

Discussienota

“Door de grens” - Toekomstperspectief gemeente Doesburg

Van college B&W gemeente Doesburg, aan gemeenteraad gemeente Doesburg – april 2024

Inleiding

Overall in het land denken kleine gemeenten openlijk na over hun bestuurlijke toekomst, vaak samen met- en gesteund door de provincie: Wijdmeren, Landsmeer, Oostzaan, Wormer en Waterland zijn maar een paar van de voorbeelden. Ook dichterbij zijn er volop bestuurlijke ontwikkelingen. Renkum heeft tot herindeling besloten, Brummen onderzoekt dit, in Duiven loopt een onderzoek en ook Westervoort beraadt zich ook op de toekomst.

Voor deze gemeenten is de balans tussen taken en middelen zo uit balans dat het eigen bestaansrecht ter discussie wordt gesteld. Op al die plekken wordt zelfstandigheid, met de bijhorende voordelen van een kleine gemeente, als groot goed beschouwd. Maar de nadelen wegen op dit moment zo zwaar dat juist in het belang van de inwoners andere keuzes worden overwogen.

Ook de raad van Doesburg is al langere tijd in gesprek over de toekomst en heeft nu het initiatief genomen om een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren. Bij de eerder uitgevoerde onderzoeken is bestuurlijke zelfstandigheid steeds het uitgangspunt geweest. Als college voelen we meer dan ooit de noodzaak niet langer de onvermijdelijke conclusie uit de weg te gaan: we redden het niet meer alleen. Met deze heldere conclusie geven we onze inwoners en medewerkers het perspectief dat ze verdienen.

Graag willen we met de raad een gezamenlijk pad naar deze stip op de horizon uitstippelen. Deze discussienota is bedoeld om dit samen aan te gaan.

Maatschappelijke opgaven steeds omvangrijker en complexer

Grote maatschappelijke opgaven liggen op het bord van de overheid en in het bijzonder van gemeenten. Armoede, kansenongelijkheid, woningbouw, energie en een veranderend klimaat. En dit alles in een tijd van verlies van vertrouwen in de overheid en een toenemende groep mensen die worstelt met hun bestaanszekerheid. Omdat gemeenten dicht bij de inwoners staan, hebben zij een belangrijke sleutel in handen. Om het vertrouwen van inwoners niet verder te schaden, moeten ze kunnen rekenen op een goede uitvoering: de gemeente moet wettelijke taken, zoals het uitgeven van paspoorten, uitkeringen en vergunningen, kunnen uitvoeren en doen wat verder nodig is voor het welzijn van de inwoners.

Ook in Doesburg. Hoe klein we ook zijn, onze problemen zijn groot. Sommige zelfs grootstedelijk van aard. Doesburg heeft in vergelijking met andere gemeenten relatief veel bijstandsgezinnen, gezondheidsproblemen, huishoudens met problematische schulden, een lager onderwijsniveau en jeugdcriminaliteit. Een kwart van onze inwoners is afhankelijk van één of meer sociale voorzieningen. Onze jeugd kampt meer dan gemiddeld met problemen. De tegenstellingen tussen arm en rijk zijn fors. Ons centrum, onze cultuurhistorische trots, trekt een zware wissel op de bewoners en op de gemeente als het gaat om behoud en toekomstbestendig maken.

De huidige opgaven voor Doesburg zijn dus fors en verwacht mag worden dat deze de komende jaren alleen nog maar toenemen in omvang en complexiteit.

Toch bleef Doesburg overeind, tot nu toe

Doesburg heeft het onder lastige omstandigheden de afgelopen 10 jaar elke keer nog voor elkaar gebokst om - ook in tijden van crises - zaken voor elkaar te krijgen. Of het nu gaat om de steun aan inwoners en ondernemers tijdens Corona of het uitkeren van energietoeslagen. Extra taken die erbij kwamen waar onze medewerkers de schouders onder zetten. De nabijheid van inwoners in een kleine gemeente geeft hun de energie; onze mensen kunnen en willen niet wegstijgen van onze inwoners en de stad waarin ze wonen.

Maar de grenzen zijn bereikt. Medewerkers geven aan dat de uitvoering van het collegeprogramma niet meer lukt en ook behoeften vanuit de gemeenteraad niet adequaat meer worden uitgevoerd. Onze bestuurlijke ambities liggen hoger dan de huidige capaciteit aankan, waardoor we niet de voortgang kunnen boeken die nodig is, bijvoorbeeld met het verkeerscirculatieplan en de routekaart Doesburg Energieneutraal. Ook de basisdienstverlening die we wettelijk moeten leveren, staat onder druk. Ambtelijk worden als voorbeelden genoemd dat de interne controle, reïntegratie bij werk en inkomen, invoering van de Omgevingswet, Wet Open Overheid, digitalisering bij het publieksbureau, beheer van de openbare ruimte en de uitvoering van opvang van vluchtelingen niet of niet goed (meer) lukken. Implementatie van nieuwe wetgeving is nauwelijks meer te doen, medewerkers zitten simpelweg te vol met werk.

Ook onze inwoners en ondernemers merken dat onze organisatie onder druk staat. Voor kwaliteit van beleid, participatie en deskundigheid geven ze ons een gemiddeld cijfer van “5+”¹.

Ons gebrek aan uitvoeringskracht betekent dat de historische binnenstad, het kroonjuweel van Doesburg, niet beheerd kan worden zoals nodig is. Er is geen geld en capaciteit voor erfgoedbeleid, kennis en kunde voor deskundige vergunningverlening ontbreken. Een andere kracht van Doesburg, het zelf uitvoering geven aan het sociaal domein, staat ook onder druk. Onze partners ervaren de gevolgen van verloop van medewerkers en het verlies van inhoudelijke expertise en ervaring. Zij geven aan dat ze zien dat het voor de gemeente steeds lastiger is om te leveren. Capaciteitsgebrek heeft gevolgen voor de kwaliteit van de ingezette zorg. Ook zien onze partners dat door oplopende werkdruk de nog wel aanwezige kennis en expertise niet altijd kan worden ingezet.

Zonder medewerkers geen gemeente

Onze taken en ambities zouden niet uitgevoerd kunnen worden zonder de tomeloze inzet van onze ruim 100 medewerkers die iedere dag weer de schouders eronder zetten. Daar moeten we zuinig op zijn. Medewerkers ervaren in hun dagelijkse contacten het afgenomen vertrouwen in de overheid en de polarisatie, die ook in Doesburg voelbaar is. Zij voelen de toenemende werkdruk door steeds nieuwe taken die vanuit Den Haag op ons afkomen, terwijl het tegelijk lastig is om daarvoor nieuwe

¹ Berenschot, 2021, Toekomstvisie Doesburg

collega's te werven. Als we die wel kunnen vinden dan ontbreekt het veelal aan de tijd voor overdracht en inwerken.

Doesburg heeft veel éénpitters in de organisatie. Die is daardoor extra kwetsbaar bij uitstroom of uitval van medewerkers. Dat geldt voor onze wettelijke basistaken, onze bedrijfsvoering en onze autonome taken. Veel van onze mensen zijn generalistisch van aard, terwijl de specifieke opgaven van Doesburg - sociaal domein, cultuurhistorie, gebrek aan ruimte, toerisme - juist om specialistische kennis en ervaring vragen. Ook voor medewerkers in de wettelijke basistaken en in de bedrijfsvoering is dit overigens steeds meer het geval. Samenwerkende partijen geven aan dat ze last hebben van het gebrek aan expertise en de vele wisselingen in het ambtelijk apparaat².

De omvang en het cultuurhistorisch karakter van Doesburg kunnen juist ook aanleiding zijn voor medewerkers om wél voor Doesburg te kiezen. We zien echter dat dit steeds minder het geval is: het ontbreken van gelijkgestemde collega's met wie je kunt sparren en het lagere salaris blijken steeds vaker een struikelblok.

De krapte op de arbeidsmarktkrapte is niet uniek voor Doesburg. Toch voelen we de problemen hier extra sterk. Als kleine gemeente kunnen we niet concurreren met de salarissen en loopbaanmogelijkheden van grotere gemeenten. En met alleen starters kunnen we de complexe opgaven niet aan; we hebben een goede mix van kennis en ervaring nodig. Bovendien merken we dat starters steeds korter bij ons in dienst blijven. Hierdoor bouwen we onvoldoende op en komt de continuïteit onder druk te staan.

Te vaak moeten we een beroep doen op inhuur. Dat leidt tot hogere kosten en verlies aan kennis en continuïteit. In een poging om concurrerend te blijven door marktconforme salarissen te bieden zijn de kosten van onze organisatie sowieso snel opgelopen. Die *ratrace* is niet veel langer vol te houden.

Onze krappe formatie betekent ook dat we onvoldoende kunnen investeren in samenwerking en bewonersparticipatie. Hoewel de formatie de afgelopen jaren iets is toegenomen, staat dit niet in verhouding tot de mate waarin het werk is toegenomen. Samenwerking en bewonersparticipatie zijn, mits goed georganiseerd, bewezen manieren om de uitvoeringskracht te versterken. Samenwerking en bewonersparticipatie is echter niet iets wat medewerkers er 'even bij kunnen doen': het vraagt kennis, kunde en tijd. Zonder dat blijft het gewenste resultaat uit en kan het zelfs leiden tot aanzienlijke bestuurlijke, reputatie- en financiële schade.

We merken dat de loyaliteit van onze mensen niet langer vanzelfsprekend is. Niet alleen starters maar ook ervaren collega's verlaten steeds vaker onze organisatie. Uit oogpunt van goed werkgeverschap is het niet langer verantwoord om nog langer op deze manier een beroep te blijven doen op onze mensen. Medewerkers roemen overigens wel de open sfeer en informele sfeer en stellen juist het krijgen van veel ruimte en vertrouwen als belangrijke factor om te blijven in Doesburg. Echter, de grote werkdruk zet ook dit onder druk.

² Berenschot, 2021, Toekomstvisie Doesburg

Overgeleverd aan 62 samenwerkingsverbanden

Zelfstandigheid is voor gemeenten een groot goed, ook al wordt de uitvoering van veel taken meer en meer door de rijksoverheid voorgeschreven. Voor taken die lokaal van groot belang zijn - zoals ruimtelijke ordening, economie en cultuur - is er juist veel beleidsruimte voor gemeenten. Zo kunnen die inspelen op de couleur locale en de lokale situatie.

Voor zowel de wettelijke taken in medebewind als de autonome taken geldt dat ze veelal dusdanig complex zijn dat ze niet of nauwelijks meer lokaal te organiseren zijn. Voor welke gemeente dan ook. Samenwerking met buurgemeenten en andere partners is dan ook onontkoombaar en een legitiem middel om tot uitvoering te komen. Samenwerking is echter ook notoir ingewikkeld. Zeker ook voor Doesburg.

Doesburg werkt samen in drie regio's: de Groene metropoolregio Arnhem-Nijmegen, de regio Achterhoek en subregio De Liemers. Op de belangrijke terreinen van veiligheid, gezondheid, het sociale domein en ook het fysiek domein, inclusief mobiliteit, wordt nauw samengewerkt in de metropoolregio Arnhem – Nijmegen. De samenwerking in de Achterhoek richt zich vooral op cultuur, historie, toerisme en ook basisonderwijs en aspecten van de zorg. Tot slot is ook de subregio de Liemers van belang. Voor een deel functioneert de subregio als een manier van belangenbehartiging in de Arnhemse regio. Gezien de ligging van Doesburg is het kijken naar verschillende kanten logisch. Het schaken op zoveel borden levert echter ook problemen op.

Doesburg heeft samenwerken steeds als instrument beschouwd én ingezet om zelfstandig te blijven. We participeren zo goed en zo kwaad als het kan in al deze samenwerkingsverbanden, maar als relatief kleine gemeente kunnen we niet de capaciteit en kwaliteit leveren die nodig is gezien de belangen voor (de inwoners en ondernemers van) Doesburg. Met de beperkte ambtelijke capaciteit lukt het Doesburg niet om de gemeente stevig te vertegenwoordigen in de veelheid van samenwerkingsverbanden. Het lukt ambtelijk niet om bestuurders goed in positie te brengen, met een goede voorbereiding van regionaal overleg. Onze grote(re) bureaus zijn beter in staat vanwege de kennis en capaciteit in hun organisatie. Zo worden we ongemerkt overgeleverd aan hun wensen. Op deze manier brengt samenwerking met zich mee dat de taken - en niet alleen voor het gevoel - meer op afstand komen. Er is uiteindelijk geen sprake meer van zelf aan het stuur zitten.

Er is geen precies omslagpunt aan te geven waarop een gemeente te afhankelijk is geworden van samenwerking met andere gemeenten. Als we als Doesburg niet meer kunnen bijdragen aan samenwerking en daardoor steeds meer de grip verliezen, dan staat het paard inmiddels achter de wagen. We veronderstelden dat we met samenwerken de oplossing in handen hadden, maar we hebben er een 'schijn-zelfstandigheid' mee gerealiseerd.

Na een periode van populariteit zien we het aantal ambtelijke fusies van Nederlandse gemeenten in hoog tempo afnemen. Uit evaluaties komt naar voren dat gelijkwaardigheid van de deelnemers en/of een perspectief op bestuurlijke herindeling belangrijke succesfactoren zijn. In geval van Doesburg ontbreekt het aan gelijkwaardige partners en het perspectief op herindeling. Eerder concludeerde adviesbureau TwynstraGudde dat het gastheermodel geen reële optie is voor Doesburg.

Noodzakelijke bezuinigingen ondergraven voorzieningenniveau

Net als het gros van de gemeenten is Doesburg genooddaakt om stevige financiële maatregelen te treffen om de begroting voor de komende jaren sluitend te krijgen. Een zelfstandig Doesburg vraagt daar bovenop extra investeringen om de uitvoeringskracht van de gemeentelijke organisatie op peil te brengen. Gelet op onze positie zullen we een deel van de taken moeten inkopen, met bijbehorende kosten. Om deze extra kosten en tegenvallers op te vangen zullen we - naast extra inkomsten genereren - flink moeten bezuinigen. Op zaken die voor Doesburg zo belangrijk zijn: accommodaties, onderhoud, subsidies voor onze verenigingen, sociaal domein en toerisme. Los van de vraag of we de begroting überhaupt mee in balans krijgen, is vooral de vraag of behoud van zelfstandigheid op deze manier wel in het belang van de Doesburgers is.

Den Haag en Arnhem gaan onze problemen niet oplossen

Geluiden vanuit de VNG zijn momenteel dat het eerder erger dan beter wordt dan de nu al bekende bezuinigingen vanaf 2026. Maar zelfs als het mee zou vallen, als er reparatie van het tekort aan middelen voor de decentralisaties plaats zou vinden, dan nog zou ons voornaamste probleem blijven bestaan: wij kunnen de taken ambtelijk gezien niet meer voldoende uitvoeren. Onze opgaven blijven onverminderd groot, onze positie op de arbeidsmarkt zal eerder verder verslechteren dan verbeteren. Bovendien zullen naar verwachting nog meer nieuwe taken richting gemeenten gaan. Het is reëel om te verwachten dat dit gepaard zal gaan met vergelijkbare personele en financiële problemen als waar we nu al tegenaan lopen.

Wanneer we wettelijke taken niet goed uitvoeren, kan de provincie Gelderland die taak overnemen. Als we over langere tijd grote financiële tekorten op de begroting hebben, dan zouden we een beroep kunnen doen op de zogenoemde Artikel 12-status. Die situatie betekent echter een gedeeltelijk verlies aan (financiële) zelfstandigheid. Ook zal sprake zijn van verder verlies van aantrekkelijkheid als werkgever. Kortom, van de regen in de drup.

De weg vooruit: onze inwoners verdienen beter

De beperkte omvang van de ambtelijke organisatie betekent dat we onvoldoende kwaliteit kunnen leveren, mede ingegeven door de grote versnippering van taken over samenwerkingsverbanden. De hoge externe inhuur speelt ons parten, met impact op de continuïteit en kwaliteit in de organisatie. Het verloop in de organisatie is niet meer verantwoord op te vangen, in een al krappe arbeidsmarkt, en de beperkte kansen op talentontwikkeling. Het zijn stuk voor stuk risicofactoren voor de continuïteit van de uitvoeringskracht van Doesburg. Het zijn ook problemen die door “meer geld” of “meer fte” niet opgelost zijn. En daar komt dan boven op het vooruitzicht van afbraak van voorzieningen voor onze inwoners, omdat we gedwongen worden om te bezuinigen. We zien geen tekenen van herstel op afzienbare termijn. Integendeel, de verwachting is dat de situatie eerder zal verslechteren. Daarmee verdwijnt dus elk perspectief.

Om verdere afbraak van onze mooie stad en onze goede voorzieningen te voorkomen hebben we een duidelijke stip op de horizon nodig. Investeren in eigen kracht, regionale samenwerking en gastheermodel bleken onvoldoende soelaas te bieden. Alle tijd die we nog verder laten verstrijken gaat ten koste van dienstverlening en voorziening, en aan veerkracht en perspectief.

Dan resteert nog die laatste optie: het samengaan met één of meer andere gemeenten. We kunnen het ons niet permitteren om langer te wachten met passend reageren op onze uitdagingen. In het belang van onze inwoners, ondernemers, partners in de stad en medewerkers van de gemeente Doesburg.



Foto: www.freepik.com

Gebruikte bronnen:

- Korsten, A., 2017, Ambtelijke fusies 15 jaar na introductie van het concept, overzicht van 45 pogingen om te komen tot ambtelijke fusie van gemeenten;
- Berenschot, 2021, Toekomstvisie Doesburg;
- BMC, 2021, Scenario voor een toekomstbestendige ambtelijke organisatie Doesburg;
- TwijnstraGudde, 2023, Verkenning gastheermodel, Rapportage in opdracht van gemeente Doesburg.