Voortgangsrapportage

Inzicht in de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie



Versie 1.1
4 mei 2021
Registratienummer: 201507136

Inhoud

1. Inleiding 3
2. Terugblik 4
2.1 Voorgeschiedenis 4
2.2 Uitgangspunten 4
2.3 Start van de organisatie 5
3. Voortgang 7
3.1 Dienstverlening klanten 7
3.2 Interne ontwikkelingen 9
3.3 Financiën 12
4. Conclusie en vooruitblik 15
Bijlagen 18
a. Enquête raadsleden 18
b. Waar staat je gemeente 18
c. MKB-vriendelijkste gemeente 18

1. Inleiding

Op 6 juli 2016 hebben de gemeenteraden van Duiven en Westervoort besloten tot een ambtelijke fusie tussen de organisaties van Duiven en Westervoort. De ambtelijke werkorganisatie 1Stroom is daarop op 1 januari 2018 van start gegaan.

In de organisatie wordt gewerkt vanuit de kaders, randvoorwaarden en uitgangspunten die bij de start zijn vastgesteld. Om de beoogde doelen te bereiken, is tijd nodig. Bij de start van de ambtelijke organisatie is aangegeven dat na vijf jaar de dienstverlening aan inwoners is verbeterd, de kwaliteit is toegenomen en de kosten lager of gelijk zijn.

Nu 1Stroom drie jaar onderweg is, is het tijd voor een tussentijdse stand van zaken. Met deze voortgangsrapportage wordt de balans opgemaakt en wordt u nader geïnformeerd over de stand van zaken van de ambtelijke fusie en de beoogde doelen. Dit sluit aan bij de ‘notitie aanpak raadskader 2 kwaliteit van dienstverlening’ zoals vastgesteld in februari 2017.

2. Terugblik

2.1 Voorgeschiedenis

De gemeente wordt steeds meer als ‘eerste overheid’ gezien. Het is de overheid die het dichtst bij de inwoners staat en overzicht heeft over wat er lokaal gebeurt. De gemeente is hierdoor bij uitstek geschikt om inwoners te helpen hun problemen op te lossen en daarbij beleidsinstrumenten en beleidsvelden met elkaar te verbinden. Die nabijheid tot inwoners vraagt om een passende relatie, die aansluit bij de huidige maatschappij waarin inwoners meer zeggenschap willen. Samenwerking, maatwerk en naar de inwoners toe gaan, heeft een veranderende werkwijze van de gemeente tot gevolg.

Mede vanuit dit gedachtegoed komen er vanaf 2015 verschillende nieuwe taken naar de gemeenten (decentralisaties). Deze nieuwe taken vragen veel van gemeentelijke organisaties, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht. Ook de financiële en inhoudelijke risico’s die deze taken met zich meebrengen zijn aanzienlijk. Het takenpakket van de gemeente vraagt nog meer dan vroeger om organisaties die berekend zijn op hun taak.

De toenemende taken en de veranderende rol van de overheid waren voor de gemeenten Duiven en Westervoort aanleiding om een verdergaande samenwerking te onderzoeken. De uitkomst van dit onderzoek heeft er toe geleid dat beide gemeenteraden kozen voor bestuurlijke nabijheid en versterking van ambtelijke kracht door het uitbreiden van de samenwerking. Hiervoor werd de ambtelijke fusieorganisatie 1Stroom opgericht.

2.2 Uitgangspunten

De gemeenten Duiven en Westervoort hebben met de werkorganisatie 1Stroom vijf, met elkaar samenhangende, doelstellingen voor ogen:

- Robuuste organisatie (minder kwetsbaar);
- Flexibele organisatie om twee zelfstandige gemeenten te bedienen en om mee te bewegen met veranderde taken en rollen van de overheid (kracht);
- Optimale dienstverlening aan inwoners, organisaties en bedrijven alsook aan de raden en de colleges (kwaliteit);
- Interessant loopbaanperspectief voor medewerkers en een organisatie die door zijn robuustheid in staat is om strategische kansen te benutten (kansen);
- Niet duurdere en zo mogelijk goedkopere organisatievorm dan de voormalige organisaties gezamenlijk (kosten).

Bij de keuze voor de ambtelijke fusie Duiven Westervoort zijn er door de gemeenteraden formele kaders vastgesteld. In onderstaand overzicht zijn deze kaders weer gegeven.

Door beide gemeenteraden zijn op 31 mei 2016 de kaders voor de ambtelijke fusie Duiven Westervoort als volgt vast gesteld:

1. Leidend in de ambtelijke fusie is het verminderen van de kwetsbaarheid en verhogen van de kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuur. Daarnaast zal de minimale besparing op de gezamenlijke kosten van de ambtelijke organisaties (inclusief inhuur externen), netto ten minste 3% moeten zijn ten opzichte van de huidige gezamenlijke kosten. Dit resultaat moet behaald zijn binnen 4 jaar na de start van de ambtelijke fusie.
2. De nieuwe ambtelijke organisatie moet leiden tot een hogere kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuur. Tijdige levering aan de verschillende klanten wordt gegarandeerd. De hogere kwaliteit moet blijken uit een deugdelijk tevredenheidsonderzoek onder de inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuur over de dienstverlening. Dit onderzoek wordt twee en vier jaar na de start van de ambtelijke fusie uitgevoerd. De resultaten van deze metingen worden afgezet tegen een nulmeting die gehouden wordt voordat de ambtelijke fusie van start gaat. De opzet van de nulmeting wordt vooraf met de raden besproken.
3. De Colleges informeren de gemeenteraden tijdig en volledig over de te verwachten frictiekosten en financiële en andere risico's van de ambtelijke fusie. Deze informatie wordt steeds afgezet tegen een prognose van de frictiekosten en financiële en andere risico's zoals die voorafgaand aan het besluit tot ambtelijke fusie aan de raden wordt verstrekt.
4. Er moet een lange-termijn-planning komen waarin zowel gezamenlijke als gemeente-specifieke beleidsvoorstellen opgenomen zijn.
5. De vergaderdata, formats van de voorstellen en vergaderstukken voor de gemeenteraden en raadscommissies van beide gemeenten dienen op elkaar te worden afgestemd en uniform te worden. Beoogd wordt waar mogelijk gelijktijdige behandeling van gezamenlijke beleidsvoorstellen.
6. Voor beide gemeenten wordt maatwerk geleverd. Beide raden laten gezamenlijke kansen niet onbenut, maar respecteren de verschillen die er zijn. De raden hebben enkele keren per jaar een gezamenlijke thematische bijeenkomst. Minimaal één bijeenkomst per jaar gaat over de inhoudelijke bestuurlijke agenda en het proces en werkwijze van de ambtelijke fusie.
7. Beide colleges treden waar mogelijk samen naar buiten in het bestuurlijk netwerk en geven daarmee invulling aan het versterken van de positie van Duiven/Westervoort in het bestuurlijk netwerk van beide gemeenten.
8. Na de fusie verlenen we de primaire dienstverlening aan inwoners lokaal in twee gemeentehuizen.

In aanvulling op en in lijn met deze doelstellingen heeft 1Stroom een missie en visie geformuleerd. In de missie is de stip op de horizon beschreven:

'Een veerkrachtige organisatie middenin een vitale samenleving'

Op basis hiervan is in de visie vastgelegd waar 1Stroom voor staat:

'Wij zijn een betrouwbare en betrokken partner die bijdraagt aan een samenleving waarin het goed leven en werken is. Wij ondersteunen mensen bij het nemen van verantwoordelijkheid voor hun welbevinden. Met gebundelde energie, kennis én plezier vinden we oplossingen voor de uitdagende vraagstukken van de twee gemeentebesturen waarvoor wij werken.'

Deze missie en visie zijn vertaald in de strategische, tactische en operationele doelstellingen van de organisatie.

2.3 Start van de organisatie

Op 1 januari 2018 is 1Stroom gestart. Een start die kan worden gekenmerkt als lastig. Twee organisaties met hun eigen kenmerken moesten samensmelten tot een nieuwe organisatie. Bij de nieuwe organisatievorm moest afscheid genomen worden van allerlei zaken die vertrouwd en vanzelfsprekend waren. Anders georganiseerd, nieuwe systemen, werken op meerdere locaties en werken voor twee besturen met beiden een eigen bestuursstijl. Hier kwam bovenop dat de inrichting en doorontwikkeling van 1Stroom moest plaatsvinden in een omgeving waarbij het reguliere werk doorgang vond. Er werd gebouwd terwijl de winkel open bleef.

De eerste jaren is er op ingezet om de basis in te richten en op orde te krijgen. Voorbeelden hiervan zijn de verbetering van de primaire en secundaire processen en het versterken van de samenwerking tussen colleges en ambtelijke organisatie. Het jaar 2020 kenmerkte zich in het verder professionaliseren van 1Stroom. Dit wordt in 2021 doorgezet met de voorgenomen doorontwikkeling van de organisatie.

Doorontwikkeling van de organisatie

Nu 1Stroom drie jaar draait, is duidelijk dat een aantal punten verbetering behoeft om de stip op de horizon: 'een veerkrachtige organisatie middenin een vitale samenleving', te bereiken. In 2020 heeft het algemeen bestuur besloten een volgende stap te zetten in de ontwikkeling van 1Stroom waarbij de bestaande en waardevolle uitgangspunten uit de missie, visie en sturingsfilosofie behouden blijven. De organisatie wordt doorontwikkeld met behoud van het goede.

Om verdere verbetering mogelijk te maken wordt gestart met het aanpassen van de organisatiestructuur. De structuurwijziging draagt bij aan een transparante en duidelijke aansturing van de organisatie. In de directie wordt door de aanstelling van een algemeen directeur een eenduidig aanspreekpunt voor het functioneren van 1Stroom geborgd. Met de aanstelling van twee gemeentesecretarissen/adjunct-directeuren is er een directe verbinding tussen bestuur en organisatie, wat de bestuurlijke ambities borgt. De harmonisatie van de tweede managementlaag, als vernieuwd en krachtig aanspreekpunt voor de twee besturen, maakt een professioneel bestuurlijk-ambtelijk samenspel en een betere responsiviteit van de organisatie mogelijk.

Op basis hiervan wordt daarna verder gewerkt aan de doorontwikkeling van cultuur en de ontwikkeling van medewerkers. De wijziging van het organisatiemodel dient daarbij als 'versneller' in het versterken van de samenhang tussen de kernwaarden, besturingsfilosofie en organisatiecultuur.

Voor nadere verdieping van deze ontwikkeling wordt verwezen naar de Informatiebrief van 4 januari 2021 over de doorontwikkeling van 1Stroom.

3. Voortgang

Om de voortgang van de ambtelijke organisatie in beeld te brengen is deze vanuit drie invalshoeken bekeken. Ten eerste wordt gekeken naar hoe inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening ervaren. Vervolgens wordt ingegaan op wat de eigenaren en opdrachtgevers van de gemeenschappelijke regeling 1Stroom vinden. Hiervoor zijn de colleges en gemeenteraden bevraagd. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de ervaringen vanuit de organisatie. Tot slot zal de financiële doorvertaling worden belicht.

Zoals in de inleiding aangegeven is het doel om na vijf jaar 1Stroom een verbetering van de dienstverlening te realiseren. Om de voortgang te monitoren zou na twee jaar een stand van zaken worden gegeven. Hiervoor zijn eind 2019 en begin 2020 dan ook de eerste onderzoeken gestart. De uitbraak van COVID-19 en de bijbehorende effecten op de maatschappij hebben in eerste instantie geleid tot uitstel. Echter nu de restricties aanhouden is er voor gekozen om waar mogelijk aanvullend onderzoek te doen en hiervan een voortgangsrapportage op te stellen. De reeds beschikbare gegevens uit 2020 en de gegevens van begin 2021 worden gecombineerd om een volledig beeld te krijgen. Over 2 jaar in 2023, wanneer 1Stroom 5 jaar bestaat, zal de meting opnieuw worden uitgevoerd.

3.1 Dienstverlening klanten

Een belangrijk doel van de ambtelijke fusie tussen Duiven en Westervoort is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Om de kwaliteit te meten worden door de tijd heen onderzoeken uitgevoerd, om in 2023 een degelijk inzicht te kunnen bieden. In 2017 is een 0-meting gedaan, deze is eind 2019 met een 2-meting herhaald. Onderstaand wordt op de drie pijlers geschetst waar 1Stroom staat in haar dienstverlening ten opzichte van de start.

Inwoners

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten bundelt, bewerkt en presenteert op het platform waarstaatjegemeente.nl cijfers en data over alle Nederlandse gemeenten op belangrijke beleidsterreinen. In 2017 is besloten om de resultaten van de burgerpeiling ‘Waar staat je gemeente’ te gebruiken om inzichtelijk te maken hoe de inwoners van Duiven Westervoort de kwaliteit van de dienstverlening ervaren. De burgerpeiling van 2019 is gebruikt ten behoeve van de vervolgmeting.

	Duiven		Westervoort	
	2017	2019	2017	2019
Totaal woon- en leefklimaat	6,7	6,9	6,6	6,8
Totaal relatie inwoner-gemeente	6,0	6,4	6,1	6,3
Totaal gemeentelijke dienstverlening	6,8	6,9	6,7	6,9
Totaal zorg en welzijn	6,5	6,7	6,6	6,6
Totaaloordeel alle inspanningen	6,7	6,9	6,6	6,8

Op alle onderdelen wordt de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoner door de inwoners van Duiven en Westervoort (1 gelijk gebleven) hoger gewaardeerd. De grootste toename is te zien op het onderdeel relatie inwoner-gemeente. Hier scoort Duiven 0,4 hoger en Westervoort 0,2. Dit resultaat is onder andere het gevolg van de opzet van een professioneel centraal klantcontactcentrum en door meer in te zetten op participatie van inwoners. Beide gemeenten scoren in het totaaloordeel met een stijging van 0,2 aanzienlijk hoger. Ten opzichte van het gemiddelde van de categorie gemeenten ≤ 25.000 inwoners (een 6,7) scoren beide gemeenten ook hoger.

Maatschappelijke organisaties

In oktober 2017 is voor de 0-meting bij beide gemeenten een rondetafelgesprek gehouden tussen maatschappelijke organisaties en de burgemeester. Bij dit gesprek waren zorgpartners, scholen, dorps/wijkraden en jongerenraad, schutterij- en sportverenigingen aanwezig.

In Duiven werd de leefbaarheid als positief beoordeeld, en is er aandacht voor kwetsbare groepen. Een kwetsbare groep ouderen vraagt wel aandacht. Er wordt een open houding van de gemeente ervaren. De dienstverlening wordt dan ook positief beoordeeld. De bereikbaarheid van ambtenaren en het verder ontwikkelen van het stimuleringsbeleid zijn aandachtspunten. De openbare ruimte wordt gewaardeerd, er is wel meer aandacht voor groen gewenst. De veiligheid in Duiven wordt gezien als goed. Het belang van goede openbare verlichting werd als aandachtspunt genoemd.

De leefbaarheid in Westervoort werd ook als positief benoemd, al is aandacht nodig om een verdere tweedeling tussen kansrijke en kansarme inwoners te voorkomen. De bereikbaarheid en de dienstverlening van de gemeente is positief, de lijnen zijn kort. De samenwerking met het maatschappelijk middenveld is goed. Er is waardering voor de inzet op het gebied van openbare ruimte en groen. Een aanbeveling is het terug melden van meldingen openbare ruimte. Door de organisaties wordt aangegeven dat Westervoort als veilig wordt ervaren. Er zijn zorgen over de toename van mensen met een psychiatrische achtergrond in de wijk.

Ten behoeve van de 2-meting was gepland om dit rondetafelgesprek eind 2019, begin 2020 te herhalen. Het rondetafelgesprek had nog niet plaatsgevonden op het moment van ingaan van de restricties als gevolg van de COVID-19 pandemie. Vanwege de sterke weerslag die COVID-19 heeft op de maatschappelijke organisaties, is er voor gekozen dit niet in 2020 te laten plaatsvinden. De maatschappelijke organisaties zouden hier onevenredig mee belast worden. Hierdoor kan geen vergelijkbaar inzicht in de ervaren dienstverlening ten opzichte van de 0-meting worden verkregen. In algemene zin kan worden gezegd dat het contact tussen gemeente en het maatschappelijk middenveld waar nodig intensief is. De dialoog verloopt over het algemeen positief. De vele effecten van de maatregelen in het kader van COVID-19 hebben natuurlijk ook zijn impact op de organisaties. Naast de blijvende reguliere contacten zullen bij de volgende meting de maatschappelijke organisaties weer worden bevraagd in een uitgebreid rondetafelgesprek.

Ondernemers

Om de dienstverlening aan ondernemers te toetsen is bij de 0-meting besloten om gebruik te maken van het rapport ‘MKB-vriendelijkste gemeente’. Dit onderzoek met benchmark verschijnt iedere twee jaar na een uitvraag van onderzoeksbureau Lexnova en MKB-Nederland. Het onderzoek geeft inzicht in het lokale ondernemersklimaat van gemeenten. Voor de 0-meting is gebruik gemaakt van de gegevens van het onderzoek 2016/2017. Over 2018/2019 is eveneens een meting verricht Momenteel loopt het onderzoek voor 2020/2021, hieraan is niet deelgenomen omdat de gegevens nog niet beschikbaar zouden zijn voor deze voortgangsrapportage en vanuit kostenoverweging. In onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven die op verslagdatum bekend zijn.

	Duiven		Westervoort		Gelderland (gem)	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Tevredenheid ondernemers	7,2	7,0	4,5	6,4	6,4	6,6
Communicatie en beleid*	2,9	2,4	1,2	1,8	2,1	1,8
Prijs/kwaliteit gemeentelijke lasten	7,0	6,8	4,8	5,9	6,2	6,2
Positie imago gemeente	nb	8e plek	nb	34e plek	nb	50 totaal
Positie ranglijst Gelderse gemeenten	4e plek	5e plek	49e plek	32e plek	54 totaal	50 totaal

*Score op een schaal van 1 tot 4

De ervaren kwaliteit van de dienstverlening aan ondernemers is in Duiven in 2019 iets gedaald ten opzichte van 2017. Alle cijfers blijven ruim boven het gemiddelde van alle gemeenten in Gelderland. Dit blijkt ook uit de zeer respectabele 5e positie op de ranglijst van alle 50 Gelderse gemeenten.

In Westervoort hebben ondernemers juist een flinke toename van de kwaliteit van de dienstverlening ervaren. De tevredenheid is toegenomen van een ruime onvoldoende (4,5) naar een goede voldoende (6,4). Dit is ook terug te zien in de sterk verbeterde positie op de ranglijst naar plek 32.

3.2 Interne ontwikkelingen

De ambtelijke organisatie 1Stroom is een gemeenschappelijke regeling (GR) met een 'eigen' dagelijks bestuur (DB) en algemeen bestuur (AB). Dit is gelijk aan andere gemeenschappelijke regelingen zoals de ODRA of VGGM. Het DB wordt gevormd door een afvaardiging van de colleges van B&W van Duiven en Westervoort. Het AB bestaat uit alle burgemeesters en wethouders van beide gemeenten. In de dagelijkse praktijk wordt veel samengewerkt volgens de gemeentelijke structuren met de colleges van B&W van Duiven en Westervoort. Voor de besturen en ambtenaren een complexe situatie waarbij de drie entiteiten; de GR 1Stroom, Duiven en Westervoort in verschillende vormen en belangen door elkaar lopen. De relatie met de gemeenteraad van beide gemeenten is, mede vanuit het dualisme, gebaseerd op informeren en dienstverlening. Tussen het bestuur 1Stroom en college en ambtenaren is er sprake van een samenwerkingsrelatie. Inzicht in de ontwikkelingen bij raden, besturen en ambtelijke organisatie zijn van belang om inzicht te krijgen in de voortgang.

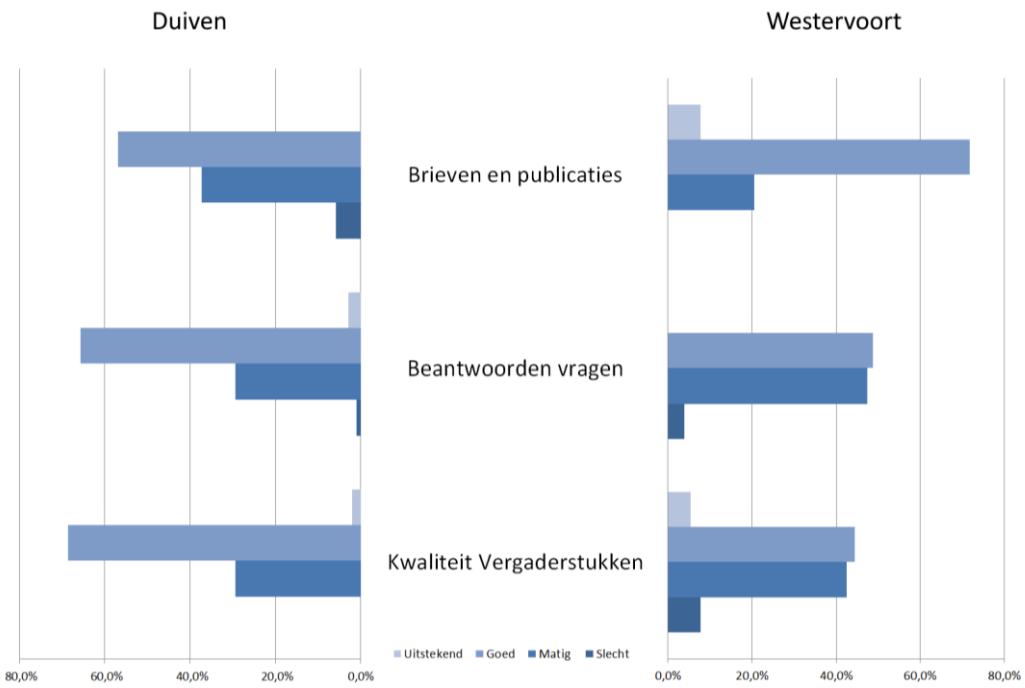
Gemeenteraden

In oktober 2017 is de 0-meting onder raadsleden gehouden. In februari 2021 is een vervolgmeting uitgevoerd. Hierbij wordt opgemerkt dat, in verband met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018, de samenstelling van de groep die de enquête heeft ingevuld is veranderd.

	Duiven		Westervoort	
	2017	2021	2017	2021
Kwaliteit dienstverlening	7,3	6,8	7,1	5,6
Waardering persoonlijke contacten	7,7	7,4	7,3	6,7

De gemeenteraadsleden ervaren in 2021 een duidelijk mindere kwaliteit vanuit de ambtelijke organisatie dan dat in 2017, toen de gemeenten nog zelfstandig waren, het geval was. In Duiven wordt er een lichte daling in de kwaliteit en de waardering van de persoonlijke contacten gevoeld. In Westervoort wordt er een sterkere daling gevoeld, vooral op de kwaliteit van de dienstverlening aan de gemeenteraad. Deze wordt nog net als voldoende ervaren.

In de enquête is gespecificeerd naar de onderwerpen brieven en publicaties (extern), het beantwoorden van vragen aan de raad en de kwaliteit van de vergaderstukken. De uitkomsten daarvan, zijn weergegeven in onderstaande grafiek en sluiten aan bij de voorgaande cijfers over 2021. In Duiven worden deze drie onderdelen door het grootste aandeel raadsleden als goed gekwalificeerd, en door circa een kwart van de raadsleden als matig. In Westervoort worden de brieven en publicaties als goed gezien, maar wordt de beantwoording van vragen en de kwaliteit van raadsstukken door ongeveer evenveel raadsleden met goed als met matig beoordeeld.



In Duiven wordt toegelicht dat de raadsstukken in de basis van voldoende kwaliteit zijn, maar dat het taalgebruik eenvoudiger en minder ambtelijk moet. Vragen worden door de ambtelijke organisatie niet altijd tijdig en/of inhoudelijk goed beantwoord. Een ander aandachtspunt is dat raadsleden bij de ambtenaren van 1Stroom graag meer betrokkenheid en binding met de gemeente zouden zien.

In Westervoort worden taalfouten, het niet weergeven van wijzigingen in tabellen en het niet naleven van afgesproken planningen vaak genoemd. Aandachtspunt is dat ambtenaren zich beter moeten inleven in de inwoners en zich pro-actiever moeten opstellen naar de inwoners toe.

Uit bovenstaande valt op te maken dat de ambtelijke fusie voor de raden nog weinig positieve ervaringen heeft opgeleverd. De raden ervaren een slechtere kwaliteit en afnemende dienstverlening.

Colleges van B&W

In februari 2021 zijn gesprekken gevoerd met de burgemeesters en wethouders van de gemeenten Duiven en Westervoort. In deze gesprekken hebben de collegeleden aangegeven hoe zij de ontwikkeling van 1Stroom zien in relatie tot de beoogde doelen van de fusieorganisatie. Hieronder worden de belangrijkste hoofdlijnen van de gesprekken weergegeven.

1Stroom is over het algemeen een robuuste organisatie. De kwetsbaarheid is ten opzichte van de zelfstandige gemeenten zichtbaar verbeterd. Op enkele afdelingen is er nog steeds sprake van kwetsbaarheid, door een minimale bezetting maar hogere workload. Erkend wordt dat dit veel flexibiliteit van de medewerkers vraagt. De medewerkers van 1Stroom werken namelijk voor negen verschillende bestuurders. De wendbaarheid van medewerkers om in dit krachtenveld te werken blijft een aandachtspunt. Het bestuurlijk-ambtelijk samenspel maakt stappen, maar kan nog beter.

De eerste twee jaar na de fusie waren de bestuurders ontevreden over de ambtelijke organisatie. Er was veel onduidelijkheid in processen en samenwerking. Met name op het gebied van financiële beheersing waren zaken niet op orde. Door de tijd is dit verbeterd, in 2020 was er meer tevredenheid. De samenwerking tussen de twee gemeenten kan in het grotere geheel gezien nog beter. Communicatie is hierin een belangrijke factor. Op sommige afdelingen is deze stap al goed gemaakt. Daar loopt de samenwerking en communicatie goed.

De strategische positie van beide gemeentes binnen de regio is sinds de start van 1Stroom gelijk gebleven. Waar nodig wordt ingezet op regionale samenwerking, hoewel ook nu niet overal bij wordt aangesloten. Bestuurders geven aan dat zij goed worden ondersteund in hun regionale portefeuille. De kansen binnen het regionale netwerk liggen meer in de Liemers dan in Regio Arnhem/Nijmegen. De belangen daar zijn minder direct van invloed op de inwoners van Duiven en Westervoort, bovendien is het in die context moeilijk om zaken voor elkaar te krijgen. In de Liemers wordt hierin meer effect gezien en worden meer kansen benut. Het heeft dan ook de bestuurlijke voorkeur om in deze samenwerkingen te investeren. De strategische positionering van beide gemeenten kan ambtelijk nog beter worden ondersteund. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn door op basis van één gezamenlijk ambtelijk advies gezamenlijk op te trekken zodat één vuist in de regio wordt gemaakt.

Over het algemeen is de inhoudelijke ondersteuning vanuit de ambtenaren goed. Bestuurders geven aan, dat zij binnen hun vakgebied over het algemeen mogen werken met bekwame medewerkers met veel kennis. De kwaliteit van de dienstverlening naar inwoners is het grootste belang. De verwachting is dat de kwaliteit nog verder verbeterd kan worden nu de integratie na de fusie aan het verbeteren is. Daarbij wordt vooral gedacht aan de interne kwaliteit. Zo is merkbaar dat de complexiteit van raads- en collegevoorstellen toeneemt terwijl/waardoor de kwaliteit onder druk staat. Meer aandacht en zorgvuldigheid in de uitwerking van deze documenten is gewenst, waardoor het algemeen ervaren kwaliteitsniveau zal toenemen.

De grootste zorg ziet op de financiële kant en de consistentie in kwaliteit. Zeker de eerste jaren waren hier veel zorgen over. Veel zaken worden op hoog niveau uitgevoerd, maar sommige zaken ook onvoldoende. De verschillen kunnen groot zijn. Daarnaast moet er een duurzame werkwijze gevonden worden om de soms verschillende bestuurlijke wensen te accommoderen. Bij de vorming van 1Stroom is uitgegaan van beleidsharmonisatie waar mogelijk en couleur locale wanneer gewenst. Hierop is de organisatie geënt. In de praktijk blijkt dat de bestuurlijke ambities vaker van elkaar afwijken dan voorzien, waardoor minder generiek kan worden gewerkt. Dit heeft zijn weerslag op de hoeveelheid werk en daarmee op de financiën.

Concluderend wordt bezien dat de kwaliteit en samenwerking de goede kant op gaat maar nog verder verbeterd kan worden. De strategische en financiële kant vragen verdere ontwikkeling. Er wordt vertrouwen uitgesproken dat 1Stroom op de goede weg is naar een goede en veerkrachtige organisatie.

Ambtelijke organisatie

Om de robuustheid van de organisatie te versterken is de afgelopen jaren op basis van bevindingen bijgestuurd. Zo zijn teams gewijzigd, is een extra directeur voor 1Stroom toegevoegd aan de directie en zijn bijstellingen doorgevoerd in processen en systemen. In 2020 is geconcludeerd dat een stevig sturend management nodig is om de organisatie en de groei van mensen in de organisatie verder te brengen. In 2021 wordt dit managementteam gevormd met als doel om de ambtelijke organisatie op alle doelstellingen verder te ontwikkelen. Hiervoor wordt een nieuwe organisatiestructuur ingevoerd.

Met het strategisch HRM-beleid van 1Stroom wordt gefocust op de juiste kwaliteit van mensen en voldoende medewerkers voor de uitvoering van de taken en het bereiken van de organisatiedoelen. Door focus op de taakuitvoering en integratie van processen was niet altijd voldoende tijd beschikbaar voor de ontwikkeling van medewerkers. Nu 1Stroom een steeds betere bedrijfsvoering krijgt biedt dit mogelijkheden voor de ontwikkeling van de organisatie. Dat de organisatie steeds sterker staat en zich de goede kant op ontwikkelt blijkt ook uit de cijfers van het ziekteverzuim. Waar het ziekteverzuim in 2018 en 2019 nog op 7,51% respectievelijk 7,25% lag, is dit in 2020 gedaald naar 3,62%. Met de organisatiewijziging in 2021 wordt de mogelijkheid gecreëerd om verder door te bouwen aan de cultuur en kwaliteit van de organisatie. Het verder uitbouwen van het strategisch

HRM-beleid, bijvoorbeeld met een strategische personeelsplanning en talentschouw. waarbij gericht gekeken wordt waarop geïnvesteerd moet worden in de organisatie en voor specifieke medewerkers, kan hiervoor een middel zijn.

Een ambtelijke fusie vraagt om een evenwicht tussen beleidsharmonisatie, wat bijdraagt aan de doelen met betrekking tot efficiëntie, balans in financiën en couleur locale, wat de zelfstandigheid van de gemeenten benadrukt. Op dit moment wordt voor beide gemeenten veel maatwerk geleverd. De mate waarin dit gebeurt is anders dan door de ambtelijke organisatie was verwacht. Hierdoor ontstaat frictie op de beschikbare capaciteit. Medewerkers geven aan dat zij hierdoor moeilijker hun werk kunnen doen. Zowel inhoudelijk als capacitair moet steeds worden geschakeld tussen de twee opdrachtgevers. Medewerkers geven aan dat zij nu soms afwegingen moeten maken tussen Duiven en Westervoort, terwijl dit door een goede bestuurlijke dialoog voorkomen kan worden.

Uit het bovenstaande valt op te maken dat de ambtelijke organisatie steeds robuuster wordt en meer ruimte krijgt om zich te richten op het ontwikkelen van medewerkers. Inhoudelijke en capacitaire vraagstukken blijven een aandachtspunt.

3.3 Financiën

Een uitgangspunt bij de start van 1Stroom was om te komen tot een organisatie die niet duurder en zo mogelijk goedkoper is dan de gezamenlijke kosten van de voormalige organisaties Duiven en Westervoort. Bij de start van de 1Stroom is een taakstelling meegegeven van minimaal netto 3% ten opzichte van de ingebrachte gezamenlijke kosten van beide gemeenten. Dit resultaat moet behaald zijn uiterlijk 4 jaar na de start van de ambtelijke fusie. De initiële taakstelling bedroeg € 1 mln. Hiervan is afgesproken dat dit moet resulteren in een netto besparing van € 600k in 2021 en dat € 400k terugvloeit naar 1Stroom voor kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidsreductie. In 2020 is tot een extra taakstellende besparing besloten van in totaal € 732k over de jaren 2021 – 2024. Deze besparing omvat het terugdraaien van de investering van € 400k voor kwaliteitsverbetering en kwetsbaarheidsreductie en een aanvullende taakstelling van ruim € 300k.

Begroting en beheersing

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de begroting voor de jaren 2018 tot en met 2021 weergegeven:

bedragen x€1000	**Begroting 2018**	**Begroting 2019**	**Begroting 2020**	**Begroting 2021**	**Ontwikkeling 2018-2021**
Totale lasten 1Stroom	23.639	25.183	26.110	27.037	3.398
Overige baten	-268	-298	-260	-562	-294
Netto door te belasten	23.370	24.885	25.849	26.475	3.104
Bijdrage Duiven afvalaanbiedstation	-564	-564	-599	-599	-35
Bijdrage Duiven grondexploitatie	-691	-813	-432	-766	-75
Netto door te belasten volgens verdeelsleutel	**22.115**	**23.507**	**24.818**	**25.109**	**2.994**
Autonome ontwikkeling en taakuitbreiding:					
(loon)indexatie (gemiddeld 3,4%)	593	614	657	694	2.558
Uitbreiding taken		532	70		602
Wijkenteam Duiven naar 1Stroom			195		195
Bijdrage RID		447	295		742
Totaal van verklaarde mutaties	593	1.593	1.217	694	4.097
Reëel door te belasten volgens 63-37%	**21.522**	**21.914**	**23.601**	**24.415**	**-1.103**

Bij de start van 1Stroom is de begroting vastgesteld op € 23,3 mln waarvan € 1,1 mln direct betrekking had op de gemeente Duiven voor het afvalaanbiedstation en grondexploitaties. Het totaal

te verrekenen bedrag via de verhouding 63%-37 % komt daarmee in 2018 op € 22,1 mln. In de jaren 2019 tot en met 2021 is het absoluut te verrekenen bedrag toegenomen met net geen € 3 mln. Deze toename is het gevolg van autonome (loon)indexatie, uitbreiding en herplaatsing van taken op verzoek van de gemeenten en een kostenstijging bij de RID. De totale toename van de lasten bedraagt € 4,1 mln. Wanneer de ontwikkeling van de begroting wordt gecorrigeerd voor deze autonome kostenstijging wordt duidelijk dat in 2021 reeds invulling is gegeven aan € 1,1 mln taakstellende bezuinigingen. Hiermee ligt 1Stroom voor op de te realiseren taakstelling van ruim € 1,3 mln in 2024.

De afgelopen jaren is gewerkt aan verbetering van de (interne) beheersing en verbetering van de kwaliteit van de organisatie binnen de bestaande budgetten waarmee een goede basis is gelegd in voorbereiding op de organisatieverandering van 1Stroom in 2021. In de jaren 2018 en 2019 werden namelijk nog flinke overschrijdingen op de totaalsom van formatiekosten en externe inhuur gerealiseerd. De verbetering van de beheersing heeft er in geresulteerd dat het boekjaar 2020 is afgesloten met een positief resultaat van € 1,4 mln. Het bestuur van 1Stroom wil hiervan € 200k reserveren als bestemmingsreserve voor de reorganisatie in 2021 en € 30.000 voor de extra kosten als gevolg van de omgevingswet. In totaal zal € 1,2 mln terug worden gegeven aan de deelnemende gemeenten. Dit betekent dat Duiven circa € 750k en Westervoort circa € 450k terug krijgt. Het positieve resultaat 2021 heeft voornamelijk een incidenteel karakter. Dit is het gevolg van extra meeropbrengsten waar vanuit het voorzichtigheidsprincipe geen rekening mee was gehouden omdat de lasten die hier tegenover zouden staan moeilijk te voorzien zijn. Denk hierbij aan UWV-gelden voor ziekte en zwangerschap alsmede aan COVID-19 vergoedingen. De daling van de lasten heeft ook een incidenteel karakter, dit is onder meer het gevolg van minder reisbewegingen en minder cursusafname als gevolg van COVID-19.

Na een moeizame start heeft 1Stroom zich financieel sterk hersteld. Gelet op het bovenstaande zijn de oorspronkelijke financiële doelstellingen bereikt en is de organisatie op koers en robuust genoeg om de aanvullende financiële taakstelling in de volgende jaren te realiseren.

Verdeelsleutel

Bij de start van 1Stroom is besloten tot een verdeelsleutel, gebaseerd op onder andere het inwoneraantal en de algemene uitkering aan beide gemeenten. De verhouding voor de kosten is vastgesteld op 63% voor Duiven en 37% voor Westervoort. Deze verdeelsleutel is bedoeld als representatie van de gemiddelde inzet voor alle activiteiten van 1Stroom. Gemiddelde inzet, omdat de verdeling niet voor iedere activiteit exact hetzelfde is. Voor de ene activiteit werkt 1Stroom iets meer voor Duiven en voor de andere activiteit iets meer voor Westervoort.

Inmiddels werkt 1Stroom waar mogelijk integraal voor beide gemeenten. Werkzaamheden zijn daarmee verweven. Bij de oprichting van 1Stroom is tevens besloten om vanuit kosten- en tijdsbesparing, behoudens bij GREX-werkzaamheden, geen tijd te schrijven. Mede omdat bekend is dat dit niet altijd leidt tot een zuiver beeld van de inzet van werkzaamheden, omdat werkzaamheden verwezen zijn.

Afgesproken is dat de verdeelsleutel na 3 jaar geëvalueerd wordt. Gezien de verwevenheid van werkzaamheden kan er geen kwantitatieve evaluatie op basis van werkelijk gemaakte uren worden uitgevoerd. Een overzicht van de uitkomsten van een kwalitatieve evaluatie op de beleidsterreinen is hieronder weergegeven.

Westervoort vraagt gemiddeld een grotere inzet binnen het sociaal domein dan Duiven. Dit hangt samen met de samenstelling van de bevolking. Voor Duiven is op het sociaal domein relatief minder inzet benodigd. Over het algemeen wordt opgemerkt dat onderzoeksvragen of advies voor de ene gemeente ook leidt tot kennis en inzicht voor de andere gemeente. De uitvoering van latere zaken vragen daarom om minder inzet, omdat de kennis al beschikbaar is. Het is daarom vaak niet met een schaartje te knippen welke inzet voor welke gemeente gepleegd wordt. Een goed voorbeeld hiervan is 'Samen Sterk'. In deze door beide gemeenteraden vastgestelde toekomstvisie en transformatieagenda is optimaal gebruik gemaakt van de vergaarde kennis en ervaring in beide gemeenten. Hierdoor is een het mogelijk geweest om een gezamenlijk perspectief op te stellen waarmee een optimaal resultaat kon worden behaald.

Het fysieke domein is dynamisch en vaak vraagafhankelijk gestuurd. Ontwikkelinitiatieven uit de markt zijn niet altijd te sturen. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat principeverzoeken op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling in lijn zijn met de verdeelsleutel. Het aantal aanvragen en de werkvoorraad sluiten aan bij de verhouding 63/37%. Ruimtelijke initiatieven waarin de gemeenten leidend zijn, zoals bijvoorbeeld uitbreidings- en ontwikkellocaties, vragen een wisselende inspanning in de tijd. De bijbehorende werkzaamheden zoals planning en uitvoering, fasering en urenbesteding de verdeelsleutel van 63/37% blijft hierbij in balans. Wanneer het niet mogelijk is om binnen de beschikbare capaciteit en verdeelsleutel de gevraagde werkzaamheden uit te voeren, wordt door soms extra financiering ingezet om de taken uit te laten voeren.

Op het gebied van beheer en realisatie in de openbare ruimte is een balans zichtbaar die rond de 63/37% ligt. In het begin heeft met name een herijking/verschuiving van taken plaats gevonden. Westervoort is bijvoorbeeld na de fusie achteruit gegaan op de beschikbare capaciteit voor afval, hier kwam extra capaciteit voor openbare verlichting voor terug. Voor het beheer van het openbaar groen is in de aanbesteding rekening gehouden met de verdeelsleutel. Het onderhoud wordt uitgevoerd als '1 perceel' voor Westervoort en '2 percelen' voor Duiven en sluit hierbij goed aan bij de verdeelsleutel. Op het gebied van mobiliteit en verkeer is de inzet gemiddeld genomen groter voor Duiven, omdat hier de vraag door meer ontwikkelingen relatief genomen groter is. Wanneer er ontwikkelingen in Westervoort starten kan de balans ten opzichte van de verdeelsleutel weer net andersom uitpakken.

Bovenstaande laat zien dat de verdeelsleutel soms voordeel oplevert voor de ene gemeente en soms voor de andere gemeente. De kruisbestuiving en het leergeld is winst en juist een belangrijke reden voor ambtelijke fusie. Dit sluit ook goed aan bij het uitgangspunt van de gemeenschappelijke regeling 1Stroom voor maximale waardencreatie tegen acceptabele kosten. Gekeken naar het algemene beeld blijkt dat de huidige verdeelsleutel robuust en goed in verhouding is. Gemiddeld sluit dit goed aan bij 63% voor Duiven en 37% voor Westervoort.

4. Conclusie en vooruitblik

Het is bekend dat fusie-organisaties na de samensmelting in de eerste periode minder goed functioneren. Processen moeten worden geharmoniseerd en bedrijfsculturen moeten worden geïntegreerd. Dit is ook bij 1Stroom het geval. De eerste twee jaar moest veel worden gedaan om de fusie-organisatie goed te laten werken. Met name het financiële proces vroeg veel aandacht. Bij 1Stroom moest ook een leercurve worden doorlopen met het werken voor twee opdrachtgevers. Na de start van 1Stroom heeft de organisatie zich gefocust op de basis op orde en de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Processen zijn verbeterd en de aandacht kan nu verschuiven naar bestuur en gemeenteraden.

Stijgende lijn in dienstverlening

Een stijgende lijn in de publieke dienstverlening na een fusie is lastig. Een onderzoek van Berenschot bij de ambtelijke fusie BUCH (2020) stelt: “Deze stijgende lijn is op zich een prestatie, gezien de perikelen tijdens en vlak na de fusie met de interne gerichtheid die daarbij hoort”[1]. Met dit gegeven in het achterhoofd heeft 1Stroom daarom vanaf het begin aandacht gegeven aan de externe dienstverlening. Het is dan ook positief om in de uitkomsten van de burgerpeiling waarstaatjegemeente.nl en het ondernemersonderzoek MKB-vriendelijkste gemeenten terug te zien dat deze investering in de dienstverlening zijn vruchten heeft afgeworpen. De kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners wordt hoger gewaardeerd dan in de oude situatie, en hoger dan gemiddeld in Nederland.

Voor ondernemers geldt dat de verschillen tussen Duiven en Westervoort zijn afgenomen, wat een logisch gevolg is omdat ondernemers uit beide gemeenten door één organisatie bediend worden. In Duiven is er helaas sprake van een lichte daling. Een 5^{e} positie op de ranglijst van alle 50 Gelderse gemeenten is echter nog steeds zeer positief. In Westervoort hebben ondernemers na de fusie een flinke toename van de kwaliteit van dienstverlening ervaren. Met een aanzienlijk hogere score van bijna twee hele punten voor tevredenheid als gevolg.

Concluderend kan gezegd worden dat de dienstverlening aan klanten door 1Stroom als positief wordt ervaren. De organisatie blijft er op inzetten om de dienstverlening hoog te houden.

Verbeteringen vereist richting raad en college

De colleges van B&W en het bestuur van 1Stroom werken nauw samen met 1Stroom. In de beginperiode hebben zij dan ook het eerste negatieve effect gezien van de ambtelijke fusie. Processen waren niet goed ingeregeld, waardoor er minder tijd en aandacht was voor het leveren van de juiste kwaliteit aan het bestuur. De besturen zien zeker het laatste jaar, met het vorderen van de integratie, ook de verbeteringen zichtbaar worden. Ten opzichte van de oude situatie zijn er verbeteringen in de robuustheid van de organisatie en in de kennis, kunde en wendbaarheid van de medewerkers. Er zit een gestage groei in de prestaties van 1Stroom, die vertrouwen geeft voor de toekomst. 1Stroom kan volgens de colleges met name groeien op het gebied van constante kwaliteit met hoogwaardige college- en raadsvoorstellen en de strategische positionering in de regio.

[1] https://www.castricummer.nl/evaluatie-samenwerking-buch-gemeenten/

De gemeenteraden zijn het minst positief over de huidige stand van zaken. Zij ervaren een duidelijk mindere kwaliteit vanuit de GR 1Stroom dan vanuit de oude ambtelijke organisaties. Vooral de dienstverlening richting de gemeenteraden, zoals het beantwoorden van raadsvragen en de kwaliteit van de raadsstukken, is daarbij een breed gedeeld aandachtspunt.

Het verbeteren van de dienstverlening aan de raad is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode. Door de focus van de afgelopen jaren op 'de basis op orde' en de dienstverlening aan klanten, was er geen ruimte om goed te investeren in de kwaliteit aan de gemeenteraden. Nu de processen op orde zijn en de organisatiestructuur met de wijziging in 2021 de daarbij passende vorm krijgt, kan verder worden gekeken. De interne kwaliteit met de bijbehorende communicatie en de verdere ontwikkeling van medewerkers staat daarbij voorop.

Mismatch in verwachtingen

Doordat bij een ambtelijke fusie de gemeenten bestuurlijk zelfstandig blijven, wil de bestuurlijke organisatie over het algemeen op de oude wijze bediend worden. Uit onderzoek[2] blijkt dat hierbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de ambtenaren die voor een grotere en andere organisatie werken dan zij gewend waren, en de behoeften die daarbij horen. Er ontstaat een verschil in verwachtingen tussen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie, wat een negatief effect heeft op het verzilveren van de verwachte verbeteringen.

In 1Stroom is, net als bij andere ambtelijke fusieorganisatie, deze mismatch ook in enige mate terug te vinden. Dit wordt vooral zichtbaar in de mismatch tussen beleidsharmonisatie en couleur locale. Bij de start van 1Stroom is uitgegaan van meer beleidsharmonisatie en een beperkte couleur locale. In de praktijk blijkt dit andersom te zijn. Dit heeft gevolgen voor de ingeschatte hoeveelheid werk, en daarmee op de financiën of voor medewerkers die afwegingen moeten maken tussen Duiven en Westervoort. Een goede bestuurlijke dialoog om zulk soort zaken zoveel mogelijk te voorkomen is gewenst. Daarnaast wensen raadsleden meer betrokkenheid bij inwoners en kennis van de lokale situatie bij ambtenaren. Nu er meer tijd komt om verder te kijken dan de basis op orde, kan dit ook verder ontwikkeld worden.

Financiën op schema

De zorgen omtrent de kwaliteit en interne beheersing uit de beginperiode van 1Stroom zijn goed opgepakt. De managementletter en het accountantsverslag over 2019 en 2020 bevestigen dit beeld. 1Stroom ligt op koers voor het realiseren van de afgesproken taakstellende bezuinigingen. De stijgende lijn in de meerjarenbegroting zit, is het resultaat van autonome (CAO, indexeringen) ontwikkelingen en nieuwe taken.

Op de meeste werkterreinen worden capaciteit en gelden conform de afgesproken verhoudingen ingezet. Een nog preciezere verdeelsleutel realiseren kan alleen door een uitgebreid onderzoek voor herijking en te starten met tijdschrijven. De ervaring leert dat dit kostbaar is en niet altijd de gewenste informatie oplevert. Het handhaven van de huidige verdeelsleutel lijkt daarmee bij te dragen aan maximale waardencreatie tegen acceptabele kosten.

[2] Kiel, M., *Hoe efficiënt, effectief en legitiem zijn ambtelijke fusies voor betrokkenen?,* Erasmus Universiteit Rotterdam, augustus 2018

Vervolgstappen in de voortgang

Op basis van deze voortgangsrapportage kan geconcludeerd worden dat 1Stroom na een stroeve start goed op weg is. De processen zijn geharmoniseerd, de financiële beheersing is op orde en de dienstverlening aan klanten is verbeterd. Er is echter ook volop ruimte voor verdere verbetering, waarbij de interne kwaliteit met stip bovenaan staat.

De aankomende jaren zal daarom worden ingezet op de volgende aandachtspunten:

- Verbeteren kwaliteit dienstverlening aan bestuur en raad;
- Inzet op het bestuurlijk-ambtelijk samenspel;
- Organisatieontwikkeling, aanpassing organisatiestructuur
- Ondersteuning op de strategische positionering van de gemeenten;
- Betrokkenheid ambtenaren bij gemeente, inleving bij inwoners en samenwerking met maatschappij;
- Evenwicht beleidsharmonisatie en couleur locale.

Met het nemen van deze vervolgstappen loopt 1Stroom op koers om de doelstellingen in 2023 zoals afgesproken te behalen. De voortgang op deze onderwerpen zal twee keer per jaar worden besproken in het bestuur van 1Stroom. Bij de behandeling van de halfjaarsrapportage en de jaarrekening bespreken bestuur en directie de ontwikkelingen op de zes speerpunten. Over twee jaar, voorjaar 2023 zal een nieuwe voortgangsrapportage aan de gemeenteraden worden aangeboden.

Bijlagen

a. Enquête raadsleden

Enquête raadsleden 2021 – gemeente Duiven
Enquête raadsleden 2021 – gemeente Westervoort

b. Waar staat je gemeente

Rapportage Waar staat je gemeente 2019 – Duiven en Westervoort

c. MKB-vriendelijkste gemeente

Rapportage MKB-vriendelijkste gemeente 2018/2019 – gemeente Duiven
Rapportage MKB-vriendelijkste gemeente 2018/2019 – gemeente Westervoort