



Informatienota

Datum : 20 november 2013
Van : College van B&W
Bijlagen : Rapportage Zaltbommel
Onderwerp : Intergemeentelijke samenwerking / "Verder in Neerijnen"
Zaak- / Docnummer :

KENNISNEMEN VAN:

Discussie nota "VERDER IN NEERIJNEN"

INLEIDING

Het college heeft een discussie nota opgesteld, ter bespreking in de commissie Bestuur.

AANLEIDING

In de Raadwerkgroep Intergemeentelijke Samenwerking is in een aantal bijeenkomsten stil gestaan bij de ontwikkelingen rond samenwerking vanuit de gemeente Neerijnen. In de laatste bijeenkomst is gevraagd een commissie notitie op te stellen en daarover in de commissie Bestuur eens in de openbaarheid te discussiëren. Hieronder wordt door het college van B&W een schets neergelegd en wij zijn benieuwd naar de uitkomsten van uw discussie in de commissie Bestuur.

Kort willen we graag even ingaan op de positie van de gemeente Neerijnen in Regio Rivierenland.

Deze schets is ook in meer en mindere mate aan bod gekomen in de besprekingen binnen de werkgroep "Intergemeentelijke Samenwerking".

Stand van zaken tot nu toe is dat diverse gemeenten binnen de Regio Rivierenland elkaar in samenwerkingsclusters hebben weten te vinden. Zo is er het cluster Culemborg / Geldermalsen / Tiel (hierna te noemen als cluster C-G-T), het cluster Buren / Neder Betuwe / West Maas en Waal / Lingewaal (hierna te noemen cluster B-NB-WMW-L) en het cluster Zaltbommel / Maasdriel (hierna te noemen cluster Z-M).

Cluster C-G-T

Gesprekken zijn gevoerd met de portefeuillehouders van de gemeenten T, C en G. Deze cluster gaat uit van een gezamenlijke Back Office en is hiermee al in een vergevorderd stadium om de zogenaamde PIOFACH taken samen te voegen. Dit is een kwetsbaar proces waarbij ze op dit moment vooralsnog geen nieuwe deelnemers toelaten. Op zijn vroegst medio 2014 (na de raadsverkiezingen) willen ze gaan nadenken om (mogelijk) een nieuwe partij te kunnen toelaten.

Cluster B-NB-WMW-L

Voor deze cluster is een gesprek gevoerd met de heer Veerhoek (burgemeester NB) in zijn hoedanigheid van kartrekker voor de vorming van deze cluster. Deze cluster zet in op een lichtere samenwerkingsvorm, het cafetariamodel. Zij zijn nog niet toe aan een verdergaande

Informatienota

vorm van ambtelijke samenwerking in alle PIOFACH taken. Het uitgevoerde onderzoek is in januari 2013 afgerond. L heeft de uitkomst daarvan al teruggekoppeld aan de raad, de rest van de gemeenten moet dit nog doen. Inmiddels heeft er halverwege 2013 ook een onderzoek in Lingewaal plaatsgevonden. Het onderzoek tracht een antwoord te geven welke gemeentelijke samenwerking het meest passend is voor Lingewaal. Daarbij is een keuze uitgesproken om zich in de samenwerking te oriënteren op gemeentes in het westen, denk aan Leerdam en een oriëntatie in de richting van de gemeente Geldermalsen. De betrokkenheid bij het hierboven genoemde Cluster wordt daarnaast verder verminderd.

Cluster Z-M

Zaltbommel en Maasdriel zijn twee partners in de Bommelerwaard. Zij werken samen op het terrein van P&O en Financiën. In het verlengde daarvan zijn zij ondersteunend voor de ODR op de genoemde terreinen. Daarnaast zijn zij zich aan het oriënteren op de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking. De raad heeft hiervoor een opdracht verstrekt aan het college van B&W van Zaltbommel.

Bij de behandeling van de kadernota heeft de gemeenteraad van Zaltbommel gevraagd om een onderzoek uit te voeren onder regie van de gemeenteraad naar de mogelijkheden voor (uitbouw van) samenwerking met de omliggende gemeenten van Zaltbommel op strategisch, tactisch en operationeel niveau, resulterend in een advies aan de raad over de langere termijn positionering van de gemeente Zaltbommel (tekst uit motie) d.d. 27 juni 2013).

BMC heeft het onderzoek uitgevoerd voor de gemeente Zaltbommel. Ook de gemeente Neerijnen heeft aan het onderzoek mee gewerkt. Wij hebben het rapport ontvangen en sturen u graag het rapport toe als bijlage.

VERDER IN DE GEMEENTE NEERIJNEN

De gemeente Neerijnen is een kleine gemeente met een gezonde ambitie. Ze wil zelfstandig zijn met een plattelandsimago. Ze werkt veel samen in de Regio (o.a. AVRI, BSR, RAR, ODR, Fluvium).

Maar ook slagvaardig, daadkrachtig en al die andere eigenschappen tonen, waarvoor een sterke ambtelijke organisatie noodzakelijk is. Met 12.000 inwoners is dat een pittige opgave. De afgelopen jaren is er flink ingezet op passende ambities en is het credo meer doen met minder middelen.

Dat heeft ertoe geleid, dat gaande weg er min of meer onbewust is gebouwd aan een regie voerend bedrijf. Daarnaast hebben we te maken met keuzes vanuit het Rijk, denk bijvoorbeeld aan het inrichten van omgevingsdiensten. Begin dit jaar zijn de wettelijke milieu taken over gedragen aan de ODR. Tevens worden er meer en meer taken gedecentraliseerd door het Rijk.

Wat verstaan we onder een regie voerend bedrijf?

De regievoering van gemeenten kan worden verdeeld in drie rollen, t.w. opdrachtgever, coproducent en facilitator. Deze rollen zijn afhankelijk van de contextuele omstandigheden en kunnen daarmee dus per situatie anders worden ingevuld. De invulling is afhankelijk van het doel waar regie voor wordt ingezet en wat een gemeente wil bereiken. In heel veel taken treden gemeenten, onbewust, al jarenlang op als regievoerder. Neerijnen voert bijvoorbeeld regie op afvalinzameling, het heffen en innen van belastingen, het uitvoeren van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het uitvoeren van taken op het gebied van uitkeringen.

Denk daarbij onder meer aan:

Gemeente als opdrachtgever (bv. Het op laten stellen van bestemmingsplan door extern



Neerijnen

Informatienota

stedenbouwkundig bureau, het laten uitvoeren van schoonmaak werkzaamheden)
Gemeente als coproductent (bv. Het inbrengen van taken in een gemeenschappelijke regeling of het in samenwerking met andere gemeenten uitvoeren van taken)
Gemeente als facilitator (bv. Het begeleiden van burgerinitiatieven/dorpstafels, het samenbrengen van verschillende partijen in complexe processen/netwerken)

Begin 2013 is geconstateerd dat de directe samenwerking met andere gemeenten niet van de grond komt. Wij kunnen wel aankloppen bij naburige gemeenten, maar wanneer deuren vooralsnog gesloten blijven, kunnen wij beter een keuze maken de regie op onze toekomst krachtig in eigen hand te nemen.

Zie daar de bewustere keuze om het ambtelijk apparaat in Neerijnen in te richten tot een regie voerend bedrijf. En daarmee voldoende in staat zijn om politieke ambities waar te maken, de kwetsbaarheid te verkleinen, de kwaliteit van de organisatie en de uitvoering te waarborgen en maximale efficiëntie te realiseren in de bedrijfsvoering. En dat alles onder druk van continu afnemende inkomsten.

Zo is de begroting van de gemeente Neerijnen door onder meer opgelegde ombuigingen van circa € 23 miljoen in de tijd verminderd tot ruim € 20 miljoen euro. De ambtelijke organisatie is van een kleine honderd medewerkers naar bijna vijftig medewerkers in 2014 gegaan, althans wanneer de besluiten rond AVRI en ODR definitief zijn geëffectueerd.

In het afgelopen jaar (begrotingsbehandeling 2013) is vanuit de Raad opdracht gegeven de buitendienst over te dragen aan de AVRI. Plaats je alle IBOR taken over aan de AVRI, dan verhuizen er ook interne medewerkers (team Beheer) mee naar de AVRI. Ook zij zijn bezig met uitvoerende werkzaamheden en deze kunnen prima en met minder kwetsbaarheid, worden uitgevoerd vanuit de AVRI. Het beheer van de openbare ruimte omvat een aanzienlijk budget van circa €2.8 miljoen euro.

Met de overdracht van de uitvoerende taken aan de AVRI gaan de medewerkers en de budgetten over. In rollen geplaatst, dan is de AVRI de coproductent van de gemeente Neerijnen. De ambtelijke organisatie brengt zich dan in de rol van de opdrachtgever. Een rol die goed past binnen een regie voerend bedrijf.

Kijken we naar het budget van drie miljoen euro, dan is daar de kiem op een besparing beslist aanwezig. Vanuit schaalvoordelen en werkpatronen in het gebied van de Regio Rivierenland is het haalbaar een efficiency winst te maken. De AVRI voorspelt een minimale efficiency winst van 5%, oplopend naar 10%. Dat kan zo maar een behoorlijke kosten reductie betekenen op termijn. Daartoe zijn wij intern in ieder geval niet in staat, zeker niet binnen de huidige organisatorische constellatie.

De komende jaren, mede afhankelijk van de coalitie na maart 2014 kan verder worden onderzocht of er aanvullende uitbestedingsafspraken kunnen worden gemaakt met partners of andere partijen.

De uitbesteding kan betrekking hebben op beleidsvorming (niet-identiteit gebonden) en – uitvoering en bedrijfsvoeringszaken. Dat kan zijn beslag krijgen in een compacte doorlichting van de verschillende taken ultimo 2014. Een hulpmiddel daarbij is alle taken te verkennen en te wegen op kosten, kwetsbaarheid en kwaliteit. In eerste instantie gaan we ons richten op het "laten bekijken" van de nieuwe werkwijze. Ook dat vraagt de nodige en terechte aandacht.

De gemeenteraad zal daarbij accenten kunnen aangeven vanuit het belang van de burger en de ondernemer, de leefbaarheid, de betaalbaarheid van voorzieningen in de dorpen. Dit zal zich

Informatienota

moeten uiten in een goede dienstverlening, zowel kwantitatief als kwalitatief tegen een aanvaardbare prijs.

EEN TOEKOMSTPLAATJE

Hoe zal zich de toekomst van de gemeente verder uitrollen?

Rond 2006 heeft het Rijk de gemeente benoemd als "De Eerste Overheid". De gemeente is de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat. Dat houdt in dat de gemeente steeds meer taken op het bord zal krijgen. Dat zien we dat voor ons in de nabije toekomst. De drie decentralisaties. De gemeente wordt verantwoordelijk voor de uitvoering van AWBZ, de Participatie wet en de Jeugdwet. Dat zijn grote opgaven, die per 1 januari 2015 door de gemeente zal moeten worden opgepakt.

Als kleine gemeente Neerijnen kunnen wij dat ook niet alleen. De gemeente Neerijnen pakt dit op in gezamenlijkheid met de regio gemeenten. De uitvoering van deze taken zal worden opgepakt in Regio Rivierenland. Dat sluit aan bij eerdere keuzes. In het verleden hebben we het taakveld Sociale Zaken en WMO in uitvoering over gedaan aan de gemeente Tiel. Het beleid wordt in de gemeente bepaald (lokale inkleuring van verordeningen en beleidsregels) en de uitvoering is uitbesteed en uitgewerkt in een Dienstverlening Overeenkomst.

De komende jaren zal zich de uitbesteding van uitvoerende taken naar verwachting verder voort zetten. Uitgaand van de instemmende besluitvorming op Raadniveau worden IBOR taken en WABO brede vergunningstaken op 1 januari 2014 over gedragen aan de AVRI en de ODR, twee gemeenschappelijk Regelingen in Rivierenland waar wij mede eigenaar van zijn.

Na overdracht van deze taken ontwikkelen we ons meer en meer "bewust" als regie voerend bedrijf, oftewel een "regie gemeente". Dat mag niet enkel en alleen een term zijn. De komende periode willen we ons inzetten om deze nieuwe organisatie verder vorm te geven en de nieuwe rollen uit te "lijnen".

De organisatie zal zich moeten ontwikkelen tot een nog resultaat gericht bedrijf.

Door onze medewerkers in de "latende organisatie" in staat te stellen om de nieuwe rollen te leren en uit te diepen. Denk daarbij aan training, opleiding en coaching.

De latende organisatie zijn de medewerkers van de gemeente Neerijnen die overblijven na het vertrek van de medewerkers die zijn verplaatst naar de AVRI en de ODR. Medewerkers volgen hun taken. Dat is zo bepaald in de CAO van de gemeente.

Ook op politiek niveau zal de regie gemeente merkbaar zijn. De werkwijze zal zakelijker worden. De politiek stuurt de uitvoering. Het accent ligt met name op kaderstelling, controle (wat is er met ons geld bereikt?) en er kunnen natuurlijk accenten worden gelegd in de de dienst verlening en uitvoering in enig kalenderjaar.

Het bestuur wil maatschappelijke effecten realiseren.

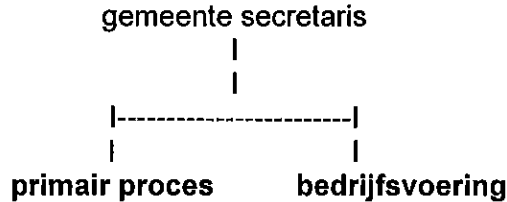
Dit kan een heel directe verantwoordelijkheid zijn. Bijvoorbeeld: de gemeente wil dat het openbare groen er prachtig bij ligt wegens de toeristische uitstraling én het positieve effect dat dit heeft op het gedrag van buurtbewoners. Het college heeft dit als prioriteit benoemd in het collegeprogramma en heeft er daarom een bepaald budget voor over.

De verantwoordelijkheid kan ook veel kleiner zijn. Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld uitspreken dat het mooi zou zijn als er een jeugdhonk zou komen in de gemeente. De gemeenteraad heeft het college opdracht om hierover met verschillende partijen in gesprek te gaan. Wellicht worden er partijen gevonden die zoiets in de gemeente willen opzetten. In beide voorbeelden verschilt de aard van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke effect sterk. Echter de Raad stuurt op het bereiken van de gewenste effecten.



Informatienota

Anticiperend op het vertrek van een groep uitvoerende medewerkers wordt na de besluitvorming de organisatie aangepast. In de latende organisatie onderscheiden we dan een tweetal teams met gemiddeld circa 25 medewerkers.



In de gemeente Neerijnen onderscheidten we in 2007 nog zeven teams met even zoveel team managers. Nu resteert een tweetal team managers. Dat siert de flexibiliteit en dynamiek van ons korps ambtenaren.

Ook in de toekomst wordt er van de organisatie veel veranderbereidheid verlangd. De schaalvergroting zal zeker niet tot stilstand komen. Er komen meer verantwoordelijkheden te liggen bij de gemeente en de financiën nemen verder af.

Uiteindelijk is geen enkele taak exclusief door de gemeente uit te voeren. De politiek kan alle besluiten nemen met consequenties voor de uitvoering en de ambtelijke organisatie. Dat is het primaat van de politiek.

In onze gemeente willen wij een herkenbaar loket (in het Kasteel) zijn voor de burgers en de ondernemers van de gemeente Neerijnen. Dat houdt in dat de komende tijd verder zullen bouwen aan een herkenbaar en goed functionerend klant contact centrum. Een soort front office, in het team **primair proces**.

Nemen we de afdeling **bedrijfsvoering** onder de loep, dan is binnen dit team vanaf 2010 nagenoeg alle ondersteunende taken onder gebracht. Per 1 januari 2014 komen daar de taken Personeelsadvies, Communicatie en Bestuurssecretariaat bij.

Uit 2014 willen we een compact en overzichtelijk onderzoek doen naar de taken binnen de bedrijfsvoering. Veel is in regie te organiseren of in samenwerking met partner gemeenten. Wanneer we spreken over partner gemeenten, dan denken we in eerste instantie aan de gemeenten waarmee Neerijnen een duidelijke geografische en maatschappelijke binding heeft.

De meest logische partner om in samenwerking mee op te trekken is dan de gemeente Geldermalsen en in het verlengde van deze gemeente, doen we dan mee in een ambtelijke samenwerking met Culemborg en Tiel. Immers Geldermalsen werkt met hen samen in het cluster.

Dat is geen beletsel om de uitvoering van de bedrijfsvoeringstaken (politiek niet gevoelig) via een samenwerking met Geldermalsen (en mogelijk met Culemborg en Tiel) verder te onderzoeken. Dit traject is vooral afhankelijk van de toekomstige politieke besluitvorming. Na 19 maart 2014?

Uiteindelijk kan dat een verdere stap in de (gefaseerde) ontwikkeling van het ambtelijk apparaat zijn en is een ambtelijke fusie met Geldermalsen (Culemborg en Tiel) niet ondenkbaar in de toekomst. Althans als mogelijke richting, uiteindelijk is de besluitvorming aan de politiek.

Informatienota

Een ontwikkel pad gemeente Neerijnen:

2006 – 2010	2010 – 2014	2014 – 2018
spontaan samenwerken / lichte regie	gerichte samenwerking, regie gemeente	optimalisatie regie / ambtelijke fusie?

Het hiervoor genoemde pad is de weergave van een zichtbare fase (2006-2013) en een inschatting van een verdere ontwikkeling in de fasering. De exacte invulling is vooral afhankelijk van de politieke keuzes, de ontwikkelingen vanuit het Kabinet / Rijk, het economisch klimaat en de situatie bij de verschillende (buur) gemeenten.

Mogelijkheid tot opschaling:

Het regeerakkoord van 29 oktober 2012 schetst een perspectief voor de lange termijn op de (her)inrichting van de overheid in Nederland waarbij gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners worden gevormd. Schaalgrootte is daarbij echter geen doel op zichzelf; uitgangspunt is het uitvoeren van taken. Voor de korte termijn zijn ook andere concepten, zoals onze lijn om te komen tot de regiegemeente, effectief. De ontwikkeling tot regiegemeente hoeft een latere ambtelijke samenwerking of een eventuele gedwongen herindeling tot een grotere gemeente niet in de weg te staan. Wellicht is de regievoering een logische fasering in de route naar een ambtelijke fusie en verder.

Communicatie

Wanneer er ter gelegener tijd door de politiek een duidelijke richting wordt aangegeven, dan is goede communicatie van belang. Communicatie van de gemeente Neerijnen ondersteunt het succesvol implementeren van de gewenste veranderingen.



Informatienota

BIJLAGE 1.

Regie in Neerijnen als richting

In algemene zin kan een regiegemeente als volgt worden geschetst.

De belangrijkste taak van een regiegemeente is 'besturen', dat wil zeggen het nemen van bindende beslissingen voor de gemeenschap.

De regiegemeente activeert en innoveert in en met de lokale gemeenschap, maar vooral met het doel om snel terug te kunnen treden door het handelen over te laten aan derden.

De regiegemeente ziet de samenleving als netwerk en als potentiële opdrachtnemer voor de uitvoering van haar producten. Uitvoeringstaken worden niet gezien als een exclusieve taak van de gemeentelijke overheid maar als taken die de gemeente alleen zelf uitvoert als andere partijen dat niet kunnen tegen van tevoren bepaalde principes, uitgangspunten of kosten. Dit vanuit de gedachte dat veel maatschappelijke vraagstukken niet door de overheid opgelost dienen te worden maar door de samenleving met de overheid als partner daarbij.

De regiegemeente blijft daarbij de (democratische) partij die het algemeen belang en de integraliteit in de gaten houdt. De regiegemeente stelt daarvoor kaders op en ziet erop toe dat de uitvoering (ook door andere partijen) binnen deze kaders plaatsvindt. De regisseursrol wordt gekenmerkt als "samen", "netwerkend", "communicatief", "sturend", "coördinerend", "corrigerend", met heldere verantwoordelijkheden.

Dit verlangt van de organisatie in al haar facetten om andere oplossingen en competenties: Hoe houd je als openbaar bestuur de sturing en medewerking van deze partijen (contractmanagement)?

Hoe krijg en neem je als ambtenaar vaker de rol van aanjager, makelaar en regisseur in de uitvoering (competenties)? Welke ruimte laat je aan partijen voor eigen verantwoordelijkheid voor oplossingen, zowel in de beleidsmatige keuzes als in de uitvoering van zaken (operationele uitvoering)?

De doorontwikkeling naar regiegemeente betekent voor ons allemaal een aanzienlijke uitdaging.

Toekomstbestendigheid

De gekozen invulling van het concept moet toekomstbestendig zijn en aan de slag gaan met het ontwikkelen van een ander besturingsconcept. Dit betekent dat dit concept in ieder geval de volgende ontwikkelingen mede omvat:

Effectiviteit en efficiëntie:

Burgers en bedrijven verwachten een andere rol van de overheid. Ze verwachten een overheid die dicht bij de burger staat, denkt vanuit de burger en 'presteert'. Dat wil zeggen: een gemeente die haar taken effectief en efficiënt en op een betrouwbare en transparante wijze laat uitvoeren, open en transparante dienstverlening van (hoge) kwaliteit verleent, zonder omslachtige bureaucratische procedures en tegen de laagst mogelijke prijs.

Méér doen met minder:

De rijksoverheid ziet de gemeente als "eerste overheid" (het eerste contactpunt van de burger met de overheid). Een rol, die wij graag vervullen en als een uitdaging zien om vorm te geven. Dat leidt op korte termijn tot decentralisaties van takenpakketten op het gebied van de AWBZ, Participatie wet en Jeugdzorg. Daarbij wordt een efficiencyslag verondersteld die door het Rijk ook als bezuiniging is ingeboekt. De regiegemeente moet dus in staat zijn om met minder geld méér taken uit te kunnen (laten) voeren.

Informatienota

Meer samenwerken:

Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen niet (meer) door de overheid alleen worden opgelost.

Burgers, maatschappelijke instellingen en marktpartijen participeren steeds meer in oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Wij doen veel activiteiten in het werkverband van de Gemeenschappelijke Regelingen. Zie de samenwerking van Neerijnen in onder meer: Regio Rivierenland, AVRI, BSR, RAR, ODR, Tiel, VRGZ.

Nieuwe rolopvattingen bestuur:

De toegenomen hoeveelheid spelers heeft gevolgen voor de rol en rolopvatting van het openbaar bestuur. Er blijft echter altijd een partij nodig die het algemeen belang en de integraliteit in de gaten houdt; dit blijft de gemeente. Dit leidt tot nieuwe ontwikkelingen waar rekening mee moet worden gehouden:

- Beleidsmatige keuzes worden niet meer alléén genomen, maar in samenspraak met andere partijen; de (eind-)verantwoordelijkheid wordt samen gedeeld;
- Hoe krijg en houd je als gemeenteraad een heldere rol ten opzichte van en de medewerking van alle spelers in het maatschappelijk speelveld?
- Hoe houd je als gemeenteraad het eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten opzichte van de gemeenschappelijke regelingen?
- Hoe onderscheid je de rol als eigenaar enerzijds en als opdrachtgever anderzijds?
Nieuwe competenties ambtenaren:
Dit treft ook de ambtelijke organisatie. Nieuwe rollen als aanjager, bemiddelaar en regisseur heeft de ambtelijke organisatie nodig om de door de samenleving en het bestuur gewenste resultaten neer te zetten. In de uitwerking wordt deze medewerker "nieuwe stijl" verder ontwikkeld en voorbereid. De regisserende ambtenaar moet (deels) over andere competenties beschikken dan in de huidige rol.
Centraal daarin staat de rol van opdrachtgever: weten wat je bestelt, het voeren van contractmanagement en het beschikken over de expertise en competenties die nodig zijn om een volwaardig opdrachtgever te kunnen zijn. Daarbij hoort dat sturing kan plaatsvinden op de risico's en de afhankelijkheden. Een element hierin is dat het contract de flexibiliteit in de begroting niet teveel mag beperken.

Mogelijkheid tot opschaling:

Het regeerakkoord van 29 oktober 2012 schetst een perspectief voor de lange termijn op de (her)inrichting van de overheid in Nederland waarbij gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners worden gevormd. Schaalgrootte is daarbij echter geen doel op zichzelf; uitgangspunt is het uitvoeren van taken. Voor de korte termijn zijn ook andere concepten, zoals onze lijn om te komen tot de regiegemeente, effectief. De ontwikkeling tot regiegemeente hoeft een latere ambtelijke samenwerking of een eventuele gedwongen herindeling tot een grotere gemeente niet in de weg te staan.