Kennisgeving aan de gemeenteraad

Documentnummer: 201556470 Zaaknummer: Z/22/092778

Portefeuillehouder(s): Burgemeester A.J. van Hout

Voor vragen
Naam: L.Velhorst
Telefoon: 088-6953349
E-mail: l.velhorst@1stroom.nl

Komt terug tot besluitvorming in de raad

Onderwerp: Sterk Bestuur Westervoort

Aanleiding voor deze kennisgeving
In aanvulling op onze eerste algemene reflectie ten aanzien van het rapport Sterk Bestuur, ten behoeve van de raadsbehandeling op 31 januari jl., heeft het college toegezegd een nadere reflectie aan uw raad te geven over de conclusies en aanbevelingen van het rapport Sterk Bestuur en de bijlagen de QuickScan Sociaal Domein en de Financiële analyse.

Relevant beleidskader
Er is nog geen specifiek beleid voor dit onderwerp. Wel heeft het directe raakvlakken met het Herstelplan en de Programmabegroting 2022-2025 en de recente beleidsstukken zoals die over het Sociaal Domein.

Inhoud van mededeling
Het college realiseert zich dat het gaat om een gevoelig onderwerp: is de gemeente Westervoort bestuurskrachtig en toekomstbestendig genoeg om als zelfstandige gemeente op deze wijze door te gaan? Al snel vertaald in: is er nog toekomst als zelfstandige gemeente? Met daarbij zoals de conclusies van het BMC rapport laten zien de vertaling naar; en zo niet, wat zijn dan de opties? Dit vraagt om een zorgvuldige behandeling van het rapport. Het college deelt graag onderstaande beschouwing met als doel de gemeenteraad te ondersteunen in een besluit over de vervolgstappen.

Wij beperken ons vooral tot de rode draad van het rapport. Het college vindt het van belang om op hoofdlijnen in te gaan op vooral de bevindingen van BMC; het is niet aan het college om op alle individuele punten in te gaan ten aanzien van correctheid. Na lezing van het BMC rapport constateert het college dat het in grote lijnen neerkomt op welke interpretatie en welke gevolgtrekking wil je trekken op basis van feitelijke constateringen. Maar ook hoe hard zijn deze feitelijke constateringen c.q. hoe definitief en wat betekenen dan de interpretaties en hoe wordt daar gekomen. In het kort zijn dat de vragen die het college voor zich ziet om in een vervolg uitgekristalliseerd te worden. In onderstaande reflectie nemen we als mede-verantwoordelijke voor het dagelijks en algemeen bestuur ook het gezichtspunt van onze ambtelijke organisatie 1Stroom mee.

Hoofdconclusie BMC
De hoofdconclusie van het rapport van BMC luidt dat de gemeente Westervoort zodanig vast zit op het gebied van financiën, uitvoeringskracht en bestuurskracht dat bestuurlijke zelfstandigheid op termijn niet haalbaar is.

De analyse die leidt tot deze conclusie is als volgt opgebouwd: BMC constateert dat de huidige bestuurskracht van Westervoort onvoldoende is om in de toekomst een robuuste gemeente te kunnen zijn. De condities die daarvoor vereist zijn, worden onvoldoende ingevuld. BMC wijst daarbij op interne condities op het gebied van bestuurscultuur, de motivatie van medewerkers, organisatiekracht en positionering in de regio. Een belangrijke externe hulpbron, de financiële positie van de gemeente wordt als zwaar onvoldoende gekwalificeerd.

Om al deze factoren op een voldoende peil te brengen zijn omvangrijke en majeure maatregelen nodig binnen de huidige constructie met twee gemeenten met één ambtelijke organisatie. Het gaat bijv. over het opstellen van visie en strategie voor de toekomst met uitvoeringsplanning en borging. Daar waar het 1Stroom betreft moet dat vanzelfsprekend in samenwerking met Duiven.
Dat vergt tijd, capaciteit, lef, creativiteit en geld. Echter, BMC stelt dat Westervoort vanwege de gebrekkige bestuurskracht de haalbaarheid van deze opgave relatief klein is. Het ontbeert de gemeente aan financiële slagkracht om deze investering te doen. Daarnaast zijn er beperkingen op de huidige arbeidsmarkt en BMC vraagt zich ook af of de beide gemeenten voldoende gezamenlijke richting en commitment kunnen ontwikkelen. Dat leidt tot de conclusie van BMC dat zelfstandigheid op termijn niet houdbaar is. BMC adviseert de gemeenteraad om dat als eerste te erkennen en te accepteren voordat verdere keuzes worden gemaakt.

Oordeel college over hoofdconclusie
Zoals reeds eerder aangegeven heeft het college geen inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van het rapport zoals gepresenteerd door BMC. Noch heeft het college een inhoudelijk oordeel over de conclusie dat bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Westervoort op termijn niet haalbaar is. Aangezien dit in ultimo altijd een afweging is die in de gemeenteraad, door de gemeenteraad besproken en besloten dient te worden. Vanzelfsprekend heeft het college een mening over de getroffen conclusies en voorgestelde scenario's. Eerder hebben we benoemd als college moeite te hebben om van analyse naar conclusies, de genoemde scenario's te kunnen rijmen met de stappen die gezet zijn in de afgelopen tijd. We herkennen de uitdagingen die wij als gemeente hebben. Tegelijkertijd; een aantal van die uitdagingen, zijn uitdagingen waar alle gemeenten in Nederland voor staan.

Het college kan de volgorde in de gekozen opties niet onverkort volgen. Wij kijken namelijk niet alleen naar de financiële stabiliteit of mogelijkheden maar ook naar de cultuur en betrokkenheid die Westervoort heeft als onderdeel van de Liemers. Evenmin zien we informatie over wat de consequenties zijn van elk scenario. We hebben namelijk ook te maken met een gedeelde ambtelijke organisatie en wij hechten groot belang aan zorgvuldig met elkaar binnen 1Stroom evenals in de regio te kunnen blijven werken en voortbouwen. Zaken die volgens ons van groot belang zijn om mee te nemen en in kaart te brengen alvorens ook verder gesproken kan worden over het eventueel maken van keuzes. Waarbij het leefklimaat en de betrokkenheid van onze inwoners voorop staat.

Het college deelt met de gemeenteraad de importantie die gezien wordt in een nader onderzoek. Op 31 januari hebben vrijwel alle fracties onderstreept het belang te zien van een nader verkenning en verdieping van alle scenario's. En het college onderschrijft dit belang om alle voorliggende scenario's indringend en onafhankelijk nader te onderzoeken.

Observaties over de bestuurskracht van de gemeente

In veel opzichten bevestigt het rapport van BMC andermaal het beeld van de zwakke financiële situatie van de gemeente, de structurele uitdaging die deze financiële situatie met zich meebrengt en de politiek-bestuurlijke en de organisatorische uitdagingen. Onmiskenbaar zijn er meerdere niet door de gemeente beïnvloedbare factoren die de financiële positie van Westervoort structureel nadelig bepalen: de kwetsbaarheden in de sociaal-demografische structuur, de beperkingen voor ruimtelijk-economische ontwikkelingen en de zeer geringe mogelijkheden om (extra) inkomsten te generen uit belastingen en exploitaties. Ook zijn er geen reserves en voorzieningen beschikbaar. Deze zijn nog zodanig laag dat de komende jaren met stringent financieel beleid de reserves en voorzieningen weer naar een aanvaardbaar niveau gebracht moeten worden.

De opgave om op toekomstbestendig niveau uit te komen is immens. De gemeente staat onder grote druk om forse bezuinigen door te voeren, uitgaven voor het sociale domein intensief te controleren en te beheersen. En voor alle maatschappelijke opgaven geldt: de ‘hand op de knip’.

Deze situatie doet zich echter ook in andere gemeenten voor. Voor een groot deel is dat het gevolg van nationale wetgeving (decentralisatie-afspraken, verdeelsystematiek) en het gemeentefonds. Maar helaas geldt voor Westervoort de handicap dat er daartegenover vrijwel geen mogelijkheid voor gemeentelijke verdiencapaciteit is.

Dat wreekt zich ook in het fysieke domein. Wij vinden dat de rapportage van BMC dit domein met haar uitdagingen wat onderbelicht: zo is de raad bekend met de achterstanden op het gebied van achterstallig wegonderhoud en de nog lopende discussies over het IBOR, het gewenste toekomstige integrale beheer van de openbare ruimte. BMC vindt het opstellen van beheerplannen van belang voor inzicht, voorspelbaarheid en financiële beheersbaarheid. Het college onderschrijft dit belang en noemt daar tegelijkertijd bij dat ook hier aan gewerkt wordt om dit in 2022 nog richting de gemeenteraad te kunnen brengen voor besluitvorming.

Voor de ruimtelijk-economische ontwikkelingen geldt ook nog dat de gemeente zelf geen enkel budget voor handen heeft (niet in exploitatiewinsten, niet in opgebouwde reserves) waarmee de gemeente maatschappelijke gewenste ontwikkelingen kan faciliteren. Dat geldt bijvoorbeeld voor de centrumvisie en woningbouwprojecten.

Ook voor andere actuele lokale opgaven in het fysieke domein, bijvoorbeeld op het gebied van energie-/warmtetransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en biodiversiteit is de gemeente zeer afhankelijk van rijksmiddelen. Arbeidsintensieve vormen van burgerparticipatie zijn beperkt mogelijk. Daarnaast zijn er grote on-beïnvloedbare ontwikkelingen van rijkswege waar het gemeentelijk uitvoeringsniveau wordt bepaald door de beschikbaarheid van externe dekking. Recente voorbeelden zijn de Omgevingswet, de Wet open overheid en de Wet Kwaliteitsborging Bouwen.

Ten aanzien van de inkomstenkant zijn er dus weinig gemeentelijke mogelijkheden. Dat heeft er dan ook toe geleid dat de gemeente vooral moet ‘knijpen’ aan de uitgavenkant waardoor een grote nadruk komt te liggen op sober en doelmatig handelen. Deze weg is inmiddels ingezet. Net als BMC constateert ons college dat de gemeente Westervoort de afgelopen tijd goede stappen gezet op het gebied van kostenbewustzijn en kostenbeheersing. In het bijzonder dankzij het Herstelplan en de ingezette transformatie van het Sociaal Domein. En ook de recente wijzigingen in de organisatie van 1Stroom (in structuur en management) dragen verder bij aan vergroting van bestuurskracht. Ook hier wordt verder gebouwd aan de organisatie, aan het bestuurlijk ambtelijk samenspel en het vergroten van de slagkracht intern en extern. Onder meer met de strategische ontwikkelagenda die recent is opgesteld en organisatie breed zal worden opgepakt.

Er is nu geen preventief toezicht meer van de provincie. Toch deelt ons college de conclusie van BMC en de provincie dat de financiële situatie kwetsbaar is en dat de zorgen voor de toekomst niet zijn verdwenen. Het college onderschrijft daarin ook de oproep van de provincie maar ook het commitment van de gemeenteraad zoals in maart 2021 vastgesteld ten aanzien van het Herstelplan: dit Herstelplan blijft van kracht.

Het college gaat graag nog in op een aantal andere zaken die iets zeggen over de bestuurskracht van de gemeente Westervoort. Net als in de gemeenteraad gewisseld is, vinden wij het jammer dat de bevindingen uit de samenleving wel stevig neergezet worden, er eveneens stevige conclusies aan verbonden worden gebaseerd op de (waardevolle) meningen van slechts een zeer beperkt aantal mensen. De observaties daaromtrent hadden wat ons betreft in dat perspectief geplaatst moeten worden. Evenzeer als de afhankelijkheid of het bogen op een gelijke groep vrijwilligers of betrokken inwoners; ook hier is dit een constatering die voor vele gemeenten op gaat. Wat de gemeente Westervoort uniek maakt is de relatief grote groep betrokken en trouwe vrijwilligers. Zeker, het is een vaste groep maar tevens een hechte en trouwe groep die het karakter van Westervoort mede definiëren. Waar het college de analyse van BMC niet kan volgen is de perceptie ten aanzien van de culturele verbinding en de regionale samenwerking. De gemeente is zich zeer wel bewust van het belang van de regionale samenwerking; er is ook weloverwogen gekozen voor deelname aan de opgaven van de Groene Metropool Regio in financieel uitdagende tijden. Daarnaast worden op verschillende terreinen collega's uit de buurgemeenten opgezocht. Dat dit niet altijd even zichtbaar is, begrijpen wij en zien wij als een aandachtspunt. Er is meer te halen uit de regionale samenwerking. Waar BMC echter onvoldoende oog voor heeft is dat de situatie van de gemeente Westervoort de afgelopen jaren ook een meer interne noodzaak kende, hetgeen ook hiervoor gevolgen heeft gehad.

Met betrekking tot de culturele betrokkenheid kan het college de conclusie van BMC niet volgen. De gemeente Westervoort is van oudsher Liemers en de gemeenschap van Westervoort voelt zich ook Liemers. Natuurlijk wordt er voor een aantal voorzieningen naar Arnhem getrokken; het voordeel van de grote stad om de hoek. Echter, dat geldt voor vele gemeenten in de nabijheid van een centrumstad. Dat zegt niets over de betrokkenheid en verbondenheid met die stad.

Ook BMC erkent dat de ingezette stappen leiden tot een betere interne organisatie en verbetering van de financiën dankzij versobering, bezuiniging en beheersing. Niettemin verwacht BMC dat bestuur en organisatie met de huidige constructie (twee gemeenten met één ambtelijke organisatie) in combinatie met de voortdurende financiële zwakte niet in staat zullen zijn om op het niveau van voldoende bestuurskracht uit te gaan komen. Dit is het kernpunt in de conclusies van het rapport van BMC. Het college is van mening dat deze stellig verwoorde verwachting ten aanzien van financiën en bestuur en organisatie diepgaand onderzocht moet worden. Er zijn zeker argumenten die de stelling van BMC ondersteunen. Maar, uitgaande van een meer optimistische inschatting over effecten van de ingezette koers kan ook het tegenovergestelde beweerd worden. En de onderbouwing naar de toekomst toe op basis van de aangepaste ingeslagen koers, ontbreekt. Daar is dus verdieping op nodig. Dat geldt ook voor de perceptie van BMC dat een bestuurlijke schaalvergroting de enige oplossing is, vanuit de idee dat groter altijd beter is.

In dat opzicht is het rapport van BMC niet voldoende overtuigend om daar nu al vergaande conclusies uit te trekken. Voorkomen moet worden dat de gemeenteraad alleen op basis van persoonlijke percepties ('het glas is half vol of half leeg') besluiten neemt over het al dan niet voortbestaan van zelfstandigheid. Dat vraagt om een zeer zorgvuldige aanpak. Wij geven de gemeenteraad dan ook in overweging om bij de vervolgstappen stevige en onafhankelijke deskundigheid in te zetten. Deze moet voorzien in een nadere verdieping om grondig de bovenstaande analyse van BMC in relatie tot de genoemde structuur-kenmerken van Westervoort en de daaraan verbonden conclusie te ijken.

Reflectie op de Quickscan Sociaal Domein

Het doet goed te lezen dat we op een heel aantal punten op de goede weg zijn. Daar is hard voor gewerkt en het is prettig te merken dat dit harde werken zijn vruchten begint af te werpen. Dat er nog werk verzet moet worden is evident. De medewerkers zijn echter zeer gemotiveerd om de gestelde doelen te bereiken. De transformatie is ingezet en zal verder worden doorgezet en de grip op de financiën is groter dan voorheen. Het ontwikkelen van een dashboard sociaal domein met daarin prestatie indicatoren, helpt ons om de stand van zaken en resultaten in het sociaal domein inzichtelijk te maken. We bespreken het dashboard elk kwartaal met de klankbordgroep sociaal domein waarin alle fracties uit de gemeenteraad zijn vertegenwoordigd. Wij zijn ons er van bewust dat we niet op alle uitgaven invloed hebben, maar daar waar we aan knoppen kunnen draaien doen we dat zeker. Alle dashboards van 2021 laten zien dat we onze invloed op de uitgaven dat jaar hebben laten gelden en dat acties uit Samen sterk een positief effect hebben.

Kijkend naar de onderzoeksopzet van BMC valt op dat het sociaal domein van Westervoort langs de meetlat van best practices is gelegd. Deze best practices zijn ons bekend. Binnen het sociaal domein Westervoort werken we met een lijst van best practices uit den lande. Per actie is bekeken wat deze voor Westervoort betekenen en of deze toepasbaar zijn. Dit is maandelijks besproken met de klankbordgroep van het sociaal domein van de gemeenteraad. Acties die een toegevoegde waarde hebben, pakken we op binnen het programma dat uitvoering geeft aan de acties die zijn opgenomen in Samen Sterk. Het is prettig te constateren dat veel aanbevelingen binnen de ambtelijke organisatie al in beeld zijn en in sommige gevallen al uitgewerkt. We verwachten daarom dat de aanbevelingen uit de Quick Scan sociaal domein een lage impact zullen hebben en de uitvoering van Samen sterk door kan gaan op de ingeslagen weg.

Een aantal van de aanbevelingen is in de Quick Scan geprioriteerd en daarom door ons opgenomen in de actieplanning van Samen Sterk, de toekomstvisie en transformatie agenda. Dit zijn:

1. *Pact Westervoort*

Dit pact is er als het gaat om maatschappelijk partners in het maatschappelijk voorveld en de huisartsen: Doen! Westervoort (eerder ‘sociale supermarkt’). Daarnaast is er intensief contact met politie, woningbouw vereniging, onderwijs etc. We willen dit mogelijk uitbreiden naar aanbieders van maatwerk WMO en individuele jeugdhulp.

2. *Ontwikkel intern dashboard*

Dit is in gang gezet. De eerste fase was een dashboard ontwikkelen en bespreken met de raad. De tweede fase is bestaat uit het ontwikkelen van een intern dashboard. In deze fase zitten we nu.

3. *Steekproef materiele controle en rechtmatigheidstoets*

Dit gebeurt reeds. Daarnaast is dit regionaal in ontwikkeling. Omdat de zorg regionaal is ingekocht trekken we op dit onderwerp in de regio samen op.

4. *Casusoverleg met GI's (*Gecertificeerde instellingen jeugdreclassering en jeugdbescherming)

Dit gebeurt in regionaal verband. In Samen Sterk is hier aandacht voor gericht op doorstroom en uitstroom. Onze invloed is hier beperkt. Het heeft echter zeker onze interesse om dit ook lokaal op te pakken. De vraag is wel hoe dit vorm te geven. Wij merken namelijk dat de GI’s sterk onderbezet zijn.

5. *Steviger sturing algemene voorzieningen (beschikken alg. voorzieningen)*

Algemene voorzieningen dienen boven alles laagdrempelig te zijn. Beschikken werpt mogelijk een drempel op bij de inwoner. Het heeft wel een meerwaarde om te bekijken hoe consulenten binnen de hectiek van het dagelijks werk tijd vinden/krijgen om op de hoogte te blijven van voorliggende ontwikkelingen.

Het college deelt de mening van de gemeenteraad dat er een vervolg gegeven moet worden aan het Sterk Bestuur traject. Zoals af te leiden uit bovenstaande reflectie op het BMC rapport, constateert het college dat er een vervolgonderzoek nodig is.

Verdiepend onderzoek
Volgens het college zijn er twee sporen waarlangs verdiepend vervolgonderzoek nodig is: een spoor dat uitgaat van behoud van de zelfstandigheid en een spoor dat uitgaat van een bestuurlijke fusie. Binnen beide sporen past tevens de uitgesproken behoefte van de gemeenteraad om een verkenning van de scenario's plaats te laten vinden.

1e spoor: 'behoud van zelfstandigheid'
Nader onderzoek zal verricht moeten worden naar de robuustheid en toekomstvastheid van al het reeds ingezette beleid en de aangekondigde acties en maatregelen. Ook verwachten wij diepgaand inzicht in de consequenties van het scenario 'behoud zelfstandigheid' op de kwaliteit van de openbare ruimte, de sociale voorzieningen, het kunnen realiseren van wettelijke taken, bestaande en nieuwe maatschappelijke opgaven en gemeentelijke ambities, de dienstverlening en de motivatie van het ambtelijk apparaat. Dit verdiepend onderzoek moet voorzien in een complete onderbouwing op basis waarvan uw raad debat kan voeren over de acceptatie van de consequenties van het scenario 'behoud zelfstandigheid'.
Uitgaande van het BMC-rapport gaat het bij dit scenario om twee varianten: de eerste gaat uit van voortzetting van de huidige constructie: twee gemeenten met één ambtelijke organisatie. De tweede variant betreft 'behoud zelfstandigheid als regiegemeente' waarbij de gemeente een kleine ambtelijke staf heeft.

2e spoor: 'bestuurlijke fusie'
Dit tweede verdiepingsspoor zoomt verder in op de voor- en nadelen van de drie voorliggende scenario's die uitgaan van bestuurlijke fusie. Dat is allereerst een fusie met Duiven en Zevenaar en eventueel ook een grotere Liemerse variant met Doesburg en Montferland daar nog bij. Ten tweede een fusie met alleen Duiven en als derde variant een fusie met Arnhem. Wij verwachten dat bij een verdere verdieping de analyse van de pro's en contra's veel diepgaander moeten zijn dan in het voorliggende rapport van BMC.
Ons college heeft op voorhand geen voorkeur voor één van deze scenario's. De stellige voorkeur die BMC nu al uitspreekt voor het scenario: 'fusie met Arnhem' zien wij niet goed gestaafd met een overtuigende onderbouwing. En er wordt ons inziens niet genoeg recht gedaan aan de waardering van de andere scenario's. Men blijft te veel aan de oppervlakte. Bij de nadere verdieping dienen ook de visies van andere gemeenten in de praktijk te worden getoetst. En vanzelfsprekend dienen ook de gevoelens van de Westervoortse samenleving betrokken te worden.

Proces richting het vervolg
Het college vindt het belangrijk dat een dergelijke verdieping en verkenning onafhankelijk kan gebeuren. Daarom zal het college de gemeenteraad voorstellen om dit onderzoek door een extern bureau uit te laten voeren. Op dit moment zijn er gesprekken gaande tussen de provincie en de gemeente om te kijken, zoals door de provincie toegezegd, welke mogelijkheden tot een bijdrage de provincie ziet in deze. De beslissing voor een extern bureau zal door het college plaatsvinden op basis van een uitvraag aan drie bureaus met ervaring op het terrein van bestuurskracht onderzoeken. Onderdeel van de uitvraag zijn het rapport van BMC, de beraadslagingen besluitvorming van de gemeenteraad en de reflecties van het college.

Westervoort, 29 maart 2022 .

Burgemeester en wethouders van Westervoort

M. Sluiter MA	drs. A.J. van Hout
secretaris	burgemeester

Bijlagen

1.	*201557195*	*Rapport Sterk Bestuur Westervoort, BMC, december 2021*
2.	*201557196*	*Financiële Analyse, BMC, oktober 2021*
3.	*201557198*	*Quickscan Sociaal Domein, BMC, december 2021*