

MANIFEST



## **Zelfstandig, op weg naar fusie, of samenwerking, .....maar in ieder geval duidelijkheid!**

### **Inleiding:**

De afgelopen 10 jaar hebben meerdere onderzoeken plaatsgevonden naar het voortbestaan van de gemeente Zeevang, beginnend met de zgn. Federatiegemeenten tot aan de huidige organisatorische "impasse" Uit diverse door de raad vastgestelde onderzoeken zoals "Kabbelen of kiezen", de "Bestuurskrachtmeting" uit 2008 van Naem & Partners, het raadsdocument van december 2008 "Met het oog op de toekomst, Zeevang kiest koers" en het op onlangs nog op 12 april 2011 vastgestelde document "Zeevang kiest de toekomst", is duidelijk naar voren gekomen dat Zeevang te klein is om duurzaam de taken en dienstverlening op een adequate manier uit te voeren.

Zowel raad als college hebben de gemeentesecretaris onlangs verzocht concrete voorbeelden te noemen van de huidige noodzaak om bestuurlijk te fuseren, ondersteund door een ambtelijke samenwerking/fusie.

Deze voorbeelden worden gepresenteerd aan de hand van het schema uit "Zeevang kiest de toekomst" op pagina 4:

### **De oorzaken van het op termijn niet meer kunnen voldoen aan de duurzame uitvoering van taken en dienstverlening - politiek/strategisch:**

1. de complexiteit van de samenleving, zoals vergrijzing, ontgroening, ontvolking;
2. de ketenvorming van dienstverlening op hogere schaalniveaus, denk aan scholen, ggd, rud's;
3. de gemeente staat financieel en economisch onder druk;
4. de vanzelfsprekendheid van de wens dat in elke kern voorzieningen aanwezig zijn;
5. toenemende mondigheid en wensen van de burgers;
6. groeiende complexiteit rondom veiligheid;
7. decentralisatie van taken naar de lokale overheid, zonder adequate financiële middelen;
8. verschuiving van overheidsbemoeienis naar de markt.
9. hogere eisen aan kwaliteit en uitvoering van wet- en regelgeving en digitalisering van de dienstverlening;
10. toename van complexiteit rondom integrale beleidsontwikkelingen, zowel op lokaal als op hogere schaalniveaus;
11. bestuurlijke en ambtelijke drukte.

### **Gevolgen voor bestuurskracht, nieuwe opgaven, uitvoering (wettelijke) taken, dienstverlening, bedrijfsvoering, ICT, TDBZ en personeelsbeleid.**

#### **1. Bestuurskracht:**

Uit de bestuurskrachtmeting van 2008 werd al duidelijk, dat de gemeente Zeevang bestuurlijk een onduidelijke samenwerkingspartner is, zonder richtinggevende beleidskaders en eenduidige beoordelingskaders. ("Rotonde", niet alleen op het gebied van fusie, maar ook op andere beleidsterreinen.)

Tot nog toe is er geen sprake van een gestructureerde aanpak. Keuzes worden onder druk van de bevolking, vaak op emotionele gronden gemaakt en niet op basis van een integrale aanpak. Iedereen kent iedereen en er zijn altijd wel verbanden.

In grotere en regionale verbanden heeft de kleinste gemeente van Waterland te weinig invloed. Ambtelijke ondersteuning om mede richting te helpen bepalen ontbreekt, zowel kwalitatief als kwantitatief (markt, loongebouw, financiën).

De situatie is inmiddels zo dat de gemeente Zeevang op achterstand komt te staan, dreigt geïsoleerd te raken, zonder invloed te hebben op de voortgang van de lopende processen, waarbij zowel Edam-

Volendam als Purmerend de samenwerking zoeken met respectievelijk Waterland en Landsmeer en Beemster.

## 2. Nieuwe opgaven:

De begroting biedt de komende jaren onvoldoende ruimte voor de ontwikkeling van noodzakelijk nieuw of eigen beleid. De beschikbare ambtelijke capaciteit biedt hiervoor onvoldoende ruimte en voor extra inhuur is onvoldoende financiële ruimte.

Dit maakt onze gemeente momenteel tot een beheersgemeente, die niet in staat zal blijken zelfstandig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Landelijke ontwikkeling, zoals decentralisatie van diverse taken zoals o.a. jeugdzorg, wmo, rud's, werken naar vermogen, digitale dienstverlening, klantcontactcentrum en opheffen SRA, vergen van de ambtenaren visie op beleid en uitvoering. Over het algemeen werkt men generalistisch en heeft men de handen vol aan het uitvoeren van de taken behorende bij een beheersgemeenten. De ambtenaren houden niet voldoende ruimte over om zich te verdiepen in de genoemde nieuwe beleidsterreinen, laat staan met adviezen te komen. Veelal liften we daarom mee op door de grotere gemeenten ontwikkeld beleid.

Bijzonderheid: tot voor kort deed op het beleidsterrein van zorg en welzijn de voormalig wethouder veel ambtelijke taken op dit niveau. Ook heeft één van de medewerkers van het taakveld zorg 8 beleidsvelden en binnen die beleidsvelden inmiddels 35 onderwerpen waarop beleid gemaakt dient te worden. Ook al betreft het maar weinig concrete uitvoeringszaken, de gemeente is wettelijk verplicht op al die terreinen beleid vast te stellen. Mogelijk is de conclusie van toekomstig beleid, dat het voor Zeevang beter is de uitvoering lokaal vorm te geven, maar dan nog betekent dit nu beleids- en bestuurscapaciteit, maar ook in de toekomst meer formatie voor de uitvoering. Hier komt bij dat deze beleidsterreinen financieel nog volkomen onduidelijk zijn. Op het gebied van onderwijs hebben we geen ambtenaar. We kopen onderdelen in bij o.a. EV.

## 3. Uitvoering wettelijke taken :

In 2006 is een duidelijke professionaliseringsslag gemaakt door bestuur, management en organisatie. Dit was hard nodig omdat o.a. niet werd voldaan aan de wettelijke eisen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De gemeente stond onder toezicht van de VROM inspectie en de Provincie op het gebied van milieu. Verder beschikte de gemeente niet over het vereiste kwaliteitsniveau op het gebied van veiligheid en brandweer. Na een arbeidsintensief traject heeft de gemeente zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot de vereiste niveaus.

Momenteel worden de eisen weer opgeschroefd en kunnen wij wederom niet meer voldoen aan de kwaliteitseisen: de brandweer gaat daardoor regionaliseren en aan de kwaliteitseisen op het gebied van milieu en RO kunnen wij binnen enkele jaren niet meer voldoen. Wij zullen verplicht worden samen te werken in regionale uitvoeringsdiensten. De omgevingsvergunning blijft een integrale aanpak vereisen en het ligt dan ook voor de hand, de RO taken eveneens onder te brengen bij de rud's. Van deze beleidsvelden blijft dan niet veel meer over bij de gemeente.

Bij deze beleidsterreinen spelen de functiescheidingen een essentiële rol. Doordat wij over het algemeen beschikken over één medewerker per beleidsterrein kunnen wij daar niet meer aan voldoen.

Voor de uitvoering van de handhaving en de juridische ondersteuning hebben we geen ambtelijk capaciteit. Dit kost ons elk jaar tussen de 40.000 euro en 50.000 euro.

Per 1 januari 2013 krijgen wij de uitvoering en het beleid van SOZA en dus de invoering van de wet Werken naar vermogen terug bij de gemeente zelf. De gemeente Beemster beëindigt deze samenwerking met Zeevang, Graft-de Rijk en Schermer doordat zij dan zelf gaan samenwerken met Purmerend.

De uitvoering van de WMO, de indicatie en de realisatie (geen functiescheiding) doen we zelf. Dit zullen we in de toekomst ook voor de thuiszorg moeten doen. We beschikken over 1 medewerker.

Dit maakt ons ook op dit vakgebied kwetsbaar. Zodra zij afwezig is, is het niet mogelijk een voorziening aan te vragen. We huren dan in tegen hoge kosten (inwerken, veel werk blijft liggen enz).

#### 4. Dienstverlening :

Door de omvang van de gemeente zijn de bestuurlijke en ambtelijke lijnen naar de inwoners kort. Dit is een groot voordeel waarbij de contacten vaak zeer persoonlijk zijn.

Een nadeel is o.a. dat processen onvoldoende beschreven zijn. Door de digitalisering worden we gedwongen de processen te beschrijven. Dit kost echter veel tijd en geld. Wettelijk zijn we verplicht procesmatig (via INK model) te gaan werken en zijn wij verplicht digitaliseringsprogramma's uit te werken en benodigde systemen daarvoor aan te schaffen. Zelf redden we dit al lang niet meer, daarom doen wij dit samen met Beemster. Ook Beemster redt dit niet meer zelf en daarom gaan zij de samenwerking met Purmerend aan op dit terrein. Een van de problemen is de koppeling van systemen. De komende jaren is te voorzien, dat Zeevang minimaal tussen de 30.000 en 50.000 euro uit moet trekken voor de ontwikkeling op het gebied van digitalisering.

We beschikken over onvoldoende kwaliteit en capaciteit op het gebied van systeembeheer.

Los hiervan is de gemeente verplicht per 1 januari 2015 alle vragen van de overheid te kunnen beantwoorden. Voorloper hiervan is het klantcontactcentrum. Hier zijn we al enkele jaren mee bezig. Door het ontbreken van tijd verloopt dit proces, ondanks externe inhuur, moeizaam. Externe inhuur kan ondersteunend werken, maar we moeten het toch vooral zelf doen. Een KCC vergt een heel andere manier van denken door ambtenaren. De tijd om dit proces te managen ontbreekt. Wij hebben nog geen beeld van de financiële gevolgen van een klein KCC, dat volledig ingericht dient te zijn naar de eisen van het rijk.

De gemeente is verplicht een kwaliteitshandvest op te stellen. Wij voeren dit minimaal in, maar de tijd om prestatie-indicatoren op te stellen (verplicht) ontbreekt.

#### 5. Bedrijfsvoering :

De raad maar ook de wet eist, dat wij onze P&C cyclus en rechtmatigheid op orde hebben en de benodigde documenten tijdig leveren. Hier staat het management ook volledig achter. Dit vergt niet alleen van de afdeling bedrijfsvoering een behoorlijke investering. Onze ambtenaren moeten door de professionalisering van onze bedrijfsvoering, naast hun primaire taken, hierin veel indirecte uren steken.

Op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding hebben we tot 2010 (radar oefening) naar behoren geïnvesteerd. Hoewel de nieuwe wet op de veiligheid met de daarbij behorende regionalisering is ingevoerd, is Zeevang in de informatiestroom en bijscholing op achterstand komen te staan. De tijd ontbreekt.

De afgelopen jaren hebben we door externe inhuur diverse malen een opzet voor een communicatieplan laten maken. Door het gebrek aan capaciteit (we hebben inmiddels wel geld) komt dit niet van de grond. De bestuursetraresse heeft een opleiding gevolgd, maar heeft geen tijd voor de uitwerking hiervan.

Ontwikkelingen op het gebied van communicatie en burgerparticipatie blijven dus achter.

Op meerdere plaatsen in de organisatie zijn kwetsbare eenmansposten zoals bijvoorbeeld die van adviseur personeel en organisatie. Bij afwezigheid van "het schaap met de vijf poten" is er geen personeelondersteuning. Doordat de kwaliteit van deze medewerker hoog is redden we het nog steeds. Zodra zij echter in de toekomst wegvalt hebben we een groot probleem.

Doordat onze algemene jurist op alle terreinen hand en spandiensten verricht is de werkdruk hoog.

Nieuwe ontwikkelingen, handhavingzaken en ontevreden burgers, vragen veel tijd. Grotere gemeenten beschikken over meerdere specialisten. Wij huren in, hetzij van een gemeente, hetzij particulier. Dit kost ons veel geld en we blijven kwetsbaar.

#### 6. ICT :

De afgelopen jaren heeft Zeevang fors moeten investeren in elektronische systemen, zowel hard- als software. In de meeste gevallen ging en gaat het hier om wettelijk voorgeschreven zaken zoals WABO, BAG, KCC, GEO etc. Binnenkort wordt het college het Informatiebeleidsplan 2011-2015 aangeboden met daarin een update van de stand van zaken en een blik naar de toekomst. Hieruit zal duidelijk worden dat ook hier de eisen door "Den Haag" steeds verder worden opgeschroefd en dat er de komende jaren nog meer forse investeringen moeten worden gedaan teneinde aan onze wettelijke taken te kunnen voldoen.

Los hiervan, lopen we ook op dit taakveld tegen personele problemen op. Wij zijn b.v. te klein om zelf een informatiedeskundige in dienst te nemen. Daarnaast is ook het systeembeheer kwetsbaar. Om hieraan zoveel mogelijk het hoofd te bieden, is al een aantal jaren geleden besloten om op ICT-gebied nauw samen te werken met Beemster. Inmiddels zijn onze systemen daar geplaatst, is het systeembeheer (gedeeltelijk) in Beemster gecentraliseerd en delen we, d.m.v. inhuur, samen een informatiedeskundige. De samenwerking met Beemster wordt ook als doel gesteld in het thans vigerend coalitieprogramma 2011-2014.

Echter, Beemster trekt zoals al aangegeven, de banden als het gaat om samenwerking steeds verder aan met Purmerend. Onze relatie met Beemster op dit gebied komt daardoor onder druk te staan, want Beemster heeft inmiddels besloten uiteindelijk zijn hele ICT-organisatie onder te brengen bij Purmerend. Als dat zover is, staat Zeevang voor de keus om op ICT-gebied, òf mee te gaan naar Purmerend òf, zolang er nog geen definitieve keuzes gemaakt zijn, de ICT weer geheel zelfstandig te gaan doen met alle gevolgen van dien.

#### 7. Personeelsbeleid :

De gemeente Zeevang heeft in 2006 gekozen voor het directiemodel met coördinatoren, waarbij de verantwoordelijkheden ook budgettair, laag in de organisatie liggen. Het management is destijds teruggebracht van drie sectorhoofden en een gemeentesecretaris naar twee directeuren en drie (procesmatige) coördinatoren. Een vermindering in het aantal managers dus.

De coördinatoren zijn vaak starters op de arbeidsmarkt of in het coördineren/leidinggeven. Daardoor is coaching en aansturing van belang. Ook ambtenaren moeten leren omgaan met de veranderingen en goed ingewerkt worden op de besturingsfilosofie. Gezien de arbeidsmarkt, het loongebouw en daarmee de arbeidsvoorwaarden is het moeilijk om passende sollicitanten te werven.

De werkdruk voor het management is de afgelopen jaren mede als gevolg van de genoemde ontwikkelingen zeer groot geweest, waardoor het management heeft besloten externe coaching hierop in te huren.

Als gevolg van de kwetsbaarheid, de werkdruk en de specialistische werkzaamheden wordt regelmatig gebruik gemaakt van inhuur. De aansturing van externen kost echter tijd van het management en voor hun opdracht hebben zij de input nodig van de ambtenaren. Die hebben daar vervolgens geen tijd voor en het project vertraagt (voorbeelden: bestemmingsplannen, structuurvisie, jeugdbeleid, KCC).

Het beleid van de gemeente Zeevang is erop gericht medewerkers loopbaanperspectief te bieden. Daardoor wordt relatief gezien veel opleidingsbudget gereserveerd. De eerste jaren na de reorganisatie in 2006 ging dat wel goed. Er werd hard gewerkt aan de kwaliteitsverbetering van de organisatie. Momenteel hebben de ambtenaren onvoldoende tijd en ruimte om afdoende opleidingen te volgen.

#### 8. TDBZ :

Reeds bij het raadsbesluit in 2008 om te komen tot fusie, erkende de raad het feit dat de TDBZ een uitvoerende organisatie is, bestaande uit zeer gemotiveerde medewerkers, maar waarvan ook duidelijk is dat zij niet in staat zijn goede beleidsmatige adviezen te geven en meerjarenonderhoudsprogramma's op te stellen.

Dit laatste is dan ook de reden dat dit eenmalig uitbesteed is, maar gezien bovenstaande ook telkens weer door externen zal moeten worden geactualiseerd.

Daarnaast is het, gezien de samenwerking tussen Beemster en Purmerend, maar zeer de vraag hoe lang de TDBZ in de huidige vorm zal/kan blijven bestaan.

#### Resumerend

Hiervoor is in vogelvlucht en zeker niet uitputtend, geschetst waar onze ambtelijke organisatie in de dagelijkse praktijk zoal tegenaan loopt. Het management is het op dit moment om het even of Zeevang kiest voor een bestuurlijke fusie of voor (verdergaande) samenwerking met (een) andere gemeente(n).

Als er op korte termijn maar duidelijkheid ontstaat over welke richting het bestuur uit wil, opdat Zeevang gericht sturing kan geven en hierop kan inspelen bij alle nieuwe ontwikkelingen en beslissingen.

Zeevang/MT - Oosthuizen 26 juli 2011.

