus



Uitdagingen

- Specifieke zorgen voor Langedijk
- Noodzakelijke veranderingen

Daarom worden allereerst de ambities, opgaven en uitdagingen van de gemeente Langedijk op de genoemde aspecten geïnventariseerd en beschreven. Dat doen wij aan de hand van het beschikbare materiaal en met behulp van de uitkomsten van het gesprek in de kaderstellende raadsvergadering op 6 december.

Om het onderzoek te doen laten slagen is niet de definitie vanuit de studeerkamer, maar de vertaling van de raad richtinggevend. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de raadsvergadering van 25 oktober dat 'ruimtelijke kwaliteit' met name wordt gekoppeld aan het dorpse karakter van Langedijk. In deze fase maken wij daarom een voorzet vanuit onze ervaring en expertise, maar is het aan de raad zelf om de definities en onderzoeksvragen definitief vast te stellen.

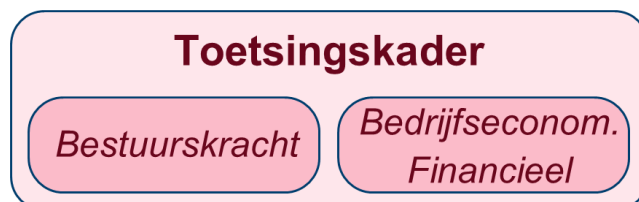
Toetsingskader

De ambities, opgaven en uitdagingen staan in de toekomstvarianten niet op zichzelf. De vraag is in hoeverre de uiteindelijke oplossingsrichting de gemeente in staat stelt om deze ambities, opgaven en uitdagingen succesvol aan te vliegen. Voor die toetsing is een kader noodzakelijk.

Het toetsingskader is de bril waardoor de opties worden beoordeeld. Het kader is opgebouwd uit twee perspectieven: het perspectief van bestuurskracht en het bedrijfseconomische/financiële perspectief.

Bestuurskracht draait om de mate waarin een gemeente in staat is, alleen of met anderen, de ambities, opgaven en uitdagingen effectief het hoofd te bieden. Het gaat dus om de mate waarin Langedijk in staat is om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Bij bestuurskracht kijken we naar de gemeente als bestuur, ambtelijke organisatie, partner en gemeenschap.

In het bedrijfseconomische/financiële perspectief gaat het om de formatie, de organisatie en de financiën.



Het resultaat van deze stap is een gedegen vertaling van de initiële vragen van de raad naar een concreet beeld van de ambities, opgaven en uitdagingen, én naar een toetsingskader waaraan de drie toekomstvarianten worden getoetst.

In deze vertaling krijgen de aspecten Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit dus een samenhangende plek in het onderzoek dat volgt.

De vertaling die uit de eerste analyse komt, wordt voorgelegd aan de raad.

Dit is een go/no-gomoment waarin de raad het (in ruime meerderheid) eens moet worden over de inhoud van het onderzoek.

Tegelijkertijd is de ambtelijke organisatie aan het eind van deze stap ingericht om een bijdrage te leveren aan de stappen 2 en 3.

Activiteiten:

- Documentanalyse van eerdere rapporten, achterliggend materiaal, strategische documenten zoals collegeprogramma
- Gesprekken met ambtenaren die toelichting kunnen geven
- Samenhangend beeld en concept-onderzoeksvragen voor het vervolg opstellen
- Gesprekken met gemeentesecretaris / ambtelijk-bestuurlijke ondersteuning over interne organisatie tbv dit onderzoek
- Presenteren, toelichten en bespreken in raadsvergadering

Resultaat

- Inventarisatie ambities, opgaven en uitdagingen op Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningenniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit.
- Inventarisatie bestuurskracht en bedrijfseconomisch/financieel beeld.
- Op basis hiervan én vragen van de raad (6/12) formuleren van concrete onderzoeksvragen voor dit onderzoek.
- Organiseren van commitment van de raad bij deze onderzoeksinvulling.
- Afspraken over de planning van de inzet binnen Langedijk om het onderzoek te kunnen verrichten.

Stap 3 – Feiten, trends en ontwikkelingen in beeld

In deze stap wordt een beeld samengesteld van Langedijk in financieel opzicht en beleidsinhoudelijk opzicht. Met deze nulmeting komt de 'basis in beeld' van waaruit het bovengeschetste model wordt geladen.

Financieel perspectief (in relatie tot de kwaliteit van de prestaties en organisatie)

De financiële component geeft inzicht in de mate waarin Langedijk financieel en organisatorisch is toegerust voor de toekomst, en geeft ook een indicatie van de mate waarin een antwoord kan worden gegeven op maatschappelijke uitdagingen.

Ten eerste kiezen we hier een aanpak die inzichtelijk maakt hoe Langedijk er in financiële zin voor staat met een doorkijk naar de toekomst. Daartoe hanteren wij de volgende instrumenten, die in bijlage 2 verder worden toegelicht:

- Begrotingsanalyse: Het uitvoeren van een begrotingsanalyse geeft inzicht in de inkomsten en uitgaven van Langedijk in relatie tot gemeenten van gemiddelde grootte¹. Ook biedt de begrotingsanalyse inzicht in de verdeling van de inkomsten en geeft het op hoofdlijnen het

¹ Hierbij hanteren wij de BBV-indeling.

risicoprofiel weer. Om een relatie met een eventuele ambtelijke of bestuurlijke fusie te kunnen leggen, voorziet de analyse ook in een vergelijking met de inkomsten en uitgaven van een gemiddelde gemeente in de bandbreedte van 75.000-100.000 inwoners en van 100.000-125.000/150.000 (conform de BBV indeling).

- Financiële foto en risicoanalyse: Om meer inzicht te krijgen in de huidige financiële positie en de financiële positie op langere termijn wordt een 'financiële foto' gemaakt. Deze foto geeft inzicht in de samenhang tussen de exploitatie, het investeringsprogramma, de grondexploitaties, het eigen vermogen, het risicoprofiel/weerstandsvermogen en de schuldpositie. Deze foto wordt mede 'gemaakt' door het uitvoeren van een stresstest.
- Kwaliteitsscan gemeentelijke prestaties en organisatie: Bij dit instrument wordt de huidige kwaliteit van de producten en dienstverlening en de kwaliteit en kwetsbaarheid van de (ambtelijke) organisatie in beeld gebracht. Hier gaat het bijvoorbeeld om strategisch vermogen en de capaciteit op beleids- en uitvoeringsonderdelen.

Nadat wij door middel van deze instrumenten een beeld hebben gekregen van de financiële positie van Langedijk in relatie tot de kwaliteit van de prestaties en organisatie, maken we een verdiepingsslag met het oog op de opvallendheden, onderlinge afwijkingen en trends. Daarmee geven we het "verhaal achter de cijfers". We zoomen daarbij in op de begrotingsprogramma's.

Beleidsinhoudelijk perspectief

Naast de financiële component houden de vragen van de raad ook sterk verband met de beleidsinhoud op de verschillende domeinen, Ook deze onderwerpen worden tegen het licht gehouden. Dit zal een analyse zijn op basis van de documenten die reeds voorhanden zijn, en de ervaring en expertise van Berenschot zelf. Hierbij zijn ook de verrichte twee onderzoeken (Seinstra & Van de Laar, Livingstone) behulpzaam.

Activiteiten:

- Documentanalyse op intern materiaal van Langedijk en voorgaande rapporten.
- Financiële analyse: verwerking materiaal in instrumenten van Berenschot (met inzet van de ambtelijke organisatie van Langedijk om gegevens aan te leveren).
- Gesprekken met ambtenaren die toelichting kunnen geven.

Resultaat:

- Aangescherpt beeld van de financiële en kwalitatieve positie van Langedijk.
- Aangescherpt beeld van de beleidsinhoud.

Stap 4 – Beschouwing van de drie toekomstvarianten

De combinatie van het kwantitatieve en kwalitatieve beeld van de organisatie, samen met de ambities, opgaven en uitdagingen, vormen de basis voor een beschouwing van de kansen van de drie toekomstvarianten: zelfstandigheid, ambtelijke fusie, bestuurlijke fusie.

Daarbij vindt een weging plaats in de drie varianten aan de hand van het toetsingskader:



Met de weging worden de aspecten die de raad van Langedijk vaststelde (Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningsniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit) langs de meetlat gelegd in drie scenario's. In elk van deze toekomstvarianten staat een combinatie centraal van twee elementen:

1. De ambities, opgaven en uitdagingen op de aspecten die door de raad zijn aangegeven (dus Bestuurskracht, Financiën, Dienstverlening, Ontwikkelingsmogelijkheden, Positie in de regio, Voorzieningsniveau, Beheer openbare ruimte, Zorginfrastructuur en Ruimtelijke kwaliteit).
2. De kwaliteit van de gemeente (bestuurskracht, financieel) om daaraan te kunnen voldoen.

Bij een analyse van deze aspecten is het zaak niet alleen zicht te krijgen op de consequenties, maar ook zicht te hebben op mogelijke oplossingen die passen bij de kwetsbaarheden van de varianten. Een doorkijk daarvan nemen wij waar mogelijk op in het onderzoeksresultaat. De beschouwing van de drie varianten is dus niet alleen financieel getint. Ook de beleidsinhoudelijke aspecten komen

aan bod. Verder worden de bestuurlijk-juridische consequenties geïventariseerd. Daarbij gaat het om de wetgeving, procedures en tijdslijnen die aan samenwerking en herindelingen gekoppeld zijn. Ook wordt een indicatie gegeven hoe met complicaties (zoals bestaande gemeenschappelijke regelingen) bestuurlijk-juridisch kan worden omgegaan. Tot slot maken we inzichtelijk wat juridische keuzes betekenen voor de positie en kracht van de gemeenteraad.

We merken op dat daarbij de meeste duidelijkheid kan worden geboden rond de variant van zelfstandigheid. Het antwoord op de vragen rond ambtelijke en bestuurlijke fusie wordt hier gericht naar het gemiddelde van gemeenten met een bandbreedte van 75.000-100.000 inwoners en 100.000-125.000/150.000 inwoners. Een specifiek beeld kan worden gegeven in eventuele vervolgfases, als meer zicht is op mogelijke samenwerkingspartners. Verder vraagt met name een bestuurlijke fusie ook duidelijkheid en werk van de provincie en het Rijk. We geven precies weer wat hiervoor in de volgende fase moet worden uitgezocht en welke stappen daarvoor gezet moeten worden.

Toekomstvariant zelfstandig blijven

In dit scenario staat een zelfstandig voortbestaan van Langedijk centraal. Dit vanuit de gedachte dat zelfstandigheid met een eigen gemeentebestuur en –organisatie de beste garantie biedt voor het handhaven van de identiteit van Langedijk.

De centrale vraag in dit scenario is hoe Langedijk ervoor staat en hoe zij de uitdagingen, opgaven en ambities in de toekomst kan aangaan vanuit een zelfstandige positie. Ook de bestaande en eventueel nieuwe samenwerkingsverbanden komen aan de orde.

Toekomstvariant ambtelijke fusie

Bij het scenario 'ambtelijke fusie' gaat het om een samenwerking waarbij Langedijk politiek-bestuurlijk zelfstandig blijft. Wij zien deze vorm steeds vaker in Nederland en zijn als Berenschot zelf betrokken bij de totstandkoming van meerdere van deze samenwerkingsvormen.

Grofweg kunnen hierbij als subvarianten een 'klassieke' ambtelijke fusie en het 'gastheermodel' van elkaar worden onderscheiden. Bovendien zijn er verschillen in de uitwerking van 'grip', regie en sturing. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het al dan niet in de eigen gemeente onderbrengen van bestuurlijk adviseurs en beleidsregisseurs.

Wij kunnen in dit kader de organisatie van Langedijk afzetten tegen een benchmark van grotere gemeenten. Dit dient dan wel gecorrigeerd voor het feit dat we hier spreken over een scenario met twee bestuurlijke organisaties. Verder kunnen we, op basis van de 'basis in beeld', een verdiepend gesprek voeren over de vraag in hoeverre de organisatorische uitdagingen (kwaliteit, kwetsbaarheid) te ondervangen zijn als de organisatie zou opgaan in een groter geheel. Resultaat daarvan is ook dat meer zicht is op de mogelijke voorkeursvariant van de ambtelijke fusie.

Ook het traject om te komen tot een dergelijke ambtelijke fusie-organisatie brengt kosten met zich mee. Deze implementatiekosten kunnen wij inschatten aan de hand van onze eigen ervaring in soortgelijke trajecten.

Toekomstvariant bestuurlijke fusie

In dit derde scenario koerst Langedijk aan op een volledige, bestuurlijke fusie met een of meerdere gemeenten. Er ontstaat een nieuwe gemeente met bijbehorende organisatie om de uitdagingen, opgaven en ambities het hoofd te kunnen bieden.

Ook hier kunnen we een benchmark nemen van het gemiddelde van grotere gemeenten. Verder moet ook hier worden gerekend met transitie- en implementatiekosten. Voor een deel kunnen deze kosten worden gedragen door de provincie en via een tijdelijke verhoging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds; voor meer en specifiekere informatie zijn hier provincie en Rijk aan zet. Een herindeling wordt altijd voorafgegaan door een herindelingsscan. Ook dit is (mede) een zaak van provincie en Rijk.

Activiteiten:

- Wij analyseren al het beschikbare materiaal én zouden wij graag in één of meerdere workshops in gesprek gaan met sleutelfiguren uit het (top)management, beleidsafdelingen, P&O en/of Planning & Control om de tussenresultaten te toetsen aan de toekomstvarianten en de onderzoeksvragen rond de onderwerpen.

Resultaat

- Beeld van mogelijkheden in drie toekomstvarianten, inclusief financiële analyse en juridische analyse.

Stap 5 - Rapportage

De rapportage geeft een antwoord op de vraag van de raad naar een gedragen inhoudelijke basis voor besluitvorming over vervolgstappen. De vraag van de raad wordt in de eerste twee stappen van de aanpak concreter geformuleerd; deze concretiseringslag vormt de leidraad voor de rapportage.

De rapportage geeft daarmee een beeld van de gemeente tegen het licht van de ambities, opgaven en uitdagingen waar zij voor staat. Van daaruit worden de drie verschillende toekomstvarianten voor Langedijk tegen elkaar afgewogen.

Om te toetsen of de resultaten voldoen aan de verwachtingen van de raad, wordt in eerste instantie een concept-rapportage gepresenteerd (in een raadsvergadering).

Activiteiten:

- Opstellen (concept) rapportage.
- Presentatie/ bespreking met college en raad.

Resultaat

- Een rapport met een overzicht van de stand van zaken van uw gemeente en de gemeentelijke organisatie, en vervolgens een verkenning van de drie toekomstvarianten. Op basis hiervan kan een verdere dialoog worden gevoerd over de bestuurlijke toekomst van uw gemeente.
- Een presentatie van het conceptrapport aan college en raad.
- Een eventuele aanpassing van het stuk.
- Een gesprek samen met de raad waarin de definitieve resultaten worden gepresenteerd en toegelicht, en waarin verdere verdieping met betrekking tot het (politiek-bestuurlijke) vervolg kan plaatsvinden.

5. Planning van het onderzoek

Deze aanpak bestaat uit vijf stappen, die we in ruim tien weken (week 50 - 2016 t/m week 8 - 2017) doorlopen. Stap 1 wordt gezet in de raadsvergadering op 6 december.

Stap	Resultaat	Activiteiten	Planning
1	Door raad vastgesteld kader	Deze offerte omzetten naar raadsstuk Onderzoeksopzet Bespreking met raad	Weken 47 en 48; raadsvergadering 6 december
2	Ambities en opgaven in kaart Inhoudelijke focus onderzoek	Analyse Vorbereiding kaderstellende raadsvergadering (in week 2)	Weken 49 t/m 2
3	De basis in beeld	Kwantitatieve en kwalitatieve doorlichting	Weken 1 t/m 4
4	Beschouwing van de varianten	Analyse, mede op basis van interne gesprekken / workshops	Weken 4 t/m 6
5	Rapport en presentatie	Opstellen rapportage	Weken 7 en 8

6 Ervaring Berenschot en cv's voorgestelde adviseurs

Berenschot heeft een uitgebreide ervaring in onderzoeken naar bestuurlijke toekomst van gemeenten en intergemeentelijke samenwerking. Daarbij hebben wij ook specifieke ervaring met gemeenten van vergelijkbare omvang met Langedijk. Zo hebben wij recent voor vier gemeenten in de Vijfheerenlanden (Leerdam, Vianen en Zederik) een rapport opgesteld over hun bestuurlijke toekomst. Ook voor de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude en voor de gemeenten Zaltbommel en Maasdiel hebben we een vergelijkbaar traject uitgevoerd. Daarnaast zijn we zeer ervaren met alle denkbare vormen van samenwerking en fusie van gemeenten, zowel op

onderdelen zoals belastingen, sociale dienst en shared services, als ambtelijke fusie en herindeling. Voor de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer hebben we de volledige financiële doorrekening opgesteld voor de ambtelijke fusie enkele jaren geleden, waarbij de beoogde besparing ook volledig is gerealiseerd. Daarbij heeft Berenschot altijd specifieke aandacht voor de rol van de raad gehad. Als sprekend voorbeeld geldt het recente boek *Grip op Regionale Samenwerking* (2015), dat een van onze adviseurs samen met Rob de Greef van Proof-adviseurs heeft geschreven. Dit boek gaat specifiek over hoe de raad kan sturen op diverse vormen van samenwerking.

Waarom Berenschot?

Wij denken dat wij bij uitstek geschikt zijn voor deze opdracht omdat:

- Wij veel ervaring hebben met deze onderzoeken.
- We niet alleen beleids- en bestuurskundige kennis hebben, maar ook 'state of the art' financiële en juridische kennis.
- In onze aanpak continue betrokkenheid van de Raad is geborgd.
- Door onze gefaseerde aanpak op verschillende momenten de mogelijkheid is voor betekenisgeving aan én bijsturing van het onderzoek. Er zijn zodoende geen verassingen.
- Wij beschikken over een van de grootste databases met benchmarkgegevens van Nederland, zowel waar het gaat om personeel (primair en overhead) als om kosten. Om deze redenen denken wij zeer gekwalificeerd te zijn voor het uitvoeren van deze opdracht.
- Wij zo nodig een beroep kunnen doen op een expert-panel met onder andere hoogleraar en Berenschot bestuursvoorzitter Theo Camps. In het panel

We stellen Philip van Veller, Daniël Huisman, Peter van Unnik en Jeroen Boot voor als adviseurs van deze opdracht. Philip van Veller zal daarbij als projectleider optreden. Onderstaand hebben we hun alinea-cv opgenomen. Waar nodig zullen we specifieke expertise aanhaken.

- **Drs. Ph. (Philip) van Veller** is managing consultant bij Berenschot. Zijn kernkwaliteit is het verbinden van mensen en ideeën. Hij is bevolgen en communicatief. Philip vindt concepten interessant en raakt echt enthousiast door deze in de praktijk handen en voeten te geven. De ruime ervaring van Philip van Veller ligt in en rond het Openbaar Bestuur. Hij opereerde altijd op het snijvlak van het politiek-bestuurlijke niveau en de organisatie. Zijn laatste werkgever vóór Berenschot was de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daar werkte hij lange tijd als Directiesecretaris en Hoofd Bestuursbureau aan de ontwikkeling van de gemeenten tot Eerste Overheid. De gemeenten en hun opgaven en ambities kent hij door en door. Binnen de verenigingsorganisatie vormde hij met zijn bureau de spil in de inhoudelijke richting- en positiebepaling, en was hij verantwoordelijk voor zowel bestuurlijke als ambtelijke reorganisaties. Als bestuurlijk adviseur op het ministerie van Financiën legde hij strategische verbindingen binnen de Rijksdienst en tussen het ministerie en de politieke besluitvormers. Zo bereidde hij de verkiezingen en kabinetswissel voor, en schreef hij een visie op een nieuwe inrichting en

bedrijfsvoering van het Rijk. Vóór zijn tijd op Financiën leerde hij de politiek in alle opzichten kennen in de Tweede Kamer, als woordvoerder en later strategisch adviseur, coördinator en 'oliamannetje' in een grote regeringsfractie.

Zijn achtergrond in de communicatie spreekt nog altijd in zijn manier van werken. Als projectleider en manager bewaart hij het evenwicht tussen ruimte geven, richting bepalen en het verdelen en bewaken van verantwoordelijkheden.

In zijn vrije tijd is Philip van Veller zelf raadslid in zijn eigen woonplaats.

- **Drs. D. (Daniël) Huisman** is senior managing consultant bij Berenschot. Sinds 2005 houdt zich bezig met bedrijfsvoeringsvraagstukken binnen de publieke sector. Hij heeft bedrijfseconomie gestudeerd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Binnen Berenschot is hij dé specialist op het gebied van intergemeentelijke/interbestuurlijke samenwerking. De afgelopen jaren heeft hij ruim veertig haalbaarheidsonderzoeken uitgevoerd voor samenwerkingsinitiatieven in het publieke domein; hierbij ging het met name om gemeenten en/of waterschappen. Hij heeft daardoor veel ervaring opgebouwd met de vraagstukken en dynamieken die spelen bij dit type opdrachten. Daarbij was de scope soms breed (ambtelijke fusie van gemeenten), soms partieel (zoals een krachtenbundeling in de bedrijfsvoering of op het sociaal domein), dan weer smal (samenwerking in een bepaald domein, bijvoorbeeld belastingen of laboratoria). Belangrijk onderdeel van de opdrachten was steeds een analyse van de financiële en formatieve aspecten van de samenwerking en de synergievoordelen van samenwerking op de K's van Kosten, Kwaliteit en Kwetsbaarheid. In zijn opdrachten combineert hij een participatieve benadering (gericht op het creëren van draagvlak voor de voorstellen bij sleutelfiguren) met expertmatige inbreng.
- **Drs. P. (Peter) van Unnik** is organisatiekundige, ex- ambtenaar van de gemeente Amsterdam. Peter is deskundig op het gebied van gemeentelijke bedrijfsvoering, sturing, inrichting en ontwikkeling. Met ruime ervaring vanuit adviesbureaus binnen tal van gemeenten verbindt hij visie aan strategie en dagelijkse praktijk en is daarbij goed in staat om ambtelijke vraagstukken met de politiek-bestuurlijke context te verbinden. Zo begeleidde hij onlangs de inrichting van een werkorganisatie voor vier gezamenlijke gemeenten en verrichtte hij 'organisatiescans'. Onder andere naar de toekomstbestendigheid en zelfstandigheid van een relatief kleine gemeente.
- **Mr. J.G. (Jeroen) Boot** is werkzaam als senior consultant bij Berenschot op het gebied van Veiligheid, Bestuur & Recht. Jeroen adviseert met name op het gebied van diverse governance- en juridische vraagstukken die spelen in de samenwerking tussen overheden, waaronder bij (ambtelijke) fusies. Jeroen adviseert op dit vlak met grote regelmaat aan gemeenten en kent de dilemma's die zich in de praktijk voordoen en heeft kennis van de relevante wet- en regelgeving zoals de gemeentewet, de wet gemeenschappelijke regelingen en het civiele recht.

Op aanvraag zijn uitgebreide cv's van genoemde adviseurs beschikbaar.

Tot slot

Als gecertificeerd bureau hanteren wij de kwaliteitseisen die zijn neergelegd in ons kwaliteitshandboek.

Hiermee hopen wij u een goed en gedegen voorstel te doen.

Wij kijken ernaar uit om dit onderzoek voor u uit te voeren!

Bijlage 1

Kosten van het onderzoek

Kosten

Stap	Activiteiten	Adviesdagen
1	Initiële onderzoeksopzet	2
2	Inrichting onderzoek (Vorbereiding) kaderstellende raadsvergadering	4
3	Kwantitatieve en kwalitatieve doorlichting	10 + 6
4	Analyse, gesprekken	14
5	Opstellen rapportage, presentatie	5
	Totaal	41

Tegen een gemiddeld dagtarief van € 1.200,- bedragen de kosten daarmee **€ 49.200,-** exclusief 21% btw.

We rekenen geen reiskosten. De gebruikelijke opslag van 8% bureaunkosten laten we ook buiten beschouwing. We gaan er daarbij vanuit dat we van uw secretariaat gebruik kunnen maken voor het plannen van de afspraken. Verder gaan we uit van de inzet van het ambtelijk apparaat zoals beschreven in de offerte.

Bijlage 2

Financiële instrumenten

1. Begrotingsanalyse

Begrotingsanalyse Gemeente Langedijk in vergelijking met vergelijkbare gemeente grootte + het gemiddelde van gemeenten met een bandbreedte van 75.000-100.000 inwoners en 100.000-125.000/150.000 inwoners.

Door het uitvoeren van een begrotingsanalyse krijgt u inzicht in de inkomsten en uitgaven van Langedijk in relatie tot gemeenten van een vergelijkbare gemiddelde grootte in de verhouding per inwoner. Bij deze vergelijking hanteren wij de BBV-indeling.

Verder biedt de begrotingsanalyse inzicht in de verdeling van uw inkomsten en geeft het op hoofdlijnen uw risicoprofiel weer.

De analyse wordt gedaan op basis van CBS informatie, waarvoor in principe geen aanvullende informatie benodigd is. In de aanpak gaan wij uit van Langedijk in relatie tot gemeenten van een soortgelijke gemiddelde grootte en het gemiddelde van gemeenten met een bandbreedte van 75.000-100.000 inwoners en 100.000-125.000/150.000 inwoners..

Schematisch weergegeven ontvangt u het volgende:

Resultaat begrotingsanalyse
<ul style="list-style-type: none">• Lasten en baten ingedeeld naar BBV clusters, voorzien van geconstateerde afwijkingen<ul style="list-style-type: none">○ per inwoner○ ten opzichte van vergelijkbare gemeenten• Inzicht in de inkomsten van uw gemeente<ul style="list-style-type: none">○ per inwoner○ ten opzichte van vergelijkbare gemeenten• Uw risicoprofiel, inzicht in:<ul style="list-style-type: none">○ Sociaal domein<ul style="list-style-type: none">▪ Sociale structuur▪ Aantal bijstandontvangers▪ Aantal uitkeringsontvangers▪ Verhouding huishoudens met laag inkomen t.o.v. totaal aantal huishoudens○ Demografie<ul style="list-style-type: none">▪ Grijs druk (% inwoners > 64 jaar)▪ % Chronisch zieken (Farmaceutische kosten groep)○ Financieel economisch<ul style="list-style-type: none">▪ % Algemene uitkering gemeentefonds van totale inkomsten○ Fysiek domein<ul style="list-style-type: none">▪ Aandeel inkomsten OZB gebruikers van totale inkomsten▪ Aandeel grondexploitatie van totale inkomsten○ Buffer<ul style="list-style-type: none">▪ Ranglijst Coelo

2. Financiële foto en risicoprofiel

Aanpak

Om meer inzicht te krijgen in de huidige financiële positie van Langedijk en die op langere termijn wordt een *'financiële foto'* gemaakt van uw financiële positie. Deze foto geeft inzicht in de samenhang tussen de exploitatie, het investeringsprogramma, de grondexploitaties, het eigen vermogen, het risicoprofiel/weerstandsvermogen en de schuldpositie. Deze foto wordt mede 'gemaakt' door het uitvoeren van een stresstest.

Wij analyseren de onderliggende ontwikkelingen die hebben geleid tot de foto. Wij doen dit op basis van de begrotingen en jaarverslagen van de afgelopen jaren, alsmede andere relevante documenten. De resultaten van eerder uitgevoerde financiële onderzoeken worden hierin meegenomen.

Vervolgens wordt een *risicoprofiel* opgesteld. Hierin wordt de schuldpositie, het weerstandsvermogen, de vermogenspositie (inclusief grondpositie) beoordeeld, worden andere ratio's meegenomen en wordt een analyse gemaakt van de opbouw van de inkomsten vanuit het gemeentefonds (eventueel vergelijken we deze factoren en uw baten en lasten met vergelijkbare gemeenten).

Planning

De doorlooptijd van deze exercitie bedraagt twee tot drie weken en kan grotendeels op basis van een documentenstudie worden verricht. Het toetsen en duiden van de bevindingen zal samen met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie plaatsvinden.

3. Kwaliteitsscan gemeentelijke prestaties: inzicht in de kwaliteit van uw gemeentelijke prestaties

Bij dit instrument kijken we naar:

- De huidige kwaliteit van de producten en dienstverlening;
- De kwaliteit en kwetsbaarheid van de organisatie. Hier gaat het bijvoorbeeld om strategisch vermogen en de capaciteit op beleids- en uitvoeringsonderdelen.

Dit is mogelijk met een analyse van voorhanden documenten, (in overleg) aangevuld met een of meer gesprekken met het (top) management en/of uw afdeling Personeel & Organisatie en/of Planning en Control. Om inzicht te krijgen in het huidige kwaliteitsniveau is daarbij de vraag aan uw gemeente om documenten aan te leveren die inzicht geven in de prestaties van uw gemeente. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om klant- en medewerker tevredenheidsonderzoeken, beleidsplannen, afdelingsplannen, management letters van de accountant, controleverslagen in het kader van het gemeentebrede IC-plan en benchmarkrapporten Publiekszaken (indien beschikbaar).

Berenschot