LEERDAM
gemeente

Voorstel voor de gemeenteraad

Voorstelnummer	RAAD/14 - 00211	Directeur :	drs. M.H.J. van Kruijsbergen
		Behandelend ambtenaar	L.J.C. Huberts
Zaaknummer	Z.14-06912		
Datum:	4 september 2014	Afdeling	Bedrijfsvoering
		Tel.nr	0345 636 282

1. ONDERWERP:
Rapport strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam

Vertrouwelijk	Nee
Openbaar besluit	
Datum openbaar besluit	9-9-2014

2. GEVRAAGDE BESLISSING:
De raad van de gemeente Leerdam besluit:

1. De conclusies uit het rapport "strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam" overnemen.
2. Uitspreken dat voor een bestuurskrachtige toekomst van de huidige gemeente Leerdam en de huidige regio Vijfheerenlanden de optie herindeling Vijfheerenlanden de beste kansen biedt voor een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting.
3. Het college opdracht geven om de eerstvolgende stappen te zetten in het vervolgproces, te weten in gesprek gaan met de wenselijke partners en het voorbereiden van een businesscase.

GEVOLGEN VOOR	JA/NEE	ROUTING	DATUM
Communicatie	Ja	College	9 september 2014
Financieel	Nee		
Juridisch	Nee	Agendacommissie	
		Gemeenteraad	2-10-2014

SOORT RAADSVOORSTEL

- ☐ Kaderstellend
- ☐ Informerend
- ☐ Meningvormend
- ☐ Controlerend
- ☐ Verordenend
- ☐ Toetsend

☐ Meegezonden stukken:

☐ Ter inzage

3. INLEIDING

Sinds 2008 werkt de gemeente Leerdam samen met de gemeenten Giessenlanden en Zederik in de GLZ samenwerking. In deze samenwerking is een aantal bedrijfsvoeringstaken ondergebracht alsook de uitvoeringsorganisatie WMO. In 2012 heeft de gemeente Leerdam de organisatievisie vastgesteld. In de organisatievisie wordt geconcludeerd dat de gemeente Leerdam te klein is om alle huidige taken duurzaam efficiënt en effectief en op kwalitatief goed niveau uit te voeren. Omdat ook de gemeenten Giessenlanden en Zederik inmiddels een dergelijke conclusie met betrekking tot hun eigen organisatie hadden getrokken is in 2013 aan de raden van de drie gemeenten het voorstel gedaan om gezamenlijk een reikwijdteonderzoek uit te voeren. Het uiteindelijke doel van het reikwijdteonderzoek was het (waar mogelijk en zinvol) samenvoegen van de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten. Uiteindelijk heeft de raad van de gemeente Giessenlanden niet ingestemd met dit voorstel. Dit vanuit de opvatting dat ambtelijke samenwerking alléén, voor Giessenlanden niet de oplossing was. Vervolgens is door alle zes gemeenten van de Regio Alblasserwaard en Vijfheerenlanden besloten om een commissie in te stellen die advies moest uitbrengen over de wenselijke vorm van samenwerking binnen de regio: de commissie Schutte.
Op 13 februari 2014 presenteerde de commissie Schutte haar eindrapport over de bestuurlijke toekomst van de regio Alblasserwaard en Vijfheerenlanden. De commissie Schutte adviseert om te komen tot één gemeente Vijfheerenlanden bestaande uit de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en zo mogelijk ook Lingewaal. De commissie Schutte benadrukt dat wat betreft gemeentelijke samenwerking er geen sprake (meer) is van vrijblijvendheid.
Als antwoord op dit advies van de commissie Schutte heeft uw gemeenteraad besloten om in het vervolgproces (de strategische verkenning) de regie te nemen. Dit standpunt is bekrachtigd in het raadsbreed vastgestelde Raadsprogramma “verbindend, dienstbaar en ondernemen”. Dit vanuit de overweging dat een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Leerdam zo belangrijk is dat het gewenst is dat gemeenteraad en college gezamenlijk komen tot conclusies. Wat betreft het draagvlak heeft uw raad ook uitgesproken dat het bij de strategische verkenning ook van groot belang is om de gemeenschap actief te betrekken. De bestuurlijke toekomst van de gemeente Leerdam raakt immers de gehele gemeenschap.
Om de strategische verkenning uit te voeren is Bureau Berenschot benaderd. Dit vanuit de praktische overweging dat Bureau Berenschot al door de gemeenten Vianen, Lingewaal en Zederik benaderd was om een strategische verkenning uit te voeren naar de bestuurlijke toekomst van deze gemeenten. Om de samenhang tussen de verschillende trajecten te waarborgen is daarom besloten om bureau Berenschot ook te vragen om voor de gemeente Leerdam de meerwaarde van samenwerking in beeld te brengen. Bureau Berenschot is opdracht gegeven om een strategische verkenning naar de bestuurlijke toekomst van Leerdam uit te voeren en daarbij twee samenwerkingsopties te onderzoeken, te weten een bestuurlijk zelfstandige gemeente Leerdam met een verregaande ambtelijke samenwerking (1) en een fusie met omliggende gemeenten leidend tot de gemeente Vijfheerenlanden (2). Daarbij is Bureau Berenschot ook gevraagd om het draagvlak voor beide opties te meten bij bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen van de gemeente Leerdam. Dit door het organiseren van vier informatiebijeenkomsten voor inwoners in de kernen; één informatiebijeenkomst voor industrie en bedrijfsleven; één informatiebijeenkomst voor middenstand en maatschappelijke instellingen en door het uitzetten van een enquête via internet.
Bureau Berenschot heeft zijn opdracht in drie stappen uitgevoerd. Allereerst zijn alle feiten in relatie tot de samenwerkingsopties in beeld gebracht. Bijvoorbeeld door het inventariseren van de ambities, opgaven en uitdagingen voor de gemeente Leerdam in de komende jaren en door deze af te zetten tegen de bestuurlijke, ambtelijke en financiële middelen die hiervoor bij de gemeente Leerdam beschikbaar zijn. Het doel hiervan is om de raad in positie te brengen rond het samenwerkingsthema, zodat op een goed geïnformeerde en gedragen wijze gestart kan worden met de strategische verkenning. Vervolgens zijn de samenwerkingsopties maatschappelijk getoetst. Dit door bewoners en bedrijven van Leerdam te informeren over de achtergrond en het doel van een strategische verkenning.

Hierbij is inzicht verkregen in de argumenten en opinies van de Leerdamse gemeenschap met betrekking tot de samenwerkingsopties. Tenslotte zijn door Bureau Berenschot conclusies getrokken wat betreft de meest duurzame en bestuurskrachtige samenwerkingsoptie. Uw raad is nu aan zet om over deze conclusies van Bureau Berenschot uw oordeel te geven.

4. BEOOGD EFFECT

Bureau Berenschot concludeert dat de variant herindeling Vijfheerenlanden qua bestuurskracht het meeste oplevert. Uit de draagvlakmetingen van Bureau Berenschot blijkt dat de inwoners van Leerdam zich pragmatisch opstellen met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Bestuurlijke zelfstandigheid kan op iets meer draagvlak rekenen, maar van een duidelijke weerstand tegen bestuurlijke opschaling is nauwelijks sprake. Maar op het gebied van samenhang, regionale verhoudingen en duurzaamheid komt de optie van herindeling als meest logische variant uit de bus. Door bespreking van het rapport van Bureau Berenschot en met kennis van en betrokkenheid bij het doorlopen proces wordt uw raad nu in de gelegenheid gesteld om een weloverwogen besluit te nemen over het in februari jl. gegeven advies van de commissie Schutte over samenwerking binnen de regio. Bij uw besluit dient afgewogen te worden wat de beste en meest toekomstbestendige keuze is voor de inwoners van de gemeente Leerdam in het bijzonder en de Vijfheerenlanden in het algemeen. Dit laatste vanuit het besef dat veel van onze inwoners ook werkzaam zijn in Vianen, Zederik en Lingewaal en het belang van de gehele Vijfheerenlanden dus ook een Leerdams belang is.

5. ARGUMENTEN

1. Het rapport van Bureau Berenschot is via een zorgvuldig proces tot stand gekomen, met uitgebreide betrokkenheid van raad, college, ambtelijke organisatie, bewoners en bedrijven van Leerdam

De inhoud van het rapport van Berenschot is herkenbaar. Het rapport is vanuit het perspectief van de gemeente Leerdam geschreven. Door Bureau Berenschot is de optie verregaande ambtelijke samenwerking verbijzonderd in drie subopties te weten: pragmatisch samenwerken algemeen (A), pragmatische samenwerken binnen de Vijfheerenlanden (B) en ambtelijke fusie (C). In het rapport zijn op systematisch wijze de ambities, opgaven, uitdagingen en feiten van de gemeente Leerdam getoetst aan vijf criteria uit het beleidskader herindeling van het Ministerie van BZK te weten: bestuurskracht; draagvlak; samenhang/dorps & kernenbeleid; evenwichtige regionale verhouding en duurzaamheid. Op deze wijze is Bureau Berenschot gekomen tot een inhoudelijk onderbouwde en procesmatig gedragen keuze uit de beschikbare opties voor de bestuurlijke toekomst voor Leerdam. Een keuze die is getoetst bij de bevolking, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen van de gemeente Leerdam.

2a. De gemeente Leerdam heeft een omvangrijke beleidsmatige opgave

De gemeente Leerdam heeft de komende jaren te maken met een aantal belangrijke inhoudelijke vraagstukken. Dit betreft vooral vraagstukken op het vlak van economie, leefbaarheid, de decentralisaties en het gezamenlijk vormgeven van de participatiemaatschappij. Het betreft vraagstukken die de huidige gemeente Leerdam sowieso niet alleen kan beantwoorden. Enerzijds moet namelijk hierbij tegen het licht van de veranderende rollen en verantwoordelijkheden de verbinding met de gemeenschap worden vormgegeven. Anderzijds is het van groot belang en noodzaak om juist op grotere schaal binnen onze regio Vijfheerenlanden samen te werken en af te stemmen. Dit om maximaal te profiteren van de synergie tussen de betreffende gemeenten.

2b. De ambtelijke organisatie is te klein om de beleidsmatige opgave te kunnen uitvoeren

Het totale pakket aan ambities, opgaven en uitdagingen is een substantieel, betekenisvol en complex pakket. De zwaarte van deze inhoudelijke vraagstukken maakt dat het voor de gemeente Leerdam passend en logisch is om op dit moment te kijken naar haar bestuurlijke toekomst. De

vraag daarbij is welke bestuurlijke toekomst de gemeente Leerdam het beste in staat stelt om haar ambities, opgaven en uitdagingen te realiseren. Om deze beleidsmatige opgave te kunnen realiseren is een ambtelijke organisatie nodig die de veranderende rol van de overheid blijvend kan ondersteunen. De ambtelijke organisatie moet in staat blijven het bestuur inhoudelijk en integraal te bedienen. Daarvoor dient voldoende capaciteit, kwaliteit en slagkracht gewaarborgd te zijn. De taken en verantwoordelijkheden van de gemeente Leerdam nemen toe. Als zelfstandige gemeente wordt het steeds moeilijker om de ambities en taken kwalitatief voldoende uit te voeren.
De huidige gemeentelijke organisatie - alhoewel van goede kwaliteit - is te klein om de beleidsmatige opgave te kunnen realiseren. Schaalvergroting van de ambtelijke organisatie door ambtelijke samenwerking of door herindeling is dus noodzakelijk. Blijkens het rapport van Bureau Berenschot leveren de twee varianten met betrekking tot ambtelijke samenwerking (maar bestuurlijke zelfstandigheid) op het vlak van ambtelijke slagkracht en robuustheid beiden winst op maar zijn beide varianten ook suboptimaal als gevolg van het feit dat er sprake is van verschillende provincies en zeer diverse bovenlokale samenwerkingsverbanden. De bestuurlijke dichtheid binnen de regio belemmert daarbij een efficiënt ambtelijke inzet. Bureau Berenschot concludeert dat in alle gevallen de winst met betrekking tot bestuurskracht bij ambtelijke samenwerking geringer is dan bij herindeling. Herindeling geniet dus vanuit het oogpunt van bestuurskracht; samenhang; regionale verhoudingen en duurzaamheid de voorkeur.

2c. Herindeling levert de grootste bijdrage aan versterking van (bestuurlijke) bestuurskracht
Door de gemeente Leerdam wordt momenteel ingeboet aan bestuurlijke invloed in een omgeving waarin op vrijwel alle terreinen wordt opgeschaald maar waar de schaalgrootte van de gemeenten klein blijft. De bestuurlijke dichtheid van de regio Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en de omliggende gemeenten is hoog. Maar het bestuurlijk vermogen van de regio neemt af: de mate waarin het bestuur in staat is om de ambities en opgaven van de individuele gemeenten en de regio succesvol te realiseren. Daarbij gaat het om de kwaliteit van de (formele en informele) netwerken waarin onze bestuurders functioneren en de kracht en positie die onze bestuurders hebben binnen en buiten de regio. Dat uit zich bijvoorbeeld in de mate waarin er door onze bestuurders ook daadwerkelijk gestuurd kan worden in samenwerkingsverbanden. De bestuurlijke dichtheid is hoog, het bestuurlijk vermogen neemt echter af en de ambities en opgaven van de regio dreigen niet te worden gerealiseerd. Dit is feitelijk ook een conclusie van de commissie Schutte. Nu is er voor de gemeente Leerdam de mogelijkheid om te kiezen voor een bestuurlijke schaalvergroting waarbij invloed kan worden uitgeoefend op het eindresultaat. Een eindresultaat dat past bij de gemeente Leerdam en waarmee het eigene van Leerdam het beste geborgd wordt. Op de langere termijn is een dergelijke (nu op het oog ingrijpende) stap vanuit het perspectief van de inwoners van de gemeente Leerdam de beste keuze.

2d. De Leerdamse gemeenschap staat relatief welwillend ten opzichte van samenwerking en herindeling
Bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen van de gemeente Leerdam zijn geraadpleegd tijdens de informatiebijeenkomsten en via internet. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen uiten zich positief over het huidige functioneren van het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Leerdam. De Leerdamse gemeenschap stelt zich pragmatisch op met betrekking tot de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Een (ruime) meerderheid van de Leerdamse gemeenschap staat relatief welwillend ten opzichte van zowel samenwerking als herindeling. Bestuurlijke zelfstandigheid kan op iets meer draagvlak rekenen, maar van een duidelijke weerstand tegen bestuurlijke opschaling is nauwelijks sprake. Over zowel ambtelijke samenwerking als herindeling oordeelt een meerderheid van de Leerdammers positief of heel positief. In beide gevallen oordeelt minder dan 25% negatief of heel negatief over beide varianten.

2e. De kosten zijn nog niet in beeld. Het Rijk geeft geen financiële bijdrage bij ambtelijke samenwerking, maar wel bij herindeling

Zowel wanneer er gekozen wordt voor de optie ambtelijke samenwerking als voor de optie herindeling dienen er substantiële kosten gemaakt te worden ten te behoeve van het samenvoegen, stroomlijnen en optimaliseren van de ambtelijke organisaties. De ervaring leert dat het samenvoegen van drie of vier organisaties en enkele honderden ambtenaren binnen een periode van circa twee jaren het nodige kost. Precieze bedragen zijn niet te geven (dat is onderdeel van een vervolgtraject). Maar afhankelijk van het uiteindelijke aantal samen te voegen organisaties of gemeenten kan gedacht worden aan bedragen tot circa € 12,5 miljoen eenmalig. Dit betreft onder meer kosten van investeringen, opleidingen, fricties en productiviteitsverlies. De omvang van het uiteindelijke bedrag is daarbij afhankelijk van het te kiezen ambitieniveau. Ingeval er sprake is van alleen ambtelijke samenvoeging en dus niet van herindeling dient dit bedrag door de gemeenten zelf betaald te worden. In geval er ook sprake is van herindeling verstrekt het Rijk ingevolge de Wet Arhi een herindelingbijdrage ter dekking van deze kosten die naar verwachting verreweg het grootste deel van deze kosten compenseert. Dit financiële aspect is een punt van afweging, daar onze gemeenten zich een bedrag in deze orde van grootte niet kunnen veroorloven.

2f. Er behoeft nog geen keuze te worden gemaakt voor een provincie. Dit vraagstuk komt later in het proces aan de orde

Een herindeling binnen de Vijfheerenlanden is een voor de hand liggende ontwikkeling die qua regionale samenhang en qua identiteit goed verdedigbaar is. Het is de optie die naar de opvatting van Bureau Berenschot en ook naar de opvatting van het college resulteert in de grootste bestuurskracht en duurzaamheid. Een gemeente Vijfheerenlanden ligt echter op het kruispunt van twee en mogelijk drie (in het geval van het aansluiten van de gemeente Lingewaal) provincies. Voor elke provincie valt wat te zeggen. Zo zijn momenteel de verbanden op sociaal maatschappelijk gebied het sterkst met Zuid-Holland. En zijn er landschappelijk en qua landbouw en toerisme sterke relaties met Gelderland. En wat betreft economie en wonen is het aantrekkelijk om zoveel mogelijk als te profiteren van de dynamiek en het potentieel van de provincie Utrecht. Het antwoord op de vraag “welke provincie?“ hoeft nu echter nog niet te worden gegeven. Mocht worden besloten tot herindeling en sluiten ook onze partnergemeenten zich bij die keuze aan, dan zal pas later in het proces de keuze voor een provincie door de raden van de afzonderlijke gemeenten en door de betreffende provincies gemaakt moeten worden. Dat moet dan een rationele keuze zijn, eentje die vanuit historie, bevolking en economisch belang het meest past bij de Vijfheerenlanden.

6. KANTTEKENINGEN

Feitelijk zijn er geen alternatieven. Door de commissie Schutte is geoordeeld dat de huidige situatie (een zelfstandige gemeente Leerdam met een eigen ambtelijke organisatie) op de wat langere termijn niet meer bestuurskrachtig is. De twee alternatieven die er zijn, zijn nu door Bureau Berenschot uitgewerkt, onderling vergeleken en qua maatschappelijk draagvlak getoetst.
Zowel het proces van ambtelijke samenwerking en samenvoeging als van bestuurlijke samenwerking en herindeling wordt met enige regelmaat door Nederlandse gemeenten doorlopen. De inhoudelijke, procesmatige en financiële risico’s van dergelijke veranderprocessen zijn op basis van deze ervaring goed in te schatten en daarmee ook goed te beheersen.

7. RISICO’S

Het belangrijkste risico bij dergelijke veranderprocessen betreft het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak binnen de betrokken gemeenten. Het betreft immers veranderprocessen met een relatief lange doorlooptijd (twee a drie jaar). Tijdens die veranderperiode kan het maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak binnen één of meerdere van de samenwerkende gemeenten veranderen. Dit door oor-

zaken binnen of buiten het veranderproces. Waar op oorzaken buiten het veranderproces slechts in beperkte mate gestuurd kan worden moet zoveel als mogelijk worden voorkomen dat oorzaken binnen het veranderproces bron zijn van een afnemend maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak. Essentieel daarbij is dat het veranderproces pas gestart wordt nadat de veranderdoelen expliciet geformuleerd zijn en er breed draagvlak is gecreëerd voor deze doelen. Dat betreft niet alleen de meer abstracte (en voor de burger minder meetbare) doelen als "bestuurskracht" maar ook hele expliciet en voor de burger direct voelbare doelen als "woonlasten" en wijze van dienstverlening. Hoe explicieter (en aantrekkelijker) de doelen zijn geformuleerd aan de voorkant van het veranderproces, hoe breder het draagvlak voor verandering zal zijn en blijven. De uit te voeren businesscase heeft mede tot doel om deze expliciete veranderdoelen te formuleren en om inzicht te geven in het veranderproces hoe deze doelen kunnen worden gerealiseerd.

8. UITVOERING

Het besluit van uw Raad zal worden ingebracht in overleg met onze beoogde partnergemeenten Vianen, Zederik en Lingewaal. Op basis van alle vier de raadsbesluiten met betrekking tot samenwerking binnen de Vijfheerenlanden zal gezamenlijk het ambitieniveau voor de vervolgstap worden bepaald. Deze vervolgstap is het voorbereiden en uitvoeren van een businesscase. De businesscase heeft tot doel om inzicht te krijgen in de beleidsmatige, organisatietechnische, procesmatige en financiële consequenties die het gevolg zijn van het besluit tot samenvoegen van de betrokken ambtelijke organisaties en (mogelijk) herindeling van de betrokken gemeenten. Deze vervolgstap zal worden uitgewerkt in de vorm van een gezamenlijk raadsvoorstel voor het uitvoeren van een businesscase. Dit raadsvoorstel wordt eind 2014/begin 2015 aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd.

9. GEVOLGEN

De gemeenteraad speelt in het veranderproces een leidende rol. Zij bepaalt de bestuurlijke toekomst van de gemeente Leerdam. Op basis van de uitkomst van de nu voorliggende strategische verkenning bepaalt de raad uiteindelijk voor welke optie een haalbaarheidsonderzoek wordt gestart. De raad speelt in dit traject en dus ook bij de opvolgende stappen een cruciale en leidende rol. Na afronding van de strategische verkenning zal de haalbaarheid van de gekozen optie worden beoordeeld. Dit gebeurt middels het uitvoeren van een "businesscase" waarin de veranderdoelen worden doorberekend op beleidsmatige, organisatietechnische, procesmatige en financiële consequenties. Wanneer de haalbaarheid is beoordeeld en de veranderdoelen definitief zijn vastgesteld door de raad, begint het implementatietraject. In planning betekent dit ongeveer dat in 2015 de haalbaarheid getoetst moet worden en de veranderdoelen moeten worden vastgesteld. Op basis daarvan moet dan definitieve besluitvorming door de raden plaatsvinden.

10. BIJLAGE

Rapport "strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam".
Rapport van de commissie Schutte over de bestuurlijke toekomst van de regio AV

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Leerdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 9 september 2014

overwegende dat schaalvergroting door gemeentelijke samenwerking noodzakelijk is

gelet op het feit dat door de commissie Schutte geadviseerd wordt om te streven naar een gemeente Vijfheerenlanden bestaande uit de huidige gemeenten Vianen, Zederik, Leerdam en zo mogelijk Lingewaal,

gelet op het rapport “strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam” van bureau Berenschot:

b e s l u i t:

1. De conclusies uit het rapport “strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam” over te nemen.
2. Uit te spreken dat voor een bestuurskrachtige toekomst van de huidige gemeente Leerdam en de huidige regio Vijfheerenlanden de optie herindeling Vijfheerenlanden de beste kansen biedt voor een toekomstbestendige bestuurlijke inrichting.
3. Het college opdracht te geven om de eerstvolgende stappen te zetten in het vervolgproces, te weten in gesprek gaan met de wenselijke partners en het voorbereiden van een businesscase.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad van 2-10-2014

de griffier, de voorzitter,