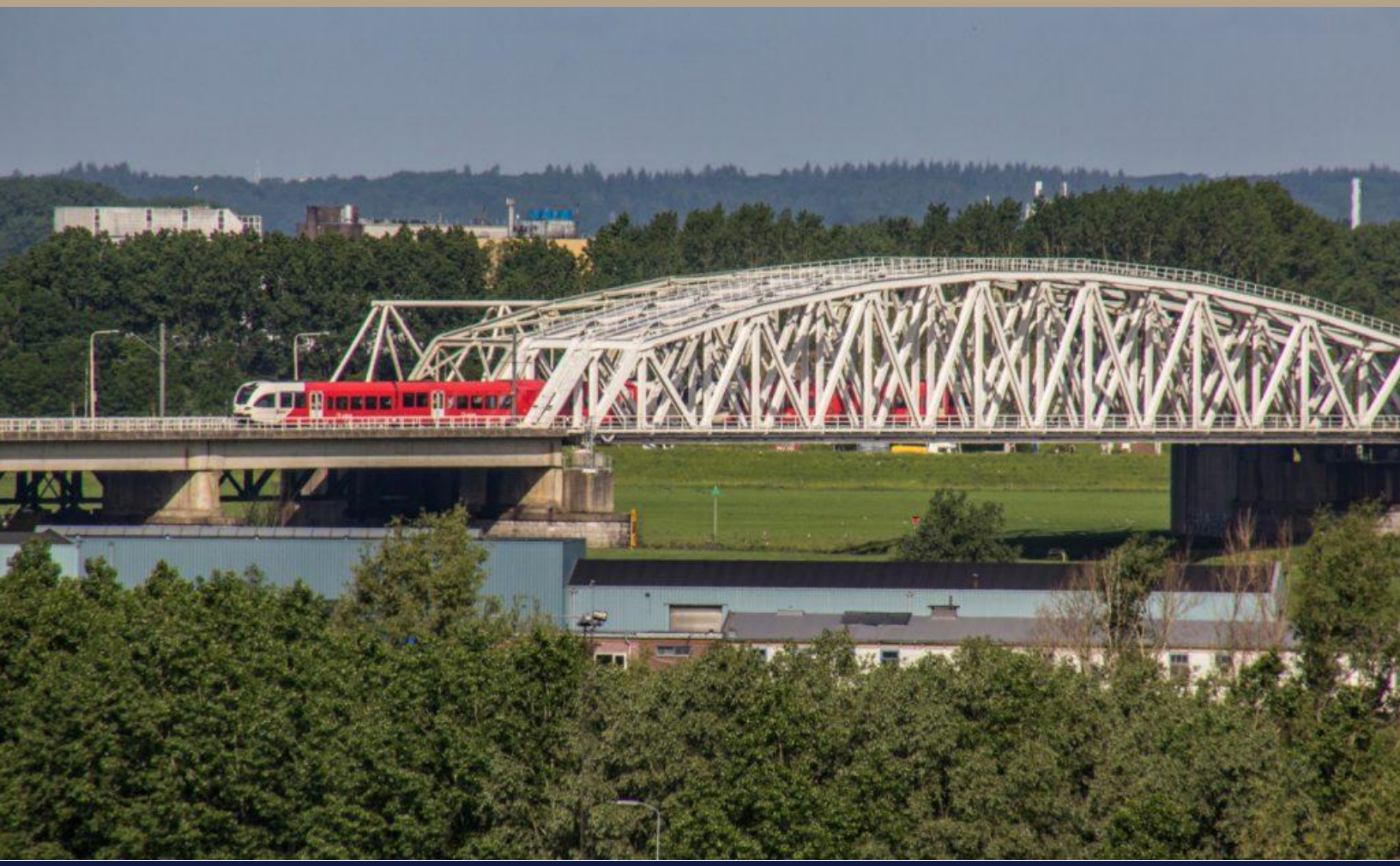
BMC
YACHT GROUP

Sterk Bestuur Westervoort

Gemeente Westervoort



Rapport | december 2021

Partners in verbetering

Sterk Bestuur Westervoort

Rapport
Gemeente Westervoort

BMC
YACHT GROUP

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting **5**
Aanleiding van het onderzoek 5
Vraagstelling van het onderzoek 'Sterk Bestuur Westervoort' 5
Conclusies 6
Advies 8

H1 | Inleiding **9**
1.1 Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek 9
1.1.1 Huidige bestuurskracht, organisatiekracht en financiële kracht van de gemeente Westervoort vragen om een duurzaam toekomstperspectief 9
1.1.2 Naar een duurzaam toekomstperspectief 10
1.2 Bestuurskracht en onderzoeksmethodologie 11
1.2.1 Bestuurskracht, wat is dat eigenlijk? 11
1.2.2 Operationalisering model bestuurskracht 13
1.2.3 Onderzoeksmethodologie 15
1.3 Leeswijzer 16

H2 | Huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort **18**
2.1 Condities bestuurskracht 18
2.1.1 Omvang en karakteristieken van de gemeente Westervoort 18
2.1.2 Bestuurscultuur 20
2.1.3 Motivatie 27
2.1.4 Hulpbronnen - organisatiekracht 29
2.1.5 Hulpbronnen - financiële stand van zaken en financieel handelen 32
2.1.6 Samenwerking (extern) en participatie 33
2.2 Beleidsprestaties 34
2.2.1 Sociaal Domein 35
2.2.2 Fysiek Domein 36
2.2.3 Economische visie en centrumvisie 38
2.2.4 Dienstverlening 39
2.3 Bestuurskracht 41
2.3.1 Uitvoeringskracht 42
2.3.2 Besliscapaciteit 43
2.3.3 Verantwoordingskracht 44

H3 | Scenario's voor het versterken van bestuurskracht **45**
3.1 De mogelijke bestuurlijke scenario's 45
3.2 De wijze van uitwerken 46
3.3 De ambtelijke fusie 47

3.3.1 Kenmerken 47
3.3.2 Randvoorwaarden 48
3.3.3 Risico’s 48
3.3.4 Kansen 49
3.3.5 Weging van de ambtelijke fusie voor Westervoort 50
3.4 De bestuurlijke fusie gemeente Duiven/Liemerse gemeenten 51
3.4.1 Kenmerken 51
3.4.2 Randvoorwaarden 52
3.4.3 Risico’s 52
3.4.4 Kansen 52
3.4.5 Weging van de bestuurlijke fusie voor Westervoort 53
3.5 De regiegemeente 55
3.5.1 Kenmerken 55
3.5.2 Randvoorwaarden 56
3.5.3 Risico’s 56
3.5.4 Kansen 57
3.5.5 Weging van de regiegemeente voor Westervoort 57
3.6 Bestuurlijke fusie: opgaan in Arnhem 58
3.6.1 Kenmerken 58
3.6.2 Randvoorwaarden 59
3.6.3 Kansen 59
3.6.4 Risico’s 59
3.6.5 Weging van het opgaan in de gemeente Arnhem voor Westervoort 59

H4 | Conclusies & advies 62
4.1 Conclusies 62
4.2 Advies 65

Literatuurlijst 67

Bijlage 1 | Normen bij bestuurskracht 72

Colofon 75

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

Per 1 januari 2018 zijn de gemeenten Westervoort en Duiven ambtelijk gefuseerd. Door dit besluit blijft het voor de gemeenten Westervoort en Duiven mogelijk om zelf richting te blijven geven aan de toekomst. Het doel van de ambtelijke fusie was om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen voor de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Vanaf 2022 is er een financieel voordeel begroot van € 600.000,— op beide gemeentelijke begrotingen. Beide gemeenten blijven bestuurlijk zelfstandig, maar wordt er gewerkt vanuit 1Stroom, de ambtelijke organisatie van beide gemeenten.

Nu, drie jaar na deze ambtelijke fusie, staat de gemeente Westervoort er financieel zwak voor. Vanaf 2021 staat de gemeente onder preventief toezicht van de provincie Gelderland. De gemeente kampt al enkele jaren met forse tekorten op de exploitatie, die het gevolg zijn van alsmaar stijgende kosten ten aanzien van de onderdelen Wmo en Jeugd binnen het Sociaal Domein. Hierdoor is de vermogenspositie en daarmee het weerstandsvermogen van de gemeente dusdanig verminderd, dat de financiële positie van de gemeente zeer zwak is.

Als onderdeel van het preventief toezicht heeft de gemeente een herstelplan opgesteld. Op 23 maart 2021 heeft de raad ingestemd met dit herstelplan. Onderdeel van het herstelplan is de intentie van het bestuur van de gemeente Westervoort om verder te kijken dan alleen de bezuinigingen en het verbeteren van de financiële positie en ook de bestuurskracht van de gemeente te verbeteren. Dit betekent dat de gemeente wil kijken wat het betekent om toe te groeien naar een toekomstbestendige en robuuste gemeente. Met andere woorden: een duurzaam toekomstperspectief.

Vraagstelling van het onderzoek ‘Sterk Bestuur Westervoort’

Om invulling te geven aan bovengenoemde doelstelling, is de volgende vraagstelling geformuleerd voor het onderzoek naar een ‘Sterk Bestuur Westervoort’:

1. Wat zijn de vereisten voor een toekomstbestendige organisatie en toekomstbestendig bestuur om het doel (minimaal het huidige dienstverleningsniveau en voorzieningenniveau voor de inwoners) te bereiken? En in hoeverre zijn we nu op de goede weg in het Sociaal Domein en wat is er eventueel nodig om op de goede weg te komen (best practices)?
2. Wat zijn de noodzakelijke aanpassingen om aan deze vereisten te voldoen en wat zijn de consequenties daarvan voor inwoners, bestuur, organisatie en regionale participatie?
3. In hoeverre voldoen deze alternatieven aan genoemde vereisten en wat zijn dan de consequenties voor inwoners, bestuur en organisatie, inclusief de financiële consequenties daarvan?

Bij de beantwoording dient gekeken te worden naar de bestuurskracht, de kracht van de organisatie, de financiële situatie en mogelijke toekomstperspectieven (scenario’s).

De toekomstperspectieven zijn vormgegeven door middel van de volgende scenario's:
1. de ambtelijke fusie (huidige situatie);
2. de bestuurlijke fusie met gemeente Duiven (optie A)/Liemerse gemeenten (optie B);
3. de regiegemeente;
4. het opgaan in Arnhem.

Conclusies

Op basis van het onderzoek trekken wij de volgende conclusies:

De huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort is niet voldoende om richting de toekomst een robuuste gemeente te kunnen zijn.
Deze conclusie blijkt uit de constateringen en conclusies ten aanzien van de verschillende elementen van bestuurskracht, zie hiervoor het bestuurskrachtmodel in paragraaf 1.2. In hoofdstuk 2 is dit nader uitgewerkt.

Bestuurscultuur
- Het bestuurlijk samenspel in de gemeente is nog niet optimaal.
- Het bestuur staat op te veel afstand van de organisatie.
- De sturing vanuit het bestuur is reactief en nog weinig van langetermijnvisie en strategie.
- Er wordt afstand ervaren tussen bestuur en samenleving.
- Bestuur en organisatie versterken elkaar op dit moment nog onvoldoende.
- De ambities tussen Duiven en Westervoort lopen uit elkaar (groeiende wil tot verschil), dat zet de samenwerking in 1Stroom onder druk.
- Er zijn weeffouten aanwezig in samenwerking 1Stroom; deze werken door in de uitvoering en zetten daarbij de uitvoeringskracht van 1Stroom onder druk. Een eerste stap in het oplossen hiervan is door de organisatie gezet door middel van een nieuwe organisatiestructuur per 1 september 2021.
- Het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten aanzien van 1Stroom is onvoldoende ontwikkeld en kwetsbaar.

Motivatie
- De organisatie is intern gericht.
- De motivatie binnen de organisatie is wisselend.
- Medewerkers missen waardering en vertrouwen.

Hulpbronnen - organisatiekracht
- De organisatie 1Stroom heeft sinds medio 2020 de weg omhoog gevonden. In de periode 2018-2020 was de organisatiekracht zwak; de basis was niet op orde, sturing ging niet goed en er ging veel fout.
- Strategisch/tactisch vermogen van de organisatie dient versterkt te worden.
- Anders vasthouden: vernieuwde visie, kaders en sturing vanuit directie en MT is noodzakelijk.
- Beweging naar voren: focus aanbrengen, keuzes maken, aandacht voor borgen en implementatie en proactief sturen (voltooien plan-do-check-actcyclus (PDCA)) is noodzakelijk.

Hulpbronnen - financiële gezondheid (financiële stand van zaken en financieel handelen)
- De huidige financiële positie van de gemeente Westervoort is zwaar onvoldoende.

Samenwerking en participatie
- De visie op de regio (welke toegevoegde waarde heeft welke samenwerking voor Westervoort?) ontbreekt nog, terwijl de afhankelijkheid van Westervoort van de regio en partners groot is.
- De bijdrage van Westervoort voor de regio staat onder druk, vanwege gebrek aan hulpbronnen.
- De focus van Westervoort is naar binnen gekeerd en nog niet naar buiten gericht.
- De positie in de regio kan worden versterkt: gezamenlijk vuist maken (Duiven - Westervoort)

Om de bestuurskracht te versterken, dienen binnen het huidige construct (ambtelijke fusie Duiven-Westervoort (1Stroom)) veel zaken te worden verbeterd.
Om de bestuurskracht van de gemeente Westervoort op peil te houden en dusdanig robuust te maken zodat deze voldoende is om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, zijn verschillende maatregelen noodzakelijk. Wij onderscheiden daarbij de volgende maatregelen:
- Ontwikkel een visie en bijbehorende strategie op de toekomst van de gemeente Westervoort. Richt daar de uitvoering en het opdrachtgeverschap richting 1Stroom op in.
- Investeer in het samenspel (gemeenschappelijk bestuurlijk commitment) tussen bestuur en de organisatie.
- Ontwikkel samen met de gemeente Duiven een visie en strategie op de doorontwikkeling van 1Stroom.
- Vertaal deze visie en strategie door in een uitvoeringsplan om de organisatie op het gewenste peil te brengen en borg deze uitvoering.
- Ontwikkel als gemeenten Duiven en Westervoort een visie en bijbehorende strategie op de regio.

De haalbaarheid van deze opgave is relatief klein.
Wij achten de haalbaarheid ten aanzien van het versterken van de bestuurskracht binnen het huidige construct laag. Op dit moment ontbeert de gemeente Westervoort de financiële slagkracht om deze investering te doen en daarnaast is de arbeidsmarkt dusdanig krap, dat het maar de vraag is of 1Stroom de benodigde capaciteit kan werven die noodzakelijk is om de transitie te maken. Ook is het de vraag of beide deelnemende gemeenten voldoende gezamenlijke richting en commitment kunnen ontwikkelen.

De gemeente Westervoort zit 'vast': keuzes zijn noodzakelijk.
De gemeente Westervoort zit 'vast'. De gemeente zit in financiële zin vast en ook in de zin van de beperkte uitvoeringskracht en overall qua bestuurskracht. Nu is wellicht door het (tijdelijke) extra geld vanuit het Rijk (incidentele gelden Jeugd) een directe crisis afgewend, maar de gemeente Westervoort is qua condities op de onderdelen van bestuurskracht (bestuurscultuur, hulpbronnen (financiën en organisatie)) en samenwerking niet in voldoende mate in staat om de grote opgaven die eraan komen op te pakken en uit te voeren.

Er zijn verschillende opties mogelijk. De één sterker qua bestuurskracht dan de ander.
Om een keuze voor een scenario succesvol te maken, moeten huidige en toekomstige partners vertrouwen in elkaar hebben en hun commitment tonen om scenario's een reële optie te kunnen laten zijn. Dit vraagt verdere verkenning. Bij 'Advies' is aangegeven hoe wij tegen de verschillende scenario's aankijken in het kader van het begrip 'bestuurskracht' en de versterking daarvan.

Advies

Alle uitgewerkte scenario's zijn qua succes in sterke mate afhankelijk van het gesprek met inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en buurgemeenten in de regio. Dat betekent dat een besluit van de gemeenteraad van Westervoort ten aanzien van de scenario's in dit rapport de basis is van een proces van verdere uitwerking en verkenning.

Met de scenario's hebben wij laten zien welke keuzes er mogelijk zijn en wat daarvan verwacht kan worden. Hierdoor is de nodige duiding aangebracht. We hebben adviezen gegeven over de benodigde verbetering als er voor handhaving van de huidige ambtelijke samenwerking wordt gekozen. We hebben ook een inschatting van de andere mogelijke scenario's gegeven en de mate waarin zij de bestuurskracht kunnen versterken. Wij concluderen daarbij dat de scenario's bestuurlijke fusie met Duiven, één grote Liemerse gemeente en het scenario om op te gaan in Arnhem allemaal de bestuurskracht versterken. De mate waarin dit het geval is verschilt:

- De mogelijkheid om te fuseren met Arnhem biedt de meeste de kans om de uitvoeringskracht en daarmee de bestuurskracht te versterken.
- De optie om tot een grote Liemerse gemeente te komen, sluit beter aan bij de regionale identiteit en een logische beleving van de verbinding gemeenschap - gemeente.
- De optie voor één gemeente Duiven-Westervoort zal ook de bestuurskracht versterken, maar in een mindere mate dan de andere scenario's (2 en 4).

Het advies is om te onderkennen dat zelfstandigheid op termijn niet houdbaar is. Daarna kan een verdere verkenning worden gestart waarbij, op basis van gesprekken met de verschillende gemeenten in de regio, kan worden beoordeeld wat het meest haalbare en wenselijke scenario is.

H1 | Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:
1. Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek 'Sterk Bestuur Westervoort'.
2. Bestuurskracht (uitleg van het onderwerp) en beschrijving van de onderzoeksmethodologie.
3. Leeswijzer voor het rapport 'Sterk Bestuur Westervoort'.

1.1 Aanleiding en vraagstelling van het onderzoek

1.1.1 Huidige bestuurskracht, organisatiekracht en financiële kracht van de gemeente Westervoort vragen om een duurzaam toekomstperspectief

Per 1 januari 2018 zijn de gemeenten Westervoort en Duiven ambtelijk gefuseerd. Door dit besluit blijft het voor de gemeenten Westervoort en Duiven mogelijk om zelf richting te geven aan de toekomst en daardoor zelf de regie te behouden. Het doel van de ambtelijke fusie was om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen voor de eigen inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Tevens is vanaf 2022 een financieel voordeel begroot van € 600.000,— op beide gemeentelijke begrotingen. Door de ambtelijke fusie blijven de gemeenten Westervoort en Duiven bestuurlijk zelfstandig, maar wordt er gewerkt vanuit 1Stroom, de ambtelijke organisatie van beide gemeenten.

Nu, drie jaar na deze ambtelijke fusie, staat de gemeente Westervoort er financieel zwak voor. Vanaf 2021 staat de gemeente onder preventief toezicht van de provincie Gelderland. De gemeente kampt al enkele jaren met forse tekorten op de exploitatie, die het gevolg zijn van alsmaar stijgende kosten ten aanzien van de onderdelen Wmo en Jeugd binnen het Sociaal Domein. In 2019 was er bijvoorbeeld sprake van een structurele exploitatieruimte van -/- 7,81%[1] (in 2020 bedroeg dit kengetal -/- 3,4%). Hierdoor is de reservepositie van de gemeente de afgelopen jaren sterk achteruitgegaan. De mate van solvabiliteit (verhouding eigen vermogen/totaal vermogen) bedroeg in 2018 nog 21% (norm van voldoende > 20% (BBV)). In 2020 is dit kengetal gedaald naar 2,8%. De meerjarenbegroting 2021-2024 stond dan ook voornamelijk in het teken van het inzichtelijk maken en verbeteren van de financiële positie. Bij de voorjaarsnota 2020 heeft het bestuur van de gemeente ingestemd met een omvangrijk bezuinigingspakket, waardoor de begroting vanaf 2022 een sluitend beeld laat zien[2]. Door de gevolgen van de septembercirculaire, de najaarsnota 2020 en correcties is dit beeld van een sluitende begroting bijgesteld (saldi): -/- € 1,4 mln. (2021); -/- € 0,8 mln. (2022); -/- € 0,4 mln. (2023) en -/- € 0,05 mln. (2024), waarbij geen sprake meer is van een structurele en evenwichtige begroting. De opgave om deze tekorten weg te werken is groot en de provincie heeft de gemeente daarom ook onder preventief toezicht geplaatst.

Als onderdeel van het preventief toezicht heeft de gemeente een herstelplan opgesteld. Op 23 maart 2021 heeft de raad ingestemd met dit herstelplan[3].

[1] Gemeente Westervoort, 2020, *Jaarstukken Westervoort 2019*, p. 1-167, zie specifiek pagina 76.
[2] Gemeente Westervoort, 2020, *Meerjarenbegroting 2021-2024*, p. 1-157.
[3] Gemeente Westervoort, 2021, *Financieel herstelplan Westervoort*, 9 maart 2021, p. 1-81.

Een aantal belangrijke maatregelen uit dit plan zijn:
- De Onroerend Zaak Belasting gaat per 1 januari 2022 met 7% omhoog.
- Vanaf 2023 wordt er fors gekort op de subsidie voor de bibliotheek. Dit kan gevolgen hebben voor de huisvesting van de bibliotheek.
- Het verhogen van de hondenbelasting met € 14,— per hond.
- Verschillende bezuinigingen op voorzieningen Jeugdzorg en Wmo.
- € 75.000,— aan bezuinigingen op het onderhoud van wegen en de openbare ruimte.

1.1.2 Naar een duurzaam toekomstperspectief

Onderdeel van het herstelplan is ook de intentie van het bestuur van de gemeente Westervoort om verder te kijken dan alleen de bezuinigingen en het verbeteren van de financiële positie. Net als bij alle andere gemeenten in Nederland, komen er verschillende grote ontwikkelingen op de gemeente Westervoort af. Denk hierbij aan de Omgevingswet, de energie- en warmtetransitie, de gevolgen van COVID-19, het Sociaal Domein, de woningbouwopgave, de klimaatopgave, et cetera. Om in te kunnen spelen op deze opgaven en ontwikkelingen, dient de gemeente een groter beroep te doen op de capaciteit (in kwantiteit en kwaliteit) van 1Stroom dan beschikbaar is. Tevens is een versterking van de samenwerkingskracht in de regio noodzakelijk om op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen. Deelname in regionale samenwerkingsverbanden staat echter juist onder druk. Dit, in combinatie met de financiële situatie, maakt dat bestuurs- en organisatiekracht (uitvoeringskracht) onder druk staan. Dat heeft invloed op de dienstverlening en het in stand houden van voorzieningen voor de inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen in Westervoort.

De gemeente Westervoort wil naar de toekomst toe in kunnen spelen op deze ontwikkelingen en deze succesvol tot uitvoering brengen voor haar inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dit betekent dat de gemeente wil kijken wat het betekent om toe te groeien naar een toekomstbestendige en robuuste gemeente. Met andere woorden: een duurzaam toekomstperspectief.

Om invulling te geven aan bovengenoemde doelstelling, is de volgende vraagstelling geformuleerd voor het onderzoek naar een ‘Krachtig Bestuur Westervoort’:
1. Wat zijn de vereisten voor een toekomstbestendige organisatie en toekomstbestendig bestuur om het doel (minimaal het huidige dienstverleningsniveau en voorzieningenniveau voor de inwoners) te bereiken? En in hoeverre zijn we nu op de goede weg in het Sociaal Domein en wat is er eventueel nodig om op de goede weg te komen (best practices)?
2. Wat zijn de noodzakelijke aanpassingen om aan deze vereisten te voldoen en wat zijn de consequenties daarvan voor inwoners, bestuur, organisatie en regionale participatie?
3. In hoeverre voldoen deze alternatieven aan genoemde vereisten en wat zijn dan de consequenties voor inwoners, bestuur en organisatie, inclusief de financiële consequenties daarvan?

Bij de beantwoording dient gekeken te worden naar de bestuurskracht, de kracht van de organisatie, de financiële situatie en mogelijke toekomstperspectieven (scenario’s).

1.2 Bestuurskracht en onderzoeksmethodologie

1.2.1 Bestuurskracht, wat is dat eigenlijk?

Bestuurskracht is het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan. De bestuurskracht bepaalt de prestaties.

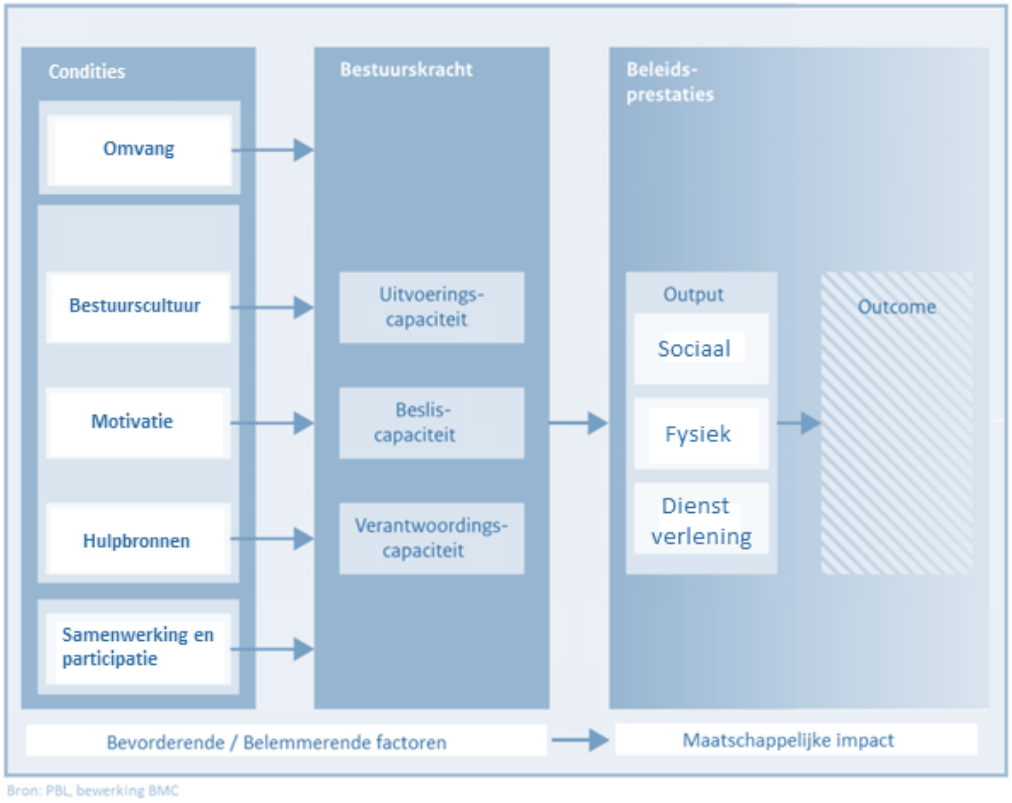
De goede dingen doen en die dingen goed doen. Misschien wel de meest toepasselijke en simpele beschrijving van een bestuurskrachtige gemeente die klaar is voor de toekomst. De onderliggende vraag is: wat doen we als gemeente nu al goed (sterkten) en wat kan er beter (ontwikkelpunten)?

Bestuurskracht is geen enkelvoudig begrip. Geen enkel gemeentebestuur kan met een druk op de knop eenduidige maatschappelijke effecten bereiken. Bestuurskrachtig besturen en organiseren vraagt om een meervoudige blik. Voor ons onderzoeksmodel sluiten we aan bij een studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie (2019)[4].

Bestuurskracht komt volgens het PBL tot stand langs drie lijnen: uitvoerings-, beslis- en verantwoordingscapaciteit. Verondersteld wordt dat deze capaciteiten worden bepaald door een aantal condities voor bestuurskracht: omvang van de gemeente, bestuurscultuur, motivatie, hulpbronnen en samenwerking (regionale samenwerking en samenwerking met inwoners (burgerparticipatie)).

De bestuurskracht van een gemeente vertaalt zich uiteindelijk in beleidsprestaties, in concrete output (beleid en interventies) en uiteindelijk in maatschappelijke outcome (de staat van Westervoort). Grafisch ziet ons conceptueel model voor dit onderzoek er als volgt uit:

[4] Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, *Gemeentelijk bestuurskracht en de energietransitie*, 6 september 2019, p. 1-184.



Figuur 1: conceptueel model bestuurskracht (bron: PBL - bewerkt door BMC)

Verderop in deze paragraaf hebben we ons onderzoeksmodel geoperationaliseerd. In bijlage 1 hebben we dit verder uitgewerkt. Deze normen zijn de onderlegger voor onze bureaustudie en de interviews. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, brengen we de bestuurskracht anno 2020 in beeld en duiden we de ontwikkeling van de bestuurskrachtopgave richting 2030.

Daarbij zullen we niet alleen technisch naar bestuurskracht kijken. De oeroude opvatting dat overlap tussen gemeenschap en gemeente belangrijk is, is in veel gemeenten in Nederland nog altijd dominant. De nabijheid van bestuur en dienstverlening, nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de representatieve en participatieve democratie, de samenwerkingsvaardigheid die iedere gemeente nodig heeft lokaal en in de regio; het zijn thema's die ook van belang zijn voor de gemeente Westervoort. De te ontwikkelen scenario's moeten passen bij Westervoort.

Scenariodenken is naar de toekomst kijken vanuit verschillende kijkvensters. Scenariodenken helpt om gefundeerd strategische beleidsbeslissingen te nemen. Het structureert de informatie en maakt onzekerheid zichtbaar. Hierdoor ontstaat er een gewogen inschatting van de toekomst. Op basis van die inschatting kunnen keuzes worden gemaakt.

Voor een duurzaam perspectief van Westervoort onderscheiden wij vier scenario's:
1. Huidige constructie behouden en waar nodig verbeteren (ambtelijke fusie continueren);
2. Bestuurlijke fusie met Duiven/Liemerse gemeenten;
3. Regiegemeente;
4. Opgaan in Arnhem.

In hoofdstuk 3 wordt de keuze voor deze scenario's toegelicht en worden zij nader uitgewerkt aan de hand van de volgende elementen:
1. Kenmerken;
2. Randvoorwaarden;
3. Risico's;
4. Kansen;
5. Weging voor Westervoort op basis van de condities voor bestuurskracht:
    a. omvang
    b. bestuurscultuur
    c. motivatie
    d. hulpbronnen
    e. samenwerking en participatie

Op deze wijze zijn de scenario's onderling vergelijkbaar en vergelijkbaar ten aanzien van de huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort. De huidige bestuurskracht wordt gemeten door het model weergegeven in figuur 1.

1.2.2 Operationalisering model bestuurskracht

In figuur 1 zijn de elementen weergegeven die van belang zijn voor het 'meten' van de bestuurskracht van de gemeente. In dit deel gegeven we aan hoe de onderdelen van het model geoperationaliseerd zijn.

Condities bestuurskracht	
Omvang	• Omvang van de gemeente: demografie, areaal, omgevings-kenmerken et cetera
Bestuurscultuur	• Bestuursstijl en omgangsvormen
Motivatie	• Bestuurlijke slagvaardigheid • Medewerkersbetrokkenheid
Hulpbronnen	• Organisatorische gezondheid (organisatiekracht) • Financiële gezondheid (financiële stand van zaken en financieel handelen)
Samenwerking en participatie	• Bewonersparticipatie • Regionale samenwerking

Tabel 1: operationalisering van het onderdeel 'condities bestuurskracht' vanuit het conceptueel model bestuurskracht

Deze condities hebben invloed op de drie onderdelen van bestuurskracht, zoals deze centraal in het model worden weergegeven:
- uitvoeringscapaciteit;
- besliscapaciteit;
- verantwoordingscapaciteit.

De manier waarop deze elementen zijn beoordeeld, is toegelicht in onderstaande tabel.

Bestuurskracht	
Uitvoeringscapaciteit	Mate waarin: ● kan worden voldaan aan de verwachtingen en taakstellingen, opgelegd door Rijksoverheid, provincie, gemeentebestuur en bevolking
Besliscapaciteit	Mate waarin: ● tijdig beslissingen worden genomen met voldoende politiek draagvlak ● de behandeling van onderwerpen vorm wordt gegeven in een feitelijk en gestructureerd debat in de gemeenteraad ● er sprake is van integrale afwegingen
Verantwoordingscapaciteit	Mate waarin: ● tijdig en zorgvuldig geëvalueerd wordt ● bijgestuurd wordt op basis van uitgevoerde evaluaties ● draagvlak onder inwoners en stakeholders gemonitord wordt

Tabel 2: operationalisering van het onderdeel 'bestuurskracht' vanuit het conceptueel model bestuurskracht

De mate van bestuurskracht, die te beoordelen is op basis van uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit, uit zich vervolgens in het maatschappelijk effect dat een gemeente weet te realiseren. We onderscheiden de domeinen Sociaal, Ruimte en Dienstverlening. Wat betreft deze drie domeinen waarin de taken van een gemeentelijke organisatie maatschappelijk effect sorteren, zijn kwantitatieve en kwalitatieve elementen benoemd om deze te beoordelen.

Door de gemeente Westervoort is aanvullend de vraag gesteld om ten aanzien van het Sociaal Domein te onderzoeken in hoeverre de gemeente met het nieuwe beleidsplan 'Samen Sterk'[5] op de goede weg is. Dit is door middel van een Quickscan Sociaal Domein[6] onderzocht, waarbij gekeken is welke beheersmaatregelen/beleidsinterventies zijn ontwikkeld en doorgevoerd ten aanzien van het Sociaal Domein en wat hiervan het effect is. Deze Quickscan Sociaal Domein is als bijlage (aparte rapportage) bij dit rapport bijgevoegd. In hoofdstuk 2 van dit rapport presenteren wij kort de resultaten.

[5] Gemeenten Duiven en Westervoort, *Samen Sterk*, 1Stroom, p. 1-39.
[6] BMC, 2021, *Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort*, november 2021, p. 1-33.

Het derde en laatste onderdeel van het model bestuurskracht betreffen de prestaties (output). Dit is als volgt geoperationaliseerd.

Prestaties (output)	Kwantiteit	Kwaliteit
Sociaal Domein	• Aanwezigheid en actualiteit strategische visie • Ontwikkeling voorzieningen • Inzicht kosten en opbrengsten • Quickscan Sociaal Domein	• Cliëntwaardering • Quickscan Sociaal Domein
Fysiek Domein	• Aanwezigheid en actualiteit strategische visie • Voortgang implementatie Omgevingswet • Voortgang implementatie Klimaatakkoord	• Ondernemerswaardering • Klachten en meldingen
Dienstverlening	• Aanwezigheid en actualiteit strategische visie • Voortgang landelijke voorzieningen	• Klantwaardering

Tabel 3: operationalisering van het onderdeel 'prestaties (output)' vanuit het conceptueel model bestuurskracht

1.2.3 Onderzoeksmethodologie

In dit onderzoek hebben wij verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om een zo compleet mogelijk beeld (360°-perspectief) te krijgen van de huidige bestuurskracht (op alle facetten) van de gemeente Westervoort. Tevens zijn informatie en beelden verzameld om de scenario's, zoals genoemd in deze paragraaf, te duiden. Constateringen en bevindingen zijn gebaseerd op uitkomsten die voortkomen uit meerdere onderzoeksmethoden, bijvoorbeeld uit twee of meer gesprekken in combinatie met uitkomsten uit de bureaustudie. Hier zetten wij de gebruikte onderzoeksmethode kort uiteen.

Bureaustudie (documentenanalyse)

Vanuit de gemeente Westervoort en werkorganisatie 1Stroom zijn verschillende documenten en gegevens opgevraagd op alle onderdelen van het model bestuurskracht (zie figuur 1). Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten, (tussentijdse) evaluaties, voortgangsrapportage, visie, organisatieplannen, begrotingen, jaarrekeningen, et cetera (zie Literatuurlijst). Deze documenten zijn allemaal bestudeerd en gebruikt voor het maken van diverse analyses op de onderdelen van het model. Daarnaast hebben we een aantal raadsvergaderingen teruggekeken om een beeld te krijgen van de bestuurscultuur binnen de gemeente Westervoort.

Interviews (intern)

Na de bureaustudie zijn interviews gehouden binnen de gemeente Westervoort en werkorganisatie 1Stroom. Hierbij was sprake van semigestructureerde een-op-eeninterviews.

Er zijn gesprekken gevoerd met:
- fractievoorzitters van de raad van Westervoort;
- burgemeester gemeente Westervoort;
- wethouders gemeente Westervoort;
- gemeentesecretaris gemeente Westervoort;
- griffier;
- directieleden 1Stroom;
- management 1Stroom;
- vijftien gelote medewerkers van 1Stroom.

Interviews (extern)

Naast de interne gesprekken zijn er externe gesprekken gevoerd. Dit is gedaan met de buurgemeenten (burgemeester en gemeentesecretaris), medeoverheden in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en de provincie Gelderland (gedeputeerde).

Van alle bovengenoemde gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt en deze zijn ter wederhoor aangeboden aan de geïnterviewden. De terugontvangen gespreksverslagen zijn gebruikt voor het onderzoek.

Daarnaast zijn er gesprekken georganiseerd met bedrijven en maatschappelijke instellingen. Hiervoor is op 28 oktober 2021 een bijeenkomst georganiseerd waarbij bedrijven en maatschappelijke instellingen (op uitnodiging) met elkaar in gesprek gingen over de gemeente Westervoort: ervaringen met de gemeente, over het bestuur, de dienstverlening en kosten. Er waren vijftien deelnemers aanwezig.

Op 4 november 2021 is een gesprek georganiseerd met inwoners van de gemeente Westervoort. Hiervoor zijn vanuit de GBA-administratie at random inwoners van gemeente Westervoort ingeloot. Zij hebben een uitnodiging van de burgemeester gekregen. Op 4 november 2021 zijn inwoners met elkaar in gesprek gegaan over de gemeente: ervaringen met de gemeente, over het bestuur, de dienstverlening en kosten. De opkomst bedroeg zeven inwoners van de gemeente. Er is een goed inhoudelijk gesprek gevoerd, maar gezien de opkomst zijn de uitkomsten niet representatief. De resultaten van dit gesprek zijn in het onderzoek gebruikt om eerdere bevindingen nader te duiden en aan te vullen. Ze hebben dus de status van inhoudelijke input vergelijkbaar met de eerder gehouden interviews. Ze zijn helpend geweest in het duiden van het perspectief van inwoners op de situatie van Westervoort en voor inwoners belangrijke zaken, zoals de dienstverlening van de gemeente, het bestuur, de opgaven van de gemeente en de kosten voor inwoners.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op onze bevindingen ten aanzien van de huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort. Het gepresenteerde model in paragraaf 1.2 fungeert daarbij als kapstok.

In hoofdstuk 3 schetsen wij het kader voor de bestuurlijke toekomstscenario's. Vervolgens behandelen we de verschillende scenario's. Bij scenario 1 kijken we naar welke verbeteringen noodzakelijk zijn om de huidige bestuurskracht te verbeteren binnen het bestaande construct. Vervolgens behandelen we scenario's 2, 3 en 4 als vervolgopties. Dit doen we langs de onderwerpen zoals geschetst in paragraaf 1.2.

In hoofdstuk 4 gegeven wij onze conclusies en aanbevelingen.

H2 | Huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort

In dit hoofdstuk zetten wij onze bevindingen ten aanzien van de huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort uiteen. Hiervoor volgen we de onderdelen van ons conceptueel model bestuurskracht, zoals weergegeven in figuur 1 in paragraaf 1.2.

2.1 Condities bestuurskracht

2.1.1 Omvang en karakteristieken van de gemeente Westervoort

Omvang - de kleinste gemeente van Nederland

De gemeente Westervoort telt 14.948 inwoners (anno 1 juli 2021)[7]. De gemeente heeft een oppervlakte van 7,85 km² (waarvan 1 km² water). Sinds 2016 is de gemeente Westervoort qua oppervlakte de kleinste gemeente van Nederland. De gemeente is voor een groot deel bebouwd en er is weinig ruimte voor groei. De gemeente grenst aan de gemeenten Arnhem, Duiven, Lingewaard, Rheden en Zevenaar. Samen met de gemeenten Duiven, Montferland en Zevenaar vormt de gemeente Westervoort de streek de Liemers.

Ontstaansgeschiedenis

Westervoort gaat als nederzetting tot diep in de middeleeuwen terug. De naam Westervoort zou kunnen duiden op een voorde die toegang gaf tot het westen. Eeuwenlang waren het de graven van Bergh die de 'heerlijkheid' Westervoort in hun bezit hadden. In 1735 kocht de stad Arnhem echter de Berghse rechten aan[8]. Op 17 december 1813 werd de gemeente Duiven afgesplitst van de gemeente Westervoort. Dit kwam voort uit het feit dat Duiven op diezelfde datum aan Pruisen werd teruggeven door Nederland. Door de aanwezigheid van de rivieren aan de west- en zuidkant van het gebied, was Westervoort tijdenlang een redelijk geïsoleerd gebied. In die tijd verzorgden het Westervoortse veer en tijdelijke schipbruggen de verbinding met Arnhem. De spoorbrug dateert van 1855, de eerste vaste brug voor overig verkeer pas van 1901.

Westervoort als groeikern - invloed op de sociale structuur

Westervoort was samen met Duiven begin jaren 80 van de vorige eeuw een groeikern geworden en het agrarische karakter van de gemeente werd tot een minimum teruggebracht. Voor de kern Westervoort betekent dit dat de beschikbare oppervlakte voor bouwen inmiddels voor bijna 90%[9] bebouwd is. De kernen Duiven en Westervoort lagen op de flank van de regio Arnhem. Ze werden in hun ontwikkeling niet gehinderd door de natuurwaarden van de Veluwe en ze zijn goed bereikbaar langs de A12. Hierbij is in Westervoort voornamelijk voor de sociale huursector gebouwd en in Duiven voor de (sociale) koopsector[10]. Tegelijk vond in Arnhem een grootschalige renovatie plaats van de sociaal zwakkere wijken Klarendal en Geitenkamp. Uit deze wijken vond een uitstroom plaats richting de sociale huurwijken in

[7] Bron: www.cbs.nl
[8] Gemeente Westervoort, 2018, *Erfgoednota Westervoort,* 2018, p. 5-7.
[9] Bron: Het laatste stukje groen in Westervoort verdwijnt | Westervoort | gelderlander.nl
[10] Bron: Dashboard - Zoekresultaat - Westervoort (waarstaatjegemeente.nl)

Westervoort. Op deze wijze is de sociale problematiek en daarmee een zwakke sociale structuur 'geïmporteerd', die tot op de dag van vandaag van toepassing is op de gemeente Westervoort. In het verdiepingsrapport 'Quickscan Sociaal Domein'[11] (bijgevoegd bij dit rapport) wordt deze sociale structuur meer geduid middels data. De resultante is een opbouw van de bevolking met relatief veel inwoners uit een lagere sociaal economische klasse. Tevens is te zien dat er binnen de gemeente Westervoort sprake is van een zeer hechte gemeenschap. Dit vertaalt zich in een rijk verenigingsleven en diverse evenementen die karakteristiek zijn voor de gemeente: de Westervoortse Kermis en het Carnaval (Westervoort heet dan Doldorp). Wij maken hierbij wel de opmerking dat de deelname in absolute zin lager is. Dit duidt erop dat er sprake is van een zeer hoge deelname bij een groep inwoners die reeds al deelneemt aan verenigingen en tegelijkertijd is er een grote groep inwoners die nergens aan deelneemt.

Onder de rook van Arnhem - invloed op voorzieningenniveau

Westervoort ligt onder de rook van Arnhem en is door middel van een eigen station rechtstreeks verbonden met deze stad en met de steden Doetinchem en Winterswijk. Doordat Westervoort zo dicht bij Arnhem ligt, is te zien dat Westervoorters veel gebruik maken van de voorzieningen van de stad op het gebied van winkelen, onderwijs, recreëren, cultuur en sport[12]. Het gevolg hiervan is, mede in combinatie met de zwakkere sociaal-economische structuur, dat het voorzieningenniveau binnen de gemeente Westervoort niet omvangrijk is. Er zijn verschillende winkels, maar het aanbod kan worden geschetst als lokaal en gericht op de dagelijkse boodschappenfunctie[13]. Winkels zijn geconcentreerd in winkelcentrum De Wyborgh en in de nabijheid van dit winkelcentrum. Daarnaast is er een lint met verschillende voorzieningen in de Dorpstraat-Hamersestraat. Westervoort heeft één bedrijventerrein, Bedrijventerrein Westervoort (Het Ambacht en Het Hazeland). Deze kent een concentratie van vooral lokale en kleinschalige (ambachtelijke) bedrijvigheid (belangrijkste sectoren zijn: zakelijke dienstverlening en overige dienstverlening)[14]. De grotere bedrijven en winkels zijn gevestigd op de bedrijventerreinen en in de binnensteden van buurgemeenten als Duiven en Arnhem. Vanuit de gesprekken werd Westervoort gekarakteriseerd als: *'Wonen in de grote stad, maar met de voordelen van een dorp'*. Inwoners geven aan dat zij het centrum van het dorp steeds minder aantrekkelijk vinden, onder meer door het teruglopen van het aantal winkels en leegstand.

Regionale en lokale identiteit

De regionale en lokale identiteit[15] zijn complexe begrippen. Het gaat bij deze begrippen in de kern over de kenmerken en de waardering die inwoners aan een fysiek begrensde omgeving toedichten. De lokale en regionale identiteit vertonen in meer of mindere mate overlap en hebben invloed op hoe discussies over bestuur in de regio worden beleefd en worden gevoerd.

---

[11] BMC, 2021, *Quickscan Sociaal Domein: Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort*, november 2021, p. 1-33.
[12] Bureau Stedelijke Planning, 2021, *Naar een toekomstbestendig centrum in Westervoort,* 5 maart 2021, p. 14.
[13] Stec Groep, 2018, *Economisch kader Westervoort: Visie en afwegingskader voor een sterke Westervoortse economie*, Gemeente Westervoort, 14 februari 2018, p. 1-22.
[14] Gemeente Westervoort, 2021, *Omgevingsvisie Westervoort*, 13 augustus 2021, p. 36.
[15] Terlouw, K., Hogenstijn, M., 2015, *"Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij" Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten*, Universiteit van Utrecht in opdracht van Ministerie van BZK.

De Westervoortse lokale identiteit wordt door het bestuur en vele Westervoorters sterk ervaren. Er is een sterke verbinding van Westervoorters met hun lokale context. Er zijn in fysieke zin geen heel kenmerkende Westervoortse gebouwen, historische kern of andere bezienswaardigheden, maar dat maakt voor die beleving in onze waarneming niet veel verschil. De sterke verbinding die men voelt met de gemeenschap en de sterke gemeenschapszin die wordt ervaren, wordt vaak als kenmerkend element genoemd. Die is van oudsher sterk en onverminderd in het dorp aanwezig. Dit uit zich in veel verenigingen, de eerder genoemde kermis en ook de sterke carnavalscultuur die het dorp eigen is.

De beleving op de regionale context is meer diffuus. Waar er in sommige regio's een sterk verbindend element wordt gevoeld, hebben we in de gesprekken gemerkt dat dit in Westervoort minder aanwezig is. Er is zowel een oriëntatie op de stad Arnhem en ook op de Liemers. De oriëntatie op Arnhem is wat meer praktisch van aard (voorzieningen) waar de oriëntatie op de Liemers meer wordt verklaard door een gegroeide gemeenschappelijke (sociale) context en waardering. De verbinding naar deze regio is dunner dan de dikke verbinding op de lokale context. Hoewel de perspectieven uiteenlopen, lijkt de opvatting dominant te zijn dat de gemeente en gemeenschap overlap dienen te hebben, wil er sprake zijn van de juiste vertegenwoordiging van inwoners en gemeenschap.

2.1.2 Bestuurscultuur

Bestuurlijke verhoudingen

De sfeer binnen het bestuur van de gemeente Westervoort kan als goed en constructief worden bestempeld. Er zijn gezonde omgangsvormen en verhoudingen. Er wordt wederzijds respect ervaren. Dit zorgt voor een overwegend vriendelijke manier van met elkaar omgaan. Dit is natuurlijk prettig, maar kan leiden tot een te weinig kritische houding (relatie en inhoud gaan door elkaar lopen) naar elkaar. De laatste tijd is de toon van het debat regelmatig scherper. Dat vindt niet iedereen prettig en dit zet de verhoudingen scherper. Het wordt, los of het zo bedoeld is, snel persoonlijk betrokken.
In externe contacten wordt Westervoort als een prettige partner ervaren. De zichtbaarheid van Westervoort is, bijvoorbeeld met een eigen bestuurlijke agenda, niet hoog. Over het algemeen kan gesteld worden dat men Westervoort niet ervaart als een gemeente met een hele specifieke eigen agenda. Op sommige dossiers wordt er wel een duidelijke agenda ervaren. Een voorbeeld daarvan is de aanpak van ondermijning.

Dualisme

Binnen de gemeente geldt de raad als het hoogste orgaan en kent bevoegdheden op hoofdlijnen ten aanzien van kaderstelling en controleren van het college. Het college kent zijn eigen bevoegdheden, voert het vastgestelde beleid uit en stuurt daarop. Dit beleid is een afgeleide van de kaders die de raad heeft gesteld. Dit is dualisme in optima forma: scheiding tussen college (sturing en uitvoering) en raad (kaderstellend en controlerend). Tegenwoordig zien we in Nederland veel nuancering op deze bevoegdheidsverdeling. Zeker in het proces rondom de decentralisaties zijn er vele raden die inmiddels veel dichter op de uitvoering zitten dan in een strak dualistisch stelsel aan de orde is. We noemen hier de raad, maar dit geldt ook voor colleges en organisatie. Het vormgeven van participatie is al lang niet meer voorbehouden aan de raad. Juist ook college en de ambtelijke organisatie worden geacht in

verbinding met de samenleving te staan. Het is dus aan gemeenten om over de rolinvulling goede afspraken te maken. We constateren dat de gemeente Westervoort inmiddels een gestolde praktijk kent, maar er zijn geen expliciete afspraken gemaakt over de wijze van samenwerken (meta-niveau) en structurele borging daarvan. Dat gaat goed zolang er geen grote wijzigingen zijn. Maar als dat wel het geval is, kan dit tot problemen leiden. Dit heeft zich rondom de vorming en start van 1Stroom voorgedaan en dat is nog steeds merkbaar.

Het bestuurlijke samenspel van de gemeente wordt gekenmerkt door drie relatielijnen. We behandelen kort de drie belangrijkste relatielijnen: raad - college, college - organisatie en organisatie - raad.

Raad - college
Over het algemeen wordt de relatie tussen college en raad als prima beschouwd. De informatieplicht vanuit het college richting de raad wordt over het algemeen matig tot voldoende beschouwd, maar specifiek rondom het Sociaal Domein voelde de raad zich overvallen. Rondom het Sociaal Domein heeft dat geleid tot een nauwe betrokkenheid van de raad bij de verbetervoorstellen. Hetzelfde geldt voor het herstelplan. Opvallend is de wijze waarop de totstandkoming van de huidige financiële situatie wordt gepercipieerd. De raad voelde zich in 2019 overvallen door grote tekorten. Echter, uit onze financiële analyse blijkt dat de financiële kengetallen al jaren verslechterden. Een scherpe discussie is echter in de jaren daarvoor niet gevoerd. Het beeld is dat de raad erg is afgegaan op het beeld dat door het college in deze periode werd geschetst: er is nog geen noodzaak om zorgen te maken. Zeker in de jaren 2018 en 2019 was de (financiële) informatie nog niet toereikend. Dit heeft een rol gespeeld en er mede voor gezorgd dat de financiële situatie niet scherp genoeg in beeld kwam.

Het thema participatie is door de raad zelf opgepakt. Het heeft geleid tot nieuw beleid, maar nog niet tot een zichtbare toename van de participatie van inwoners. Hierin heeft de raad (als orgaan) nog geen slag kunnen maken.

College - organisatie
Het college voert het coalitieprogramma uit en neemt de lead in de uitwerking van voorstellen. In de periode na de vorming van 1Stroom is de relatie tussen college en 1Stroom moeilijk geweest. Westervoort kent/kende een bestuurscultuur waarin wethouders gewend waren om direct te sturen op de ambtenaren en direct bediend te worden. De beleving en verwachting dat ambtenaren direct voor je werken, werd in 1Stroom niet bewaarheid en was ook niet het uitgangspunt. Onder invloed van het verloop van medewerkers, maar ook de bestuurscultuur die vanuit Duiven werd ingebracht (meer op afstand en met een stevigere rolneming van de organisatie) ontstond ook vanuit de organisatie een worsteling hoe hier mee om te gaan. De afstemming en overeenstemming tussen de colleges van Westervoort en Duiven over wat en hoe er van de organisatie te vragen is, is er niet/onvoldoende geweest. De organisatie is niet in staat geweest om dit goed te managen, mede door de keuze voor zelfsturing en de rolinvulling van het management. Het college gaf wel regelmatig aan wat er anders/beter moest, maar de organisatie was niet in staat om dit in die periode anders te doen. De benodigde afstemming van de organisatie op wat het college vroeg was zeker niet voldoende.

Het afgelopen jaar is er op veel vlakken verbetering te zien. Niettemin blijft op dit onderdeel sturing diffuus en zijn er nog steeds wisselende verwachtingen van de colleges en raden. Voor de organisatie is het lastig om hierop in te spelen. Dat de colleges van Westervoort en Duiven nog geen eenduidigheid hebben gebracht in de wijze waarop zij de ondersteuning van de organisatie zien, is daarbij niet helpend.

Organisatie - raad
De lijn tussen organisatie en raad is over het algemeen dunner dan de andere twee relatielijnen. Dat hoort ook bij de ordening in ons bestel van lokaal bestuur. De organisatie werkt voor het college. Niettemin zijn goede relaties belangrijk en is het ook belangrijk dat de organisatie regelmatig de raad rechtstreeks informeert. Dit versterkt het vertrouwen van de raad in de uitvoering door college en organisatie. De raad is regelmatig zeer kritisch geweest over de organisatie en omgekeerd heeft de organisatie de raad als last ervaren (veel vragen, veel directe bemoeienis via college op uitvoeringsniveau). Het college heeft hierin onvoldoende als buffer gefunctioneerd. Daarin is de houding van het college, bij kritiek uit de raad dat het aan de organisatie lag, versterkend geweest.

De rol van de driehoek
Voor 1 september 2021 was het samenspel tussen burgemeester, griffier en gemeente-secretaris als verbindend gremium tussen politiek, bestuur en organisatie niet sterk genoeg om sturing te geven aan de wijze waarop raad, college en organisatie zich tot elkaar verhouden. De driehoek kan gremium zijn wat het samenspel tussen de organen op de agenda zet en zorgt dat het gesprek erover tot stand komt. We constateren dat dit tot op heden onvoldoende aan de orde is geweest. De driehoek mag hierin een stevigere rol nemen.

Op basis van bovenstaande constateren we dat het bestuur van Westervoort op afstand staat ten opzichte van de organisatie. Dit heeft te maken met een aantal zaken (deze worden later in deze paragraaf nader uitgewerkt): de invulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever, gebrek aan harmonisatie en synergie en nog onvoldoende visie en richting. Zoals aangegeven is er ook op relationeel vlak een afstand aanwezig. De raad ervaart een gebrek aan kwaliteit in de voorstellen en adviezen vanuit het college en de organisatie. De organisatie ervaart vanuit het bestuur een onduidelijke richting, onduidelijke rolopvatting ten aanzien van opdrachtgeverschap en een gebrek aan waardering. Hierbij is onvoldoende aandacht voor de organisatorische consequenties. Wij constateren dat de organisatie onvoldoende tegenkracht organiseert in de vorm van een sterke adviesrol. Het gevolg is dat verwijten over en weer gaan en dat het gesprek onvoldoende wordt gevoerd op de gezamenlijke visie en bijbehorende koers en rolneming. Met andere woorden; bestuur en organisatie versterken elkaar op dit moment niet, waardoor de focus van werkzaamheden en sturing is gericht op een zeer korte termijn (maandelijkse cyclus van raadsvergaderingen) in plaats van op een langetermijnvisie en -strategie.

Kaderstelling, maar ook steeds meer bemoeienis met de uitvoering
In de periode na de start van 1Stroom lag het bestuurlijke proces grotendeels stil en kwamen er weinig voorstellen in de raad. De raad heeft hierover met het college gesproken, maar dit leidde niet tot grote veranderingen. Ook nu is er nog regelmatig ontevredenheid over wat er

door het college in de raad wordt gebracht. De raad kijkt daarbij naar de organisatie, maar ziet ook dat het college niet altijd in staat is om dit bijgestuurd te krijgen. Over het algemeen volgt de raad het college waarbij wordt aangegeven dat het college het coalitieprogramma conform afspraak als leidraad gebruikt. De raad reageert op voorstellen en is daarin volgend/ reactief. Discussies worden regelmatig tot op een behoorlijk detailniveau gevoerd. De mate waarin de raad haar kaderstellende rol kan invullen, is ook afhankelijk van het niveau van de voorstellen van college en raad. Het is dus te eenvoudig om te stellen dat de raad onvoldoende tot kaderstelling komt en te veel met de uitvoering bezig is. De wijze waarop raad, college en organisatie samen hun rollen invullen, leidt hiertoe. We constateren dat de rollen tussen raad en college vervagen en op punten door elkaar heen lopen. Dit leidt tot onduidelijkheid in de sturing richting organisatie en maakt het bestuur minder transparant.

Controlerende rol zwak

De raad acteert veelal nog wel reactief, maar dat wordt ook veroorzaakt door de constateringen die we in de voorgaande paragraaf deden. De raad heeft dit overigens na de overschrijdingen op het Sociaal Domein geprobeerd om beter te krijgen door te blijven hameren op de verbetering van de informatievoorziening.

De afstand tussen bestuur en samenleving wordt als groot ervaren. Ambitie gericht op participatie is aanwezig, maar komt nog niet van de grond

Vanuit de gevoerde gesprekken met externe stakeholders (bedrijven, maatschappelijke instellingen en inwoners) en het onderzoek waarstaatjegemeente[16], constateren wij dat de nabijheid van bestuur niet als dichtbij wordt ervaren. Bestuurders van de gemeente Westervoort zijn onvoldoende zichtbaar. Dit geldt met name voor de raadsleden en in mindere mate voor het college. Twee uitzonderingen kwamen naar voren en dat was dat de zichtbaarheid van de burgemeester en wethouder Breunissen wel als groot werd ervaren. Het niet zichtbaar zijn van het bestuur, wordt volgens de externe stakeholders ook versterkt door een gebrek aan visie (Waar wil het bestuur met Westervoort naar toe? Wat voor een gemeente willen we zijn?) en daarmee heeft het bestuur ook weinig in handen om de boer op te gaan richting externe stakeholders in de gemeente. Tevens wordt aangegeven dat de gemeente op te veel dossiers (winkelcentrum De Wyborgh, sportcomplex, Sociaal Domein, windmolens et cetera) te besluiteloos is en geen initiatief toont ('het overkomt de gemeente in plaats van dat men actief aan het stuur zit en beleid bepaalt en daadwerkelijk uitvoert'). We zien dat de gemeente wel acties onderneemt op deze dossiers, maar de effecten en resultaten 'landen' nog onvoldoende naar de perceptie van de samenleving.

De gemeente Westervoort kent een beleid op participatie en wil daarbij inzetten op de uitdaagkracht van de samenleving (*right to challenge*)[17+18]. We constateren, mede op basis van externe gesprekken gedurende dit onderzoek, dat dit nog beperkt van de grond komt. Dit ligt mede in de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie, maar ook ten aanzien van de kwalitatieve eisen die een grotere participatie met zich meebrengt. Dit vraagt een andere manier van werken van functionarissen en deze omslag dient nog gemaakt te worden.

[16] PON, 2020, *Burgerpeiling gemeenten Duiven en Westervoort - Waarstaatjegemeente.nl Beleidsthema's, gemeenten Duiven en Westervoor*t, februari 2020, p. 1-90. Zie specifiek het onderdeel relatie inwoner-gemeente (zie specifiek bladzijde 34 en 35).
[17] Gemeente Westervoort, 2018, *Participatie in Westervoor*t, 26 november 2018, p. 1-8.
[18] Gemeente Westervoort, 2018, *Collegevoorstel Participatiebeleid 2018*, p. 1-2 + bijlagen.

Eerste stappen gezet om de sturing vanuit de ambtelijke top te versterken

In de setting voor 1 september 2021 fungeerden de gemeentesecretarissen van de gemeente Duiven en Westervoort ook als directie van 1Stroom. Deze constructie leidde ertoe dat het bestuur van beide gemeenten (raad en college van B en W) geen gemeentesecretarissen ervoeren (adviseur van het bestuur) en de organisatie ervoer geen directie. Het gevolg was dat de afstand tussen het management en de directie van 1Stroom groot was en dat er onvoldoende sturing werd uitgeoefend op de organisatie. Tevens ontbrak een duidelijke schakel tussen het bestuur en de organisatie 1Stroom. Dit werd versterkt door de keuze voor zelfsturing en de uiteenlopende ideeën over de invulling hiervan in de organisatie. Een gevolg (reflex) hiervan was dat bestuurders (wethouders) op de stoel van de directie/management gingen zitten en de organisatie direct gingen aansturen om zaken voor elkaar te krijgen. Dit leidde tot veel druk op de organisatie. Sinds 1 september 2021 is de organisatiestructuur van 1Stroom veranderd, waarbij er sprake is van twee gemeentesecretarissen en één algemeen directeur van 1Stroom. Er lijkt hiermee geanticipeerd te zijn op bovenstaand probleem. De uitwerking van de nieuwe organisatiestructuur kon nog niet worden meegenomen in dit onderzoek, omdat de tijd van de uitwerking nog te kort is. Er is in de organisatie wel vertrouwen te bespeuren dat de nieuwe constructie gaat helpen in de aansturing.

Ambities tussen Duiven en Westervoort lopen uit elkaar (groeiende wil tot verschil), dat zet de samenwerking in 1Stroom onder druk

Op een behoorlijk aantal terreinen lukt het de organisatie om samen te werken en beleid te harmoniseren. Dit is het geval ten aanzien van de publieke dienstverlening en inmiddels ook in het Sociaal Domein. Er is een overkoepelend strategisch kader en de uitvoering wordt op steeds meer punten op elkaar afgestemd. We constateren ook dat de ambities van Duiven en Westervoort op verschillende beleidsterreinen verschillen en leiden tot andere beleidskeuzes. Dit is enerzijds een logisch gevolg van het feit dat er sprake is van twee zelfstandige gemeenten en besturen. Anderzijds is dit het gevolg van het feit dat Westervoort niet de middelen heeft om te investeren en om ambities te realiseren. Dit heeft te maken met de slechte financiële positie van de gemeente Westervoort (zie bijgevoegd verdiepingsrapport 'Financiële analyse - BIG TIRE, gemeente Westervoort'[19]).
Dit zet echter ook de uitgangspunten onder de ambtelijke samenwerking in 1Stroom onder druk. Hiermee doelen we op het verminderen van de kwetsbaarheid, het versterken van de kwaliteit, het benutten van gezamenlijk kansen, het leveren van maatwerk, het gezamenlijk naar buiten treden als bestuur in bestuurlijke netwerken en reductie van kosten[20+21+22]. We zien bijvoorbeeld nu dat de gemeente Duiven (in samenspraak met Westervoort) eigen adviseurs aanneemt om op het dossier verstedelijking en communicatie stappen te zetten. Dit vanuit de gedachte dat de gemeenten Duiven en Westervoort elkaar niet moeten gijzelen.

[19] BMC, 2021, *Financiële analyse - BIG TIRE*, gemeente Westervoort, 8 oktober 2021, p. 1-49.
[20] Gemeente Westervoort, 2016, *Raadsvoorstel: Vaststellen kaders voor ambtelijke fusie Duiven Westervoort*, 31 mei 2016, p. 1-8.
[21] Gemeente Westervoort, 2016, *Raadsvoorstel: Go-/no-go-document ambtelijke fusie Duiven-Westervoort*, 6 juli 2016, p. 1-6.
[22] 1Stroom, 2017, *Ambtelijke fusie Duiven/Westervoort: Besturingsfilosofie*, 22 september 2017, p. 1-21.

Weeffouten aanwezig in samenwerking 1Stroom, deze werken door in de uitvoering en zet daarbij de uitvoeringskracht van 1Stroom onder druk

De uitgangspunten rondom 1Stroom zijn weergegeven in een tweetal raadsbesluiten en het document 'Besturingsfilosofie'. De uitgangspunten hebben op hoofdlijnen de volgende strekking:

- Het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie.
- Het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening richting inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en de besturen van de gemeente.
- Het benutten van gezamenlijke kansen voor de gemeenten Duiven en Westervoort.
- Het gezamenlijk naar buiten treden als bestuur richting de regio.
- Maatwerk leveren qua dienstverlening op basis van couleur locale.
- Het werken met uniforme en afgestemde vergaderdata, formats van de voorstellen en vergaderstukken voor de gemeenteraden en raadscommissies van beide gemeenten.
- De reductie van kosten.
- Dienstverlening vanuit twee gemeentehuizen.

In het verleden heeft Berenschot in opdracht van de provincies Gelderland en Zuid-Holland onderzoek gedaan naar de effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies[23]. Uit dit onderzoek blijken de succesfactoren en faalfactoren van ambtelijke fusies. Berenschot concludeert het volgende ten aanzien van de werking van ambtelijke fusies:

- **Politiek teveel op afstand** - Een ambtelijke fusie is het meest ideaal indien op het politieke niveau en op het bestuurlijke niveau de synergie tussen de samenwerkende gemeenten wordt gezocht. Natuurlijk om beleidsharmonisatie mogelijk te maken en daarmee de effectiviteit van de fusieorganisatie te vergroten. Maar ook om vanuit gelijksoortige maatschappelijke vraagstukken politiek, colleges en ambtelijke (fusie)organisatie gelijkgericht te krijgen en daarmee synergie te bereiken die een hoogwaardigere invulling geeft van de drie K's (Kwaliteit, Kwetsbaarheid en Kosten). Deze meer krachtige verbinding van raden en colleges met de ambtelijke fusieorganisatie organiseert verbondenheid, betrokkenheid en gerichtheid.
- **Harmonisatie, standaardisatie en synchronisatie teveel afwezig** - Het optimaal kunnen profiteren van een ambtelijke fusie vraagt om de beleidsvrijheid van iedere deelnemende gemeente hand in hand te laten gaan met een sterke gezamenlijke inspanning om - daar waar mogelijk - harmonisatie van beleid, standaardisatie van systemen en processen en synchronisatie in planning toe te passen.
- **Toekomstperspectief en eigen identiteit onduidelijk** - Daar waar binnen gemeenten van de ambtelijke fusieorganisatie verschillende perspectieven op het gemeenschappelijk eindbeeld zijn, geeft dit onvoldoende richting aan de ontwikkeling van de samenwerking en kan het de uitvoeringskracht van de fusieorganisatie beperken.
- **Geen aantoonbare voorkeursvariant ambtelijke sturing** - Bij de inrichting van de besturing van de ambtelijke organisatie speelt de ambtelijke topstructuur een belangrijke rol. Het samenspel tussen de gemeentesecretarissen en de directie van de uitvoeringsorganisatie is cruciaal voor het succesvol functioneren van de ambtelijke fusie.

[23] Berenschot, 2018, *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? - De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*, Provincies Gelderland en Zuid-Holland, 25 januari 2018, p. 1-108.

Wanneer wij de conclusies (succes- en faalfactoren) van Berenschot, andere onderzoeken omtrent verkenning en evaluaties van ambtelijke fusies[24+25] en onze eigen bureau-expertise ten aanzien van de evaluatie van ambtelijke fusies (onder andere BEL-combinatie[26] en Noaberkracht[27]) langs de uitgangspunten en werking van 1Stoom leggen. Dan constateren wij dat bij de oprichting weeffouten in het ontwerp zijn gekomen, die een doorwerking hebben gehad in de werking. Het uitgangspunt maatwerk op basis van couleur locale en het verhogen van kwaliteit en reduceren van kosten staat op gespannen voet met elkaar. Door te bezuinigen op de organisatie en niet te investeren in de essentiële groeifase van de organisatie, is de organisatie lucht ontnomen om te groeien.

In 2020 heeft de organisatie een notitie[28] opgesteld met een analyse ten aanzien van de weeffouten in de ambtelijke fusieorganisatie. De volgende opgaven worden hier benoemd:

- Een organisatiemodel dat onafhankelijk van wat het bestuur doet flexibel kan opereren, waarbij er eenduidige verantwoordelijkheid is voor het functioneren hiervan.
- Versterken transformationeel leiderschap: een eenduidige invulling van de structuur voor meer samenhang van sturingsfilosofie, organisatie en cultuur.
- Gedeeld leiderschap: ook de direct leidinggevende draagt bij aan het realiseren van de strategische doelen en draagt dit uit in zijn persoonlijk leiderschap en dagelijks werk.
- Krachtige aanspreekpunten in de organisatie die een volwaardige strategische gesprekspartner van het bestuur zijn.
- Ontwikkeltrajecten organiseren met de daarbij benodigde tijd en ruimte.

In de notitie wordt een veranderstrategie geschetst, waarbij ingestoken wordt op een structuurwijziging. Hier wordt gesteld dat, wanneer de structuur beter aansluit bij de beoogde sturingsfilosofie, de juiste randvoorwaarden er zijn om verder te werken aan de cultuur. Op 15 september 2020 heeft het AB van 1Stroom ingestemd met de adviezen uit de notitie en akkoord gegeven op de structuurwijziging. Deze structuurwijziging is per 1 september 2021 operationeel.

We constateren dat de genomen besluiten de weeffouten in de werking van 1Stroom nog niet hebben opgelost. Het bestuur van de gemeenten Duiven en Westervoort trekt onvoldoende met elkaar op om synergievoordelen te behalen. Zoals eerder aangegeven lopen de ambities uiteen en wordt op slechts enkele onderdelen gekeken naar beleidsharmonisatie. Daarnaast is er veel onduidelijkheid over de rolinvulling ten aanzien van opdrachtgeverschap van het bestuur en opdrachtnemerschap vanuit de organisatie. Voor de organisatie is het vaak niet duidelijk wat er gevraagd wordt, omdat vanuit het bestuur een duidelijke visie en richting waar de gemeente Westervoort naar toe wil ontbreekt. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van de ontwikkeling van de organisatie 1Stroom. Een duidelijk gedragen perspectief voor 1Stroom ontbreekt, waardoor houvast en richting voor de medewerkers ontbreekt. De volgende constatering gaat hier dieper op in.

---

[24] Berenschot, 2018, *Ambtelijke fusie Heerhugowaard – Langedijk Fase 1 - Initiëren en Verkennen*, gemeenten Heerhugowaard en Langedijk, 1 februari 2018, p. 1-31.
[25] https://vng.nl/artikelen/ambtelijke-fusie-ommen-hardenberg-loopt-spaak
[26] BMC, 2017, *Sterkte-zwakteanalyse BEL Combinatie - Onderzoek naar de organisatiekracht*, BEL Combinatie, mei 2017, p. 1-82.
[27] BMC, 2018, *Evaluatie Noaberkracht De kracht, balans en kansen van samen*, juni 2018, gemeenten Dinkelland en Tubbergen, juni 2018, p. 1-35 + bijlagen.
[28] 1Stroom, 2020, *Doorontwikkeling 1Stroom - De volgende stap*, september 2020, p. 1-16.

De organisatie heeft een eerste stap gezet in de doorontwikkeling van 1Stroom door de invoering van een nieuwe organisatiestructuur. Bij het onderdeel 'Hulpbronnen - organisatiekracht' constateren we dat de nieuwe topstructuur werkbaar, passend en toekomstbestendig lijkt. Dit betreft een eerste stap. In deze rapportage zullen meer punten de revue passeren die de opgave vormen om de organisatie robuust en toekomstbestendig te maken. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de haalbaarheid hiervan.

Het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten aanzien van 1Stroom is kwetsbaar

We constateren een grote diversiteit aan beelden en verwachtingen ten aanzien van de organisatie en over elkaar. Het functioneren van de ambtelijke organisatie is onlosmakelijk verbonden aan de politiek-bestuurlijke ambities en dynamiek. Als het om opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap gaat, ligt er een cruciale rol in het managen van rollen, verwachtingen en kwaliteit in de werkafspraken tussen het bestuur van 1Stroom en de directie. Wat is het toekomstperspectief van de organisatie, hoe wordt gestuurd op kwaliteit, hoe worden processen ingericht bij complexe besluitvorming, hoe wordt integraliteit en samenhang bewaakt? Een gezamenlijke visie en overeenstemming over de opdracht vanuit de eigenaren en directie (en elkaar daarop aanspreken) is noodzakelijk en ontbreekt op dit moment nog ten aanzien van 1Stroom.

Visie (prioritering) gewenst vanuit bestuur (raad en college) en ambtelijke organisatie

Eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat een duidelijke visie voor de gemeente Westervoort en 1Stroom op dit moment ontbreekt. Het is op dit moment niet duidelijk welke richting Westervoort op wil en wat dat vervolgens betekent voor strategie, uitvoering en organisatie. Dit beeld komt naar voren vanuit de interne gesprekken, maar ook vanuit de externe gesprekken die wij hebben gevoerd met buurgemeenten en medeoverheden. De sturing van het bestuur van Westervoort is nu erg gericht op de korte termijn. Het gevolg hiervan is dat de sturing van het bestuur richting de organisatie niet op orde is, zie de eerdere constateringen in deze paragraaf. Er is te weinig prioritering en focus op dit moment. De noodzakelijke balans tussen de onderdelen Beleid, Organisatie en Middelen, korte en lange termijn is niet aanwezig. Op het onderdeel Beleid worden geen keuzes gemaakt (visie en focus aanbrengen), Middelen zijn in lijn met het beleid, maar zijn beperkt qua omvang. Het gevolg is dat de Organisatie wordt overvraagd (zie onderdeel motivatie en hulpbronnen).

2.1.3 Motivatie

De organisatie is intern gericht

De sfeer binnen de organisatie onderling wordt beschreven als prettig en loyaal. Uit de gesprekken komt naar voren dat medewerkers onderling bereid zijn om elkaar op weg te helpen, maar er wordt ook aangegeven dat deze samenwerking sterk afhankelijk is van de relaties die zelf gecreëerd zijn door de medewerkers. We constateren dat er sprake is van horizontale en verticale versnippering. In de situatie voor 1 september 2021 werd dit mede veroorzaakt door het grote aantal teams (negentien). In de nieuwe structuur is dit teruggebracht naar tien. Tevens werd er een gebrek aan sturing ervaren vanuit het management en de directie. Deze stonden teveel op afstand en gaven te weinig sturing gericht op samenwerking en integrale opgaven. De zelfsturing, die beoogd was bij de

oprichting van 1Stroom[29], is te ver doorgevoerd en onvoldoende geënt op de vraag en behoeften vanuit de organisatie en heeft ook bijgedragen aan deze horizontale en verticale versnippering.

Daarnaast was er binnen de organisatie veel onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Voor veel medewerkers was het onduidelijk wat de taken waren van het MT en de directie en was het onduidelijk wat er bedoeld werd met zelfsturing en welke taken en verantwoordelijkheden daaraan verbonden werden. Door deze verwarring werden verantwoordelijkheden en taken ook vaak niet gepakt. Dit bemoeilijkte niet alleen de samenwerking met het bestuur (zie eerdere constateringen bij bestuurscultuur), maar het bemoeilijkte ook de samenwerking tussen de verschillende teams binnen 1Stroom. In de nieuwe organisatiestructuur zijn deze rollen opnieuw gedefinieerd[30+31].

Een andere factor die invloed heeft op de versnippering, is de hoge werkdruk. Dit wordt veroorzaakt door enerzijds de eerder genoemde rolonduidelijkheid ten aanzien van opdrachtgever-opdrachtnemerschap en anderzijds het uitblijven van een duidelijke visie en richting vanuit het bestuur. Teams zijn behoudend in het helpen van andere teams omdat zij bang zijn dat hun takenpakket hiermee (nog) groter wordt en de werkdruk hiermee hoger. Ze bewaken hun eigen takenpakket scherp wat ervoor zorgt dat teams binnen hun eigen vakgebied werken en de overkoepelende integrale takenpakket bemoeilijkt wordt. Als deze overkoepelende samenwerking wél plaatsvindt is dit te wijden aan de onderlinge relaties van individuele medewerkers.

De motivatie binnen de organisatie is wisselend

Bij een deel van de medewerkers heerst een gevoel van gelatenheid en verslagenheid. Het gevolg hiervan is dat deze medewerkers zich nog enkel concentreren op hun eigen takenpakket, maar zich verder liever niet met andere zaken binnen de organisatie bezighouden. Zij zien geen stip op de horizon en hebben het gevoel te moeten overleven binnen de organisatie. Een ander deel van de medewerkers deelt dit gevoel niet. Zij zijn positief over de nieuwe organisatiestructuur en hebben het gevoel dat deze reorganisatie kan zorgen voor een nieuwe manier van werken en een kans om duidelijke kaders te stellen voor 1Stroom. De eerste groep betreft vooral medewerkers die al voor de fusie werkzaam waren bij de gemeenten Duiven en Westervoort. De tweede groep betreffen vooral nieuwe medewerkers, die vanaf de ambtelijke fusie voor 1Stroom zijn komen werken.

Medewerkers missen waardering en vertrouwen

Medewerkers missen waardering vanuit het bestuur. 1Stroom heeft vanaf het begin van hun bestaan onder een vergrootglas gelegen. Dat kan ervoor gezorgd hebben dat individuele medewerkers, teams en de organisatie zich hebben geprobeerd te beschermen tegen de kritiek. Naast waardering missen medewerkers ook vertrouwen vanuit het bestuur. Uit de gesprekken blijkt dat het bestuur twijfelt aan de kennis en kunde vanuit de organisatie.

[29] 1Stroom, 2017, *Ambtelijke fusie Duiven/Westervoort: Besturingsfilosofie*, 22 september 2017, p. 1-21.
[30] 1Stroom, 2021, *Voortgangsrapportage: Inzicht in de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie*, 4 mei 2021, p. 1-18.
[31] 1Stroom, 2021, *Organogram 1Stroom*, september 2021, p. 1.

2.1.4 Hulpbronnen - organisatiekracht

1Stroom sinds half 2020 in de lift

Per 1 januari 2018 is de gezamenlijke organisatie 1Stroom gestart als ambtelijke fusieorganisatie van de gemeente Duiven en Westervoort. Zoals aangegeven bij het onderdeel 'Bestuurscultuur' zijn er weeffouten van toepassing in de opzet van de ambtelijke fusie. Deze weeffouten hebben ervoor gezorgd dat de organisatiekracht sinds 2018 is afgenomen. We werken dat hierna nader uit. Vanaf medio 2020 zien we dat de organisatie stappen naar boven zet.

We constateren (achteraf beschouwd) dat het moment van 1 januari 2018 geen goed moment was om te starten met de nieuwe organisatie. Een nieuwe organisatie kost altijd tijd en daarmee geld en energie om intern zaken op te bouwen. Denk hierbij aan het wennen aan nieuwe collega's, wennen aan nieuwe cultuur, omgaan met nieuwe systemen en processen, et cetera. Het is dan ook niet zo gek dat nieuwe organisaties in de eerste fase van hun bestaan een sterke interne focus kennen. Dat gold ook voor 1Stroom. Zoals eerder aangegeven is hier weinig aandacht aan besteed in de uitgangspunten: er moet meteen bezuinigd worden en de organisatie is daarbij weinig 'lucht' gegund om op te bouwen. Achteraf zien we dat ontwikkelingen in het Sociaal Domein (oplopende kosten Sociaal Domein) eigenlijk geen tijd schonken voor een interne focus en tijd om de organisatie op te bouwen. We zien dat in 2017 al signalen optraden dat de gemeente/organisatie had moeten acteren om control te krijgen op de oplopende kosten in het Sociaal Domein (zie ook verdiepingsrapport 'Financiële analyse - BIG TIRE, gemeente Westervoort'[32] (bijgevoegd bij dit rapport)). Dit is niet gebeurd, omdat alle aandacht uitging naar de nieuwe organisatie met alle bijbehorende interne prikkels. Tevens zien we dat de ambtelijke fusie snel is uitgevoerd en daarmee doelen we er op dat er wel veel plannen zijn gemaakt, maar dat deze plannen niet zijn getoetst op draagvlak en uitvoerbaarheid en/of geënt op de vraag en behoeften van medewerkers. Deze zijn vervolgens beperkt doorgevoerd in processen, systemen en werkwijzen (implementatie en borging zijn niet of te snel uitgevoerd). We zien dit bijvoorbeeld terugkomen bij de implementatie van het nieuwe financiële systeem bij de start van de organisatie. De keuze en inrichting van het systeem sloot niet aan bij de behoefte en vraag van de medewerkers (primaire proces). Het gevolg was een systeem dat leidde tot veel fouten (niet betalen van facturen et cetera), frustratie en imagoschade.

Ondanks dat 1Stroom vanuit de organisatie zelf is gebouwd, zien we dat de ambtelijke fusie niet van onderop door de medewerkers werd gedragen. Dit komt mede doordat ze zich niet gehoord voelden. De effecten van de opgestelde plannen voorafgaand aan de ambtelijke fusie worden niet gezien. Er was en is nog steeds sprake van weerstand ten aanzien van de organisatie 1Stroom. Medewerkers zijn niet trots op de organisatie 1Stroom. Dit wordt ook versterkt doordat voor veel medewerkers niet duidelijk is waar de organisatie naar toe gaat en de meerwaarde nog onvoldoende wordt gezien. Oude culturen (wij/zij) van de voormalige organisaties Duiven en Westervoort zijn nog aanwezig.

[32] BMC, 2021, *Financiële analyse - BIG TIRE, gemeente Westervoor*t, 8 oktober 2021, p. 1-49.

Vanaf medio 2020 zien we dat de organisatie de weg naar boven heeft gevonden. Door de aanstelling van een algemeen directeur puur voor 1Stroom (los van de gemeente-secretarissen) is de weg omhoog ingezet. Er is hierbij, op basis van onderzoeken en evaluaties, gestart met verschillende verbetertrajecten in de organisatie[33]. Dit heeft per 1 september 2021 geleid tot een nieuwe organisatiestructuur[34] en een nieuw sturingsmechanisme. Tevens zien we dat er binnen afdelingen stappen zijn gezet om de basis op orde te brengen. Een mooi voorbeeld daarvan is de borging van de sturing op rechtmatigheid binnen de afdeling Financiën. De accountant geeft hier ook complimenten voor in zijn rapport van bevindingen bij de jaarrekening 2020[35]. Dit neemt niet weg dat er nog veel werk te verzetten is om de basis op orde te maken, zie verderop in deze paragraaf.

Zoals aangegeven bij 'motivatie' is er een grote mate van loyaliteit van de medewerkers ten aanzien van het werk dat zij voor de gemeenten verrichten. Deze loyaliteit vertaalt zich door in een sterke bereidheid om werk op te pakken. Dit in combinatie met een gebrek aan sturing en doorvertaling in organisatorische consequenties, zorgt er voor dat de werkdruk hoog is. De afgelopen periode is er veel door de organisatie opgepakt met betrekking tot het verbeteren van de organisatie. Maar de grenzen van wat kan en wat er mogelijk is van de huidige populatie van medewerkers zijn bereikt (de rek is eruit). We constateren dat hiermee de kwaliteit van de dienstverlening en advisering onder druk komt te staan en er weinig tijd is om kwaliteit te borgen (geen tijd voor het toepassen van kwaliteitszorg, benutten van sparringsmogelijkheden, evaluaties, afmaken PDCA-cyclus et cetera). Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven wordt het effect hiervan ook gemerkt door bestuurders en ook door de samenleving. Gezien de grote opgave om de organisatie verder te helpen in haar verdere ontwikkeling, in combinatie met de ontwikkelingen en opgaven die op de gemeenten (en daarmee ook 1Stroom) afkomen, vormt dit een risico.

1Stroom biedt veel ontwikkelmogelijkheden en kansen op loopbaanontwikkeling

We zien dat 1Stroom veel mogelijkheden biedt aan haar medewerkers om zich te ontwikkelen in hun expertise en in het benutten van kansen en mogelijkheden in hun loopbaan-ontwikkelingen (volgen van opleidingen, trainingen, doorgroeimogelijkheden in de organisatie et cetera). Medewerkers ervaren dit als zeer positief.

Strategisch en tactisch vermogen van de organisatie dient te worden versterkt

Als gevolg van de ambtelijke fusie is de kwetsbaarheid in de organisatie afgenomen. Medewerkers ervaren mogelijkheden om te sparren met collega's over vakinhoudelijke zaken en er is meer mogelijkheid om binnen teams werk van elkaar over te nemen en daarmee als achtervang te fungeren. Zoals aangegeven is door de hoge werkdruk (basis nog niet op orde: processen, systemen en integrale samenwerking werken nog niet voor de organisatie en de wisselingen door verloop) deze mogelijkheid slechts ten delen aanwezig. Tevens staat dit onder druk, zoals aangegeven bij de eerdere constateringen in dit onderdeel.

[33] 1Stroom, 2021, *Voortgangsrapportage: Inzicht in de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie*, 4 mei 2021, p. 1-18.
[34] 1Stroom, 2021, *Organogram 1Stroom*, september 2021, p. 1.
[35] Stolwijk Kennisnetwerk, 2021, *Accountantsverslag 2020 Gemeente Westervoort*, 15 juni 2021, gemeente Westervoort, p. 1-25.

In de samenstelling van de teams zien we nu dat het strategisch en tactisch kader ondervertegenwoordigd is ten opzichte van het operationeel kader in de organisatie. Dit wordt ook ervaren in de integrale samenwerking intern, in de advisering richting bestuur en in de regio. We constateren dat door het huidige verloop relatief veel ervaren senior medewerkers de organisatie hebben verlaten en dat relatief veel jonge medewerkers instromen. Dit betekent dat jonge medewerkers relatief snel in de positie komen van de senioren, die de organisatie hebben verlaten. Hierbij is er nauwelijks tijd en mogelijkheid (bijvoorbeeld in een meester-gezel-constructie) om te groeien in het vak en te werken aan senioriteit en taakvolwassenheid die de kwaliteit van dienstverlening en advisering verbetert. We zien juist dat er een grote behoefte bestaat aan tactische en strategische capaciteit om in te kunnen spelen op de complexe maatschappelijke opgaven (vergrijzing en ontgroening van de arbeidsmarkt, doordecentralisatie Sociaal Domein, gevolgen COVID-19, Omgevingswet, duurzaamheidsopgave et cetera) die op de gemeente afkomen[36].

Anders vasthouden: vernieuwde visie, kaders en sturing vanuit directie en MT

Zoals aangegeven bij het onderdeel 'motivatie' heeft de beoogde zelfsturing bij 1Stroom niet gewerkt. De bijbehorende vrijheden zijn echter niet voorzien van duidelijke kaders, waardoor mensen niet weten waar ze aan toe zijn en er, als er ongewenst gedrag optreedt, geen grondslag is om mensen hierop aan te spreken. We gebruiken hier de metafoor van één van de medewerkers: er is sprake van een speeltuin zonder hekken, waarbij het risico is dat er mensen de weg op vliegen, met alle gevolgen van dien. Vanuit de cultuur (we spreken elkaar niet aan op gedrag en resultaten (familiare cultuur: focus op consensus)) wordt dit versterkt: men vindt het spannend om duidelijke kaders te stellen, omdat mensen dan moeten worden aangesproken.

Per 1 september 2021 is er sprake van een nieuwe organisatiestructuur om anders te gaan sturen in de organisatie. Hoe dit precies zijn uitwerking heeft, is op dit moment nog niet vast te stellen. Wel stellen wij vast dat een visie op passend leiderschap in deze organisatiefase noodzakelijk is. Dan kan ook de juiste dynamiek, het juiste sturingsniveau en leereffect terugkeren in het MT-overleg, gericht op verticale (van bestuurlijke ambitie naar uitvoering, hierbij rekening houdend met de behoeften van de besturen van Duiven en Westervoort, maar wel op een zakelijke manier) en horizontale (integraliteit) samenhang in de organisatie en bijbehorende keuzes. Uit de gesprekken constateren we dat er vanuit de organisatie een gebrek aan visie is ten aanzien van waar de organisatie naartoe moet ('stip aan de horizon') en waar de organisatie op de middellange en lange termijn staat. De organisatie ervaart de directie soms als te veel op afstand en te weinig zichtbaar. Tevens zien we dat de organisatie worstelt met de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rolneming van bestuur, directie en management. Dit is een zoektocht, waarbij we constateren dat de wethouders vaak meer weten dan de ambtelijk opdrachtgever en die rol dan ook overnemen (bestuursstijl: de wethouder als manager). De directie mag hier steviger haar rol pakken om te sturen op samenhang en te fungeren als filter richting het bestuur ten aanzien van wat kan en wat niet kan. Daar hoort ook de agendering van het spanningsveld van de functies gemeentesecretaris en algemeen directeur 1Stroom. Het gekozen model qua topstructuur per 1 september 2021 lijkt werkbaar, passend en toekomstbestendig. Het vraagt voor de doorontwikkeling wel om een meer structurele agendering.

[36] BMC, 2020, *Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein*, VNG, 7 juli 2020, p. 1-51.

Beweging naar voren: focus aanbrengen, keuzes maken, aandacht voor borgen en implemenatie en proactief sturen (voltooien PDCA-cyclus)

Een duidelijke visie ontbreekt nog, waarbij ook duidelijke doelstellingen en prioriteiten worden gesteld ten aanzien van de te bereiken effecten. Dit zorgt voor een duidelijke richting aan de organisatie en daarmee ook de mogelijkheid om kwaliteit te leveren ten aanzien van de gekozen speerpunten (5x8 > 8x5)[37]. Nu wordt die keuze niet gemaakt (inzetten op alles), waardoor ook de capaciteit breed wordt ingezet en leidt tot middelmaat qua kwaliteit.

We zien nu dat de opgaven zowel intern (organisatieontwikkeling) als extern (opgaven vanuit de inhoudelijke beleidsterreinen) voor de gemeente Westervoort en 1Stroom groot zijn. Dit resulteert bijvoorbeeld bij het Sociaal Domein in een lijst met meer dan honderd maatregelen om verbeteringen aan te brengen. De noodzaak voor sturing (prioritering) is hier groot en geldt eigenlijk organisatie- en gemeentebreed. Daarbij is het ook van belang om plannen (in de vorm van beleid en maatregelen) structureel te borgen in de organisatie. Met andere woorden, maak de PDCA-cyclus (plan-do-check-act) af en borg de resultaten en leg dit vast in processen. Het borgen van de uitvoering in processen is een ontwikkelpunt voor de organisatie. Het afmaken van de PDCA-cyclus gebeurt nog beperkt, waarbij de organisatie zich onvoldoende tijd en rust gunt om de fasen check en act uit te voeren. In de processen die wij hebben bekeken voor de 'Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort'[38] (bijgevoegd verdiepingsrapport bij dit rapport), zien wij het onderdeel kwaliteitszorg niet terugkomen en wordt deze daarom ook niet tot nauwelijks uitgevoerd. Het maken van keuzes en aanbrengen van prioritering moet zorgen voor tijd en rust om dat wel te doen. Het gevolg hiervan is dat sturingsinformatie nog onvoldoende aanwezig is. Dit heeft enerzijds te maken met het niet afmaken van de PDCA-cyclus, anderzijds met de ontwikkeling die 1Stroom nog moet maken ten aanzien van verbetering van de controlfunctie[39]. Het gevolg van de huidige situatie is dat er door het gebrek aan sturingsinformatie nog te veel reactief wordt gehandeld en de organisatie en het bestuur verrast wordt. De beweging die de organisatie dient te maken is om in control te komen en daarbij proactief te gaan sturen op basis van actuele, correcte en consistente sturingsinformatie.

2.1.5 Hulpbronnen - financiële stand van zaken en financieel handelen

Het verdiepingsrapport 'Financiële analyse - BIG TIRE, gemeente Westervoort'[40] (bijgevoegd bij dit rapport) behandelt in meer detail de financiële positie van de gemeente Westervoort en het financieel handelen. De conclusie uit deze analyse is dat de gemeente Westervoort zich in een financieel slechte positie bevindt. De gemeente staat er op dit moment financieel zwaar onvoldoende voor.

---

[37] Met deze vergelijking willen we aangeven dat het aanbrengen van focus (kiezen voor een aantal speerpunten en daarop een hoge kwaliteit leveren (een '8')) beter is dan veel geen focus aanbrengen en daarop niet kunnen leveren (een '5').

[38] BMC, 2021, *Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort*, november 2021, gemeente Westervoort, p. 1-34.

[39] De definitie van control is: *"The process by which managers ensure that resources are obtained and used effectively and efficiently in the accomplishment of the organization's objectives (Anthony & Govindarajan (1995) en Merchant & Van der Stede (2003))".*

[40] BMC, 2021, *Financiële analyse - BIG TIRE*, gemeente Westervoort, 8 oktober 2021, p. 1-49.

Dit wordt geconcludeerd ten aanzien van de weerbaarheid, de stabiliteit en de flexibiliteit van de gemeentelijke financiën. Hierbij merken we op dat de financiële positie richting de toekomst verder onder druk staat door dalende inkomsten en stijgende uitgaven.

De gemeente is gezien de huidige financiële positie onder preventief toezicht geplaatst door de provincie Gelderland. De gemeente heeft hier in het eerste kwartaal van 2021 een herstelplan vastgesteld om invulling te geven aan de onderpreventieftoezichtplaatsing van de provincie. Het herstelplan getuigt van een aanwezig bestuurlijke urgentie om keuzes te maken en daarmee de financiële positie te verbeteren. Ten aanzien van het herstelplan maken wij op dat bepaalde risico's inmiddels kwantificeerbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de herijking van het gemeentefonds. In de laatste calculatie (augustus 2021) lijkt dit tot een nadelig effect te leiden voor de gemeente Westervoort van -/- € 1,037 mln. structureel (dit is € 800.000,— meer dan waar nu rekening mee is gehouden). Hierbij de opmerking dat voor de periode 2023-2027 voor- en nadeeleffecten worden gemaximaliseerd tot € 60,— per inwoner. Dit zou voor de gemeente Westervoort een absoluut effect betekenen van -/- € 897.000,—. Wat er na 2027 gebeurt is nog ongewis. Daarnaast spelen verschillende andere ontwikkelingen die van invloed zijn op de exploitatie in negatieve zin. De financiële situatie in de gemeente Westervoort is krap en kent uitdagingen richting de toekomst.
Per 1 januari 2022 wordt de gemeente Westervoort onder repressief toezicht geplaatst door de provincie Gelderland. Dit neemt niet weg dat de financiële situatie kwetsbaar is en zorgen geeft richting de toekomst[41].

Ons valt op dat er binnen de organisatie verschillende percepties zijn ten aanzien van de financiële situatie van de gemeente Westervoort. Sommige functionarissen hebben een beeld wat in lijn is met bovenstaande, andere hebben een optimistischer beeld en zien de huidige situatie als een gegeven en hebben er vertrouwen in dat de gemeente Westervoort deze financiële problemen gaat oplossen.

2.1.6 Samenwerking (extern) en participatie

Visie op de regio - welke toegevoegde waarde heeft welke samenwerking voor Westervoort?

De gemeente Westervoort participeert in verschillende regionale samenwerkingsverbanden. Sommige zijn een wettelijke verplichting (denk aan de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM) en de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA)), sommige zijn een vrije keuze (denk bijvoorbeeld aan Samenwerking de Liemers (SDL)). De participatie in sommige samenwerkingsverbanden is vaak van oudsher gegroeid.
Vanuit de documenten en gevoerde gesprekken merken wij op dat een duidelijke visie op de regio nog ontbreekt. Met andere woorden, wat kan Westervoort voor de regio betekenen en wat kan de regio voor de gemeente Westervoort betekenen? Het antwoord op deze vraag zou leidend moet zijn voor de participatie in samenwerkingsverbanden en de strategie die daaraan ten grondslag ligt. Met andere woorden, wat kom je als Westervoort in een bepaald samenwerkingsverband brengen en wat kom je halen? Dit laatste wordt door samenwerkingspartners niet ervaren. Westervoort participeert omdat dit hoort of verplicht is, maar een duidelijke visie en strategie ten aanzien van bovenstaande vragen ontbreekt nog.

[41] Provincie Gelderland, 2021, *Brief Financieel Toezicht gemeente Westervoort begroting 2022*, 15 december 2021, p. 1-8.

Bijdrage Westervoort voor de regio staat onder druk

Zoals eerder aangegeven is de financiële situatie van de gemeente onvoldoende. Dit feit maakt dat ook de bijdrage aan de regio onder druk staat. De gemeente is door de beperkte financiële middelen en beperkte organisatiekracht (zie onderdeel 'Hulpbronnen - organisatiekracht' in deze paragraaf) niet in staat om de gewenste bijdrage aan de regio te leveren (voorbeeld Groene Metropoolregio). De wil is er wel, maar de middelen zijn er niet. Het gevolg is dat de gemeente Westervoort beperkt meedoet in de regio en daarbij ook beperkt in staat is om steun en input te verwerven voor de eigen thema's (geen eigen agenda en geen bijdrage). Een ander gevolg dat optreedt, is een negatieve beeldvorming rondom de gemeente Westervoort aangaande de regio. Qua samenwerkingshouding wordt de gemeente gewaardeerd, maar partners verwachten ook anderszins een gelijkwaardige bijdrage.

Focus van Westervoort is naar binnen gekeerd en nog niet naar buiten gericht

In het verlengde van bovenstaande constateringen is de beweging dat de gemeente Westervoort zich nu vooral richt op de eigen problematiek binnen de gemeente en van 1Stroom. Hierbij is het vizier gericht op de eigen ontwikkelingen en mogelijkheden om problemen het hoofd te bieden. De blik naar buiten gericht en gericht op de buurgemeenten en regio is een volgende stap, maar wel noodzakelijk om te maken in het kader van samenwerking in de regio.

Positie in de regio kan worden versterkt: gezamenlijke vuist maken (Duiven - Westervoort)

Door focus op de eigen gemeente/eigen ontwikkelingen en de opgaven die daar spelen en door het ontbreken van een duidelijk visie op de regio, zien we dat Westervoort (in samenwerking met Duiven) nog geen duidelijke vuist maakt in de regio om de eigen belangen onder de aandacht te brengen. Tussen de gemeenten binnen 1Stroom heeft nog geen gesprek plaatsgevonden over de gemeenschappelijke ambities en gedeelde waarden ten aanzien van de regio. Hierdoor is het ook lastig om een duidelijke vraag en sturing uit te oefenen richting de regionale partners, zoals de Groene Metropoolregio, VGGM et cetera. Zoals eerder aangegeven (bij het onderdeel 'bestuurscultuur' in deze paragraaf) lopen de ambities tussen de gemeenten Duiven en Westervoort uiteen in plaats van dat ze elkaar versterken. Hierdoor is er ook geen eenduidige lijn van sturing richting de organisatie, waardoor de ondersteuning van de organisatie stagneert. De gemeenten en daarmee ook de regio zouden gebaat zijn bij een gezamenlijke strategische positiebepaling, agendering en lobby. Hiervoor is meer strategische en tactische beleidskracht nodig, die de organisatie op dit moment ontbeert (zie onderdeel 'Hulpbronnen - organisatiekracht' in deze paragraaf).

Bewonersparticipatie

Zie hiervoor het onderdeel 'bestuurscultuur' in deze paragraaf.

2.2 Beleidsprestaties

Voor het onderdeel 'beleidsprestaties' maken we een onderscheid naar de volgende onderwerpen:

- Sociaal Domein;
- Fysiek Domein;
- Dienstverlening.

2.2.1 Sociaal Domein

Voor een uitgebreide uiteenzetting van dit onderwerp verwijzen wij naar het verdiepingsrapport 'Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort'[42]. In dit rapport worden de volgende conclusies getrokken aangaande prestaties in het Sociaal Domein door de gemeente Westervoort:

Transformatie

- Beleidsmatig goed beeld van wat nodig is.
- Aanpak is beheersmatig.
- Koppeling initiatieven en beoogd financieel effect niet altijd in beeld.
- Beleid is nog niet altijd goed geoperationaliseerd.
- Toegang in positie.

(Financiële) beheersing

- De informatiepositie van de gemeente Westervoort is nog beperkt.
- Sturing op kosten kan nog worden verbeterd.
- Handhaving en materiële controle zijn beperkt.
- Nog steeds een groot aantal aanbieders.

De hoofdconclusie op de vraag: 'Is de gemeente Westervoort op de goede weg in het Sociaal Domein?', is als volgt: Wij concluderen dat de gemeente op de goede weg is. Er zijn veel acties opgepakt en een aantal maatregelen doorgevoerd die een direct financieel effect hebben. Het overzicht van aanbevelingen laat echter ook zien dat er nog veel ruimte is voor verbetering als het gaat om de uitvoering van gekozen beleidsinterventies en maatregelen. De belangrijkste uitkomst is dat er echt geprioriteerd moet worden op die maatregelen die naar verwachting het meeste rendement opleveren in financiële zin. Door bedrijfsmatiger te denken en te werken, kan er meer grip ontstaan op het realiseren van beoogde effecten. Als het lukt om op deze wijze grip te krijgen op kosten ontstaat er ook meer ruimte voor het doorvoeren van andere maatregelen die de kwaliteit van de interventies in het Sociaal Domein bevorderen.

In het bijbehorende verdiepingsrapport zijn verschillende aanbevelingen gegeven om hier stappen in te zetten. Dit neemt niet weg dat de uitdaging groot is. De organisatie die we nu zien is aan het verbeteren, maar de mate waarin het werk georganiseerd en gestructureerd is, is nog niet voldoende.
Dit brengt naast de al bestaande risico's nog een extra risico mee: als de druk te hoog wordt of als er tegenslagen komen, kan het lichte optimisme wat we nu hebben gemerkt wegraken. Terwijl nu juist alle energie nodig is om door te zetten, vol te houden en verder te verbeteren.

[42] BMC, 2021, *Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort*, november 2021, gemeente Westervoort, p. 1-34.

2.2.2 Fysiek Domein

Openbare ruimte

In het coalitieakkoord 2018-2022[43] heeft het college van B en W zich tot doel gesteld om de leefomgeving in de gemeente een flinke kwaliteitsimpuls te geven. Dit dient zich te vertalen in een verfraaiing van het straatbeeld, vergroening van het openbaar groen en het hanteren van een integrale aanpak waarbij woningen, wegen, groenstroken, vergroening, afkoppeling van hemelwater en energietransitie zoveel mogelijk in samenhang worden bekeken.

De gemeente kent aangaande de openbare ruimte verschillende visies en beleidskaders, onder andere: Groenbeheerplan, Wegenbeleidsplan[44], Bomenbeleidsplan[45], Groenstructuurplan[46], Waterplan[47] en een Watertakenplan[48] (in het onderzoek 'Basis op orde'[49] is een compleet overzicht opgenomen). Deze visies en beleidskaders zijn allemaal relatief oud en kennen geen integraal karakter. Vanuit de visies en beleidskaders is niet te herleiden welke beheer- en uitvoeringsplannen hier aan ten grondslag lagen en wat dit heeft bijgedragen aan de openbare ruimte in Westervoort.
In 2020 heeft de gemeente Westervoort een onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken aangaande de openbare ruimte (grijs, groen en blauw): hoeveel areaal beheert de gemeente, wat is de kwaliteit, welke beheerbudgetten zijn beschikbaar en hoe verhouden deze zich tot de opgaven in die openbare ruimte? Uit dit onderzoek komt naar voren dat de middelen die de gemeente op dit moment heeft gereserveerd onvoldoende zijn om het kwaliteitsniveau B in stand te houden (onderhoudskosten). Er is sprake van een structureel tekort van -/- € 368.000,—, waarbij 'wegen' het grootste deel voor haar rekening neemt. Daarnaast is er een investeringsbudget nodig van € 1,4 mln. voor vervangingen. Zoals eerder aangegeven is de financiële situatie bij de gemeente Westervoort dusdanig zwak, dat dit een grote financiële opgave betreft. Hierbij speelt het risico dat het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte achteruit gaat als deze middelen niet ter beschikking worden gesteld.

De gemeente heeft door middel van het onderzoek 'Basis op orde' een eerste stap gezet in het opstellen van een Integraal Beleidsplan Openbare Ruimte (IBOR). De organisatie is bezig met het opstellen van het IBOR. Vanuit het IBOR is het straks van belang om beheerplannen en werkplannen op te gaan stellen en de beheerscyclus (zie afbeelding hiernaast) goed in te gaan richten. Op dit moment is deze cyclus niet ingevuld en geborgd.



[43] Gemeente Westervoort, 2018, *Coalitieakkoord Westervoort 2018-2022*, CDA, SP & D66, p. 1-20.
[44] Gemeente Westervoort, 2015, *Wegenbeleidsplan 2015 - Hoofdrapport "Verantwoord en veilig…"*, 11 augustus 2015, p. 1-31.
[45] Gemeente Westervoort, 2013, *"Samen een boom opzetten": Bomenbeleidsplan gemeente Westervoort*, 8 april 2013, p. 1-58.
[46] Gemeente Westervoort, 2011, *Levende aders II: Groenstructuurplan Gemeente Westervoort*, 4 juli 2011, p. 1-105.
[47] Grontmij, 2011, *Waterplan Westervoort: Van doorwaadbare plaats tot klimaatsensitieve gemeente*, gemeente Westervoort & Waterschap Rijn en IJssel, augustus 2011, p. 1-79.
[48] Royalhaskoning DHV, 2016, *Watertakenplan De Liemers: Integraal beleidsplan voor stedelijk water, riolering en zuivering De Liemers*, Waterteam De Liemers, 26 oktober 2016, p. 1-51.
[49] Gemeente Westervoort, 2020, *Basis in Beeld Westervoort, Plantera & 1Stroom*, 6 november 2020, p. 1-27.

De organisatie is zich hiervan bewust en is voornemens om de komende jaren hier stappen in te zetten.

Omgevingswet

Eén van de grootste majeure ontwikkelingen voor gemeenten op dit moment is de Omgevingswet. De gemeente Westervoort heeft een ontwerp omgevingsvisie[50] opgesteld. Dit is een visie op de leefomgeving op hoofdlijnen voor middellange en lange termijn. De omgevingsvisie is tot stand gekomen door middel van een participatief traject met verschillende stakeholders. In de visie zijn verschillende ambities en doelen gesteld voor de leefomgeving voor 2030-2040 op de onderwerpen: (1) Een duurzaam thuis; (2) Gezonde, sociale en veilige leefomgeving; (3) Vitale economie; (4) Bereikbaarheid; (5) Klaar voor de toekomst. Het vervolg op de visie is het schrijven van uitvoeringsprogramma's om uitvoering te geven aan de omgevingsvisie. Hier dient nog mee te worden begonnen.

Daarnaast is de gemeente bezig om de Omgevingswet te implementeren in de organisatie. Hiervoor is een plan van aanpak[51] opgesteld. Het plan behandeld zes thema's: (1) Omgevingsvisie en -programma; (2) Omgevingsplan; (3) Projecten en initiatieven; (4) Koppeling Omgevingswet met fusie; (6) Aansluiting DSO.
In het plan van aanpak werd gestuurd op een afronding van alle thema's begin 2020. De Omgevingswet is meerdere keren uitgesteld. Op basis van de jaarrekening 2020 en de programmabegroting 2022 constateren we dat de genoemde thema's nog in bewerking zijn.

Woonvisie

Een andere grote opgave op dit moment betreft de woningbouwopgave. De gemeente Westervoort beschikt over een actuele Woonvisie 2021-2030[52]. In de woonvisie zijn drie ambities opgenomen (deze zijn weer doorvertaald in doelstellingen):

- Kwaliteit van bestaande woningen en leefbare wijken - huidige woningvoorraad in Westervoort toekomstbestendig maken, kwalitatief verbeteren en optimaal voor de doelgroep inzetten.
- Doelgroepen - huisvestingsvraag van doelgroepen die zich niet altijd zelfstandig redden op de woningmarkt faciliteren.
- Meer en passende woningen - woningbouw in Westervoort versnellen om meer evenwicht te krijgen in de opbouw van de woningvoorraad en om aan de behoefte te voldoen.

Onder de eerste ambitie valt ook de doelstelling om de leefbaarheid in de wijken te behouden en te verbeteren. Dit wordt gedaan om in te zetten op de duurdere koopsegmenten, zodat de sociale structuur van de gemeente wordt verbeterd.

Tot 2040 wil de gemeente 740 nieuwe woningen in de gemeente bouwen (tot 2025 520 nieuwe woningen, tot 2030 195 nieuwe woningen en tot 2040 nog eens 25 nieuwe woningen). Voor de gemeente Westervoort geldt dat op de nu bekende locaties in Westervoort ruimte is voor circa 350 woningen (exclusief de locatie Westervoort Noord).

[50] Gemeente Westervoort, 2021, *Ontwerp Omgevingsvisie*, 23 maart 2021, p. 1-99.
[51] Gemeenten Duiven & Westervoort, 2017, *Aanpak Fase 2 Implementatie Omgevingswet Duiven & Westervoort,* p. 1-18.
[52] Gemeente Westervoort, 2021, *Woonvisie Westervoort 2021-2030*, april 2021, p. 1-39.

De woningbouwopgave zal straks vormgegeven worden door middel van inbreilocaties en herstructureringslocaties. In de woonvisie zijn per doelstelling maatregelen voor op de korte termijn geformuleerd. De organisatie is gestart met de uitvoering. Hierbij de opmerking dat de investeringsmogelijkheden van de gemeente beperkt zijn en er een beroep wordt gedaan op partners.

Binnen de gemeente Westervoort zijn op dit moment veel woningen aangesloten op stadsverwarming. Om dit te kunnen behouden dienen er investeringen te worden gedaan. Zoals al eerder aangegeven heeft de gemeente Westervoort deze capaciteit nauwelijks.

2.2.3 Economische visie en centrumvisie

De economische visie bestaat uit een Economisch kader Westervoort[53] en Economische visie de Liemers 2040[54]. In paragraaf 2.1 'Omvang en karakteristieken van de gemeente Westervoort' is reeds ingegaan op de economische structuur van Westervoort. De belangrijkste vier gebieden in de economische structuur in de gemeente zijn:
1. Bedrijventerrein Westervoort (Het Ambacht en Het Hazeland);
2. De Wyborgh en wijkwinkelcentra;
3. Dorpstraat-Hamersestraat;
4. Stationsgebied.

Ad. 1 Bedrijventerrein Westervoort
Het bedrijventerrein kent een Bedrijveninvesteringzone (BIZ) die verantwoordelijk is voor het bevorderen en instandhouden van de voorzieningen op het bedrijventerreinen. Tussen het BIZ en de gemeente Westervoort is een uitvoeringsovereenkomst afgesloten en het BIZ heeft een activiteitenplan opgesteld om invulling te geven aan hun taak[55]. Vanuit de gesprekken met ondernemers in de gemeente Westervoort maken wij op dat er tevredenheid is over de samenwerking met de gemeente en het instellen van de BIZ. Er is sprake van een goede relatie op basis van vertrouwen en openheid.

Ad. 2, 3 en 4 Centrum van Westervoort
Voor het centrum van Westervoort is in 2021 een centrumvisie opgesteld[56]. Het huidige centrum van Westervoort staat onder druk, is verouderd en mist uitstraling. De visie heeft als doel om samen met alle stakeholders te komen tot een haalbaar, realistisch en gedragen visie voor het centrum van Westervoort. Het gaat hierbij om een ruimtelijk-functioneel wensbeeld en (ruimtelijk) ontwikkelkader dat leidt tot een vitaal en toekomstbestendig centrum, waar bewoners zich thuis voelen, bezoekers welkom zijn en ondernemers een goede boterham kunnen (blijven) verdienen.

[53] Stec Groep, 2018, *Economisch kader Westervoort: Visie en afwegingskader voor een sterke Westervoortse economi*e, Gemeente Westervoort, 14 februari 2018, p. 1-22.
[54] Liemerse gemeenten, 2019, *Economische visie de Liemers 2040*, gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar, 2 april 2019, p. 1-3.
[55] Zie: https://www.bedrijventerreinwestervoort.nl/het-bedrijventerrein/
[56] Bureau Stedelijke Planning, 2021, *Naar een toekomstbestendig centrum in Westervoort*, gemeente Westervoort, 5 maart 2021, p. 1-67.

Op 14 juni 2021 is de centrumvisie behandeld in de raad[57]. Opvallend is dat de centrumvisie zich alleen richt op winkelcentrum De Wyborgh en niet het gehele centrum (ad. 2, 3 en 4). Daarnaast is de visie voornamelijk gericht op de winkelfunctie en worden andere functies die nauw verwant zijn niet volledig meegenomen, denk hierbij aan wonen, werken, recreëren en verkeer.
Uit de gevoerde externe gesprekken voor dit onderzoek merken wij ook op dat het centrum van Westervoort een doorn in het oog van veel Westervoorters is. Zij geven aan dat er in het verleden al verschillende visies en plannen de revue zijn gepasseerd[58], maar dat er onvoldoende gebeurt. Hierdoor blijft de status quo gehandhaafd, waar niet veel partijen baat bij hebben.

2.2.4 Dienstverlening

Dienstverlening is van gemiddeld niveau

In 2019 heeft de gemeente Westervoort (samen met de gemeente Duiven) onderzoek laten doen in het kader van waarstaatjegemeente[59]. Voor de gemeente Westervoort komen daar de volgende scores naar boven ten aanzien van verschillende thema's (2019 vergeleken met 2017) - zie tabel 4. De gemeente heeft de afgelopen jaren structureel meegedaan aan dit onderzoek. Een volgend onderzoek staat in de planning, maar dient door het AB van 1Stroom besloten te worden.

	Westervoort		Landelijk gemiddelde (< 25.000 inwoners)
Scores - waarstaatjegemeente	**2017**	**2019**	**2019**
Woon en leefklimaat	6,6	6,8	6,8
Relatie inwoner gemeente	6,1	6,3	6,2
Oordeel gemeentelijke dienstverlening	6,7	6,8	6,9
Oordeel zorg en welzijn	6,6	6,6	6,7
Totaal waardering gemeente	6,6	6,8	6,8

Tabel 4: uitkomsten onderzoek waarstaatjegemeente 2019

Ten aanzien van het onderdeel dienstverlening scoort de gemeente Westervoort in 2019 een 6,8. Dit is een kleine stijging ten opzichte van 2017. De score in 2019 ligt net onder het landelijk gemiddelde voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. Inwoners tussen de 18 en 29 jaar waarderen dit thema hoger dan gemiddeld (7,2). Inwoners van 55 tot 64 jaar waarderen dit thema lager dan gemiddeld (6,4).

[57] https://ibabsonline.eu/Agenda.aspx?site=westervoort&agendaid=01048a99-9fb8-4945-b564-52e228e11aa3&FoundIDs=
[58] https://www.gelderlander.nl/liemers/onderzoek-naar-nieuwe-wyborgh~a77686ee/
[59] PON, 2020, *Burgerpeiling gemeenten Duiven en Westervoort - Waarstaatjegemeente.nl Beleidsthema's*, gemeenten Duiven en Westervoort, februari 2020, p. 1-90.

Het contact met de gemeente Westervoort verloopt grotendeels via de balie (61%) en het internet (42%). De kanalen telefoon (26%) en mail (26%) worden minder frequent gebruikt. Een sterk verbeterpunt binnen de kanalen is het onderdeel terugbellen. De dienstverlening via de digitale faciliteiten van de gemeente Westervoort wordt beoordeeld met een ruime voldoende, een 7,0 (gemiddelde in Nederland 7,0). Ook de communicatie en voorlichting vanuit de gemeente krijgt een voldoende, een 6,8 (gemiddelde in Nederland 6,8).

De dienstverlening van de gemeente Westervoort is gemiddeld te noemen. Het verhogen van het waarderingscijfer van de dienstverlening zou forse investeringen vragen. Die middelen zijn er niet.
Het niet kunnen investeren brengt echter ook risico's met zich mee. Dit wil zeggen het niet kunnen blijven anticiperen op ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening (meer participatief werken, bijvoorbeeld in het kader van de Omgevingswet, verdere digitalisering, mondiger worden van inwoners et cetera).
In 2018 is geconstateerd[60] dat de gemeentelijke organisatie niet altijd even goed is toegerust om snel en adequaat in te spelen op initiatieven. Het ontbreekt de organisatie aan beschikbaar budget en voldoende formatie en de ambtelijke procedures kosten veel tijd (begroting, beleidsaanpassingen). Hierdoor overschat men wat men kan en worden loze beloftes gedaan (voor de inwoner geldt afspraak is afspraak). Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 speelt deze situatie rondom de organisatie nog steeds, hierdoor wordt het genoemde risico gelopen en komen ook de ambities omtrent burgerparticipatie nog niet van de grond.

Doorvertaling van visie op dienstverlening in concrete doelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van dienstverlening heeft niet plaatsgevonden

De gemeente Westervoort kent een dienstverleningsconcept[61] wat de visie op dienstverlening voor de gemeente vormt. Dit dienstverleningsconcept is opgesteld als voorbereiding op de totstandkoming van 1Stroom. De visie die toentertijd is opgesteld luidt: 'Dienstverlening = Handelen vanuit aandacht voor wat nodig is (handelend vanuit Betrouwbaar, Flexibel, Duidelijk en Klantaardig)'. Dit vertaalt zich in Deskundigheid, Oplossingsgericht, Vriendelijkheid, Snelheid en Inlevingsvermogen. De gemeente speelt hierbij in op een steeds groter wordend zelforganiserend en zelfredzaam vermogen van inwoners. Maar schenkt daarbij ook aandacht aan de groep inwoners, die nog ondersteuning nodig heeft en vaker contact met de gemeente zoekt. Daarbij is de volgende ambitie geformuleerd:
'De dienstverlening van de gemeenten Duiven en Westervoort voldoet in 2020 aan de volgende criteria: mensgericht, snel en zeker, het eenmalig uitvragen van gegevens, transparant en aanspreekbaar. De gemeente is een integraal dienstverlener, een moderne en servicegerichte organisatie zonder drempels en onnodige procedures. We hebben het lef en het ondernemerschap om te experimenteren met nieuwe oplossingen en staan open voor vernieuwingen die nu nog ondenkbaar lijken. De gemeenten Duiven en Westervoort werken hierbij nauw samen in een netwerk. De techniek is op orde en ook houding en gedrag van medewerkers dragen bij aan optimale dienstverlening. Zowel de techniek als organisatiestructuur en -cultuur zijn vraaggericht in plaats van aanbodgericht georganiseerd.'

[60] Gemeente Westervoort, *Participatie in Westervoort*, december 2018, p. 1-8.
[61] Gemeenten Duiven & Westervoort, 2016, *Dienstverleningsconcept gemeenten Duiven en Westervoort - Aandacht voor wat nodig is*, 14 oktober 2016, p. 1-16.

In het dienstverleningsconcept is aangegeven dat het document nog geen concrete uitwerking bevat over hoe en wat (het is een leidraad). Daarvoor was een nadere inventarisatie nodig van de gemeentelijke processen en procedures, taken en rollen. Op basis daarvan kan vervolgens een nadere uitwerking plaatsvinden in doelstellingen en concrete servicenormen. Deze doorvertaling is na 2018 niet gemaakt. Het dienstverleningsconcept (had een looptijd van twee jaar) is in 2020 niet herijkt en geactualiseerd.

Dienstverlening dynamischer en simpeler maken

Het beleidsterrein van dienstverlening is dynamisch en constant in ontwikkeling. De zelfredzaamheid en steeds verdergaande digitalisering (bijvoorbeeld plaats- en tijdonafhankelijk werken) stellen steeds meer eisen aan de manier waarop een gemeente haar dienstverlening inricht ten aanzien van inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Dit wordt nog meer versterkt door ontwikkelingen zoals de Omgevingswet, COVID-19, de doordecentralisatie van het Sociaal Domein et cetera. We constateren dat de dienstverlening van de gemeente Westervoort gemiddeld is qua waardering, maar nog beperkt anticipeert op de toekomst. Een visie is aanwezig, maar deze mag nog geactualiseerd worden en vervolgens doorvertaald naar een concreet uitvoeringsplan en daadwerkelijke uitvoering, implementatie en borging.

Vanuit de gesprekken met inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen komt naar voren dat de dienstverlening dynamischer mag (meer maatwerk, geënt op de vraag en leefwereld van de klant, plaats- en tijdonafhankelijk) en simpeler. Aanvragen en procedures worden nu als ingewikkeld ervaren en op de website is het lastig om de juiste informatie te vinden. Daarnaast wordt aangegeven dat de openingstijden en de mogelijkheid voor het maken van afspraken niet passen bij de leefwereld van de inwoners (overdag en geen avondopenstelling en een reactie of antwoord duurt lang). Tevens werd aangegeven dat de dienstverlening veel lokaler kan worden georganiseerd met een aansluiting op de behoeften en wensen van de klanten. Dit betekent dat de gemeente bijvoorbeeld werkt met servicepunten in een bibliotheek of winkel. In den landen zijn verschillende voorbeelden hiervan al aanwezig. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Hollands Kroon[62]) gaan hier al stappen verder in door bijvoorbeeld balieloos te werken. Inwoners in Westervoort blijken in ieder geval sterke ideeën te hebben over hoe het anders kan en worden graag uitgenodigd om hierover na te denken.

2.3 Bestuurskracht

Voor het onderdeel ‘bestuurskracht’ maken we een onderscheid naar de volgende onderwerpen:

- Uitvoeringskracht;
- Besliscapaciteit;
- Verantwoordingskracht.

[62] BMC, 2020, *Organisatieontwikkeling gemeente Hollands Kroon - Onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en een eenduidig beeld van buiten*, Toetsingskamer Gemeente Hollands Kroon, juni 2020, p. 1-62.

De bevindingen eerder in dit hoofdstuk geven input om deze elementen te duiden voor de gemeente Westervoort.

2.3.1 Uitvoeringskracht

Hieronder verstaan we de mate waarin de gemeente kan voldoen aan verwachtingen en taakstellingen, opgelegd door rijksoverheid, provincie, gemeentebestuur en bevolking.

Op dit moment staan de organisatiekracht en de financiële positie van de gemeente Westervoort flink onder druk. Dit is weergegeven bij de onderdelen 'hulpbronnen' in paragraaf 2.2. We constateren dat de gemeente Westervoort voor al haar uitvoering afhankelijk is van samenwerkingsrelaties en onvoldoende in staat is om op de gewenste uitkomsten van samenwerking te sturen. Dat komt enerzijds door een beperkt beeld van wat men uit die samenwerking wil halen, anderzijds door de afhankelijkheid van partners en beperkte mogelijkheden om te sturen vanuit raad en college. In die zin zit Westervoort vast.

In 2015 zijn de decentralisaties doorgevoerd in het Sociaal Domein. We hebben gezien dat uitgaven in het Sociaal Domein de grootste veroorzakers zijn van de oplopende tekorten op de exploitatie van de gemeente. De oorzaken van tekorten in het Sociaal Domein liggen in de sociale structuur van de gemeente Westervoort. We constateren daarbij dat de gemeente vanuit het Rijk niet de middelen krijgt en heeft gekregen om dit met een sluitende exploitatie te dekken. De gemeente heeft eerste stappen gezet om hier op te anticiperen (zie Quickscan Sociaal Domein - Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort). Echter de opgave is groot en trekt zijn weerslag op de rest van de dienstverlening en taakuitvoering van de gemeente. Tevens hadden in onze optiek de stappen om grip en sturing te krijgen binnen het Sociaal Domein eerder (2017) moeten worden uitgevoerd. Op dit moment heeft de gemeente Westervoort zijn handen vol aan het in control zijn rondom het Sociaal Domein. De volgende grote opgaven staan echter al voor de deur, denk hierbij bijvoorbeeld aan de Omgevingswet en energietransitie. De organisatie probeert hier stappen in te zetten, maar ontbeert op dit moment de kwantiteit en kwaliteit om echt het verschil te maken.

Naast de grote landelijke opgave heeft de gemeente Westervoort met diverse ontwikkelingen te maken in regionaal verband, denk bijvoorbeeld aan het Rivierklimaatpark, Groene Metropoolregio, opgaven vanuit de Liemers et cetera. We constateren dat de gemeente hier eigenlijk de middelen (financiën en geld) mist om echt een rol van betekenis te spelen. Een duidelijke agenda ontbreekt, gepaard met uitvoeringskracht. Hierdoor zien we dat de gemeente Westervoort zich steeds meer naar binnen keert en daarbij in een vicieuze cirkel terechtkomt. Omdat de uitvoeringskracht op dit moment niet voldoende is om de eigen problemen op te lossen, is het heel moeilijk om daar zelf weer uit te komen.

De gemeente staat op dit moment onder preventief toezicht van de provincie Gelderland. Als gevolg daarvan is een herstelplan opgesteld en in uitvoering gebracht met diepgaande maatregelen om te bezuinigen. Op deze manier wordt de dienstverlening en het voorzieningenniveau van de gemeente teruggebracht tot een zeer sober niveau. Dit zal consequenties hebben voor de bevolking en voor van de gemeente afhankelijke subsidiepartners.

2.3.2 Besliscapaciteit

Hieronder verstaan we de mate waarin:
- tijdig beslissingen worden genomen met voldoende politiek draagvlak;
- de behandeling van onderwerpen vorm wordt gegeven in een feitelijk en gestructureerd debat in de gemeenteraad;
- er sprake is van integrale afwegingen.

Zoals aangegeven in de paragrafen 2.1 en 2.2 wordt een duidelijke visie op de gemeente en op de organisatie 1Stroom gemist. Hierdoor zien we ook een duidelijke integraliteit en koppeling met de visie in keuzes (invulling strategie) nog niet expliciet terug komen. Het gevolg is ook dat de hulpmiddelen (organisatie en financiën) niet gericht worden ingezet en sturing missen vanuit het bestuur. Daarbij is binnen de context van de gemeente Westervoort sprake van een complexere situatie door middel van de ambtelijke fusie met de gemeente Duiven. Ten aanzien van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie 1Stroom wordt een dubbele functie ingevuld ten aanzien van de aansturing (eigenaar en opdrachtgever). Er bestaan nu verschillende beelden en manieren van invulling over hoe dit moet. Hierdoor bestaat er onduidelijkheid en wordt sturing gemist. Daarbij speelt ook dat de 'geconstateerde weeffouten' (zie paragraaf 2.1) in de ambtelijke fusie nog steeds van toepassing zijn en daarmee de besliscapaciteit en daarmee gekoppelde uitvoeringskracht beperken. Het feit dat de ambities van de gemeente Duiven en Westervoort op veel dossiers inmiddels uit elkaar lopen, versterkt de besliscapaciteit niet.

Het bestuur heeft over het algemeen een goed een constructief gesprek. Er is bereidheid om naar elkaar te luisteren en discussies worden op basis van argumenten en juiste omgangsvormen met elkaar gevoerd. Lastige besluiten worden niet uit de weg gegaan. Ook in de gang van zaken rondom het herstelplan wordt verantwoordelijkheid genomen. Er zijn echter wel aandachtspunten.

Om invulling te geven aan goede besliscapaciteit is het van belang dat het bestuur tijdig, volledig en accuraat wordt voorzien van de juiste sturingsinformatie. We zien dat er tussen het bestuur en de organisatie verschillende verwachtingen spelen over sturing en de kwaliteit van voorstellen en adviezen. Doordat deze verwachtingen uit elkaar lopen, zien we dat de adviezen niet voldoen aan de verwachtingen en daarbij het bestuur onvoldoende voorzien in hun kaderstellende en controlerende rol. Het gevolg hiervan is dat de sturing gericht is op een kortetermijnperiode en veelal reactief is. Dit betekent dat het bestuur voor voldongen feiten wordt gesteld, waarbij men moet repareren. Het bestuur ziet zichzelf liever in stelling gebracht worden, waarbij men proactief kan sturen op sturingsinformatie die verder vooruit kijkt en het bestuur in gelegenheid stelt om weloverwogen besluiten te nemen op basis van verschillende mogelijkheden (en consequenties).

Overigens zien we bij alle betrokkenen (raad, college en organisatie) de behoefte tot verbetering.

2.3.3 Verantwoordingskracht

Hieronder verstaan we de mate waarin:
- tijdig en zorgvuldig geëvalueerd wordt;
- bijgestuurd wordt op basis van uitgevoerde evaluaties;
- draagvlak onder inwoners en stakeholders gemonitord wordt.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 (bij onderdeel 'Hulpbronnen - organisatiekracht') wordt de PDCA-cyclus niet afgemaakt. Dit heeft te maken met het gebrek aan focus, maar ook met het borgen van deze onderdelen in de processen. Evaluaties vinden sporadisch plaats, maar zijn geen structureel onderdeel van de processen, met als doel leren en verbeteren. Het gevolg is ook dat sturingsinformatie slechts beperkt aanwezig is en de kwaliteit van adviezen daarmee niet verbetert. Gevolg is vervolgens een reactieve manier van sturen.

De gemeente Westervoort wil graag inzetten op uitdaagkracht van de samenleving (*right to challenge*) als vorm van participatie. We zien dat dit nog beperkt van de grond komt. Dit heeft te maken met de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie, maar ook ten aanzien van de kwalitatieve eisen die een grotere participatie met zich meebrengt. Daarnaast zien we dat de bevolking nog ver afstaat van de gemeente en de politiek. Dit blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd voor dit onderzoek met externe stakeholders: zij vinden dat de mate van de zichtbaarheid van het bestuur, de mate waarin geluisterd wordt naar de inwoners en de mate van daadkracht van de gemeente ontwikkelpunten zijn. Dit komt ook terug in het onderzoek waarstaatjegemeente[63].

[63] PON, 2020, *Burgerpeiling gemeenten Duiven en Westervoort - Waarstaatjegemeente.nl Beleidsthema's*, gemeenten Duiven en Westervoort, februari 2020, p. 1-90. Zie specifiek het onderdeel relatie inwoner-gemeente (zie specifiek bladzijde 34 en 35).

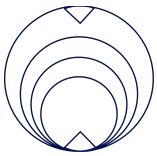
H3 | Scenario’s voor het versterken van bestuurskracht

3.1 De mogelijke bestuurlijke scenario's

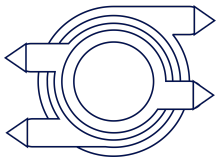
We onderscheiden zes typologieën betreffende de bestuurlijke constructie van gemeenten. In een aantal gevallen blijven gemeenten zelfstandig. In een aantal gevallen gaat de gemeente op in een andere gemeente, door bestuurlijke fusie of overname.

De zes typologieën zijn:
- volledig zelfstandig;
- ambtelijke fusie;
- bestuurlijke fusie of 'overname';
- regiegemeente;
- centrumstadconstructie;
- federatief verband[64+65].

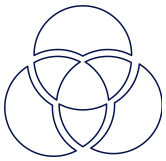
De typologieën hebben kenmerken en een onderscheidend kenmerk daarin is de mate waarin gemeenten zaken nog zelf doen of anders organiseren (uitbesteden of samenwerken):



Zelf doen



Uitbesteden



Samenwerken

Gemeenten laten bij hun hoofdopdrachten altijd een mix zien van de ‘ZUS’-elementen. Dit geldt voor alle gemeenten in Nederland. De mix is echter per gemeente steeds anders en hangt sterk af van de lokale en regionale context waarin de gemeente opereert en hoe die context zich in verloop van tijd ontwikkeld heeft. Bij de mix gaat het om de drie hoofdopdrachten van gemeenten:

Hoofdopdracht	**Orgaan**
Kaderstelling en besluitvorming	Raad en deels college
Beleidsvorming, voorbereiding en uitvoering	College en organisatie
Beleidsuitvoering en dienstverlening	Organisatie

[64] Van Winsen, T., 2019, *Toekomst voor de federatiegemeente? Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van intergemeentelijk samenwerken*, Radboud Universiteit Nijmegen & Provincie Utrecht, juli 2019, p. 1-93.
[65] Berenschot, 2020, *Verkenning van het concept ‘federatiegemeente’, Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties*, 4 juni 2020, p. 1-51.

De taken zijn gekoppeld aan de drie hoofdorganen van de gemeente. Het werk van de raad en het college kan niet worden uitbesteed. Als dat wel gebeurt is er sprake van verlies van zelfstandigheid en is er sprake van bestuurlijke fusie of overname. Wel kunnen er bevoegdheden deels worden overgedragen. Bij een gemeenschappelijke regeling (GR) worden bevoegdheden ondergebracht in de GR. Dat speelt ook bij het concept van het federatief verband, een constructie die feitelijk mogelijk is maar nog niet in Nederland in gebruik is.

Voor de bestuurlijke toekomst van Westervoort werken we vier scenario's uit. Twee vallen er af. Het scenario van volledige zelfstandigheid werken wij niet uit. Wij zien dit niet als een realistisch scenario voor de gemeente Westervoort. De ontvlechtingskosten, de kosten en de energie voor het opnieuw opbouwen van een organisatie en de grote opgaven die er voor de gemeente liggen, maken dat dit niet haalbaar is. Ook werken wij het federatief verband niet uit. Alhoewel het federatief verband een zeer aantrekkelijke constructie is om taken die in regionaal verband worden uitgevoerd meer democratisch te legitimeren, is de constructie nog niet in gebruik en het ontwikkelpad van Westervoort, gezien de urgentie in de gemeente, te onzeker.

Wij onderscheiden voor de bestuurlijke toekomst van Westervoort de volgende vier scenario's:
1. de ambtelijke fusie (huidige situatie);
2. de bestuurlijke fusie met de gemeente Duiven (variant A) / Liemerse gemeenten (variant B);
3. de regiegemeente;
4. het opgaan in Arnhem.

3.2 De wijze van uitwerken

Scenariodenken is naar de toekomst kijken vanuit verschillende kijkvensters. Scenariodenken helpt om gefundeerde strategische beleidsbeslissingen te nemen. Het structureert de informatie en maakt onzekerheid zichtbaar. Hierdoor ontstaat er een gewogen inschatting van de toekomst. De keuze voor een bestuurlijke toekomst voor de gemeente Westervoort (in scenario's) is op de volgende manier uitgewerkt en beoordeeld:
- Kenmerken;
- Randvoorwaarden;
- Risico's;
- Kansen;
- Weging voor Westervoort op basis van de condities voor bestuurskracht:
    - Omvang;
    - Bestuurscultuur;
    - Motivatie;
    - Hulpbronnen;
    - Samenwerking en participatie.

3.3 De ambtelijke fusie

3.3.1 Kenmerken

Bij een ambtelijke fusie blijven de gemeenten en gemeentebesturen in tact. Dat betekent dat iedere gemeente een eigen gemeenteraad, griffier, college van B en W en gemeentesecretaris behoudt. Iedere gemeente behoudt haar eigen P&C-cyclus. Er is één ambtelijke organisatie die deelnemende gemeenten faciliteert. De focus ligt op schaalvergroting om kwaliteit en klantgerichtheid te verhogen, kwetsbaarheid te verminderen en kosten te verminderen.

Er zijn bij een ambtelijke fusie twee opties:
- een aparte juridische entiteit;
- het gastheermodel; de ene gemeente voert alle taken voor de andere uit.

Westervoort en Duiven kozen eerder in 2016 voor de oprichting van een aparte juridische entiteit in de vorm van de werkorganisatie 1Stroom. In dit scenario gaan we uit van handhaving van de huidige situatie, een verbetering van de bestuurlijke samenwerking en een verdere verbetering van de organisatie (1Stroom). De gemeenten Westervoort en Duiven hebben in deze constructie na de opstart wijzigingen doorgevoerd (per 1 september 2021). Er is nu gekozen om één algemeen directeur aan te stellen die de organisatie samen met de gemeentesecretarissen van de gemeenten aanstuurt. De algemeen directeur is primair verantwoordelijk voor de organisatie 1Stroom. De gemeentesecretarissen concentreren zich op de adviserende rol richting beide colleges. Daarnaast is de aansturing door het MT aangepast en zijn de teams anders vormgegeven (aantal teams is ook gereduceerd).

De beleidsvorming en voorbereiding ligt grotendeels bij de fusieorganisatie en samenwerkingsverbanden. Zeker in relatie tot de grote opgaven gebeurt dit met andere gemeenten en publieke organen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de ODRA, VGGM, et cetera. De kaderstelling ligt als primaat bij de gemeenteraad. Op door gemeenten gezamenlijk uitgevoerde taken (bijvoorbeeld binnen een GR) is er ook in de kaderstelling veel onderlinge afhankelijkheid. De beleidsuitvoering ligt helemaal bij de fusieorganisatie. De uitvoeringstaken worden door de fusieorganisatie gedaan, maar er zijn ook uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken die door samenwerkingsverbanden worden gedaan. Een voorbeeld is de IT-dienstverlening bij RID de Liemers.

ZUS: De uitvoering ligt bij een ambtelijke organisatie en er wordt in veel verschillende samenwerkingsverbanden met medeoverheden en andere partners samengewerkt op regionale opgaven. De ambtelijke organisatie werkt voor twee raden en colleges. De mate waarin er bestuurlijk afstemming en verbinding is tussen de samenwerkende gemeenten, de wijze waarop zij samen de organisatie aansturen en zich in de regio manifesteren bepaalt in sterke mate of de bestuurskracht wordt vergroot.

3.3.2 Randvoorwaarden

- Omdat alle uitvoering van de gemeente Westervoort niet meer in eigen hand is (ook 1Stroom kan men niet meer zelfstandig aansturen) en taken zijn belegd bij samenwerkingsverbanden, zal de sturing van raad en college meer gericht moeten worden door een duidelijke sturing op netwerk en samenwerking. Het hebben van gezamenlijk opvattingen over wat er binnen de constructies gerealiseerd moet worden is dan essentieel voor effectiviteit en efficiency.
- De gemeenten Westervoort en Duiven moeten dezelfde intentie hebben bij de samenwerking. In paragraaf 2.1 zijn de succesfactoren en faalfactoren van een ambtelijke fusie geschetst. De constatering aldaar was dat in de constructie van 1Stroom weeffouten zitten die betrekking hebben op deze factoren. Het is zaak om deze zaken op te lossen en de samenwerking tussen de gemeenten Duiven en Westervoort en de sturing op 1Stroom daarop in te richten.
- De horizon van de samenwerking, de wil om dit voor een lange(re) periode te doen, moet aanwezig zijn (stabiliteit, investering, werkgeverschap, et cetera). Deze intentie is nog steeds bij de gemeenten Duiven en Westervoort aanwezig. We constateren echter dat deze intentie onder druk staat: de ambities van beide gemeenten lopen uit elkaar en de financiële situatie van de gemeente Westervoort vertraagt eerder de samenwerking dan dat deze wordt versterkt. Dit leidt er ook toe dat om de samenwerking heen (afspraken over gemeenschappelijke financiering), de gemeente Duiven ervoor kiest om bepaalde ontwikkelingen zelf te financieren. Met deze financiering worden medewerkers aangetrokken voor de specifiek Duivense opgaven.
- Het is van belang elkaars context en belangen te kennen en te erkennen. We constateren dat vanuit beide gemeenten getracht wordt de samenwerking te optimaliseren. Echter zien we dat de samenwerking (vooral op bestuurlijk niveau) geen natuurlijke constructie is. Dit komt terug in de volgende constateringen in paragraaf 2.1:
    - Ambities tussen de gemeenten Duiven en Westervoort lopen uit elkaar (groeiende wil tot verschil), dat zet de samenwerking in 1Stroom onder druk;
    - Weeffouten aanwezig in samenwerking 1Stroom, deze werken door in de uitvoering en zetten daarbij de uitvoeringskracht van 1Stroom onder druk;
    - Het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten aanzien van 1Stroom is kwetsbaar.

3.3.3 Risico’s

- Het motief voor de ambtelijke fusie. Beide gemeenten werken nu samen om zelfstandig te blijven. Wanneer er tegenslagen ontstaan, zal er samen tot adequate oplossingen gekomen moeten worden. Op het moment dat er tussen de gemeenten te weinig binding is ontstaan, zal het komen tot gezamenlijke oplossingen heel moeilijk zijn. Dit omdat het leidmotief uitgaat van individuele belangen in plaats van gezamenlijke belangen.
- Gemeentelijke kleur/beleidsvrijheid blijft onder druk staan. Harmonisatie is voor de prestaties op de 4K noodzakelijk (kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, klantgerichtheid).
- Een gemeente kan niet meer zelfstandig ingrijpen op bedrijfsvoering in de (gezamenlijke) ambtelijke organisatie. Dit vraagt om heldere afspraken en een duidelijke rolneming.
- Veranderende politieke kleur en wisseling van sleutelfiguren zet het model onder druk.

- Verschillende motieven/doelen bij de start van de organisatie zorgen voor een spanningsveld.
- Invloed bestuur op ambtelijke organisatie neemt na verloop van tijd af.
- Dynamiek van één ambtelijke organisatie: neiging tot harmonisatie.
- Synergievoordelen blijven beperkt (nog beperkte slag op efficiency en innovatievermogen).

Wanneer we kijken naar deze risico's die spelen bij een ambtelijke fusie, is de constatering dat deze allen op dit moment van toepassing zijn voor 1Stroom. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.

3.3.4 Kansen

- Het versterkt de uitvoeringskracht in de breedte.
- Het biedt een stevig antwoord op toekomstige ontwikkelingen.
- Het versterkt de (strategisch) bestuurlijke positie in de regio, mits er voldoende wordt samengewerkt.
- Het draagt bij aan krachtiger 'afschalen' naar inwoners en ondernemer.
- Schaalvoordelen (bijvoorbeeld werkgeverschap, inkoop, verminderen kwetsbaarheid).
- Alles is nog in huis waardoor er relatief goed kan worden verbonden tussen bestuur en organisatie.
- Slagkracht op grote opgaven, mits er de bereidheid is om gezamenlijke koers te varen.
- Bestendigen van samenwerking, relatieve rust, de organisatie begint 'op stoom' te komen.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 waren bovenstaande punten ambities bij de oprichting van 1Stroom in 2018. Wanneer we naar de afzonderlijke punten kijken en deze afzetten tegen onze bevindingen in hoofdstuk 2, zien we dat de uitvoeringskracht enigszins is versterkt door het samenvoegen van twee ambtelijke organisaties in 1Stroom. De mate van kwetsbaarheid is afgenomen doordat er meer sprake is van onderlinge vervangbaarheid en mogelijkheden tot sparring en daarmee verhoging van kwaliteit van advies en dienstverlening. We zien echter dat door de zaken die benoemd zijn in paragraaf 2.1 de uitvoeringskracht onder druk staat. Dit betekent ook dat het inspelen op toekomstige ontwikkelingen in het huidige construct moeilijk zal zijn.

Vanuit onze bevindingen zien we ook dat de positie in de regio voor verbetering vatbaar is. De gemeenten Duiven en Westervoort maken nog geen gezamenlijke vuist in de regio. Dit wordt veroorzaakt doordat ambities uiteen lopen en er geen duidelijke visie op de regio aanwezig is. Tevens is de capaciteit van de gemeente Westervoort beperkt om in de regio te leveren.

Op het gebied van dienstverlening is er een kleine verbetering waarneembaar. Inwoners ervaren nog wel een afstand tot de gemeente en verwachten meer snelheid en slagkracht. Inwoners in Westervoort blijken in ieder geval sterke ideeën te hebben over hoe het anders kan en worden graag uitgenodigd om hierover na te denken.

3.3.5 Weging van de ambtelijke fusie voor Westervoort

In dit scenario is sprake van een verbetering ten opzichte van de huidige situatie (zie beschreven in hoofdstuk 2). In paragraaf 2.3 is reeds ingegaan op de huidige uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit van de gemeente Westervoort en 1Stroom en de weging daarvan. Onze constatering is dat op alle drie de onderdelen verbeterpunten zijn door te voeren om toe te groeien naar een robuuste gemeente en organisatie om zo te kunnen anticiperen op de huidige en toekomstige ontwikkelingen. Deze verbeterpunten sommen wij hieronder op hoofdlijnen op:

- Ontwikkel een visie en bijbehorende strategie op de toekomst van de gemeente Westervoort. Wat voor een gemeente wil de gemeente Westervoort zijn en richt daar de uitvoering en het opdrachtgeverschap richting 1Stroom op in.
- Investeer in het samenspel (gemeenschappelijk bestuurlijk commitment) tussen bestuur en de organisatie. In de huidige situatie is er sprake van 'concurrentie' tussen beide gemeenten ten aanzien van 1Stroom. Hierbij is de sturing diffuus en lopen ook de rollen ten aanzien van eigenaarschap en opdrachtgeverschap door elkaar heen. Dit dient doorbroken te worden.
- Ontwikkel samen met de gemeente Duiven een visie en strategie op de doorontwikkeling van 1Stroom.
- Vertaal deze visie en strategie door in een uitvoeringsplan om de organisatie op het gewenste peil te brengen en borg deze uitvoering. Dit betekent onder andere:
    - Investeer in de organisatie (kwalitatieve en kwantitatieve zin) op dusdanige wijze dat de huidige dienstverlening op het gewenste niveau komt, alsmede dat de dienstverlening en advisering naar de toekomst geborgd is (rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen). Dit betekent een investering in het strategische en tactische kader van 1Stroom. Onderdeel hiervan is ook de versterking van de adviesrol richting het bestuur: proactief het bestuur in stelling brengen om weloverwogen besluiten te nemen op basis van verschillende mogelijkheden (en consequenties).
    - Versterk de sturing op integraliteit en onderlinge samenwerking in de organisatie. Dit betekent bijvoorbeeld meer werken vanuit gezamenlijke opgaven en toegevoegde waarde vanuit verschillende expertises en disciplines ten aanzien van deze opgaven. Vanuit de nieuwe organisatiestructuur (per 1 september 2021) zijn hier eerste stappen in gezet. Het is nu een kwestie om dit in de praktijk te brengen en te borgen in de processen en manier van werken.
    - Breng de basis op orde qua processen (in kaart brengen, vastleggen en voltooien PDCA) en systemen. De opgave op dit vlak is groot (zie ook onderdeel 'Hulpbronnen - organisatiekracht' in paragraaf 2.1). Het is van belang om hier prioritering in aan te brengen vanuit de directie en het management en hier de tijd voor te nemen en in te investeren (budget vrijmaken).
    - Los de weeffouten in de constructie 1Stroom volledig op. In paragraaf 2.1 zijn deze benoemd. De organisatie heeft een eerst stap gezet door middel van een nieuwe organisatiestructuur. Vervolgstappen zoals hier opgesomd, zijn nodig.
    - Richt het gezamenlijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap ten aanzien van 1Stroom goed in en borg de aansturing.

- Ontwikkel als gemeenten Duiven en Westervoort een visie en bijbehorende strategie op de regio. Dit betekent een focus op gezamenlijke strategische positiebepaling, agendering en lobby. Dit betekent inzicht in de gemeenschappelijke ambities en gedeelde waarden van de gemeenten Duiven en Westervoort. Om dit te ontwikkelen en toe te passen is meer strategische en tactische beleidskracht nodig die de organisatie op dit moment ontbeert. Hiervoor is een noodzakelijke investering in de organisatie nodig.

Bovenstaande acties betreffen een majeure opgave en investering voor zowel de gemeente Westervoort als de gemeente Duiven. De acties vragen tijd, capaciteit, lef, creativiteit en geld om in uitvoering te brengen en structureel te borgen in de gemeenten en organisatie. Op dit moment ontbeert de gemeente Westervoort de financiële slagkracht om deze investering te doen. Daarnaast is de arbeidsmarkt dusdanig krap, dat het maar de vraag is of 1Stroom de benodigde capaciteit kan werven die noodzakelijk is om de transitie te maken. Wij achten de haalbaarheid van dit scenario laag, omdat de randvoorwaarden nog onvoldoende worden ingevuld en de inzet om dit te doen hoog is. Wij schatten in dat dit tot een suboptimale oplossing leidt met een beperkte versterking van de bestuurskracht.

3.4 De bestuurlijke fusie gemeente Duiven/Liemerse gemeenten

3.4.1 Kenmerken

Bij een bestuurlijke fusie is er feitelijk sprake van een herindeling. De betrokken gemeenten houden op te bestaan en worden samengevoegd tot één nieuwe gemeente. De focus ligt ook bij de bestuurlijke fusie op schaalvergroting om kwaliteit en klantgerichtheid te verhogen, kwetsbaarheid te verminderen en kosten te verminderen. Door bestuurlijk te fuseren creëren gemeenten eenduidigheid in de aansturing. Ze worden door één bestuur vertegenwoordigd in regionale samenwerkingsverbanden. De regionale samenwerkingsverbanden veranderen niet door een bestuurlijke fusie. De positie van een gefuseerde gemeente in die samenwerkingsverbanden verandert wel. Het is aannemelijk dat er meer invloed kan worden uitgeoefend op de richting van de regionale samenwerkingsverbanden en die taken die bij andere organisaties zijn belegd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verbonden partijen.

Voor een herindeling is instemming van het Rijk benodigd en kent twee varianten: een reguliere samenvoeging en een lichte samenvoeging. Bij een reguliere samenvoeging verdwijnen alle gemeenten die bij de herindeling betrokken zijn en bij de lichte samenvoeging blijft in ieder geval één gemeente bestaan. De rechtsgevolgen zijn voor de gemeente die overblijft beperkt. Gemeenten worden bij formele wet ingesteld en opgeheven. Bij het voornemen tot herindeling volgt daarom een procedure conform de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Bij de samenvoeging met meerdere Liemerse gemeenten is er sprake van het vormen van een nieuwe ambtelijke organisatie. Bij een samenvoeging van Westervoort en Duiven kan de huidige organisatie van 1Stroom doorgaan onder één bestuur. Bij een bestuurlijke fusie is dit het grootste verschil met de huidige situatie. Er is één kaderstellende raad, één college verantwoordelijk voor de uitvoering en één ambtelijke organisatie die voor het college werkt.

Bij het vormen van een nieuwe gemeente krijgt de herindelingsgemeente te maken met overgangskosten, ook wel frictiekosten genoemd. Vanuit de algemene uitkering krijgt de nieuwe gemeente een bedrag toegewezen om deze kosten te dekken. Dit betreft een eenmalig bedrag dat over een periode van vijf jaar wordt uitgekeerd.
Daarnaast treden er effecten op ten aanzien van de uitkering van het gemeentefonds (algemene uitkering en overige uitkeringen) en de BUIG-uitkering. Onze ervaring is veelal dat de uitkering gemeentefonds (oude setting) bij herindeling lager wordt, mede omdat de 'vast bedragen' in het gemeentefonds in de nieuwe situatie slechts één keer worden ontvangen. Ten aanzien van de BUIG-uitkering is de verwachting dat zich schaalvoordelen zullen voordoen, waardoor een voordeel wordt behaald.

ZUS: alle hoofdtaken liggen bij de (nieuwe) gemeente. Echter worden er veel hoofdtaken uitgevoerd in verschillende samenwerkingsverbanden met mede-overheden en andere partners. Een deel van de uitvoeringstaken en bedrijfsvoering blijft uitbesteed.

3.4.2 Randvoorwaarden

- Het huidige rijksbeleid is dat de herindelingen in beginsel vanuit gemeenten zelf geïnitieerd moeten worden. Het moet dus door beide gemeenten bestuurlijk gewenst zijn.
- Het besluit en de uitvoering worden gedragen door beide besturen.
- Er is geïnvesteerd in draagvlak onder inwoners. Het helpt daarbij om het Liemerse karakter van de eigen en de nieuwe gemeente te benadrukken.
- Er is een gedragen visie voor de nieuwe gemeente en er is overeenstemming over de prioriteiten van die nieuwe gemeente.
- Van de start wordt geïnvesteerd in een vorm van uitvoering die gericht is op eigenheid van de verschillende kernen van de gemeente. Dit moet bestuurlijk worden verankerd door bijvoorbeeld de wethouders te koppelen aan de kernen.

3.4.3 Risico's

- Onvoldoende draagvlak uitmondend in een politiek klimaat dat alleen gericht is op deelbelangen (bijvoorbeeld de eigen dorpskernen).
- Geen coherentie tussen identiteit en de huidige beleving van gemeenten = gemeenschap. Verlies van verbinding tussen politiek en samenleving.
- Overschatten van de 'opbrengsten'. Per saldo zal de financiering van de nieuwe gemeente niet groter zijn. Opbrengsten zullen voornamelijk ontstaan in meer efficiency binnen de organisatie. Meer macht en kracht in de uitvoering en samenwerking, maar geen directe financiële opbrengsten.

3.4.4 Kansen

- Er kan winst behaald worden op de kwaliteit van uitvoering. Door één bestuur is er weer een logische samenhang en eenduidigheid in sturing op de organisatie.
- Het bestuurlijke proces wordt simpeler en efficiënter. Veel zaken worden maar één keer gedaan in plaats van twee keer (of zelfs drie keer (P&C-cyclus)).

- Na samenvoeging zal de slagkracht van de nieuwe gemeente toenemen. Hierbij plaatsen wij de opmerking dat gewenste verbeterpunten, zoals genoemd bij ambtelijke fusie (zie paragraaf 3.3), hier ook van toepassing zijn.
- De regionale positie verbetert. Er is meer kans op een samenhangende regionale Liemerse strategie.
- Geen extra capaciteit/expertise aantrekken voor de eigen organisatie.
- Een bestuurlijke fusie geeft meer samenhang in de vertegenwoordiging van de gemeente in belangrijke regionale samenwerkingsverbanden en uitvoering.

3.4.5 Weging van de bestuurlijke fusie voor Westervoort

We onderscheiden voor Westervoort twee mogelijkheden voor bestuurlijke fusie. Enerzijds bestaat de mogelijkheid om in te zetten op een fusie van de Liemerse gemeenten (Duiven, Westervoort en Zevenaar) en anderzijds bestaat de mogelijkheid om in te zetten op een fusie tussen Westervoort en Duiven.

De eerste optie is in 2014 verkend[66] en toen is hiervoor niet gekozen. De gemeente Zevenaar is bestuurlijk gefuseerd met de voormalige gemeente Rijnwaarden en de gemeenten Westervoort en Duiven hebben gekozen voor een ambtelijke fusie. De mogelijkheid om te fuseren met de Liemerse gemeente achten wij niet op korte termijn een reële mogelijkheid. Het bestuurlijke gesprek hierover wordt, zover wij hebben geconstateerd, nog niet gevoerd en staat niet op de agenda. Wel wordt onderkend dat een dergelijke fusie de positie van de nu nog individuele gemeenten in de regio stevig zou versterken. Op dit moment maken alle Liemerse gemeenten (behalve gemeente Westervoort) onderdeel uit van de Groene Metropool Regio. Deze samenwerking is gericht op uitvoering en dat vraagt sterke individuele gemeenten die hun vraag kunnen articuleren. Uit de gesprekken maken wij op dat de gezamenlijke agendabepaling voor de regio de Liemers vanuit de individuele gemeenten nog sterk kan worden verbeterd. Wij zien dit als gemiste kans omdat de Liemerse schaal juist voor inwoners en bedrijven een coherent en logisch geheel zou zijn. Vanuit het perspectief van Westervoort: het zou de bestuurskracht aanzienlijk versterken.

De tweede mogelijkheid voor Westvoort is de fusie met Duiven. Die mogelijkheid is, als we kijken naar de organisatie van beide gemeenten, het minst ingrijpend. Uiteraard is de impact op het bestuur van de gemeente wel groot. Als we kijken naar de uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit dan is het reëel om te verwachten dat deze in een bestuurlijk gefuseerde gemeente zullen toenemen. Maar er zijn ook kanttekeningen. Veel van de verbeteringen die nodig zijn voor het scenario van de ambtelijke fusie, moeten ook bij een bestuurlijke fusie worden opgepakt. We taxeren de ontwikkeling van de onderliggende condities voor bestuurskracht op de volgende wijze:

[66] BMC & De Baas Management, 2014, *Uitwerking herindelingsvarianten de Liemers*, De Liemerse gemeenten, januari 2014, p. 1-41.

Scenariodenken: verwachte ontwikkeling van de condities voor bestuurskracht	
Omvang	• Er ontstaat een grotere gemeente, maar er is geen aanvullende financiering (slechts eenmalig ter dekking van de frictiekosten). Een deel van de structurele financiering valt weg (vast bedrag bestuur). Hier staat tegenover dat de kosten voor bestuur zullen afnemen. Het saldo zal om en nabij neutraal zijn. • Westervoort kan meeliften op de financiële armslag die de gemeente Duiven inbrengt.
Bestuurscultuur	• Er zal tijd nodig zijn om tot een nieuwe bestuurscultuur te komen. Dat is geen vanzelfsprekendheid en zal veel aandacht vragen. • De impact voor lokaal bestuur, de huidige partijen in de raad en huidige sleutelpersonen is groot. • De bereidheid van fracties, raadsleden en college om nieuwe verbindingen aan te gaan, bepaalt in sterke mate het succes. • De organisatie werkt nog met één bestuur. Dat zal leiden tot meer eenduidigheid in de aansturing en een meer natuurlijke oriëntatie van de organisatie op bestuur.
Motivatie	• De ontwikkeling van de bestuurlijke slagvaardigheid is sterk afhankelijk van de verbinding die wordt gemaakt in de aanloop naar herindeling. Met andere woorden: wordt voor de lokale identiteit gebruikt als argument om niet te fuseren dan zal dit nog lang van invloed zijn. • Medewerkersbetrokkenheid. Samenhang van bestuur en organisatie versterkt de beleving dat men voor een samenhangende lokale context werkt in plaats van voor een organisatie.
Hulpbronnen	• Organisatorische gezondheid (organisatiekracht). Om toe te groeien naar een toekomstbestendige en robuuste gemeente zijn de genoemde maatregelen bij scenario 1: ambtelijke fusie (zie paragraaf 3.3) ook hier van toepassing. • Er komt tijdelijk aanvullende financiering die kan worden ingezet ter verbetering van de organisatie. • Financiële gezondheid (financiële stand van zaken en financieel handelen). De gemeente Duiven staat er op dit moment voldoende financieel voor. Het samenvoegen van de gemeenten Duiven en Westervoort maakt dat de gemeente Westervoort meelift op de financiële positie van de gemeente Duiven. Andersom beredeneerd, zal de financiële positie van de gemeente Duiven wel verslechteren ten opzichte van de huidige situatie.
Samenwerking en participatie	• De eigenheid en identiteit van Westervoort kan in de nieuwe gemeente onder druk komen.

	• Mits goed aangepakt kan een gezamenlijke regionale identiteit helpen om de lokale identiteit te behouden. • Mits goed ingericht kan de bewonersparticipatie worden versterkt, bijvoorbeeld door het werken met lokale vertegenwoordiging vanuit de verschillende kernen.

Tabel 5: duiding van het scenario bestuurlijke fusie (scenario 2) langs de elementen van bestuurskracht

We verwachten dat door het verbeteren van de condities voor bestuurskracht de uitvoeringskracht, besliskracht en de verantwoordingscapaciteit zullen toenemen. Echter kunnen veel van de verbeteringen ook worden gerealiseerd in het scenario van de ambtelijke fusie. De bestuurlijke fusie creëert wellicht een meer afgedwongen context hiertoe. Het zal de randvoorwaarden voor het werk van de ambtelijke organisatie verbeteren. De positionering in de regio zal versterken. Voor een gefuseerde grotere gemeente zal het makkelijker zijn om in samenwerkingsverbanden en netwerken te investeren door een grotere capaciteit en omdat het een groter aantal inwoners vertegenwoordigt.

3.5 De regiegemeente

3.5.1 Kenmerken

De regiegemeente kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De mix van zelf doen, uitbesteden en samenwerken (‘ZUS’) kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een variant die dan genoemd wordt, is de netwerkgemeente[67]. Het uitgangspunt is echter dat de gemeente die hiervoor kiest meer regisseur wil worden en minder zelf wil doen of in het netwerk wil oplossen. Vaak ontstaat die wens wanneer gemeenten zich realiseren dat bepaalde maatschappelijke vraagstukken beter opgelost kunnen worden door de relevante partijen in het desbetreffende veld. Dit standpunt kan gevoed zijn door financiële redenen alsmede door een gebrek aan capaciteit en/of kennis en kunde binnen de eigen organisatie. De gemeente wordt in dit geval opdrachtgever en trekt zich terug uit de uitvoering. De gemeente is beleidsmaker en besteedt taken uit aan een andere gemeente (en/of aan externe partijen).

De beleidsvorming en -voorbereiding wordt voor een belangrijk deel zelf gedaan en deels in samenwerking. Dit brengt met zich mee dat op verschillende schaalniveau's dient te worden geschakeld. Dit stelt hoge eisen ten aanzien van de invulling van de rollen van opdrachtgever en -nemer in de gemeente (versterking tactisch en strategisch vermogen in de gemeente). Vanwege het ontbreken van een eigen uitvoering neemt de afhankelijkheid van anderen wel toe. De kaderstelling ligt bij de gemeenteraad. Op door gemeenten gezamenlijk uitgevoerde taken (bijvoorbeeld binnen een GR) is er ook in de kaderstelling veel onderlinge afhankelijkheid, omdat veel kennis bij de GR aanwezig is en omdat de gemeente niet de enige opdrachtgever is die iets wil. Sturen op wat er gebeurt in het netwerk wordt steeds belangrijker.

[67] Gemeente Zundert, 2020, *De Karavaan: op weg naar een moderne overheidsorganisatie*, juni 2020, p. 1-131.

Omdat Westervoort met 1Stroom en alle samenwerkingsverbanden alles al 'buiten de deur' heeft staan zou de regiegemeente in de context van Westervoort ook kunnen bestaan uit een kleine kring van 'kern'-ambtenaren die rechtstreeks voor het bestuur werken waarbij de uitvoering bij 1Stroom zou kunnen blijven. Een constructie die het bestuur meer comfort kan geven maar weer risicovol is in het creëren van nieuwe bevoegdheidsdiscussies (wie gaat erover en wie stuurt erop).

ZUS: op een beperkte schil van eigen ambtenaren na wordt alle uitvoering extern gedaan. De focus ligt op regievoeren, uitbesteden samenwerken en netwerken.

3.5.2 Randvoorwaarden

- De gemeente dient over voldoende kennis en kunde te beschikken om andere partijen aan te sturen (sturingskwaliteiten).
- Om regie te voeren moet er voldoende kennis en begrip zijn van beleid en uitvoering. Sturen is anders moeizaam.
- Er moet beschikbaarheid en bereidheid bij andere gemeenten en de markt zijn om de taken uit te voeren.
- Er dient sprake te zijn van zeer goed relatiebeheer (ambtelijk en bestuurlijk). Er is een professionele inkooporganisatie nodig.
- De afhankelijkheid van anderen voor de uitvoering vraagt de acceptatie dat maatwerk niet altijd kan worden geboden of (te) duur is.

3.5.3 Risico’s

- De afhankelijkheid van andere partijen voor de uitvoering wordt groot en de sturing op leveranciers is complex en beperkend, zeker als het medeoverheden betreft.
- De mate waarin de regiegemeente invloed kan uitoefenen is beperkt en indirect.
- De momenten van sturing beperken zich grotendeels tot de contractering.
- Sterke afhankelijkheid van de kwaliteit van het relatiebeheer en accounthouderschap.
- Eigen kennis en kunde verwatert snel, de directe verbinding met de uitvoering treedt hierdoor in verlies (scheiding proces en inhoud/uitvoering).
- Er kan verlies ontstaan van eigenheid van de gemeenten naar de inwoners en maatschappelijke partners.
- In de huidige arbeidsmarkt is het complex om de juiste inhoudelijke deskundigheid te binden, verlies van knowhow ligt op de loer.
- Er ontstaat een risico op een ongelijkwaardige informatiepositie. Kennis uit de uitvoering bereikt beleid niet en omgekeerd.
- Escalatie is complex. Sturing krijgt vorm via relatie en contract, maar directe binding ontbreekt.
- Verzwakking van 1Stroom, omdat een deel van de strategische en tactische beleidskracht ontvlochten dient te worden ten behoeve van de gemeente Westervoort. Het gevolg hiervan zijn frictiekosten.
- Als ook andere taken uit 1Stroom worden gehaald is er sprake van frictiekosten.

3.5.4 Kansen

- Door te werken met meerdere uitvoeringspartners kan een optimum worden gezocht van kwaliteit en lage kosten: kostenbesparing door effectiviteit en marktwerking.
- Alles beleidsmatig en financieel in eigen hand.
- Zeer korte lijnen, overzichtelijke organisatie.
- De gemeente benadrukt haar zelfstandigheid en haar eigen keuzeruimte.

3.5.5 Weging van de regiegemeente voor Westervoort

De dienstverlening voor inwoners is in dit model goed op niveau te houden. Zeker als er sprake is van standaard dienstverlening die moet worden geboden en ingekocht kan worden bij medeoverheden. Het inkoopmodel kan er wel voor zorgen dat samenhang verloren gaat in de uitvoering van beleid (bijvoorbeeld als er alleen wordt ingezet op de aanbieder tegen de laagste prijs). Dit is tegen te gaan door te werken met slechts enkele partners (opzetten van strategisch leveranciersmanagement[68]). Dit zullen dan toch meestal medeoverheden zijn. Omdat de geboden dienstverlening in het verlengde ligt van hun bestaande uitvoering, is de mate waarin er gestuurd kan worden op maatwerk gering. Enerzijds benadruk je als gemeente je zelfstandigheid, anderzijds gaat het eigen gezicht verloren omdat het meestal de dienstverlening van andere gemeenten is die je voor je gemeente inkoopt.

Het model biedt veel vrijheid in de keuze met wie gewerkt wordt. Dit kent echter de nodige beperkingen. Wat betreft de grotere opgaven moet er nog steeds worden samengewerkt met vaste partners in de regio. Dat betekent dat Westervoort blijft samenwerken met de regio's en de gemeenten waarmee nu ook wordt samengewerkt. De kernorganisatie versterkt weliswaar het gevoel van directe sturing bij bijvoorbeeld het college van B en W, maar alsnog moet door middel van netwerken en sturing richting gegeven worden aan de uitvoering bij 1Stroom en partners. Dit kan het werken onnodig complex maken. De netwerkorganisatie oprichten en het apart zetten van een deel van de ambtenaren kan ook het onbedoelde neveneffect hebben dat er een 'wij/zij'-cultuur ontstaat in de samenwerking in plaats van synergie en samen optrekken. Daarom scoort het model laag op uitvoeringskracht. Dit is vanuit de analyse (zie hoofdstuk 2) net het punt waarop versterking gezocht zou moeten worden. Wat betreft beslis- en verantwoordingscapaciteit scoort het model voor Westervoort ook niet sterk. Weliswaar houdt Westervoort met dit model alles in eigen hand, maar de mate waarin er echt vanuit autonomie kan worden gehandeld is beperkt, omdat de dienstverlening voor een belangrijk deel bepaalt hoe de gemeente door inwoners en maatschappelijke partners wordt ervaren.

[68] Kraljic, P., 1983, Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, issue 5, pp. 109-117.

Scenariodenken: verwachte ontwikkeling van de condities voor bestuurskracht	
Omvang	• De gemeente blijft in omvang gelijk. Het eigen ambtelijk apparaat is klein. De kwetsbaarheid neemt in die zin niet af.
Bestuurscultuur	• Bestuur werkt nauw samen met een kernorganisatie en kan na verwachting goed worden gefaciliteerd. • De uitvoering is moeilijk rechtstreeks door bestuurders te beïnvloeden. Dit past minder goed bij de huidige werkcultuur in Westervoort. • De raad en het college komen op meer afstand van de beleidsuitvoering.
Motivatie	• De bestuurlijke slagvaardigheid (besluitvorming) kan toenemen, maar de afhankelijkheid van samenwerking wordt alleen maar groter. Medeoverheden laten zich niet door aanbestedingen leiden en helpen elkaar in de uitvoering om strategisch voordeel te halen. • De kernorganisatie is klein maar zal zich identificeren met Westervoort. Dit kan de motivatie en betrokkenheid versterken.
Hulpbronnen	• Aanbestedingen kunnen voordeel opleveren, maar kunnen ook hogere kosten met zich meebrengen. • Kostensturing wordt, als er eenmaal een contract is, moeilijker. Mede omdat kennis uit de uitvoering nodig is om keuzes te onderbouwen en sturing te geven.
Samenwerking en participatie	• Bestuur kan door de uitbesteding van de (beleids)uitvoering verder focussen op de verbinding met de lokale gemeenschap en inwoners. Stuurbaarheid op bijvoorbeeld klachten in de uitvoering wordt complexer. • Bestuur zal moeten focussen op het onderhouden van zeer goede relaties in de regio (in verband met bereidheid van medeoverheden om zich als leverancier aan Westervoort te verbinden). • Het bestuur vertegenwoordigt nog steeds een relatief klein aantal inwoners in de regio waardoor het lastig zal blijven een verschil te maken.

Tabel 6: duiding van het scenario regiegemeente (scenario 3) langs de elementen van bestuurskracht

3.6 Bestuurlijke fusie: opgaan in Arnhem

3.6.1 Kenmerken

Bij het opgaan in Arnhem houdt de gemeente Westervoort als zelfstandige gemeente op te bestaan. Feitelijk is er sprake van een vorm van bestuurlijke fusie, zoals wij in paragraaf 3.4 al bespraken, maar dan in een lichte setting. Voor dienstverlening, ontwikkeling en innovatie van beleid wordt gebruikgemaakt van de omvang van de stad Arnhem en het ambtelijke apparaat. Bij de overdracht worden er in een bestuurlijk convenant meerjarige afspraken gemaakt hoe de overnemende gemeente om zal gaan met de verdwijnende gemeente. Op die wijze kan de verdwijnende gemeente de belangen van inwoners borgen[69].

[69] Stuurgroep Horizon & Stip, 2016, *Eindrapportage Keuzeproces Fusiegemeente*, Gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude, 14 juni 2016, p. 1-65.

Toegankelijk bestuur, wat kan inspelen op de lokale behoeften, kan bijvoorbeeld georganiseerd worden door middel van een wethouder die specifiek de kern Westervoort in zijn of haar portefeuille krijgt.

3.6.2 Randvoorwaarden

- De (bestuurlijke) bereidheid en bestuurlijke verstandhouding van beide gemeenten voor de overname moet goed zijn.
- Er moet erkenning en begrip van wederzijdse belangen zijn.
- Ondergebrachte taken moeten 'couleur locale' houden op voor Westervoort belangrijke aspecten, de stad Arnhem moet dit erkennen en willen organiseren.
- Acceptatie dat een aantal keuzes in de wijze van uitvoering niet meer lokaal kan worden gemaakt.

3.6.3 Kansen

- Stabiliteit in de uitvoering en bedrijfsvoering.
- De borging van kennis en capaciteit.
- De taken waar een gemeente moeilijk onderscheid op kan maken liggen dan niet meer in eigen hand.
- Versterking van de aanpak van sociale structuur van Westervoort door een stad die hiertoe de kennis en middelen tot haar beschikking heeft.
- Continuïteit op de beleidsuitvoering (zichtbaar voor de inwoner) geborgd.
- Efficiënt; de kracht van de omvang (ook bijvoorbeeld op innovatie) kan worden gebruikt, ontzorging.

3.6.4 Risico's

- De grotere stad kan snel als dominant worden ervaren, wat ten koste gaat van de beleving van de eigenheid van Westervoort.
- Een beleidsuitvoering die geënt is op de stad en niet op de context van de kern Westervoort.
- Frictiekosten zullen relatief hoog zijn: ontvlechtingen uit 1Stroom en samenwerkingsverbanden in de Liemerse regio. Denk bijvoorbeeld aan RID de Liemers.
- Samenwerking in de Liemers kan onder druk komen.
- Positie van de gemeente Duiven en de andere Liemerse gemeenten wordt onder druk gezet.

3.6.5 Weging van het opgaan in de gemeente Arnhem voor Westervoort

De dienstverlening kan op een goed niveau worden aangeboden. Er is sprake van een opschaling qua organisatiekracht en investeringskracht, doordat gebruikt wordt gemaakt van de organisatie en het volume van de gemeente Arnhem. Hierdoor kan de kwetsbaarheid verder worden verminderd en kan de kwaliteit van dienstverlening en advisering worden vergroot. De bedrijfsvoering van grote gemeenten is over het algemeen op een goed niveau georganiseerd waardoor vraagstukken op het gebied van compliance, maar ook het verwerken van nieuwe wetgeving en dergelijke goed zijn geregeld. De slagkracht op grotere opgaven neemt toe en er is integrale weging op een grotere schaal mogelijk.

Ook op het gebied van de versterking van de sociale structuur kan Westervoort belang hebben bij de kennis, de ervaring en de investeringscapaciteit van Arnhem. Dit geldt voor lobby en voor concrete afspraken. De grote gemeenten (gezamenlijk) kunnen met het Rijk afspraken maken over gerichte investeringen, denk hierbij aan de aanpak van specifieke wijken en gebieden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de wijze waarop de aanpak Arnhem-Oost vorm krijgt en de investeringen die daar worden gedaan. Westervoort zou van een dergelijke aanpak veel voordeel kunnen hebben. Uiteraard zullen over de wijze waarop en de specifieke behoeften van Westervoort maatwerkafspraken moeten worden gemaakt.

Er dienen goede afspraken gemaakt te worden over de borging van lokaliteit en nabijheid van de gemeente in Westervoort. De lokale verbinding kan bijvoorbeeld worden gemaakt met een wethouder die de kern Westervoort als specifiek aandachtsgebied heeft en een dorpsraad die verbinding met de lokale gemeenschap vormgeeft.

Scenariodenken: verwachte ontwikkeling van de condities voor bestuurskracht	
Omvang	• Er ontstaat een grote gemeente. Met een groot ambtelijk apparaat met dito kennis en investeringsvermogen. • Aantrekkelijk voor werknemers en voor partners.
Bestuurscultuur	• De inzet in Westervoort wordt onderdeel van de integrale afweging in de stad. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat het grotere Arnhem niet gericht zal investeren in de kern Westervoort. • De impact voor lokaal bestuur, de huidige partijen in de raad en huidige sleutelpersonen is groot. • De bereidheid van fracties, raadsleden en college om nieuwe verbindingen aan te gaan bepaalt in sterke mate het succes.
Motivatie	• Medewerkers worden een onderdeel van de gemeente Arnhem. Dit zal voor een aantal medewerkers een kans betekenen maar ook voor een aantal minder aantrekkelijk zijn, wat tot verloop kan leiden. In de nieuwe context kan dit worden opgevangen. • Betrokkenheid op Westervoort is binnen de gebiedsgerichte aanpak van Arnhem goed te organiseren.
Hulpbronnen	• De frictiekosten (ontvlechting uit 1Stroom) zullen behoorlijk zijn maar zullen voor een deel kunnen worden opgevangen door de extra uitkering die wordt ontvangen. • Arnhem is goed in staat om de financiële situatie in Westervoort op te vangen.
Samenwerking en participatie	• Westervoort als onderdeel van Arnhem zal de samenwerking in de Liemers onder druk zetten. • Bestuurskracht van de gemeente Duiven komt onder druk te staan. • Inwonersparticipatie zal met een wijkwethouder en dorpsraad goed ingevuld kunnen worden. Dit kan zelfs leiden tot een versterking van betrokkenheid en gemeenschapsgevoel.

Tabel 7: duiding van het scenario 'opgaan in de gemeente Arnhem' (scenario 4) langs de elementen van bestuurskracht

Wij denken dat het opgaan van Westervoort in Arnhem de bestuurskracht op alle onderdelen zal versterken. Het biedt vanuit het perspectief van uitvoeringskracht de meeste kansen op een duurzame inzet op datgeen dat Westervoort nodig heeft. Vanuit het perspectief van het versterken van de sociale structuur verwachten we, zeker als hier specifieke afspraken over worden gemaakt, dat er aanvullend kan worden ingezet op de versterking van Westervoort met investeringen die in de andere scenario's niet zijn te realiseren. Of dit scenario ook bestuurlijk een goede match oplevert, is sterk afhankelijk van de positie en houding die beide gemeentebesturen naar elkaar innemen. Het gaat over respect en vertrouwen. Hierin is, onder meer door het dossier rondom de Windmolens, wel het nodige werk te verrichten. De mate waarin men hierin slaagt bepaalt in sterke mate de kans van slagen van dit scenario.

H4 | Conclusies & advies

In dit hoofdstuk trekken wij onze conclusies en doen een advies met het oog op een toekomstbestendige organisatie en toekomstbestendig bestuur.

4.1 Conclusies

De huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort is niet voldoende om richting de toekomst een robuuste gemeente te kunnen zijn.
Uit het onderzoek blijkt dat de condities van bestuurskracht op dit moment nog onvoldoende worden ingevuld. Dit blijkt uit de volgende zaken:

Bestuurscultuur

- Het bestuurlijk samenspel in de gemeente is nog niet optimaal.
- Bestuur staat op te veel afstand van de organisatie.
- Sturing vanuit het bestuur is reactief en nog weinig van langetermijnvisie en strategie.
- Er wordt afstand tussen bestuur en samenleving ervaren.
- Bestuur en organisatie versterken elkaar op dit moment nog onvoldoende.
- Ambities tussen Duiven en Westervoort lopen uit elkaar (groeiende wil tot verschil), dat zet de samenwerking in 1Stroom onder druk.
- Weeffouten aanwezig in samenwerking 1Stroom, deze werken door in de uitvoering en zetten daarbij de uitvoeringskracht van 1Stroom onder druk. Een eerste stap door de organisatie in het oplossen hiervan is gezet door middel van een nieuwe organisatiestructuur per 1 september 2021.
- Het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap ten aanzien van 1Stroom is onvoldoende ontwikkeld en kwetsbaar.

Motivatie

- De organisatie is intern gericht.
- De motivatie binnen de organisatie is wisselend.
- Medewerkers missen waardering en vertrouwen.

Hulpbronnen - organisatiekracht

- De organisatie 1Stroom heeft sinds medio 2020 de weg omhoog gevonden. In de periode 2018-2020 was de organisatiekracht zwak - de basis was niet op orde, sturing ging niet goed en er ging veel fout.
- Strategisch/tactisch vermogen van de organisatie dient versterkt te worden.
- Anders vasthouden: vernieuwde visie, kaders en sturing vanuit directie en MT is noodzakelijk.
- Beweging naar voren: focus aanbrengen, keuzes maken, aandacht voor borgen en implementatie en proactief sturen (voltooien PDCA-cyclus) is noodzakelijk.

Hulpbronnen - financiële gezondheid (financiële stand van zaken en financieel handelen)

- De huidige financiële positie van de gemeente Westervoort is zwaar onvoldoende.

Samenwerking en participatie

- Visie op de regio (welke toegevoegde waarde heeft welke samenwerking voor Westervoort?) ontbreekt nog, terwijl de afhankelijkheid van Westervoort van de regio en partners groot is.
- Bijdrage van Westervoort voor de regio staat onder druk vanwege gebrek aan hulpbronnen.
- Focus van Westervoort is naar binnen gekeerd en nog niet naar buiten gericht.
- Positie in de regio kan worden versterkt: gezamenlijke vuist maken (Duiven - Westervoort).

Om de bestuurskracht te versterken dienen binnen het huidige construct (ambtelijke fusie Duiven-Westervoort (1Stroom)) veel zaken te worden verbeterd.
Om de bestuurskracht van de gemeente Westervoort op peil te houden en dusdanig robuust te maken zodat deze voldoende is om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, zijn verschillende maatregelen noodzakelijk. Wij onderscheiden daarbij de volgende maatregelen:

- Ontwikkel een visie en bijbehorende strategie op de toekomst van de gemeente Westervoort. Richt daar de uitvoering en het opdrachtgeverschap richting 1Stroom op in.
- Investeer in het samenspel (gemeenschappelijk bestuurlijk commitment) tussen bestuur en de organisatie.
- Ontwikkel samen met de gemeente Duiven een visie en strategie op de doorontwikkeling van 1Stroom.
- Vertaal deze visie en strategie door in een uitvoeringsplan om de organisatie op het gewenste peil te brengen en borg deze uitvoering. Dit betekent onder andere:
    - Investeer in de organisatie (kwalitatieve en kwantitatieve zin) op dusdanig wijze dat de huidige dienstverlening op het gewenste niveau komt, alsmede dat de dienstverlening en advisering naar de toekomst geborgd is.
    - Versterk de sturing op integraliteit en onderlinge samenwerking in de organisatie.
    - Breng de basis op orde qua processen (in kaart brengen, vastleggen en voltooien PDCA, kwaliteitsborging) en systemen.
    - Los de weeffouten op in de constructie 1Stroom.
    - Richt het gezamenlijk opdrachtgeverschap en eigenaarschap ten aanzien van 1Stroom goed in en borg de aansturing.
- Ontwikkel als gemeenten Duiven en Westervoort een visie en bijbehorende strategie op de regio.

Haalbaarheid van deze opgave is relatief klein, gezien de aanwezige capaciteit bij de gemeente en de beperking van de arbeidsmarkt.
Het realiseren van de maatregelen om de bestuurskracht te versterken zijn majeur van omvang voor zowel de gemeente Westervoort als Duiven. Het vergt tijd, capaciteit, lef, creativiteit en geld om in uitvoering te brengen en structureel te borgen in de gemeenten en organisatie. Op dit moment ontbeert de gemeente Westervoort de financiële slagkracht om deze investering te doen en daarnaast is de arbeidsmarkt dusdanig krap, dat het maar de vraag is of 1Stroom de benodigde capaciteit kan werven die noodzakelijk is om de transitie te maken. Ook is het de vraag of beide deelnemende gemeenten voldoende gezamenlijke richting en commitment kunnen ontwikkelen.

De gemeente Westervoort zit 'vast': keuzes zijn noodzakelijk.
De gemeente Westervoort zit 'vast'. De ruimte om keuzes te maken wordt door de situatie steeds verder beperkt. De gemeente zit in financiële zin vast en ook in de zin van de beperkte uitvoeringskracht en overall qua bestuurskracht. Nu is wellicht door het (tijdelijke) extra geld vanuit het Rijk (incidentele gelden Jeugd) een directe crisis afgewend. Maar de gemeente Westervoort is qua condities op de onderdelen van bestuurskracht (bestuurscultuur, hulpbronnen (financiën en organisatie)) en samenwerking niet in voldoende mate in staat de grote opgaven die eraan komen op te pakken en uit te voeren. De eerste stap is erkennen en accepteren dat dit zo is, voordat een vervolgstap gezet kan worden. Dit is lastig maar wel belangrijk. Daarna kunnen keuzes gemaakt worden ten aanzien van de toekomst. Als dit uitblijft neemt de bestuurskracht niet toe, waarbij de dienstverlening en voorzieningen richting de eigen inwoners alleen maar meer onder druk komen te staan. Zolang deze stap niet gezet wordt, hebben nadere vervolgstappen richting bestuurlijke scenario's (2, 3 en 4) geen zin.

Bestuurlijke verkenning gericht op mogelijkheden en toegevoegde waarde van scenario's.
Als er kan worden uitgesproken dat bestuurlijke zelfstandigheid op termijn niet haalbaar is, kan een bestuurlijke verkenning met de spelers in de regio worden gestart. De gesprekken hebben een meer open karakter op het moment dat Westervoort helder is over haar perspectief. Op deze wijze kunnen de andere gemeenten ook uitgedaagd worden om na te denken over de toegevoegde waarde die zij de inwoners, bedrijven en instellingen in Westervoort kunnen bieden. De keuze welk scenario het beste past bij de belangen van de inwoners, bedrijven en instellingen in Westervoort kan pas definitief worden gemaakt na deze gesprekken.

Wij geven wel onze beschouwing weer hoe wij de scenario's zien en welk verschil deze scenario's kunnen maken ten aanzien van de bestuurskracht van Westervoort (het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren met als belangrijkste belanghebbenden de inwoners, bedrijven en instellingen in Westervoort). De verdiepende analyse op de scenario's is terug te lezen in hoofdstuk 3.

Op basis van het onderzoek concluderen wij dat scenario 4 (bestuurlijke fusie: opgaan in Arnhem) de bestuurskracht voor Westervoort het meest laat toenemen. Tevens is deze mogelijkheid qua complexiteit van realisatie het op een na minst groot. Dit heeft vooral te maken met het aantal actoren. De impact op de Liemerse gemeenten en het gezamenlijke aandeel in samenwerkingsverband is wel groot en daar zal in de uitwerking rekening mee moeten worden gehouden.

Wanneer wij kijken naar het perspectief 'borging van de regionale en lokale identiteit' (zie paragraaf 2.1) concluderen wij dat scenario 2 (variant 'bestuurlijke fusie: één Liemerse gemeente') de beste optie is. Bij dit scenario wordt ook goed voldaan aan de randvoorwaarden voor bestuurskracht. Dit scenario is echter complexer van aard om te realiseren, omdat meerdere actoren betrokken zijn. Daarnaast ligt dit scenario (nog) niet op de bestuurstafels van de gemeenten Duiven en Zevenaar.

Ten aanzien van scenario 2, bestuurlijke fusie met Duiven, concluderen wij dat dit scenario het minste verschil zal maken op de condities ten aanzien van bestuurskracht. Wij verwachten wel dat de condities van bestuurskracht bij dit scenario zullen verbeteren. Dit heeft allereerst te maken met een eenvoudigere manier van sturing en beleidskeuzes (één bestuur). Echter zal er sprake zijn van eenzelfde situatie qua organisatie als bij het verbeteren van de huidige situatie ten aanzien van de ambtelijke fusie 1Stroom.

Aangaande scenario 3, regiegemeente, concluderen wij ook dat dit scenario de bestuurskracht beperkt zal versterken. De opgave voor het realiseren van dit scenario is in onze optiek groter dan het realiseren van scenario 1. Voor het realiseren van de regiegemeente is een grote financiële slagkracht nodig: taken worden buiten de deur gezet en dat vraagt ruimte in kapitaal (investeren) en binnen de exploitatie. Daarnaast spelen er risico’s ten aanzien van mee- en tegenvallers rondom aanbesteden. Tevens is er voor scenario 3 een grote investering nodig in het strategisch en tactisch kader van de organisatie. Dit is juist wat de organisatie 1Stroom op dit moment ontbeert. De sturing wordt complexer (sterke nadruk op accountmanagement en contractmanagement is randvoorwaardelijk) en de gemeente wordt nog meer afhankelijk van externe partners.

4.2 Advies

Er zijn een aantal realistische scenario's en voor alle scenario's zijn goede samenwerkingsrelaties en goede samenwerkingsvaardigheden noodzakelijk. De afhankelijkheid van die samenwerking voor het handhaven en versterken van bestuurskracht brengt mee dat de gemeente Westervoort scherp moet hebben wat haar (strategische) prioriteiten zijn en op welke punten compromissen gesloten moeten worden. Geen van de scenario's is eenvoudig en vraagt commitment van de betrokken partijen. Er is vertrouwen nodig dat in voldoende mate de belangen van Westervoort en haar inwoners zijn geborgd in de toekomst.

Alle uitgewerkte scenario's voor Westervoort zijn voor hun succes in sterke mate afhankelijk van het gesprek met inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en buurgemeenten in de regio. Dat betekent dat een besluit van de gemeenteraad van Westervoort ten aanzien van de scenario's in dit rapport de basis is van een proces van verdere uitwerking en verkenning. In het vervolgproces is het van belang om verschillende beslismomenten in te bouwen waarin er opnieuw wordt uitgesproken of de verdere uitwerking van het scenario en het werken naar de uitkomst wordt doorgezet (go-/no-go).

Met de scenario's hebben wij laten zien welke keuzes mogelijk zijn en wat daarvan verwacht kan worden. We hebben adviezen gegeven over de benodigde verbetering als er voor handhaving van de huidige ambtelijke samenwerking wordt gekozen. We hebben ook een inschatting van de andere mogelijke scenario's gegeven en de mate waarin zij de bestuurskracht kunnen versterken. De scenario’s om op te gaan in Arnhem, een grote Liemerse gemeente en een fusie met Duiven zullen allemaal de bestuurskracht versterken maar de mate waarin zij dat zullen doen verschilt.

De mogelijkheid om te fuseren met Arnhem biedt de meeste kans om de uitvoeringskracht en daarmee de bestuurskracht te versterken. De optie om tot een grote Liemerse gemeente te komen, sluit beter aan bij de regionale identiteit en een logische beleving van de verbinding gemeenschap - gemeente.

Het advies is om te onderkennen dat zelfstandigheid op termijn niet houdbaar is. Daarna kan een verdere verkenning worden gestart waarbij, op basis van gesprekken met de verschillende gemeenten in de regio, kan worden beoordeeld wat het meest haalbare en wenselijke scenario is.



Literatuurlijst

Bronnen van de gemeente Westervoort

- 1Stroom (2017). *Ambtelijke fusie Duiven/Westervoort: Besturingsfilosofie*, p. 1-21.
- 1Stroom (2020). *Doorontwikkeling 1Stroom - De volgende stap*, p. 1-16.
- 1Stroom (2021). *Sociaal Jaarverslag 2020*, p. 1-13.
- 1Stroom (2021). *Voortgangsrapportage: Inzicht in de voortgang van de ambtelijke fusieorganisatie*, p. 1-18.
- 1Stroom (2021). *Organogram 1Stroom*, p. 1.
- Gemeenten Doesburg, Duiven, Montferland, Westervoort en Zevenaar (2020). *Liemerse Woonagenda: de koers voor 2020-2025*, p. 1-14.
- Gemeenten Duiven & Westervoort (2016). *Dienstverleningsconcept gemeenten Duiven en Westervoort - Aandacht voor wat nodig i*s, p. 1-16.
- Gemeente Westervoort (2011). *Levende aders II: Groenstructuurplan Gemeente Westervoort*, p. 1-105.
- Gemeente Westervoort (2013). *"Samen een boom opzetten": Bomenbeleidsplan gemeente Westervoort*, p. 1-58.
- Gemeente Westervoort (2015). *Wegenbeleidsplan 2015 - Hoofdrapport "Verantwoord en veilig…"*, p. 1-31.
- Gemeente Westervoort (2016). *Raadsvoorstel: Vaststellen kaders voor ambtelijke fusie Duiven Westervoort*, p. 1-8.
- Gemeente Westervoort (2016) *Raadsvoorstel: Go / no-go document ambtelijke fusie Duiven-Westervoort*, p. 1-6.
- Gemeente Westervoort (2017). *Aanpak Fase 2 Implementatie Omgevingswet Duiven & Westervoort*, p. 1-18.
- Gemeente Westervoort (2018). *Coalitieakkoord Westervoort 2018-2022, CDA, SP & D66*, p. 1-20.
- Gemeente Westervoort (2018). *Collegevoorstel Participatiebeleid,* p. 1-2 + bijlagen.
- Gemeente Westervoort (2018). *Erfgoednota Westervoort,* p. 5-7.
- Gemeente Westervoort (2018). *Participatie in Westervoor*t, p. 1-8.
- Gemeente Duiven en Westervoort (2019). *Beleidsplan Schuldhulpverlening 2019-2022*, p. 1-17.
- Gemeenten Duiven en Westervoort (2019). *Inburgering en participatie*, p. 1-25.
- Gemeenten Duiven en Westervoort (2020). *Samen Sterk*, 1Stroom, p. 1-39.
- Gemeente Westervoort (2020). *Basis in Beeld in Westervoort*, p. 1-27.

- Gemeente Westervoort (2020). Aandachtsvelden in het sociaal domein "Decentralisatie, integraliteit en transformatie", p. 1-53.
- Gemeente Westervoort (2020). *Grondstoffenplan Westervoort - Samen minder afval*, p. 1-45.
- Gemeente Westervoort (2020). *Inclusie Agenda 2020-2022*, p. 1-12.
- Gemeente Westervoort (2020). *Jaarstukken Westervoort 2019*, p. 76.
- Gemeente Westervoort (2020). *Meerjarenbegroting 2021-2024*, p. 1-157.
- Gemeente Westervoort (2020). *Programmabegroting 2021-2024*, p. 79.
- Gemeente Westervoort (2021). *Financieel herstelplan Westervoort*, p. 1-81.
- Gemeente Westervoort (2021). *Ontwerp Omgevingsvisie Westervoort*. p. 1-99.
- Gemeente Westervoort (2021). *Programmabegroting 2022-2025 gemeente Westervoort (CONCEPT)*, p. 1-139.
- Gemeente Westervoort (2021). *Treasurystatuut gemeente Westervoort 2021*, p. 1-6.
- Gemeente Westervoort (2021). *Woonvisie 2021-2030*, p. 1-39.
- Gemeenten Duiven en Westervoort (2021). *Dashboard Sociaal Domein Wmo & Jeugdzorg*, p. 1-12.
- Liemerse gemeenten (2019). *Economische visie de Liemers 2040, gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar*, p. 1-3.
- Liemerse gemeenten (2020). *Bestuurlijke opdracht 2021 -2023 voor RSD de Liemers*, p. 1-36.

Externe bronnen

- Andersson Elffers Felix (2020). *Stelsel in groei, Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*. Den Haag: Ministerie van VWS, BZK, Financiën en JenV, en de VNG.
- Anthony, R.N., & V. Govindarajan, 1995, *Management Control Systems (8th ed.)*, Chicago: Irwin.
- Bedrijventerrein Westervoort (2021). Via: https://www.bedrijventerreinwestervoort.nl/het-bedrijventerrein/
- Berenschot (2018). *Ambtelijke fusie Heerhugowaard – Langedijk Fase 1 - Initiëren en Verkennen*, gemeenten Heerhugowaard en Langedijk, p. 1-31.
- Berenschot (2018). *Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? - De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht*, Provincies Gelderland en Zuid-Holland, p. 1-108.
- Berenschot (2020). *Verkenning van het concept 'federatiegemeente', Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties*, p. 1-51.

- Bredewold, F.H., Albas, M.J., & J. Slendebroek- Meints. (2010). *Naar een sociaal krachtig Westervoort, 'Sociale samenhang en leefbaarheid in gemeente Westervoort'*. Zwolle: Centrum voor samenlevingsvraagstukken
- BMC & De Baas Management (2014). *Uitwerking herindelingsvarianten de Liemers*, p. 1-41.
- BMC (2017). *Sterkte-zwakteanalyse BEL Combinatie - Onderzoek naar de organisatiekracht*, BEL Combinatie, p. 1-82.
- BMC (2018). *Evaluatie Noaberkracht De kracht, balans en kansen van sam*en, juni 2018,
  gemeenten Dinkelland en Tubbergen, p. 1-35 + bijlagen.
- BMC (2020). Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein, *VNG*, p. 1-51.
- BMC (2020). *Organisatieontwikkeling gemeente Hollands Kroon - Onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en een eenduidig beeld van buiten*, Toetsingskamer Gemeente Hollands Kroon, p. 1-62.
- BMC (2021). *Actualisatie herverdeling leidt tot verdere verschuiving*, p. 1-5.
- BMC (2021). *Financiële analyse: BIG TIRE*.
- BMC (2021). *Quickscan Sociaal domein: Analyse maatregelen Sociaal Domein gemeente Westervoort*, p. 1-33.
- Bureau Stedelijke Planning (2021). *Naar een toekomstbestendig centrum in Westervoort,* p. 67.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Via: www.cbs.nl.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2021). Benchmark Jeugdzorg. Via: Benchmark Jeugdzorg (cbs.nl)
- COELO (2020). *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2019*, p. 1-58.
- COELO (2021). Atlas van de lokale lasten 2021. Via: www.coelo.nl.
- Cyclus Management (2021). *Benchmark huishoudelijk afval*. Via: Benchmark Huishoudelijk afval - Leren door te vergelijken (benchmarkafval.nl.
- Gemeente Zundert, 2020, *De Karavaan: op weg naar een moderne overheidsorganisatie*, juni 2020, p. 1-131.
- Grontmij (2011). *Waterplan Westervoort: Van doorwaadbare plaats tot klimaatsensitieve gemeente*, p. 1-79.
- Hoge Raad (2014). nr. 13/02955, ECLI:NL:HR:2014:1192.

- Huibers, S. (2019). Het laatste stukje groen in Westervoort verdwijnt, *De Gelderlander.* Via: Het laatste stukje groen in Westervoort verdwijnt | Westervoort | gelderlander.nl
- Koster, Y., de (2021). Maximering Herverdeeleffect Gemeentefonds tot 2027, *Binnenlands Bestuur.*
- KPMG (2020). Inzicht besteding hulpmiddelen, *In opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten*.
- Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management, *Harvard Business Review*, vol. 61, issue 5, pp. 109-117.
- Kromhout, M., P. van Echtelt., & Feijten, P. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- De Liemers Samenwerkingsverband PO (2019), *Visie en uitvoeringsagenda*, p. 1-9.
- Merchant, K.A. & W.A. Van der Stede (2003), *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, London: Prentice Hall.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014). *Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven*, p. 1-188.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Meicirculaire 2020 Gemeentefonds*, p. 1-126.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Gemeentelijk bestuurskracht en de energietransitie*, p. 1-184.
- Provincie Gelderland (2014). *Herindelingsscan Duiven - Rijnwaarden - Westervoort - Zevenaar - Onderzoek naar de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente(n)*, p. 1-93.
- Provincie Gelderland (2021). *Brief Financieel Toezicht gemeente Westervoort begroting 2022*, p. 1-8.
- Regio Centraal Gelderland (2018). *Transformatieplan Jeugdhulp 2018-2020 Regio Centraal Gelderland*, p. 1-22.
- Royalhaskoning DHV (2016). *Watertakenplan De Liemers: Integraal beleidsplan voor stedelijk water, riolering en zuivering De Liemers*, p. 1-51.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2021). Zorggebruik. Via: Zorggebruik | Regiobeeld

- Rijksoverheid (2021). Documenten actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019.
  Via: Documenten actualisatie verdeelvoorstel gemeentefonds naar 2019 | Rapport | Rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid (2021). Kamerbrief Integraal Financieel Beeld stelselherziening Omgevingswet.
  Via: Kamerbrief Integraal Financieel Beeld stelselherziening Omgevingswet | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.
- Rijksoverheid (2021). Meicirculaire gemeentefonds 2021. Via: Meicirculaire gemeentefonds 2021 | Circulaire | Rijksoverheid.nl.
- Sira Consulting (2021). *Actualiseringsonderzoek financiële effecten Omgevingswet*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 1-49.
- Smorenburg, R., (2006). Een norm voor het weerstandsvermogen, *B&G*, p. 27-30.
- Stolwijk Kennisnetwerk (2021). *Accountantsverslag 2020 Gemeente Westervoor*t, p. 1-25.
- Stec Groep (2018). *Economisch kader Westervoort: Visie en afwegingskader voor een sterke Westervoortse economie*, Gemeente Westervoort. p. 1-22.
- Stuurgroep Horizon & Stip, (2016). *Eindrapportage Keuzeproces Fusiegemeente*, Gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude, p. 1-65.
- Terlouw, K., Hogenstijn, M., (2015). *"Eerst waren we gewoon wij en nu is het wij en zij" Gebruik, slijtage en vernieuwing van lokale en regionale identiteiten*, Universiteit van Utrecht in opdracht van Ministerie van BZK.
- Vereniging Eigen Huis (2021). Via: Sta sterker (eigenhuis.nl.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen, *VNG*, p. 1-30.
- Waarderingskamer (2021). Via: www.waarderingskamer.nl.
- Waarstaatjegemeente (2020). Via: Dashboard - Zoekresultaat - Westervoort (waarstaatjegemeente.nl).
- Van Winsen, T. (2019). *Toekomst voor de federatiegemeente? Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van intergemeentelijk samenwerken*, p. 1-93.
- Zwan, P., van der (2018). Ambtelijke fusie Ommen-Hardenberg loopt spaak, *VNG Magazine*, 14.

Bijlage 1 | Normen bij bestuurskracht

Beslis- en verantwoordingscapaciteit: de gemeente als bestuur en beleidsmaker
De gemeente kan worden opgedeeld in een drietal entiteiten: de gemeenteraad, het college van B en W en de ambtelijke organisatie. Belangrijk voor het functioneren van de gemeente als geheel is het samenspel tussen deze drie. Daarbij speelt ook de wisselwerking tussen gemeente en haar gemeenschap een cruciale rol. De gemeente, als lokaal bestuur, is steeds meer 'de eerste overheid'. Van alle overheden heeft de gemeente het beste zicht op wat zich bij inwoners afspeelt en is het de gemeente die concrete problemen aanpakt, oplossingen bedenkt en overzicht biedt.

Ten behoeve van het bestuurskrachtonderzoek kijken we naar de volgende aspecten/normen:
- De bestuurscultuur en het bestuurlijk opdrachtgeverschap dragen bij aan het bereiken van ambities en versterking van de identiteit.
- De bestuurscultuur (rol- en taakverdeling tussen raad en college) draagt bij aan een krachtig bestuur en daadkracht. De gemeenteraad is in balans: zij is zowel een besluitvormend als een politiek orgaan. Er bestaat rolzuiverheid ten aanzien van eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
- Er is sprake van vertrouwen, ruimte voor diversiteit én gezamenlijkheid.
- De gemeente laat in de praktijk zien dat zij in verbinding staat met de samenleving en hiernaar handelt. Beleid wordt vormgegeven en, indien gewenst, uitgevoerd met of door de samenleving (responsiviteit en participatie).
- Het bestuur is toegankelijk en aanspreekbaar voor inwoners, bedrijven en organisaties. Deze doelgroepen kunnen invloed uitoefenen op het beleid en er wordt door de gemeente verantwoording afgelegd over gemaakte (financiële) keuzes.
- De gemeente is in staat om inwoners, verenigingen, clubs, ondernemers, et cetera en hun gemeenschappelijke opgaven te verbinden. Zij helpt de doelgroepen zich te organiseren en faciliteert waar nodig. Ze is in staat te differentiëren in haar rol.

Uitvoeringscapaciteit: de gemeente als organisatie
Deze rol raakt aan de gemeente als orgaan, waarbij het begrip uitvoeringscapaciteit centraal staat. Dit is het vermogen van de organisatie om nu en in de toekomst de taken en ambities van het gemeentebestuur waar te maken, zowel vanuit de advies- als de dienstverlenende en uitvoerende rol. Daarbij kijken we naar de zes ontwerpvariabelen die voor iedere organisatie van belang zijn om goed te kunnen functioneren (zowel 'harde' als 'zachte' factoren).

Ten behoeve van dit onderzoek kijken we specifiek naar de volgende aspecten/normen:
- Er is sprake van goed werkgeverschap en een lerende organisatie. Er is aandacht voor (de ontwikkeling van) vakmanschap en opleiding & ontwikkeling staan centraal.
- Er is sprake van verticale en horizontale samenhang en in het verlengde daarvan is er sprake van samenhang tussen besturende, primaire en ondersteunende processen.
- De organisatie werkt doelgericht en er is daarbij sprake van een structurele borging van de PDCA-cyclus (plan-do-check-act), bijvoorbeeld op basis van teamplannen en evaluaties van impactvolle projecten.

- De organisatiestructuur (harde kant) en -cultuur (zachte kant) zijn in staat om snel in te spelen op veranderende omstandigheden en daarbij - dusdanig flexibel - de kernwaarden niet uit het oog te verliezen. Gericht op resultaten.
- Aanpak voor invulling van de maatschappelijke opgaven en doelstellingen is duidelijk beschreven, afgewogen (zelf doen, uitbesteden en samenwerken) en afgestemd op de maatschappelijke opgave en daarbij behorende doelen.
- De organisatie is efficiënt, effectief en klantgericht.

Uitvoeringscapaciteit: de gemeente als medeoverheid (partner) in de regio
Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken, zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de bestuurskracht (en zelfstandigheid) te versterken en borgen. Soms op onderdelen (onder andere bedrijfsvoering) en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein (zoals bij ambtelijke fusies het geval is). Partners kunnen naast de genoemde publieke ook (semi)private partijen zijn (triple helix, publiek-private samenwerking).

Ten behoeve van het onderzoek kijken we specifiek naar de volgende aspecten/normen:
- De gemeente heeft een visie op de regionale samenwerking en handelt zelfbewust op basis van deze agenda, positie en het belang ten aanzien van de verschillende samenwerkingsdomeinen. Dit wordt (h)erkend door de samenwerkingspartners.
- De gemeente voert daardoor regie (bestuurlijk en ambtelijk) op de voor hen belangrijke thema's.
- De gemeente maakt onderscheid tussen strategisch (richten), tactisch (inrichten) en operationeel (verrichten) samenwerkingsniveau en weten deze met elkaar te verbinden.
- De samenwerkingskosten zijn in beeld en hier wordt actief op gestuurd door bestuur en management:
    - Informatiekosten: de inspanningen die nodig zijn om inzicht te krijgen in onder meer de doelen en middelen van de samenwerkingspartners.
    - Coördinatiekosten: de kosten voor het afstemmen van regionale beslissingen met andere overheden en organisaties (interbestuurlijke afstemming) en met aanpalende beleidsdomeinen (intersectorale afstemming).
    - Onderhandelingskosten: de kosten voor het bereiken van overeenstemming over de inhoud en vorm van de samenwerking en over de verdeling van de kosten en opbrengsten.
    - Handhavings- en bewakingskosten: de inspanningen die men moet doen om te bezien of partners zich houden aan gemaakte afspraken en voldoen aan aangegane verplichtingen.
    - Vertegenwoordigingskosten: de handelingen die men moet verrichten voor overleg en ruggenspraak met de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, samenwerkingspartners, andere overheden en inwoners.

Beleidsprestaties: de gemeente als dienstverlener
De ‘klanten’ zijn inwoners, bedrijven, maatschappelijke instellingen en medeoverheden. Deze klanten van de gemeente stellen in toenemende mate hoge eisen aan de klantgerichtheid van de gemeente. Hun tevredenheid met en loyaliteit aan de gemeente is medeafhankelijk van hoe de gemeente inspeelt op hun wensen met betrekking tot de dienstverlening, maar ook van de kosten die de gemeente in de vorm van gemeentelijke belastingen hiervoor in rekening brengt.

Ten behoeve van het onderzoek kijken we specifiek naar de volgende aspecten/normen:
- Er is een visie op dienstverlening waarbij servicenormen ten aanzien van excellente dienstverlening gehaald worden, zowel fysiek als digitaal.
- Er worden periodiek metingen verricht en er wordt bijgestuurd waar nodig en gewenst.
- De klant staat centraal. Zorgen voor kwalitatief goede producten met een goede service en persoonlijke benadering -> algehele waardering dienstverlening (> 7,5) en tevredenheid cliënten Wmo en Jeugd.
- Wachttijd aan de telefoon is zo kort mogelijk: < 30 seconden.
- Wachttijd aan de balie is zo kort mogelijk: 90% < 5 minuten.
- Leveranciers worden zo snel mogelijk betaald: 90% binnen 30 dagen.
- Bezwaarschriften worden zo snel mogelijk afgehandeld: 90% binnen 12 weken.
- Klantvragen worden zo snel mogelijk beantwoord: 95% binnen termijn.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

December 2021

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :
- mr. M. Wolters MBA
- H. Uffen MSc CMC
- M. Lommerse MSc

Projectnummer : PO021856