Berenschot

Projectplan

1. Doelstelling en vraagstelling

Het doel voor dit onderzoek is: het krijgen van inzicht in de maatschappelijke opgaven per gemeente en welke samenwerking daaruit voortvloeit om de noodzakelijke bestuurskracht voor deze opgaven te realiseren. Cruciale randvoorwaarde daarbij is een proces met oog voor de onderlinge relatie tussen de gemeenten.
Het uitgangspunt is één onderzoek waarin de perspectieven vanuit de drie verschillende gemeenten worden geschetst en wordt bezien welke overeenkomsten en verschillen er bestaan. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor lokale perspectieven en accenten.

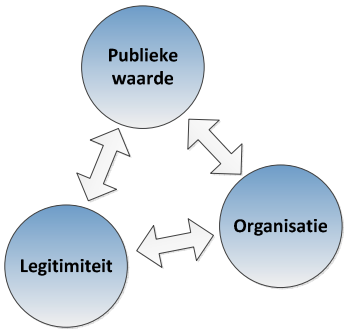
De centrale onderzoeksvraag die is geformuleerd, luidt:
Welke maatschappelijke opgaven hebben de verschillende gemeenten en welke samenwerking vloeit daaruit voort om de noodzakelijke bestuurskracht voor deze opgaven te realiseren?

2. Het analysekader

Onze visie op samenwerkingsvraagstukken

Onze visie op samenwerkingsvraagstukken is gebaseerd op het Public Value model van Mark Moore.[1] We gebruiken dit model enerzijds omdat het eenvoudig en toegankelijk is, en anderzijds omdat het de essentie van de werking van publieke organisaties in een netwerkachtige setting systematisch vat. Het model bestaat uit 3 samenhangende domeinen, te weten:

- **Publieke waarde**: dat wat je bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Legitimiteit**: de rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.
- **Organisatie**: de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.



Bij een goede invulling van en juiste balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Dit maakt het een zeer bruikbaar model om de maatschappelijke opgaven en de daarbij horende bestuurskracht en samenwerking van de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard inzichtelijk te maken.

[1] Mark H. Moore: *Recognizing Public Value*. Harvard, 2013.

Uitgaan van publieke waarde, samenhang met organisatie en legitimatie

In dit onderzoek is publieke waarde het startpunt. Welke maatschappelijke opgaven willen de gemeenten realiseren? Zijn deze opgaven eigen ambities of als reactie op regionale en landelijke ontwikkelingen? Welke ambities delen de gemeenten, en waarin onderscheiden zij zich?

Wanneer de gewenste publieke waarde scherp in beeld is, kijken we naar de gevraagde organisatie: welke opgaven kunnen de gemeenten het beste zelf oppakken en welke het beste in samenwerking, op welke schaal en met welke partners? Wat betekent het al dan niet samen optrekken – de drie gemeenten met elkaar of (ook) met anderen – voor de bestuurskracht van de gemeenten? Uiteraard betrekken wij hierin ook de uitkomsten van het evaluatieonderzoek naar de GRSA2.

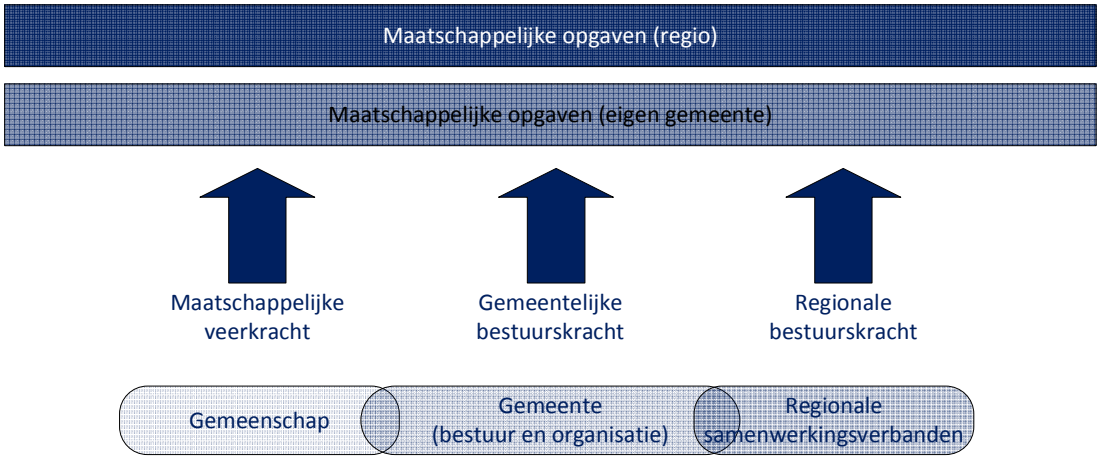
Publieke waarde en bestuurskracht

Zoals we hiervoor al schetsten: voor het realiseren van publieke waarde is een bijpassende organisatie noodzakelijk. In ons model is 'organisatie' de verzamelnaam voor alle georganiseerde capaciteit om publieke waarde te realiseren. Daaronder vallen dus ook de aspecten samenwerking en bestuurskracht, die hier onderwerp van onderzoek zijn.

Onder bestuurskracht verstaat u de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten bereikt worden door een bestuur. Dat werken wij als volgt uit:

- In de eerste plaats zien wij bestuurskracht als de verzamelterm voor alle aspecten van 'kracht' die de gemeente direct inbrengt bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Een bestuurskrachtige gemeente levert de benodigde overheidsbijdrage aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken die zij zelf heeft benoemd (ambities) of waarmee zij mee wordt geconfronteerd (opgaven). De gemeentelijke bestuurskracht bestaat uit twee componenten: de kracht van het bestuur (raad en college van B&W) en de kracht van de organisatie (het ambtenarenapparaat).
- Naast de gemeentelijke bestuurskracht zien wij ook dat gemeenten samenwerken om publieke waarde te realiseren en daarmee betere resultaten bereiken. Vaak gebeurt dit omdat de schaal van de opgave groot is en samenwerken voordelen oplevert in termen van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid. Daarom zien we 'regionale bestuurskracht' als tweede element.
- Tot slot is er nog een derde kracht: de kracht van de gemeenschap zelf. Gemeenten zijn immers niet de enige lokale factor om maatschappelijke opgaven aan te gaan. De gemeenschap zelf is tot veel in staat. Kijk alleen al naar de Brabantse dag. Daarom benoemen wij nadrukkelijk ook maatschappelijke veerkracht. Deze veerkracht hoeft overigens niet op lokaal niveau te blijven: we zien ook krachtige regionale maatschappelijke initiatieven.

In samenhang ziet dit er als volgt uit:



Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, en daarmee het creëren van publieke waarde, vraagt altijd een gecombineerde inzet van maatschappelijke veerkracht en gemeentelijke en regionale bestuurskracht. Er zijn hier ook onderlinge verbindingen, zoals gemeenten die vanuit hun eigen ambities deelnemen aan samenwerkingsverbanden, maar bijvoorbeeld ook inspelen op de maatschappelijke veerkracht. Een voorbeeld hiervan is Cranendonck, dat een visie hanteert op het beslechten van de afstand tussen burger en overheid.

Het typeren van bestuurskracht op deze integrale wijze maakt het mogelijk om te analyseren welke 'kracht' nodig is om maatschappelijke opgaven te realiseren en wat dit vraagt van de samenwerking met de gemeenschap en in de regio.

3. Onderzoeksopzet

De publieke waarde-benadering, met daarin onze visie op organisatie (samenwerking en bestuurskracht) en legitimiteit, vormt ons analysekader en daarmee de basis voor onze onderzoeksopzet. Deze is gericht op het beantwoorden van de deelvragen en om het analysekader te vullen met de opgehaalde feiten en beelden. Zo komen we tot een integrale beantwoording van de kernvraag - *Welke maatschappelijke opgaven hebben de verschillende gemeenten en welke samenwerking vloeit daaruit voort om de noodzakelijke bestuurskracht voor deze opgaven te realiseren?* – die perspectief biedt voor (inrichting van) de toekomstige samenwerking tussen de GRSA2-gemeenten.

Berenschot

Stappenplan

We voeren het onderzoek uit aan de hand van de volgende stappen:



We werken deze stappen hieronder nader uit.

Berenschot

Stap 1: Start

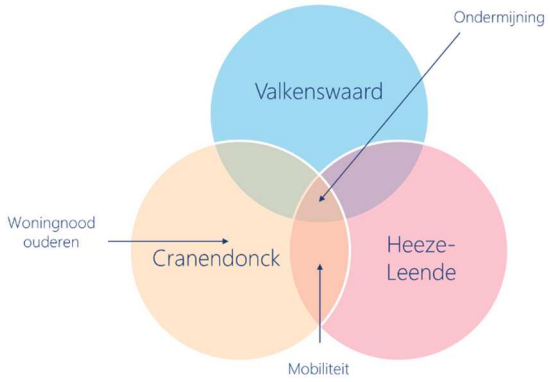
Bij de start van het onderzoek stellen we samen met de stuurgroep de definitieve onderzoeksaanpak inclusief de planning vast en maken we concrete afspraken over hoe we samenwerken.

Stap 2: Analyse maatschappelijke opgaven

Een gemeente kent talloze maatschappelijke opgaven. Het is daarom zaak om binnen dit onderzoek focus aan te brengen: welke maatschappelijke opgaven hebben prioriteit? Dit is bepalend voor de benodigde bestuurskracht en de benodigde samenwerking tussen de gemeenten en andere partijen.

Deels hebben de gemeenten hun maatschappelijke opgaven al in kaart gebracht en/of vloeien ze voort uit het Interbestuurlijk Programma (IBP) waaraan ze zich gecommitteerd hebben. Deels komen ze voort uit recente landelijke en/of regionale maatschappelijke ontwikkelingen. Het is van belang hier overzicht in te creëren en inzichtelijk te maken welke opgaven worden gedeeld tussen één of meerdere gemeenten – en zich mogelijk voor samenwerking lenen – en welke niet. We verrichten daarom het volgende onderzoek:

1. Een analyse van de beleidsdocumenten waarin reeds geïdentificeerde maatschappelijke opgaven worden benoemd. Hieruit distilleren we de belangrijkste thema's waarbinnen de maatschappelijke opgaven van de gemeenten vallen (bijvoorbeeld wonen, werk, bestuur, welzijn en vrije tijd). We identificeren de (maximaal) 8 belangrijkste opgaven per gemeente, of reduceren meerdere belangrijke opgaven tot 8 hoofdopgaven. Op deze manier focussen we onze analyse op opgaven die écht identiteitsbepalend zijn voor de gemeenten.
2. Een aanvullende studie van kerncijfers en onderzoek naar de aard en omvang van de opgaven in de drie gemeenten, Brabant en rest van Nederland op basis van o.a. CBS, SCP, Waar staat je gemeente.nl. Indien zich tijdens deze analyse opgaven voordoen die de gemeenten nog niet voor zichzelf hadden geïdentificeerd in de geanalyseerde stukken maar die zich feitelijk wel voordoen, voegen we deze toe aan de lijst en brengen ook hiervan de aard en omvang in kaart.
3. Een analyse van de overlap (c.q. het ontbreken daarvan) tussen de maatschappelijke opgaven van de drie gemeenten. Het resultaat hiervan drukken we grafisch uit met behulp van een Venndiagram (zie hieronder een fictief voorbeeld ter indicatie).



Stap 3: Analyse samenwerkingsverbanden

Tijdens deze stap brengen we voor iedere geïdentificeerde maatschappelijke opgave (of, waar zinvol, set opgaven vallende onder één thema) in kaart:

- Welke opgaven gemeenten zelfstandig kunnen realiseren: bijvoorbeeld wanneer een opgave zich alleen of vooral voordoet in één gemeente en samenwerking met andere gemeenten niet nodig is.
- Welke opgaven zich lenen voor samenwerking: bijvoorbeeld wanneer een opgave zich binnen meerdere gemeenten of op regionaal niveau voordoet en samenwerking met andere gemeenten nodig is dan wel wenselijk is in termen van kwaliteit, kosten en/of kwetsbaarheid.
- Wat de gewenste schaal van samenwerking is per opgave, en welke gemeentelijke en maatschappelijke samenwerkingspartners hierbij betrokken zouden moeten zijn.
- Welke samenwerkingsverbanden er al bestaan tussen de drie gemeenten en tussen de individuele gemeenten en maatschappelijke samenwerkingspartners, op welke opgaven deze samenwerkingen zich richten en welke mate van overlap er bestaat tussen de partners waarmee de gemeenten samenwerken.

Hiervoor gebruiken we het materiaal dat we onder stap 2 in kaart hebben gebracht. Additionele informatie, bijvoorbeeld over de bestaande samenwerkingsverbanden, verzamelen we via een korte uitvraag per e-mail die we versturen aan betrokken beleidsmedewerkers binnen de gemeenten. Voor deze analyseslag maken wij gebruik van expertmatige kennis die bij het team aanwezig is en die waar nodig uit de brede kennisbasis van de inhoudelijke adviesgroepen van Berenschot kan worden gehaald.

We valideren de opbrengsten van de analyse in een werksessie met medewerkers van de drie gemeenten op strategisch niveau.

Stap 4: Analyse bestuurskracht

De volgende stap in het onderzoek betreft een analyse van de benodigde en beschikbare bestuurskracht, gegeven de maatschappelijke opgaven, van de gemeenten en in verhouding tot de regionale kracht en veerkracht van de gemeenschap. We richten ons in deze stap op het volgende:

1. De bestuurskracht van de gemeenten. We analyseren welke elementen van bestuurskracht worden gedeeld tussen gemeenten en waarin ze zich onderscheiden.
2. De regionale kracht op basis van de bestaande samenwerkingsverbanden.
3. De veerkracht van de gemeenschappen en hoe deze zich verhoudt tot de bestuurskracht van de gemeenten zelf.
4. De mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken, rekening houdend met de relatie tussen bestuurskracht, regionale kracht en veerkracht.

Het tijdsbestek van dit onderzoek is beperkt. Mede gezien het feit dat er ook al veel materiaal ligt, bijvoorbeeld de rapporten van de commissie Huijbregts, richten we ons hier op het analyseren van bestaand materiaal gecombineerd met (validerende) interne gesprekken en bijeenkomsten. Het gaat dus om een verkenning naar de bestuurskracht in relatie tot het doel van het onderzoek.

We richten ons in deze verkenning op twee deelterreinen:

1. Kwantitatieve elementen van bestuurskracht

Op basis van publiekelijk beschikbare gegevens zoals de jaardocumenten van de gemeenten en de GRSA2 evenals gegevens van Waar staat je gemeente? en openbare statistiek (van o.a. CBS en SCP) analyseren we de bestuurskracht en veerkracht in de gemeenten in getalsmatig opzicht. Ook maken we bij deze analyse gebruik van de beschikbare gegevens van binnen de gemeentelijke organisaties. Ook brengen we zo in kaart in welke mate de gemeenten overeenkomen dan wel verschillen met betrekking tot belangrijke randvoorwaarden voor bestuurs- en veerkracht.

2. Kwalitatieve elementen van bestuurskracht

Op basis van interviews onderzoeken we op welke wijze bestuurskracht wordt ingezet door de gemeenten en hoe deze zich verhoudt tot de regionale kracht en veerkracht van de gemeenschap. Tevens onderzoeken we in welke mate de besturen (colleges) van de gemeenten effectief kunnen optreden en op welke wijze en in welke mate regionale kracht tot stand komt. We interviewen de volgende (groepen van) personen:

- De colleges van de drie gemeenten.
- De gemeentesecretarissen van de drie gemeenten, eventueel aangevuld met directieleden.
- Voor de drie domeinen waar zich de belangrijkste opgaven voordoen, organiseren we een interviews met medewerkers uit de drie gemeenten. Bijvoorbeeld per gemeente, nog te bepalen naar aanleiding van de maatschappelijke-opgavenanalyse:
  - Een interview fysiek domein.
  - Een interview sociaal domein.
  - Een interview veiligheidsdomein.
- De gemeenteraden van de drie gemeenten.

Stap 5: Integrale analyse

Na afronding van stap 4 beschikken we over voldoende gegevens en inzicht om uw onderzoeksvragen te voorzien van conceptantwoorden. Tijdens stap 5 gebruiken we ons analysekader om met behulp van deze antwoorden te komen tot een algehele conclusie wat betreft de kernvraag:

Welke maatschappelijke opgaven hebben de verschillende gemeenten en welke samenwerking vloeit daaruit voort om de noodzakelijke bestuurskracht voor deze opgaven te realiseren?

Stap 6: oplevering eindproducten

We leveren twee eindproducten op:

1. Een eindrapportage waarin we ons onderzoek en de uitkomsten daarvan beschrijven, inclusief beantwoording van de onderzoeksvragen.
2. Een sessie (presentatie, workshop, discussietafel) met de gezamenlijke colleges en/of gemeenteraden gegeven door Berenschot.

Een mogelijkheid is om de eindrapportage te verrijken met een infographic die de belangrijkste uitkomsten samenvat. Door middel van een infographic kunnen de uitkomsten van het onderzoek eenvoudig worden gedeeld met de verschillende betrokkenen.

Uitgangspunt voor de rapportage is om één onderzoek op te leveren waarin de perspectieven vanuit de drie verschillende gemeenten worden geschetst. We bezien welke overeenkomsten en verschillen er bestaan tussen de opgaven die de gemeenten willen en moeten realiseren en op welke manier samengewerkt kan worden en al wordt. Daarbij is vanzelfsprekend ruimte voor lokale perspectieven en accenten. We maken de koppeling met de bestuurskracht van de gemeenten, de GRSA2 en hoe deze zich verhoudt tot regionale bestuurskracht en veerkracht.
Tenslotte lokaliseren we discrepanties tussen waar de opgaven om vragen en wat er op dit moment al is. Daar gaan we op in met onze adviezen.

Wij zien op dit moment een rapportage voor ons met de volgende inhoudsopgave:

1. Inleiding (aanleiding, doel van het onderzoek, vraagstelling)
2. Maatschappelijke opgaven
   - Ambities en opgaven per gemeente
   - Overlap tussen de opgaven van de gemeenten
3. Samenwerking
   - Welke samenwerkingsverbanden en schalen zijn passend gegeven de opgaven?
   - Welke samenwerkingsverbanden bestaan al (tussen gemeenten en overige partners)
4. Bestuurskracht
   - Wat is de huidige bestuurskracht van de gemeenten afzonderlijk en gezamenlijk (gegeven de huidige samenwerkingsverbanden)?
   - Hoe wordt omgegaan met regionale kracht en veerkracht?
5. Integrale analyse
   - Hoe verhouden publieke waarde, organisatie en legitimiteit zich in de wijze waarop de gemeenten omgaan met hun maatschappelijke opgaven?
   - Welke verbetermogelijkheden zijn er?
6. Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen: onderzoeksmethodiek, lijst met geïnterviewde personen, uitkomsten data-analyses

5. Planning

De doorlooptijd is maximaal 3 maanden. Dit leidt tot de volgende planning. We leveren vóór de carnavalsvakantie de eindproducten op.

Berenschot

Activiteit // Week	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Fase 1													
Startbijeenkomst	X												
Startnotitie	X												
Fase 2													
Documentstudie		X	X	X									
Studie kerncijfers		X	X	X									
Analyse overlap					X								
Fase 3													
Documentstudie					X	X							
Werksessie							X						
Fase 4													
Documentstudie							X	X					
Studie kerncijfers							X	X					
12 (groeps)interviews							X	X	X				
Fase 5													
Integrale analyse										X	X		
Presentatie voorlopige bevindingen											X		
Fase 6													
Schrijven eindrapportage											X	X	
Opleveren eindproducten													X
Slotsessie													X