Seinstra Van de Laar
Organisatieadviseurs voor de publieke sector

GNL: Samen Sterker

Onderzoek naar het best passende ontwikkelscenario richting samenwerking op de beleidsrijke taken. Een samenwerking tussen de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal.

Eindrapport
Conceptversie 2.0, 10 november 2015

SeinstravandeLaar B.V.
drs. Marlieke van Gulick
drs. Stan van de Laar

Ten geleide

Voor u ligt het onderzoeksrapport inzake het best passende ontwikkelscenario voor de samenwerking op de beleidsrijke taken tussen de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal (GNL).

In dit rapport doen wij op basis van een analyse van het verkregen onderzoeksmateriaal een uitspraak over de naar onze inzichten best passende route waarlangs de GNL-gemeenten uiteindelijk de door hen beoogde 'stip op de horizon' – een bestuurlijke fusie – kunnen bereiken.

In het kader van dit onderzoek zijn de vertreksituaties van de drie gemeenten in beeld gebracht. Deze lokale huidige situaties zijn afgezet tegen drie ontwikkelscenario's richting een bestuurlijke fusie, zijnde:

1. De geleidelijke weg;

2. De ambtelijke fusie als tussenstap;

3. In één keer de stap richting bestuurlijke fusie.

Ieder ontwikkelscenario is bezien in relatie tot het afwegingskader van de 4K's en 2G's. Ofwel, van ieder ontwikkelscenario is de impact in beeld gebracht in termen van verhoging van de kwaliteit, vermindering van de kwetsbaarheid, beheersing van de kosten en de kansen voor medewerkers (4K's) en tevens is de impact benoemd op de mate waarin gemeenten grip kunnen houden op de samenwerking en hun gemeentelijke kleur kunnen behouden (2G's).

De confrontatie tussen de vertreksituaties per gemeente en de impact van de ontwikkelscenario op de 4K's en 2G's leidt tot een expertmatig advies van de onderzoekers voor het te volgen ontwikkelscenario door de GNL-gemeenten in de komende jaren.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 schetsen de achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek op initiatief van de gemeentebesturen van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal. In hoofdstuk 3 zijn de bestaande samenwerkingsverbanden – en de verschillen daartussen – van de GNL-gemeenten in beeld gebracht.

In hoofdstuk 4 worden de vertreksituaties per gemeente geduid. We zoomen daarbij in op de politiek-bestuurlijke context per gemeente, waarbij het gaat om lokale ambities in dienstverlening, de relatie met inwoners en ondernemers en de financiële positie. Tevens gaan we in op de overeenkomsten en verschillen tussen de wijze waarop de GNL-gemeenten invulling geven aan hun beleidsrijke taken: dienstverlening, sociaal domein, ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beheer en APV/IVR.

Hoofdstuk 5 richt zich vervolgens op de kansen die zich aandienen bij samenwerking op de beleidsrijke taken en geeft inzicht in de door medewerkers en MT-leden geïnventariseerde quick wins.

In de hoofdstukken 6 tot en met 8 brengen worden de drie ontwikkelscenario's getypeerd, duiden we welke impact zij hebben op de 4 K's en 2 G's en benoemen we ervaringen in het land met de betreffende scenario's.

Hoofdstuk 9 bevat tot slot het antwoord op de vraag welk ontwikkelscenario de onderzoekers in GNL-verband het meest wenselijk én haalbaar achten, inclusief ons advies t.a.v. te nemen processtappen en bijbehorend tijdspad.

Omwille van de leesbaarheid van dit rapport is veel onderzoeksmateriaal opgenomen in de bijlagen A tot en met E.
In dit rapport is de kern uit het onderzoeksmateriaal weergegeven.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1		Initiatief tot onderzoek samenwerking beleidsrijke taken GNL
Hoofdstuk 2		Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal zoeken de samenwerking op, omdat...
Hoofdstuk 3		In GNL-verband wordt al samengewerkt
Hoofdstuk 4		Geldermalsen, Neerijnen, Lingewaal: kwetsbaar, maar betrokken
Hoofdstuk 5		Kansen en aandachtspunten samenwerking op de 4 K's: uitkomsten werksessies
Hoofdstuk 6		Analyse ontwikkelscenario 1: geleidelijke weg
Hoofdstuk 7		Analyse ontwikkelscenario 2: de ambtelijke fusie als tussenstap
Hoofdstuk 8		Analyse ontwikkelscenario 3: de bestuurlijke fusie
Hoofdstuk 9		Slotanalyse: de 3 ontwikkelscenario's gewogen op wenselijkheid én haalbaarheid

De separate bijlagen A tot en met E maken integraal onderdeel uit van dit eindrapport.

Hoofdstuk 1 | Initiatief tot onderzoek samenwerking beleidsrijke taken GNL

Inhoudsopgave:

a. Raden besluiten tot onderzoek samenwerking GNL

b. Plan van aanpak basis voor onderzoek samenwerking GNL

c. De drie ontwikkelscenario's in termen van 4K's en 2G's

d. Eindrapport bevat advies over het meest wenselijke én haalbare ontwikkelscenario voor GNL…

e. …waarbij aandacht is voor bestuurlijke uitgangspunten bij het proces

f. Om hiertoe te komen is een pragmatische aanpak gehanteerd…

g. …met brede betrokkenheid vanuit de projectorganisatie

1a | Raden besluiten tot onderzoek samenwerking GNL

- Samenwerking tussen Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal is niet nieuw. De drie gemeenten werken reeds op verschillende terreinen samen. In 2014 is overleg gevoerd over de uitbouw van de onderlinge samenwerking. Dit leidde tot drie raadsbesluiten:

    1. In oktober 2014 gaf de gemeenteraad van *Neerijnen* brede steun aan het onderzoeken van intensieve samenwerkingsmogelijkheden tussen de drie gemeenten en op 13 november 2014 stemde de raad in met het voorstel om met de colleges van Geldermalsen en Lingewaal in gesprek gaan over intergemeentelijke samenwerking, in navolging van het collegeprogramma "Bouwen aan vertrouwen".

    2. In *Geldermalsen* sprak de raad op 25 november 2014 over de oriëntatie van bestuurlijke samenwerking van de gemeente. De raad was van mening dat van de verschillende opties de GNL-samenwerking een voor de hand liggende is, en dat verder onderzoek samen met de twee gemeenten nodig is.

    3. Ook in *Lingewaal* besloot de raad op 25 november 2014 om de gesprekken over verdergaande ambtelijke samenwerking met Geldermalsen en Neerijnen voort te zetten en tevens om het onderzoek naar de samenwerking in Vijfheerenlanden te beëindigen.

1b | Plan van aanpak basis voor onderzoek samenwerking GNL

- In navolging van de raadsbesluiten, gaven de colleges van B&W aan de gemeentesecretarissen de opdracht om een plan van aanpak op te stellen voor het vormgeven van het onderzoek naar de GNL-samenwerking.
- In het plan van aanpak zijn twee sporen onderscheiden:
    1. Samenvoegen van de beleidsrijke taken in GNL-verband.
    2. Overige activiteiten die aan spoor 1 gelieerd zijn, maar voor de drie gemeenten verschillend van aard zijn.
- Dit rapport gaat in op spoor 1, het samenvoegen van de beleidsrijke taken in GNL-verband...
- …spoor 2 valt buiten de reikwijdte van dit rapport en wordt afzonderlijk onderzocht in o.a. de businesscases BWB. Ook de burgerconsultatie in Geldermalsen t.a.v. het dienstverleningsconcept loopt naast spoor 1 en wordt niet meegenomen in dit onderzoek.
- Spoor 1 uit het plan van aanpak moet leiden tot een politiek-bestuurlijke uitspraak over de best passende route naar de ‘stip op de horizon’: een bestuurlijke fusie. Dit eindrapport dient als basis waarop het besluit kan worden gebaseerd.
- De route naar de stip op de horizon wordt aangeduid aan de hand van het best passende ontwikkelscenario (de vorm), de daartoe te nemen stappen en het tempo waarin daartoe gekomen kan worden.

1c | Drie ontwikkelscenario's in termen van 4K's en 2G's

- Het plan van aanpak gaat uit van drie ontwikkelscenario's:
  1. Een geleidelijk scenario waarbij de drie gemeenten op de verschillende beleidsvelden steeds intensiever gaan samenwerken, resulterend in een ambtelijke fusie. Na verloop van tijd, waarin de drie gemeenten nog zelfstandig zijn, zal een bestuurlijke fusie plaatsvinden.
  2. Een traject dat zonder tussenfasen leidt naar een ambtelijke fusie op een overeen te komen datum. In dit scenario blijven de drie gemeenten nog zelfstandig, maar hebben een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie. Na verloop van tijd zal een bestuurlijke fusie plaatsvinden.
  3. Een traject dat zonder tussenfasen leidt naar een bestuurlijke fusie op een overeen te komen datum.

- De impact van de toepassing van ieder van deze drie ontwikkelscenario's, wordt in dit rapport geduid in termen van de 4K's:
  - Verhogen van de kwaliteit
  - Verminderen van de kwetsbaarheid
  - Beheersing van de kosten
  - Kansen voor medewerkers

- Ook wordt per ontwikkelscenario een beeld gegeven van de impact ervan op de 2G's: gemeentelijke grip van college en raad en de gemeentelijke kleur.

1d | Eindrapport bevat advies over het meest wenselijke én haalbare ontwikkelscenario voor GNL…

- Het eindrapport betreft de uitwerking van spoor 1: een onderzoek naar de huidige situatie op de beleidsrijke taken van de drie gemeenten, de drie ontwikkelscenario's vergeleken en gewogen en een doorkijk op het vervolgproces.

- Het eindrapport bevat een uitspraak over de wenselijkheid én haalbaarheid van het best passende ontwikkelscenario richting de stip op de horizon: een bestuurlijke fusie.

- Het eindrapport bevat het onderzoeksmateriaal, de analyses en een concreet advies op grond waarvan aan de raden van de drie GNL-gemeenten wordt gevraagd om zich begin 2016 uit te spreken over:

  1. De vraag of bestuurlijke fusie (nog steeds) dé beoogde 'stip op de horizon' is;

  2. Het best passende ontwikkelscenario richting deze 'stip op de horizon';

  3. De stappen die op de korte termijn genomen moeten worden ten aanzien van het beoogde ontwikkelscenario.

1e | ...waarbij aandacht is voor bestuurlijke uitgangspunten bij het proces

Aan de voorkant van het onderzoeksproces is bestuurlijk een aantal uitgangspunten meegegeven ten aanzien van de vormgeving van de GNL-samenwerking:

- *Gelijkwaardigheid*
  Het uitgangspunt in de GNL-samenwerking is dat de gemeenten een gelijkwaardige inbreng hebben en als drie volwaardige partners aan het proces deelnemen. Het betreft hier de gelijkwaardigheid (houding en gedrag én bij keuzen in financiën, management, systemen) gedurende het gehele proces van totstandkoming van de samenwerking, zowel op politiek, bestuurlijk als ambtelijk niveau.

- *Kernenbeleid*
  In het geval van samenwerking tussen de drie gemeenten, is het van belang aandacht te hebben voor het kernenbeleid. Het is van essentieel belang dat de identiteit van de kernen en de gemeenschappen gewaarborgd blijven, ongeacht de bestuurlijke grenzen en/of ambtelijke structuren.

- *Lokale dienstverlening (loketfunctie)*
  De lokale dienstverlening blijft in alle gevallen van samenwerking in tact. De fysieke afstand (loketfunctie) tot inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen wordt niet vergroot als gevolg van bestuurlijke en/of ambtelijke opschaling. Integrale en persoonlijke klantbenadering blijft mogelijk, waarbij als gevolg van de krachtenbundeling de kwaliteit van dienstverlening juist wordt versterkt en door innovaties de dienstverlening juist nóg dichterbij kan worden georganiseerd.

- *Relatie gemeentebestuur - inwoners*
  Bij samenwerking wordt de relatie tussen gemeentebestuur en inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen tenminste behouden en waar mogelijk en wenselijk versterkt. Dit kan bijvoorbeeld door extra impulsen te geven aan overheidsparticipatie, innovaties in dienstverlening en kernenbeleid.

1f | Om hiertoe te komen is een pragmatische aanpak gehanteerd…

- Stap 1 Bestuurlijke consultatieronde ten aanzien van beelden en randvoorwaarden bij dit proces
- Stap 2 Uitvoeringskracht per gemeente in beeld:
  1. Documentenanalyse
  2. Uitvraag feiten p&o en financiën
  3. Werksessies op de vijf beleidsrijke domeinen
  4. Werksessie quick wins
- Stap 3 Uitwerken en analyseren onderzoeksmateriaal uit stap 2
- Stap 4 Uitkomsten van de uitvoeringskracht per gemeente afgezet tegen de drie ontwikkelscenario's:
  1. Geleidelijke weg
  2. Ambtelijke fusie
  3. Bestuurlijke fusie
- Stap 5 Sessies met ambtelijk regieteam en bestuurlijke stuurgroep ter bepaling voorkeursscenario
- Stap 6 Nadere duiding voorkeursscenario (werking en aansturing), proces daar naar toe en uitwerking quick wins
- Stap 7 Opstellen eindrapport

1g | …met brede betrokkenheid van de projectorganisatie

- *Gemeenteraden.* De gemeenteraden van de GNL-gemeenten zijn op gezette momenten gedurende het proces bijeengekomen voor ontmoeting, informatievoorziening over de procesmatige stappen in en de inhoudelijke koers van het onderzoek en zijn daarmee in de gelegenheid gesteld om tussentijds verduidelijking te vragen en om kaders mee te geven. Een en ander ter voorbereiding op hun moment van besluitvorming eind 2015.

- *Colleges van B&W.* De colleges van B&W van de GNL-gemeenten zijn op gezette momenten gedurende het proces bijeengekomen voor ontmoeting, informatievoorziening over de procesmatige stappen in en de inhoudelijke koers van het onderzoek en zijn daarmee in de gelegenheid gesteld om tussentijds bij te sturen ter voorbereiding op hun bestuurlijk besluitvormingsmoment in oktober 2015.

- *Klankbordgroep.* Een Klankbordgroep bestaande uit enkele raadsleden en de griffiers per gemeente hebben de voorbereiding van de gezamenlijke raadsbijeenkomsten op zich genomen.

- *Stuurgroep.* De stuurgroep bestaande uit de burgemeesters, portefeuillehouders en de gemeentesecretarissen heeft het onderzoeksproces bewaakt en heeft tussentijds richting gegeven aan de inhoudelijke koers van het onderzoek.

- *Regieteam.* De drie gemeentesecretarissen hebben in het regieteam de 'dagelijkse' aansturing van het onderzoek GNL-samenwerking begeleid, in termen van voortgang, integraliteit en bestuurlijke context.

- *Ondernemingsraden.* Gedurende het onderzoeksproces zijn de ondernemingsraden meegenomen in termen van toelichting op proces, terugkoppeling over werksessies, toelichting op concept eindrapport en zijn zij formeel om advies gevraagd op het eindrapport.

- *Managementteams.* De leden van de managementteams hebben hun inhoudelijke inbreng geleverd rondom de analyses van de beleidsvelden en het benoemen van de quick wins tijdens de werksessies

- *Medewerkers.* De medewerkers hebben hun inhoudelijke inbreng geleverd rondom de analyses van feiten en de beleidsvelden tijdens de werksessies.

Hoofdstuk 2 | Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal zoeken de samenwerking op, omdat….

Inhoudsopgave

a. …de drie gemeenten elkaar nodig hebben om de dienstverlening aan hun inwoners te verbeteren

b. …de drie gemeenten met elkaar een antwoord geven op het vraagstuk: ‘meer met minder’

c. …ze samen invulling kunnen geven aan de 4K’s, met behoud van Grip en Gemeentelijke kleur

d. …de omliggende gemeenten van GNL in beweging zijn

e. …en ook de drie gemeenten samen een robuuste partner kunnen vormen in de regio

f. …de drie gemeenten getypeerd kunnen worden als ‘natuurlijke partners’

g. …de drie gemeenten op elkaar lijken!

2a | …de drie gemeenten elkaar nodig hebben om de dienstverlening aan hun inwoners te verbeteren

- Gemeenten zijn en worden nog nadrukkelijker ‘de eerste overheid’…
- …inwoners en (maatschappelijk) ondernemers komen dus steeds vaker bij de gemeente uit….
- …hun vragen worden complexer (zorg), hun behoeften worden groter (snelheid, op maat, op afstand)

- Het belang van kwalitatief hoogwaardige gemeentelijke dienstverlening is dus meer dan ooit relevant…
- …en vraagt om innovatie in dienstverlening…
- …zoals: ’24/7 bereikbaar’, paspoort aan huis, keukentafelgesprek en overheidsparticipatie

- Innovatiekracht vereist een robuuste, professionele en efficiënte ambtelijke organisatie, maar…
- …nu zijn de drie gemeenten ieder voor zich kwetsbaar in de ambtelijke uitvoering
- …wat wordt versterkt door ‘vergrijzing’ personeelsbestand en beperkte aantrekkingskracht op talent

2b | …de drie gemeenten met elkaar een antwoord geven op het vraagstuk: 'meer met minder'

- Alle drie de gemeenten hebben de afgelopen jaren én zullen in de toekomst nadrukkelijk aandacht moeten hebben voor kostenbeheersing…
- …want de afgelopen jaren zijn ingrijpende bezuinigingen ingezet en is er met name in Geldermalsen sprake van hoge belastingopbrengst (ten opzichte van het gemiddelde in de provincie Gelderland*): nu moeten de gemeenten de balans goed zien te houden.

- Ook de GNL-gemeenten zijn sinds 1-1-'15 verantwoordelijk voor de Jeugdzorg, Wmo en de Participatiewet, met minder middelen beschikbaar voor de uitvoering dan het Rijk voorheen beschikbaar had…
- …deze transformatie vraagt om innovatie in lokale dienstverlening: nóg dichterbij inwoners!

- Ofwel, er komen op de gemeenten steeds meer en complexere taken af…
- …maar er zijn steeds minder (financiële) middelen voor de individuele gemeenten beschikbaar…
- …daarbij bestaat de politiek-bestuurlijke wens om voorzieningen in tact te houden

* Zie bijlagenboek E Begrotingsscan provincie Gelderland.

2c | …ze samen invulling kunnen geven aan de 4K's

- Er is behoefte in de drie gemeenten aan versterking en verbetering op de 4K's:
    - Het verhogen van de *kwaliteit* (waaronder hoogwaardige dienstverlening)
    - Oplossen huidige *kwetsbaarheid* op (cruciale) functies in drie ambtelijke organisaties
    - Minder financiële middelen vraagt in alle drie de gemeenten om *kostenbeheersing*
    - Effectueren van *kansen* voor medewerkers

2d | ....de omliggende gemeenten van GNL in beweging zijn

Ten noorden van GNL:
Bedrijfsvoeringsorganisatie West Betuwe:
Culemborg, Tiel en Geldermalsen (95.459 inw.)

Ten westen van GNL:
Verkenning van fusies:

Vijfheerenlanden: Zederik, Vianen en Leerdam (53.872 inw.)

Werkendam, Woudrichem en Aalburg (53.760 inw.)

Verkenning samenwerking:
Hardinxveld-Giessendam met Gorinchem of de Drechtsteden

Ten oosten van GNL:

Verkenningen tussen West Maas en Waal, Beuningen, Wijchen, Druten (103.036 inw.)

Intensivering van de samenwerking:
Neder Betuwe en Buren (48.932 inw.)

Ten zuiden van GNL:
Intentieverklaring samenwerking
Maasdriel en Zaltbommel (51.480 inw.)

2e | …en ook de drie gemeenten samen een robuuste partner kunnen vormen in de regio

- Aantal inwoners van met name Neerijnen (12.036 inw.) en Lingewaal (11.082 inw.) zit momenteel aan de onderkant…
- …in vergelijking met omringende gemeenten in Gelderland (Regio Rivierenland)…
- …en in relatie tot de voorgenomen samenwerkingsverbanden in de regio, waardoor naar verwachting (op termijn) zich krachtigere bestuurlijke partners om GNL heen zullen vormen.
- Met name in bovenregionale samenwerkingsverbanden en richting provincie en rijk is de omvang van de gemeente van invloed op de kracht en effectiviteit in partnerschappen: invloed op strategische richting als sterke partner in de regio, invloed op provinciaal en/of rijksbeleid en aanspraak op financieringsbronnen, aantrekkelijkheid voor ondernemers als stevige gesprekspartner en zeggenschap in gemeenschappelijke regeling.
- GNL-gemeenten tellen samen circa 50.000 inwoners en zou bij een bestuurlijke fusie de grootste gemeente binnen regio Rivierenland worden.
- Ook in het rapport Sterk Bestuur van provincie Gelderland wordt een link gelegd met samenwerking en bestuurskracht: samenwerkingskracht en -initiatieven in Regio Rivierenland zijn essentieel om de kwetsbaarheid te verminderen, mede omdat Regio Rivierenland geen sterke centrumgemeente heeft en de gemeenten de verschillende taken die hierbij horen juist in gezamenlijkheid zullen moeten oppakken. Ambtelijke en bestuurlijke samenwerking en opschaling zal bijdragen aan kracht in de regio.
- Nú kiezen voor opschaling betekent regie houden over eigen toekomst!

2f | …de drie gemeenten getypeerd kunnen worden als ‘natuurlijke partners’

- ‘Natuurlijke partners’ zijn randvoorwaardelijk voor succesvolle samenwerking

- Geldermalsen, Neerijnen, Lingwaal zijn ‘natuurlijke partners’ van elkaar, omdat…
- …zij geografisch aan elkaar grenzen
- …zij een vergelijkbaar karakter hebben: plattelandsgemeenten, cultuur-historisch
- …zij te maken hebben met vergelijkbare (complexe) vraagstukken en vergelijkbare kwetsbaarheid
- …ze alle drie de dienstverlening hoogwaardig en dichtbij de inwoners willen organiseren
- …de drie gemeenten al op veel (andere) gebieden (informeel) met elkaar samenwerken

2g | ...de drie gemeenten op elkaar lijken!

Hoofdstuk 3 | In GNL-verband wordt al samengewerkt

Inhoudsopgave

a. Samenwerking in de regio is niet nieuw

b. Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen

c. Samenwerking in GNL-verband

d. Samenwerking tussen twee van de drie GNL-gemeenten

3a | Samenwerking in de regio is niet nieuw

- Samenwerking in de regio is niet nieuw voor Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal

- Er bestaan al meerdere vormen van samenwerking met de omliggende gemeenten op de beleidsrijke taken…
- …zowel formeel als informeel

- De samenwerking vindt op verschillende niveaus plaats en worden hierna beschreven :

    1. Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen
    2. Samenwerking in GNL-verband
    3. Samenwerking tussen twee van de drie GNL-gemeenten

- Samenwerking in GNL-verband sluit strategische samenwerking met andere gemeenten zeker niet uit, bijvoorbeeld in de Regio Rivierenland

3b | Samenwerking in gemeenschappelijke regelingen*

- Gemeenschappelijke Regelingen 'groter dan' GNL-verband waarin de drie gemeenten deelnemen:
    1. Regio Rivierenland
    2. GGD Gelderland Zuid
    3. Belastingsamenwerking Rivierenland
    4. Omgevingsdienst Rivierenland
    5. Veiligheidsregio Gelderland Zuid

- Gemeenschappelijke Regelingen 'groter dan' GNL-verband waarin 1 of 2 van de gemeenten deelnemen:
    1. Werkzaak Rivierenland (Wmo) – Neerijnen en Geldermalsen
    2. Natuur- en recreatieschap Lingegebied – Geldermalsen en Lingewaal
    3. Regionaal archief Rivierenland – Geldermalsen en Neerijnen
    4. GR RSD Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) - Lingewaal
    5. GR AV Passend Onderwijs – Lingewaal
    6. Bedrijfsvoeringsorganisatie Westbetuwe (BWB) – Geldermalsen**

* Zie bijlagenboek B voor een nadere toelichting op deze samenwerkingsverbanden.
** BWB maakt onderdeel uit van spoor 2 uit het plan van aanpak GNL en valt niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

3c | Samenwerking in GNL-verband*

- Samenwerkingsrelaties tussen de GNL-gemeenten per domein:

  1. Dienstverlening: Modernisering GBA (overleg, ook breder in de regio) en BRP onderzoek
  2. Ruimtelijke ordening: Gezamenlijk RO overleg provincie, vooroverleg regionaal overleg verkeer en vervoer A15 corridor (provincie)
  3. Ruimtelijk beheer: vooroverleg provincie regionaal verkeer en vervoer
  4. Sociaal domein: Gezamenlijke medewerker en afstemming jeugdbeleid, gezamenlijke gezondheidsmakelaar GGD, gezamenlijk mantelzorgbeleid, Stichting Welzijn
  5. APV en IVR: Piketdienst en rampenbestrijding, brandweercluster GNL (onderdeel veiligheidsregio)

* Zie bijlagenboek B voor een nadere toelichting op deze samenwerkingsverbanden.

3d | Samenwerking tussen twee van de drie GNL-gemeenten*

Neerijnen en Lingewaal

IVR, Inkooptraject aanbesteding telecommunicatie, Waalweelde, Overleg inrichting sociaal team, Overleg transitie jeugdzorg en Wmo, Communicatie sociaal domein

Geldermalsen en Neerijnen

Windvisie, Betuweroute, Programma Hoogfrequent Spoor (PHS), overleg uitvoering passend onderwijs.

Geldermalsen en Lingewaal

Waterbeheer, Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW).

* Zie bijlagenboek B voor een nadere toelichting op deze samenwerkingsverbanden.

Hoofdstuk 4 | Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal: kwetsbaar, maar betrokken

Inhoudsopgave

a. Bestuurlijke context/vertreksituatie per gemeente

b. Beleidsrijke domeinen vragen om versterking op 4K's…

c. …samenwerking kan hierbij helpen

4a | Bestuurlijke context/vertreksituatie per gemeente (1)

Gemeente Geldermalsen

- Ambitie van het college (Dorpsbelangen, SGP, CDA) is om nauw samen te werken met inwoners, ondernemers en organisaties. College en gemeenteraad staan dicht bij de dorpen en willen de zeggenschap van inwoners vergroten. Bij deze stijl past een ambtelijke organisatie die meer op locatie wordt ingezet. Op het gebied van dienstverlening wil het college de digitale en de persoonlijke dienstverlening verbeteren, eventueel door de inwoners zelf op te zoeken.
- Geldermalsen kent 11 kernen en wil haar toekomstvisie (waarin wordt voortgebouwd op de raadsvisie 'Malsen aan de Linge') baseren op de wensen en behoeften van de dorpsgemeenschappen. Ook krijgen inwoners zelf de verantwoordelijkheid voor de leefomgeving, waarbij elk dorp een eigen dorps- of wijkplan met een begroting kan maken. De gemeente vertaalt dit in een uitvoeringsbudget voor leefbaarheid en groenbeheer.
- Voor het begrotingsjaar 2015 staat Geldermalsen onder repressief toezicht. Volgens de begrotingsscan van de provincie Gelderland heeft Geldermalsen in meerjarenperspectief een structureel en reëel sluitende begroting. Na de jaren 2012 en 2013 met redelijk forse tekorten waarvoor eigen vermogen is aangesproken, vertoont het jaar 2014 in Geldermalsen weer een positief saldo. Wel heeft Geldermalsen een groter overschot aan woningbouwplannen ten opzichte van de andere twee gemeenten ('zachte' capaciteit). Daarnaast zijn voornamelijk in Geldermalsen een aantal bedrijventerreinen met hoge boekwaarden aanwezig (wat voor de accountant aanleiding was om bij de jaarrekening 2014 te besluiten tot een oordeelonthouding).*
- Geldermalsen heeft van 2015-2019 nog een taakstelling uitstaan op personeel en huisvesting:
    - 2015: € 25.521,00 (huisvesting)
    - 2016: € 88.697,00 (personeel en huisvesting)
    - 2017: € 122.962,00 (personeel en huisvesting)
    - 2018: € 98.075,00 (huisvesting)
    - 2019: € 98.075,00 (huisvesting)

  De taakstelling op personeel loopt tot 2017 en is inmiddels gerealiseerd. De taakstelling op huisvesting varieert afhankelijk van de verhuur van Kuipershof 4.

* Zie bijlageboek E Begrotingsscan provincie Gelderland.

4a | Bestuurlijke context/vertreksituatie per gemeente (2)

Gemeente Neerijnen

- Ambitie van het college van Neerijnen (SGP, VVD, CDA, PvdA) is om de burger nauw te betrekken bij het gemeentebestuur en om de eigen verantwoordelijkheid van inwoners te stimuleren bij thema's als veiligheid, leefbaarheid, zelfredzaamheid, leefomgeving, etc. Ook wil het college de klantgerichtheid verder verbeteren.

- Neerijnen heeft 10 kernen, het college wil de samenwerking tussen dorpen en/of verenigingen stimuleren. Door samenhang in dorpsgemeenschappen te stimuleren kan een klimaat van zorg voor elkaar ontstaan. Waar mogelijk wil het college inzetten op het behoud van faciliteiten en voorzieningen in de dorpen. Op dit moment zijn er relatief veel kleinschalige voorzieningen; begraafplaatsen, voetbalvelden, Kultuurhuizen.

- De afgelopen jaren heeft Neerijnen bezuinigd op de ambtelijke organisatie (van ca. 100 fte naar ruim 40 fte voorjaar 2014). De gemeente heeft nog een kleine ambtelijke kern en brengt de gemeentelijke taken in toenemende mate onder in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten (regiegemeente). Op dit moment zijn er geen personele taakstellingen meer voor de periode 2015-2019.

- Voor het begrotingsjaar 2015 staat Neerijnen onder repressief toezicht. Volgens de begrotingsscan van de provincie Gelderland heeft Neerijnen in meerjarenperspectief structurele overschotten na verwerking van de meicirculaire 2015 (blz. 15). In Neerijnen is er een overschot aan woningbouwplannen ('zachte' capaciteit) maar de omvang en het risico zijn beperkt. Neerijnen heeft de afgelopen jaren verlies genomen op de grondexploitatie van € 3,8 mln. Daarvoor is een bestemmingsreserve aangesproken, ook heeft compensatie door incidentele voordelen plaatsgevonden.*

* Zie bijlagenboek E Begrotingsscan provincie Gelderland.

4a | Bestuurlijke context/vertreksituatie per gemeente (3)

Gemeente Lingewaal

- Het college van Lingewaal (ChristenUnie, CDA, PvdA) hanteert Het Manifest als de lijn waaruit zij wil sturen en doelen wil realiseren. Daarmee stimuleert het college een actieve inzet van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Het college wil burgerparticipatie en het omzien naar elkaar versterken, verdiepen en verbreden.

- Het Manifest van Lingewaal is een 'Structuurvisie Plus 2030'. De visie vormt het afwegingskader voor het toekomstige beleid ten aanzien van kernen en buitengebied. Het is een visie op ruimtelijke en economische ontwikkelingen, maar ook op de leefbaarheid van de kernen en de gemeente als geheel. Het voorzieningenniveau wordt geborgd in het Manifest en in de bijbehorende projecten (de uitvoeringsagenda).

- Lingewaal heeft 5 kernen. T.b.v. de leefbaarheid zet de gemeente zich in om een zeker basisniveau binnen de kernen te garanderen. Voor een groot deel ligt de verantwoordelijkheid verder bij de gemeenschap zelf. Dit betekent ook dat de kernen zelf meer ruimte krijgen voor het leggen van accenten. Er bestaat voor elke kern een leefbaarheidsbudget waarop aanspraak gemaakt kan worden. Besluitvorming hierover vindt nog wel door het college plaats.

- Voor het begrotingsjaar 2015 staat Lingewaal onder repressief toezicht. Volgens de begrotingsscan opgesteld door de provincie Gelderland, heeft Lingewaal in meerjarenperspectief structurele overschotten na verwerking van de meicirculaire 2015 (blz. 15).*

- Op dit moment heeft Lingewaal geen personele taakstellingen voor de periode 2015-2019.

* Zie bijlagenboek E Begrotingsscan provincie Gelderland.

4b | Beleidsrijke domeinen vragen om versterking op 4K's

- Geldermalsen, Neerijnen en Lingwaal hebben veel overeenkomsten op de vijf domeinen als het gaat om kwetsbaarheid, kwaliteit, kosten, kansen voor medewerkers en kracht in de regio. De verschillen zijn met name terug te vinden in de ambtelijke uitvoering en uitbesteding van de beleidsrijke taken, waarbij Lingewaal op onderdelen gericht is op samenwerkingsverbanden in de regio Gorinchem in plaats van Regio Rivierenland.*

- Overall kan worden gesteld dat alle vijf de beleidsrijke domeinen vragen om een versterking op de 4K's:

- *Kosten*: Er zijn over de volle breedte van de werkvelden binnen de drie gemeenten bezuinigingen gerealiseerd (en staan nog ingeboekt bij Geldermalsen) en de gemeenten beschikken over beperkte beschikbare middelen. De begroting van Geldermalsen is in meerjarenperspectief als enige sluitend t.o.v. Lingewaal en Neerijnen, maar daar staat tegenover dat het overschot aan woningbouw en boekwaarde bedrijventerreinen in Geldermalsen het hoogst is.

- *Kwetsbaarheid*: Er wordt een behoorlijke kwetsbaarheid ervaren op alle beleidsrijke taken van de drie gemeenten. Deze kwetsbaarheid zit zowel in een beperkte capaciteit en éénpitters als in het ontbreken van specifieke vakkennis.

- *Kwaliteit*: Het breed bestaan van kwetsbare functies, leidt ertoe dat er enkele achterstanden zijn te bemerken in ambities en doelen die de gemeenten willen realiseren. Daarnaast is er vanwege de kwetsbaarheid beperkt ruimte voor innovatie en beleidsontwikkeling en voor inspelen op toekomstige ontwikkelingen. De knelpunten die worden ervaren op het gebied van digitalisering (Lingewaal en Geldermalsen) en ICT (Geldermalsen; in november 2015 vindt er een migratietraject plaats in hard- en software) heeft (of kan) zijn invloed (hebben) op dienstverlening.

- *Kansen voor medewerkers*: Vanwege de kwetsbaarheid op de verschillende beleidsrijke domeinen en in sommige gevallen de aard van de functie (generalistisch, ad-hoc werkzaamheden), ervaren medewerkers werkdruk. Ook is er beperkt tot geen ruimte voor (verticale) doorgroei.

- Ten aanzien van de *kracht in de regio* is op sommige domeinen gemeld dat de kleine schaal van de gemeenten van invloed is op agendasetting of impact in de regio.

* Zie bijlageboek A voor de specifieke (overall-)analyse voor de drie gemeenten per domein.

4c | Samenwerking kan hierbij helpen

- In navolgende hoofdstukken wordt in beeld gebracht op welke manier samenwerking kan helpen bij de versterking op de 4K's zoals deze op de verschillende beleidsrijke domeinen gewenst is.

- In hoofdstuk 5 staan we stil bij de kansen en aandachtspunten bij een GNL-samenwerking aan de hand van de resultaten uit verschillende werksessies die onder medewerkers en leidinggevenden zijn gehouden. In dit hoofdstuk wordt voornamelijk gekeken naar de *inhoud* (inhoudelijke argumentatie m.b.t. meerwaarde van samenwerking) en niet naar de *vorm* van samenwerking (hoewel ook hierover wel een opmerking wordt gemaakt).

- In de hoofdstukken 6 tot en met 8 wordt aan de hand van een variantenanalyse t.a.v. de drie ontwikkelscenario's (geleidelijke weg, de weg van de ambtelijke fusie, in één keer bestuurlijke fusie) wel specifiek gekeken naar de *vorm* van samenwerking (per scenario een uitzetting over de werking, kansen, risico's en impact op de grip vanuit raad en college en gemeentelijke kleur).

- In hoofdstuk 9 en 10 worden inhoud en vorm vervolgens samengevoegd tot een afsluitende analyse en conclusie alsmede een doorkijk op het beoogde vervolgproces behorend tot het meest wenselijke en haalbare ontwikkelscenario voor GNL.

Hoofdstuk 5 | Kansen en aandachtspunten samenwerking op de 4K's: uitkomsten van de werksessies

Inhoudsopgave

a. Uitkomsten werksessies in termen van kansen voor samenwerking

b. Kansen ten aanzien kwaliteit

c. Kansen ten aanzien van kwetsbaarheid

d. Kansen ten aanzien van kosten

e. Kansen ten aanzien van kansen voor medewerkers

f. Quick wins van samenwerking in GNL-verband

g. Aandachtspunten ten aanzien van GNL-samenwerking

h. Overall analyse; inhoud vraagt om…

5a | Uitkomsten werksessies in termen van kansen voor samenwerking

- In juni 2015 zijn werksessies met leidinggevenden en medewerkers gehouden om de huidige stand van zaken per gemeente in beeld te krijgen alsmede de potentiële kansen voor samenwerking tussen de GNL-gemeenten*.

- De werksessies zijn gehouden op de volgende domeinen:
  1. Ruimtelijke Ontwikkeling
  2. Ruimtelijk Beheer
  3. Sociaal Domein
  4. Dienstverlening
  5. APV/IVR

- Per werksessie is op de 4 K's de huidige stand van zaken binnen het betreffende domein en de kansen en aandachtspunten voor samenwerking in kaart gebracht.

- Navolgende sheets geven een eerste beeld van de samenwerkingskansen op de 4 K's die in de werksessies zijn benoemd; in een volgend stadium moeten de kansen voor samenwerking op de diverse domeinen worden uitgediept.

- De hoofdlijn uit de werksessies vormt de basis voor onze analyse naar het best passende ontwikkelscenario GNL-samenwerking.

* Zie bijlagenboek B voor de meer specifieke uitkomsten per werksessie.

5b | Kansen zoals genoemd in de werksessies ten aanzien van kwaliteit

- Bundeling van krachten leidt tot meer capaciteit en tijd voor medewerkers om zich te *verdiepen* in één of meerdere onderwerpen van het taakveld.
- In de werksessies is benoemd dat samenwerking daarmee kan leiden tot de mogelijkheid om te *specialiseren* over de volle breedte van de beleidsrijke taken die de drie gemeenten kennen; van ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer, tot APV/IVR, sociaal domein en dienstverlening.
- Samenwerking biedt mogelijkheden tot *professionalisering* van medewerkers, (beleids)stukken en uitvoering omdat meerdere collega's op hetzelfde vakgebied werkzaam zijn, ze (direct) met elkaar kunnen sparren en elkaar kunnen aanvullen.
- Het samen optrekken als drie gemeenten maakt *kennisdeling* mogelijk en leidt tot verhoging van de *ontwikkelcapaciteit* van de organisatie.
- Door de bundeling van krachten hoeft het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden; *gezamenlijke beleidsvoorbereiding* (met behoud van maatwerk waar nodig) leidt tot verhoging van de kwaliteit.
- Ook is de verwachting dat de gemeenten door onderlinge samenwerking *zakelijker* kunnen werken.

5c | Kansen zoals genoemd in de werksessies ten aanzien van kwetsbaarheid

- Bij de drie gemeenten is op alle beleidsrijke taken van de ambtelijke organisatie sprake van *kwetsbare functies* (ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beheer, APV/IVR, sociaal domein, dienstverlening) in de vorm van *éénpitters* of beperkte beschikbaarheid van *specifieke kennis*.
- In de werksessies is genoemd dat samenbundeling van ambtelijke capaciteit leidt tot afname dan wel bundeling van éénpitters, waardoor er meer *massa* ontstaat.
- Ook leidt samenwerking tot meer onderlinge *vervangbaarheid* (vanwege onderlinge werkverdeling) en mogelijkheden tot *uitwisselbaarheid* van functies en expertise.
- Bovendien kan er door samenwerking gebruik worden gemaakt van de *kennis, kunde en competenties* van medewerkers uit andere gemeenten.
- Dit alles draagt bij aan de *doorontwikkeling van de organisatie* in termen van het versterken en gebruik maken van de beschikbare expertise, innovatie, anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, het maken van nieuw beleid, het realiseren van een hogere ambitie…
- …iets wat op de verschillende domeinen gewenst is omdat medewerkers daar nu niet altijd aan toe komen en er ook niet altijd de middelen voor zijn (beheersgericht vs. *ontwikkelgericht*).

5d | Kansen zoals genoemd in de werksessies ten aanzien van kosten

- Vergaande samenwerking biedt mogelijkheden ten aanzien van *inkoop en aanbesteding* (naast hetgeen al loopt via het regionaal inkoopbureau); door het gezamenlijk inkopen en aanbesteden wordt meer volumevoordelen gecreëerd, dit wordt in de interviews en werksessies gezien als een voordeel bijvoorbeeld binnen het sociaal domein, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beheer.

- Formalisering van samenwerking leidt (1) tot kostenvoordeel vanwege schaalvergroting en is (2) op termijn kostenbesparend door het ontstaan van *efficiencyvoordelen* (uitwisseling van medewerkers en – mogelijk – materieel).

- In de werksessies is door medewerkers benoemd dat door specialisatie en uitwisseling van personeel taken die nu uitbesteed worden of waarop wordt ingehuurd in *GNL-verband uitgevoerd* kunnen worden, bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke ontwikkeling en beheer en onderhoud, zo blijkt uit de werksessies.

- In geval van samenwerking kunnen sommige werkzaamheden in *één keer voor de drie gemeenten* worden uitgevoerd; dit bespaart tijd, inzet en geld.

- Besparing is op de lange termijn met name mogelijk indien er *harmonisatie* plaatsvindt van beleid en uitvoering (werkprocessen, formats).

5e | Kansen zoals genoemd in de werksessies ten aanzien van kansen voor medewerkers

- In alle drie de gemeenten bestaan er veel generalistische functies; samenwerking biedt mogelijkheden voor *inhoudelijke verdieping / specialisatie*.
- Vergaande samenwerking kan de *mobiliteit* richting andere functies binnen de organisatie verhogen en creëert mogelijkheden voor (horizontale en verticale) *doorgroei* en *competentieontwikkeling…*
- …daarmee kunnen de gemeenten zich als *aantrekkelijk werkgever* verder ontwikkelen.
- Bij vergaande samenwerking krijgt iedereen nieuwe collega's en bestaan er meerdere *sparringpartners* binnen de ambtelijke organisatie zelf; daardoor kunnen medewerkers leren van elkaar, kan er verdieping in taken en functies ontstaan.
- Ook kan samenwerking tot grotere projecten leiden, wat het werk voor de medewerkers *uitdagend(er)* kan maken.
- Met name bij samenwerking via de geleidelijke weg is in de werksessies genoemd dat er tijd is om aan elkaar te wennen en de *cultuurverschillen bij elkaar te brengen;* ook kunnen relaties via de natuurlijke weg worden opgebouwd.

5f | …ook kansen ten aanzien van krachtigere partner in de regio zijn tijdens de werksessies benoemd

- In m.n. de werksessie Sociaal Domein is ook een enkele keer genoemd dat (bestuurlijke) krachtenbundeling van GNL een *sterkere partner / grotere speler* in de regio maakt, omdat…
- …het dan mogelijk is om *meer volume* in te brengen en *meer invloed* uit te oefenen in de regio en richting de provincie (GNL wordt bij vergaande samenwerking / samenvoeging de grootste gemeente in regio Rivierenland).
- …krachtenbundeling de mogelijkheid biedt om als *één entiteit* naar buiten te treden en tot betere *strategische positionering* van de gemeenten in de regio leidt.
- …en er meer kansen ontstaan voor *subsidies/inkomsten* vanuit Provincie/Rijk/EU.

5g | Aandachtspunten zoals genoemd tijdens de werksessies ten aanzien van samenwerking (1)

- Heb bij het vormgeven van de samenwerking oog voor bestaande verschillen (ambtelijke en bestuurlijke) cultuur, organisatiestructuur en keuzen in systemen en werkwijzen.
- Houdt rekening met aanloop- en mogelijk frictiekosten bij samenwerking.
- Medewerkers moeten voldoening kunnen halen uit de specialistische functies die bij een samenwerking ontstaan.
- De specialistische functies kunnen op zichzelf ook weer kwetsbaar worden (éénpitters op vakgebied).
- Heb aandacht voor en zorgvuldigheid bij personele componenten zoals mogelijke boventalligheid.
- Zorg ervoor dat door samenwerking geen afstand wordt gecreëerd tot inwoners en ondernemers: integrale en persoonlijke klantbenadering moet mogelijk blijven.
- Waarborg de kennis bij medewerkers van de lokale situaties in de kernen en gemeenten: gebiedskennis, kennis van sociale samenstelling, kennis van bestuursstijl.
- Bewaak bij ambtelijke samenwerking dat er geen zichzelf uitdijende en op afstand georganiseerde organisatie ontstaat. Ondervang potentieel (gevoelen van) 'afstand' gemeentebestuur en formeel samenwerkingsverband (behoudt van korte lijnen en betrokkenheid van medewerkers)
- Zorg bij ambtelijke samenwerking zoveel mogelijk voor bestuurlijke beleidsafstemming t.b.v. efficiency en de werkbaarheid voor medewerkers in het bedienen van drie colleges. Bij bestuurlijke fusie wordt beleid automatisch geharmoniseerd (dit scheelt aan afstemmingsmomenten).
- Behoud bij harmonisatie beleid ruimte voor maatwerk/huidige sterke punten individuele gemeenten.

5g | Aandachtspunten zoals genoemd tijdens de werksessies ten aanzien van samenwerking (2)

- Specifiek t.a.v. de drie ontwikkelscenario's is het algemene beeld uit de werksessies dat de geleidelijke weg een langdurig traject is dat veel tijd en energie kost, vrijblijvend is en (daarmee) een grote onzekerheid en onrust bij medewerkers teweeg brengt (wat is het volgende terrein waarop er samengewerkt gaat worden? Wat doet dat met (de aard van) mijn functie?).

- Bij ambtelijke fusie wordt met name het 'bedienen van 3 heren' genoemd als een nadeel met alle consequenties van dien.

- De verwachting is dat bestuurlijke fusie voor medewerkers, maar ook voor de klant de meeste duidelijkheid biedt omdat er dan één gezicht (naar binnen en naar buiten) is en er wordt gewerkt met geharmoniseerd beleid, regelgeving en gelijke focus.

5h | Quick wins van samenwerking in GNL-verband (1)

- In de werksessies zijn op de verschillende beleidsrijke domeinen enkele quick wins* voor samenwerking tussen de drie gemeenten genoemd (ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijk beheer, IPV/IVR, sociaal domein, dienstverlening).
- Deze quick wins hebben betrekking op een samenwerking die snel en op korte termijn te realiseren is, zonder dat er onomkeerbare stappen worden gezet (omdat definitieve besluitvorming over de vormgeving van de GNL-samenwerking in de colleges en raden moet worden afgewacht).
- De quick wins leiden tot een dusdanige versterking van de drie gemeenten dat het hoe dank ook van meerwaarde is om ermee aan de slag te gaan, ongeacht de *vorm* van de GNL-samenwerking.
- Medewerkers en MT-leden hebben de quick wins zoveel als mogelijk geconcretiseerd en in de tijd gezet; de ene quick win leende zich beter voor de (zeer) korte termijn dan de andere.
- Op de meeste domeinen zijn de quick wins in eerste instantie gericht op (nadere) kennismaking, een kijkje nemen in elkaars keuken en inventariseren van zaken die samen opgepakt kunnen worden (mede vanwege het lopende onderzoek naar samenwerking in GNL-verband).
- Wanneer dit heeft plaatsgevonden, zouden de eerste concrete samenwerkingsprojecten per domein van start kunnen gaan, afhankelijk van de besluitvorming in de raden in 2016, met als doel om een aantal jaren later enkele stappen te hebben gezet m.b.t. afstemming / harmonisatie van beleid en uitvoering.

* Zie bijlageboek B voor een specifiek overzicht van quick wins per gemeente en per domein.

5h | Quick wins van samenwerking in GNL-verband (2)

- Enkele domeinen zijn al verder wat betreft onderlinge samenwerking en het oppakken van concrete quick wins dan andere. Zo bestaat er binnen het Sociaal domein al veel samenwerking in regionaal verband waardoor er minder tijd nodig is voor kennismaking en al sneller gestart zou kunnen worden met aansluiting op en gezamenlijk optrekken in enkele pilots en het gezamenlijk opstellen van WMO-beleid.

- Ook op het gebied van Dienstverlening zouden er op kortere termijn al twee werkgroepen GNL geformeerd kunnen worden die zich concreet bezig gaan houden met de zelfevaluaties en BRP-ontwikkeling en het doen van onderzoek naar fiscale consequenties in geval van opzetten van een pool medewerkers voor met name burgerzaken.

- De domeinen Ruimtelijke Ontwikkeling en Ruimtelijk Beheer alsmede APV/IVR zullen in eerste instantie met name voorbereidende gesprekken moeten starten om (nader) kennis te maken en samenwerkingsmogelijkheden te verkennen, zodat deze in een fase daarna geëffectueerd zouden kunnen worden.

5i | Onze overall-analyse:
benut het momentum om regie te houden over eigen toekomst!

- De gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal voelen ieder voor zich en in gezamenlijkheid de urgentie om te komen tot intensivering van de samenwerking, omdat:
    - De (bestuurlijke) positie en kracht in de regio door de samenwerking versterkt moet worden gezien de bewegingen richting schaalvergroting van omliggende gemeenten.
    - Er steeds meer taken bij de gemeenten worden belegd, de complexiteit ervan toeneemt en samenwerking de gemeenten helpt hierop in te spelen door middel van versterkte strategische beleidscapaciteit, tijd en capaciteit voor innovaties in dienstverlening en werkwijzen en het kunnen zijn van 'koploper' in het volgen (of mede bepalen) van Europese, landelijke en provinciale ontwikkelingen.
    - De beschikbare (financiële) middelen steeds schaarser worden en door de samenwerking de efficiencymogelijkheden optimaal benut kunnen worden omdat op veel terreinen 'het wiel dan niet opnieuw uitgevonden hoeft te worden.'
    - Er een grote mate van kwetsbaarheid wordt ervaren in de ambtelijke uitvoering over de volle breedte van de ambtelijke organisaties en een samenwerking helpt om de continuïteit in de uitvoering, het invullen van bestuurlijke ambities en de verdergaande professionalisering en specialisatie ook naar de toekomst toe te behouden.
    - Er door samenwerking voor medewerkers extra kansen ontstaan ten aanzien van de eigen ontwikkeling en carrièreperspectieven en de positie van de gemeente als (aantrekkelijk) werkgever voor talent wordt versterkt.
- Wij voorzien dat er op (langere) termijn een onvoldoende solide (ambtelijke en bestuurlijke) basis is in de drie afzonderlijke gemeenten om een duurzame toekomst tegemoet te kunnen zien.
- Wij onderschrijven daarmee de lijn dat het momentum nú moet worden benut om tot een herbezinning op de toekomst van deze gemeenten te komen: zodoende kan daarover zelf de regie worden behouden.

Hoofdstuk 6 | Analyse ontwikkelscenario 1: Geleidelijke weg

Inhoudsopgave

a. Wat houdt de ‘geleidelijke weg’ in?

b. Impact op de 4K’s in termen van kansen en risico’s

c. Impact op de 2G’s in termen van kansen en risico’s

d. De ervaringen in het land met de ‘geleidelijke weg’

6a | Wat houdt de geleidelijke weg in?

- Drie gemeenten en gemeentebesturen (raad, griffie, college) blijven in tact.
- Iedere gemeente behoudt de eigen ambtelijke organisatie.
- Er bestaat geen gezamenlijke juridische entiteit.
- Iedere gemeente behoudt programmabudget én alle bedrijfsvoeringsmiddelen.
- De samenwerking wordt stapsgewijs en per beleidsterrein opgezet.
- Daar waar samenwerking wordt aangegaan, worden dienstverleningsovereenkomsten gesloten…
- …en wordt op basis van verrekening gewerkt.
- De gemeenten kunnen de keuze maken om de medewerkers op het beleidsterrein waarop wordt samengewerkt, rechtspositioneel over te plaatsen dan wel te detacheren naar één gemeente (zodat voor iedereen op dat terrein dezelfde werkgever en dezelfde faciliteiten bestaan).

6b | Impact op de 4K's in termen van kansen en risico's

Kansen

- Op de taak/taken waarop samengewerkt wordt, kan professionalisering plaatsvinden (kennisdeling, competentieontwikkeling)…
- …en wordt de kwetsbaarheid voor een deel opgevangen (mogelijkheden tot onderlinge vervangbaarheid, versterking expertise).
- Ook kan er op de taak/taken waarop wordt samengewerkt een mogelijk kostenvoordeel ontstaan door gezamenlijke inkoop en efficiency in werkwijzen.

Risico's

- Vanwege enkel samenwerking *op onderdelen*, leidt deze samenwerking niet tot versterking van de organisatie op alle beleidsrijke taken; op de taken waarop niet wordt samengewerkt, blijven de huidige issues m.b.t. 4K's in stand.
- De geleidelijke weg heeft beperkte impact op kansen voor medewerkers, omdat de samenwerking zo 'klein' is met weinig effect op doorgroeimogelijkheden.
- Integrale aanpak (totaaloverzicht en samenhang) is lastig omdat beleidsvelden worden verdeeld over verschillende gemeenten (versnippering van taken en verantwoordelijkheden).

6c | Impact op de 2G's in termen van kansen en risico's

Kansen

- Politiek, bestuurlijk en ambtelijk blijft in termen van structuur en sturing op de eigen ambtelijke organisatie alles gelijk…
- …in termen van: toezicht, verantwoording, controle op de kaders en hoofddoelen.

Risico's

- Spanningsveld tussen efficiency en maatwerk producten t.b.v. eigen 'gemeentelijke kleur'.
- Bestuurlijke/ambtelijke drukte door aangaan van diverse dienstverleningsovereenkomsten en daarmee complexiteit in aansturing.

6c | De ervaringen in het land met de geleidelijke weg

- Samenwerkingen in het land die zich via de geleidelijke weg hebben ontwikkeld kennen veelal een historie van ‘eindeloze’ ambtelijke en bestuurlijke discussies over ‘inhoud, taak, vorm, financiering en aansturing’.
- Bekende voorbeelden daarvan zijn de Kempengemeenten, de K5-gemeenten, de gemeenten in de Hoeksche Waard.
- De geleidelijke weg vraagt, per stap die genomen moet worden, ambtelijke, bestuurlijke en politieke overeenstemming over de volgende taak waarop de samenwerking wordt gezocht, de vorm waarin deze wordt gegoten, de personele en financiële gevolgen daarvan, etcetera.
- Daarbij zien we veelal dat per taakdiscussie één van de deelnemende gemeenten onvoldoende rendement op die betreffende taak ziet (op basis van een businesscase), waardoor de samenwerking niet of moeizaam van de grond komt.
- Soms blijkt de geleidelijke weg echter nodig, omdat de politiek-bestuurlijke context dat vraagt: men is er in de regio niet aan toe om grotere stappen te zetten. De samenwerking krijgt echter via de geleidelijke weg maar lastig de kans om zich echt te bewijzen omdat zij voortdurend in (suboptimale) ontwikkeling is.

Hoofdstuk 7 | Analyse ontwikkelscenario 2: Ambtelijke fusieorganisatie (AFO) als tussenstap

Inhoudsopgave:

a. Wat houdt de AFO GNL in?

b. De AFO voor GNL in beeld gebracht

c. Doorlooptijd proces tot ambtelijke fusie

d. Impact op 4K's in termen van kansen en risico's

e. De K van Kosten nader beschouwd

f. Impact op 2G's in termen van kansen en risico's

g. De ervaringen in het land met de AFO

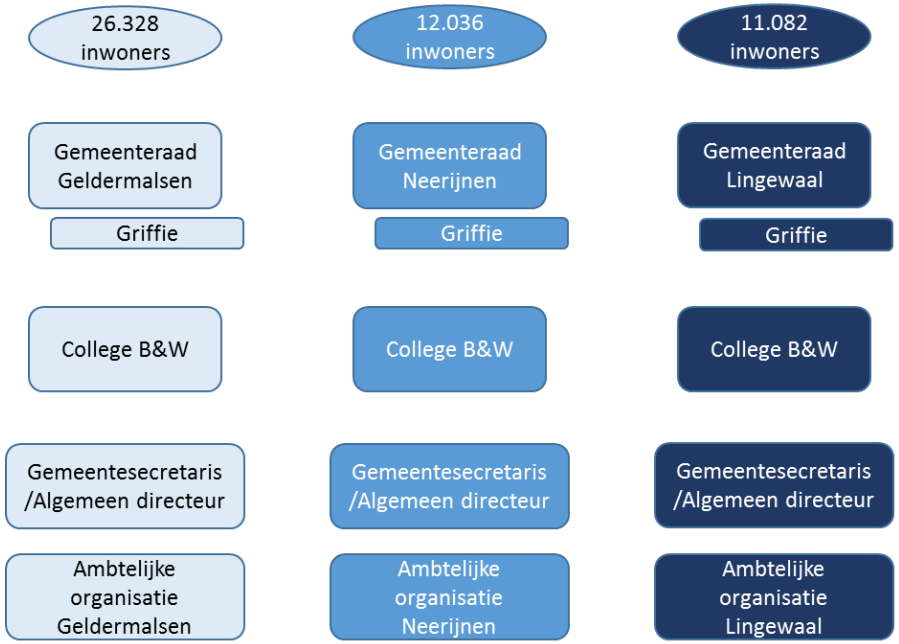
7a | Wat houdt ambtelijke fusie in?

- Drie gemeenten en gemeentebesturen blijven in tact: iedere gemeente behoudt raad, griffie, college van B&W en gemeentesecretaris
- Programmagelden blijven achter in individuele gemeenten
- Alle ambtelijke capaciteit van drie gemeenten wordt gebundeld in aparte entiteit. De bedrijfsvoeringsmiddelen behorend tot ambtelijke capaciteit gaan over naar deze AFO
- Gemeenten treden op als opdrachtgever richting AFO. AFO levert als opdrachtnemer diensten aan drie opdrachtgevende gemeenten. Gemeenten zijn en blijven samen eigenaar van de AFO.
- Bij ambtelijke fusie worden in geval van GNL alle beleidsrijke taken overgeheveld naar de AFO; al het aan deze taken gerelateerde personeel gaat *rechtspositioneel* over naar de AFO. Formatie gemeentesecretaris en griffie (griffier en griffiemedewerkers) blijven achter in de gemeenten. Mogelijk gaat er bij Lingewaal en Neerijnen formatie op de bedrijfsvoeringstaken over naar BWB (in Lingewaal vinden hiertoe businesscase-onderzoeken plaats, spoor 2). Geldermalsen heeft haar taken op het gebied van P&O, Financiën en ICT al overgeheveld naar BWB en doet nu onderzoek naar verdere overheveling van taken op de terreinen Juridische zaken, Vastgoedmanagement en Facilitaire zaken.
- De AFO in GNL-verband zal bij aanvang ca. 208,62 fte omvatten (zie bijlagenboek C voor totaaloverzicht formatie)

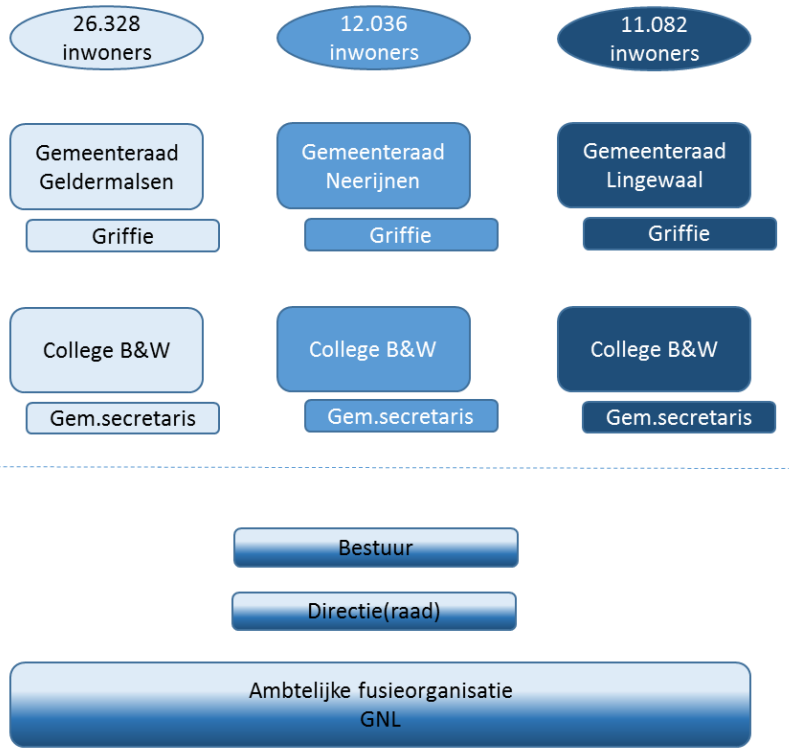
Peildatum 1 januari 2015	Geldermalsen	Neerijnen	Lingewaal	Totaal GNL
Huidige formatie (fte)	135	40,63	67,59	**243,22**
Formatie over naar AFO*	104,07	38,46	66,09	**208,62**
Formatie BWB (P&O, FIN, ICT)	27,76	-	-	**27,76**

* Hierbij inbegrepen zit voor Geldermalsen nog de formatie van JZ, Facilitaire zaken, Vastgoedmanagement (ca. 10,13 fte) en voor Lingewaal nog de formatie JZ, Facilitaire zaken, Vastgoedmanagement, FIN, P&O, IM/ICT (ca. 19,7 fte). Op dit moment wordt onderzocht of deze taken worden overgeheveld naar BWB.

7b | De AFO in het geval van GNL in beeld gebracht



huidige situatie



situatie na ambtelijke fusie

7c | Doorlooptijd proces tot ambtelijke fusie

- Het proces tot vormgeving van een ambtelijke fusieorganisatie kent geen wettelijk traject
- Wel kan er iets gezegd worden over de algemene doorlooptijd*
- Het traject van definitieve besluitvorming tot aan de formele start van een AFO duurt ca. 1-1,5 jaar
- Tot aan de definitieve besluitvorming vindt er nog een proces van ca. 6 maanden plaats om te komen tot een bedrijfsplan (op basis waarvan de definitieve besluitvorming zal plaatsvinden)
- Hierbij wordt uitgegaan van een 'bottom-up' proces in de bedrijfsplanfase; via een 'top-down' proces zou dit sneller kunnen
- Los van de gemiddelde (formele) doorlooptijd van het bedrijfsplan en definitieve besluitvormingsproces…
- …kan er ondertussen informeel al begonnen worden aan het uitbouwen van bestaande of het opzetten van nieuwe samenwerkingen ('laaghangend fruit') op bepaalde taakvelden
- Doorgaans wordt er bij een AFO gekozen voor de startdatum 1 januari, zodat de gemeenten lopende het proces niet te maken krijgen met een gebroken begrotingsjaar

* Zie bijlagenboek B voor een schematische weergave van de doorlooptijd om te komen tot een ambtelijke fusie.

7d | Impact op 4K's in termen van kansen en risico's

Kansen

- Omdat er op alle beleidsrijke taken wordt samengewerkt binnen een AFO, is er over de volle breedte ruimte voor professionalisering (kennisdeling, competentieontwikkeling) en innovatie in dienstverlening en kan gezamenlijk met 'het juiste gereedschap' worden gewerkt.

- Op alle gemeentelijke taken zal minder tot geen sprake meer zijn van éénpitters.

- Binnen AFO ontstaat voor personeel kans op doorstroming/professionele ontwikkeling/(verticale) groei. Daarmee wordt AFO aantrekkelijke werkgever voor (nieuw) talent.

- De medewerkers die overgaan naar de AFO krijgen nieuwe collega's, mogelijk een nieuwe leidinggevende en eventueel een andere standplaats qua huisvesting (kan zowel gezien worden als kans dan wel als risico)…

- …hoewel bestuurlijk 'nabij gewenste' functies (bijv. woordvoerders, bestuurssecretariaat) fysiek in nabijheid kunnen blijven van de bestuurders (in het 'eigen' gemeentehuis).

Risico's

- Potentieel (gevoelen van) 'afstand' tussen gemeentebestuur en AFO.

- Werken binnen AFO vraagt aan medewerkers (andere) competenties: resultaatgericht, klantgericht, projectmatig werken… vergt veel aandacht voor gericht ontwikkelprogramma en om ruimte voor (interne of externe) mobiliteit.

- Door nieuwe taakstellingen en bezuinigingen kunnen investeringen in personeel en vernieuwing onder druk komen te staan, terwijl dit een belangrijke fase is om de kwaliteit en ontwikkeling van het personeel te continueren.

- Doordat gemeenten ieder hun eigen hoge kwaliteitsstandaard willen behouden, bestaat de kans dat er per taak voor de relatief meest dure uitvoering wordt gekozen.

7e | De K van Kosten nader beschouwd (1)

In onderstaande financiële analyse zijn de taken horend bij (de businesscases) BWB (spoor 2) buiten beschouwing gelaten

- Bij de vorming van een AFO brengen de drie gemeenten alle bedrijfsvoeringsmiddelen (op de beleidsrijke taken) in bij een samen te vormen juridische entiteit.
- Het gaat daarbij om een begrotingsomvang van circa € 15,6 mln: eerste grove indicatie*.
- Inbreng van circa 9,3 mln. Geldermalsen (59,6%), ca. 2,3 mln. Neerijnen (14,8%), ca. 4,0 mln. Lingewaal (25,6%).
- 15,6 mln. begrotingsomvang AFO bedraagt ca. 14% van totale begrotingsomvang 3 gemeenten (112 mln.).
- Ervaringen leren dat AFO's veelal bij aanvang een taakstelling meekrijgen van 5-10% van de begrotingsomvang.
- De praktijk leert dat AFO's ook daadwerkelijk in staat blijken om deze taakstelling op termijn te effectueren, bijvoorbeeld door de bundeling van management en overheadfuncties, inkoopvoordelen, reductie inhuur.
- Over het algemeen zijn de gerealiseerde taakstellingen afdoende om de incidentele project- en frictiekosten te dekken en eventuele fiscale nadelen (als gevolg van de samenwerking) te compenseren.
- Kanttekening die daarbij gemaakt moet worden met het oog op de GNL-samenwerking is dat enkel sprake is van beleidsrijke taken en geen samenwerking op ondersteunende functies: het deel waarop we bij andere ambtelijke fusies de voornaamste besparingen aantreffen...

* Zie bijlagenboek C voor totaaloverzicht formatie en bijlagenboek D voor totaaloverzicht bedrijfsvoeringsmiddelen.

7e | De K van Kosten nader beschouwd (2)

Voorbehoud

- Voorgaande analyse betreft een grove indicatie.
- Naast besparingspotentieel zal er ook rekening moeten worden gehouden met eenmalige investeringslasten (projectgelden en frictie- of desintegratiekosten); een eerste grove indicatie van de incidentele lasten bij een AFO van deze omvang is 750K, ervan uitgaande dat een deel van de investeringslasten ten laste komen van de overgang van taken naar BWB.
- Daarnaast zal er rekening moeten worden gehouden met taakstellingen in de eigen gemeentelijke begrotingen en mogelijke fiscale nadelen.
- Reëel lijkt het te veronderstellen dat de besparingen die de samenwerking realiseert tenminste de incidentele bijdragen en de taakstellingen van de gemeenten in eigen huis dekken; dat kan over een periode van bijvoorbeeld vier jaar na aanvang van de samenwerking plaatsvinden.
- Over het 'restant' besparingspotentieel, het deel dat resteert nadat de incidentele lasten en taakstellingen zijn inverdiend, zal t.a.v. het structurele begrotingseffect een bestuurlijke afspraak gemaakt moeten worden in de vervolgfase.
- De vraag die zich daarbij zal aandienen is in welke mate het besparingspotentieel terugvloeit naar de individuele gemeentebegroting dan wel in de gezamenlijke organisatie achterblijft als herinvestering in de kwaliteit van de samenwerking, de ambtelijke capaciteit.

7e | De K van Kosten nader beschouwd (4)

Beheersmaatregelen

- Incidenteel budget beschikbaar stellen, zodat college/ambtelijke organisatie kan ‘bouwen’.
- Streven om de formatieve reductie te realiseren d.m.v. natuurlijk verloop, het verminderen inhuur en het niet opvullen van beschikbare vacatureruimte.
- Besparingspotentieel stapsgewijs in jaren t+1, t+2, t+3 en t+4 te effecturen (oplopend).
- Realisatie besparingspotentieel vraagt om strakke sturing door directie in afstemming met het Bestuur van de AFO.

7f | Impact op 2G's in termen van kansen en risico's (1)

Kansen

- Politiek-bestuurlijk blijft gemeentelijke kleur (keuzevrijheid) in tact qua beleid
- Identiteit (zichtbaarheid) gemeente onveranderd (bestuur, website, telefoon, logo, etc.)
- Frontoffice in 'eigen' lokaal vastgoed, digitaal en keukentafel is te organiseren
- Grip blijft over ca. 86% van gemeentelijke begroting in tact
- Via Bestuur grip houden op taken en bedrijfsvoering binnen AFO (ca. 14% gemeentelijke begrotingen)
- Via rol van secretarissen in directie kan grip worden versterkt
- Over prestaties van AFO zal verantwoording worden afgelegd aan gemeenten

Risico's

- Gemeentelijke kleur kan op beleidsrijke taken (gevoelsmatig) onder druk komen.
- Druk kan ontstaan door wens beleidsafstemming vanuit AFO; werkt efficiënter.
- Zelfstandig ingrijpen op bedrijfsvoering in (gezamenlijke) ambtelijke organisatie kan niet meer…
- …bovendien heeft Geldermalsen op dit moment afspraken gemaakt met andere partners op het gebied van bedrijfsvoering (BWB-verband).
- Verlengd lokaal bestuur op gemeentelijke taken, maar programmageld blijft in gemeenten.

7f | Impact op 2G's in termen van kansen en risico's (2)

Beheersmaatregelen

- Instellen van structurele portefeuillehoudersoverleggen tussen drie gemeenten, daar wordt per dossier besproken of van beleidsafstemming (deels) sprake kan zijn.
- Aan voorkant (GR) heldere afspraken over stemverhouding en financiële inbreng en verdeling.
- Heldere afspraken (periodiek) met raden over beleidskaders, ambities en uitvoering.
- Voorkomen coördinatielast omwille van verrekensystematiek (eenvoud, transparant).
- In een dienstverleningsovereenkomst afspraken maken over de verdeling/inzet personeel AFO.
- Bestuurlijk nabij gewenste taken/personen kunnen (fysiek) nabij bestuur worden gehuisvest.

7g | De ervaringen in het land met AFO (1)

- Anno 2015: 16 ambtelijke fusieorganisaties in Nederland: ruim 40 participerende gemeenten.
- Voor 2016 en 2017 staan er nog velen voorgesorteerd, ook steeds grotere omvang (100.000+).
- Ambtelijke fusie heeft niet (onbedoeld aan voorkant) geleid tot herindeling.
- Ambtelijk gefuseerde organisaties zijn stabiel en voldoen aan verwachtingen (na een intensief veranderproces).
- Er ontstaat rendement op de 4 K's: verhoogde kwaliteit, minder kwetsbaar, reductie kosten, meer kansen voor medewerkers.
- Er kan spanning optreden tussen efficiency (uniformeren) en beleidsvrijheid gemeenten (maatwerk).
- Naarmate aantal partners in ambtelijke fusie toeneemt kan complexiteit aansturing toenemen.
- Vraagt aandacht voor relatie opdrachtgever/-nemer, dit is te organiseren.
- Gemeentebesturen in ambtelijke fusie worden als eenheid gezien in de regio: bestuurskracht.
- Gemeentebesturen hebben gevoel dat organisatie van hen is gebleven: grip.
- Ambtelijke fusieorganisaties komen niet via 'groeimodel' tot stand; operatie te groot.

Hoofdstuk 8 | Analyse ontwikkelscenario 3: Bestuurlijke fusie

Inhoudsopgave:

a. Wat houdt 'bestuurlijke fusie' in?

b. De bestuurlijke fusie voor GNL in beeld gebracht

c. Wettelijk kader bij de bestuurlijke fusietrajecten

d. Doorlooptijd proces tot bestuurlijke fusie

e. Impact op de 4 K's in termen van kansen en risico's

f. De K van Kosten nader beschouwd: financiële impact van bestuurlijke fusie voor GNL

g. Invloed op de 2G's in termen van kansen en risico's

h. Ervaringen in het land met de bestuurlijke fusie

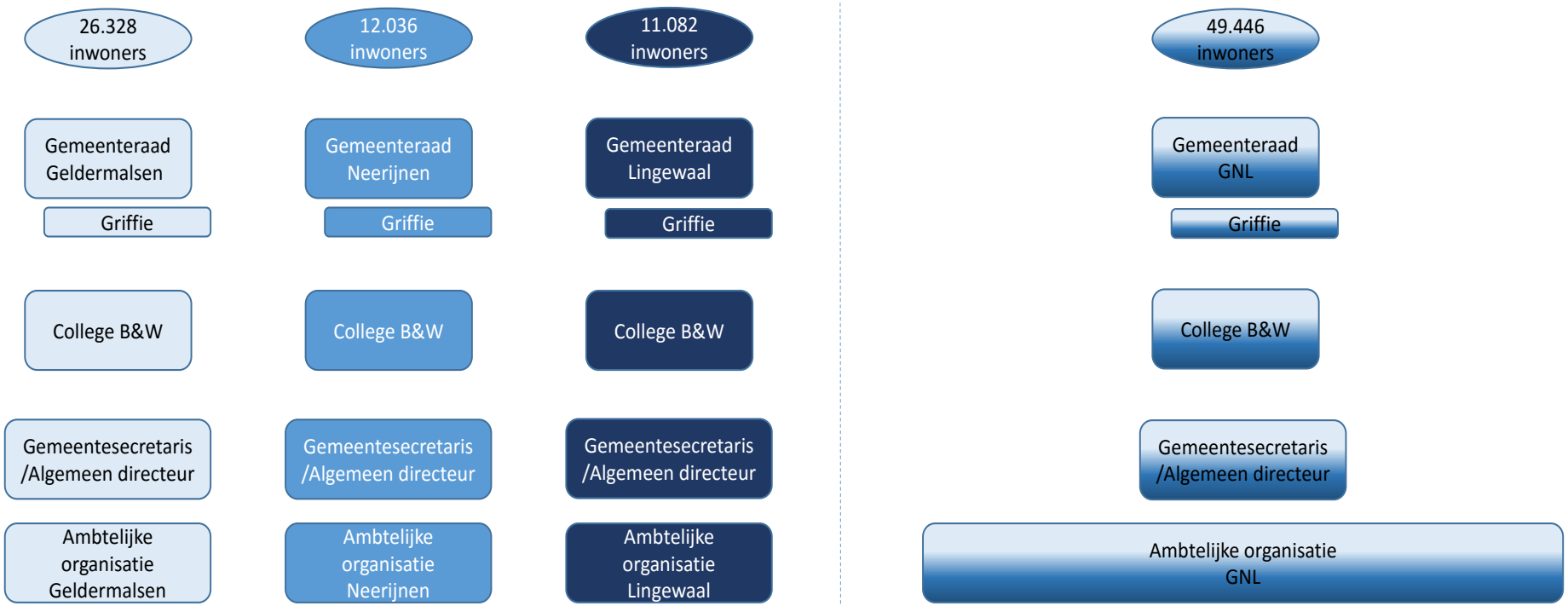
8a | Wat houdt bestuurlijke fusie in?

- Gemeenten gaan politiek-bestuurlijk en ambtelijk op in één nieuwe gemeente: één raad, één college, één ambt.org.
- Oude gemeenten worden opgeheven en autonomie wordt volledig overgedragen aan de nieuwe gemeente.
- Alle taakvelden gaan over en er ontstaat één nieuwe begroting; alle middelen worden samengevoegd.
- Lokale autonomie op nieuwe schaal blijft mogelijk d.m.v. kernenbeleid, lokale dienstverlening en lokale huisvesting.
- Proces tot bestuurlijke fusie volgens wettelijk traject op nationaal, regionaal en lokaal niveau.
- Bij bestuurlijke fusie worden in geval van GNL alle beleidsrijke taken overgeheveld naar de gezamenlijke organisatie; al het aan deze taken gerelateerde personeel gaat *rechtspositioneel* over naar de nieuwe gemeente.
- De formatie op de bedrijfsvoeringstaken gaan voor Lingewaal en Neerijnen mogelijk over naar BWB (op dit moment vindt onderzoek plaats naar overheveling taken naar BWB, spoor 2). Geldermalsen heeft haar taken op het gebied van P&O, Financiën en ICT al overgeheveld naar BWB en doet nu onderzoek naar verdere overheveling van taken op de terreinen Juridische zaken, Vastgoedmanagement en Facilitaire zaken.
- De nieuwe GNL-gemeente zal bij aanvang ca. 215,46 fte omvatten (zie bijlagenboek C totaaloverzicht formatie).

Peildatum 1 januari 2015	Geldermalsen	Neerijnen	Lingewaal	Nieuwe GNL-gemeente
Huidige formatie (fte)	135	40,63	67,59	**243,22**
Formatie over naar nieuwe GNL-gemeente*	107,24	40,63	67,59	**215,46**
Formatie over naar BWB	27,76	-	-	**27,76**

* Hierbij inbegrepen zit voor Geldermalsen nog de formatie van JZ, Facilitaire zaken, Vastgoedmanagement (ca. 10,13 fte) en voor Lingewaal nog de formatie JZ, Facilitaire zaken, Vastgoedmanagement, FIN, P&O, IM/ICT (ca. 19,7 fte). Op dit moment wordt onderzocht of deze taken worden overgeheveld naar BWB.

8b | Bestuurlijke fusie in het geval van GNL in beeld gebracht



huidige situatie

situatie na bestuurlijke fusie

8c | Wettelijk kader bij bestuurlijke fusietrajecten

- Bij een bestuurlijke fusie dient een wettelijk traject te worden doorlopen.
- Betrokken partijen: gemeenten, provincie, ministerie BZK, ministerraad, Raad van State, Tweede en Eerste Kamer.
- Voor een herindeling zijn verkiezingen vereist voor de nieuw te vormen gemeenteraad en wethouders
- Het herindelingsadvies wordt getoetst aan het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (2013) op de volgende criteria:
    1. Draagvlak
    2. Interne samenhang en dorp/kernenbeleid
    3. Bestuurskracht
    4. Evenwichtige regionale verhoudingen
    5. Duurzaamheid
- De 'verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds voorziet in een tegemoetkoming van de transitiekosten (ook wel herindelingsbijdrage of frictie-kostenvergoeding), voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling (bv. t.b.v. ontvlechting uit bestaande Gemeenschappelijke Regelingen).
- Op een gemeentelijke herindeling zijn naast het bovengenoemde beleidskader, de Wet arhi (wet algemene regels herindeling) en elementen uit de Gemeentewet en de Kieswet van toepassing.

8d | Doorlooptijd proces tot bestuurlijke fusie

- Het wettelijk traject bij een bestuurlijke fusie neemt gemiddeld genomen ca. 3 jaar in beslag; vanaf het principebesluit van gemeenteraden om te komen tot herindeling tot aan de daadwerkelijke grensbeschrijving*. Deze termijn kan ook korter zijn, wanneer er bijvoorbeeld minder tijd nodig is voor het opstellen van het herindelingsontwerp en –advies.

- In het eerste jaar wordt het herindelingsontwerp door de gemeenten vastgesteld en ter inzage gelegd. Op dat moment worden de gemeenten ook door de provincie onder preventief financieel toezicht geplaatst.

- In het tweede jaar wordt er op basis van de zienswijzen op het herindelingsontwerp door de colleges van B&W een herindelingsadvies gemaakt.

- Dit herindelingsadvies wordt door de provincie met haar zienswijze naar het BZK gestuurd…

- …daar wordt het getoetst aan het Beleidskader en wordt er een herindelingswet gemaakt dat door de minsterraad wordt vastgesteld en voor advies naar de Raad van State wordt gestuurd.

- In het derde jaar vindt de behandeling van de herindelingswet in de Tweede en Eerste Kamer plaats.

- Bij positieve besluitvorming worden daarna de herindelingsverkiezingen gehouden en worden de grenzen gecorrigeerd.

* Zie bijlagenboek B voor een schematische weergave van de doorlooptijd om te komen tot een bestuurlijke fusie.

8e | Impact bestuurlijke fusie op 4K's in termen van kansen en risico's (1)

Kansen

- Bij bestuurlijke fusie gelden de voordelen zoals bij 'ambtelijke fusieorganisatie' gepresenteerd: versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden, professionalisering, ontwikkelmogelijkheden voor personeel, aantrekkelijk werkgeverschap, vermindering van kwetsbaarheid, etc. Deze voordelen zullen bij bestuurlijke fusie echter sterker zijn dan bij ambtelijke fusie, omdat er geen drie opdrachtgevers bediend hoeven te worden en er 'automatisch' beleidsharmonisatie plaatsvindt (want: één raad, één college, één organisatie).

- Daaraan kan bij bestuurlijke fusie worden toegevoegd…:

- …een nog steviger en krachtiger positie in de regio door organisatorische én bestuurlijke schaalvergroting (bestuurskracht).

- …(mogelijke) reductie van de bestuurskosten (één raad, één griffie, één college).*

- …uniformering beleid: er is immers maar één college en één raad (i.p.v. meerdere bij een ambtelijke fusie) en voordelen t.a.v. efficiëntie en werkbare omgeving voor de medewerkers.

- …hogere kwaliteit van dienstverlening door de grotere schaal (behoud voorzieningen), mits er aandacht blijft voor de lokale situatie.

- …versterkte slagkracht van ambtelijk apparaat, flexibiliteit, mogelijkheden voor personeelsdifferentiatie.

* De begrotingsscan van de provincie Gelderland (blz. 15) geeft aan dat de bestuurskosten gelijk zullen blijven. Wij raden aan om hiervan in de vervolgfase een specifieke berekening te maken, zodat inzichtelijk wordt of de hogere kosten voor de raadsleden inderdaad de terugval in de kosten opheft die ontstaan door het verminderde aantal raadsleden.

8e | Impact bestuurlijke fusie op 4K's in termen van kansen en risico's (2)

Risico's

- Naast besparingspotentieel (zie hierna) zal er ook rekening moeten worden gehouden met eenmalige investeringslasten (projectgelden en frictie- of desintegratiekosten). Deze zijn gelijk te stellen met die van de ambtelijke fusie (750K, ervan uitgaande dat een deel van de investeringslasten ten laste komen van de overgang van taken naar BWB) met daarbovenop nog een post voor met name de ontvlechting uit bestaande Gemeenschappelijke Regelingen.

- Omdat de hoogte van dat schadebedrag niet nader is bepaald in de uittredingsbepalingen van de betreffende GR'en, kunnen we op dit moment geen reëel bedrag voor ontvlechtingskosten noemen. De aan de betreffende GR'en deelnemende gemeenten zullen hierover te zijner tijd nadere afspraken moeten maken.

- Door nieuwe taakstellingen en bezuinigingen kunnen investeringen in personeel en vernieuwing onder druk komen te staan, terwijl dit een belangrijke fase is om de kwaliteit en ontwikkeling van het personeel te continueren.

- Doordat gemeenten ieder hun eigen hoge kwaliteitsstandaard willen behouden, bestaat de kans dat er per taak voor de relatief meest dure uitvoering wordt gekozen.

8f | De K van Kosten nader beschouwd (1)

- Provincie Gelderland heeft een begrotingsscan gemaakt van de financiële impact op en financiële positie van de drie gemeenten na bestuurlijke fusie*.

- De provincie heeft daarbij gebruik gemaakt van de gegevens die nu voorhanden zijn. Daaruit blijkt dat de gefuseerde gemeente in de jaren 2015-2018 een structureel sluitende begroting kan presenteren; gebaseerd op het gemiddelde belastingpakket. Indien er (door de nieuwe raad) wordt gekozen voor het laagste belastingniveau, dan neemt het resultaat in alle jaren af met €3,1 miljoen; dit levert en jaarlijks tekort op de begroting op.

- Geldermalsen kent per inwoner de hoogste belastingopbrengst en Lingewaal de laagste. Bij een gemiddeld belastingtarief gaan de inwoners van Geldermalsen en in mindere mate van Neerijnen minder betalen aan woonlasten, die van Lingewaal iets meer. Bedrijven in Geldermalsen hoeven tevens minder in te leggen ten opzichte van de huidige situatie, de bedrijven in Neerijnen en Lingewaal iets meer (gebaseerd op fictieve aanslag eigenaar/gebruiker).

- Uit de begrotingsscan blijkt tevens dat de bestuurlijk gefuseerde gemeente op dit moment de geïnventariseerde risico's 'voldoende' kunnen opvangen met de aanwezige weerstandscapaciteit volgens waarderingstabel van het NAR (110%-130%).

* Zie bijlageboek E Begrotingsscan provincie Gelderland.

8f | De K van Kosten nader beschouwd (2)

- De risico's liggen met name op het vlak van tegenvallers binnen het sociaal domein en de grondexploitatie (woningbouw en bedrijventerreinen).
- Het onderhoud van kapitaalgoederen krijgen in de GNL-gemeenten voldoende aandacht, bij wegenonderhoud is er (een risico op) achterstallig onderhoud.
- De debt ratio (0,77) van één gemeente GNL ligt beneden het door de VNG benoemde plafond van 0,8 en is in lijn met het Gelderse gemiddelde. De schuld- en vermogenspositie is een aandachtspunt bij de nieuw te vormen gemeente (en geen belemmerende factor).
- In de begrotingsscan staat aangegeven dat het Rijk een eenmalige uitkering van €10,2 miljoen beschikbaar kan stellen om de frictiekosten van de bestuurlijke fusie op te vangen. Dit bedrag wordt uitgekeerd over een periode van vijf jaar (een jaar voorafgaand aan de herindeling en in de vier jaar daaropvolgend).
- Het effect op de algemene uitkering is €950.000 negatief, met name vanwege het wegvallen van het vaste bedrag per gemeente voor algemene uitkering. Ook de schaalfactoren bij de verdeelmaatstaven bijstandswet leiden tot nadelige effecten. De verdeelmaatstaven met klantpotentieel kennen relatief kleine positieve effecten.

8f | De K van Kosten nader beschouwd (3)

- Naast bovengenoemde directe financiële gevolgen van een bestuurlijke fusie, is er sprake van besparingspotentieel als het gaat om huisvesting / reductie vastgoed, facilitaire zaken, inkoopvoordelen, ICT-harmonisatie gezamenlijke plannen voor beheer en onderhoud en beleidsontwikkeling (efficiency voordelen); afhankelijk van de te maken keuzes gedurende het proces én nadat incidentele lasten zijn genomen voor mogelijke project-, frictie- en desintegratiekosten.

- Deze besparingen kunnen indicatief gelijk worden gesteld met die van de AFO (zie financiële analyse Hoofdstuk 7), hoewel er bij een bestuurlijke fusie wellicht sprake is van opdrijvend effect in het loongebouw, aangezien deze wordt afgestemd op de inschaling van de burgemeester, die naar inwonertal wordt bezoldigd.

- Anders dan bij ambtelijke fusie, blijft de invloed van eventuele besparingen niet alleen beperkt tot de bedrijfsvoerinsmiddelen. Bij een bestuurlijke fusie worden immers niet alleen de bedrijfsvoeringslasten (zoals bij een AFO) maar ook de programmagelden overgeheveld naar de nieuwe gemeente. Dit kan als gevolg hebben dat eventuele besparingen ook kunnen leiden tot meer ruimte voor nieuw beleid.

- De verwachte besparing op de bestuurlijke kosten blijkt volgens de begrotingsscan nihil. De terugval in het aantal bestuurders wordt vrijwel geheel opgeheven door de hogere kosten voor de raadsleden van de nieuwe, grotere gemeente.

- Tevens delen Lingewaal en Neerijnen nu ook al een burgemeester waardoor het verschil tussen de oude en de nieuwe situatie minder groot is dan normaliter kan worden verwacht, zo staat beschreven in de begrotingsscan.*

* Wij raden aan om in de vervolgfase een specifieke berekening te maken van de nieuwe bestuurskosten, zodat inzichtelijk wordt of de hogere kosten voor de raadsleden inderdaad de terugval in de kosten opheft die ontstaan door het verminderde aantal raadsleden.

8g | Impact bestuurlijke fusie op 2G's in termen van kansen en risico's

Kansen

- De middelen (bedrijfsvoerings- en programmagelden) worden samengevoegd tot één begroting en komen onder gemeenschappelijke bevoegdheid raad/college, waarmee zij zeggenschap hebben over àlle gelden (i.t.t. AFO waar alleen de bedrijfsvoeringsmiddelen worden overgeheveld). Kaderstelling en controle door politiek en bestuur vindt plaats vanuit één hand: grip.

- De gemeentelijke/gemeenschapskleur kan worden geborgd door versterking kernenbeleid en flexibilisering dienstverlening: in de kernen, bij inwoners thuis en vergaande digitalisering.

Risico's

- De gemeenten worden onderdeel van een nieuwe grotere organisatie, waardoor de lokale keuzevrijheid en ruimte voor identiteit dreigen te verminderen als hier geen specifieke aandacht naar uit gaat.

- De afstand tussen bestuur en burgers neemt toe, maar kan door kernenbeleid, lokale dienstverlening en lokale huisvesting (deels) opgevangen worden.

8h | Ervaringen in het land met bestuurlijke fusie (1)

- Er hebben afgelopen jaren veel herindelingen plaatsgevonden, denk aan:
    - De Friese Meren
    - Súdwest Fryslân
    - Alphen aan den Rijn (met Boskoop en Rijnwoude)
    - Alkmaar (Graft-De Rijp en Schemer zijn geïntegreerd)
    - Krimpenerwaard
    - Nissewaard

- Uit onderzoek naar het effect van zeven gemeentelijke herindelingen in Zuid-Holland in 2008, bleek dat er aanzienlijk aan bestuurskracht is gewonnen en de gemeenten een sterkere positie hebben verkregen in de regio; gelijkwaardige samenwerkingspartner voor buurgemeenten en de provincie en een sterkere gesprekspartner voor het Rijk (Fraanje en Herweijer, Bestuurswetenschappen nr. 3, 2013).

- Bestuurlijk efficiënt: minder gemeenschappelijke regelingen, samenwerkingsverbanden en net als bij ambtelijke fusie is er meer ruimte voor interactieve/innovatieve beleidsvorming.

- Wijks- en dorpsgerichte aanpak (kernenbeleid) wordt gewaardeerd, zoals in Súdwest-Fryslân, waar de relatie tussen de stads,-dorps en wijkbelangen en de gemeente is versterkt en verbeterd. De door de herindeling verwachte afstand is voorkomen met de komst van contactwethouders, stads- dorps- en wijkcoördinatoren als ambassadeurs en aanspreekpunt, stads- dorps- en wijkbesturen en een Kernenfonds (Evaluatie Kernenbeleid Súdwest-Fryslân, 2013).

8h | Ervaringen in het land met bestuurlijke fusie (2)

- Er zijn besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering door efficiëntere uitgaven en formatiereductie (personeel, huisvesting, ICT, etc.)…
- …onderzoek van COELO uit 2014 geeft echter aan dat uiteindelijk de totale uitgaven niet reageren op herindeling (in termen van daling of stijging van de gemeentelijke uitgaven).
- Er is nader onderzoek vereist vanuit de lokale context wat de effecten van herindeling zijn op de algemene uitkering en de bijdrage aan de incidentele lasten (Arhi-gelden) vanuit het Rijk.
- De ambtelijke organisatie wordt professioneler en minder kwetsbaar en ervaringen in het land wijzen uit dat de kwaliteit van dienstverlening na herindeling is verbeterd (Universiteit Twente en BMC Groep, augustus 2014). Ook blijkt uit meerdere voorbeelden van bestuurlijke fusies dat het strategisch vermogen c.q. de strategische denkkracht na herindeling verbetert en dat gemeenten beter in staat zijn grootschalige opgaven te realiseren (Fraanje en Herwijer, Bestuurswetenschappen nr. 3, 2013).
- Op basis van ervaringen in het land, blijkt dat het voorzieningenniveau na herindeling in stand gehouden of in enkele gevallen versterkt kon worden (Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot, augustus 2008) waarbij het effect kan zijn dat voorzieningen worden verspreid over de kernen of worden geconcentreerd in een grotere kern.
- Er zijn voorbeelden van gemeenten die (aanvullend op eenmalige Arhi-gelden) een eenmalige uitkering uit het gemeentefonds kregen om zonder financiële tekorten en risico’s de herindeling met partnergemeenten in te gaan: creëren van een aantrekkelijke fusiepartner.

Hoofdstuk 9 | De drie ontwikkelscenario's gewogen op wenselijkheid én haalbaarheid

Inhoudsopgave:

a. Wat leert het onderzoek ons?

b. De 'geleidelijke weg' impliceert een groeimodel

c. 'Ambtelijke fusie' als opmaat naar bestuurlijke fusie

d. De weg van de 'bestuurlijke fusie' kent slechts één verandertraject

e. Advies: Via ambtelijke fusie naar bestuurlijke fusie, op termijn

f. Definitief besluit vraagt nadere uitwerking…

9a | Wat leert het onderzoek ons?

- We concludeerden in hoofdstuk 5, vanuit de inhoud bezien, dat over de volle breedte van de drie gemeenten kansen bestaan bij samenwerking in GNL-verband als het gaat om de beleidsrijke taken.

- In de hoofdstukken 6 tot en met 8 zijn de drie ontwikkelscenario's om te komen tot de 'stip' getypeerd en zijn kansen en risico's per variant (feitelijk) in beeld gebracht.

- Dit samengenomen liggen de kansen met name bezien vanuit de toekomstige opgaven op het vlak van…:
  - …versterken ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden, mede op het gebied van dienstverlening
  - …creëren van een 'weerbare' ambtelijke organisatie: minder kwetsbaarheid
  - …(op onderdelen) nog verder verbeteren van de kwaliteit (professionalisering, specialisatie)
  - …uitdagingen en doorgroeimogelijkheden voor medewerkers en aantrekkingskracht op talent
  - …mogelijkheden voor kostenreductie: efficiency en harmonisatie

- Daarnaast biedt een samenwerking GNL de kans om zich te ontwikkelen tot een krachtigere (strategische) partner in relatie tot (partners in) de regio, de provincie en het rijk.

9b | De geleidelijke weg impliceert een groeimodel (1)

- De geleidelijke weg impliceert een 'groeimodel', waarbij per taak of vakgebied een apart samenwerkingstraject worden ingezet.
- Het achterliggende argument hierbij is dat de samenwerking zich kan ontwikkelen en bewijzen, er meer tijd is om aan (het idee van) onderlinge samenwerking te wennen en een meer verdergaande vorm van samenwerking het uiteindelijke resultaat zal zijn van een natuurlijk proces.
- De geleidelijke weg kan werken wanneer er geen daadwerkelijke urgentie bestaat tot samenwerking over de volle breedte van beleidsrijke taken (in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers) en alleen op een *beperkt aantal* onderdelen een versterking *gewenst* (en niet noodzakelijk) is. Wij constateren dat deze urgentie wel bestaat voor GNL, zeker waar het gaat om kwetsbaarheid (capaciteit, vakkennis) in combinatie met kwaliteit (tijd om te anticiperen op ontwikkelingen, professionalisering, specialisatie, etc.).
- Indien de urgentie tot samenwerken wél bestaat over de volle breedte van beleidsrijke taken, dan treden er in geval van de geleidelijke weg een aantal effecten op, zoals:
- Er zal een discussie (op bestuurlijk- en managementniveau) ontstaan over welke taak/taken als eerste voor ambtelijke samenwerking in aanmerking komen. De afweging zal daarbij per taak en per gemeente worden gemaakt (veelheid aan 'businesscases'). Het risico daarbij is dat gemeenten ieder behoefte hebben aan het onderbrengen van een andere taak/taken in de samenwerking, waardoor de samenwerking lastig van de grond komt.

9b | De geleidelijke weg impliceert een groeimodel (2)

- De samenwerking ontwikkelt zich 'van onderop', wat kan leiden tot een versnippering en daarmee onbeheersbaarheid van samenwerkingsvormen en –afspraken. Per taak zullen afspraken gemaakt moeten worden over de best passende aansturing, de positionering van leidinggevenden en medewerkers, de verrekening van kosten, etc.

- De drie gemeentelijke organisaties én het samenwerkingsverband blijven jaren in een proces van reorganisatie, verandering en bijbehorende onzekerheden verkeren. Voortdurend zal sprake zijn van het onderbrengen van een volgende taak (en de daarbij behorende mensen en middelen) naar de samenwerking.

- Door het suboptimaal organiseren van de ambtelijke samenwerking krijgt de samenwerking onvoldoende kans om zich te bewijzen in termen van verbetering van de kwaliteit en reductie van kosten. Op termijn kan dit als effect hebben dat colleges en raden kritisch worden over de prestaties van de samenwerking en daarmee voorzichtiger worden met het overhevelen van nieuwe taken naar de samenwerking. Dit is een ongewenst gevolg indien de urgentie tot samenwerking breder bestaat dan alleen het onderdeel waarop de samenwerking inmiddels al was ingezet.

- Het risico bestaat dat als één van de drie gemeenten geen behoefte (meer) heeft om welke reden dan ook om een nieuwe taak aan de samenwerking toe te voegen, de beide anderen deze stap ook niet meer kunnen zetten.

- Gelet op bovengenoemde effecten en de constatering dat er een brede behoefte aan samenwerking bestaat, komen wij tot het oordeel dat de 'geleidelijke weg' in termen van kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers op de lange termijn niet voldoende duurzaam is en te beperkt invulling geeft aan de op dit moment bestaande opgaven en verbeterpunten binnen GNL.

9c | Ambtelijke fusie als opmaat naar bestuurlijke fusie (1)

- Een AFO draagt meer dan de geleidelijke weg bij aan versterking van de uitvoeringskracht, omdat de totale ambtelijke capaciteit op de beleidsrijke taken in één keer worden gebundeld.
- De AFO zal als op zichzelf staande entiteit leiden tot structurele verbeteringen op de 4 K's over de volle breedte van organisatie (in dit geval de beleidsrijke taken) met directe impact op de kwetsbaarheid (capaciteit en vakkennis) en kwaliteit (professionalisering, specialisatie); daar waar de urgentie voor GNL met name zit.
- Bovendien zal het effect op de bestuurskracht positiever zijn dan bij de optie van de geleidelijke weg…
- …omdat er een duidelijker GNL-profiel ontstaat richting de regio
- …en de gemeenten die ambtelijk gefuseerd zijn, min of meer als eenheid worden gezien in de regio
- Daarnaast zal het komen tot een AFO een minder langdurig en minder onzeker proces zijn dan de geleidelijke weg, omdat…
- …het traject van definitieve besluitvorming tot aan formele start ca. 1 tot 1,5 duurt.
- …en er geen vrijblijvendheid meer bestaat t.a.v. de ambtelijke samenwerking.

9c | Ambtelijke fusie als opmaat naar bestuurlijke fusie (2)

- Wel impliceert een AFO als tussenstap naar de 'stip' twee trajecten, namelijk die naar een AFO en daarna naar een bestuurlijke fusie…
- …waarbij gerealiseerd moet worden dat de vorming van een AFO vraagt om de instelling van een aparte juridische entiteit als fundament onder de samenwerking en voor het borgen van goed werkgeverschap (veranderen van werkgeverschap), met alle daarbij behorende politiek-bestuurlijke afspraken rondom stemverhoudingen, wijze van besluitvorming, huisvesting, incidentele en structurele financiering en verrekening, prioritering, mate van beleidsharmonisatie, etc.
- …en zal bij het niet afspreken van een termijn om te komen tot de 'stip' onzekerheid en een bepaalde vrijblijvendheid blijven bestaan t.a.v. het uiteindelijke doel (de 'traagste' bepaalt het tempo naar de stip).
- Het risico bestaat namelijk dat als één van de drie gemeenten geen behoefte (meer) heeft vanwege welke reden dan ook om niet meer mee te werken aan een bestuurlijke fusie, het voor beide andere gemeenten lastiger (zo niet onmogelijk) wordt om deze stap te kunnen zetten.
- Bovendien zal de impact van het rendement van een AFO beperkt zijn tot de bedrijfsvoeringsmiddelen en niet de programmagelden…
- …en is er bij ambtelijke fusie geen sprake van eenmalige uitkering vanuit het Rijk ten behoeve van eventuele frictielasten die optreden.

9d | De weg naar een bestuurlijke fusie kent helder veranderproces

- De weg van de bestuurlijke fusie impliceert een weg zonder tussenstappen naar de 'stip op de horizon'
- De ambtelijke organisatie wordt in één keer samengevoegd en ook politiek en bestuur worden één.
- Er vindt maar één keer een verandertraject plaats…
- …wat direct duidelijkheid voor medewerkers geeft over de 'stip'.
- …en minder langdurige interne gerichtheid vanwege voortdurende onzekerheden, veranderingen en noodzaak tot afstemming tussen de drie gemeenten.
- Er kan direct gestart worden met het 'bouwen' in termen van inrichten van de nieuwe organisatie, ontwikkelen van nieuwe visies en beleid…
- …én in termen van versterking kwaliteit van dienstverlening richting inwoners en betrokkenen.
- Het vormen van een nieuwe gemeente vraagt enerzijds veel inzet en energie van de betrokkenen, maar kan anderzijds ook veel energie brengen omdat alle neuzen van begin af aan dezelfde kant op staan en voor iedereen het einddoel helder is.

9e | Advies: neem een extra processtap alvorens het principebesluit te nemen tot in één keer bestuurlijke fusie (1)

- Bezien vanuit de toekomstige opgaven is de urgentie - op aspecten als kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, kansen voor medewerkers en kracht in de regio - om te komen tot een intensivering van de samenwerking tussen de GNL-gemeenten in alle voorgaande analyses benadrukt.

- Deze urgentie zit vooral in: de steeds schaarser wordende beschikbare middelen, de kwetsbaarheid en ervaren werkdruk door medewerkers, het takenpakket dat uitbreidt en de complexiteit ervan, de versterkende werking die de drie gemeenten op elkaar kunnen hebben op het gebied van innovatie op dienstverlening, beleidsontwikkeling, (verticale) groei voor medewerkers en mogelijkheden om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast is de urgentie te vinden in de schaal van de drie gemeenten die door samenwerking zodanig vergroot wordt dat het (strategische) impact kan genereren in de regio, zeker bezien vanuit het licht dat de gemeenten rondom GNL zich met andere gemeenten bezinnen op samenwerking, waarmee de huidige invloed van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal afzonderlijk naar verhouding kleiner wordt.

- Er is daarom voor Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal nu een ‘natuurlijk’ moment ontstaan om de onderlinge samenwerking vorm te geven en daarmee regie te houden op de eigen ontwikkeling.

- Als gevolg van de (mogelijke) uitplaatsing van ondersteunende taken naar BWB, zal deze urgentie op aspecten als kwetsbaarheid, kosten en kansen voor medewerkers mogelijk verder toenemen.

- In het Plan van Aanpak is dit moment al deels aangegrepen door in ieder geval aan te geven dat bestuurlijke fusie voor GNL de ‘stip op de horizon’ is. Aan ons is gevraagd te adviseren over het tempo en de route daar naar toe.

- De weg der geleidelijkheid is naar ons oordeel een te moeizame weg voor de betrokken gemeenten: de komende bestuursperioden zullen in het teken staan van bestuurlijke en ambtelijke discussies over de inhoud en vorm van de samenwerking. Met het risico dat de beoogde ‘stip op de horizon’ nooit zal worden bereikt en de GNL-gemeenten zich gaan oriënteren op andere aangrenzende partnergemeenten, omdat de GNL-samenwerking niet brengt wat nodig is gezien de urgentie.

9e | Advies: neem een extra processtap alvorens het principebesluit te nemen tot in één keer bestuurlijke fusie (2)

- Het in één keer in gang zetten van een spoor richting een bestuurlijke fusie is naar ons oordeel omwille van de helderheid aangaande het in te zetten veranderproces het meest *wenselijk* geachte ontwikkelscenario.

- Er hoeft in dat geval geen tussenstap van de vorming van een GR (de AFO) te worden gemaakt, met de daarbij behorende vraagstukken rondom verrekening, beleidsvrijheid raden, aansturing en het bedienen van drie gemeentebesturen door medewerkers.

- Bovendien leidt het in één keer komen tot een bestuurlijke fusie van begin af aan tot commitment t.a.v. een duidelijk doel, waardoor ook politici, bestuurders, medewerkers, medezeggenschap, inwoners en ondernemers weten waar ze aan toe zijn.

- Vanuit de *haalbaarheid* bezien zijn wij echter van mening dat er nog een tweetal 'onzekerheden' vanuit de analyses op de politieke en bestuurlijke tafel liggen, die om helderheid vragen, alvorens colleges en raden een principebesluit gevraagd mag worden om het wenselijk geachte scenario - in één keer toe te werken naar een bestuurlijke fusie - in gang te gaan zetten door te gaan werken aan een herindelingsontwerp: de eerste stap van het bestuurlijke fusietraject, zoals in bijlageboek B weergegeven. De twee onzekerheden zijn hierna uiteengezet.

9e | Advies: neem een extra processtap alvorens het principebesluit te nemen tot in één keer bestuurlijke fusie (3)

1. Het met elkaar concreet zicht krijgen op de beoogde positieve ontwikkeling in de financiële situatie van de gemeente Geldermalsen;

Op dit moment heeft Geldermalsen een overschot aan woningbouwplannen. Vooral het complex de Plantage met een netto boekwaarde van €30 mln. en een berekend risico van €9,4 mln. baart zorgen (Begrotingsscan blz. 35). Wat betreft de bedrijventerreinen, blijkt dat er zachte plannen uit het thans geldende RPB zijn die de planologische procedure nog moeten doorlopen. Dit wordt voor de nieuwe GNL-gemeente een belangrijke opgave, waarbij het complex Hondsgemet-Noord de meeste aandacht verdient vanwege mogelijke afboeking van een groot deel van de boekwaarde (€12,5 mln., Begrotingsscan blz. 43). De gemeente Geldermalsen heeft aangegeven dat er op dit moment naar een oplossing wordt gezocht voor de financiële situatie. Gezien het financiële risico dat de nieuwe GNL-gemeente kan lopen, is ons advies om op korte termijn zicht te krijgen op de positieve ontwikkeling in de financiële situatie van de gemeente Geldermalsen alvorens er een principebesluit aan de drie colleges en raden wordt voorgelegd om in één keer te komen tot bestuurlijke fusie.

2. Het met elkaar concreet zicht krijgen op het moment van onomkeerbaarheid van de afspraken tussen het gemeentebestuur van Lingewaal en zijn inwoners, zoals verwoord in de geactualiseerde Uitvoeringsagenda 2015-2020 van het Manifest.

In 2010 is Lingewaal gestart met de Uitvoeringsagenda die op basis van het Manifest van Lingewaal is opgesteld. Naar aanleiding van het raadsbesluit van vorig jaar om een onderzoek te doen naar samenwerking in GNL-verband, is besloten om de Uitvoeringsagenda versneld door te voeren. Op 5 november 2015 heeft de raad ingestemd met de geactualiseerde Uitvoeringsagenda 2015-2020. In de Uitvoeringsagenda zijn enkele projecten opgenomen die de gemeente ten uitvoer wil laten komen omdat dit is afgesproken met de inwoners van Lingewaal. Gedurende een bestuurlijk fusietraject zal er door de provincie Gelderland preventief toezicht worden ingesteld. De gemeente Lingewaal wil zich ervan verzekeren dat dit preventieve toezicht én de vorming van een nieuwe gemeente met een eigen begroting de uitvoer van de verschillende projecten niet belemmert. Ons advies is daarom om op korte termijn zicht te krijgen op het moment van onomkeerbaarheid van de afspraken tussen het gemeentebestuur van Lingewaal en zijn inwoners alvorens er een principebesluit aan de drie colleges en raden wordt voorgelegd om in één keer te komen tot bestuurlijke fusie.

9e | Advies: neem een extra processtap alvorens het principebesluit te nemen tot in één keer bestuurlijke fusie (4)

- Gelet op ons advies om op bovengenoemde twee onzekerheden eerst concreet zicht te krijgen alvorens aan de drie colleges en raden een principebesluit wordt voorgelegd om in één keer toe te werken naar een bestuurlijke fusie, stellen wij de volgende processtappen en bijbehorend tijdspad voor:

Januari / Februari 2016

- Raden nemen kennis van het onderzoeksrapport 'GNL: samen sterker', inclusief de daartoe behorende bijlagenboeken en de begrotingsscan van de provincie Gelderland.
- Raden geven aan de colleges de bestuursopdracht om concreet zicht te krijgen op de twee onzekerheden (financiële situatie Geldermalsen en Manifest Lingewaal)
- Raden geven tevens aan de colleges de bestuursopdracht om de samenwerking op politiek en bestuurlijk niveau alsmede de ambtelijke samenwerking tussen GNL nader met elkaar te inventariseren, zonder dat dit leidt tot onomkeerbare besluiten.

Periode tot en met maximaal april 2016

- De GNL-gemeenten proberen in deze periode concreet zicht te krijgen op de twee genoemde onzekerheden

Mei/Juni 2016

- Afhankelijk van de uitkomst ten aanzien van de twee onzekerheden, kunnen de raden voor het zomerreces van 2016 al dan niet het principebesluit nemen om in één keer toe te werken naar een bestuurlijke fusie en dit traject in gang te zetten door te komen tot een herindelingsontwerp.

9e | Advies: neem een extra processtap alvorens het principebesluit te nemen tot in één keer bestuurlijke fusie (5)

Wij hechten er tot slot waarde aan om naar aanleiding van voornoemd advies stil te staan bij drie vraagstukken die aandacht behoeven in de verdere uitwerking van de samenwerking in GNL-verband:

1. BWB Bedrijfsvoeringsorganisatie Westbetuwe
Geldermalsen heeft haar taken op het gebied van P&O, Financiën en ICT overgeheveld naar BWB en onderzoekt een verdere overheveling van taken op de terreinen Juridische zaken, Vastgoedmanagement en Facilitaire zaken. In Lingewaal vindt op dit moment onderzoek plaats om eveneens taken op het gebied van P&O, Financiën en ICT onder te brengen binnen BWB. Neerijnen doet nog niet mee aan dit onderzoek, omdat de gemeente eerst de conclusie van onderhavig rapport wil afwachten. Deze uiteenlopende tempi in en mogelijk ook visie op de positionering van de ondersteunende taken, zal bij vorming van één GNL-gemeente vragen om een eenduidige uitspraak over deze positionering.

2. Ontwikkeling Gemeenschappelijke Regelingen (GR'en)
In geval van *bestuurlijke fusie* zullen de drie gemeenten met elkaar moeten bezien hoe om te gaan met de verschillende bestaande GR'en (uittreden dan wel toetreden) en wat daarbij de (financiële) consequenties zullen zijn. De wet Arhi biedt de mogelijkheid om bij een bestuurlijke fusie in bepaalde gevallen af te wijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers.*

3. Visie op organisatiemodel
De gemeente Neerijnen heeft, in tegenstelling tot Geldermalsen en Lingewaal, het concept van regiegemeente vergaand doorgevoerd in het bedrijfsvoering. In dat kader heeft Neerijnen veel taken gepositioneerd in GR-en met partnergemeenten c.q. laat zij haar taken door de markt uitvoeren. In het geval van bestuurlijke fusie is het noodzakelijk dat de GNL-gemeenten met elkaar een gezamenlijke visie vormen over het type ambtelijke organisatie dat men wil vormen: regiegemeenten of zoveel mogelijk in eigen huis.

* Zie artikel 41 lid 4 wet Arhi en bijlagenboek E Begrotingsscan provincie Gelderland (blz. 50).

Seinstra Van de Laar

Organisatieadviseurs voor de publieke sector

GNL: Samen Sterker!

Voor meer informatie over deze rapportage en/of onze dienstverlening:

SeinstravandeLaar B.V.
Postbus 4100 AL Culemborg
www.seinstravandelaar.nl

drs. Stan van de Laar
s.vandelaar@seinstravandelaar.nl
06 – 30 37 29 97