

Voortgangsrapportage 2024

Inzicht in de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie



Versie 1.2, 9 juli 2024

Registratienummer

201656488

Dionne Tan, Gert-Jan Berbée
en Ronald Baltussen

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Terugblik	4
2.1	Voorgeschiedenis	4
2.2	Uitgangspunten	4
2.3	Start van de organisatie.....	5
2.4	Doorontwikkeling van 1Stroom.....	5
3.	Voortgang.....	7
3.1	Dienstverlening klanten	7
3.2	Interne ontwikkelingen	9
3.3	Financiën	13
3.4	Verdeelsleutel.....	14
4.	Conclusie en vooruitblik	18
	Bijlagen	21
a.	Enquête raadsleden.....	21
b.	Waar staat je gemeente	21
c.	MKB-vriendelijkste gemeente	21

1. Inleiding

Op 6 juli 2016 besloten de gemeenteraden van Duiven en Westervoort tot een ambtelijke fusie tussen de gemeentelijke organisaties van Duiven en Westervoort. De ambtelijke werkorganisatie 1Stroom is daarop op 1 januari 2018 van start gegaan. 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 minimaal gelijk zijn gebleven¹.

Om de voortgang van de kwaliteit van dienstverlening te monitoren wordt periodiek een tevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en het bestuur. Afgesproken is dat dit onderzoek twee en vier jaar na de start van de ambtelijke werkorganisatie wordt uitgevoerd. De resultaten worden afgezet tegen een nulmeting die in 2017 is uitgevoerd.

De eerste voortgangsrapportage over de stand van zaken van de fusieorganisatie is op 31 maart 2021 vastgesteld. Deze rapportage is op 7 april 2021 gedeeld met de raden van de gemeenten Duiven en Westervoort².

Met de voorliggende voortgangsrapportage wordt opnieuw de balans opgemaakt en wordt u nader geïnformeerd over de huidige stand van zaken van de ambtelijke fusie en de beoogde doelen. Dit sluit aan bij de 'notitie aanpak raads kader 2 kwaliteit van dienstverlening' zoals vastgesteld in februari 2017.

¹ Go/no go document, 16 maart 2016.

² Voortgangsrapportage 1Stroom, 7 april 2021.

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 in staat 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 sinds 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.

Het aantal en de complexiteit van taken die bij gemeenten belegd worden neemt sinds 2015 alleen maar toe. In beide gemeenten is of wordt dan ook onderzocht of de huidige structuur afdoende is om ook in de toekomst alle uitdagingen het hoofd te bieden³. 1Stroom volgt deze onderzoeken met belangstelling.

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).

³ Rapport “Sterk Bestuur Westervoort”, december 2021 en Startnotitie toekomstscenario's gemeente Duiven, september 2023.

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. Ook werd er gewerkt aan een verdere professionalisering.

2.4 Doorontwikkeling van 1Stroom

Het algemeen bestuur van 1Stroom heeft in 2020 besloten een volgende stap te zetten in de ontwikkeling van 1Stroom waarbij de bestaande en waardevolle uitgangspunten uit de missie, visie en sturingsfilosofie behouden zijn. Hierbij is geconcludeerd dat het implementeren en uitvoeren van deze veranderstrategie een meerjarig proces is waarin gefaseerd toegewerkt wordt naar het verder professionaliseren van de organisatie. De eerste benodigde stap was de aanpassing van de structuur en sturing in de organisatie.

2020 – sept 2021: 1e fase van de veranderstrategie: nieuwe organisatiestructuur

De structuurwijziging draagt bij aan een transparante en duidelijke aansturing van de organisatie. In de directie is 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. Met de verandering in de sturing van de organisatie is het strategische en tactisch kader van de organisatie versterkt. Daarnaast zorgen de tien afdelingsmanagers voor de verbinding met het bestuur en zijn zij het eerste aanspreekpunt voor de portefeuillehouder op overkoepelende inhoudelijke strategie. Per 1 september 2021 is deze werkwijze geïntroduceerd binnen de organisatie.

Maart 2022 – 2024: strategische ontwikkelagenda

De aanpassing van de structuur was randvoorwaardelijk om verder te gaan met de tweede stap in de veranderstrategie: het verder werken aan de ontwikkeling van de cultuur en de ontwikkeling van medewerkers. Om deze 2^e fase van de veranderstrategie vorm te geven, werkt 1Stroom vanaf april 2022 met een strategische ontwikkelagenda. Op basis van deze ontwikkelagenda zijn de afgelopen twee jaar allerlei activiteiten ontplooid om het bestuurlijke proces te structureren en de ambtelijke ondersteuning en advisering te versterken, het eigenaarschap binnen 1Stroom verder te ontwikkelen en medewerkers trots te laten zijn op de eigen prestaties en die van 1Stroom.

Juli 2023 – maart 2024: besluit directiestructuur en plan van aanpak doorontwikkeling

Medio 2023 verlieten de algemeen directeur van 1Stroom en de gemeentesecretaris/adjunct-directeur van de gemeente Duiven de organisatie. Het vertrek van twee van de drie directeuren vormden voor het bestuur een natuurlijk moment om de organisatiestructuur tegen het licht te houden.

In juli 2023 zijn een interim algemeen directeur en een interim gemeentesecretaris/adjunct-directeur aangesteld. De interim algemeen directeur kreeg de opdracht om de directiestructuur te evalueren en op basis daarvan een voorstel voor een eventuele aanpassing in de directiestructuur te doen. Het doorlopen proces heeft in maart 2024 geresulteerd in het besluit om de driehoofdige directiestructuur te handhaven, waarbij er binnen de directie vanuit een gelijkwaardige en gezamenlijke verantwoording wordt gewerkt. In deze structuur blijft er één directeur die zich focust op de aansturing van 1Stroom en die tevens voorzitter van het directieteam en Wor-bestuurder is. Een eenduidig aanspreekpunt voor het functioneren van 1Stroom blijft hiermee geborgd. Om de positie van de gemeentesecretarissen binnen de directie te versterken, wordt er binnen de directie gewerkt vanuit een gelijkwaardige en gezamenlijke verantwoordelijkheid. De taakverdeling binnen de directie wordt vastgelegd in een directiestatuut. Naar verwachting is het directieteam aan het begin van het derde kwartaal 2024 weer compleet. Aanvullend hierop wordt momenteel een plan van aanpak voor ontwikkeling van de organisatie opgesteld.

3. Voortgang

Om de voortgang van de ambtelijke organisatie in beeld te brengen is deze vanuit drie invalshoeken bekeken. Ten eerste wordt gekeken 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 bevestigd. 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 eerste stand van zaken worden gegeven. Eerste onderzoeken werden eind 2019 en begin 2020 gestart, maar de uitbraak van COVID-19 zorgde voor een vertraging in dit proces. Dit leidde ertoe dat de eerste voortgangsrapportage in 2021 werd opgeleverd.

De vertraging van de eerste voortgangsrapportage in combinatie met het vertrek van de algemeen directeur en een adjunct-directeur zorgden ervoor dat werkzaamheden voor de tweede rapportage later dan oorspronkelijk gepland in gang werden gezet. Het onderzoek naar de kwaliteit van dienstverlening onder inwoners werd begin 2023 afgerond, gevolgd door ronde tafel gesprekken met maatschappelijke partners en ondernemers in mei, juni en juli van 2023. Het bevragen van colleges en gemeenteraden vond in januari 2024 plaats.

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. Onderstaand wordt op de drie pijlers geschetst waar 1Stroom staat in haar dienstverlening ten opzichte van de start.

Inwoners

De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) bundelt, bewerkt en presenteert op het platform [waarstaatjegemeente.nl](https://www.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 burgerpeilingen van 2019 en 2022⁴ zijn gebruikt ten behoeve van de vervolgmetingen. De resultaten zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

	Duiven			Westervoort		
	2017	2019	2022	2017	2019	2022
Totaal woon- en leefklimaat	6,7	6,9	6,8	6,6	6,8	6,4
Totaal relatie inwoner-gemeente	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	5,8
Totaal gemeentelijke dienstverlening	6,8	6,9	6,8	6,7	6,9	6,2
Totaal zorg en welzijn	6,5	6,7	6,8	6,6	6,6	6,2
Totaaloordeel alle inspanningen	6,7	6,9	6,8	6,6	6,8	6,3

⁴ Burgerpeiling 'Waar staat jouw gemeente 2022', 1 mei 2023.

Op bijna alle onderdelen wordt de kwaliteit van de dienstverlening aan de inwoners van Duiven hoger gewaardeerd dan voor de ambtelijke fusie. Alleen 'Totaal gemeentelijke dienstverlening' bleef gelijk. Bij vier van de vijf onderdelen is er wel sprake van afname sinds de meting van 2019. Uitzondering is 'Totaal zorg en welzijn' waarbij is sprake is van een bescheiden toename.

De inwoners van Westervoort waardeerden de dienstverlening aan inwoners tijdens de meting van 2019 op vrijwel alle onderdelen hoger dan voor de ambtelijke fusie. Dat is in de meting van 2022 niet langer het geval. De grootste daling (-0,7) ziet men bij 'Totaal gemeentelijke dienstverlening'.

Duiven scoort qua totaaloordeel voor alle inspanningen hoger dan het landelijk gemiddelde van de categorie gemeenten ≤ 25.000 inwoners (6,5, peildatum 2022). Westervoort zit daar met een score van 6,3 net onder. Dat is opmerkelijk, aangezien de dienstverlening vanuit de ambtelijke organisatie hetzelfde is. Vragen van inwoners uit Westervoort worden bijvoorbeeld niet anders behandeld dan vragen van Duivense inwoners. Het betrokken onderzoeksbureau (PON&Telos) heeft geen verklaring voor dit verschil.

Maatschappelijke organisaties

In oktober 2017 zijn voor de 0-meting in beide gemeenten rondetafelgesprekken gevoerd tussen maatschappelijke organisaties, de burgemeester en ambtelijke ondersteuning. Bij deze gesprekken waren zorgpartners, scholen, dorps/wijkraden en jongerenraad, schutterij- en sportverenigingen aanwezig. In zowel Duiven als Westervoort werd de leefbaarheid als positief beoordeeld. Er werd daarbij in Duiven aandacht gevraagd voor kwetsbare groepen zoals ouderen, terwijl men in Westervoort vooral aandacht vroeg om de tweedeling tussen kansrijke en kansarme te voorkomen. De bereikbaarheid en dienstverlening van ambtenaren was in Duiven een aandachtspunt, maar werd in Westervoort als positief beoordeeld.

De rondetafelgesprekken werden eind 2019, begin 2020 herhaald in het kader van de 2-meting. Het uitbreken van de COVID-19 pandemie zorgde echter voor een ernstige verstoring van dit proces. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de maatschappelijke organisaties niet verder te belasten met de ronde tafelgesprekken. Over het algemeen kon worden gesteld dat het contact tussen gemeente en het maatschappelijk middenveld in 2020 waar nodig intensief was. Het dialoog verliep positief. De vele effecten van de maatregelen in het kader van COVID-19 hadden natuurlijk wel zijn impact op de organisaties.

Bij de aanvang van de 4-meting begin 2023 was het weer mogelijk om het gesprek met de maatschappelijke organisaties aan te gaan. De maatschappelijke organisaties in de gemeente Duiven waren over het algemeen positief over de kwaliteit van dienstverlening vanuit 1Stroom. Daarbij werd wel aangegeven dat organisaties hinder ondervonden van het verloop onder contactpersonen vanuit de ambtelijke organisatie. De organisaties gaven daarnaast aan dat zij behoefte hadden aan een gemeente die niet enkel optreedt als 'controleur' maar juist ook aan een partner die meedenkt over mogelijke oplossingen. 1Stroom kan daarnaast stappen zetten om (digitale) processen rondom het aanvragen van vergunningen toegankelijker te maken. De Duivense maatschappelijke organisaties waarden de dienstverlening van 1Stroom over het algemeen met een 7,5.

De maatschappelijke organisaties in de gemeente Westervoort zijn over het algemeen positief over hun samenwerking met 1Stroom. De bereikbaarheid van ambtenaren is wel een aandachtspunt; de organisaties zouden het liefst zien dat er voor hen een speciaal telefoonnummer komt. De maatschappelijke organisaties onderkennen ook dat de druk op het sociaal loket, en dan met name de jeugdconsultanten, hoog is. De maatschappelijke organisaties uit Westervoort waarden de dienstverlening van 1Stroom over het algemeen met een 7,7.

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 gaf 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 verricht⁵. De geplande meting in 2022 kon helaas niet uitgevoerd worden omdat er toen geen sprake was van een landelijke dekking. In 2023 is dit onderzoek in zijn geheel niet uitgevoerd omdat de betrokken organisatie de vorm wil vernieuwen.

Eind 2022 zijn er in het kader van de 4-meting wederom gesprekken gevoerd met ondernemers uit de gemeenten Duiven en Westervoort. Het ondernemersklimaat wordt in Duiven over het algemeen als uitstekend ervaren. Er is over het algemeen waardering voor de communicatie en samenwerking met 1Stroom. Aandachtspunt is tijd die nodig is om vergunningen aan te vragen. Duivense ondernemers waarderen de dienstverlening door 1Stroom over het algemeen met een 7,7. Dit cijfer is gelijk aan de score uit het voorgaande onderzoek uit 2019.

De bevroegde ondernemers uit Westervoort eind 2022 maakten zich vooral zorgen over de oplopende inflatie. Ook vraagt men aandacht voor een toenemende regeldruk. Winkeliers geven daarentegen aan dat zij veel steun ervaren vanuit 1Stroom. De ondernemers uit Westervoort waarderen de dienstverlening door 1Stroom met een 6,9. Dit cijfer kan niet worden afgezet tegen een cijfer uit 2019 omdat er dat jaar geen rondetafelgesprek gevoerd is met ondernemers.

3.2 Interne ontwikkelingen

De ambtelijke organisatie 1Stroom is een gemeenschappelijke regeling (GR) met een 'eigen' dagelijks bestuur (DB) en algemeen bestuur (AB). 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. 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 door middel van een enquête een 0-meting uitgevoerd onder raadsleden en fractieassistenten. Deze meting is met behulp van dezelfde enquête herhaald in februari 2021 en januari 2024. Hierbij wordt opgemerkt dat, in verband met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 en maart 2022 tussentijdse personele wijzigingen, de samenstelling van de groep die de enquête heeft ingevuld is veranderd. Het is daarnaast van belang om te vermelden dat er in 2024 een beperkt aantal raadsleden en fractieassistenten uit Westervoort (8 van de 23) heeft gereageerd. In Duiven reageerden 22 van de 28 raadsleden en fractieassistenten.

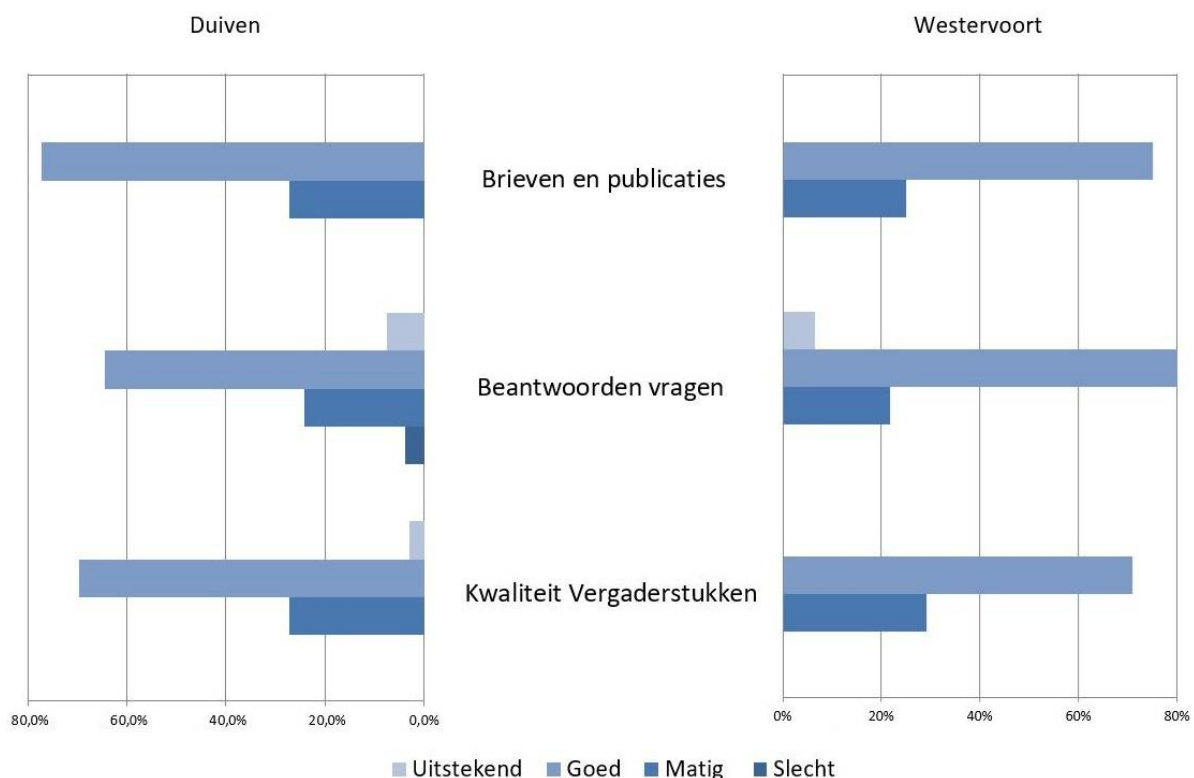
	Duiven			Westervoort		
	2017	2021	2024	2017	2021	2024
Kwaliteit dienstverlening	7,3	6,8	6,9	7,1	5,6	7,0
Waardering persoonlijke contacten	7,7	7,4	7,9	7,3	6,7	7,5

⁵ Rapportage 'MKB-vriendelijkste gemeente 2018', 10 april 2019.

De gemeenteraadsleden ervaren in 2021 een duidelijk mindere kwaliteit vanuit de ambtelijke organisatie dan in 2017, toen de gemeenten nog zelfstandig waren. De meting uit 2024 laat een stijgende lijn zien, met name in de raad van Westervoort (5,6 naar 7,0), maar blijft onder het niveau van voor de ambtelijke fusie. Wat betreft de waardering van persoonlijk contact tussen raadsleden/fractieassistenten en ambtenaren was er in 2021 sprake van een lichte daling. Deze daling is in 2024 omgebogen tot een lichte verbetering ten opzichte van de 0-meting in 2017.

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 voor de meting in 2024 zijn weergegeven in de onderstaande grafiek. In Duiven worden deze drie onderdelen door meer dan drie kwart van de raadsleden en fractieassistenten als goed gekwalificeerd, en door het resterende kwart als matig. Er is sprake van een bescheiden toename sinds 2021 wat betreft de kwaliteit van vergaderingstukken (70,6% positief naar 72,7%) en de beantwoording van vragen (68,6% positief naar 72%). De toename van kwaliteit van externe brieven en publicaties sinds 2021 is daarentegen aanzienlijk (56,9% naar 77,3%).

Ook in Westervoort beoordelen ruwweg driekwart van de respondenten in 2024 de externe brieven en publicaties, de beantwoording van raadsragen en de kwaliteit van vergaderstukken als goed. Er is sprake van een kleine verslechtering sinds 2021 bij externe brieven en publicaties (79,5% positief naar 75%) maar sprake van een sterke verbetering bij de beantwoording van vragen (48,7% positief naar 78,28%) en kwaliteit van vergaderstukken (49,8% positief naar 70,83%).



De enquête biedt op verschillende momenten de gelegenheid om scores toe te lichten. Opvallend aan deze toelichting is dat de raadsleden en fractieassistenten uit beide gemeenten ruwweg vergelijkbare opmerkingen achterlaten. Zo wordt er regelmatig opgeroepen om vaker begrijpelijke taal te gebruiken. Meerdere respondenten roepen ook op tot een groter inlevingsvermogen bij burgers. Er zijn ook opmerkingen over taalfouten en refereren naar de verkeerde gemeente (bijv. Duiven noemen waar dat Westervoort moet zijn) maar hier zijn wel aanmerkelijk minder opmerkingen over dan bij de vorige meting.

Colleges van B&W

In januari 2024 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. Het is daarbij van belang om te vermelden dat vijf van de acht collegeleden de start van de ambtelijke fusie niet hebben meegemaakt. Het is voor hen dan ook moeilijker om een vergelijking te maken met de voorgaande periode. Hieronder worden de belangrijkste hoofdlijnen van de gesprekken weergegeven.

Vrijwel alle collegeleden vinden dat de organisatie minder kwetsbaar is dan de voorgaande gemeentelijke organisaties. Dit heeft vooral te maken met het schaalvoordeel en uit zich onder andere in een sterkere strategische positie in de regio. Met name op beleidsterreinen zoals duurzaamheid, bedrijvigheid en energie hebben de gemeenten nu een duidelijk profiel. Tegelijkertijd wordt ook meerdere malen aangegeven dat de organisatie op sommige onderdelen te kwetsbaar is. De krappe arbeidsmarkt, het hoge ziekteverzuim en het verloop onder medewerkers hebben bijvoorbeeld als gevolg dat er in het sociaal domein veel kennis verloren is gegaan. De organisatie is op dit beleidsterrein ook onvoldoende 'in control' wat betreft de financiën. Er is waardering voor de kundigheid van ambtenaren, maar bestuurders merken tegelijkertijd op dat er onvoldoende capaciteit is voor nieuwe taken in het fysieke domein. De burgemeesters en wethouders missen ook de collegialiteit en de 'geitenpaadjes' die in de gemeentelijke organisaties nog bewandeld konden worden.

De burgemeesters en wethouders vinden dat zij over het algemeen goed worden bediend door de medewerkers van 1Stroom. Ze treffen in hun dagelijks werk een beperkt aantal medewerkers, maar zijn vol lof over hun inzet, kennis en kunde. De bestuurders zien op deze vlakken ook een stijgende lijn met voorheen. Er is daarnaast waardering voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het merendeel van de gemeentelijke taken. Processen zoals de afgifte van aktes en reisdocumenten, de dienstverlening door het klantencontactcentrum en de inzameling van afval op het afval aanbestedingsstation zijn robuust en betrouwbaar. Men ziet ook een stijgende lijn op het gebied van financiën en belastingen, openbare orde en veiligheid en communicatie. Tegelijkertijd valt op dat de consistentie van college- en raadstukken ver uiteen loopt. De collegeleden storen zich aan taalfouten en knip-en plakwerk. De beantwoording van raadvragen laat ook vaak te wensen over. Tot slot missen diverse bestuurders bij ambtenaren een politiek-bestuurlijke gevoeligheid en zouden ze graag zien dat ambtenaren vaker aanwezig zijn bij raadsvergaderingen.

In verschillende gesprekken werd door bestuurders aangegeven dat ze het lastig vinden om een grotere organisatie in beweging te brengen. Het is hierdoor moeilijker om op veranderingen in te spelen en om bestuurlijke ambities waar te maken. Diverse bestuurders wijten dit aan de structuur van de organisatie, het werken voor twee colleges en het werken op twee locaties. Ze zien dit dan ook vooral als een management- of bestuurlijk vraagstuk. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat bestuurders met de tijd steeds beter in staat raken om de organisatie aan te sturen. Het zou wat dat betreft helpend zijn om meer aandacht te besteden aan het inwerkprogramma van wethouders.

Een gemene deler is dat burgemeesters en wethouders het moeilijk vinden om taken en ambities te moeten prioriteren. Opvallend is dat sommige bestuurders dit wijten aan een minimale ambtelijke bezetting, terwijl andere juist vinden dat er voldoende capaciteit beschikbaar is. Verder zijn er zorgen over de krapte op de arbeidsmarkt, het hoge ziekteverzuim en het verloop onder medewerkers. Niet alle bestuurders vinden dat 1Stroom voldoende doet op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie. Er zijn daarnaast zorgen over het financieel perspectief van beide gemeenten in de komende jaren.

Ambtelijke organisatie

De coronacrisis en de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne hebben laten zien dat 1Stroom, net als veel andere gemeentelijke organisaties, robuust en wendbaar kan zijn. Tegelijkertijd hebben gemeenten te maken met omvangrijke en complexe opgaven. Denk bijvoorbeeld aan de energietransitie, de woningbouwopgave, de transformatie van het sociaal domein en de tekorten in het sociaal domein. Ook lokaal liggen er uitdagingen. Denk hierbij aan de financiële opgaven 2026 van de gemeente Duiven en Westervoort. Om deze taken tot uitvoer te brengen, wordt uitvoeringskracht van 1Stroom gevraagd.

En deze uitvoeringskracht, en daarmee de robuustheid, staat onder druk. Want naast een toename van taken, heeft 1Stroom moeite om vacatures ingevuld te krijgen. De krapte op de arbeidsmarkt is de afgelopen jaren toegenomen en zal ook de komende jaren een aandachtspunt blijven. Met name het invullen van specialistische functies is lastig. Daarnaast is het ziekteverzuim bij 1Stroom hoog. Het verzuimpercentage van 1Stroom lag in het eerste kwartaal van 2023 op 9,84% en lag een jaar later in het eerste kwartaal van 2024 6,16%. Om de uitvoering van werkzaamheden en bestuurlijke ambities te borgen, is er extern ingehuurd. Inhuur wordt met name ingezet ter vervanging van ziekte, vacatures of inzet van specialistische kennis.

Ondanks alle uitdagingen is 1Stroom in staat om de primaire/reguliere dienstverlening zoals uitvoering van wettelijke taken uit te voeren. Waar echter een grote uitdaging ligt, is op de (beleids)terreinen waar enerzijds sprake is van krapte op de arbeidsmarkt en waarop anderzijds grote (bestuurlijke) opgaven liggen. Op die terreinen ligt een uitdaging om de ambities te realiseren. Om deze reden voert 1Stroom met de besturen van de gemeenten Duiven en Westervoort gesprekken over het maken van keuzes in relatie tot de inzet van capaciteit. Het vinden van een balans tussen (gemeentelijk) beleid, organisatie en middelen blijft ook de komende jaren een belangrijke opgave. Zeker gelet op de grote druk die de komende jaren ligt op de meerjarenbegrotingen van gemeenten door de teruglopende middelen, de inflatie en de hogere kosten in de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo) en de Jeugdwet.

In de eerste jaren na de start van de organisatie lag de focus op de taakuitvoering en integratie van processen. Dit is niet ongebruikelijk bij een ambtelijke fusie. Daardoor was er niet altijd voldoende tijd beschikbaar voor de ontwikkeling van medewerkers. Om de organisatie en de groei van mensen in de organisatie verder te brengen is in 2020 een meerjarige veranderstrategie in gang gezet. De eerste stap hierin was de invoering van een nieuwe organisatiestructuur per 1 september 2021. Vervolgens is gefocust op het verdere structureren van het bestuurlijk proces om de dienstverlening aan de besturen van de beide gemeenten te verbeteren. Dit kwam ook als aandachtspunt naar voren in de voortgangsrapportage uit 2021 en hierin zijn ook stappen gezet. Met het strategisch HRM-beleid van 1Stroom is een stap voorwaarts gemaakt in de ontwikkeling van 1Stroom als lerende organisatie (strategisch opleidingsplan) en het professionaliseren van het formatieplan en het in beeld brengen van de kwaliteit van de organisatie. De volgende stap hierin is om dit verder uit te breiden tot een strategische personeelsplanning.

Echter, de arbeidsmarktkrapte, het hoge ziekteverzuim en de effecten daarvan op de werkdruk, noopte tot meer focus op de taakuitvoering en de bedrijfsvoering. Hierdoor kon er minder tijd dan gewenst besteed worden aan de verdere groei en ontwikkeling van 1Stroom. Ook was er tijd nodig nog om te wennen aan de nieuwe (organisatie)structuur en processen, de manier van werken en onderlinge samenwerking. De ingezette veranderstrategie verloopt hierdoor langer dan gewenst. Het vertrek van twee directieleden heeft ook zijn weerslag op deze ontwikkeling gehad. De directiestructuur is recentelijk gewijzigd in een driehoofdige gelijkwaardige directie. De verwachting is dat het directieteam in het derde kwartaal weer compleet is. Het nieuwe directieteam zal voortbouwen aan de groei en ontwikkeling van 1Stroom.

Een ambtelijke fusie vraagt om een evenwicht tussen beleidsharmonisatie, wat bijdraagt aan de doelen met betrekking tot efficiëntie, en couleur locale, wat de zelfstandigheid van de gemeenten benadrukt. In 2021 werd voor de beide gemeenten veel maatwerk geleverd. De mate waarin dit gebeurde is anders dan door de ambtelijke organisatie was verwacht. Ook de afgelopen jaren is een toename te zien in couleur locale en wordt veel maatwerk geleverd voor beide gemeenten. Dit is ook zichtbaar in de extra taken die voor de gemeenten worden uitgevoerd die vallen buiten de algemene verdeelsleutel. Hierdoor ontstaat druk op de beschikbare capaciteit. Het werk voor twee gemeenten en twee besturen is een uitdaging. Tegelijkertijd maakt dit het werk bij 1Stroom uniek en mag van de organisatie verwacht worden dat hier professioneel op kan inspelen. De afgelopen jaren waren een leerproces en het blijft ook de komende jaren een belangrijke opgave. Een goede bestuurlijk dialoog over de balans tussen harmonisatie en couleur locale en de gevolgen voor 1Stroom hiervan blijft gewenst.

Uit bovenstaande valt op te maken dat er de afgelopen jaren stappen zijn gezet in de (door) ontwikkeling van de organisatie. Ondanks alle uitdagingen blijven de medewerkers van 1Stroom zich onverminderd inzetten voor de inwoners en de besturen van de beide gemeenten. Capacitaire vraagstukken en ontwikkelruimte 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.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de bijdragen van de deelnemende gemeenten aan 1Stroom weergegeven voor de periode 2021-2024. In de evaluatie die in 2021 is opgesteld is de ontwikkeling van de bijdrage in de periode 2018-2021 geschetst.

Bedragen*€ 1.000					
Financiële ontwikkeling 1Stroom 2021-2024	Begroting 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Ontwikkeling 2021-2024
Totale lasten 1Stroom	27.037	27.528	25.625	29.628	2.591
Overige baten	562	564	668	668	106
Netto door te belasten	26.475	26.964	24.957	28.960	2.485
Bijdrage Duiven afvalaanbiedstation	599	599	599	599	0
Bijdrage Duiven grondexploitatie	766	766	576	535	-231
Bijdrage Duiven ivm extra taken			1.051	837	837
Bijdrage Westervoort ivm extra taken			132	95	95
Netto door te belasten volgens verdeelsleutel	25.110	25.599	22.599	26.894	1.784
Loonindexatie		303	636	2.252	3.191
Uitbreiding taken a.g.v. Voorjaarsnota's en rijksmiddelen				1.284	1.284
Overheveling kosten RID naar gemeenten			-2.582		-2.582
Energiekosten				170	170
Overige uitbreiding taken 1Stroom (o.a. Wet open overheid)				135	135
Automatisering (voornamelijk hogere kosten RID)		155		45	200
Bedrijfsvoeringskosten		40			40
Lagere urenbesteding grondexploitatie Duiven			190	31	221
Hogere externe baten			-104		-104
Verklaarde mutaties	0	498	-1.860	3.917	2.555
Mutaties cumulatief		498	-1.362	2.555	
Netto door te belasten volgens 63-37%	25.110	25.101	23.961	24.339	-771

In de tabel is zichtbaar dat het totaal van de reguliere bijdragen over de evaluatieperiode stijgt met €1,8 mln. Deze toename is voornamelijk het gevolg van autonome (loon)indexatie, uitbreiding van taken op verzoek van de gemeenten en het verplaatsen van de kosten van de RID naar de gemeenten. De totale toename van de toegestane lasten bedraagt € 2,5 mln. Per saldo is de voor deze kostenstijgingen gecorrigeerde bijdrage van de gemeenten afgenomen met € 771.000. Daarbij is in de begrote bedragen al rekening gehouden met de taakstelling die 1Stroom is opgelegd vanaf de begroting 2021. Deze taakstelling bedroeg in 2021 € 290.000 euro en liep op naar € 732.000

in 2024 en volgende jaren. Ook bij de oprichting kreeg 1Stroom een taakstelling mee. Deze omstandigheden maakte dat binnen 1Stroom strak gestuurd moest worden op de beschikbare middelen, die voor 1Stroom voornamelijk in de personeelslasten zitten.

In de vorige evaluatie van 1Stroom is vastgesteld dat er tussen de start van 1Stroom en 2021 een bezuiniging van € 1,1 mln. is gerealiseerd. Met de nieuwe besparing van € 771.000 over de periode 2021-2024 komt de totale kostenbesparing over de bestaansperiode van 1Stroom daarmee op bijna € 1,9 mln. Daarbij past wel de kanttekening dat een aantal ontwikkelingen middels maatwerkafspraken worden bekostigd en buiten de verdeelsleutel zijn gelaten, zie bijlage.

Conclusie

De gemeenten Duiven en Westervoort hadden met de werkorganisatie 1Stroom vijf met elkaar samenhangende doelstellingen voor ogen. Eén van die doelstellingen was: 'Niet duurdere en zo mogelijk goedkopere organisatievorm dan de voormalige organisaties gezamenlijk (kosten)'. Op basis van bovenstaande informatie is de conclusie gerechtvaardigd dat deze doelstelling in de afgelopen jaren ruimschoots is gerealiseerd.

3.4 Verdeelsleutel

Bij de oprichting van 1Stroom was een belangrijke vraag: welke kosten brengen we onder bij de fusieorganisatie en hoe deze kosten dan vervolgens te verdelen. Afsproken is destijds dat programmabudgetten bij de afzonderlijke gemeenten blijven en dat ambtelijke kosten die daarmee samenhangen ondergebracht worden bij 1Stroom. Bij de ambtelijke kosten ging en gaat het dan om: loonkosten, overige personeelskosten (reiskosten, studiekosten, arbokosten etc.), huisvestingskosten, kosten van automatisering (bijdrage aan RID, kapitaallasten investeringen in automatisering en onderhoudsabonnementen) en bureau- en organisatiekosten (portokosten, accountantscontrole, vervoersmiddelen etc.). Bij de uitwerking om tot een verdeling te komen is destijds met name gekeken naar de inbreng van beide gemeenten op bovenstaande kostencomponenten. Voor Duiven was specifiek dat daar een afvalaanbiedstation aanwezig was en dat er capaciteit werd besteed aan zogenoemde grondexploitaties. Derhalve worden de kosten die hiervoor worden gemaakt, voor de toepassing van de verdeelsleutel in mindering gebracht op het totaal en specifiek met Duiven afgerekend. Uiteindelijk is een verdeelsleutel van 63%-37% voor de kosten van 1Stroom afgesproken.

Naast deze opzet is destijds ook gekeken hoe deze verdeling aansluit op inwoneraantal (63%-37%), verdeling naar rato van de algemene uitkering (62%-38%) of het aantal woonruimten (62%-38%).

Huidige stand van zaken

1Stroom werkt waar mogelijk integraal voor beide gemeenten. Werkzaamheden zijn daarmee verweven. Eerder is tevens besloten om vanuit kosten- en tijdsbesparing, behoudens bij grondexploitaties(GREX)-werkzaamheden, geen tijd te schrijven. Mede omdat bekend is dat dit niet altijd leidt tot een zuiver beeld van de inzet van werkzaamheden. Inzichten om kosten te verdelen op die basis zijn dus niet direct meer beschikbaar. Als we kijken naar de andere componenten waar, bij de opzet van 1Stroom, ook naar is gekeken zien we het volgende beeld; inwoneraantal (62%-38%);

algemene uitkering (zie verderop), aantal woonruimten (62%-38%).

Overzicht diverse kerncijfers gemeente Duiven en Westervoort				
	Duiven	Westervoort	Duiven	Westervoort
Inwoners per 1 jan 2016	25.433	15.001	62,9%	37,1%
Inwoners per 1 jan 2024	24.869	15.152	62,1%	37,9%
Woningen per 1 januari 2016	10.670	6.584	61,8%	38,2%
Woningen per 1 januari 2023	10.865	6.755	61,7%	38,3%

Met name bij de inwoneraantallen zien we dat er de afgelopen jaren een iets andere verdeling is ontstaan. Daar waar Duiven qua inwoneraantal een lichte daling heeft laten zien, is er in Westervoort sprake van een omgekeerde beweging. De verschuiving in de onderlinge verdeling van inwoneraantal gaat richting de 1%. Bij woningen is deze procentuele verschuiving overigens niet direct zichtbaar in de cijfers.

Algemene uitkering

De basis uitgangspunten waarop de algemene uitkering wordt berekend heeft ten opzichte van het startjaar van 1Stroom een belangrijke wijziging ondergaan. In 2016 zijn werkzaamheden in het sociaal domein overgeheveld naar gemeenten: de zogenaamde decentralisaties. Financiering van deze werkzaamheden vond plaats via zogenaamde decentralisatie en integratie uitkeringen. Ze waren dus niet opgenomen in de Algemene Uitkering. In de loop der jaren is deze systematiek veranderd en worden praktisch alle werkzaamheden gefinancierd uit de Algemene Uitkering. Daarbij is het nu niet meer mogelijk om uit deze uitkering te destilleren welk deel van de middelen bedoeld is voor uitvoering van werkzaamheden in het sociaal domein. Wel is een vergelijking te maken door de huidige uitkering te vergelijken met de uitkering uit eerdere jaren waarbij de decentralisatie en integratie uitkeringen worden opgeteld. Dit geeft het volgende beeld:

Overzicht diverse kerncijfers gemeente Duiven en Westervoort					
		Duiven	Westervoort	Duiven	Westervoort
Algemene Uitkering 2016 (obv sept.circ. 2015)	Netto uitkering	18.592.062	11.247.087	62,3%	37,7%
	3D's in Sociaal Domein	10.895.165	8.916.495	55,0%	45,0%
	Netto uitkering plus 3D's	29.487.227	20.163.582	59,4%	40,6%
Algemene Uitkering 2023 (obv sept.circ. 2022)	Netto uitkering (=inclusief uitkering 3D's)	42.861.268	27.643.560	60,8%	39,2%
	3 D's in Sociaal Domein	1.825.070	2.456.452	42,6%	57,4%
	Netto uitkering (=inclusief uitkering 3D's)	44.686.338	30.100.012	59,8%	40,2%
Algemene Uitkering 2024 (obv sept.circ. 2023)	Netto uitkering (=inclusief uitkering 3D's)	45.910.006	30.359.038	60,2%	39,8%
	3 D's in Sociaal Domein	1.887.835	2.736.907	40,8%	59,2%
	Netto uitkering (=inclusief uitkering 3D's)	47.797.841	33.095.945	59,1%	40,9%

Uitgaande van de vergelijking 2016 met 2024 is op basis van dit beeld de conclusie dat er slechts een lichte verschuiving is te zien waarbij het aandeel van Duiven iets verminderd en het aandeel van Westervoort iets stijgt. Verschillen liggen in de orde van grootte van 0,3%. Een behoorlijk stabiele ontwikkeling dus.

Bij de start van 1Stroom is afgesproken hoe de verdeling van de kosten in 1stroom zou moeten plaatsvinden. Ook is vastgelegd dat deze verdeelsleutel elke drie jaar heroverwogen zou moeten worden⁶. Niet vastgelegd is op basis waarvan heroverweging plaats zou moeten vinden en welke spelregels/uitgangspunten daarbij gehanteerd moeten worden.

⁶ Gemeenschappelijke regeling 1Stroom, artikel 20, lid 2, 12 september 2017.

De meer principiële vraag is welke uitgangspunten het meest recht doen aan een juiste verdeling van kosten die in 1Stroom worden gemaakt en toegerekend dienen te worden aan hetzij Duiven, hetzij Westervoort. Doet een verdeling op basis van inwoneraantal hier het meeste recht aan of is een verdeling op basis van de Algemene Uitkering een beter uitgangspunt? Zijn er nog andere verdeelsleutels toepasbaar of is eventueel een combinatie mogelijk? Voor het jaar 2024 wordt voorgesteld om vooralsnog de bestaande verdeelsleutel te handhaven. Dit vooral omdat het jaar al is gestart en in de berekeningen van een aantal heffingen met deze uitgangspunten rekening is gehouden. Geadviseerd wordt door een externe partij een advies te laten opstellen met aanbevelingen welke verdeelsleutel vanaf 2025 toe te passen.

In het dagelijkse bestuur van 1Stroom is afgesproken om een extern bureau om advies te vragen naar de te hanteren verdeelsleutel vanaf het jaar 2025. Op basis van het advies van dit externe bureau moet met elkaar afgesproken worden welke uitgangspunten in de toekomst gehanteerd worden ten aanzien van verdeelsleutel tussen beide gemeenten. Het bestuur wil hiermee komen tot duidelijk meetbare en toepasbare uitgangspunten. Voor het jaar 2024 wordt de huidige verdeelsleutel gehanteerd. Het onderzoek wordt naar verwachting voor 1 oktober 2024 ontvangen.

Overige ontwikkelingen verdeelsleutel

Bij de start van 1Stroom is met betrekking tot de kostenverdeling een van de uitgangspunten geweest om deze zowel aan de voorkant duidelijk te hebben voor beide partijen en ook praktisch uitvoerbaar te houden. Specifieke situatie betrof echter de grondexploitatie in Duiven en de aanwezigheid van een afvalaanbiedstation. Derhalve is destijds besloten om apparaatskosten die hieraan toegerekend kunnen worden buiten de verdeelsleutel te houden. En dus specifiek met Duiven af te rekenen.

In de afgelopen jaren zijn er vanuit Duiven respectievelijk Westervoort nog een aantal specifieke beleidswensen geformuleerd die leiden tot extra inzet. Een vorm van maatwerk eigenlijk. Deze extra inzet wordt buiten de reguliere verdeelsleutel gehouden en separaat afgerekend. In de bijlage is opgenomen welke verrekeningen op basis van de begroting 2023 zijn afgesproken.

Algemeen zien we een beeld dat er, zeker de laatste jaren, steeds meer op onderdelen afgeweken wordt van de algemene verdeelsleutel en door de ene of andere gemeente maatwerk wordt gevraagd aan 1Stroom. Te verklaren vanuit de ambities van één van beide gemeenten maar voor de uitvoering in 1Stroom niet wenselijk. Veelal gaat het om incidentele middelen waar incidenteel op ingezet moet worden, waarbij het monitoren en volgen van deze afwijkingen extra capaciteit vraagt met name bij HR en financiën. De gemeenschappelijke regeling biedt voor deze afwijkingen feitelijk ook geen juridische basis. Hier ligt ook een relatie met de balans tussen beleidsharmonisatie, wat bijdraagt aan de doelen met betrekking efficiëntie, en couleur locale, wat de zelfstandigheid van de gemeenten benadrukt. De mate waarin maatwerk wordt geleverd, is anders dan door de ambtelijke organisatie was verwacht bij de start van de organisatie. De efficiency in de ambtelijk uitvoering en de reductie in de complexiteit van de ambtelijke rol om meerdere gemeentebesturen te dienen, is hierdoor lager dan het geval zou zijn bij meer beleidsharmonisatie.

Het dagelijks bestuur heeft afgesproken om afwijkingen van de algemene verdeelsleutel tot een absoluut minimum te beperken en bij voorkeur niet toe te staan.

Grondexploitaties

Een beleidsontwikkeling die in de kostenontwikkelingen nog niet is meegenomen is het feit dat ook in Westervoort meer werkzaamheden worden verricht voor grondexploitaties c.q. voor exploitaties die in ontwikkeling zijn. Specifiek gaat het hierbij om de ontwikkeling de Closei en van Westervoort-Noord. Vooral deze laatste ontwikkeling gaat naar verwachting de komende jaren ook de nodige inzet vragen vanuit 1Stroom. Voorstel is om voor Westervoort, zoals ook voor Duiven gebeurd, GREX werkzaamheden die door 1Stroom worden uitgevoerd (en voorbereidende werkzaamheden hiervoor) specifiek in rekening te brengen bij Westervoort alvorens de verdeelsleutel toe te passen. In de jaarrekening 2023 is hier reeds op deze wijze invulling aangegeven. De gemeenschappelijke regeling hoeft hiervoor niet aangepast te worden.

Het dagelijks bestuur heeft besloten om voor de inzet die 1Stroom pleegt op de grondexploitaties in Duiven en Westervoort dezelfde lijn te hanteren vanaf boekjaar 2023. Deze kosten worden met de specifieke gemeente verrekend alvorens de algemene verdeelsleutel toe te passen.

Afvalaanbiedstation Duiven (AAS)

De kosten van het AAS vallen buiten de algemene verdeelsleutel. In de jaren 2018 tot en met 2022 is een vast bedrag doorbelast aan de gemeente Duiven. Bij de voorbereiding van deze voortgangsrapportage is gebleken dat de werkelijke kosten van het AAS lager zijn dan dit vaste bedrag. Daarom heeft het dagelijks bestuur besloten om vanaf boekjaar 2023 de werkelijke kosten door te belasten. Gezien het verschil in de voorgaande jaren tussen het vaste- en het werkelijk doorbelaste bedrag is afgesproken om de gemeente Duiven te compenseren voor een eenmalig bedrag van 150.000 euro.

4. Conclusie en vooruitblik

Is er, zes jaar na de start van de ambtelijke organisatie, sprake van een verbeterde dienstverlening, een toename van kwaliteit en zijn de kosten daarbij gelijk gebleven of afgenomen? Dit is een complexe vraag waar niet noodzakelijkerwijs een makkelijk antwoord op te geven valt. Gepoogd is om de vraag op te splitsen in verschillende elementen waarbij periodiek metingen konden worden uitgevoerd. Welke balans kan worden opgemaakt aan de hand van die metingen?

Stabiele lijn in dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers

1Stroom heeft vanaf haar start aandacht gegeven aan de externe dienstverlening en met de visie op dienstverlening, die in 2022 is vastgesteld, heeft de organisatie een kompas om de gemeenschappelijke waarden en uitgangspunten van de visie verder te versterken in de organisatie. Het is positief om uit de gesprekken met maatschappelijke organisaties en ondernemers terug te zien dat zij de dienstverlening vanuit 1Stroom positief ervaren. De bereikbaarheid van ambtenaren is als aandachtspunt meegegeven, evenals het verloop onder contactpersonen.

De kwaliteit van dienstverlening is redelijk stabiel gebleven met een lichte daling in 2022. Opvallend is dat inwoners van Westervoort de dienstverlening vanuit 1Stroom op alle onderdelen lager waarderen dan de inwoners van Duiven. De grootste daling zit in de relatie inwoner-gemeenten en de totale dienstverlening. Er is geen verklaring gevonden voor dit verschil. Ten opzichte van het gemiddelde van de categorie gemeenten ≤ 25.000 inwoners liggen de scores voor de totale inspanningen niet zover uit elkaar. Het is daarnaast belangrijk om te constateren dat de definitie van dienstverlening in de tussenliggende jaren is verschoven. Verwachtingen en wettelijke eisen rondom participatie, digitale toegankelijkheid, transparantie en integraliteit zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook is het vertrouwen in de overheid de afgelopen jaren sterk afgenomen.

Concluderend kan gezegd worden dat de dienstverlening aan klanten door 1Stroom als positief wordt ervaren. Blijvende inzet op dienstverlening aan inwoners is een belangrijk aandachtspunt voor de komende periode waarbij het werken aan het (herstel) van het vertrouwen in de overheid een belangrijk onderdeel is.

Stijgende lijn in dienstverlening aan colleges en raden

De colleges van burgemeester en wethouders werken nauw samen met 1Stroom. De colleges vinden dat 1Stroom een robuustere organisatie is ten opzichte van de oude situatie. Dit uit zich met name in het schaalniveau en in een sterkere strategische positie in de regio. De colleges zien ook een stijgende lijn in de kennis en kunde van medewerkers en vinden dat zij over het algemeen goed bediend worden door medewerkers. De colleges zien wel dat de stijgende lijn onder druk staat door het verloop onder medewerkers, het hoge ziekteverzuim en de krappe arbeidsmarkt. 1Stroom heeft wat de colleges betreft een opgave op het gebied van arbeidsmarktcommunicatie. 1Stroom kan volgens de colleges met name groeien op het gebied van constante kwaliteit van college- en raadsvoorstellen, het verbeteren van de dienstverlening aan raden op het gebied van het beantwoorden van raadvragen en het vergroten van de politieke-bestuurlijke sensitiviteit bij medewerkers.

De gemeenteraden ervaren een stijgende lijn in de dienstverlening vanuit 1Stroom. De raden zien verbeteringen in de kwaliteit van vergaderstukken en de beantwoording van vragen. Ook het persoonlijke contact tussen raadsleden/fractieassistenten en ambtenaren wordt door de raden en de kwaliteit van externe brieven en publicaties wordt hoog gewaardeerd. Een aandachtspunt is de inleving bij inwoners. Het verbeteren van de dienstverlening aan de raden was, n.a.v. de meting in 2021, een belangrijk aandachtspunt. Dat raden nu positiever zijn, geeft aan dat de inspanningen zijn vruchten heeft afgeworpen.

Balans tussen couleur locale en beleidsharmonisatie

Een ambtelijke fusie vraagt om een evenwicht tussen beleidsharmonisatie, wat bijdraagt aan de doelen met betrekking tot efficiëntie, en couleur locale, wat de zelfstandigheid van de gemeenten benadrukt. Besproken is dat de toename van maatwerk voor beide gemeenten in toenemende mate zorgt voor druk op de beschikbare capaciteit. Het werk voor twee gemeenten en twee besturen is een uitdaging. Tegelijkertijd maakt dit het werk bij 1Stroom uniek en mag van de organisatie verwacht worden dat het hier professioneel op kan inspelen. De afgelopen jaren waren een leerproces en het blijft ook de komende jaren een belangrijke opgave. Een goede bestuurlijk dialoog over de balans tussen harmonisatie en couleur locale en de gevolgen voor 1Stroom blijft gewenst.

Financiën

De zorgen omtrent de kwaliteit en interne beheersing uit de beginperiode van 1Stroom zijn de afgelopen jaren goed opgepakt. De managementletters en de accountantsverslagen bevestigen dit. 1Stroom ligt op koers voor het realiseren van de afgesproken taakstellende bezuinigingen. De stijgende lijn in de meerjarenbegroting is met name het gevolg van autonome (loon)indexaties en uitbreiding van taken. Eén van de doelstellingen van de ambtelijke fusie was: 'Niet duurder en zo mogelijk goedkoper dan de voormalige organisaties gezamenlijk (kosten)'. De conclusie kan getrokken worden dat deze doelstelling in de afgelopen jaren is gerealiseerd.

De afgesproken taakstellingen maakte dat binnen 1Stroom strak gestuurd moest worden op de beschikbare middelen, die voor 1Stroom voornamelijk in personeelslasten zitten. De (gemeentelijke) opgaven en uitdagingen die er liggen, vragen een investering in de organisatie nu en voor de toekomst. Dit is ook vertaald in de begroting 2025.

De gemeentefinanciën staan de komende jaren onder druk. In de gemeenten Duiven en Westervoort loopt een project financieel gezond 2026. De door de gemeenten gevraagde taakstelling voor 1Stroom loopt hierin mee. Het gesprek over de balans tussen beleid, organisatie en middelen en de balans tussen beleidsharmonisatie en couleur locale is een belangrijke opgave voor de komende jaren.

Verdeelsleutel

De bestaande verdeelsleutel en de bouwstenen die daaraan ten grondslag lagen, zijn geanalyseerd. Daaruit blijkt dat er lichte verschuivingen in het aandeel van gemeenten zijn. Bij de start van 1Stroom is echter niet vastgelegd op basis waarvan een heroverweging plaats zou moeten vinden. Om deze reden wordt aan een externe partij advies gevraagd met aanbevelingen welke verdeelsleutel vanaf 2025 toe te passen. Op basis van dit advies kan vervolgens een besluit genomen worden voor een toekomstbestendige verdeelsleutel.

Vervolgstappen in de voortgang

Op basis van deze voortgangsrapportage kan geconcludeerd worden dat de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers stabiel is gebleven en dat de interne dienstverlening aan colleges en raden is verbeterd. Ook is de financiële beheersing op orde. Tegelijkertijd staat 1Stroom de komende jaren voor grote uitdagingen, die de uitvoeringskracht, en daarmee de dienstverlening, onder druk zetten. De afgelopen jaren is het onrustig geweest in de aansturing van de organisatie.

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

- Aantrekkelijk werkgeverschap; arbeidsmarktcommunicatie;
- Organisatieontwikkeling: invulling directiefuncties, taken, rollen en bevoegdheden en doorontwikkeling van de organisatie
- Samenwerking tussen ambtenaren en bestuur;
- Balans tussen beleid, organisatie en middelen en evenwicht tussen beleidsharmonisatie en couleur locale;

Met het opleveren van deze voortgangsrapportage is invulling gegeven aan de gemaakte afspraken om met behulp van een 0-, 2- en 4-meting aan te geven of de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en raadsleden is verbeterd. Gezien de verstreken tijd sinds de ambtelijke fusie is het de vraag of en hoe dergelijke rapportages in het vervolg vormgegeven moeten worden. 1Stroom gaat hierover graag het gesprek aan met het bestuur en de raden.

Bijlagen

a. Enquête raadsleden

Enquête raadsleden en fractieassistenten 2024 – gemeente Duiven

Enquête raadsleden en fractieassistenten 2024 – gemeente Westervoort

b. Waar staat je gemeente

Rapportage Waar staat je gemeente 2022 – Duiven en Westervoort

c. MKB-vriendelijkste gemeente

Rapportage MKB-vriendelijkste gemeente 2018/2019 – gemeente Duiven

Rapportage MKB-vriendelijkste gemeente 2018/2019 – gemeente Westervoort

Vragen die nadere uitwerking vragen n.a.v vergadering DB van 11 oktober j.l.

1) Welke kosten worden er in Westervoort gemaakt voor grondexploitaties

In de jaren 2018 t/m 2022 is er voor een bedrag van €96.011 in 1Stroom aan kosten voor de grondexploitatie de Schans gemaakt. Deze kosten zijn niet specifiek aan Westervoort doorbelast. In de oorspronkelijke teksten van de GR 1Stroom was dat niet als zodanig opgenomen. Bij de oprichting van 1Stroom is dit ook niet de intentie geweest. Feitelijk betekent dit dat Duiven voor 63% aan deze kosten heeft meebetaald. In 2023 is verrekening wel in jaarrekening 1stroom opgenomen. In het lopende jaar en ook voor de komende jaren komen er een tweetal grondexploitaties in Westervoort bij. Het gaat daarbij om de Closei en om Westervoort-Noord. In de voorlopige opzetten van de grexen gaat het daarbij om een aanzienlijke ureninzet. Enkele duizenden uren. Of de ureninzet allemaal via 1Stroom loopt of deels rechtstreeks op het project wordt verantwoord (b.v externe projectleiders) is nog niet helemaal inzichtelijk. Het onderschrijft echter wel de voorgestelde lijn om met ingang van 2023 ook de grexen van Westervoort buiten de verdeling te laten en te beschouwen als een vorm van maatwerk (zie ook bij vraag 2).

2) Inzichtelijk maken welke kosten er gemoeid zijn met de extra taken die voor de gemeente Duiven en Westervoort worden uitgevoerd.

Zie onderstaand overzicht. Het gaat hierbij om de begrote bedragen voor het jaar 2023.

Omschrijving	Begroting 2023	Duiven	Westervoort	Bron	Inc/Struc
Grondexploitatie	576.000	576.000		Start 1Stroom	Struc
Afvalaanbiedstation	599.000	599.000		Start 1Stroom	Struc
Versnelling woningbouw	91.000	91.000		VJN 21	4 jr
Pilot zelfbeheer	46.000	46.000		VJN 22	3 jr
Strategische denk- en doekracht	179.550	179.550		VJN 22	Struc
Aanpak zwerfafval	28.350	28.350		VJN 22	Struc
Uitvoeren Woonvisie/ Versnellen woningbouw	300.000	300.000		VJN 22	5 jr
Jeugdboa amendement	35.000	35.000		VJN 22	3 je
Extra consultant inburgering	66.000	66.000		VJN 23	3 jaar
Amendement maatwerk leerlingenvervoer	40.000	40.000		VJN 23	3 jaar
Denk en Doekracht GMR	45.000		45.000	VJN 23	Struc
Budget Denk en doekracht van 2022 naar 2023	37.000		37.000	NJN 22	Inc
Communicatie grote projecten	85.000	85.000		VJN 23	4 jaar
Herinrichting Eilandplein	30.000	30.000		VJN 23	Inc
Toezichthouder glasvezel	150.000	150.000		VJN 23	Inc
Renovatie en verbouw Uitterweert	15.000		15.000	VJN 23	Inc
Specialistisch ondersteuner jeugd	35.000		35.000	VJN 23	1,5 jaar
Totaal	2.357.900	0 2.225.900	132.000		

Ten opzichte van een eerder verstrekt overzicht zijn een paar kleinere aanpassingen doorgevoerd als gevolg van aangescherpte inzichten.

3) Wat zijn de financiële gevolgen geweest van het feit dat er voor het AAS de afgelopen jaren teveel in rekening is gebracht?

In onderstaande tabel is de informatie inzake de kosten die in 1stroom zijn gemaakt van het afvalaanbiedstation opgenomen. Ook is opgenomen welk bedrag er vanuit 1Stroom is doorbelast. Op basis van deze informatie is de conclusie dat Duiven de afgelopen jaren teveel heeft bijgedragen.

jaar	Totale kosten AAS	Doorbelast	Teveel doorbelast	Nadeel Duiven 37%
2018	€ 380.157,55	€ 564.431,00	€ 184.273,45	€ 68.181,18
2019	€ 392.682,20	€ 564.431,00	€ 171.748,80	€ 63.547,06
2020	€ 420.620,55	€ 599.000,00	€ 178.379,45	€ 66.000,40
2021	€ 445.550,65	€ 599.000,00	€ 153.449,35	€ 56.776,26
2022	€ 483.333,40	€ 599.000,00	€ 115.666,60	€ 42.796,64
2023	€ 514.844,00	€ 514.844,00	€ 0,00	€ 0,00
Totaal			€ 803.517,65	€ 297.301,53

- 4) Welke systematiek zit er achter de uitkering van het gemeentefonds en waarom pakt dit zo anders uit dan in het verleden?

De basis in het verleden voor het verzamelen van de gegevens van de Algemene Uitkering was de septembercirculaire. In de eerste jaren was het budget voor de decentralisaties hierin nog niet opgenomen. In de recente jaren is dat wel het geval. Voor de vergelijkbaarheid zijn de integratie-uitkeringen in de eerste jaren bij de Algemene Uitkering opgeteld. Zie ook tabel in hoofdstuk 2.