Onderzoek Bestuurskracht

Gemeente Doesburg

Colofon

Datum
15 oktober 2024

Opdrachtgever
Werkgroep Bestuurskracht gemeente Doesburg

Onderzoekers
Evert Wolters
Hadassa Koopmans
Jochem Hoogenboom
Eva van Malsen
Job van Meijeren
Ruben Riemens
Julia de Langen

Inhoudsopgave

Inleiding **4**

1. Identiteit, nabijheid en bestendigheid bestuur **9**
1.1. Bevindingen 9
1.2. Krachten en kwetsbaarheden 16
1.3. Aandachtspunten voor scenario's 17

2. Gemeentelijke dienstverlening **18**
2.1. Bevindingen 18
2.2. Krachten en kwetsbaarheden 24
2.3. Aandachtspunten voor scenario's 25

3. Voorzieningen, wonen en oriëntatie **27**
3.1. Bevindingen 27
3.2. Krachten en kwetsbaarheden 34
3.3. Aandachtspunten voor scenario's 35

4. Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken **37**
4.1. Bevindingen 37
4.2. Krachten en kwetsbaarheden 41
4.3. Aandachtspunten voor scenario's 42

5. Economie, toerisme en cultuur **43**
5.1. Bevindingen 43
5.2. Krachten en kwetsbaarheden 49
5.3. Aandachtspunten voor scenario's 50

6. Regionale samenwerking, (boven)regionale opgaven **51**
6.1. Bevindingen 51
6.2. Krachten en kwetsbaarheden 56
6.3. Aandachtspunten voor scenario's 57

7. Financiën **58**
7.1. Bevindingen 58
7.2. Krachten en kwetsbaarheden 62
7.3. Aandachtspunten voor scenario's 63

8. Analyse van de bestuurskracht van Doesburg **64**
8.1. Algemeen beeld: Doesburg is een gemeente die watertrappelt 64
8.2. Visie en strategie 65
8.3. Intern samenspel 65
8.4. Sturing en verantwoording 66
8.5. Financiële positie en risicobeheer 67
8.6. Bedrijfsvoering 67
8.7. Dienstverlening 68
8.8. Extern samenspel 68

Bijlagen **69**

Inleiding

Aanleiding

Doesburg: een Hanzestad genesteld aan de IJssel die historie ademt. Maar ook een stad die kwetsbaarheden kent. Doesburg benoemt dat in het coalitieakkoord 2022-2026: 'De ambtelijk organisatie is kwetsbaar, de maatschappelijke vraagstukken worden steeds complexer, de dienstverlening aan inwoners en bedrijven is onder andere door de digitalisering en privacywetgeving fors in beweging en op een aantal aandachtsvelden/uitvoeringstaken is de kwetsbaarheid toegenomen.' Daarbij benoemt de coalitie dat de meerjarenbegroting moeilijk sluitend te krijgen is en het huidige voorzieningenniveau onder druk staat.

De afgelopen jaren zijn er diverse trajecten geweest met als doel tot een toekomstvisie te komen en te kijken welke organisatievorm of welk scenario het beste bij Doesburg past. Het laatste onderzoek heeft TwynstraGudde uitgevoerd: zij hebben verkend of het gastheermodel de kwetsbaarheden in Doesburg kan verminderen. TwynstraGudde en het college concluderen dat dat niet zo is. Wat moet de toekomst van Doesburg dan wel worden? De gemeenteraad hecht waarde aan volledigheid en zorgvuldigheid en heeft daarom op 21 december 2023 unaniem een amendement aangenomen met als strekking om eerst een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren voordat er een definitieve toekomstkeuze gemaakt wordt.

Vooruitlopend op dit onderzoek heeft de raad op 29 mei 2024 zich in meerderheid uitgesproken voor bestuurlijke schaalvergroting als stip op de horizon. De gemeenteraad gaf het college hier de opdracht om te verkennen welke mogelijke partners er voor bestuurlijke schaalvergroting zijn. Het college stelde dit voor omdat 'het de situatie te nijpend, precair en nu al financieel onhoudbaar vindt' en concludeerde dat 'bestuurlijke schaalvergroting de enige optie is voor Doesburg'. De gemeenteraad stelde echter in een unaniem aangenomen amendement dat het de onderbouwing voor deze conclusie (nog) mager vond en hield middels dit amendement de deur open voor andere vormen van samenwerking.

Dit onderzoek kijkt met een open blik naar de toekomst van de gemeente Doesburg. Met dit bestuurskrachtonderzoek neemt de raad de regie in handen om een eigenstandige keuze te maken voor de toekomst. De gemeenteraad was actief betrokken bij de totstandkoming van de onderzoeksmethodiek door het vaststellen van een eigen meetlat 'bestuurskracht' voor dit onderzoek. Op basis van deze meetlat kan de raad in gesprek over de drie toekomstscenario's die in dit onderzoek worden belicht. Op verzoek van de raad hebben inwoners van Doesburg de kans gekregen om hun visie mee te geven over de toekomst van Doesburg. Zo kan het gemeentebestuur in gesprek met de samenleving de toekomst van Doesburg gaan vormgeven.

Doelstelling en hoofdvraag

De opdracht voor dit onderzoek is de bestuurskracht van de gemeente Doesburg in kaart te brengen en daarmee de raad in staat te stellen een keuze te maken over de toekomst. De doelstelling van het onderzoek is als volgt gespecificeerd:

De bestuurskracht van Doesburg in kaart brengen. Breed, actueel en toekomstgericht:

- **Breed:** niet op enkele deelaspecten, maar de bestuurskracht van het integraal opereren van de gemeente (inclusief het inwonersperspectief).
- **Actueel:** voortbordurend op informatie die er al ligt, maar waar nodig aangevuld en geactualiseerd.
- **Toekomstgericht:** behulpzaam voor een concrete scenariokeuze die de gemeenteraad in de toekomst eigenstandig heeft te maken.

> In welke mate slaagt de gemeente Doesburg erin om in samenwerking met partners de opgaven (uitdagingen, wettelijke taken, doelen) te realiseren die voor de samenleving van Doesburg (inwoners, verenigingen, bedrijven) van belang zijn?

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een bestuurlijke meetlat die de gemeenteraad van Doesburg in overleg met de onderzoekers heeft samengesteld. De opgaven uit de meetlat worden bezien vanuit drie perspectieven: dat van de inwoner, bestuur en uitvoering. Daarbij wordt ook steeds gekeken naar de technisch-bestuurskundige kant van bestuurskracht. Dit alles vormt het analysekader voor dit bestuurskrachtonderzoek. De meetlat en de technisch-bestuurskundige elementen van bestuurskracht lichten we hieronder verder toe.

Meetlat bestuurskrachtonderzoek Doesburg

Op 3 juli 2024 heeft de gemeenteraad in een eerste werksessie met de onderzoekers een concept meetlat voor het bestuurskrachtonderzoek besproken. Deze is vervolgens op maandag 8 juli door de werkgroep vastgesteld. In de bijlagen is de meetlat integraal opgenomen. Hieronder volgt een samenvatting.

#	Item	Wat brengt het in beeld?
1.	Identiteit, nabijheid en bestendigheid bestuur	De waardering van de karakteristieke kenmerken van Doesburg door inwoners en het belang dat wordt gehecht aan nabij bestuur. Meerwaarde van het lokale bestuur vanuit nabijheid (zichtbaar en vindbaar) en bestendigheid (kwaliteit en toekomst).
2.	Gemeentelijke dienstverlening	Niveau van dienstverlening en tevredenheid van inwoners. Toegang standaard dienstverlening (bv. paspoorten) en specifieke dienstverlening (bv. subsidies en vergunningen). Doelrealisatie en toekomstbestendigheid.
3.	Voorzieningen, wonen en oriëntatie	Gebruik van voorzieningen en oriëntatie. Kansen en kwetsbaarheden van belangrijkste lokale voorzieningen en wonen in beeld. Belangrijke aspecten: rol van voorziening in samenleving, mate van gebruik en waardering, toekomstbestendigheid (geld, vrijwilligers, etc.)
4.	Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken	De sociale opgave van Doesburg, met speciaal oog voor de demografische kenmerken van Doesburg, en de kansen en kwetsbaarheden hierin.
5.	Economie, toerisme en cultuur	De veerkracht van Doesburg als gekeken wordt naar economie, toerisme, cultuur en de (aantrekkings)kracht van de historische binnenstad.

6.	Regionale samenwerking, (boven)regionale opgaven	De wijze waarop Doesburg opereert in de regionale samenwerkingen. De verschillende tafels in beeld, inzet en effectiviteit van bestuur en organisatie hierin, met speciale aandacht voor energietransitie en klimaatadaptatie.
7.	Financiën	De financiële opgave en ontwikkeling van Doesburg. Grip op keuzemogelijkheden om hierin te sturen. Gevolgen voor de samenleving. Opvattingen van inwoners over keuzes en consequenties. Financiële beheersing.

In dit rapport zijn de bevindingen per item van de meetlat uitgewerkt.

Bestuurskrachtperspectief

De opdracht van de gemeenteraad van Doesburg is ook om vanuit bestuurskrachtperspectief het vraagstuk te bezien. Dit kader is samengesteld op basis van de hierover bekende wetenschappelijke literatuur en de praktijkervaring die Necker heeft vanuit eerder bestuurskrachtonderzoek. Het analysekader met het bestuurskrachtperspectief bevat zeven kwaliteiten van een bestuurskrachtige gemeente. Deze zijn als volgt:

#	Kwaliteiten	Waar kijken we naar?
1.	Visie en strategie	De gemeente heeft een helder, participatief beeld van de opgaven voor de langjarige toekomst, wat als spiegel dient voor de korte termijn. Deze opgaven zijn bekend bij de sleutelspelers en vertaald in programma's en plannen met tijd, geld en instrumenten.
2.	Intern samenspel	Er is evenwicht in de continuïteit van politiek en bestuur vanuit collectiviteit en goed ambtelijk-politiek-bestuurlijk samenspel. Er is respect voor elkaars rol vanuit een duale praktijk. De kaderstellende en controlerende rol wordt actief vormgegeven.
3.	Sturing en verantwoording	De toekomstvisie en politiek-bestuurlijke afspraken worden vertaald en uitgevoerd in plannen en activiteiten. De P&C-cyclus is hierbij het belangrijkste sturingsinstrument. Er is de mogelijkheid tot bijsturing.
4.	Financiële positie en risicobeheer	Het risicomanagement in de gemeente is geborgd zowel bestuurlijk als ambtelijk. Bij raadsbesluiten zijn risico's in beeld. Er wordt gestuurd op de financiële positie van de gemeente en de bijbehorende normen. Baten en lasten zijn deugdelijk onderbouwd. Structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.
5.	Bedrijfsvoering	Er is een bedrijfsvoeringsfilosofie die is vertaald naar plannen, doelen en indicatoren voor de organisatie. Er is een strategisch personeelsbeleid waarop gestuurd wordt. De kwaliteit van ICT draagt bij aan het realiseren van de doelen. Er is een vastgesteld informatiebeleid en de informatieveiligheid is op orde. De medewerkerstevredenheid wordt gevolgd en ontwikkelopgaven voor de organisatie zijn bekend.
6.	Dienstverlening	De gemeente handelt vanuit een visie op dienstverlening die samenhangt met de opgaven van de gemeente en de visie op gemeente-samenleving. Er zijn bewuste keuzes gemaakt in de wijze van dienstverlening. De gemeente volgt structureel de tevredenheid van inwoners en bedrijven en verbetert actief.
7.	Extern samenspel	De gemeente hanteert een beleidskader voor samenwerking in de regio en samenwerkingsverbanden. Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zijn onderwerp van aandacht en sturing. Er is een rolverdeling tussen raad, college en organisatie afgesproken vanuit regie en beïnvloeding. De gemeente voert een actief samenspel met spelers in de samenleving. Het college en strategisch adviseurs hebben inzicht in het krachtenveld en beheren actief relaties met strategische partners.

Bij elke opgave van de meetlat wordt dit perspectief betrokken en in hoofdstuk x zullen we hier ook uitgebreider bij stil staan vanuit samenhangend perspectief (volgt na feitenverificatie). Een aantal van deze thema's komt overigens al expliciet naar voren in de Doesburgse meetlat voor dit bestuurskrachtonderzoek en dus in de zeven eerste hoofdstukken.

Verantwoording

De werkzaamheden in het kader van dit onderzoek naar de bestuurskracht van en toekomstscenario's voor Doesburg vonden plaats in de periode juni - oktober 2024. Het onderzoek is begonnen met een startbijeenkomst met de raadswerkgroep 'bestuurskracht' op 22 mei 2024. De raadswerkgroep is tijdens het hele proces betrokken geweest bij het onderzoek.

Het onderzoek bestaat uit drie fases, waarvan door middel van deze rapportage de eerste twee zijn afgerond. Fase 1 bestond uit het ontwikkelen van de meetlat. Om deze meetlat op te stellen zijn documenten geanalyseerd en zijn acht oriënterende gesprekken gevoerd (zie bijlage 1 voor een overzicht van de oriënterende gesprekken). Op deze manier is inzicht verkregen in de context en opgaven van de gemeente Doesburg. De onderzoekers hebben de concept-meetlat eerst op 3 juli 2024 in consultatie gebracht bij de gemeenteraad en vervolgens heeft de gemeenteraad op 8 juli 2024 de meetlat definitief vastgesteld.

Fase 2 bestond uit het onderzoek naar de bestuurskracht aan de hand van de vastgestelde meetlat. Tijdens deze fase is ook de inwonersconsultatie uitgevoerd. Ongeveer 650 inwoners van de gemeente Doesburg hebben via een vragenlijst hun perspectieven te kennen gegeven. De vragenlijst die inwoners konden invullen is opgesteld aan de hand van de meetlat en ook afgestemd in de werkgroep. De rapportage met de uitkomsten en de onderzoeksverantwoording van de inwonersconsultatie is apart verstrekt aan de raad. Verder is een verdiepende documentanalyse uitgevoerd en zijn er 32 gesprekken gevoerd. Een beschrijving van de geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage 2 en een overzicht van de 32 gesprekken is opgenomen in bijlage 1.

Op 9 oktober is de conceptrapportage voorgelegd aan de gemeentesecretaris van Doesburg voor een feitenverificatie. Feitelijke onjuistheden zijn vervolgens gecorrigeerd. Vervolgens is op 15 oktober een definitieve rapportage aangeboden aan de gemeenteraad van Doesburg.

> Ten aanzien van de vraag of Doesburg aan haar wettelijke taken kan voldoen, past de volgende toelichting: wij hebben geen uitputtende lijst van alle wettelijke taken van een gemeente opgesteld om deze lijst vervolgens op een auditmatige wijze te toetsen. Ons onderzoek brengt binnen de elementen van de meetlat de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg in kaart. Bij kwetsbaarheden hebben we doorgevraagd of Doesburg op dit punt aan de wettelijke taken kan voldoen. Dit onderzoek doet dus geen alomvattende uitspraak over de mate waarin Doesburg al haar wettelijke taken kan uitvoeren. Wel hebben we de belangrijkste kwetsbaarheden op dit punt in beeld gebracht. Deze komen terug in de verschillende thema-hoofdstukken en worden in het bestuurskrachthoofdstuk (H8) nog kort samengevat.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat naast deze inleiding uit acht hoofdstukken. De eerste zeven hoofdstukken gaan elk in op één thema van de meetlat. Bij elke thema beschrijven we de belangrijkste bevin-

dingen, gaan we in op de kansen en kwetsbaarheden. Ook zullen we kijken naar de aandachtspunten voor de verschillende scenario's. De bevindingen belichten we vanuit verschillende perspectieven: inwoners, bestuurders en ambtelijke organisatie. Het rapport eindigt met een samenvattende analyse van de bestuurskracht van Doesburg.

In bijlage 1 staat een overzicht van de gevoerde gesprekken. Bijlage 2 beschrijft de geraadpleegde documenten. In bijlage 3 staat de door de raad vastgestelde meetlat bestuurskracht voor de gemeente Doesburg. In bijlage 4 staat het analysekader voor bestuurskracht, zoals gebruikt in hoofdstuk 8. Bijlage 5 geeft een overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden van de gemeente Doesburg. De rapportage van de inwonersconsultatie is apart aan de raad verstrekt.

Vervolg

Dit rapport wordt op 17 oktober besproken in een werkbijeenkomst met de gemeenteraad. Dit is de aanvang van fase 3. Op basis van deze werkbijeenkomst wordt een aanvullende notitie (separate bijlage bij dit rapport) gemaakt met een uitwerking van de drie scenario's die de raad heeft vastgesteld. Het onderzoeksrapport is daarmee compleet en bestuurlijke behandeling kan dan plaatsvinden.

1. Identiteit, nabijheid en bestendigheid bestuur

De gemeenteraad van Doesburg heeft de eerste opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> De waardering van de karakteristieke kenmerken van Doesburg door inwoners en het belang dat wordt gehecht aan nabij bestuur. Meerwaarde van het lokale bestuur vanuit nabijheid (zichtbaar en vindbaar) en bestendigheid (kwaliteit en toekomst).

Om deze opgave in beeld te brengen zijn vier onderzoeksvragen benoemd.

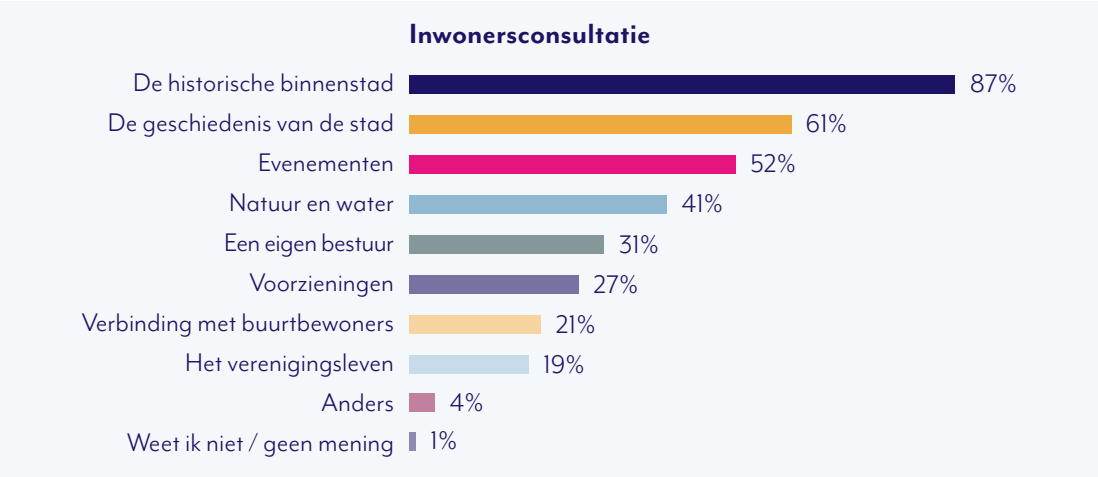
1. Welke elementen (sociaal en fysiek) bepalen volgens inwoners het karakter van de gemeente Doesburg? Wat vinden zij belangrijk om te behouden?
2. Hoe ervaren inwoners het bestuur? In hoeverre ervaren zij nabijheid? Wat zien zij als de voor- en nadelen van de nabijheid van het bestuur? Welke uitdagingen zien ze voor de kwaliteit en toekomst van het bestuur en hoe spelen nabijheid en schaal daarin een rol?
3. Hoe waarderen inwoners de responsiviteit van het bestuur en het vermogen om: 1) inwoners te betrekken bij ontwikkelingen die de gemeente wil initiëren; 2) aan te sluiten bij plannen en ideeën van inwoners.
4. Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden met betrekking tot de bestendigheid en nabijheid van het bestuur in Doesburg (raad en college)? Wat zijn de uitdagingen waar bestuur en politiek voor staan en hoe gaan ze daar – ook qua samenspel – mee om?

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

1.1. Bevindingen

De kenmerkende binnenstad en de historie bepalen het karakter van Doesburg

De historische binnenstad van Doesburg, met kenmerkend aanzicht en een breed aanbod aan winkels en cultuur, heeft tot ver buiten de regio een aantrekkingskracht op bezoekers, dagjesmensen en toeristen. Tegelijkertijd is Doesburg meer dan die markante, historische binnenstad. Van de ruim 11.000 inwoners van de gemeente, wonen er zo'n 2.500 binnen de gracht van de oude stad. Het overgrote merendeel woont dus in andere wijken: Molenveld, De Ooi en Beinum. En ook wonen er natuurlijk mensen in buitengebied. Tegelijkertijd bepalen het stadsaanzicht en de binnenstad voor een belangrijk deel het karakter van de gemeente. Dat geven Doesburgers aan in de inwonersconsultatie:

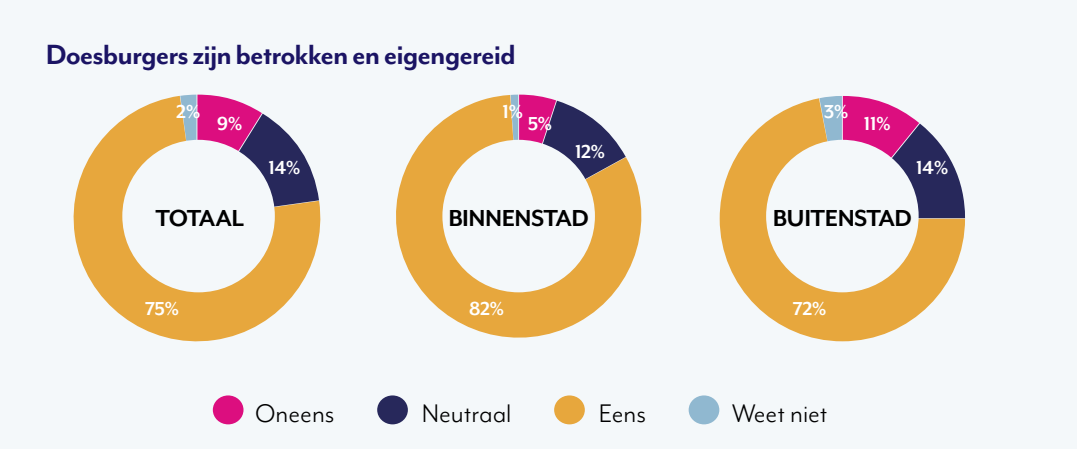


Figuur 1: Weergave antwoorden op de vraag 'wat bepaalt volgens u het karakter van Doesburg?' (meerdere antwoorden mogelijk)

Doesburgers zijn betrokken en eigengereid

Gevraagd naar het karakter van de inwoners van Doesburg, wijzen geïnterviewden regelmatig op twee kenmerken: betrokkenheid en eigengereidheid.

In de gesprekken die we gevoerd hebben, geven mensen regelmatig aan dat het met de betrokkenheid op elkaar goed zit in Doesburg. De betrokkenheid blijkt niet alleen uit de gesprekken, maar zien we ook op twee manieren terugkomen in de inwonersconsultatie. Allereerst hebben veel Doesburgers goed contact met hun buurtbewoners:



Figuur 2: Weergave antwoord op de vraag 'ik heb goed contact met mijn buurtbewoners'

Opvallend is wel dat inwoners van de binnenstad positiever zijn over het contact met de buurtbewoners dan Doesburgers die in andere wijken wonen. Dit percentage (82%) is dan ook hoog te noemen. In dit hoofdstuk zien we een dergelijk verschil tussen 'binnenstad' en 'buitenstad' nog een aantal keren terugkomen. De tweede manier waarop we betrokkenheid zien terugkomen, is in het lidmaatschap van of het zijn van vrijwilliger bij een vereniging. Dat is een indicatie van betrokkenheid op de lokale samenleving. In de inwonersconsultatie geeft ongeveer de helft van de respondenten aan lid te zijn van een vereniging in Doesburg of er vrijwilliger te zijn. Dat zijn meestal sport- of culturele verenigingen. Een kanttekening die we op basis van de gevoerde gesprekken maken, is dat deze betrokkenheid zich vooral op de eigen omgeving van inwoners lijkt te richten. Het beeld is niet dat inwoners uit wijken waar het gemiddelde inkomen hoger ligt, op grote schaal helpen in wijken en buurten waar relatief veel mensen in een meer kwetsbare sociaaleconomische positie wonen.

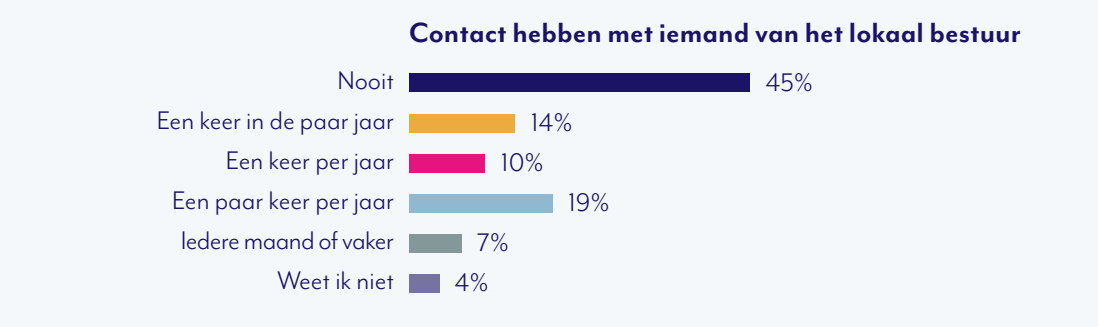
Het tweede kenmerk dat de Doesburgers volgens geïnterviewden typeert, is hun eigengereidheid. Dat heeft deels te maken met trots: inwoners zijn trots op de (binnen)stad en de aantrekkingskracht hiervan (zie ook figuur 1). Tegelijkertijd is men verwelkomend in de richting van bezoekers en vindt men het over het algemeen prima dat mensen van buiten Doesburg meegenieten van wat de stad te bieden heeft (zie hoofdstuk 5). In interviews hebben we de term 'op z'n Doesburgs' een aantal keren horen vallen. Wat hiermee precies wordt bedoeld, is natuurlijk een kwestie van interpretatie. De afdronk van de onderzoekers is dat mensen willen onderstrepen dat Doesburg uniek is als stadje in de verder relatief landelijke omgeving, zowel richting de Achterhoek als andere plaatsen 'aan de overzijde van de IJssel'.

Nabijheid van bestuur wordt verschillend ervaren

Als we kijken naar de nabijheid van het gemeentebestuur, blijkt dat deze verschillend ervaren wordt. Zowel raads- als collegeleden geven als voorbeelden van de nabijheid van bestuur dat zij in hun dagelijks leven worden aangesproken door inwoners en soms zelfs bij hun woning zijn benaderd door inwoners die graag iets ter sprake wilden brengen. Een groot deel van de raad geeft aan nabijheid tot inwoners van de gemeente belangrijk te vinden: zo weten ze wat er speelt in Doesburg. Een aantal raads- en collegeleden benoemt hier ook een keerzijde bij, namelijk het risico op cliëntelisme en ook 'micromanagen'.

We hebben inwoners gevraagd naar hun beeld van de nabijheid van raadsleden. Op de stellingen dat raadsleden weten wat er leeft in Doesburg, doen wat het beste is voor Doesburg, beslissingen nemen die nodig zijn voor Doesburg en ideeën hebben over de toekomst van Doesburg, zien we dat een grote groep respondenten 'neutraal' antwoordt (28-37 procent) en de antwoorden aan de positieve en negatieve kant van neutraal ongeveer gelijk verdeeld zijn. Wel opvallend is de negatievere tendens bij het antwoord op de stelling 'de raadsleden van Doesburg zijn er voor álle inwoners'. 26% antwoordt neutraal, 42% oneens of helemaal oneens en 17% eens of helemaal eens. Van deze laatste stelling hebben we de antwoorden van bewoners van de binnenstad en 'buitenstad' uitgesplitst. We zien dan dat de teneur onder inwoners van de buitenstad nog iets negatiever is. We hebben dezelfde stellingen aan inwoners voorgelegd over de wethouders en burgemeester van Doesburg. De antwoorden van respondenten hierop zijn vergelijkbaar met de stellingen over raadsleden. Ook hier is er een uitschieter naar de negatieve kant bij de stelling 'de wethouders en burgemeester van Doesburg zijn er voor álle inwoners'.

Als we kijken hoe vaak inwoners contact hebben met iemand van het lokaal bestuur, zien we de volgende resultaten:

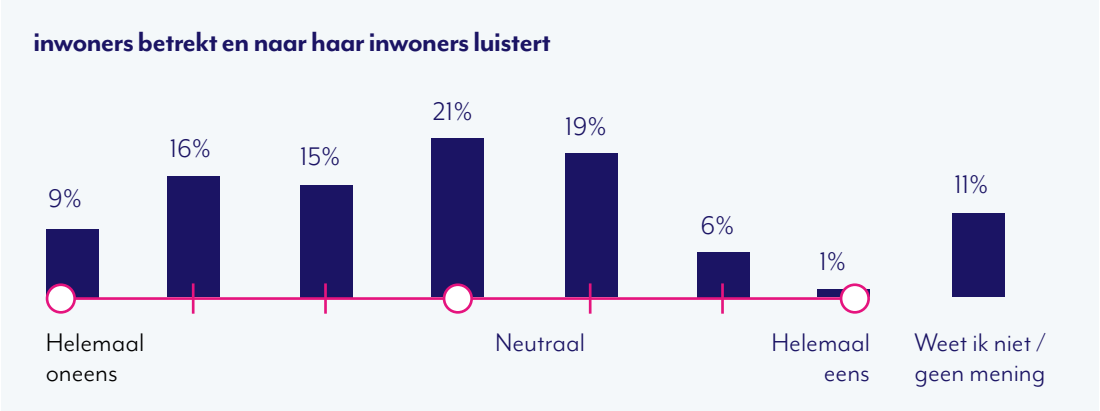


Figuur 3: Weergave antwoord op de vraag 'hoe vaak heeft u contact met iemand van het lokaal bestuur (raadsleden, wethouder of burgemeester)?

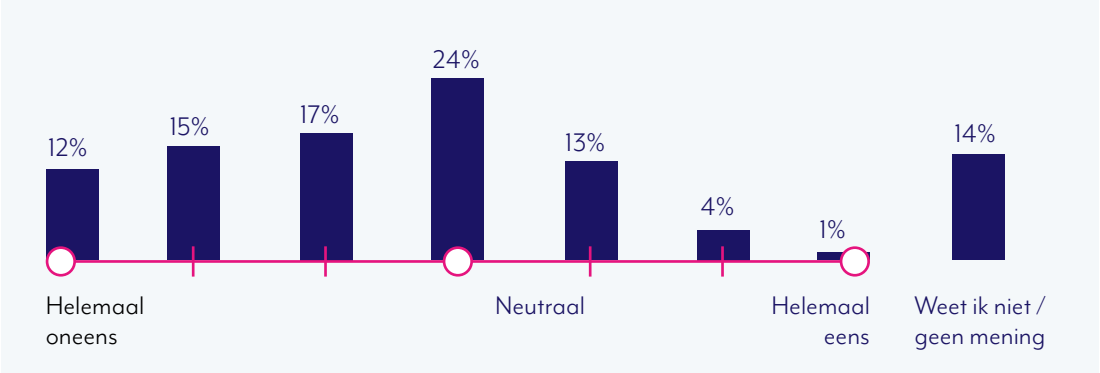
Op basis van deze antwoorden schatten we in dat de inwoners die de raads- en collegeleden veel zien en benaderen, niet bepaald een dwarsdoorsnede vormen van de inwoners van Doesburg. Een groot deel van de inwoners staat op een zekere afstand tot de lokale democratie. De bovengenoemde antwoorden laten ook zien dat inwoners zich slechts deels gerepresenteerd voelen en niet altijd vinden dat het gemeentebestuur zich bezighoudt met zaken die zij belangrijk vinden. Dit beeld zien we in vergelijkbaar onderzoek (bijvoorbeeld Haarlemmermeer: vertrouwen in de lokale democratie). We zien dan een versterkend effect: inwoners die zich niet

gerepresenteerd voelen, hebben weinig/geen contact met volksvertegenwoordigers en bestuurders, waardoor zij hen niet kunnen voeden met de zaken die hen bezighouden. Terwijl inwoners die zich goed gerepresenteerd voelen en de weg naar het stadhuis goed weten te vinden, hun problemen uitstekend onder de aandacht weten te brengen.

Als we kijken naar de nabijheid van de gemeente als geheel, vallen een aantal zaken op. Een manier om naar de nabijheid van de gemeente te kijken, is naar de mate waarin inwoners vinden dat de gemeente inwoners betrekt bij haar plannen en luistert naar plannen en ideeën. Een gemeente die haar inwoners betrekt en naar haar inwoners luistert, draagt bij aan de nabijheid van een gemeente. De resultaten uit de inwonersconsultatie laten het volgende zien:



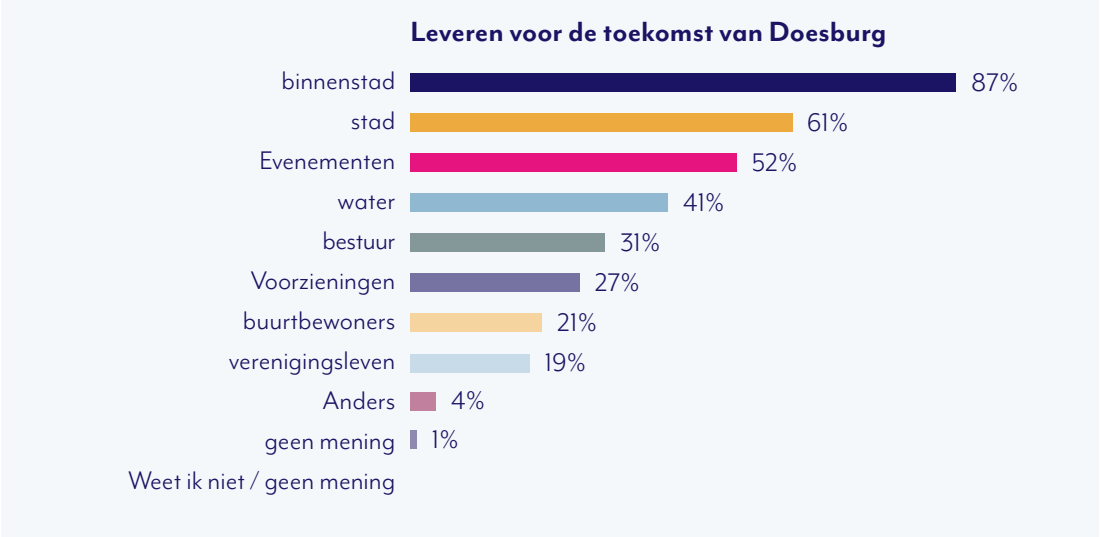
Figuur 4: Weergave antwoord op de vraag 'wat vindt u? De gemeente betrekt inwoners bij haar plannen'.



Figuur 5: Weergave antwoord op de stelling 'de gemeente luistert naar ideeën en plannen van inwoners en ondernemers'.

We zien bij de antwoorden op deze twee vragen dat de antwoorden naar neutraal en de negatieve kant van neutraal overhellen (wat we overigens in meer onderzoeken aantreffen). Inwoners vinden dus dat de gemeente hen meer en beter zou kunnen betrekken en beter zou kunnen luisteren naar plannen en ideeën van inwoners en ondernemers. Contact is natuurlijk wel altijd tweerichtingsverkeer. Daarom is het goed ook te kijken naar de bereidheid van inwoners om een

bijdrage te leveren voor de toekomst van Doesburg. Daarbij zien we dat een flink percentage inwoners een bijdrage wil leveren:



Figuur 6: Weergave antwoord op de vraag 'Hoe wilt u graag een bijdrage leveren voor de toekomst van Doesburg?'

Je kunt zeggen dat er een mismatch is tussen aanbod en vraag: de gemeente komt bij het maken van plannen minder naar de inwoners toe dan ze zouden wensen. Tegelijkertijd zit hier ook potentie. Inwoners van Doesburg willen meedoen en als de gemeente hierop weet aan te sluiten, kan de kracht van de samenleving worden benut om plannen waar te maken.

De staat van de ambtelijke organisatie van Doesburg is al lange tijd zorgelijk, en richting toekomst kritiek

Een onderwerp dat speciale aandacht verdient als het gaat om de bestendigheid van het bestuur van Doesburg, is de ambtelijke organisatie. Uit gesprekken met zowel betrokkenen in het gemeentehuis als externen komt een fragiel beeld naar voren. In de notitie 'Ruimte voor ontwikkeling' uit 2016 staat genoteerd: "wat misschien nog wel het meest kritisch is, is de kracht en kunde van de ambtelijke organisatie. Als bestuurder word ik dagelijks geconfronteerd met de bestuurlijke en beleidsmatig complexiteit anno 2016 (...) Hoe langer er gewacht wordt met het ontwikkelen van de organisatie, des te meer problemen er zullen ontstaan in personele zin en/of tekortkomingen in beleid en slagkracht". Als we ongeveer acht jaar vooruitgaan in de tijd, is er een notitie waarin het Doesburgse college van B&W de actuele stand van zaken schetst: "Wat betreft het college is de balans tussen taken, middelen, menskracht en gewenste dienstverlening aan en resultaten voor onze inwoners volledig zoek". Dit schrijft het college mede op basis van een brief van de ondernemingsraad waarin deze hartenkreet staat opgeschreven: "Wij adviseren u daarom, mede op grond van de financiële positie van de gemeente, bij de gemeenteraad in te brengen dat de medewerkers willen weten waar zij aan toe zijn. Achter het ambtelijk apparaat staan ook gezinnen die zich zorgen maken over de toekomst". Overigens beschouwen de onderzoekers de stevigheid van de oproep van het college aan de raad, inclusief de brief van de OR, als uitzonderlijk in de Nederlandse gemeentelijke praktijk.

Het beeld van een zeer kwetsbare ambtelijke organisatie werd onder andere in 2020 opgeschreven door onderzoeksbureau Berenschot: "Mede door de regelmatige wisselingen in het

ambtenarenapparaat, de beperkte omvang van de organisatie en de ingewikkeldheid om (jong) talent langdurig te binden, wordt de kwaliteit van de ambtelijke organisatie als wisselvallig en niet altijd even deskundig en specialistisch ervaren." Ook TwynstraGudde concludeerde in 2023 dat het knelt in de ambtelijke organisatie: "Op verschillende niveaus wordt aangegeven dat de uitvoering van het collegeprogramma niet meer lukt en ook behoeften vanuit de gemeenteraad niet adequaat meer worden uitgevoerd." Daarbij worden ook taken genoemd waarbij de basisdienstverlening niet meer geleverd wordt of niet meer aan wettelijke eisen wordt voldaan, onder andere de interne controle, omgevingswet en re-integratie bij werk en inkomen (zie voor de samenvatting van wettelijke taken/vereisten waarop kwetsbaarheden en tekortkomingen zijn, hoofdstuk 8).

Van de door ons onderzochte beleidsterreinen is er géén waarop formatieve krapte niet speelt. Veelal is de bezetting op een functie kleiner dan 1 fte en meestal is er, als er een gat valt, niet iemand die de functie kan overnemen. Doorgroeimogelijkheden zijn er binnen de organisatie niet en veel medewerkers zoeken het na enkele jaren weer elders. Dit zorgt ervoor dat er bijna geen institutioneel geheugen is op de lopende dossiers. Landelijke ontwikkelingen zoals krapte op de arbeidsmarkt en bezuinigingen op gemeentelijke budgetten, zijn een katalysator voor dit probleem. Daarnaast wordt de onvoorspelbaarheid van raad en college als problematisch ervaren door ambtenaren.

Een positief punt dat vaak is benoemd, is de betrokkenheid bij Doesburg die doorgaans wordt ervaren. Ambtenaren zijn bereid zich in te zetten en zetten vaak een stap extra. Dit wordt ook door samenwerkingspartners van de gemeente teruggegeven als opvallend in positieve zin. Tegelijkertijd komt het beeld op van 'gaten dichtlopen', meer dan dat deze betrokkenheid en de daaruit voortvloeiende werkethos een structurele oplossing zou zijn voor de capaciteitsproblemen.

Raad en college van B&W zijn door diverse factoren niet goed in positie en spelen hun rol in het democratische systeem niet optimaal

Ook in gesprekken met zowel leden van de gemeenteraad als het college van B&W valt als eerste de betrokkenheid bij Doesburg op. Deels past dat bij mensen die ervoor hebben gekozen om (een deel van) hun tijd te besteden aan het reilen en zeilen in Doesburg, maar ook in vergelijking met het lokaal bestuur in andere plaatsen viel dit de onderzoekers op.

Als we vervolgens wat meer op het politiek-bestuurlijke samenspel van Doesburg inzoomen, zien we een gemeenteraad die zich ook in die betrokkenheid kan verliezen. In een groepsinterview gaven raadsleden en vertegenwoordigers van politieke partijen aan dat inwoners die zich roeren op een bepaald issue, zeer serieus worden genomen door de raad en dat deze stemmen direct worden vertolkt in de raadszaal. Dit kan ervoor zorgen dat het in de raad niet altijd over de hoofdlijnen van het beleid gaat, iets wat wel past bij zijn kaderstellende rol. Het kan ook zorgen voor onvoorspelbaarheid: de raad stelt kaders, het college doet voorstellen die in de kaders passen, maar de raad wil vervolgens toch iets anders vanwege bijvoorbeeld inwoners die zich roeren. Wat betreft het debat in de gemeenteraad, geven raadsleden aan dat dit doorgaans respectvol en in goede sfeer verloopt. Wel is een vraag of de beraadslaging op de inhoud wel scherp genoeg wordt gevoerd, of de verschillende perspectieven goed in beeld komen om een goede afweging te kunnen maken.

Het college van B&W heeft te maken met een organisatie die onder druk staat en niet altijd in staat is te leveren (zie ook het blokje 'ambtelijke organisatie' hierboven). Zowel college- als

raadsleden uiten zorgen over de beschikbaarheid en kwaliteit van informatie. In gesprekken komt het beeld naar voren van bestuurders die gaten dichtlopen. Vanuit de eerdergenoemde betrokkenheid is dat verklaarbaar en zelfs ook wel te prijzen, maar het is geen duurzame oplossing. Ook wordt het succes (of falen) erg afhankelijk van de inzet, kennis en kunde van individuele bestuurders en vervaagt de grens tussen managen (een verantwoordelijkheid van de organisatie zelf) en besturen (de eigenlijke verantwoordelijkheid van het college). Uit de diverse gesprekken komt het beeld naar voren van bestuurders die sterk individueel handelen en die de potentie die in teamsamenwerking van het college van B&W zit, niet geheel benutten.

Op de plek waar dit alles moet samenkomen, het samenspel tussen gemeenteraad en college, leiden bovenstaande punten ertoe dat de raad moeite heeft de juiste informatie via het college 'los te krijgen' en zich ook niet altijd meegenomen voelt in de inhoudelijke richting die het college voorstelt. In plaats van het goede gesprek op de inhoud te voeren, krijgt het raadsgesprek dan (overigens ook door ervaren acute financiële noodzaak) een door de actualiteit en/of incident gedreven karakter. Dit leidt tot een onvoorspelbaarheid die het voor het college ook lastig maakt om 'de nek uit te steken', bijvoorbeeld door vooraf al enige kleur te bekennen om het gesprek in de raad richting te geven. Zodoende functioneert het samenspel tussen raad en college niet optimaal.

Rekrutering volksvertegenwoordigers is vrij constant

Een van de indicatoren voor de bestendigheid van het gemeentebestuur is de beschikbaarheid van kandidaten voor politieke functies. Op basis van de kandidatenlijsten van de politieke partijen die in Doesburg actief zijn in de gemeenteraad, hebben we de ontwikkeling van het aantal kandidaten sinds 2014 in kaart gebracht:

Partij	2014	2018	2022
Stadspartij Doesburg	17	23	24
SP	11	11	10
VVD	11	10	14
CDA	13	13	12
PvdA	19	22	15
GroenLinks	9		
D66	10	10	9
Totaal	**90**	**89**	**84**

Figuur 7: Aantal kandidaten voor de gemeenteraad van Doesburg (Bron: Kandidatenlijsten 2014, 2018 en 2022)

We zien een gemiddelde lichte afname van het aantal kandidaten. Deze afname laat zich vooral verklaren door de sterke daling van het aantal kandidaten op de lijst van PvdA/GroenLinks bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen. Dit omdat de twee lijsten zijn samengevoegd tot één gezamenlijke lijst. We zien bij andere partijen zoals de Stadspartij Doesburg en VVD het aantal kandidaten juist toenemen. Gemiddeld is het een stabiel beeld dat niet accuut zorgwekkend is met betrekking tot de bestendigheid van het bestuur in Doesburg.

1.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **Inwoners geven aan een bijdrage te willen leveren voor de toekomst van Doesburg. Deze potentie kan de gemeente inzetten**. Uit de inwonersconsultatie komt het beeld naar voren dat een fors deel van de inwoners van Doesburg betrokken wil zijn bij ideeën en plannen van en voor de gemeente. Tegelijkertijd geven inwoners aan dat zij de gemeente op dit moment niet als heel responsief ervaren. Hier zit een potentie, namelijk het aansluiten op de wil en kracht van inwoners om mee te doen.
  Tegelijkertijd vraagt dit om slimme, strategische en bestendige inzet van de ambtelijke organisatie. We moeten deze kracht dus in het licht zien van wat we over de kwetsbare staat van de ambtelijke organisatie schrijven.
- **In gesprekken met raads- en collegeleden geven zij blijk van een grote betrokkenheid bij Doesburg.** Intrinsieke betrokkenheid bij het werk dat je doet, leidt tot betere resultaten. Tegelijkertijd is het zeker niet de oplossing voor alles. Zowel in de gesprekken die wij hebben gevoerd, als in rapporten naar aanleiding van eerder onderzoek, valt de betrokkenheid van velen in en rond het stadskantoor en stadhuis op. Medewerkers, politici en bestuurders zijn bereid een stap extra te zetten in het belang van Doesburg. Maar hier zit een grens aan. En het al te veel leunen op deze betrokkenheid leidt tot een beeld van 'pleisters plakken' en/of 'gaten dichtlopen' in plaats van structurele oplossingen voor langlopende capaciteitsproblemen.

Kwetsbaarheden

- **Uit de inwonersconsultatie blijkt dat een flink deel van de inwoners van Doesburg zich niet gerepresenteerd voelt door het lokaal bestuur. Veel inwoners hebben (bijna) nooit contact met raads- en collegeleden.** Volksvertegenwoordigers en bestuurders hebben zelf het beeld dat zij goed gevonden worden door inwoners. Afgaande op de resultaten van de inwonersconsultatie, blijkt dit echter niet om een representatieve afspiegeling van de Doesburgers te gaan. Veel inwoners staan op afstand van de lokale democratie. Zij hebben niet het gevoel vertegenwoordigd te worden en dat de gemeente niet bezig is met zaken die zij belangrijk vinden. Hierdoor kan het ook zijn dat raad en college zich laten voeden door redelijk eenzijdige signalen uit de samenleving en een deel van de inwoners veel minder goed gehoord wordt.
- **Ondanks de intrinsieke betrokkenheid van veel ambtenaren die voor Doesburg werken, is de staat van de ambtelijke organisatie al lange tijd zorgelijk en kritiek richting de toekomst.** Vele signalen zijn afgegeven en alarmklokken zijn in de afgelopen 10 jaar geluid als het gaat om de capaciteit, kennis en kunde van de ambtelijke organisatie. In het voorjaar heeft het college van B&W, ook geïllustreerd met een brief van de ondernemingsraad, aan de raad aangegeven dat de situatie 'onhoudbaar' is. Er is grote behoefte aan een toekomstperspectief. De langdurige uitzichtloosheid die we in dit hoofdstuk hebben geschetst, trekt een grote wissel op de organisatie.
- **Het samenspel van college en raad functioneert in Doesburg niet optimaal.** Het college kan er in Doesburg niet automatisch van op aan dat door de raad gestelde kaders ook daadwerkelijk de speelruimte bepalen. Afwijkingen die de raad wenst in de invulling/uitvoering van door hem zelf vastgesteld beleid (ingegeven door actuele maatschappelijke reuring, maar ook door ervaren acute financiële noodzaak) leidt tot onvoorspelbaarheid. Dit en beperkte ambtelijke capaciteit maakt het voor het college ingewikkeld om de raad vooraf goed mee te nemen in dossiers, ook omdat als college vooraf 'lijnen uitzetten' als politiek risicovol kan worden ervaren. Daarbij speelt mee dat bestuurders in Doesburg vrij sterk individueel handelen.

1.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

Identiteit:
De binnenstad en historie, evenals betrokkenheid op elkaar blijven bestaan en die maken de identiteit. De gemeentenaam verandert mogelijk.

'Niet zelfstandig meer zijn' zal anderzijds gevoelsmatig een stap zijn voor een deel van de inwoners.

Nabijheid:
Enerzijds is er het risico dat de afstand tussen ambtenaren, college en raad aan de ene kant en inwoners aan de andere kant toeneemt. Daarbij kan het zijn dat inwoners zich nog minder gerepresenteerd voelen.

Anderzijds kan een toename aan afstand (en minder financiële urgentie en een duidelijker rolneming door bestuurders en organisatie) ook leiden tot minder door actualiteit en incidenten gedreven politiek dan nu.

Bestendigheid:
Een nieuwe context (met iets meer armslag) geeft ruimte om te professionaliseren en zo'n nieuwe context biedt daar kansen toe. Ook gevoelsmatig omdat het als 'nieuwe start' kan worden gevoeld.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Identiteit:
Doesburg blijft vooralsnog zelfstandig, dat is voor sommigen een belangrijk punt.

Tegelijkertijd is er het risico dat als er steeds minder kan in de gemeente (vanwege voortzetting financiële en personele problemen) trots op zelfstandigheid als onderdeel van identiteit ook afneemt.

Nabijheid:
Doesburg houdt bestuurlijk 'korte lijntjes', maar ambtelijk worden deze mogelijk wat langer. Sturen op ambtelijke nabijheid kan complex zijn in een situatie dat één organisatie voor meerdere colleges werkt.

Bestendigheid:
Dit scenario focust op een grotere ambtelijke organisatie, maar voor de bestendigheid is het samenspel met en tussen raad en college minstens zo belangrijk. Dit samenspel kan iets lastiger worden wanneer het college als één van de deelnemers aan de ambtelijke samenwerking naar de raad gaat en de raad ervaart dat ze maar deels kan sturen.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

Identiteit:
Geen wijzigingen op de korte termijn, behalve dat er steeds minder kan en de gemeente achteruitboert. Dit kan op de lange termijn wel ten koste gaan van trots op zelfstandigheid als onderdeel van identiteit.

Nabijheid:
Doesburg houdt de 'korte lijntjes', maar boet steeds verder in aan slagkracht om de voordelen van die nabijheid ook daadwerkelijk te kunnen verzilveren.

Bestendigheid:
Deze variant is niet toekomstbestendig. De spelers die het daadwerkelijk moeten doen in voorbereiding en uitvoering (bestuur en organisatie) geven zelf aan dat dit niet houdbaar is. Huidige problematiek blijft intact en zal alleen maar verergeren. Misschien zijn er nog bestuurders te vinden, maar de organisatie zal veel mensen verliezen en steeds verder in de problemen komen.

2. Gemeentelijke dienstverlening

De gemeenteraad van Doesburg heeft de tweede opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> Niveau van dienstverlening en tevredenheid van inwoners. Toegang standaard dienstverlening (bv. paspoorten) en specifieke dienstverlening (bv. subsidies en vergunningen). Doelrealisatie en toekomstbestendigheid.

Om deze opgave in beeld te brengen, zijn een aantal onderzoeksvragen benoemd.

1. *Hoe ervaren inwoners van Doesburg de dienstverlening van de gemeente? Hebben zij voldoende toegang tot begrijpelijke (online) informatie over diensten die de gemeente aanbiedt? Worden zij snel en efficiënt geholpen? En is het voor inwoners duidelijk bij wie en welk loket zij moeten aankloppen voor verschillende typen dienstverlening (standaard of specifiek)?*
2. *Wat zijn de doelen van Doesburg voor de dienstverlening? Zijn die doelen haalbaar? Hoe is de dienstverlening georganiseerd, zowel intern als met externe partners? In welke mate is de ambtelijke organisatie in staat om aan de huidige en toekomstige dienstverleningsvraag te voldoen?*

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

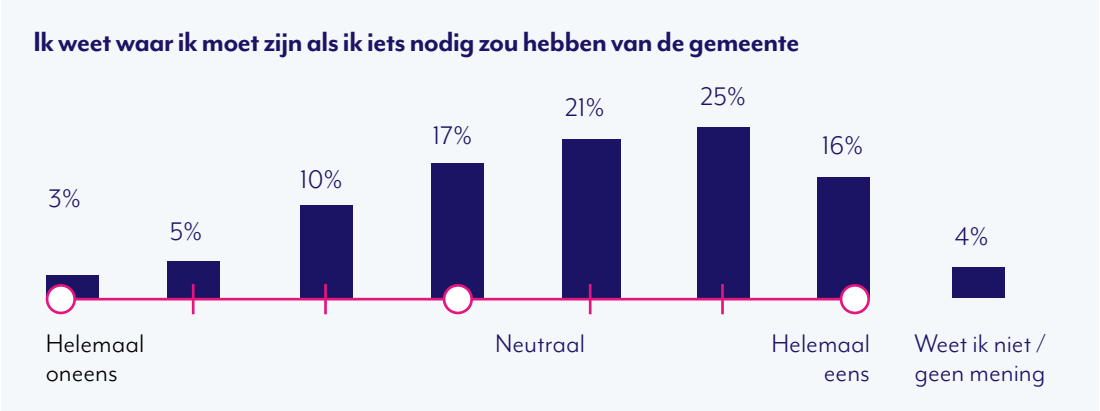
2.1. Bevindingen

Onderstaande bevindingen richten zich op de dienstverlening van de gemeente Doesburg. Met dienstverlening doelen we op die gevallen waarin de gemeente een dienst of product levert aan inwoners en/of bedrijven. Dit ter onderscheiding van andere rollen van de gemeente als handhaver, partner, opdrachtgever, verhuurder, regievoerder. De nadruk ligt bovendien op publieksdienstverlening.

Doesburgers weten de weg naar de gemeentelijke dienstverlening te vinden

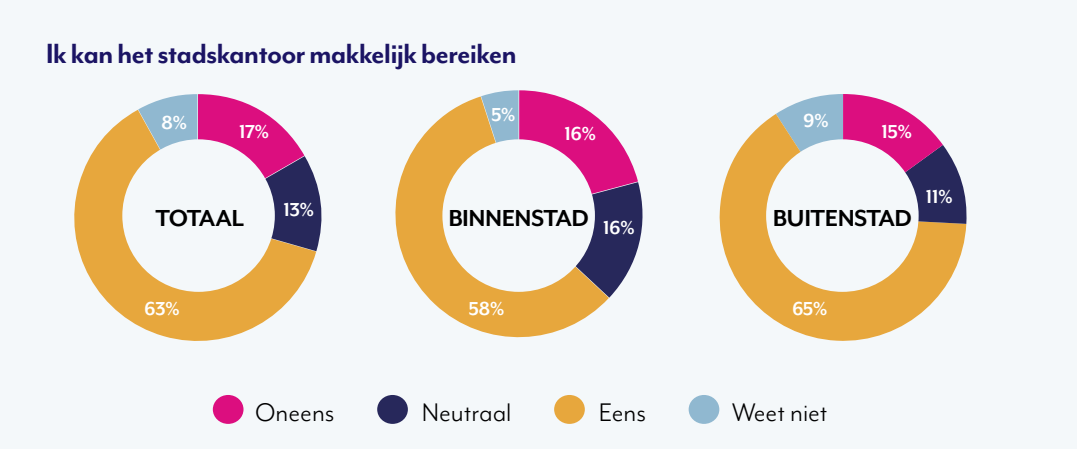
De publieksdienstverlening in Doesburg is op twee plekken geregeld. Voor de meeste zaken kloppen Doesburgers bij de gemeente Doesburg zelf aan. Doesburgers kunnen voor producten en diensten als rijbewijzen, paspoorten, uittreksels en het doorgeven van een verhuizing online of telefonisch een afspraak maken, en vervolgens langskomen op het Stadskantoor aan de Leigraafseweg 8. De telefoonlijn en het Stadskantoor zelf zijn dagelijks open en op maandag kunnen de Doesburgers op afspraak ook 's avonds in het Stadskantoor terecht. Omgevingsvergunningen voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur of milieu, worden geregeld via de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). De gemeente Doesburg heeft geen ODRA-loket op het Stadskantoor, maar verwijst op haar website wel naar het telefoonnummer en het contactformulier via welke inwoners een vraag kunnen stellen aan de ODRA of een afspraak kunnen maken. Hetzelfde geldt voor Circulus, dat de afvalverwerking voor Doesburg doet.

Doesburgers weten de weg naar de gemeentelijke dienstverlening ook te vinden. In de inwonersconsultatie is 62% het eens met de stelling 'Ik weet waar ik moet zijn als ik iets nodig zou hebben van de gemeente'.



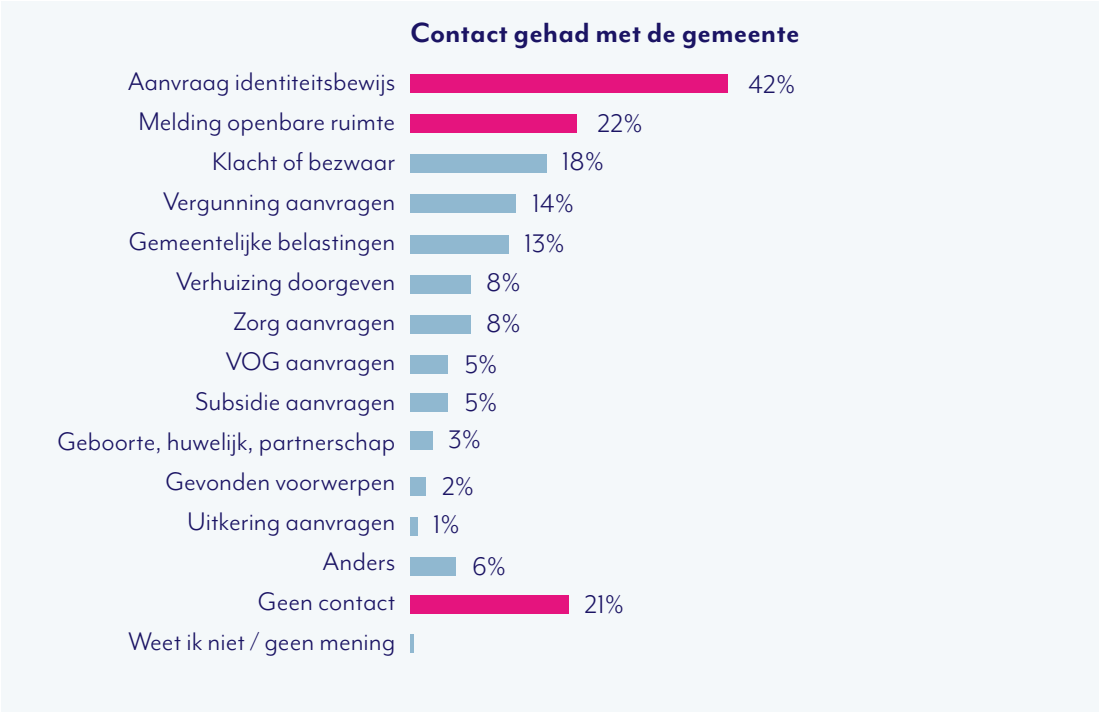
Figuur 8: Weergave antwoord op de stelling 'Ik weet waar ik moet zijn als ik iets nodig zou hebben van de gemeente'.

In interviews noemden gespreksdeelnemers dat de gemeente mogelijk fysiek minder goed bereikbaar is geworden voor Doesburg, door de verhuizing van de gemeentelijke loketten van de binnenstad naar het Stadskantoor aan de Leigraafseweg. Uit de inwonersconsultatie blijkt echter dat de meerderheid van de Doesburgers tevreden is over die fysieke bereikbaarheid: 63% vindt dat hij/zij het Stadskantoor makkelijk kan bereiken. Daar zit wel een verschil in tussen mensen die in de binnenstad wonen en mensen die buiten de binnenstad wonen. Van de binnenstadbewoners vindt 58% dat ze het Stadskantoor makkelijk kunnen bereiken, van de bewoners uit andere delen van de stad vindt 65% dat ze het Stadskantoor makkelijk kunnen bereiken.



Figuur 9: Weergave antwoord op de stelling 'Ik kan het stadskantoor makkelijk bereiken'.

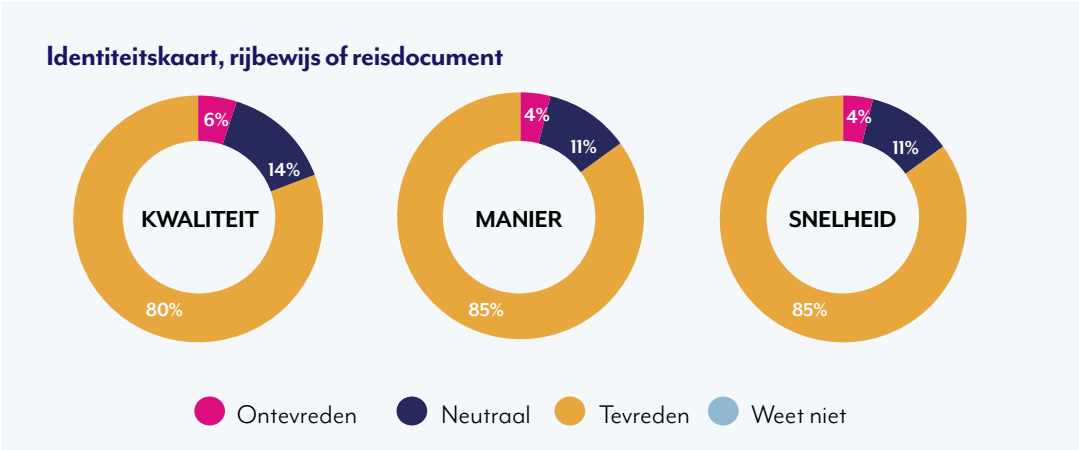
Uit gesprekken komt naar voren dat inwoners eveneens weten waarvoor ze bij de gemeente moeten zijn, en waarvoor bij de ODRA. In de inwonersconsultatie geven inwoners aan dat ze in de praktijk het afgelopen jaar contact hadden met de gemeente over de aanvraag of het ophalen van een identiteitskaart, rijbewijs of reisdocument (42%), een melding over de openbare ruimte (22%) of om een klacht of bezwaar in te dienen (18%). Van de invullers heeft 21% in het afgelopen jaar geen contact gehad met de gemeente.



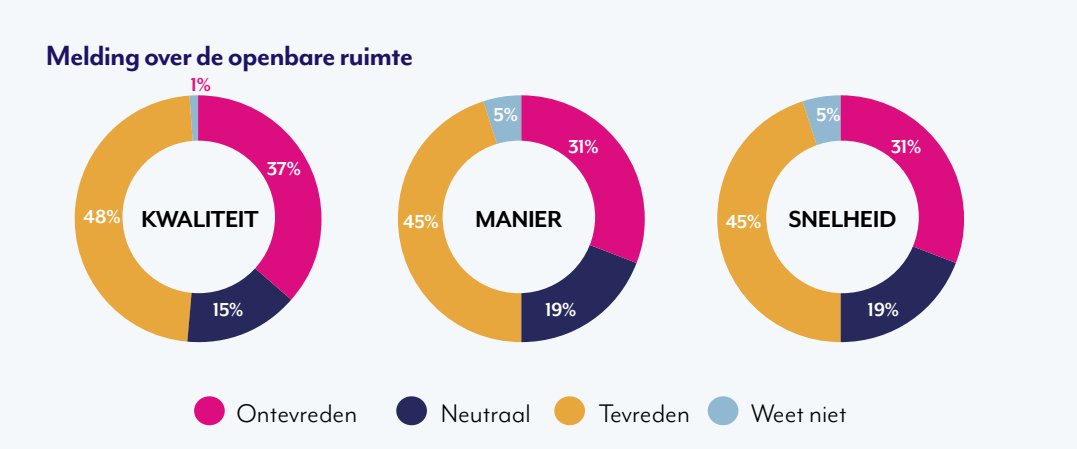
Figuur 10: Weergave antwoord op de vraag 'Heeft u het afgelopen jaar contact gehad met de gemeente over een of meer van deze onderwerpen?'

Doesburgers beoordelen de kwaliteit, manier en snelheid van de Doesburgse dienstverlening met een voldoende

In de inwonersconsultatie hebben Doesburgers aangegeven hoe tevreden ze zijn met de publieksdienstverlening van de gemeente. Daar komen voldoendes uit: de kwaliteit van de dienstverlening geven inwoners omgerekend naar rapportcijfers een 7, de manier een 7.4 en de snelheid een 7.2. Als we inzoomen op de verschillende soorten dienstverlening waarvoor inwoners contact kunnen hebben met de gemeente, zien we wel verschillen in tevredenheid. Bij het aanvragen/ophalen van een identiteitskaart, rijbewijs of reisdocument bijvoorbeeld is 80% tevreden over de kwaliteit, 85% tevreden over de manier waarop ze geholpen zijn en 85% tevreden over de snelheid waarmee ze geholpen zijn. Bij een melding over de openbare ruimte, halen die percentages de 50% niet. Over de kwaliteit is 48% tevreden, de manier 45% en over de snelheid is 45% tevreden.



Figuur 11: Weergave antwoord op de vraag 'Hoe tevreden bent u over de kwaliteit/manier/snelheid waarmee u geholpen bent tijdens uw contact over aanvraag of ophalen van identiteitskaart, rijbewijs of reisdocument?'



Figuur 12: Weergave antwoord op de vraag 'Hoe tevreden bent u over de kwaliteit/manier/snelheid waarmee u geholpen bent tijdens uw contact over melding over de openbare ruimte?'

Dit valt mogelijk te verklaren vanuit het feit dat mensen op het moment dat ze een melding doen al ontevreden over iets zijn en dat ze ook minder snel tevreden zijn over de oplossing die de gemeente biedt. Een belangrijke kanttekening bij de cijfers is dat het maar één meting is en dat we dus voorzichtig moeten zijn met het trekken van algemene conclusies over de tevredenheid van inwoners. De cijfers zijn een omzetting van een 5-puntsschaal-score in een rapportcijfer en geen vervanging van een uitgebreide Burgerpeiling volgens de methode van VNG realisatie, waar veel gemeenten gebruik van maken.

Dit maakt het lastiger om de cijfers in perspectief te zetten, de vergelijking met andere gemeenten te maken en te zien of de tevredenheid van inwoners met de publieksdienstverlening toeneemt, hetzelfde blijft of afneemt

Uit gesprekken komt terug dat inwoners en ondernemers qua dienstverleningsvragen de korte lijntjes naar ambtenaren waarderen, en de bereidheid van ambtenaren om mee te denken en te werken. Tegelijkertijd klinkt er kritiek op de ODRA: gespreksdeelnemers vinden de omgevingsdienst bureaucratisch en stellen dat vergunningsprocessen die je vroeger vrij eenvoudig via de gemeente regelde, nu traag gaan.

Doesburg kan nog aan haar wettelijke taken op het gebied van publieksdienstverlening voldoen, maar voldoet niet aan de wet digitale toegankelijkheid

Uit gesprekken blijkt dat Doesburg op dit moment nog aan haar wettelijke taken op het gebied van publiekdienstverlening kan voldoen. Doesburgers krijgen bijvoorbeeld hun paspoort, kunnen hun huwelijk registreren en adreswijzigingen doorgeven. Doesburg voldoet daarmee aan het minimum dat een inwoner van gemeentelijke dienstverlening mag verwachten. Een belangrijke kanttekening is dat Doesburg niet meer aan alle wettelijke vereisten kan voldoen. Bij de uitgifte van paspoorten is bijvoorbeeld het vierogenprincipe verplicht, maar de organisatie geeft aan dat dit lang niet altijd lukt, omdat anders ander werk blijft liggen.

Een tweede kanttekening is dat Doesburg niet voldoet aan de eisen van de Wet digitale toegankelijkheid. Digitale toegankelijkheid heeft een belangrijke overlap met gemeentelijke dienstverlening, omdat die deels online is – en steeds meer online wordt. Op het dashboard DigiToegankelijk houdt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij hoe digitaal toegankelijk de websites en apps van overheidsorganisaties zijn. De websites en apps

krijgen een van de volgende scores, waarbij je met een score van A tot en met C nog aan de wet voldoet:

- **A:** Voldoet volledig aan de toegankelijkheidseisen
- **B:** Voldoet gedeeltelijk aan de toegankelijkheidseisen
- **C:** Eerste maatregelen genomen
- **D:** Voldoet niet aan de toegankelijkheidseisen
- **E:** Geen toegankelijkheidsverklaring

Uit het dashboard blijkt dat de gemeente Doesburg verantwoordelijk is voor de digitale toegankelijkheid van 10 websites en mobiele apps. Geen enkele hiervan voldoet aan alle toegankelijkheidseisen. Slechts twee voldoen met een score van B wel aan de wettelijke eisen: de website www.doesburg.nl, en het contactformulier. Van de website www.doesburg.nl zou gezegd kunnen worden dat deze het belangrijkste digitale middel is. Het is dus goed dat deze in ieder geval aan de wettelijke eisen voldoet. Tegelijkertijd voldoet de website maar gedeeltelijk aan de toegankelijkheidseisen en is het behouden van deze status ook niet vanzelfsprekend: Doesburg streefde naar een website met score A op 1 maart 2024, maar dat is niet gelukt. Als Doesburg niet in de digitale toegankelijkheid investeert, kan de score omlaag gaan. Voor de websites Vraagbaak Doesburg en Bezoek Doesburg geldt dat ze met een D niet aan de toegankelijkheidseisen voldoen. De overige zes websites en apps (onder andere de website https://mijn.doesburg.nl en de app Doesburg Werkt) hebben de laagste score E: er is geen toegankelijkheidsverklaring voor. In vergelijking met het gemiddelde van alle gemeenten in Nederland scoort Doesburg lager op digitale toegankelijkheid:

Toegankelijkheidsscore:	A	B	C	D	E
Doesburg	0%	20%	0%	20%	60%
Alle gemeenten	7%	22%	7%	32%	32%

Figuur 13: Percentages toegankelijkheidsscores websites en apps voor Doesburg en voor alle gemeenten (Bron: Dashboard DigiToegankelijk Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Doesburg heeft geen plan, (meetbare) doelen en cijfers rondom dienstverlening; dat belemmert de sturing vanuit zowel gemeente als raad

Doesburg heeft geen plan, (meetbare) doelen en cijfers rondom publieksdienstverlening. In de *Uitwerking Doorontwikkeling Organisatie Gemeente Doesburg: Samen op weg naar excellente dienstverlening* (2019) staat wel dat 'alle burgerzaken (producten en diensten) binnen de bestaande landelijke regels kwalitatief goed uitgevoerd worden' (p. 13), maar wat dat kwalitatief goed uitvoeren dan is, wordt niet verder gespecificeerd. In het Coalitieakkoord 2022-2026 stellen de partijen voor publieksdienstverlening dat er geïnvesteerd moet worden in een brede frontoffice om de dienstverlening te verbeteren, en dat de verbetering van de dienstverlening een belangrijk ICT-component heeft (p. 7). Ook hier wordt niet uitgewerkt wat er precies moet gebeuren en welke doelen daarmee gehaald moeten worden. In de Programmabegroting 2024-2027 wordt het idee van e-diensten geopperd om het inwoners makkelijker te maken producten van de publieksbalie via de website aan te vragen (p. 50), maar zonder concrete afspraken en doelen. Dit terwijl uit het dashboard DigiToegankelijk (zie vorige paragraaf) blijkt dat Doesburg nog wel wat investeringen in de digitale toegankelijkheid kan gebruiken.

De gemeente Doesburg stelt ook geen (meetbare) doelen voor publieksdienstverlening, en meet de klanttevredenheid niet. Het gebrek aan zicht op de tevredenheid van Doesburgers met de dienstverlening kwam in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk al aan bod. Twee uitzonderingen op het ontbreken van klanttevredenheidscijfers rondom publieksdienstverlening zijn de ODRA en Circulus, de afvalverwerker die in Doesburg actief is. Bij deze cijfers zijn echter ook nuanceringen te plaatsen:

- De ODRA heeft in 2023 de tevredenheid over de dienstverlening gemeten:[1] voor vergunningen voor de bouw geven klanten het rapportcijfer 6.8, voor vergunningen voor milieu en bodem een 7.8. Hierbij is alleen geen onderscheid gemaakt tussen tevredenheid van inwoners, ondernemers en bedrijven en ook niet hoe de tevredenheidscijfers eventueel verschillen per gemeente. Het zegt dus niet veel over hoe Doesburgers de dienstverlening van de ODRA waarderen.
- Circulus heeft in 2020 de tevredenheid van inwoners met de afvalverwerking gemeten. Daar kwam destijds een rapportcijfer van 7.4 uit. Sindsdien zijn er echter geen metingen meer geweest, terwijl de insteek is om deze metingen tweejaarlijks te doen.

De focus van dit hoofdstuk is publieksdienstverlening, maar in de context van tevredenheidscijfers is het goed om te benoemen dat Doesburg de jaarlijkse verplichte meting van cliëntervaringen in de Wmo wel uitvoert. Uit de meting over 2023 bleek dat het merendeel van de cliënten tevreden is over de kwaliteit en het effect van en hulp en zorgaanbieders gemiddeld een 7.8 krijgen.

De gemeentelijke organisatie geeft in gesprekken een verklaring voor het ontbreken van plannen, doelstellingen en cijfers op publieksdienstverlening: het ontbreekt aan de middelen en mensen om daarin te investeren. Meer dan de basis op orde houden, kan de gemeentelijke organisatie niet. Dit alles zorgt ervoor dat de gemeente niet op dienstverlening kan sturen: de gemeente heeft onvoldoende zicht op wat er nu en in de toekomst nodig is voor de dienstverlening en daarnaast welke richting je als gemeente op wilt met de dienstverlening. Geen plan op dienstverlening, geen meetbare doelen en geen cijfers, heeft als gevolg dat de raad ook vrijwel niet kan controleren en sturen op dienstverlening: de raad weet niet waar de gemeente staat, wat de gemeente nodig heeft en wat de mogelijkheden zijn. Tegelijkertijd lijkt de raad zelf ook niet positie te pakken op dit thema of het college te verzoeken in positie gebracht te worden. Dit terwijl publieksdienstverlening een belangrijk visitekaartje is en iets zegt over hoe je als gemeente wilt zijn voor je inwoners.

Ontwikkeling in dienstverlening kan nu al niet meer en kansen voor de dienstverlening worden niet optimaal benut

Voor ontwikkeling in de dienstverlening ontbreekt het aan geld, mensen en kennis, blijkt uit gesprekken met de gemeentelijke organisatie. Dit terwijl in het coalitieakkoord nog gesteld werd (p. 8) dat Doesburg in de begroting in ieder geval ruimte zou creëren voor een belangrijke ontwikkeling: de digitalisering van onder andere de dienstverlening. Een inwoner zou van een gemeente meer mogen verwachten dan dat de gemeente de minimale basis op orde houdt, maar ook dat een gemeente de dienstverlening blijft ontwikkelen en zo veel mogelijk aan laat sluiten op de behoeften van de inwoners en de mogelijkheden die er op dienstverleningsgebied zijn.

Naast het ontbreken van ontwikkeling in de dienstverlening, laat Doesburg mogelijk ook kansen liggen als het op dienstverlening aankomt. Door een tekort aan mensen en middelen, kan

1 *ODRA – 2023 Jaarverslag*

Doesburg onvoldoende in kaart brengen wat voor mogelijkheden er zijn op dienstverlenings-gebied. Ook is Doesburg niet of onvoldoende in regionale samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd, waar mogelijkheden aan bod komen en geld verdeeld wordt. Het zou dus kunnen dat Doesburgers zelfs onbewust diensten onthouden worden, zoals extra subsidies.

Onwaarschijnlijk dat Doesburg aan dienstverleningsvraag kan blijven voldoen

Er zijn geen cijfers beschikbaar van hoe vaak Doesburgers gebruikmaken van de publieksdienstverlening van de gemeente, en dus ook niet of dit aantal toe- of afneemt. Mocht de vraag op dienstverlening toenemen, dan ontbreekt het de gemeentelijke organisatie aan de middelen en mensen om aan die vraag te voldoen. Eerder in dit hoofdstuk stelden we dat Doesburg momenteel nog aan haar wettelijke taken kan voldoen: dat wordt bij een toenemende vraag lastig. Aangezien Doesburg niet in kaart brengt hoe de dienstverleningsvraag momenteel is, en welke ontwikkelingen daarin te verwachten zijn, is het heel lastig om te zeggen wat het kantelpunt is: wanneer kan Doesburg niet meer aan de dienstverleningsvraag voldoen? Puur op basis van bevolkingsprognoses is de verwachting dat de vraag op dienstverlening gaat toenemen. Het CBS verwacht dat het aantal inwoners tussen 2021 en 2035 met 3,5% gaat toenemen. Meer inwoners betekent meer vraag naar dienstverlening. Als je daar het eerder beschreven gebrek aan sturing en ontwikkeling op dienstverlening vanuit de gemeente bij optelt, is het onwaarschijnlijk dat Doesburg aan de dienstverleningsvraag kan blijven voldoen. wettelijke eisen van digitale toegankelijkheid voldoet.

2.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **Inwoners weten de weg naar de gemeentelijke dienstverlening te vinden.** Doesburgers geven aan te weten waar ze moeten zijn als ze de gemeente nodig hebben. Ook vindt het merendeel dat het stadskantoor makkelijk te bereiken is.
- **Doesburgers waarderen de dienstverlening van de gemeente met een voldoende.** Inwoners die in het afgelopen jaar contact hebben gehad met de gemeente over een dienstverleningsvraag, geven de kwaliteit, manier en snelheid van dat contact een voldoende.

Kwetsbaarheden

- **Doesburg kan alleen nog aan haar wettelijke taken op publieksdienstverlening voldoen, kan zich niet meer ontwikkelen en laat mogelijk kansen liggen.** Doesburg levert slechts de basis van publieksdienstverlening, zoals reisdocumentatie uitgeven, persoonsgegevens wijzigen en geboortes en huwelijken registreren. Aan wettelijke vereisten, zoals het vierogenprincipe bij paspoortuitgifte en digitale toegankelijkheid van apps en websites, voldoet Doesburg niet altijd meer. Door het ontbreken van geld, mensen en kennis, kan de gemeente verder geen ontwikkelingen maken in de dienstverlening. Ook heeft de gemeente door dezelfde oorzaak geen zicht op de mogelijkheden die er op dienstverleningsgebied zijn. Het zou kunnen dat Doesburgers hierdoor diensten missen, zoals extra subsidies.
- **De gemeente heeft geen plan, (meetbare) doelen en cijfers voor publieksdienstverlening.** Dit maakt de sturing vanuit de gemeente op het thema niet alleen lastig, maar het beperkt ook de gemeenteraad in zijn controlerende en sturende rol.
- **Doesburg realiseert haar eigen doelen niet op dienstverlening.** Doesburg stelt in haar coalitieakkoord dat ze wil investeren in de digitalisering van de dienstverlening, maar dat lukt niet meer. Dit terwijl Doesburg met een deel van haar websites en apps al niet meer aan de wettelijke eisen van digitale toegankelijkheid voldoet.

- **Het is onwaarschijnlijk dat Doesburg in de toekomst aan de dienstverlenings-vraag kan blijven voldoen.** Bij een toenemende dienstverleningsvraag komt zelfs op orde houden van de basis onder druk te staan. Bevolkingsprognoses laten zien dat het inwoneraantal in Doesburg toeneemt en daarmee is de verwachting dat ook de dienstverleningsvraag stijgt. Daar komt het gebrek aan sturing en ontwikkelingen en het missen van kansen bij. Die optelsom maakt het onwaarschijnlijk dat Doesburg in de toekomst aan de dienstverleningsvraag kan blijven voldoen.

2.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

Doesburg kan waarschijnlijk een slag maken in het opstellen van een visie op dienstverlening en het inzetten van ontwikkelingen op dienstverleningsgebied. Doesburg kan daarvoor gebruik maken van de kennis en kunde die er is bij de gemeente(n) waarmee ze samengaat en/of de middelen die vanuit het gemeentefonds beschikbaar komen.

De basis komt waarschijnlijk minder onder druk te staan in Doesburg. Een toegenomen dienstverleningsvraag die Doesburg zelfstandig niet meer kan opvangen, kan nu opgevangen worden in een grotere organisatie met meer mensen en middelen.

Er kunnen consequenties zijn voor het behoud van de publieksbalie in Doesburg. Als er een nieuwe gemeente komt, kan ervoor gekozen worden om de publieksbalie te behouden in zowel Doesburg als de gemeente(n) waar Doesburg mee samengaat, maar er kan in het kader van kostenbesparing en efficiëntie ook voor gekozen worden om de publieksbalie in een of meerdere gemeenten op te heffen.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Doesburg kan een slag maken in het opstellen van een visie op dienstverlening en het inzetten van ontwikkelingen op dienstverleningsgebied. Doesburg zou daarvoor gebruik kunnen maken van de kennis en kunde die er is bij de gemeente(n) waarmee ze gaat samenwerken. Dat maakt het dan wel noodzakelijk om een ambtelijke samenwerking aan te gaan met gemeente(n) die wél een visie op dienstverlening hebben en hun dienstverlening ontwikkelen. En ook om als beide gemeenten samen hetzelfde dienstverleningsconcept te hanteren en dus bestuurlijk te omarmen.

In de praktijk is het twijfelachtig of bovenstaande gaat gebeuren, zelfs als Doesburg gaat samenwerken met gemeente(n) die voldoen aan bovengenoemde voorwaarden. Samenwerken op dienstverlening vraagt allereerst om het op elkaar aanpassen van de dienstverlening. Dat vraagt om strategie en om middelen om de aanpassingen door te voeren. Aan beide ontbreekt het in Doesburg.

Ook de basis kan nog steeds onder druk komen te staan in Doesburg. De samenwerkingsgemeenten blijven hun eigen begroting houden. Een toenemende dienstverleningsvraag in Doesburg betekent dus niet per se dat deze mede opgevangen kan worden door de andere gemeente(n). In de praktijk zou er wel solidariteit kunnen zijn, zeker als de samenwerking een opmaat is naar één bestuur.

Er kunnen consequenties zijn voor het behoud van de publieksbalie in Doesburg. Als gemeenten gaan samenwerken op dienstverlening, kan ervoor gekozen worden om de publieksbalie te behouden in zowel Doesburg als de andere gemeente(n), maar er kan in het kader van kostenbesparing en efficiëntie ook voor gekozen worden om de publieksbalie in een of meerdere gemeenten op te heffen.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

De gemeentelijke organisatie moet de dienstverlening met de huidige middelen blijven leveren. De huidige kwetsbaarheden zoals beschreven blijven in stand en kunnen er op termijn toe leiden dat Doesburg niet meer aan de dienstverleningsvraag kan voldoen, kwantitatief en kwalitatief.

De publieksbalie blijft wel in Doesburg, maar wellicht moeten openingstijden veranderen of andere manieren gezocht worden om bij teruglopende middelen aan publieksdienstverlening te blijven doen.

3. Voorzieningen, wonen en oriëntatie

De gemeenteraad van Doesburg heeft de derde opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> Gebruik van voorzieningen en oriëntatie. Kansen en kwetsbaarheden van belangrijkste lokale voorzieningen en wonen in beeld. Belangrijke aspecten: rol van voorziening in samenleving, mate van gebruik en waardering, toekomstbestendigheid (geld, vrijwilligers, etc.)

Om deze opgave in beeld te brengen zijn vier onderzoeksvragen benoemd.

1. *Hoe oriënteren inwoners van Doesburg zich in de regio? Van welke voorzieningen in Doesburg en de regio maken de inwoners gebruik als het gaat om werk, scholing, samenleven en ontspannen? En hoe waarderen ze deze voorzieningen? Zijn er voorzieningen die zij missen? Welke voorzieningen zijn kenmerkend voor het eigen karakter van Doesburg? Welke inspanning zijn inwoners bereid te leveren voor het behoud van deze voorzieningen? Hoe zien Doesburgers het woningaanbod?*
2. *Wat zijn met betrekking tot toekomstbestendigheid de kansen en kwetsbaarheden van enkele belangrijke lokale voorzieningen, namelijk sportvelden en de bibliotheek?*
3. *In welke mate kan in Doesburg worden voorzien in voldoende woningen, gegeven de bestaande woonbehoefte? Wat zijn hierin de uitdagingen en hoe slagkrachtig opereert de gemeente hierin?*

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

3.1. Bevindingen

In dit hoofdstuk maken wij af en toe een vergelijking tussen Doesburg en andere kleine steden/ gemeenten die ook in de buurt van een grote stad zitten. Dit om de lezer een referentiekader te bieden en meer kleuring te kunnen geven aan de bevindingen. Het gaat om de volgende steden/gemeenten:

- *Hattem (circa 12.600 inwoners), een kleine Hanzestad en gemeente gelegen nabij Zwolle*
- *Montfoort (circa 13.800 inwoners) een kleine stad en gemeente nabij Utrecht*
- *Uitgeest (13.400 inwoners) een dorp en gemeente tussen Amsterdam en Alkmaar, waar wij onlangs een vergelijkbare inwonersconsultatie hebben gedaan als in Doesburg*

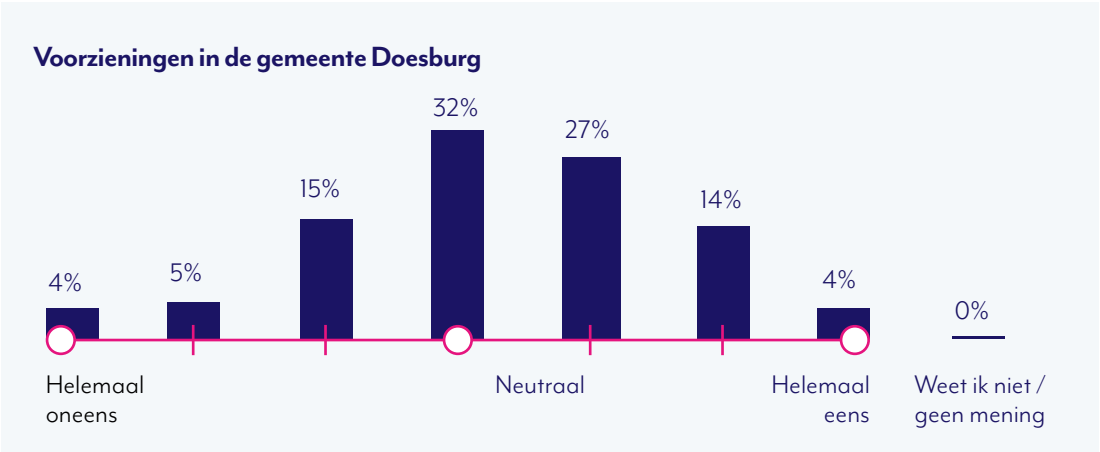
Overwegend goede uitgangspositie voorzieningenniveau Doesburg

Doesburg heeft gezien de omvang van de gemeente een overwegend goede uitgangspositie voor het niveau van voorzieningen, met name qua winkels en musea. De afstand tot bibliotheek, zwembad en brandweerkazerne ligt onder het landelijk gemiddelde en is in vergelijking tot de drie referentiegemeenten goed tot zeer goed. Qua bereikbaarheid scoort Doesburg goed op afstand tot de oprit van een hoofdverkeersweg en rond het gemiddelde op de nabijheid van een treinstation. Negatieve uitschieters zijn er ook: de afstand tot een ziekenhuis, tot voorgezet onderwijs en tot podiumkunsten ligt duidelijk beneden het Nederlands gemiddelde en ook lager dan in de referentiegemeenten.

Afstand tot voorzieningen (2022)	Nederland	Doesburg	Hattem	Montfoort	Uitgeest
Onderwerp					
Afstand tot ziekenhuis (excl. buitenpolikliniek)	7,3	10,6	9,3	6,6	7,9
Afstand tot grote supermarkt	0,9	0,7	0,9	0,8	0,7
Aantal grote supermarkten binnen 3 km	11	3,9	1,9	1,7	3,2
Afstand tot overige dagelijkse levensmiddelen	0,8	1	0,8	0,8	0,6
Aantal overige dagelijkse levensmiddelen binnen 1 km	7	6	2,5	2,7	3,9
Aantal warenhuizen binnen 5 km	2,4	2	1,3	1,1	1,7
Afstand tot voortgezet onderwijs	2,5	5,7	5	2,1	4,5
Afstand tot oprit hoofdverkeersweg	1,9	1,1	5	0,6	1,1
Afstand tot treinstation	5,3	6,1	5,6	7,3	2,1
Afstand tot bibliotheek	2	1,3	1,7	6,9	4,1
Afstand tot zwembad	3,3	1,9	1,8	6,3	5,1
Afstand tot museum	4,2	1,3	1,3	7,1	6,4
Afstand tot podiumkunsten totaal	4,9	11,2	7,2	7,8	3,9
Afstand tot bioscoop	6,5	1,5	6,7	6,9	6,2
Afstand tot brandweerkazerne	2,2	1,2	1,2	1,1	2

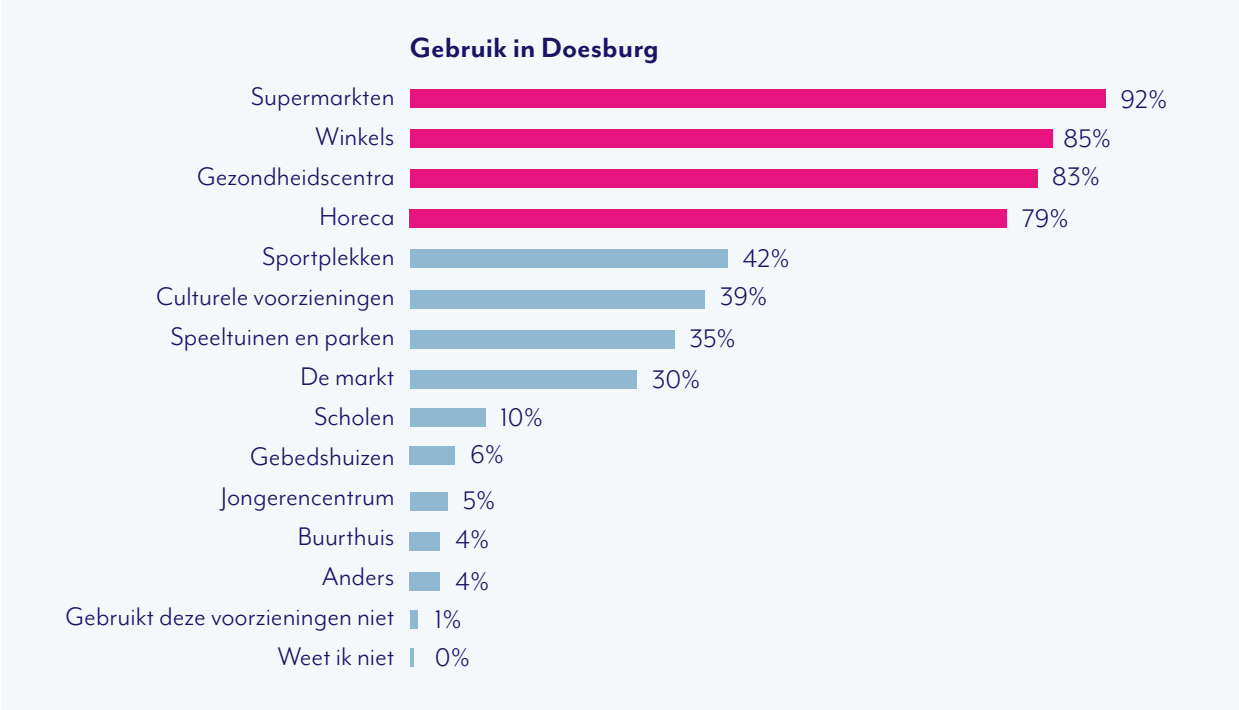
Figuur 14: Afstand tot voorzieningen voor Nederland, Doesburg, Hattem, Montfoort en Uitgeest (Bron:CBS)

Van de inwoners van Doesburg staat opgeteld 45% positief tegenover de voorzieningen, zo blijkt uit onze inwonersconsultatie. Deze tevredenheid is lager dan in bijvoorbeeld Uitgeest (58%). Mogelijk heeft dit te maken met zorgen die er ook zijn over het voorzieningenniveau, zoals ze in de open antwoorden worden geuit. Deze zorgen gaan vooral over het winkelbestand (mensen vinden het noodzakelijk voor Doesburg dat er voldoende winkels overblijven om aantrekkelijk te blijven voor zowel bewoners als toeristen), vergrijzing (omdat er naar beleving weinig voorzieningen voor jongeren zijn en zij wegtrekken), de bibliotheek (waarvan de indruk is dat die 'uitgekleed' is met de verhuizing naar het Stadskantoor) en het parkeerbeleid in de binnenstad.



Figuur 15: Weergave antwoord op de vraag 'Hoe tevreden bent u over de voorzieningen in de gemeente Doesburg?'

Een kleine meerderheid van de inwoners van Doesburg (53%) zegt in de inwonerconsultatie alles wat zij dagelijks nodig heeft te kunnen vinden in de gemeente. Dit is iets lager dan in Uitgeest (58%). Qua voorzieningen maken Doesburgers lokaal het meest gebruik van supermarkten (92%), winkels (85%), gezondheidscentra (83%) en horeca (79%). Ook sporten gebeurt overwegend lokaal (59%) en slechts beperkt buiten Doesburg.



Figuur 16: Weergave antwoord op de vraag 'Van welke voorzieningen maakt u gebruik in Doesburg?'

Doesburgers maken ook gebruik van voorzieningen in omliggende gemeenten

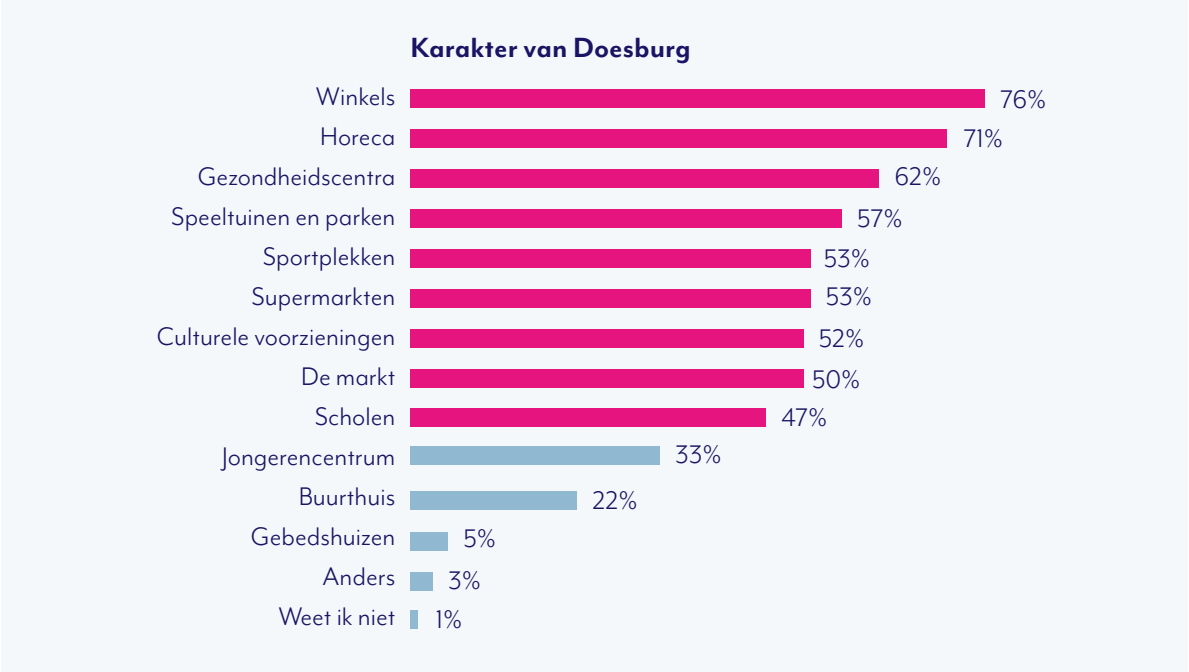
De oriëntatie van Doesburgers in onze inwonersconsultatie komt grotendeels overeen met de studie van Tordoir (2020) die ten grondslag lag aan de toekomstvisie van Doesburg. Dagelijkse boodschappen doen inwoners naast Doesburg voornamelijk in Dieren (38%) en in beperktere mate in Doetinchem (15%). Winkelen buiten Doesburg gebeurt allereerst in Doetinchem (61%), gevolgd door Arnhem (49%) en Dieren (36%). Voor zorg gaan inwoners, als ze het buiten Doesburg zoeken, met name richting Doetinchem (49%). Dit geldt ook voor vrije tijd (49%). Op basis van de inwonersconsultatie kunnen we geen conclusie trekken over de oriëntatie op onderwijs, maar uit de studie van Tordoir bleek dat scholieren voor voortgezet en beroepsonderwijs allereerst richting de gemeenten Arnhem en Rheden gaan. Uit dezelfde studie blijkt dat dat voor werk grofweg ook zo is.

Samenvattend oriënteren inwoners van Doesburg zich buiten de gemeente langs de volgende lijnen:

- Op de gemeente Rheden/Dieren: voor dagelijkse boodschappen, school en werk
- Op Doetinchem: voor winkelen, zorg en vrije tijd/ontmoeten
- Op Arnhem: voor winkelen, school, werk en vrije tijd/ontmoeten

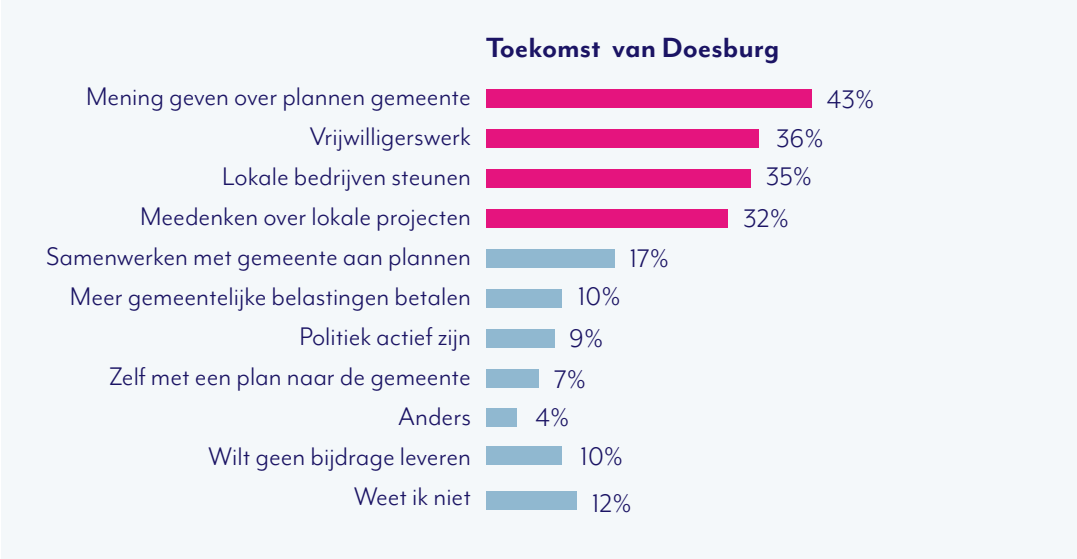
Er is bereidheid om meer belasting te betalen, maar andere manieren hebben de voorkeur

De voorzieningen die inwoners belangrijk vinden voor het karakter van Doesburg, komen (met uitzondering van de supermarkten) overeen met de mate waarin inwoners de voorzieningen gebruiken, dus: winkels, horeca en gezondheidscentra.



Figuur 17: Weergave antwoord op de vraag 'Welke voorzieningen vindt u vooral belangrijk voor het karakter van Doesburg?'

Desgevraagd geeft 44% van de respondenten aan bereid te zijn meer belasting te betalen voor het behoud van voorzieningen in Doesburg (naast 21% die juist evenveel belasting wil betalen en bereid is dat de voorzieningen daardoor minder worden, 25% die neutraal is en 10% die hierover geen mening heeft). Dit is weliswaar relatief hoog (bijvoorbeeld in vergelijking met inwoners van Uitgeest), maar zal gezien de bevolkingsopbouw van Doesburg voor veel van de inwoners niet weggelegd zijn. Op de vraag hoe inwoners een bijdrage willen leveren aan de toekomst van Doesburg, willen inwoners dat liever op andere manieren dan meer belasting betalen, zoals door hun mening te geven over plannen van de gemeente, vrijwilligerswerk, lokale bedrijven te steunen en mee te denken over lokale projecten. Slechts 10% van de respondenten geeft bij deze vraag aan meer gemeentelijke belasting te willen betalen.



Figuur 18: Weergave antwoord op de vraag 'Hoe wilt u graag een bijdrage leveren voor de toekomst van Doesburg?'

Toekomstperspectief bibliotheek met verhuizing verbeterd

De bibliotheek is een van de voorzieningen in Doesburg. De bibliotheek is meer dan een plek waar boeken geleend kunnen worden: de bibliotheek organiseert activiteiten voor allerlei doelgroepen. Dat doet ze ook samen met scholen en andere partners en op locaties buiten de bibliotheek. Een deel van de inwoners van Doesburg maakt zich zorgen over de bibliotheek, zo blijkt uit de inwonersconsultatie, en er leven beelden dat de bibliotheek sinds de verhuizing naar het Stadskantoor 'uitgekleed' zou zijn.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd blijkt echter dat de verhuizing van De Linie naar het Stadskantoor voor de bibliotheek juist voor een gezondere exploitatie zorgt. In tegenstelling tot de eerdere verhuizing van de bibliotheek van de binnenstad naar De Linie, heeft de bibliotheek nu lagere huisvestingslasten. Ook zit de bibliotheek dichter bij relevante doelgroepen vanwege de wijken in de nabijheid, is het aantal bezoekers en leden gegroeid, en is de samenwerking met partners verbeterd. Hiermee is het toekomstperspectief voor de bibliotheek in Doesburg door de verhuizing juist verbeterd, in plaats van verslechterd.

De ledenaantallen van de sportverenigingen in Doesburg zijn stabiel tot teruglopend en de aanwas van jeugd blijft achter

In Doesburg zijn verschillende sportverenigingen actief: Badmintonvereniging Doesburg, DWV Zwem- en Watersportvereniging Doesburg, volleybalvereniging ACE '19, korfbalvereniging Rivalen, voetbalclub Sportclub Doesburg, SKD 2007 (kegelsport), Tennis + Padel Doesburg, Unitas (gymnastiek) en tafeltennisclub Drusus. Met de leden van deze verenigingen zit Doesburg (dat was althans het geval in 2021) vrijwel op het landelijk gemiddelde van personen die aangesloten zijn bij sportverenigingen. Ook zit Doesburg qua ledenaantallen op het gemiddelde van Type-B gemeenten in waarstaatjegemeente[1], maar wel weer flink lager dan de referentiegemeenten Hattem, Montfoort en Uitgeest. In het aantal niet-sporters wijkt Doesburg ook af. Dat is in Doesburg substantieel hoger dan bij de referentiegemeenten en dan het Nederlands gemiddelde. Doesburg geeft meer euro's per inwoner uit aan sport, cultuur en recreatie

1 *Ter vergelijking, en omdat sport ook tot het sociaal domein kan worden gerekend, hebben we in de laatste kolom van de tabel ook de gemiddelden van type B-gemeenten weergegeven. Doesburg is een type B-gemeente. Type B-gemeente is 'perifere gemeente met sociale en economische uitdagingen: hoge werkloosheid, laag gemiddeld inkomen en hoge afhankelijkheid van sociale uitkeringen' (zie ook het hoofdstuk 'Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken').*

dan de gemeenten Hattem, Montfoort en Uitgeest, maar wel veel minder dan het Nederlands gemiddelde en het gemiddelde van Type-B gemeenten.

Afstand tot voorzieningen (2022)	Nederland	Doesburg	Hattem	Montfoort	Uitgeest	Type-B gemeente
Personen aangesloten bij sportvereniging (2021)	48,6%	48,5%	70,9%	63,3%	64,7%	45,3%
Niet-sporters (2022)	46,4%	59,0%	47,0 %	43,9%	35,9%	51,1%
Gemeentelijke uitgaven aan sport, cultuur en recreatie (2023) per *inwoner*	314	232	209	192	181	310

Figuur 19: Percentages leden, niet-sporters en gemeentelijke uitgaven sport, cultuur en recreatie voor Nederland, Doesburg, Hattem, Montfoort, Uitgeest en Type-B gemeenten (Bron: WSJG)

Uit interviews met een deel van de verenigingen blijkt dat sportverenigingen qua ledenaantallen net op de grens zitten van wat nodig is om hun lasten te kunnen opbrengen. Het is voor de verenigingen moeilijk om de ledenaantallen vast te houden, ook vanwege de terugval die corona heeft betekent. Met name jongeren zijn toen gestopt met sporten en komen niet zomaar terug, ook omdat manieren van sporten veranderen (meer individueel en minder in verenigingsverband, meer buiten, minder binnen). Als het de verenigingen niet lukt om jongeren te binden, heeft dat gevolgen voor de ledenaantallen in de toekomst.

Partnerschap tussen gemeente en sportverenigingen vraagt meer aandacht

Uit de interviews komt ook het beeld naar voren dat de gemeente voor verenigingen benaderbaar is. De lijnen zijn kort en het contact over praktische zaken is goed. De geldelijke steun van de gemeente (in de vorm van subsidies) wordt ook gewaardeerd. Deze is in de beleving van respondenten groter dan in omliggende gemeenten. Tegelijkertijd missen verenigingen strategisch partnerschap. Het gaat dan over het bij elkaar brengen van verenigingen wanneer er beleidsontwikkelingen spelen (waarbij verenigingen aangeven daarin zelf ook meer te kunnen doen), over duidelijke communicatie van de gemeente (bijvoorbeeld over plannen rondom de sporthal) en opvolging op zaken die de gemeente initieert (zoals een onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van verenigingsbesturen). De ervaringen bij de aanbesteding van de exploitatie van de sporthal enkele jaren geleden, hebben ook invloed op het beeld dat sportverenigingen van de gemeente hebben. Enkele verenigingen hadden meer gehoord willen worden door de gemeente en politiek en hadden gezien willen worden als (maatschappelijke) partners die ook een rol konden vervullen in de exploitatie. Voor verenigingen is niet goed navolgbaar wat nu precies de (politieke) afwegingen zijn geweest.

Partnerschap met sportverenigingen is des te belangrijker, omdat bepaalde belangrijke (buiten)sportvoorzieningen niet in eigendom van de gemeente zijn. Behoud ervan vraagt om goede afstemming. Primair is behoud een zaak van de eigenaar/exploitant. Dat kan kwetsbaar zijn. Uit de gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat het kunstgrasveld van Sportpark Doesburg aan de Oranjesingel over enkele jaren afgeschreven is, maar dat de eigenaar/exploitant vooralsnog onvoldoende middelen heeft om een vervanging te kunnen doen. Dit heeft gevolgen voor voetbalvereniging Sportclub Doesburg. Het is waarschijnlijk dat een dergelijk dossier vanwege de maatschappelijke impact dan ook gaat spelen tussen vereniging en gemeente (zoals de aanbesteding van de exploitatie van de sporthal ook nog steeds invloed heeft op de indruk die sommige verenigingen van de gemeente hebben).

Woonambities worden als realiseerbaar gezien, maar wel met complexiteit van 'inbreiding'; verduurzaming is een kwetsbaar punt

Voorzieningen dragen bij aan het woonklimaat in Doesburg, maar hoe zit het met de woningen zelf? Kan Doesburg voorzien in de (toekomstige) vraag van Doesburgers en ligt Doesburg op schema in de realisatie van geplande woningen? De gemeente denkt van wel en ziet mede vanwege de Woondeal ook ruimte om voor nieuwe inwoners te bouwen. Zo hoopt Doesburg ook te komen tot een evenwichtigere samenstelling van de woningvoorraad, conform de ambitie in de toekomstvisie en het coalitieakkoord.

Doesburg heeft met haar aandeel in de woondeal van de GMR met het Rijk een belangrijke mijlpaal bereikt: ze heeft bedongen dat Doesburg niet hoeft te voldoen aan de normaal gesproken geldende norm van 30% sociale huur bij nieuwbouwprojecten. Het gehonoreerde onderdeel van Doesburg in het bod van de Woondeal ziet er als volgt uit:

(Vermoedelijke) jaar van realisatie	Projecten	Aantal woningen
2022	Halve Maanweg; Koppelweg (1e fase De Sluyswachter)	39
2023	Koppelweg (2de fase De Sluyswachter); Flexwoningen Kraakselaan;	55
2024	Koppelweg (Havenmeester); Flora23 (1e fase); Beinum West	40
2025	Flora 23 (2de fase)	56
Na 2025	Wemmersweerd (150); Centrum Beinum(40) ; inbreiding n.t.b. (10)	200
Tot en met 2030:		*390**

* in de regel wordt rekening gehouden met 30% uitval

Figuur 20: Woonprogramma Doesburg op hoofdlijnen

Van de bruto 300 woningen tot 2030, is voorzien dat het zal gaan om 70% 'betaalbare woningen' (210 woningen): waarvan 40% betaalbare koop, 3% middenhuur en 27% sociale huur. Deze woningbouwambities zijn nog eens aangescherpt in de Woonzorgvisie van juli 2024. Daar wordt gesteld dat al 255 woningen concreet gerealiseerd, in uitvoering of in voorbereiding zijn (meer dan ten tijde van het sluiten van de Woondeal).

Uit de in dit onderzoek gevoerde gesprekken komt verder het volgende beeld naar voren:

- Doesburg heeft geen grote uitbreidingslocaties. Uitdagingen rondom wonen zitten daarom op het benodigde draagvlak onder de bevolking. Ondanks bezwaren en natuurregelgeving ligt de gemeente op koers in het verwezenlijken van bovenstaande plannen.
- De gemeente profiteert daarin van de samenwerking in GMR-verband. Gemeenten kunnen daar een aanvraag doen en zodoende over capaciteit en expertise beschikken die ze zelf niet in huis hebben.
- Doesburg heeft te weinig ambtenaren, expertise en geld om de verduurzaming goed aan te pakken. Ook de historische binnenstad maakt het niet makkelijk. Doesburg beschikt over een overzicht van de woningen en de opgaven daarin, maar kan vooral investeren in minder energie gebruiken en meer isoleren. Voor collectief loskoppelen

van het gas (een warmtenet) is de businesscase niet haalbaar gebleken, wat gezien het aantal sociale huurwoningen in Doesburg voor de haalbaarheid van de opgave wel een probleem vormt.
- Doesburg heeft op dit moment niet de capaciteit om te werken aan een omgevingsvisie (alle gemeenten dienen op 1 januari 2027 een omgevingsvisie te hebben en veel gemeenten in Nederland werken daar op dit moment aan). Ook voor het omgevingsplan, waarop ruimtelijke plannen daadwerkelijk getoetst gaan worden, is geen capaciteit. Doesburg gaat daarom noodgedwongen 'neutraal over'. Dat wil zeggen dat de invoering van de omgevingswet vooralsnog niet benut wordt om ruimtelijk beleid te vereenvoudigingen en aan te passen (wat juist een doel was van de wet), maar de oude situatie inhoudelijk ongewijzigd in het nieuwe juridische kader wordt opgenomen. Ook het beheer op het omgevingsplan loopt tegen capaciteitsproblemen aan, omdat er geen personele ruimte is voor een volwaardig planbeheerder.
- Andere kwetsbaarheden op het gebied van wonen bestaan uit: de invulling van de 'spreidingswet', dit lukt Doesburg niet zonder samenwerking met andere gemeenten; een klachtenloket voor particuliere huur is niet te realiseren voor een kleine gemeente als Doesburg.

Partnerschap gemeente-woningbouwcorporatie niet optimaal

Uit de gevoerde gesprekken komt ook het beeld naar voren dat het partnerschap van gemeente en woningcorporatie verbetering behoeft. Dit gaat verder dan de nu lopende huur/bestemmingskwestie rondom De Linie. Naar aanleiding van de gesprekken is de indruk van de onderzoekers dat gemeente en woningcorporatie weliswaar op papier overeenstemming hebben over de lijn voor de toekomst, maar er, mogelijk belemmerd door het beeld over en weer dat de ander eigenlijk iets anders wil, nog niet van harte en voluit samen voor gaan. Tegelijk worden in gesprekken ook hier de korte lijnen tussen gemeente en woningcorporatie genoemd als kracht.

3.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **Het toekomstperspectief van de bibliotheek is met de verhuizing naar het Stadskantoor verbeterd.** Hierdoor heeft de bibliotheek nu lagere huisvestingslasten, zit ze dichter bij relevante doelgroepen, is het aantal bezoekers en leden gegroeid, en is de samenwerking met partners verbeterd.
- **De woningbouwambitie van de gemeente lijkt realiseerbaar.** Hiermee bouwt de gemeente concreet aan een belangrijke ambitie uit de toekomstvisie om te komen tot een evenwichtigere samenstelling van de woningvoorraad. De gemeente toont hier ook regionaal kracht: door voor zichzelf ruimte te bedingen in de woondeal om in nieuwe projecten minder dan 30% sociale huur te gaan bouwen en door het organiseren van capaciteit en expertise vanuit de GMR.

Kwetsbaarheden

- **Sportverenigingen en hun financiële draagkracht staan op termijn onder druk, en de gemeente heeft geen middelen om in hun voorzieningen te investeren.** Doesburgse sportverenigingen zitten qua ledenaantallen net op de grens om hun lasten te kunnen opbrengen. Als het de verenigingen niet lukt om meer jongeren te werven en behouden, heeft dat gevolgen voor de ledenaantallen in de toekomst. Over enkele jaren al is een grote investering in het sportpark nodig, maar de gemeente moet uit financiële nood nu al stevige keuzes maken ten aanzien van sportaccommodaties (zie hoofdstuk 7).

- **Stakeholders missen bij de gemeente partnerschap.** Het gaat dan om gelijkwaardigheid, samen optrekken en navolgbaarheid van keuzes van de gemeente. Het gaat dan over het bij elkaar brengen van verenigingen wanneer er beleidsontwikkelingen spelen, over duidelijke communicatie van de gemeente en opvolging op zaken die de gemeente initieert.
- **De verduurzaming van de woningvoorraad blijft achter.** Doesburg heeft te weinig ambtenaren, expertise en geld om de verduurzaming goed aan te pakken. Ook de historische binnenstad maakt het niet makkelijk. Doesburg kan vooral investeren in minder energie gebruiken en meer isoleren, maar voor collectief loskoppelen van het gas (een warmtenet) is de businesscase niet haalbaar gebleken, wat gezien het aantal sociale huurwoningen in Doesburg voor de opgave wel een probleem vormt.
- **Ook invoering omgevingswet kwetsbaar, evenals uitvoering spreidingswet, en klachtenloket particuliere huur.** Door personele krapte kan Doesburg de invoering van de omgevingswet niet benutten voor verbetering en vereenvoudiging van het ruimtelijk kader in de gemeente. Ook loopt de gemeente in het beheer van het omgevingsplan tegen personele grenzen aan, evenals bij de uitvoering van de spreidingswet en bij het inrichten van een klachtenloket voor particuliere huur.

3.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

Voorzieningen:
Bij bestuurlijk opschalen, kan de nieuwe gemeente strategisch gaan kijken welke voorziening waar in de (nieuwe) gemeente het beste past. Dit kan betekenen dat er in de nieuwe gemeente bv. één zwembad behouden blijft, in plaats van dat twee (oude) gemeenten allebei hun zwembad moeten sluiten. In de nieuwe situatie zal het zwembad voor een deel van de inwoners dan op meer afstand zijn dan nu.

Mogelijk is er ook meer investeringskracht, waardoor (weer) meer anticiperend kan worden omgegaan en geïnvesteerd in voorzieningen. En mogelijk is er ook meer ruimte om te investeren in het partnerschap met verenigingen, al zullen in het begin de zo gewaardeerde 'korte lijntjes' juist iets langer worden.

Voor organisaties die regionaal werken (zoals de bieb) zal de keuze voor opschalen binnen of buiten de GMR kunnen betekenen dat bepaald wordt met welke van twee organisaties de nieuwe gemeente verder wil.

Woningaanbod:
Mogelijk ontstaat een ruimere ambtelijke bezetting op het beleidsveld, waardoor ruimte is voor meer specialisme of armslag op dit dossier.

Op deze ook in sociaal opzicht belangrijke opgave voor Doesburg, is het van belang een partner te kiezen die ook in de nieuwe situatie de ambitie van Doesburg om tot een meer evenwichtig woningaanbod te komen overeind houdt.

Regionaal kan een grotere gemeente meer en meer strategisch invloed uitoefenen op het woningbouwdossier, bijvoorbeeld waar het gaat om het verkrijgen van middelen of regelruimte van het Rijk.

Oriëntatie:
Aan de oriëntatie van inwoners verandert voorlopig niets, tenzij bijvoorbeeld sportverenigingen niet meer in de eigen gemeente terecht kunnen en daarom uitwijken naar andere gemeenten.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Voorzieningen:
Het ligt niet voor de hand dat met alleen ambtelijke samenwerking voor twee gemeenten en twee gemeentebesturen de situatie t.a.v. het voorzieningenniveau zeer verbeterd. Wellicht kunnen er in de exploitatie van gemeentelijke accommodaties wat efficiencywinsten geboekt worden. Het ligt voor de hand dat in dit scenario (afhankelijk van de duur) het voorzieningenniveau verder onder druk komt te staan.

De 'korte lijntjes' worden in dit scenario ambtelijk wat langer, terwijl de bestuurlijke lijnen kort blijven. Dit kan juist ook betekenen dat het lastig is voor de organisatie om twee of meer besturen (voor zover die verschillende en heel plaatselijke belangen op de voorgrond zetten) te bedienen.

Woningaanbod:
Ook in dit scenario is het mogelijk dat door ambtelijke samenwerking meer ruimte op functies ontstaat. Tegelijk heeft deze organisatie dan twee of meer besturen te bedienen, wat vooral werkt als de opgaven/belangen van deze besturen in elkaars verlengde liggen.
Dit geldt ook voor regionale strategische invloed. Die neemt in het geval van ambtelijke samenwerking alleen toe als opgaven/belangen van deze besturen in elkaars verlengde liggen.

Oriëntatie:
Aan de oriëntatie van inwoners verandert voorlopig niets, tenzij bijvoorbeeld sportverenigingen niet meer in de eigen gemeente terecht kunnen en daarom uitwijken naar andere gemeenten.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

Voorzieningen:
Het voorzieningenaanbod zal verder verschralen. Binnen enkele jaren zullen mogelijk belangrijke voorzieningen gesloten moeten worden.

Woningaanbod:
De nu voorgenomen plannen zullen wellicht nog gerealiseerd kunnen worden, maar de druk op de organisatie blijft en maakt de situatie zeer kwetsbaar. Bij vertrek van enkele ambtenaren kan de expertise en het historisch besef zomaar verdwijnen, wat in dergelijke langjarige dossiers veel impact kan hebben. Dit terwijl er op het woondossier steeds meer komt kijken, bijvoorbeeld op aspecten van duurzaamheid en sociaal domein/zorg.

Oriëntatie:
Aan de oriëntatie van inwoners verandert voorlopig niets, tenzij bijvoorbeeld sportverenigingen niet meer in de eigen gemeente terecht kunnen en daarom uitwijken naar andere gemeenten.

4. Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken

De gemeenteraad van Doesburg heeft de vierde opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> De sociale opgave van Doesburg, met speciaal oog voor de demografische kenmerken van Doesburg, en de kansen en kwetsbaarheden hierin.

Om deze opgave in beeld te brengen, zijn twee onderzoeksvragen benoemd.

1. *Hoe ontwikkelt de Doesburgse bevolkingssamenstelling zich door de jaren heen? Welke verschillen (leeftijd en buurt) zijn er tussen inwoners van de gemeente Doesburg? Wat betekent dit voor de sociale opgave, ook in relatie tot zorg en veiligheid?*
2. *Wat zijn de sociale opgaven van Doesburg? Wat is de visie van Doesburg hierin? Hoe werkt Doesburg hierin samen met maatschappelijke partners en de regio? Wat zijn met betrekking tot toekomstbestendigheid de kansen en kwetsbaarheden van de sociale aanpak? Wat is het niveau van sociale voorzieningen ten opzichte van wettelijk kader en in relatie tot andere gemeenten?*

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

4.1. Bevindingen

Relatief veel inwoners in kwetsbare positie (vergrijzing, eenzaamheid, stapeling van problematiek)

Zoals de toekomstvisie uit 2021 al signaleerde, is er in Doesburg sprake van steeds meer ouderen, steeds minder jongeren, veel inwoners die leven van een minimum/bijstand en meer dan gemiddeld veel zorg vanuit de Wmo.3 Ook worden in de toekomstvisie zorgen rondom jeugd benoemd: relatief veel jongeren maken gebruik van jeugdhulp, relatief veel kinderen leven in armoede en er zijn relatief veel achterstandsleerlingen ten opzichte van de regio.[1] Dit beeld is in 2024 niet anders. Op www.waarstaatjegemeente.nl behoort Doesburg samen met 11 andere Nederlandse gemeenten tot het type 'perifere gemeente met sociale en economische uitdagingen: hoge werkloosheid, laag gemiddeld inkomen en hoge afhankelijkheid van sociale uitkeringen'. De andere gemeenten van dit type liggen allemaal in oost Groningen en zuid Limburg, met nog één andere uitzondering: het aan Doesburg grenzende Rheden.

Uit de gehouden interviews blijkt dat gemeente en maatschappelijke partners het bovenstaande beeld van Doesburg delen. Samenvattend zien zij: meer dan in veel andere gemeenten is er in Doesburg sprake van vergrijzing, van eenzaamheid, van relatief veel jeugdproblematiek en ook van relatief grote stapeling van problematiek. Het gezamenlijke beeld is ook: we hebben weliswaar grootstedelijke problematiek, maar de anonimiteit die bij een grote stad hoort, hebben we minder. We kijken naar elkaar om.

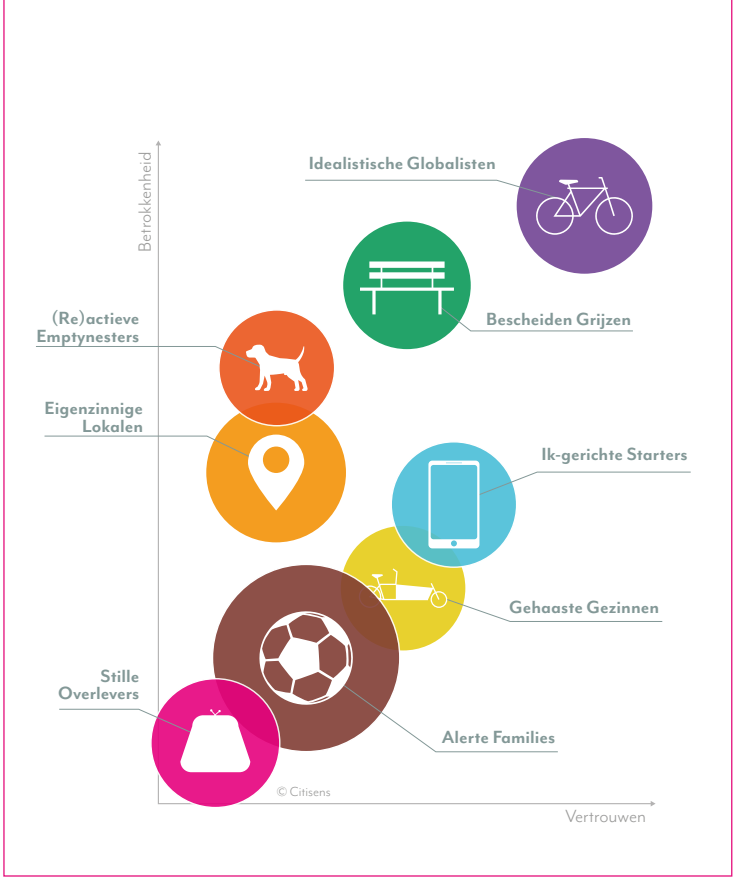
Grote verschillen tussen wijken en sterke schouders in Doesburg niet gemakkelijk te benutten in wijken met meer kwetsbaarheid

Het algemene beeld geldt niet voor alle wijken: de verschillen tussen de wijken in Doesburg zijn groot. Dat blijkt uit de interviews en wordt ook bevestigd door de gegevens op waarstaatjegemeente.nl.

---

1 *Nota van Bevindingen ten behoeve van de Toekomstvisie Doesburg, Berenschot (2020).*

Een andere manier om naar die verschillen te kijken is via 'betrokkenheidsprofielen'. Betrokkenheidsprofielen onderscheiden op basis van acht soorten groepen inwoners die van elkaar verschillen in vertrouwen in de overheid (horizontale as) en algemene betrokkenheid (verticale as). Het verschil met bijvoorbeeld waarstaatjegemeente is dat sociaal-demografische kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau en welstand gecombineerd en verrijkt zijn met onderzoeksdata over betrokkenheid van inwoners bij de eigen leefomgeving, hun vertrouwen in instituties, participatiegedrag en communicatievoorkeuren. Onderstaande tabel laat zien dat er tussen Doesburgse wijken grote verschillen zijn in de meest voorkomende betrokkenheidsprofielen. En dat zegt vervolgens weer veel over het daar aanwezige vertrouwen in instituties, zoals de gemeente, woningcorporaties en (grote) zorginstellingen en over het vermogen en de bereidheid om betrokken te zijn èn over de aanwezige voorkeurstijlen om actief mee te kunnen en willen doen.



Mensen 'activeren' vraagt in Zuidelijk Molenveld, met veel Stille Overlevers die èn een laag vertrouwen in de gemeente hebben èn een lage betrokkenheid, iets anders, en is daar ook weerbarstiger, dan in De Ooi, met veel Alerte Families, die op vertrouwen en betrokkenheid iets hoger scoren, of dan in Beinum II, met veel Gehaaste Gezinnen, waar lage betrokkenheid vooral een gevolg is van gezinsdrukte (naast laag vertrouwen) en waar het er als gemeente dus op aankomt om het communicatiemiddel en tijdstip van interactie goed te kiezen.

Wijk	Meest voorkomende profielen
Oude stad binnen de gracht	Ik-gerichte Starters (31%) (Re)actieve Emptynesters (24%) Bescheiden Grijzen (19%)
Noordelijk Molenveld	Stille Overlevers (53%) Alerte Families (21%)
Zuidelijk Molenveld	Stille Overlevers (74%)
De Ooi	Alerte Families (34%) Eigenzinnige Lokalen (32%) Stille Overlevers (20%)
Beinum I	Stille Overlevers (37%) Alerte Families (35%)
Beinum II	Gehaaste Gezinnen (35%) (Re)actieve Emptynesters (18%) Alerte Families (18%)
Verspreide huizen	Eigenzinnige Lokalen (50%) Bescheiden Grijzen (25%) Alerte Families (25%)

Figuur 21: Betrokkenheidsprofielen per wijk

Aanpak sociale opgaven

Zoals gezegd, ziet de gemeente (net als haar maatschappelijke partners) vergrijzing, eenzaamheid, relatief veel jeugdproblematiek en ook de relatief grote stapeling van problematiek (langdurige/ generationele armoede, schuldenproblematiek, samenhangende problemen in zorg) als de sociale opgave in Doesburg. Om de uitdaging aan te gaan, werkt de gemeente regionaal samen met andere gemeenten, werkt ze lokaal samen met maatschappelijke partners en doet de gemeente ook relatief veel zelf, zeker voor een gemeente van deze omvang.

Regionale afhankelijkheid groot en invloed beperkt

Regionaal werkt Doesburg op het sociaal domein samen in de Modulaire GR Sociaal Domein Centraal-Gelderland (MGR), een samenwerkingsverband van 11 gemeenten in de regio rondom Arnhem. Deze gemeenten werken samen op zes onderwerpen:

1. de inkoop, het contractmanagement en het contractbeheer van maatwerkvoorzieningen en specialistische zorg, Jeugd, Wmo en activerend werk;
2. het Regionaal Bureau Leerlingzaken, gericht op het bevorderen van een startkwalificatie voor jongeren (Doesburg werkt voor leerlingen die in de Achterhoek op school gaan ook samen met RMC Achterhoek);
3. het werkgeversservicepunt, dat werkgevers helpt bij de invulling van vacatures, en zo aan het aan het werk helpen van mensen vanuit een uitkering (Doesburg werkt op arbeidsparticipatie ook samen met Doetinchem);
4. het onderbrengen van de arbeidsovereenkomsten van medewerkers met een indicatie voor de Wet sociale werkvoorziening;
5. het contractbeheer en contractmanagement van inburgeringstrajecten die de deelnemende gemeenten hebben ingekocht ten behoeve van de uitvoering van de Wet inburgering;
6. het regiosecretariaat, het regio-advies Jeugd en de regionale projecten Jeugd.

Getalsmatig is Doesburg hier klein en ook afhankelijk van wat de anderen willen. Ook is de ambtelijke capaciteit om bestuurlijke overleggen voor te bereiden zeer beperkt. Er komt veel op de wethouder zelf aan.

Transities, van maatwerk naar collectief en van inzet deskundigheid naar voorliggend veld, vormen een uitdaging. Maatschappelijke partners missen partnerschap en slagkracht

Lokaal wordt de uitdaging gezien om van maatwerk, waar Doesburg van oudsher veel in doet, te ontwikkelen naar collectief geregelde sociale voorzieningen en initiatieven en het versterken van de sociale basis. Voor een deel gebeurt dit ook zeker al, bijvoorbeeld door het herinrichten van oude voetbalvelden met lokaal initiatief, het opzetten van wijkraden, de Beweegbus voor sport, en de huiskamer van de stad. Tegelijkertijd is de inschatting (van zowel de gemeenten als de maatschappelijke partners) dat het zorgveld en de sociale voorzieningen nog beter op de doelgroep ingericht kunnen worden. De transitie van maatwerk naar meer collectiviteit en van de inzet van deskundigheid naar het benutten van het eigen netwerk en het voorliggend veld, is tegelijk niet gemakkelijk. Ook omdat collectieve voorzieningen en initiatieven om een massa aan deelnemers vragen die niet zomaar georganiseerd is.

Maatschappelijke partners zien dat de gemeente wel wil, maar het niet altijd kan waarmaken, vanwege krappe bezetting en middelen. Ze roemen de korte lijnen met de gemeente, maar

bijvoorbeeld in de ontwikkeling van beleid (en de opvolging van bijeenkomsten waarbij het veld betrokken is) missen ze partnerschap van de gemeente, evenals slagkracht om van plannen naar uitvoering te komen en om verbindend regie te voeren in het veld. Ze zien vanuit de historie en cultuur van de gemeente een voorkeursstijl om mensen 1-op-1 en direct te willen helpen. De gemeente is gewend om met haar consulenten maatwerk te leveren. Men kent elkaar, dus er is ook goed contact tussen hulpverleners en (minima)huishoudens. De bekendheid, dichtbij de doelgroep, is een kracht van Doesburg. Maar op termijn is deze vorm van maatwerk niet houdbaar en ook niet wenselijk, omdat het er echt om gaat mensen meer op hun eigen kracht aan te spreken en om het netwerk van mensen te versterken in plaats van hen als gemeente direct met hun problemen te helpen.

Zicht op effectiviteit is beperkt en wettelijke taken zijn nog nèt te doen

De gemeente werkt op een deel van de Participatiewet weliswaar samen met de MGR (zie hierboven), maar doet op de bijstand ook veel zelf, net als op de Wmo. Als aandeel van de totale formatie van de gemeente Doesburg is het sociaal domein in Doesburg groot. Tegelijk is de formatie, gezien de uitdaging, krap. Ook op dit beleidsterrein speelt dat functies dun bezet zijn. Een andere uitdaging is het werken met en op basis van data-inzichten. Er is geen capaciteit voor data-analyse. Bepaalde sturingsinformatie, bijvoorbeeld om de effectiviteit van individueel maatwerk af te wegen tegen collectieve voorzieningen, ontbreekt. Hierop verbeteren vergt ook strakkere afspraken met gesubsidieerde partners en hulp vanuit de regio. Het beeld uit interviews is dat de gemeente het nog net aankan. Sommige (wettelijke) taken kunnen alleen met weinig aandacht gedaan worden en Doesburg moet daarin genoegen nemen met een 6. Re-integratie bij werk en inkomen blijft op dit moment achter en er is slechts beperkt ruime om hier via inhuur iets aan te doen. Ook op toezicht binnen het sociaal domein is het kwetsbaar, en spannend als er zich daadwerkelijk incidenten zouden voordoen. Doesburg ervaart in het sociaal domein hulp van burgerinitiatieven. Als dat wegvalt, is dat een probleem. En als er nog meer wettelijke taken bijkomen en middelen wegblijven, dan vormt dat een serieus risico voor Doesburg. In die zin is de situatie voor de toekomst niet houdbaar.

Minimaregelingen zijn in Doesburg niet duidelijk ruimer dan in omliggende gemeenten

Een vraag die door de raad is meegegeven in dit onderzoek, is wat het niveau is van sociale voorzieningen in Doesburg ten opzichte van het wettelijk kader en in relatie tot andere gemeenten. In gevoerde gesprekken werd zo nu en dan het verhaal verteld dat Doesburg vanwege de identiteit van de gemeente van oudsher uitgebreide sociale regelingen heeft.

Een vergelijking van de normen voor minimaregelingen (in termen van percentage van bijstandniveau) van Doesburg met die van omliggende gemeenten (op basis van informatie die daarover op de websites van de verschillende gemeenten te vinden is) bevestigt dit beeld niet. Doesburg positioneert zich hierin eerder als gemiddeld of benedengemiddeld, al moet aangemerkt worden dat de precieze toepassing in de praktijk per gemeente kan verschillen. Opvallend is dat Doesburg van de onderstaande gemeenten de enige gemeente is die niet participeert in de Gelrepas, een gratis pas voor mensen met een laag inkomen. Op de Gelrepas staat een tegoed, afhankelijk van leeftijd en woonplaats. Pashouders kunnen dit tegoed besteden aan sport, cultuur of andere activiteiten in hun gemeente of daarbuiten. Ook hierin opereert Doesburg dus niet 'ruimer' dan omliggende gemeenten.

	Arnhem	Doesburg	Duiven	Rheden	W'voort	Zevenaar
Bijzondere bijstand (ook gevallen van 130% bekend in NL)	110%	120% en deels 100% (kosten van het levens onderhoud en woonkosten)	'Laag inko-men, ook WW en AOW'	120%	'Laag inko-men, ook WW en AOW'	110%, maar ook hoger
Individuele inko-menstoe-slag (ook gevallen van 120% bekend in NL)	100-110% (schatting)	110%	110%	110%	110%	110%
Maatwerk budget gebruiksgoe-de-ren/'witgoed-rege-ling' (ook gevallen van 140% bekend in NL)	?	100% (tijdelijke sub-sidierege-ling energiezuinig witgoed)	120%	?	120%	?
Collectieve zorg-verzeke-ring	120% (schatting)	120% (vanaf 2022)	120-140%	?	120%	120-140%
Tegemoetko-ming chronisch zieken en gehandicapten	150%	120%	120%	?	120%	?

Figuur 22: Minimaregelingen voor Doesburg en omliggende gemeenten

De huur van een sociale huurwoning ligt in Doesburg gemiddeld lager dan in omliggende gemeenten

Wel is het zo, en dat wordt in de gevoerde gesprekken ook van meerdere zijden bevestigt, dat sociale huurwoningen in Doesburg aantrekkelijk zijn voor inwoners van buiten de gemeente (het woononderzoek uit 2023 laat ook zien dat er een relatief hoge instroom is vanuit Arnhem en omgeving). Dit wordt verklaard door relatief lage huurprijzen die de Doesburgse woningcorporatie rekent voor haar huurwoningen. Een huurwoning in Doesburg is per vierkant meter merkbaar goedkoper dan huurwoningen in omliggende gemeenten waarmee (inwoners van) Doesburg het woonruimteverdeelsysteem deelt, wat wil zeggen dat ze op dezelfde wachtlijst staan en op dezelfde woningen kunnen intekenen.

4.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **De Doesburgse organisatie opereert nabij de doelgroepen in het sociaal domein.** Medewerkers doen hun werk met grote inzet en mensen worden gekend. Doesburg kan relatief snel schakelen en heeft veel ervaring met het leveren van maatwerk.

Kwetsbaarheden

- **Gegeven de bevolkingssamenstelling van Doesburg en de problematiek die speelt, is de slagkracht van de organisatie beperkt.** Ook op dit beleidsterrein zijn functies dun bezet. Sommige taken kunnen alleen met weinig aandacht gedaan worden en voor enkele wettelijke taken, zoals toezicht, is het spannend als er zich daadwerkelijk incidenten zouden voordoen. En als er nog meer wettelijke taken bijkomen en middelen wegblijven, is de situatie voor de toekomst niet houdbaar. En ook nu al is er voor zaken die in andere gemeenten heel gewoon zijn, zoals het werken met en op basis van data-inzichten, geen capaciteit.

- **Een kracht van Doesburg, 'maatwerk', is tegelijk ook een zwakte, want op termijn niet meer organiseerbaar.** De inschatting van betrokkenen is dat het zorgveld en de sociale voorzieningen in Doesburg nog beter op de doelgroep ingericht kunnen worden. Op termijn is de omvang van individueel maatwerk niet meer houdbaar en ook niet wenselijk, omdat het er om gaat mensen meer op hun eigen kracht aan te spreken en om het netwerk van mensen te versterken in plaats van hen als gemeente direct met hun problemen te helpen.
- **Stakeholders missen bij de gemeente partnerschap.** Het gaat dan om gelijkwaardigheid, samen optrekken en navolgbaarheid van keuzes van de gemeente, bijvoorbeeld in de ontwikkeling van beleid en bij gebrek aan verbindende regie in het veld.

4.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

De organisatie zal waarschijnlijk met meer afstand tot doelgroepen gaan opereren, al is daar met een gebiedsgerichte aanpak ook iets op te organiseren.

Op het sociaal domein zullen meerdere organisaties en meerdere werkwijzen worden geïntegreerd waarbij er een nieuwe passende werkwijze zal moeten ontstaan. Deze integratie biedt kansen in de aansluiting van het sociaal domein op het veld de balans nog meer op te zoeken tussen individueel maatwerk en collectieve voorzieningen en tussen expertise en benutten voorliggen veld, zeker omdat er een nieuwe cultuur zal moeten ontstaan.

Mogelijk ontstaat er door iets minder krappe formatie ruimte om tot een betere bezetting van functies te komen en ook om meer te investeren in het partnerschap met stakeholders.

De keuze binnen of buiten GMR is op dit domein relevant. Zou Doesburg op dit domein kiezen voor buiten GMR dan betekent dat ook uittreding uit de MGR waar nu veel mee wordt samengewerkt op het sociaal domein.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Door ambtelijke samenwerking kan mogelijk een iets ruimere bezetting worden gecreëerd dan nu het geval is.

Ook op dit domein speelt dat het voor een organisatie complex is om meerdere besturen te bedienen en is de winst dus afhankelijk van de te kiezen samenwerkingspartner(s) en zijn/ hun opgaven en werkwijze.

Afhankelijk daarvan biedt deze samenwerking ook kansen in de aansluiting van het sociaal domein op het veld de balans nog meer op te zoeken tussen individueel maatwerk en collectieve voorzieningen en tussen expertise en benutten voorliggend veld, op weg naar een nieuwe gemeente.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

In dit scenario nemen de kwetsbaarheden die nu al genoemd zijn verder toe. Als het Rijk nog meer gaat vragen van gemeenten, zonder daarbij voldoende middelen ter beschikking te stellen, kan Doesburg haar uitdagingen op het sociaal domein niet meer aan.

5. Economie, toerisme en cultuur

De gemeenteraad van Doesburg heeft de vijfde opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> De veerkracht van Doesburg als gekeken wordt naar economie, toerisme, cultuur en de (aantrekkings)kracht van de historische binnenstad.

Om deze opgave in beeld te brengen zijn een aantal onderzoeksvragen benoemd.

1. Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden met betrekking tot de economie, toerisme, cultuur? Welke rol speelt de aantrekkelijkheid van de binnenstad hierin?
2. In hoeverre stimuleert het gemeentelijk beleid en de inzet van bestuurders en ambtenaren het ondernemend klimaat in Doesburg in brede zin? Hoe wordt in de binnenstad balans gehouden tussen prettig wonen en toerisme?

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

5.1. Bevindingen

Doesburg scoort economisch vaak lager in vergelijking met omliggende gemeenten en het provinciaal en landelijk gemiddelde

Doesburg heeft de laatste jaren geen cijfers meer verzameld over haar economische staat en ontwikkelingen, maar op basis van openbare data valt de Doesburgse economie alsnog cijfermatig te duiden. Om de cijfers in perspectief te plaatsen, vergelijken we deze met de gemeenten met wie Doesburg de Liemerse Economische Visie heeft opgesteld: Duiven, Zevenaar, Westervoort en Montferland. Waar mogelijk maken we ook een vergelijking met de gemiddelde cijfers voor de provincie Gelderland en voor heel Nederland.

Economische prestaties

Voor de algehele economische prestaties kijken we naar de Ranglijst Economische Toplocaties van Bureau Louter over 2021, waarin de economische score van alle Nederlandse gemeenten gerangschikt wordt.[1] Daarbij staat Doesburg op plaats 277 van de 339. In 2011 was dat nog plaats 271. Als we dit vergelijken met Duiven, Zevenaar, Westervoort en Montferland, is de rangorde als volgt:

	Plaats Ranglijst Economische Toplocaties 2021:	Plaats Ranglijst Economische Toplocaties 2011:
Duiven	69	90
Zevenaar	158	196
Montferland	268	236
Doesburg	277	271
Westervoort	336	339

Figuur 23: Ranglijst economische toplocaties 2021 en 2021 (Bron: Bureau Louter)

1 *https://etil.blob.core.windows.net/media/bureau-louter-economische-toplocaties-2022.pdf*

Alleen Westervoort scoort dus lager dan Doesburg. Daarbij hebben Duiven, Zevenaar, en Westervoort in 10 jaar hun positie op de ranglijst (iets) verbeterd, terwijl Doesburg en Montferland gezakt zijn.

Bedrijfsvestigingen

Als we naar de bedrijfsvestigingen[2] per 10.000 inwoners kijken, zijn de scores als volgt, waarbij de gemeenten op volgorde van minste naar meeste vestigingen staan:

	Aantal vestigingen per inwoners 10.000 in 2024:	Aantal vestigingen per inwoners 10.000 in 2020:
Westervoort	1004	820
Doesburg	1111	954
Zevenaar	1122	967
Montferland	1155	984
Duiven	1216	1030
Gelderland	1333	1149
Nederland	1417	1202

Figuur 24: Aantal bedrijfsvestigingen per 10.000 inwoners (Bron: Waarstaatjegemeente.nl)

Ook voor dit economische kenmerk geldt dat alleen Westervoort lager scoort dan Doesburg. De score van Doesburg ligt dan weer een stuk lager dan de gemiddelde scores voor Gelderland en Nederland.

Leegstand verkooppunten

Voor leegstand verkooppunten gelden de volgende percentages, waarbij de gemeenten op volgorde van laagste naar hoogste percentage staan:

	Percentage leegstand verkooppunten in 2024:	Percentage leegstand verkooppunten in 2019:
Montferland	8,2%	10,8%
Zevenaar	9,4%	10,6%
Doesburg	11,5%	6,4%
Duiven	23,6%	18,0%
Westervoort	30%	19,2%
Gelderland	9,4%	8,4%
Nederland	9,3%	9,3%

Figuur 25: Percentage leegstand verkooppunten (Bron: Waarstaatjegemeente.nl)

Doesburg scoort dus een stuk beter dan Duiven en Westervoort, maar minder dan Zevenaar en Montferland en ook minder dan de provinciale en landelijke gemiddelden. Daarbij valt ook op

2 *Elke afzonderlijk gelegen ruimte, terrein of complex van ruimten of terreinen, benut door een bedrijf voor uitoefening van de activiteiten. Ieder bedrijf bestaat uit tenminste één vestiging. Meerdere locaties van een bedrijf binnen één postcodegebied worden als één vestiging beschouwd.*

dat het percentage leegstand ten opzichte van 2019 voor Doesburg meer is toegenomen dan voor de andere gemeenten, provincie en Nederland.

Voorraad bedrijventerreinen
Tot slot is de ruimte die een gemeente nog heeft voor bedrijventerreinen een indicator voor economische groeimogelijkheden. Daarvoor ziet de vergelijking er als volgt uit, waarbij de gemeenten weer van minst tot meest beschikbare hectaren gerangschikt zijn:

	Aantal hectare beschikbaar voor bedrijventerreinen
Doesburg	0,0
Westervoort	1,0
Montferland	1,2
Duiven	6,6
Zevenaar	9,6
Gemiddelde gemeenten in Gelderland	11,8
Nederland	9,3%

Figuur 26: Aantal beschikbare hectare voor bedrijventerreinen (Bron: Gelderland in Cijfers)

In Doesburg is er dus geen fysieke ruimte meer beschikbaar voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De gemeenten waarmee Doesburg economisch samenwerkt hebben (iets) meer ruimte; en gemiddeld genomen hebben de andere gemeenten in Gelderland een stuk meer ruimte.

Conclusie
Als we naar alle bovenstaande cijfers kijken, oogt de Doesburgse economie niet sterk. Doesburg neemt in de economische ranking van Nederlandse gemeenten plaats 277 van de 339 in en scoort in veel economische opzichten lager dan wat gemiddeld is in de provincie en in het land. In vergelijking met de gemeenten uit de Liemerse Economische Visie presteert alleen Westervoort slechter. Het beeld van de Doesburgse economie als niet de sterkste, komt overeen met de conclusie die Berenschot in 2020 trok in haar nota van bevindingen voor de Toekomstvisie (p. 83): zij stelde dat de Doesburgse economie klein en kwetsbaar overkomt en dat er een sterke afhankelijkheid is van de regio en de grote bedrijven in Doesburg.

Economische kracht en groeimogelijkheden van Doesburg zitten in toerisme
Toch heeft de economie van Doesburg ook een belangrijke kracht: toerisme. Doesburg is op twee manieren aantrekkelijk voor toeristen. Zij bezoeken Doesburg, omdat het een Hanzestad is met historie, culturele evenementen en musea. Daarnaast is Doesburg met haar ligging aan de IJssel een goede uitvalbasis voor natuurrecreatie: mensen kunnen gaan wandelen of fietsen in de omgeving en het water op gaan. Doesburg wil in toerisme investeren en heeft Kwaliteitstoerisme en toegankelijke natuurrecreatie tot de derde pijler van het coalitieakkoord 2022-2026 gemaakt.

Cijfers uit de Monitor Toerisme Achterhoek 2022 laten zien dat toerisme niet alleen een potentiële economische kracht is, maar dat er ook daadwerkelijk geld en groei in zit. In 2022 leverden toerisme en recreatie € 17,9 miljoen aan bestedingen op. Die bestedingen komen uit verblijfsre-

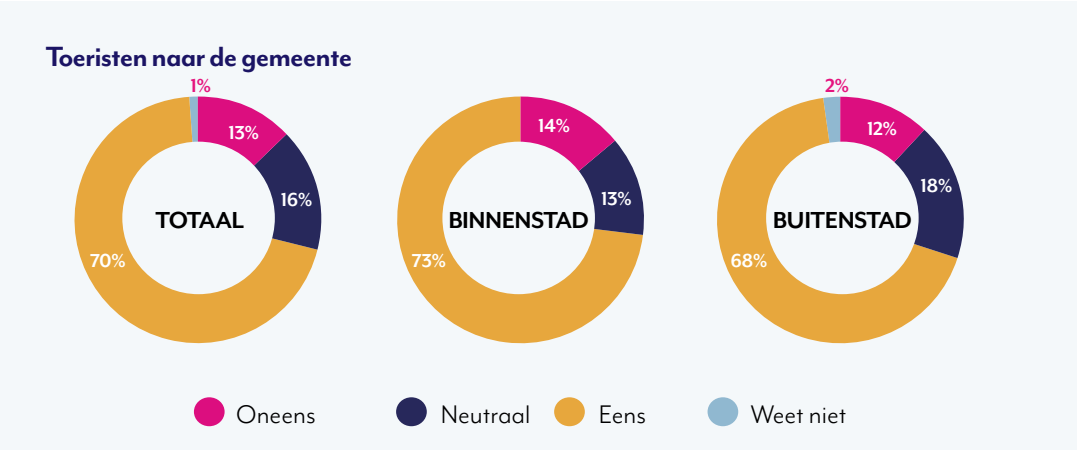
creatie, horeca en overige dagrecreatie. In 2019 was de totale besteding toerisme en recreatie nog € 11,7 miljoen. De bestedingen zijn tussen 2019 en 2022 dus met 53 procent gestegen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat uit gesprekken blijkt dat het lastig is om te concluderen of het toerisme anno 2024 groeit, stagneert of krimpt. Daar verschillen de meningen over.

Cijfers die bezoekersaantallen en/of -uitgaven meten, ontbreken. Mogelijk kan het bezoekersstromensysteem dat de gemeente sinds kort heeft op termijn meer duiding geven aan de cijfermatige staat van het toerisme in de stad.

In Doesburg zijn er mogelijkheden om het toerisme verder te versterken, wat weer een effect kan hebben op de economie. Meerdere gesprekspartners zien deze mogelijkheden. Zij wijzen onder meer op het zichtbaarder maken van de Doesburgse linies, het verder ventileren van de historische verhalen die er over Doesburg zijn en meer investeren in Doesburg als uitvalbasis voor natuurrecreatie.

Inwoners van Doesburg steunen toeristische karakter van de stad en de ontwikkeling ervan
Toerisme kan ook op de steun rekenen van de inwoners van Doesburg. Uit de Meting Toerisme in de Hanzesteden uit maart 2024 scoren respondenten uit Doesburg hun steun voor toerisme 3,8 op een schaal van 5. Hun ervaren positieve impact van toerisme geven ze een 3,7. En tot slot vindt 81% van de ondervraagden dat Doesburg een toeristische bestemming moet blijven.

De resultaten van de inwonersconsultatie bevestigen dit en laten zien dat Doesburgers niet alleen vinden dat de stad haar toeristische karakter moet behouden, maar dat ze ook achter een gemeente staan die actief in dat toerisme investeert. Met de stelling 'Het is belangrijk dat Doesburg toeristen naar de gemeente trekt', is 70% het eens. Uitgesplitst naar bewoners die wel en niet in de binnenstad wonen, zijn de cijfers respectievelijk 73% en 68%.

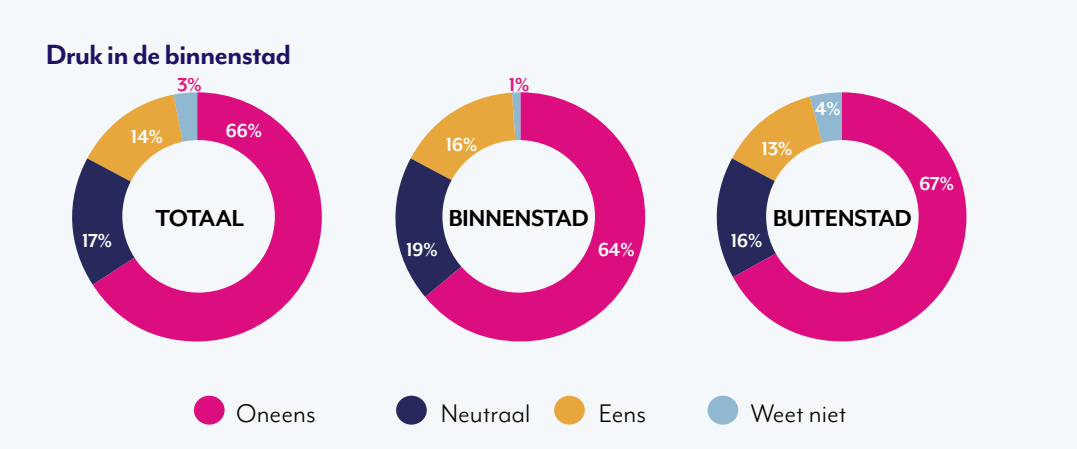


Figuur 27: Weergave antwoord op de stelling 'Het is belangrijk dat Doesburg toeristen naar de gemeente trekt.'

Beelden over verhouding tussen wonen en toerisme in de binnenstad lopen uiteen, maar balans lijkt er momenteel te zijn

Het toerisme in Doesburg focust zich op de binnenstad. Een risico daarvan is dat er een disbalans ontstaat tussen de aanwezigheid van toeristen en het woonplezier van de bewoners van de binnenstad. In gesprekken komen verschillende meningen terug over de huidige balans tussen wonen en toerisme in de stad. Als we naar de resultaten van de inwonersconsultatie kijken, lijkt de balans er momenteel te zijn. Van de Doesburgers is 66% het oneens met de stelling dat het te druk is in de binnenstad.

Als we kijken hoe dat is voor inwoners van de binnenstad, is 64% het daar mee oneens. Dat is iets lager dan bewoners uit andere wijken: van hen is 67% het oneens met de stelling.



Figuur 28: Weergave antwoord op de stelling 'Het is te druk in de binnenstad van Doesburg.'

Geld en menskracht ontbreken in Doesburg om beleid te maken en strategisch te sturen op de economie

Het gemeentebestuur van Doesburg wil de economie van de stad graag stimuleren: "Om een goed ondernemersklimaat te stimuleren, bedrijven te behouden en leegstand te voorkomen zal er actiever worden ingezet op acquisitie en een ondersteunende rol vanuit de gemeente. Doesburg heeft een groot potentieel, en dat potentieel dient optimaal te worden benut." (Coalitieakkoord 2022-2026, p. 7) In de praktijk heeft Doesburg echter geen uitgewerkt beleid om de economie te stimuleren. Het gemeentebestuur had in 2024 een economische visie willen opstellen, maar heeft daar geen geld en mensen voor. Doesburg maakt wel samen met Duiven, Zevenaar, Westervoort en Montferland deel uit van de Liemerse Economische Visie, gericht op logistiek, maakindustrie, detailhandel en vrijetijdseconomie. Uit gesprekken blijkt dat deze samenwerking op dit moment nog geen echt concrete resultaten oplevert. Dit geldt overigens niet alleen voor Doesburg, maar ook voor de andere gemeenten die onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband. De gemeenten zijn nog samen aan het kijken hoe ze de samenwerking willen inrichten en hoe ze er resultaten uit kunnen halen.

Doesburg heeft wel een Visie Toerisme 2023-2030, inclusief uitvoeringsprogramma. Tegelijkertijd zijn belangrijke thema's die samenhangen met toerisme niet verder uitgewerkt. Om toeristen te trekken naar de stad voor cultuur en evenementen, helpt het om een plan en doelen te hebben voor het behouden en versterken van het culturele aanbod en evenementenaanbod. Maar zowel de cultuurnota als het evenementenbeleid van Doesburg dateert uit 2017. Uit gesprekken met de gemeentelijke organisatie blijkt dat economie, toerisme en cultuur noodgedwongen als één beleidsthema aangevlogen worden, weer door dat gebrek aan mensen

en geld. Het ontbreken van overkoepelend beleid en doelstellingen op economisch vlak en het ontbreken van beleid op thema's die samenhangen met toerisme, maakt het lastiger voor de gemeente om de economische ontwikkeling van Doesburg strategisch te stimuleren. En het maakt het weer lastiger voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Ook in de praktijk wordt sturing en beleid vanuit de gemeente op het gebied van economie en toerisme gemist. Ondernemers en spelers in toerisme en cultuur uiten in gesprekken hun waardering voor de korte lijntjes met de gemeente en het feit dat er bij relatief eenvoudige vragen en zorgen veel bereidheid is om mee te denken en zaken snel opgelost worden. Tegelijkertijd zien ze een gebrek aan overkoepelend beleid en sturing op thema's die belangrijk zijn om economie en toerisme in stand te houden en te stimuleren. Denk hierbij aan parkeerbeleid voor zowel auto's als fietsen en leegstandbeleid, maar ook zaken als duurzaamheid en hittestress.

Tot slot werkt het gebrek aan beleid en visie ook door in de regionale samenwerkingsverbanden die Doesburg heeft: Doesburg heeft niet het geld en de capaciteit om voldoende in die samenwerkingsverbanden te investeren, en laat daarmee mogelijk kansen liggen. Wat betreft samenwerkingsverbanden op het gebied van economie, investeert Doesburg daar naar eigen zeggen niet echt in: de focus ligt vooral op intern de boel op orde houden. Voor de toeristische samenwerking zijn allereerst Achterhoek Toerisme en daarnaast Hanzesteden Marketing voor Doesburg belangrijk. Via Achterhoek Toerisme heeft Doesburg bijvoorbeeld voor drie dagen per week een stadspromotor. Tegelijkertijd kan Doesburg ook hier qua geld en (bestuurlijke) aanwezigheid niet in investeren wat je zou verwachten of willen. Doesburg zit bijvoorbeeld niet in de Vrijetijdsagenda van het Achterhoek Toerisme, terwijl daar de meeste projecten inzitten. Dit kan ook negatieve effecten hebben voor de financiering van het toerisme in Doesburg: financiering van de provincie die via Achterhoek Toerisme loopt, moet Doesburg nu zelf regelen.

Doesburg heeft een eenzijdige focus op toerisme als het op de economie aankomt

In aanvulling op de vorige paragraaf, lijkt Doesburg een eenzijdige focus te hebben op toerisme als het op de economie aankomt. De Doesburgse economie ís toerisme. Andere sectoren zoals de horeca en detailhandel leunen daar weer op: die draaien hun meeste omzet tussen mei en september. De eenzijdige focus blijkt niet alleen uit het feit dat economie en toerisme als één beleidsonderwerp aangevlogen worden binnen de gemeente, en de gemeente geen economische visie maar wel een toeristische visie heeft, maar klinkt ook door in verschillende gesprekken die we over dit thema gevoerd hebben.

Die eenzijdige focus gaat ten koste van aandacht voor andere zaken die van belang zijn voor de Doesburge economie. Een voorbeeld zijn de drie grote bedrijven die in Doesburg zitten: Rotra, Ubbink en Kuehne+Nagel. Het behoud van deze bedrijven is echter geen vanzelfsprekendheid: in de stad is geen grond om op uit te breiden, en de hoogte in uitbreiden is niet onomstreden in Doesburg. Beleid op het behouden van bedrijven als deze of – ambitieuzer - het aantrekken van nieuwe bedrijven, heeft Doesburg niet. Dit terwijl grote bedrijven belangrijk zijn voor de werkgelegenheid in Doesburg. In de inwonersconsultatie halen respondenten ook zorgen aan rondom leegstand. De cijfers laten ook zien dat de leegstand van verkooppunten in Doesburg toeneemt (6,4% in 2019, 11,5% in 2024). Beleid hoe hiermee om te gaan, heeft Doesburg niet.

Onvoldoende middelen en mensen om in toerisme als economische kracht te investeren en zelfs instandhouding huidig investeringsniveau kwetsbaar

Het ontbreekt Doesburg aan geld en ambtenaren om in toerisme als economische kracht te investeren. Dat wordt het meest concreet in de Visie Toerisme: in het bijbehorende uitvoeringsprogramma heeft Doesburg een kostenoverzicht gemaakt voor de verschillende acties die het gemeentebestuur wil uitvoeren. Voor een aantal acties daarvan is nu al geen budget meer beschikbaar, zoals het in kaart brengen van de huidige waterrecreatiemogelijkheden, bepalen hoe en waar het aanbod voor dagrecreatie versterkt kan worden, en het verbeteren van de openbare ruimte. Ook in gesprekken met de gemeentelijke organisatie komt het gebrek aan mensen en middelen terug.

Sterker nog: zelfs het in stand houden van het huidige investeringsniveau is kwetsbaar. Doesburg kan nu nog subsidies verstrekken aan belangrijke spelers in toerisme en cultuur, zoals de VVV, maar voor de toekomst is dat door Doesburgs financieel kwetsbare situatie niet gegarandeerd. Daar komt bij dat vrijwilligers nu in veel van de gaten springen die er op het gebied van toerisme en cultuur zijn. Veel vrijwilligers beginnen echter op leeftijd te raken. Daarnaast ontbreekt het de gemeente ook hierbij weer aan capaciteit en geld om die vrijwilligers te ondersteunen en zich gewaardeerd te laten voelen.

5.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **De economische kracht van Doesburg zit in toerisme**. Doesburg is aantrekkelijk voor toeristen als Hanzestad met historie, musea en culturele evenementen, maar ook als uitvalbasis voor natuurrecreatie in de omgeving. De horeca en detailhandel in Doesburg profiteren weer van dat toerisme. Uit de beschikbare cijfers blijkt ook dat er daadwerkelijk geld en groei in het toerisme zit. Het toeristische karakter en de stimulering ervan door de gemeente, kan ook op de steun van de inwoners rekenen.
- **Er zijn mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van het toerisme als economische kracht.** Doesburg heeft nog niet alle toeristische mogelijkheden die er in de stad zijn benut en kan in meerdere zaken investeren om het toerisme te stimuleren.

Kwetsbaarheden

- **Het ontbreekt Doesburg aan mensen en middelen om beleid te maken en strategisch te sturen op de economie.** Dit maakt economische ontwikkeling lastig en kan er ook voor zorgen dat Doesburg kansen die er al zijn, laat liggen. Bovendien is het zo moeilijker voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te pakken. Ook ondernemers missen visie en strategie vanuit de gemeente.
- **Doesburg focust eenzijdig op toerisme als het op de economie aankomt.** Dit gaat ten koste van andere zaken die belangrijk zijn voor de economie, zoals het behouden van bedrijven die bijdragen aan de werkgelegenheid in Doesburg of het voorkomen van leegstand van verkooppunten.
- **Doesburg heeft onvoldoende geld en middelen om in toerisme als economische kracht te investeren en deze kracht te behouden.** Doesburg heeft nu al niet meer genoeg geld om haar plannen voor toerisme uit te voeren. Bij bezuinigingen is zelfs het behouden van het huidige investeringsniveau in toerisme kwetsbaar.
- D**oesburg realiseert haar eigen economische doelen niet.** Doesburg heeft alleen doelen vastgesteld voor toerisme, niet overkoepelend voor de economie. Dat is al een belangrijke kwetsbaarheid. En zelfs de doelen voor toerisme blijken deels al niet meer haalbaar.

5.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

Er kan waarschijnlijk een slag gemaakt worden in het opstellen en bekostigen van een visie op economie, toerisme en cultuur, het maken van gerichtere en evenwichtigere keuzes en investeringen, en het behalen van doelen. Doesburg kan daarvoor gebruik maken van de kennis en kunde die er is bij de andere gemeente(n) en/of de middelen die vanuit het gemeentefonds beschikbaar komen.

Doesburg legt in haar economie de focus op toerisme. Toerisme is belangrijk voor de stad en geniet de steun van de inwoners. In een nieuwe gemeente kunnen de afweging en investeringskeuzes over de verschillende economische aspecten anders uitvallen en kan het betekenen dat er minder geïnvesteerd wordt in toerisme dan Doesburg zou willen.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Er kan mogelijk een slag gemaakt worden in het opstellen van een visie op economie, toerisme en cultuur, het maken van gerichtere en evenwichtigere keuzes en investeringen, en het behalen van doelen. Doesburg kan daarvoor gebruik maken van de kennis en kunde die er is bij de andere gemeente(n). Dat maakt het dan wel noodzakelijk om een ambtelijke samenwerking aan te gaan met gemeente(n) die een sterker ontwikkelde economische visie en beleid hebben dan Doesburg en daarin ook dezelfde opgaven/belangen heeft.

Tegelijkertijd blijven de huidige kwetsbaarheden in mensen en middelen voor de economie in stand, waardoor duurzame beleidsontwikkelingen, investeringen in economie in de breedte en een versterking van het toerisme niet waarschijnlijk zijn.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

De gemeentelijke organisatie moet de beleidsterreinen economie, toerisme en cultuur met de huidige middelen blijven doen. De huidige kwetsbaarheden zoals beschreven in dit hoofdstuk blijven in stand. Bij bezuinigingen nemen de kwetsbaarheden verder toe.

6. Regionale samenwerking, (boven) regionale opgaven

De gemeenteraad van Doesburg heeft de zesde opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> De wijze waarop Doesburg opereert in de regionale samenwerkingen. De verschillende tafels in beeld, inzet en effectiviteit van bestuur en organisatie hierin, met speciale aandacht voor energietransitie en klimaatadaptatie.

Om deze opgave in beeld te brengen, zijn drie onderzoeksvragen benoemd.

1. *Hoe ziet de samenwerkingskaart van Doesburg eruit? Aan welke samenwerkingsverbanden neemt Doesburg deel? Wat zijn daarin de oriëntaties en welke visie op de regionale positie van Doesburg krijgt hierin vorm?*
2. *Wat zijn de regionale tafels waarop Doesburg bestuurlijk en ambtelijk schakelt? Hoe brengen ambtenaren en bestuurders van Doesburg elkaar daar in positie? Hoe effectief is de beïnvloeding van Doesburg aan deze tafels? Hoe afhankelijk is Doesburg van samenwerking en wat haalt Doesburg eruit?*
3. *Hoe opereert Doesburg op de regionale opgaven energietransitie en kilmaatadaptatie? Hoe staat het met de doelrealisatie op deze opgaven?*

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

6.1. Bevindingen

Doesburger heeft qua stemverhoudingen regionaal zeer weinig invloed

Binnen de Groene Metropoolregio (GMR), maar bijvoorbeeld ook ten opzichte van Achterhoekse gemeenten, is Doesburg naar inwonertal een kleine gemeente. Van de 17 gemeenten in de GMR is Doesburg met circa 11.000 inwoners alleen groter dan het zéér kleine Rozendaal (circa 1.800 inwoners, werkt ambtelijk intensief samen met Rheden) en de Limburgse gemeente Mook en Middelaar (circa 8.200 inwoners). De kleinste Achterhoekse gemeente, Aalten, heeft circa 27.300 inwoners en het aangrenzende Bronkchorst telt er ongeveer drie keer zoveel als Doesburg, namelijk circa 36.100. Ook ten opzichte van andere aangrenzende gemeenten is Doesburg klein. Rheden telt circa 43.600 inwoners en Zevenaar circa 45.000. Binnen de Liemers komt de gemeente Westervoort (dat ambtelijk samenwerkt met Duiven) enigszins in de buurt, met circa 15.100 inwoners.

De kleine omvang van Doesburg vertaalt zich ook in een zeer beperkte formele invloed van Doesburg in haar belangrijkste samenwerkingsverbanden. In de 'verbonden partijen', de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten zowel bestuurlijk als financieel een belang heeft, is het 'aandeel', dus de omvang van het belang dat Doesburg heeft ten opzichte van de andere deelnemende gemeenten, gemiddeld zo'n 2%. Uitzondering hierop is het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg, waar Doesburg samen met de Liemerse gemeenten – als 1 van 4 gemeenten dus – optrekt. Daar is het aandeel 23%. Over het algemeen geldt dat als Doesburg invloed wil organiseren, dat niet moet komen van de formele kracht- of stemverhoudingen, maar van de manier waarop Doesburg zich bestuurlijk en ambtelijk opstelt in de samenwerking met andere gemeenten. Het gaat dan om bestuurlijk en ambtelijk aanwezig zijn, niet alleen halen, maar ook brengen, alert zijn op kansen en elkaar ambtelijk en bestuurlijk goed in positie brengen om kansen te verzilveren. Dit alles in een constructieve relatie met partners. Zoals we

verderop in dit hoofdstuk zien, zit hier – dus op het bestuurlijk-ambtelijk organiseren van invloed buiten de formele krachtverhoudingen om – een kwetsbaarheid voor Doesburg.

Twee hoofdoriëntaties in regionale samenwerkingen Doesburg, maar daaronder versnippering
Ten tijde van de ontwikkeling van de toekomstvisie in 2021 heeft de gemeente Doesburg zelf al geconstateerd dat de regionale oriëntatie versnipperd is en heeft geprobeerd om hierin meer eenduidigheid aan te brengen. Een daadwerkelijke eigen 'visie op samenwerking' heeft Doesburg echter niet. In een visie zou Doesburg zichzelf in regionaal perspectief kunnen positioneren, bijvoorbeeld met betrekking tot hoe Doesburg de belangrijkste opgaven en uitdagingen voor de toekomst ziet en deze regionaal wil aangaan. De toekomstvisie uit 2021 beschrijft de versnippering en agendeert ook dat een meer eenduidige richting gewenst is, maar doet geen aanzet over hoe dat er inhoudelijk uit zou zien. Ook het coalitieakkoord 2022-2026 bevat geen visie op samenwerking en de regionale positie van Doesburg.

Op basis van analyse en de gevoerde gesprekken, kan gesteld worden dat Doesburg op dit moment twee hoofdoriëntaties heeft:

- Op pijlers 1 ('Evenwichtig en leeftijdsbestendig woon- en vestigingsklimaat') en 2 ('Verbindende en versterkende sociale aanpak') van de toekomstvisie zoekt Doesburg de strategische samenwerking in de GMR en rondom Arnhem. Het gaat dan om de volgende samenwerkingsverbanden:
    - Groene Metropoolregio (GMR): 17 gemeenten
    - Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA): 17 gemeenten
    - Modulaire GR Sociaal Domein Centraal-Gelderland (MGR): 11 gemeenten
    - Veiligheid- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM): 15 gemeenten
    - Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Nijmegen (DRAN): 17 gemeenten
- Op pijler 3 van de toekomstvisie ('Kwaliteitstoerisme en toegankelijke natuurrecreatie') werkt Doesburg samen met de Achterhoek in Achterhoek Toerisme (11 gemeenten in en om Regio Achterhoek) en ook met andere Hanzesteden in Visit Hanzesteden (9 gemeenten, verspreid over het oosten van het land). Deze samenwerkingen zijn meer operationeel gericht, namelijk op de uitvoering van regio-marketing in het kader van toerisme en recreatie. Op het thema economie binnen deze pijler werkt Doeburg samen met de Liemerse gemeenten in een Economische visie.

Naast deze oriëntaties zijn er andere, eveneens meer operationele samenwerkingen die niet altijd matchen met de twee hoofdoriëntaties hierboven (zie ook bijlage 5). Voorbeelden hiervan zijn:

- Circulus Berkel BV (8 gemeenten): een samenwerking op het gebied van afvalbeheer en taken in de openbare ruimte met gemeenten die in de regio Stedendriehoek liggen (Apeldoorn, Epe, Deventer, Brummen, Lochem, Zutphen) en met Bronckhorst in de Achterhoek.
- Bibliotheek West-Achterhoek: deze bibliotheekorganisatie heeft zes vestigingen verspreid over de gemeenten Bronkhorst, Doesburg en Doetinchem.
- RMC Achterhoek (9 gemeenten): een samenwerking van scholen en jeugdhulporganisaties in het bevorderen van een startkwalificatie voor jongeren met de gemeenten in de regio Achterhoek.
- ICT-samenwerking (4 gemeenten): gemeente Doetinchem is gastheer voor de automatiseringsprocessen van de gemeenten Aalten, Oude IJsselstreek, Doesburg en diverse regionale instellingen.

- Archeologie (2 gemeenten): samenwerking met de gemeente Zutphen op het gebied van de archeologie (archeologische begeleiding en ontwikkelen archeologiebeleid).

Vanuit de (operationele) inhoud van de beleidsterreinen zit er een logica achter de bovenstaande samenwerkingen. Taken zijn belegd en zo soms ook 'van de schouders' van Doesburg af georganiseerd. Maar dat verschillende belangrijke operationele samenwerkingen niet in lijn liggen met de twee hoofdoriëntaties, heeft verschillende negatieve gevolgen:

- *Management:* beheersing (in termen van middelen, capaciteit en aandacht) is complex, omdat het gewoonweg lastiger sturen is op de eenheid, samenhang en ontwikkelrichting van de gemeente als organisatie. Het maakt het extra lastig om als collega's goed af te stemmen en tussen beleidsterreinen 'werk met werk te maken'. Zeker (delen van) het werk van de ODRA, MGR, de ICT-samenwerking en ook Circulus-Berkel raken daarbij vrij direct aan het dagelijkse reilen en zeilen van de eigen organisatie en vragen om coördinatie en afstemming (zie ook volgende punt).
- *Capaciteit en slagkracht:* in een toch al kleine organisatie wordt de beperkt beschikbare (strategische) aandacht en capaciteit nog verder 'verdund', omdat medewerkers hun aandacht over samenwerkingen en krachtenvelden in verschillende richtingen moeten verdelen: GMR, Achterhoek en deels ook de Stedendriehoek. Doesburg wordt door de beperkte en verder verdunde capaciteit belemmerd in slagkrachtig opereren.
- *Strategie:* regionaal draagt de (ambtelijke) inzet op operationele onderwerpen niet of nauwelijks bij aan de richting die voor Doesburg op de lange termijn (bestuurlijk) van belang is. Een voorbeeld: ambtelijke contacten binnen Circulus-Berkel of de ICT-samenwerking leveren geen relatie op met gemeenten die daarna bestuurlijk benut kan worden voor thema's die ook spelen, gewoonweg omdat de strategisch-bestuurlijke thema's van Doesburg in een andere richting (en met andere gemeenten) spelen.

Onvoldoende capaciteit en aandacht voor samenwerking

Vanwege de omvang van Doesburg is er sowieso weinig ambtelijke capaciteit beschikbaar voor regionale samenwerking. De coördinatie ervan moet bijvoorbeeld gedaan worden in vier uur in de week. En ook bestuurlijk is het lastig om regionaal volwaardig mee te doen, omdat bestuurders er weinig tijd voor hebben en het geregeld zonder ambtelijke voorbereiding moeten doen.

Een voorbeeld is de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR), juist de GMR is belangrijk voor Doesburg. De organisatie houdt zich hoofdzakelijk bezig met uitdagingen in het ruimtelijk domein. De regionale agenda die voor de periode 2025-2028 in de gemeenteraad van Doesburg opnieuw is vastgesteld, omvat vijf opgaven die ook voor de toekomst van Doesburg van belang zijn:

1. Verbinden van ruimtelijke opgaven en woningbouw ('Groene groeiregio')
2. Economie en arbeidsmarkt ('Productieve regio')
3. Leefbaarheid, natuur en landschap, cultuur en erfgoed ('Ontspannen regio')
4. Mobiliteit en bereikbaarheid ('Verbonden regio')
5. Circulariteit, duurzaamheid, klimaat en energie ('Circulaire regio')

Samenwerking op deze opgaven is voor Doesburg van belang, omdat er in de gehele regio schaarse ruimte is en veel opgaven om ruimte vragen. Maatregelen die de ene gemeente neemt rondom energietransitie, woningbouw en bereikbaarheid, hebben direct invloed op andere gemeenten. Vaak – en zeker voor een kleine gemeente als Doesburg – is gezamenlijk optrekken ook nodig, omdat de hoge kosten anders niet op te brengen zijn of omdat het je lobbypositie richting diverse ministeries, de provincie en Europa versterkt. Steeds vaker stelt het

Rijk regionale samenwerking verplicht om als gemeente überhaupt in aanmerking te kunnen komen voor middelen. Werkt een gemeente niet samen, dan laat de gemeente kansen liggen.

Dat laatste geldt voor Doesburg. Weliswaar participeert Doesburg formeel (althans tot en met 2024) in alle opgaven van de GMR, in de praktijk is dat voor Doesburg niet haalbaar. Voor de regiovisie 2025-2028 heeft Doesburg vanwege financiële en formatieve krapte een slag om de arm gehouden of ze opnieuw formeel in alle vijf de opgaven zal meedoen. Tussen nu en januari 2025 moet Doesburg daar een besluit over nemen en bepalen wat dat in de praktijk betekent. Op dit moment is slechts op opgaven 1, 4 en 5 betrokkenheid vanuit Doesburg, en is die betrokkenheid voor opgave 4 alleen bestuurlijk.

Uit de interviews komt ook ten aanzien van andere samenwerkingsverbanden zoals de Modulaire GR Sociaal Domein Centraal-Gelderland en Achterhoek Toerisme en in de samenwerking met buurgemeenten een kwetsbaar beeld naar voren van de regionale samenwerking van Doesburg:

- Doesburg zit regionaal op de 'backseat'. Doesburg lift mee op regionale ontwikkelingen, maar kan daarin zelf weinig leveren of het voortouw nemen.
- Wethouders opereren grotendeels zelfstandig in samenwerkingsverbanden, er is nauwelijks sprake van ambtelijke ondersteuning/advisering (en soms is het andersom: ambtenaren die opereren zonder bestuurlijke backup).
- Een heersend beeld om Doesburg heen is: Doesburg moet omwille van de eigen moeiten 'nee verkopen' en investeert niet in samenwerking omwille van samenwerking, maar alleen als ze zelf iets te halen heeft. Voor een deel wordt daar nog met enig begrip voor de situatie van Doesburg naar gekeken.
- Tegelijk is intergemeentelijk niet altijd navolgbaar waarom Doesburg bepaalde keuzes maakt en dat doet iets met het beeld van de betrouwbaarheid van Doesburg.
- De kracht van de Liemers blijft onderbenut, bijvoorbeeld in de economische visie en de uitvoering daarvan, maar ook binnen de GMR zouden de Liemerse gemeenten meer samen kunnen optrekken.

Doelrealisatie energietransitie blijft achter, klimaatadaptatie nog in startfase

In hoofdstuk 3 werd al benoemd dat verduurzaming een onderwerp is dat voor de gemeente lastig is om goed aan te pakken. Collectieve manieren om woningen 'van het gas af' te krijgen, zoals een warmtenet, zijn in een gemeente met veel sociale huurwoningen theoretisch een goede oplossing, maar blijken vooralsnog praktisch/financieel niet haalbaar. Ook is de ambtelijke capaciteit op de opgave zeer beperkt. Het coalitieakkoord verwoordt overigens ook dat Doesburg als kleine gemeente niet voorop kan lopen.

Het werken aan duurzaamheid heeft regionaal zijn inbedding in de Regionale Energie Strategie (RES), die binnen de GMR tot stand komt en wordt uitgevoerd. De RES bevat geen zoekgebieden zon of wind op het grondgebied van de gemeente Doesburg. Het regionale bod bevat wel 2% waterkracht, waaraan door de bij Doesburg te plaatsen waterkrachtcentrale (verwachte start bouw het najaar 2024) een bijdrage wordt geleverd. Verwacht wordt dat de centrale stroom kan gaan leveren aan 300 tot 400 huishoudens.

Lokaal is het doel dat in 2050 alle verplaatsingen duurzaam zullen zijn, het energieverbruik teruggebracht is met 33% ten opzichte van 2017 en dat 100% van het energiegebruik duurzaam is opgewekt (uit zon, wind, water, biomassa/biogas). Een presentatie van begin 2024 geeft, nog duidelijker dan de jaarrekening 2023, een helder inzicht in hoe het op dat moment staat

met de doelrealisatie. Het beeld dat daaruit voortkomt is:

- Energieopwekking uit zon loopt flink achter (in 2022 werd 22% van het doel behaald. De teller qua hectare zonnevelden (beoogd: 25 ha zonneveld) stond, samen met Rozendaal als enige gemeente in de GMR, in mei 2024 nog op 0, terwijl het afwegingskader dat zonnevelden moet mogelijk maken, juist is aangescherpt, waardoor plaatsing nog lastiger wordt.
- Positieve punten zijn dat het aantal beoogde gespreksaanvragen om tot verduurzaming te komen in de 'nieuwe aanpak PAW de Ooi,' over 2023 juist ruim is overschreden (namelijk 48 ten opzichte van de beoogde 30). Dat levert overigens (slechts) vier subsidieaanvragen op.
- Aanmeldingen voor het lokale instrument 'Bespaarhulp' (Energie besparen met kleine maatregelen én signaleren en vervangen onzuinig witgoed) lijken ook vrij hoog, namelijk 272 aanmeldingen. Daarvan zijn er op dat moment (begin 2024) opgeteld 84 lopend of afgerond, en dat levert ook een flink aantal ingeleverde witgoedvouchers of waardebonnen op, namelijk opgeteld 69). Tegelijk staan er op dat moment ook al 188 aanmeldingen in de wacht (69%).
- De toename van het aantal elektrische auto's vlakt in 2023 af ten opzichte van 2022.

Voor klimaatadaptatie wordt op dit moment nog gewerkt aan een klimaatadaptatieplan, overigens ook al een voornemen in de programmabegroting van 2023, waardoor over de daadwerkelijke realisatie nog niets is te zeggen. Opvallend in het projectplan is dat de risico's 'Beperkt aantal projectleden die het project kunnen opvolgen' en 'Beperkte beschikbare tijd van projectleden' als hoog worden ingeschat, wat opnieuw laat zien hoe beperkte capaciteit het acteren op de duurzaamheidsopgaven lastig maakt in Doesburg. Overigens wordt in het plan ook de risicofactor benoemd dat politieke prioriteiten liggen bij andere onderwerpen, een beeld dat in de gehouden interviews ook wordt bevestigd.

Gemeenteraad regionaal niet in positie en ook niet in positie gebracht

Vanuit de gemeenteraad is in zeer beperkte mate sprake van regionale sturing, terwijl er jaarlijks tussen de 3 en de 3,5 miljoen euro richting gemeenschappelijke regelingen gaat.

Vanzelfsprekend passeren jaarlijks wel de P&C-stukken van de samenwerkingsverbanden, maar hiervoor wordt vanwege een gebrek aan ambtelijke capaciteit en overzicht geen centraal moment georganiseerd waarin alle samenwerkingen de revue passeren, zoals dat in sommige andere (grotere) gemeenten gebeurt. Behandeling in de gemeenteraad gaat niet gepaard met een analyse of prioritering van de benodigde zwaarte, reikwijdte en/of inhoudelijke focus van aandacht voor de verschillende verbonden partijen. Het instrument van een zienswijze op een begroting van een verbonden partij wordt ook vaak niet ingezet, waardoor het college dus ook geen uitspraak aan de raad ontlokt over de (gewenste) stand van zaken bij die verbonden partij. Dit terwijl zo'n zienswijze voor het college een extra drukmiddel kan zijn om iets binnen een samenwerkingsverband voor elkaar te krijgen. Overigens wordt er door de gemeenteraad ook niet actief naar gevraagd. Een voorbeeld betreft de nieuwe regionale agenda van de GMR. Vanuit de GMR is meerdere malen aangeboden om hierop een toelichting te geven aan de gemeenteraad van Doesburg. Andere gemeenten hebben daar gebruik van gemaakt, maar Doesburg niet. De GMR organiseert ook een aantal keer per jaar raadsbijeenkomsten. De aanwezigheid van Doesburg is zeer afhankelijk van de locatie waar de bijeenkomst plaatsvindt.

Een strategische focus op de positie in regionale samenwerkingen lijkt te ontbreken in Doesburg. Wellicht ook doordat de aandacht in de afgelopen jaren steeds is gegaan naar het als

gemeente zelfstandig blijven, en strategisch een duidelijke richting kiezen als bedreigend werd ervaren. Dit brengt het risico met zich mee van 'onbekend maakt onbemind': als er weinig aandacht is voor regionale samenwerking, kan dat de aanname voeden dat er regionaal weinig gebeurt en ook dat het weinig oplevert. Dit heeft dan tot gevolg dat de aandacht nog verder afneemt. Een self fulfilling prophecy. Terwijl er, om regionaal succes te boeken, ook regionale aandacht nodig is. Want de self fulfilling prophecy werkt twee kanten op.

Successen in regionale samenwerking beperkt

Desgevraagd kunnen er zeker ook regionale successen worden genoemd. Het gaat dan om de afspraak binnen de Woondeal dat Doesburg minder dan 30% sociale huur mag bouwen en überhaupt de steun (in termen van capaciteit en deskundigheid) die er via de GMR georganiseerd is voor woonbeleid en woningplannen in Doesburg; het gaat om de verzakelijking in het sociaal domein waaraan vanuit Doesburg regionaal wordt bijgedragen en; om de rol die Doesburg gespeeld heeft in de regionale herverdeling van gelden van de brandweer.

Deze opsomming is vanzelfsprekend niet uitputtend. Het algemene beeld is echter dat het rendement (afgezien van uitbestede taken/activiteiten van samenwerkingsverbanden waarvoor Doesburg via begrotingen van gemeenschappelijke regelingen of dienstverleningsovereenkomsten geld voor betaalt) regionaal beperkt is, omdat de investering vanuit Doesburg beperkt is (zie ook vorige paragraaf).

6.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **De geconstateerde tweeledige hoofdoriëntatie (overwegend richting GMR en toerisme in Achterhoek) kán houvast bieden, gezien de opgaven van Doesburg.** Hoewel deze oriëntatie niet formeel is vastgelegd, kan de huidige hoofdoriëntatie wel houvast bieden voor een manier van regionaal handelen vanuit Doesburg. Daarmee zou Doesburg dan een kader hebben om keuzes te maken in een verdere vereenvoudiging van de oriëntatie van onderliggende, minder strategische samenwerkingen die er ook zijn.

Kwetsbaarheden

- **Regionaal zit Doesburg op de 'backseat', Doesburg is getalsmatig klein in vrijwel elk samenwerkingsverband en er is ook zeer beperkt capaciteit om regionaal bij te dragen.** Dit betekent dat bestuurders geregeld zonder ambtelijk advies en steun opereren in bestuursvergaderingen en soms ook andersom (dat ambtenaren opereren zonder bestuurlijke backup). Het rendement van regionale samenwerking is daarom voor Doesburg beperkt, met enkele uitzonderingen.
- **De versnippering van oriëntaties in meer operationele samenwerkingen werkt inefficiënt.** Het maakt het extra lastig om als medewerkers goed af te stemmen en tussen beleidsterreinen 'werk met werk te maken'. En in een toch al kleine organisatie worden de beperkt beschikbare (strategische) aandacht en capaciteit nog verder 'verdund'. En door verschillende oriëntaties wordt mogelijke bestuurlijke synergie van ambtelijke inzet (en andersom) niet benut.
- **Het ontbreekt aan strategische capaciteit en aandacht voor de regionale samenwerkingen van Doesburg en de raad is niet goed in positie.** Dit brengt het risico met zich mee van een self fulfilling prophecy: minder aandacht leidt tot minder zicht op rendement leidt tot minder aandacht. Gebrek aan strategische aandacht en handelen kan ook onnavolgbaar overkomen. Voor een deel wordt er regionaal nog met enig begrip voor de situatie van Doesburg naar gekeken. Tegelijkertijd is niet altijd navolgbaar waarom Doesburg bepaalde keuzes maakt en dat doet iets met het beeld van de betrouwbaarheid van Doesburg.

6.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

In dit scenario heeft Doesburg een keuze te maken tussen een nieuwe gemeente vormen binnen of buiten de GMR. Als Doesburg de lijn voortzet die het nu officieus volgt, dan vormt Doesburg een nieuwe gemeente binnen de GMR en weegt ze af of ze toerisme en recreatie daar ook (volledig) in brengt (vanwege de andere partners in de nieuwe gemeente), of dat ze daarvoor 'over de regiogrens heen' met de Achterhoek blijft samenwerken.

Vanzelfsprekend kan Doesburg de officieuze lijn ook laten varen en meer voor 'buiten GMR' kiezen (lees: Achterhoek). Dat heeft dan veel ontvlechtingswerk tot gevolg, omdat het merendeel van de (strategische) samenwerkingen binnen de GMR liggen.

Afhankelijk van de gedeelde opgaven en belangen met de gemeente(n) waarmee Doesburg samen een nieuwe gemeente vormt, kan er in de regio ook meer strategische slagkracht ontstaan.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Ook bij een ambtelijke samenwerking zal de richting van samenwerking (binnen of buiten GMR-verband) bepalend zijn. Deze variant anticipeert immers op een bestuurlijke opschaling.

Afhankelijk van de gedeelde opgaven en belangen met de gemeente(n) waarmee Doesburg samen een nieuwe gemeente vormt, kan er – anticiperend op een nieuwe situatie - in de regio al meer strategische slagkracht ontstaan.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

Als Doesburg zelfstandig blijft, ligt het niet voor de hand dat er bestuurlijke en ambtelijke capaciteit is om regionaal slagkrachtiger te gaan opereren. De druk zal alleen maar toenemen, en het regionaal rendement kleiner.

Mogelijk is er zelfs geen ambtelijke capaciteit om de onderliggende veelheid aan oriëntaties in lijn te brengen met één (hoofd)richting. Daardoor blijft de situatie ook operationeel en qua coördinatie complex, wat de slagkracht niet ten goede komt.

7. Financiën

De gemeenteraad van Doesburg heeft de zevende opgave op de meetlat voor bestuurskracht als volgt benoemd.

> De financiële opgave en ontwikkeling van Doesburg. Grip op keuzemogelijkheden om hierin te sturen. Gevolgen voor de samenleving. Opvattingen van inwoners over keuzes en consequenties. Financiële beheersing.

Om deze opgave in beeld te brengen zijn drie onderzoeksvragen benoemd.

1. *Wat is de financiële opgave van Doesburg? Welke ontwikkelingen zijn er te verwachten ten aanzien van inkomsten en uitgaven (investeringen en exploitatie)? Welke onzekerheden en risico's zijn er? Welke beïnvloedingsmogelijkheden? Hoe is het beeld in relatie tot gemeenten met gelijke grootte?*
2. *Zijn inwoners bereid om extra geld te betalen voor de opgaven en voorzieningen van Doesburg? Waarvoor wel of niet?*
3. *Hoe heeft de financiële beheersing ambtelijk en bestuurlijk in de afgelopen jaren plaatsgehad en op welke wijze wordt ambtelijk-bestuurlijk samengewerkt om de opgaven voor de komende jaren in kaart te brengen en besluiten voor te bereiden?*

In de volgende paragrafen beschrijven we de bevindingen van het onderzoek naar deze vragen.

7.1. Bevindingen

Gemeente Doesburg heeft een verslechterende financiële positie en een meerjarig tekort op de exploitatiebegroting

De begroting van de gemeente Doesburg omvat ongeveer 40 miljoen euro. In de meerjarenbegroting 2024-2027 was reeds een exploitatietekort voorzien voor de jaren 2026 en 2027. In de kadernota 2025 is duidelijk geworden dat het exploitatietekort van de gemeente Doesburg fors groter is geworden. Ook manifesteert dit zich al in 2025. Het structurele tekort loopt op tot zo'n 4 miljoen euro per jaar.

Financieel perspectief Kadernota 2025	2025	2026	2027	2028
Resultaat	-2.745.113	-4.039.074	-4.213.305	-3.877.305

De oorzaak voor de verslechtering van de exploitatie is gelegen in de gevolgen van het ravijnjaar (keuzes van de Rijksoverheid voor de financiering van gemeenten) en de forse stijging van kosten in het sociaal domein. In de Kadernota 2025 signaleert het college dat er forse maatregelen nodig zijn om te komen tot een sluitende begroting, in elk geval voor 2025. Lukt het niet om een meerjarig sluitende begroting te realiseren, dan is een ander niveau van toezicht van de provincie niet langer uit te sluiten.

In de conceptbegroting 2025 resteert een structureel negatief begrotingssaldo in alle jaren van de begroting.

Structureel begrotingssaldo begroting 2025 (vóór bezuinigingsmaatregelen)	2025	2026	2027	2028
Resultaat	-1.992.312	-3.855.399	-3.471.937	-3.234.031

Om deze begroting voor 2025 sluitend te kunnen maken, heeft het college en omvangrijk pakket met bezuinigingsmaatregelen voorgesteld van zo'n 2.000.000 euro in 2025, oplopend tot 3,1 miljoen euro in 2028, waarin forse maatregelen zijn opgenomen. Het is aan de gemeenteraad om hier in de komende maanden een besluit over te nemen.

De financiële positie van Doesburg is al langere tijd aan het verslechteren, blijkt uit de financiële kengetallen. Er is geen zicht op maatregelen die dit kunnen keren.
Het exploitatieresultaat is één van de kengetallen om de financiële positie van Doesburg aan af te lezen. Om beter zicht te krijgen op de financiële situatie van Doesburg, zijn ook andere kengetallen nader bekeken. In de begroting zijn deze financiële kengetallen opgenomen om de gezondheid van het huishoudboekje aan te geven. De cijfers in de onderstaande tabel geven een overzicht van de begrote en de gerealiseerde kengetallen. De onderstaande cijfers geven het huidige meerjarenperspectief en de gerealiseerde resultaten op basis van de P&C-documenten van de gemeente weer.

	Kengetal							
	Netto schuldquote		Solvabiliteitsrisico		Grondexploitatie		Belastingcapaciteit	
	Begroting	Resultaat	Begroting	Resultaat	Begroting	Resultaat	Begroting	Resultaat
2020	6,0	-1,0	76,7	67,4	6,0	-0,3	102,6	107,2
2021	29,0	-0,1	71,6	68,4	4,2	0,4	102,3	111,0
2022	39,0	0,8	53,4	64,6	0,0	-1,2	111,3	109,3
2023	26,9	5,3	47,3	68,0	0,3	0,2	107,5	108,8
2024	22,2		56,7		0,0		100,3	
2025	33,1		38,7		0,0		107,0	
2026	49,2		30,5		0,0		107,0	
2027	58,0		23,2		0,0		107,0	

Figuur 29: Meerjarenperspectief en gerealiseerde resultaten

Uit deze cijfers is een aantal zaken op te maken.

- De schuldpositie van de gemeente Doesburg was lange tijd nagenoeg nihil. Voor financiering van de uitgaven waren geen langlopende geldleningen nodig. In de afgelopen jaren is hierin een kentering gekomen, wat leidt tot een snel oplopende schuldquote. In de begroting (2025-2028, pag. 103) is zichtbaar dat het financieringssaldo in de komende jaren fors toeneemt naar ruim € 9 miljoen.
- De solvabiliteit (de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen) neemt in de komende jaren naar verwachting verder af. Deze blijft vooralsnog (net) boven de ondergrens van 20%.
- De gemeente Doesburg heeft beperkt risico's op haar grondexploitaties. De keerzijde

hiervan is dat er ook geen grote opbrengsten te verwachten zijn, op basis van het huidige grondbeleid en de grondpositie van de gemeente Doesburg.
- Afgezet tegen het landelijk gemiddelde heeft Doesburg nog de mogelijkheid om via de belastingen tegenvallers op te vangen in de komende jaren. Er is nog onbenutte belastingcapaciteit (€ 800.000) voordat Doesburg een artikel 12 gemeente zou worden.

De weerstandsratio (1,3) in de begroting 2025-2028 liet zien dat Doesburg in staat moet worden geacht om haar risico's op te vangen op basis van de gesignaleerde risico's. Op basis van de Kadernota weten we dat het ingeschatte risico voor stijging van de kosten in het sociaal domein (mogelijke extra kosten 750.000 euro, risicokans 50%) zich heeft voorgedaan. Met de afnemende algemene reserve in het oog, zien we dat het weerstandsvermogen van Doesburg in de komende jaren onder de signaalwaarde van 1,0 zal zakken. Dit tenzij de raad instemt met het omvangrijke pakket aan bezuinigingsmaatregelen.

Doesburg is in toenemende mate afhankelijk van negatieve landelijke ontwikkelingen.
We kunnen de financiële trend in Doesburg niet los zien van de landelijke ontwikkelingen, met name die, die betrekking hebben op de algemene uitkeringen aan gemeenten en het gemeentefonds. Vanaf 'ravijnjaar' 2026 ontvangt ook de gemeente Doesburg fors minder geld van het Rijk, zo'n 2 miljoen euro.

	2025	2026	2027	2028
Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	29.222.190	27.811.190	28.142.735	28.370.657

Prinsjesdag 2024 en de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer gaven al beperkt de indicatie dat dit beeld ten positieve veranderd zal worden. In de begroting blijkt dat de prijsstijgingen via het accres van de meicirculaire wel enigszins zijn gecompenseerd, maar voor andere kortingen is geen perspectief op de langere termijn geboden. We moeten dus uitgaan van deze bezuinigingen vanuit het Rijk. Uit ambtelijke stukken blijkt dat de impact van het 'ravijnjaar' in Doesburg vergeleken met buurgemeenten Zevenaar, Duiven, Westervoort, Rheden, Bronckhorst en Doetinchem, de grootste absolute (en dus zeker ook relatieve) financiele impact heeft.

Uit een periodieke houdbaarheidstest van de gemeentefinanciën, ook in vergelijking met andere gemeenten (VNG) volgt dat de afhankelijkheidsratio van Doesburg (van landelijke inkomsten) in de afgelopen jaren is toegenomen van 76% in 2022 naar 79,5% in 2024. De signaalwaarde ligt op 72,2%, gemeenten die hoger scoren zijn financieel kwetsbaar. Doesburg wordt in toenemende mate afhankelijk van Rijksinkomsten, maar deze nemen fors af en slaan daardoor een gat in de structurele inkomsten.

De sturing op de financiële positie staat onder druk en heeft steeds minder perspectief
Ook uit de gevoerde gesprekken wordt helder dat de financiële positie van Doesburg snel aan het verslechteren is. Vanwege de NUON-middelen is er in het verleden een ruimere algemene reserve gevormd die inmiddels snel aan het afnemen is. Door forse investeringen in het stadscentrum is de kwaliteit van de openbare ruimte op orde gebracht, waardoor daar geen grote investeringen zijn te voorzien. Dit is echter met incidentele middelen gedaan. Op de langere termijn zullen nieuwe investeringen nodig zijn, waarvoor geen middelen beschikbaar zijn.

Het gesprek over het sturen op de begroting is de afgelopen jaren, ook door de voortdurende betrokkenheid van de provincie in zijn rol als toezichthouder, stevig gevoerd. Er is van oorsprong een behoorlijke budgetdiscipline, volgens de gesprekspartners. Ambtelijk zijn de nodige maatregelen voor besparingen, ombuigingen en bezuinigingen steeds geïnventariseerd als het tekort op de begroting ontstond. Politiek zijn de moeilijke keuzes echter ook langere tijd uitgesteld. De belastingen werden beperkt verhoogd, terwijl de algemene reserve is teruggelopen. Het is lastig voor de lokale politiek die nabij zijn inwoners staat, om de pijnlijke beslissingen te nemen die resten bij het forse financiële gat in de begroting. Pijnlijke maatregelen als verschraling van de sociale infrastructuur, verkoop van het voormalige gemeentehuis en verdere uitbreiding van betaald parkeren, zijn nu geïnventariseerde opties, naast een forse stijging van de woonlasten. Het tekent de nijpende financiële situatie.

Vanuit de ambtelijke organisatie is meermaals het signaal afgegeven dat er steviger ingegrepen moet worden om de financiële situatie te verbeteren. Maatregelen zijn hiervoor ook op tafel gelegd. Het resultaat van de uiteindelijke keuzes is geweest dat de algemene reserve in de afgelopen jaren flink is teruggelopen en op de langere termijn ook negatief zal eindigen. Er zijn onvoldoende keuzes gemaakt en ingeboekt om daadwerkelijke besparingen op de exploitatie te bereiken. Bovendien stijgen de kosten. Ook de laatste Kadernota bevat zo'n 3 miljoen euro aan kostenstijgingen, onder meer door een forse kostenstijging van de uitvoering van Jeugdhulp en Wmo. Bij het gemeentebestuur ligt nu een pakket voor van 31 maatregelen om de begroting sluitend te maken. Het zal qua sturing en realisatie nog een behoorlijke uitdaging zijn om de maatregelen van dit pakket daadwerkelijk ingeboekt te krijgen. Dergelijke keuzes zullen wel nodig zijn om Doesburg voor de langere termijn financieel gezond te houden. Met de huidige vooruitzichten is het financiële perspectief een hard aflopende zaak en zullen de financiële mogelijkheden binnen één tot twee jaar zijn uitgeput, waarmee de indicatoren rood kleuren.

Het handelingsrepertoire voor financiële maatregelen vergt stevige keuzes, maar is ook onzeker
De geïnventariseerde bezuinigingsopties (programmabegroting 2025, pagina 9) zijn een significante ingreep in de exploitatiebegroting om de tekorten te dichten. Hiervoor is allereerst nog een politieke keuze nodig (die is aan de raad) en daarna moeten de maatregelen daadwerkelijk effect sorteren en inboekbaar worden. Het zal de nodige aandacht en inspanning vergen om dat gerealiseerd te krijgen. Van de geïnventariseerde opties en het bijbehorende inboekpatroon is voor de onderzoekers nu niet vast te stellen hoe reëel dat is. Het zal in elk geval een forse opgave betekenen, waarbij waarschijnlijk ook tegenvallers zullen ontstaan. De onderzoekers hebben op deze korte termijn nog geen kennis kunnen nemen van de hardheid en eventuele risico's van het voorgelegde bezuinigingspakket.

De voorliggende begroting laat zien dat als geen keuzes worden gemaakt, de financiële mogelijkheden verder raken uitgeput en de cijfers kleuren daarbij rood. De algemene reserve zakt bij ongewijzigd beleid in het rood en kan niet meer worden benut voor het sluitend maken van de begroting.

Algemene Reserve	2025	2026	2027	2028
Beginstand	4.969	2.271	-1.694	-5.246
Begrotingssaldi 2024-2028	-2.698	-3.965	-3.552	-3.234
Eindstand	**2.271**	**-1.694**	**-5.246**	**-8.480**

Figuur 30: Staat algemene reserve 2025-2028

In de voorliggende bezuinigingsopties (begroting 2025) zijn extra inkomsten voorzien in de vorm van een stijging van de OZB van 10%, naast de stijging van ruim 3% waartoe bij de Kadernota al is besloten. Uit een vergelijking van andere gemeenten blijkt dat Doesburg een gemiddeld woonlastenniveau heeft. Voor eenpersoonshuishoudens liggen deze iets onder het gemiddelde van gemeenten tot 25.000 inwoners (€ 889). Voor meerpersoonshuishoudens liggen deze wat hoger dan het gemiddelde van gemeenten tot 25.000 inwoners (€ 1.060). Ook uit de eigen vergelijking (begroting 2025) blijkt dat Doesburg nog gemiddeld zit met de woonlasten, in vergelijking met regiogemeenten. Met name in de rioolheffing is Doesburg duurder dan gemeenten van gelijke grootte, wat gelet op de 'slappe bodem' van Doesburg ook verklaarbaar is vanuit de inhoud.

Uit de Inwonersconsultatie blijkt dat inwoners slechts in beperkte mate bereid zijn om meer lasten te betalen voor de maatschappelijke voorzieningen van de gemeente. Liever zouden zij op andere manieren (bijvoorbeeld via meer vrijwilligerswerk) hun bijdrage leveren aan de Doesburgse samenleving. Een belangrijk aspect om hierbij ook mee te wegen, is de sociale geografie van Doesburg; er zijn in de gemeente relatief veel kwetsbare inwoners die ondersteuning vanuit de gemeente ontvangen. Een stijging van woonlasten raakt hen mogelijk ook.

Als we kijken naar de verhouding in de uitgaven van zaken die de gemeente wettelijk verplicht is en autonoom beslist, is deze voor realisatie 2023 grofweg twee derde wettelijk en een derde autonoom. Voorbeelden van autonome uitgaven zijn het openbaar groen, straatreiniging, zwembad en verschillende sociale voorzieningen zoals jongerenwerk en armoederegelingen.

7.2. Krachten en kwetsbaarheden

Krachten

- **Het financiële perspectief is helder en pijnlijk in beeld gebracht**. In de Kadernota 2025 en de net uitgekomen begroting 2025-2028 van de gemeente Doesburg is het financiële perspectief van de gemeente helder en pijnlijk in beeld gebracht. Dat schept duidelijkheid. Er zijn op korte termijn pijnlijke keuzes noodzakelijk om het structurele exploitatietekort in elk geval voor 2025 te dichten. De benodigde keuzes zijn ook geïnventariseerd, maar hier zijn niet veel keuzemogelijkheden in: alle voorgestelde maatregelen lijken benut te moeten worden. Op de langere termijn blijft de financiële situatie nijpend. De kracht van dit gehele beeld is dat de feitelijke situatie nu scherp in beeld is. Dit betekent dat hierover ook open kan worden gesproken en dat de raad van Doesburg weloverwogen kan meewegen wat dit financiële perspectief betekent voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente.

Kwetsbaarheden

- **De verslechterende financiële situatie heeft weinig perspectief.** Ondanks dat het wellicht met ingrijpende maatregelen mogelijk is om de begroting voor 2025 sluitend te maken, is er weinig financieel perspectief voor Doesburg. Het is maar zeer de vraag of de bezuinigingen daadwerkelijk in het voorgestelde tijdpad te realiseren zijn. Bovendien zullen ze maatschappelijke effecten hebben in de vorm van stijgende woonlasten, parkeerkosten en in een verschraling van de publieksdienstverlening aan inwoners. Op langere termijn zijn aanvullende maatregelen nodig, die extra pijnlijk zullen zijn, omdat ze het maatschappelijke voorzieningenniveau (nu nog gedeeltelijke uitgezonderd) nog meer raken. Bovendien verslechteren de financiële kengetallen tot op heden steeds verder. Het perspectief op een financieel gezonde gemeente neemt nog steeds af.
  Er is geen zicht op een kentering van de huidige financiële situatie. Als gevolg van deze situatie is er ook geen ruimte om noodzakelijke investeringen te doen.

- **De afhankelijkheid van de begroting van Rijksinkomsten is toegenomen.** In de afgelopen jaren is de afhankelijk van Rijksinkomsten voor de begroting van Doesburg verder toegenomen, terwijl de hoogte van deze inkomsten fors is afgenomen. Dit maakt de afhankelijk van Doesburg groter en de keuzemogelijkheden kleiner. Bovendien (en dat blijkt ook) zal het bestuur bij tekortschietende Rijksmiddelen steeds ingrijpend moeten kijken naar de eigen (beïnvloedbare) uitgaven. De houdbaarheid van de begroting neemt hierdoor af.
- **De sturing op de financiële positie staat onder druk en heeft steeds minder perspectief.** In de recente jaren is het niet gemakkelijk gebleken voor het gemeentebestuur om pijnlijke financiële keuzes met consequenties voor de lokale samenleving te maken. In retroperspectief zijn deze te vaak uitgesteld. Bovendien zijn steeds investeringswensen wel ingewilligd, ondanks het beperkte financiële vermogen. Hierdoor is de algemene reserve bijna op. Deze kwetsbaarheid neemt naar de toekomst niet af. Nieuwe besparingsvoorstellen zullen maatschappelijke pijn (en weerstand) versterken richting het gemeentebestuur dat dicht bij de inwoners staat. Het is voor Doesburg niet eenvoudig om hierin duurzaam financieel beleid te voeren. Ook omdat het gemeentebestuur niet per se de gevolgen ondervindt van de eigen keuzes, maar van beleid van de Rijksoverheid.

7.3. Aandachtspunten voor scenario's

Gegeven de krachten en kwetsbaarheden in de voorgaande paragraaf, zien wij op deze opgave de volgende uitdagingen voor Doesburg:

Bestuurlijke schaalvergroting

Een bestuurlijke fusie brengt niet ineens een grote kentering in het financiële perspectief van Doesburg. De fors oplopende tekorten zullen ook bij bestuurlijke fusie vragen om keuzes, om exploitatiekosten terug te dringen.

Een bestuurlijke fusie geeft wel incidentele middelen en de mogelijkheid om kostenbesparing te organiseren voor wat betreft de ambtelijke organisatie en het bestuur, hierdoor zullen niet alle besparingen of lastenverhoging de inwoners, dienstverlening of maatschappelijke voorzieningen raken.

Ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting

Hoe langer een ambtelijke fusie duurt zonder bestuurlijke fusie als perspectief, des te meer financiële maatregelen zullen er genomen moeten worden met impact op inwoners, dienstverlening en voorzieningen in Doesburg.

De afhankelijk van de Rijksinkomsten blijft bestaan zolang er geen bestuurlijke fusie is, ook de verslechterende situatie vraagt ingrijpende bezuinigingen binnen het huidige perspectief, als bestuurlijke fusie uitblijft. Pas bij een besluit tot bestuurlijke fusie komen ook incidenteel financiële middelen beschikbaar om de kosten van integratie van de ambtelijke organisatie te betalen.

Doesburg vindt geen opschalingspartner en blijft zelfstandig

Bij een voortdurende zelfstandigheid van Doesburg zijn verdere pijnlijke maatregelen om de begroting in de komende jaren sluitend te maken onafwendbaar. De financiële reserves lopen zo snel terug dat verdere bezuinigingen en lastenverhogingen noodzakelijk zijn en ook een zwaarder toezichtregime van de provincie onontkoombaar is.

8. Analyse van de bestuurskracht van Doesburg

In dit hoofdstuk kijken we met een bestuurskrachtbril naar de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg. We beschrijven onze bevindingen hierbij aan de hand de zeven kwaliteiten van bestuurskracht (zie ook bijlage 4). Maar eerst staan we stil bij het algemene beeld.

8.1. Algemeen beeld: Doesburg is een gemeente die watertrappelt

De vorige hoofdstukken waren opgebouwd langs de drieslag: bevindingen, krachten, kwetsbaarheden. Het zal de lezer zijn opgevallen dat er in dit onderzoek duidelijk meer kwetsbaarheden dan krachten gesignaleerd worden. En soms is het zo dat een geschetste kracht een keerzijde heeft, waardoor ze ook een zwakte kan worden. Dit is zeker het geval met drie algemene krachten die we in Doesburg hebben gesignaleerd:

1. De voor de identiteit verbindende kracht van de bijzondere binnenstad en historie van Doesburg;
2. Het 'hart voor Doesburg' waarmee ambtenaren en bestuurders hun werk doen;
3. De korte lijnen die mensen ervaren in het contact met de gemeente.

Deze krachten hebben de volgende keerzijde:

4. De nogal in het oog springende bijzonderheid van binnenstad en historie kan de blik ontnemen op het feit dat Doesburg ook veel meer is dan die binnenstad of haar historie alleen. Naast de binnenstad zijn er ook de wijken en het buitengebied die om aandacht en capaciteit vragen. De gemeente zet daar ook op in, maar de uitdaging is voor Doesburg echt veel groter dan aan de staat van de binnenstad is af te lezen;
5. Het 'hart voor Doesburg' kenmerkt vrijwel iedereen van de gemeente Doesburg die wij in dit onderzoek hebben gesproken. Dat hart en de grote inzet van organisatie en bestuur maskeert echter – onbedoeld – de problemen van Doesburg. Ambtenaren, bestuurders, maar bijvoorbeeld ook lokale partners lopen gaten dicht. Daardoor kan de indruk ontstaan dat de situatie nog wel meevalt, ondanks de stevige signalen die ook al gegeven zijn;
6. De korte lijnen in het contact tussen inwoners en gemeente kunnen zijn juist ook door de nijpende situatie waarin de gemeente zit lang niet altijd effectief. Partners van de gemeente ervaren een gemis in partnerschap, in samen optrekken en in navolgbaarheid van keuzes van de gemeente. Volgens de onderzoekers is dit verklaarbaar doordat de gemeente er het beste van wil maken en tegelijk al veel 'nee' heeft moeten verkopen. In die dynamiek leidt aanvankelijk enthousiasme en welwillendheid van de gemeente richting partners tot teleurstelling bij die partners als de gemeente toch geen opvolging blijkt te kunnen geven.

Het algemene beeld, verwoord als antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek uit hoofdstuk 1 van dit rapport, is dat Doesburg:

- Nog maar nèt aan haar wettelijke taken kan voldoen, en dat soms ook niet meer;
- Relatief veel van de door haarzelf gestelde doelen niet realiseert en;
- Moeite heeft met enkele weerbarstige uitdagingen waar ze voor staat en voor sommige nieuwe uitdagingen ook echt om ze goed aan te kunnen.

De beeldspraak die de onderzoekers al eerder mondeling hebben gebruikt en die we nu ook hier in dit rapport opschrijven, is die van een watertrappelende gemeente. Daarmee bedoelen we dat de gemeente nog net het hoofd boven water kan houden. Als je maar op dezelfde plek blijft en er niet te veel golfslag is, dan houd je dat ook best een tijdje vol. En Doesburg houdt het ook al lang vol. Maar Doesburg komt door de energie die in het watertrappelen gaat zitten, nauwelijks meer van haar plek. Die energie neemt bovendien steeds verder af, terwijl de golfslag toeneemt. De uitdaging voor Doesburg is om uit deze positie te komen en weer te gaan zwemmen, in een weloverwogen zelfgekozen richting.

8.2. Visie en strategie

Norm: de gemeente heeft een helder, participatief beeld van de opgaven voor de langjarige toekomst wat als spiegel dient voor de korte termijn. Deze opgaven zijn bekend bij de sleutelspelers en vertaald in programma's en plannen met tijd, geld en instrumenten.

Het vermogen tot besturen met visie en strategie is kwetsbaar in Doesburg. Niet omdat die visie of strategie er helemaal niet is. De gemeente heeft in het verleden geïnvesteerd in zicht op de opgaven. Met de toekomstvisie uit 2021 (en zeker de onderbouwing daarvan in voorbereidende stukken) is informatie verzameld om de opgaven voor de langjarige toekomst te kunnen gebruiken als spiegel voor de korte termijn. Op onderdelen wordt er ook zeker vanuit deze basis gehandeld (bijvoorbeeld op het sociaal domein en op wonen). Tegelijk is er door de nijpende personele en financiële situatie onvoldoende ruimte om de lijn van de toekomstvisie breed vast te houden en verder te ontwikkelen. Bepaalde keuzes van de gemeente lijken noodgedwongen reactief, waarbij ambities uit de toekomstvisie op de achtergrond raken (bijvoorbeeld op duurzaamheid en op toerisme, recreatie, economie). Als ze al worden vertaald in programma's en plannen, dan ontbreken middelen of capaciteit om ze uit te voeren.

De kwetsbaarheid op visie en strategie is niet helemaal direct terug te voeren op de nijpende personele en financiële situatie van Doesburg. Wat hierin volgens de onderzoekers ook meespeelt, is wat wij in hoofdstuk 1 van dit rapport constateren over het samenspel van college en raad, dus: een zekere onvoorspelbaarheid in de interactie van raad en college en het vrij sterk individuele handelen van bestuurders (wat overigens wel indirect beïnvloed wordt door de nijpende personele en financiële situatie).

8.3. Intern samenspel

Norm: er is evenwicht in de continuïteit van politiek en bestuur vanuit collectiviteit en goed ambtelijk-politiek-bestuurlijk samenspel. Er is respect voor elkaars rol vanuit een duale praktijk. De kaderstellende en controlerende rol wordt actief vormgegeven.

In het meetlathoofdstuk 1 *Identiteit, nabijheid en bestendigheid* zijn belangrijke aspecten van deze kwaliteit al beschreven, waarin de kwetsbaarheid van de organisatie een belangrijke factor is. Wij verwijzen dan ook naar de krachten en kwetsbaarheden die daar geschetst worden. Speciale aandacht besteden we hier aan het vermogen van de gemeente om aan haar wettelijke taken te voldoen. Eerst plaatsen we de kanttekening dat ook op een zeer minimale wijze aan

een wettelijke taak kan worden voldaan en dat het beter is om naar de kwalitatieve invulling van taken/beleid te kijken en naar de impact daarvan op de samenleving, dan puur naar het punt of aan een wettelijke taak al of niet voldaan wordt. Dat gezegd hebbende is het (algemene, niet uitputtende) beeld dat er op de volgende wettelijke taken of vereisten kwetsbaarheden zijn in Doesburg:

- Dienstverlening: het vierogenprincipe bij paspoortuitgifte, de digitale toegankelijkheid van apps en websites en de digitalisering bij het publieksbureau in algemene zin.
- Wonen/ ruimte: invoering van de omgevingswet, uitvoering spreidingswet, inrichten klachtenloket particuliere huur, energietransitie en klimaatadaptatie.
- Sociaal domein: re-integratie bij werk en inkomen en toezicht.
- Interne controle. Dit is weliswaar geen 'wettelijke taak', maar er is een gebrek aan (aantoonbare) interne controles, die een check zijn op de werking van processen en systemen. Dit gebrek wordt deels ondervangen door op specifieke punten gerichte controles uit te voeren.
- Wet Open Overheid. Doesburg is wettelijk gezien bij, maar doet het minimale.
- Verder is er te weinig capaciteit voor de volgende zaken:
    - Bemensing op bevolkingszorg en de piketdiensten die daarbij horen;
    - Voldoende bemensing voor openbare orde en veiligheid, inclusief ambtelijke piketdienst;
    - De benodigde functiescheidingen op financiën, privacy en informatieveiligheid;
    - Uitvoering wettelijke taken openbare ruimte (voldoet net, maar met te weinig formatie);
    - De (binnenkort verplichte) deelname aan het landelijke Digitaal opkopersloket (DOL) om heling tegen te gaan. Opkopers en handelaren moeten zich melden bij de gemeente waar zij hun bedrijf of beroep uitoefenen en daar vloeien ook taken voor de gemeente uit voort.

8.4. Sturing en verantwoording

Norm: de toekomstvisie en politiek-bestuurlijke afspraken worden vertaald en uitgevoerd in plannen en activiteiten. De P&C-cyclus is hierbij het belangrijkste sturingsinstrument. Er is de mogelijkheid tot bijsturing.

In Doesburg zijn er visies en kaderstellende documenten die de basis vormen van de sturing, met als koepel de beknopte toekomstvisie die in de voorbereidende stukken, zoals de Nota van Bevindingen van Berenschot, ook een uitgebreide onderbouwing heeft.

De producten in de P&C-cyclus zijn opgebouwd langs de drie pijlers van de toekomstvisie. Per pijler is ook duidelijk op welke ambities de inspanningen van de gemeente zich richten, al is dat vrij compact verwoord en is er naast de inspanningen op deze ambities ook nog veel wat de gemeente doet. De nadruk van de verantwoording in de P&C-documenten ligt echter met name op de door de gemeente geleverde prestaties, dus de *output*, zonder dat duidelijk is tot welke *outcome* die output heeft geleid, dus de daadwerkelijke effecten in de samenleving van Doesburg. Anders dan in veel andere gemeenten ontbreken maatschappelijke indicatoren. Dit betekent dat het voor een raadslid moeilijk in te schatten is in hoeverre wat de gemeente doet ook bijdraagt aan het gewenste beeld. Dit geldt overigens ook voor het omvangrijke pakket

aan bezuinigingsmaatregelen dat in de conceptbegroting 2025 is opgenomen. Ook dat zijn maatschappelijke consequenties die op grond van de begroting niet goed in te schatten zijn.

Verder is opvallend dat bepaalde ambities politiek en naar de letter van beleids- of visiestukken intact blijven, terwijl politiek-bestuurlijk duidelijk is dat de gemeente in de praktijk geen of slechts gedeeltelijk invulling geeft aan deze ambities. Dit leidt politiek-bestuurlijk niet tot het bijstellen van beleid.

8.5. Financiële positie en risicobeheer

Norm: het risicomanagement in de gemeente is geborgd zowel bestuurlijk als ambtelijk. Bij raadsbesluiten zijn risico's in beeld. Er wordt gestuurd op de financiële positie van de gemeente en de bijbehorende normen. Baten en lasten zijn deugdelijk onderbouwd. Structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.

In hoofdstuk 7 van de meetlat over *Financiën* zijn veel van deze aspecten in kaart gebracht. Wij verwijzen dan ook naar de krachten en kwetsbaarheden die daar geschetst worden.

Aanvullend merken wij over het risicomanagement op dat we wel zien dat dat gebeurt, maar dat over de afgelopen jaren enkele risico's zich vrij snel manifesteerden en ook op sterkere wijze dan ingeschat. Het risicoprofiel is in de conceptbegroting voor 2025 bijgesteld. Maar deze begroting vraagt ook om het maken van keuzes 'met de rug tegen de muur', waarvan de consequenties bij het maken van de keuzes niet zijn (te) overzien. Dit terwijl enkele van deze keuzes ook maatschappelijke gevolgen zullen hebben. Dat voert de druk op politiek en bestuur op en maakt het extra moeilijk om de bezuinigingen ook echt te realiseren.

8.6. Bedrijfsvoering

Norm: er is een bedrijfsvoeringsfilosofie die is vertaald naar plannen, doelen en indicatoren voor de organisatie. Er is een strategisch personeelsbeleid waarop gestuurd wordt. De kwaliteit van ICT draagt bij aan het realiseren van de doelen. Er is een vastgesteld informatiebeleid en de informatieveiligheid is op orde. De medewerkerstevredenheid wordt gevolgd en ontwikkelopgaven voor de organisatie zijn bekend.

De onderzoekers hebben geen eigenstandig totaalbeeld gevormd over de bedrijfsvoering van de gemeente Doesburg, omdat dit geen onderdeel was van de door de gemeenteraad vastgestelde meetlat.

Een belangrijk aandachtspunt dat de onderzoekers desondanks zien, is de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie die ook al onder 'intern samenspel' is genoemd. Daarbij speelt dat een deel van de bedrijfsvoering van Doesburg extern is uitbesteed, waardoor het lastig(er) sturen is op kwaliteit en kosten en meer kwaliteit zomaar met een hogere rekening gepaard kan gaan. Daarnaast is het zo dat een gemeente als Doesburg met een personeelsomvang van nog geen 100 fte een functiehuis heeft waarmee het op de arbeidsmarkt, althans qua inschaling van medewerkers, regionaal niet goed kan concurreren. In combinatie met de langjarige onzekerheid over de toekomst van Doesburg en de huidige krappe arbeidsmarkt zet dat de kwaliteit van de organisatie steeds verder onder druk.

8.7. Dienstverlening

Norm: de gemeente handelt vanuit een visie op dienstverlening die samenhangt met de opgaven van de gemeente en de visie op gemeente-samenleving. Er zijn bewuste keuzes gemaakt in de wijze van dienstverlening. De gemeente volgt structureel de tevredenheid van inwoners en bedrijven en verbetert actief.

In hoofdstuk 2 van de meetlat over *Gemeentelijke dienstverlening* zijn deze aspecten in kaart gebracht. Wij verwijzen dan ook naar de krachten en kwetsbaarheden die daar geschetst worden.

8.8. Extern samenspel

Norm: de gemeente hanteert een beleidskader voor samenwerking in de regio en samenwerkingsverbanden. Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid zijn onderwerp van aandacht en sturing. Er is een rolverdeling tussen raad, college en organisatie afgesproken vanuit regie en beïnvloeding. De gemeente voert een actief samenspel met spelers in de samenleving. Het college en strategisch adviseurs hebben inzicht in het krachtenveld en beheren actief relaties met strategische partners.

Onder hoofdstuk 6 *Regionale samenwerking* is de zeer beperkte bestuurskracht in de regio in kaart gebracht. Een belangrijke bevinding is dat de gemeente niet expliciet formuleert hoe en op welke manier ze opgaven regionaal wil aangaan en welke oriëntatie daarin leidend is, al zijn informeel wel twee hoofdoriëntaties leidend. Net zo belangrijk zijn de constateringen dat gemeentelijke capaciteit en aandacht te beperkt zijn om regionaal invloedrijk te zijn en om regionale samenwerking goed te laten renderen. Ook in het interne samenspel van raad en college worden niet de kansen benut om als gemeente invloed te ontwikkelen.

Onder hoofdstuk 1 *Identiteit, nabijheid en bestendigheid van het lokaal bestuur* is kort stilgestaan bij de interactie met inwoners. Ondanks de benoemde korte lijnen, staan veel inwoners op afstand van de lokale democratie. Zij hebben niet het gevoel vertegenwoordigd te worden en vinden dat de gemeente niet bezig is met zaken die zij belangrijk vinden. Daar is nog een wereld te winnen. En zoals hierboven genoemd, ervaren ook maatschappelijke partners korte lijnen, maar zijn die voor hen niet altijd gemakkelijk te verzilveren, omdat voor hen niet altijd navolgbaar is wat de keuzes zijn die de gemeente maakt.

Bijlagen

Bijlage 1. Gevoerde gesprekken

Oriënterende gesprekken:

Datum gesprek	Gesprekspartner(s)
18 juni 2024	Plv. directeur Groene Metropoolregio
25 juni 2024	Maatschappelijke partners
27 juni 2024	Vertegenwoordigers ondernemers/toerisme
2 juli 2024	Mevr. L. van der Meijs (burgemeester)
2 juli 2024	Dhr. P. Werkman (gemeentesecretaris)
2 juli 2024	Mevr. B. van Veldhuizen, dhr. B. Elbers en dhr. S. Hillenaar (wethouders)
2 juli 2024	Mevr. D. Voorhof (griffier)

Gesprekken tijdens het hoofdonderzoek:

Datum gesprek	Gesprekspartner(s)
15 augustus 2024	Dhr. B. Elbers (portefeuillehouder sociaal domein) en ambtenaren
15 augustus 2024	Ambtenaren accounthouders Samenwerkingsverbanden
15 augustus 2024	Ambtenaren maatschappelijk vastgoed & subsidies
15 augustus 2024	Ambtenaren RES en klimaatadaptatie
27 augustus 2024	Directeur Woningcorporatie St. WIJ
29 augustus 2024	Directeur Groene Metropoolregio
29 augustus 2024	Manager Caleidoz en dagelijks bestuur PlusBus
2 september 2024	Directeur bibliotheek
2 september 2024	Dhr. C. van Eert en dhr. B. Drewes (burgemeester en gemeentesecretaris Rheden)
3 september 2024	Manager MEE en gebiedsmanager Santé
4 september 2024	Dhr. P. Drenth (gedeputeerde Gelderland)
4 september 2024	Vertegenwoordigers sportaccommodatie en sportvereniging
4 september 2024	Mevr. B. van Veldhuizen (portefeuillehouder financiën) en ambtenaar
10 september 2024	Ondernemer
11 september 2024	Ondernemer
11 september 2024	Dhr. P. Werkman (gemeentesecretaris)
11 september 2024	Mevr. B. Van Veldhuizen (portefeuillehouder wonen) en ambtenaar
11 september 2024	Managementteam
11 september 2024	Voorzitter Achterhoek Toerisme
11 september 2024	Vertegenwoordigers raadsfracties en lokale politieke afdelingen
13 september 2024	Ondernemer

16 september 2024	College van B&W
16 september 2024	Mevr. L. van der Meijs (burgemeester)
16 september 2024	Dhr. S. Hillenaar (portefeuillehouder economie en toerisme) en ambtenaren
16 september 2024	Lokale spelers toerisme
16 september 2024	Vertegenwoordiger sportvereniging
16 september 2024	Directeur Coöperatie IJsselstromen
17 september 2024	Ondernemer
17 september 2024	Mevr. M. van der Tas en dhr. M. Rommers (burgemeester en gemeentesecretaris Bronckhorst)
18 september 2024	Dhr. L. van Riswijk en mevr. D. Jansen (burgemeester en gemeentesecretaris Zevenaar)
1 oktober 2024	Ondernemer
15 oktober 2024	Vertegenwoordiger sportvereniging

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

Op 9 juli 2024 hebben de onderzoekers een informatieverzoek uitgezet bij de gemeente Doesburg. Hieronder staat een overzicht van de belangrijkste geraadpleegde documenten. Dit overzicht is vanwege de totale omvang van het aantal documenten niet uitputtend. Ook is gebruik gemaakt van openbare bronnen. Daarnaar wordt in de rapportage verwezen.

Algemeen

- Coalitieakkoord 2022-2026
- Toekomstvisie Doesburg (2021)
- Adviesrapport Berenschot voor toekomstvisie Doesburg (2021)
- Adviesrapport TwynstraGudde Verkenning gastheermodel (2023)
- Organogram organisatie

Identiteit, nabijheid en bestendigheid van het lokaal bestuur

- Nota Ruimte voor ontwikkeling (2016)
- Nota Uitwerking doorontwikkeling organisatie Gemeente Doesburg (2019)
- Participatiewijzer Doesburg
- Proces-verbalen verkiezingsuitslagen gemeenteraadverkiezingen 2014, 2018 en 2022

Dienstverlening

- Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2023
- Adviesnota Klanttevredenheidsonderzoek dienstverlening Circulus-Berkel (2020)
- Jaarverslag ODRA (2023)

Voorzieningen, wonen en oriëntatie

- Woonzorgwelzijnsvisie 2024-2028
- Leidraad Duurzame Inrichting Openbare Ruimte gemeente Doesburg (2024)
- Woningbehoefteonderzoek 2022-2040 van Companen
- Memo financieel onderzoek sportaccommodaties gemeente Doesburg (2023)
- Overzicht Woningbouwprogramma Doesburg (2024)

Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken

- Duidingsrapport minima dasboard 2023
- Beleidsplan Participatiewet 2014-2018
- Beleidsplan Onderwijskansen 2024-2027
- Minimabeleid 2021-2023
- Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2017-2020
- Lokale Inclusie Agenda
- Nota Koers verleggen, een nieuwe route in het sociaal domein (2021)
- Visie Publieke Gezondheidszorg (2017)
- Doesburgs Vitaliteitsakkoord 2023-2026
- Uitvoeringsplan Schuldhulpverlening 2021-2025
- Rapport Integraal werken in het sociaal domein Doesburg (2019)
- Armoedemonitor 2019
- Rapport Jeugdzorgbeleid Doesburg (2024)

Economie, toerisme en cultuur

- Visie Toerisme 2023-2030
- Uitvoeringsprogramma kwaliteitstoerisme en toegankelijke natuurrecreatie 2024-2027

- Meting Toerisme in de Hanzesteden (2024)
- Monitor toerisme Achterhoek (2022)
- Algemene subsidieverordening gemeente Doesburg
- Subsidiebeschikkingen 2024
- Cultuurnota 2017-2020
- Overeenkomst regiocoördinatie 2024-2025

Regionale samenwerking

- Overzicht verbonden partijen en overige samenwerkingsverbanden
- Overzicht inkomensoverdrachten gemeenschappelijke regelingen 2020-2023
- Inventarisatie samenwerkingsvormen
- Regionale agenda Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen 2025-2028
- Kadernota Verbonden partijen 2016-2019
- Evaluatie energietransitie 2023-2024
- Projectplan Klimaatadaptatieplan 2024-2030
- Dashboard Energietransitie
- Diverse dienstverleningsovereenkomsten

Financiële bestendigheid

- Alle P&C documenten van de gemeente van 2021 tot en met 2024
- Alle managementletters en controledocumenten van interne audits of externe audits door de accountant in de jaren 2021 tot en met 2024
- Meer regie en sturing op het gemeentelijke beleid – de flexibiliteit en transparantie van de begroting verhogen (adviesrapport BMC)

Bijlage 3. Meetlat bestuurskracht Doesburg

Op 3 juli 2024 is deze meetlat samengesteld in gesprek tussen gemeenteraad en onderzoekers. Tijdens de bijeenkomst op 8 juli is deze meetlat definitief vastgesteld in gesprek tussen onderzoekers en de werkgroep.

Identiteit, nabijheid en bestendigheid lokaal bestuur

De waardering van de karakteristieke kenmerken van Doesburg door inwoners en het belang dat wordt gehecht aan nabij bestuur. Meerwaarde van het lokale bestuur vanuit nabijheid (zichtbaar en vindbaar) en bestendigheid (kwaliteit en toekomst).

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Welke elementen (sociaal en fysiek) bepalen volgens inwoners het karakter van de gemeente Doesburg? Wat vinden zij belangrijk om te behouden?	Inwoneronderzoek
2	Hoe ervaren inwoners het bestuur? In hoeverre ervaren zij nabijheid? Wat zien zij als de voor- en nadelen van de nabijheid van het bestuur? Welke uitdagingen zien ze voor de kwaliteit en toekomst van het bestuur en hoe spelen nabijheid en schaal daarin een rol?	Inwoneronderzoek
3	Hoe waarderen inwoners de responsiviteit van het bestuur en het vermogen om: 1) inwoners te betrekken bij ontwikkelingen die de gemeente wil initiëren; 2) aan te sluiten bij plannen en ideeën van inwoners.	Inwoneronderzoek
4	Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden m.b.t. de bestendigheid en nabijheid van het bestuur in Doesburg (raad en college)? Wat zijn de uitdagingen waar bestuur en politiek voor staan en hoe gaan ze daar – ook qua samenspel – mee om?	Gesprekken

Gemeentelijke dienstverlening

Niveau van dienstverlening en tevredenheid van inwoners. Toegang standaard dienstverlening (bv. paspoorten) en specifieke dienstverlening (bv. subsidies en vergunningen). Doelrealisatie en toekomstbestendigheid.

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Hoe ervaren inwoners van Doesburg de dienstverlening van de gemeente? Hebben zij voldoende toegang tot begrijpelijke (online) informatie over diensten die de gemeente aanbiedt? Worden zij snel en efficiënt geholpen? En is het voor inwoners duidelijk bij wie en welk loket zij moeten aankloppen voor verschillende typen dienstverlening (standaard of specifiek)?	Inwonersonderzoek Documenten
2	Wat zijn de doelen van Doesburg voor de dienstverlening? Zijn die doelen haalbaar? Hoe is de dienstverlening georganiseerd, zowel intern als met externe partners? In welke mate is de ambtelijke organisatie in staat om aan de huidige en toekomstige dienstverleningsvraag te voldoen?	Gesprekken Documenten

Voorzieningenniveau, wonen en oriëntatie

Gebruik van voorzieningen en oriëntatie. Kansen en kwetsbaarheden van belangrijkste lokale voorzieningen en wonen in beeld. Belangrijke aspecten: rol van voorziening in samenleving, mate van gebruik en waardering, toekomstbestendigheid (geld, vrijwilligers, etc.)

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Hoe oriënteren inwoners van Doesburg zich in de regio? Van welke voorzieningen in Doesburg en de regio maken de inwoners gebruik als het gaat om werk, scholing, samenleven en ontspannen? En hoe waarderen ze deze voorzieningen? Zijn er voorzieningen die zij missen? Welke voorzieningen zijn kenmerkend voor het eigen karakter van Doesburg? Welke inspanning zijn inwoners bereid te leveren voor het behoud van deze voorzieningen? Hoe zien Doesburgers het woningaanbod?	Inwonersonderzoek Gesprekken
2	Wat zijn m.b.t. toekomstbestendigheid de kansen en kwetsbaarheden van enkele belangrijke lokale voorzieningen, namelijk sportvelden en de bibliotheek?	Gesprekken Documenten
3	In welke mate kan in Doesburg worden voorzien in voldoende woningen, gegeven de bestaande woonbehoefte? Wat zijn hierin de uitdagingen en hoe slagkrachtig opereert de gemeente hierin?	Documenten Gesprekken Inwoneronderzoek

Samenstelling bevolking en aanpak sociale vraagstukken

De sociale opgave van Doesburg, met speciaal oog voor de demografische kenmerken van Doesburg, en de kansen en kwetsbaarheden hierin.

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Hoe ontwikkelt de Doesburgse bevolkingssamenstelling zich door de jaren heen? Welke verschillen (leeftijd en buurt) zijn er tussen inwoners van de gemeente Doesburg? Wat betekent dit voor de sociale opgave, ook i.r.t. zorg en veiligheid?	Data Documenten Gesprekken
2	Wat zijn de sociale opgaven van Doesburg? Wat is de visie van Doesburg hierin? Hoe werkt Doesburg hierin samen met maatschappelijke partners en de regio? Wat zijn m.b.t. toekomstbestendigheid de kansen en kwetsbaarheden van de sociale aanpak? Wat is het niveau van sociale voorzieningen t.o.v. wettelijk kader en i.r.t. andere gemeenten?	Documenten Gesprekken

Economie, toerisme en cultuur

De veerkracht van Doesburg als gekeken wordt naar economie, toerisme, cultuur en de (aantrekkings) kracht van de historische binnenstad.

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Wat zijn de kansen en kwetsbaarheden m.b.t. de economie, toerisme, cultuur? Welke rol speelt de aantrekkelijkheid van de binnenstad hierin?	Documenten Gesprekken
2	In hoeverre stimuleert het gemeentelijk beleid en de inzet van bestuurders en ambtenaren het ondernemend klimaat in Doesburg in brede zin? Hoe wordt in binnenstad balans gehouden tussen prettig wonen en toerisme?	Documenten Gesprekken

Regionale samenwerkingen, (boven)regionale opgaven

De wijze waarop Doesburg opereert in de regionale samenwerkingen. De verschillende tafels in beeld, inzet en effectiviteit van bestuur en organisatie hierin, met speciale aandacht voor energietransitie en klimaat-adaptatie.

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Hoe ziet de samenwerkingskaart van Doesburg eruit? Aan welke samenwerkingsverbanden neemt Doesburg deel? Wat zijn daarin de oriëntaties en welke visie op de regionale positie van Doesburg krijgt hierin vorm?	Documenten Gesprekken
2	Wat zijn de regionale tafels waarop Doesburg bestuurlijk en ambtelijk schakelt? Hoe brengen ambtenaren en bestuurders van Doesburg elkaar daar in positie? Hoe effectief is de beïnvloeding van Doesburg aan deze tafels? Hoe afhankelijk is Doesburg van samenwerking en wat haalt Doesburg eruit?	Documenten Gesprekken
3	Hoe opereert Doesburg op de regionale opgaven energietransitie en klimaatadaptatie. Hoe staat het met de doelrealisatie op deze opgaven?	Documenten Gesprekken

Financiën

De financiële opgave en ontwikkeling van Doesburg. Grip op keuzemogelijkheden om hierin te sturen. Gevolgen voor de samenleving. Opvattingen van inwoners over keuzes en consequenties. Financiële beheersing.

No.	Onderzoeksvragen	Onderzoeksmethoden
1	Wat is de financiële opgave van Doesburg? Welke ontwikkelingen zijn er te verwachten ten aanzien van inkomsten en uitgaven (investeringen en exploitatie)? Welke onzekerheden en risico's zijn er? Welke beïnvloedingsmogelijkheden? Hoe is het beeld i.r.t. gemeenten met gelijke grootte?	Documenten Gesprekken
2	Zijn inwoners bereid om extra geld te betalen voor de opgaven en voorzieningen van Doesburg? Waarvoor wel of niet?	Inwoneronderzoek
3	Hoe heeft de financiële beheersing ambtelijk en bestuurlijk in de afgelopen jaren plaatsgehad en op welke wijze wordt ambtelijk-bestuurlijk samengewerkt om de opgaven voor de komende jaren in kaart te brengen en besluiten voor te bereiden?	Documenten Gesprekken

Bijlage 4. Analysekader bestuurskracht

Onderstaand analysekader is gebruikt als leidraad bij het bezien van de bestuurskracht van Doesburg in dit rapport.

Kwaliteit	Criteria
Visie en strategie	• Gemeente heeft een helder beeld van de opgaven voor de (langjarige) toekomst, bijvoorbeeld in een toekomstvisie, dat als spiegel kan dienen voor een (korte termijn) politiek akkoord en het dagelijks opereren. • Dat beeld is gecreëerd in interactie met relevante stakeholders (inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners). • De belangrijkste opgaven voor de toekomst zijn bekend bij de sleutelspelers binnen de gemeente (raad, college, DT, MT). • Er is een zichtbare relatie tussen het politiek akkoord (coalitie- /collegeprogramma) van de gemeente en de toekomstvisie van de gemeente, waarbij - indien nodig - ook sprake is van prioritering. • Toekomstvisie en coalitie- collegeprogramma worden vertaald en uitgevoerd in programma's of plannen, waarin acties in de tijd worden gezet en instrumenten bewust gekozen. • De belangrijkste opgaven voor de toekomst van de gemeente zijn vertaald in de strategische organisatievisie, waarin de gewenste competenties van de organisatie op langere termijn zijn beschreven.
Intern Samenspel	• Er is sprake van een evenwicht in de continuïteit van politiek en bestuur. Enerzijds is de collectiviteit in houding en handelen van de gemeente geborgd. Anderzijds is er geen sprake van vastgeroeste verhoudingen. • Er is sprake van goed ambtelijk-politiek-bestuurlijk samenspel: Raad, college en ambtelijke organisatie respecteren elkaars rol en positie; Raadsvoorstellen zijn van een goede kwaliteit; Politiek-bestuurlijk-maatschappelijke sensitiviteit van ambtenaren is goed ontwikkeld. • Er is sprake van een dualistische praktijk: De raad benut een variëteit aan raadsinstrumenten; De griffier fungeert als adviseur voor Raadsleden; Raadsleden vervullen op actieve wijze hun (kaderstellende en controlerende) rol. • Er is sprake van een evenwicht in continuïteit en verloop in de ambtelijke organisatie.
Sturing en verantwoording	• Toekomstvisie en coalitie- collegeprogramma worden vertaald en uitgevoerd in programma's of plannen, waarin acties in de tijd worden gezet en instrumenten bewust gekozen. • De planning-en-controlcyclus wordt in de gemeente als belangrijkste sturingsinstrument gebruikt. • Gebruikers (politiek-bestuurlijk-ambtelijk) zijn tevreden over hun mogelijkheden om via de planning-en-controlcyclus (bij) te sturen en invloed uit te oefenen.
Financiële positie en risicobeheer	• Risicomanagement is in de gemeente geborgd: Er is een werkwijze voor het inventariseren en managen van risico's zowel voor projecten als in de lijnafdelingen; Voor het gemeentebrede risicoprofiel vindt ambtelijk centrale afstemming plaats; Risico(-beheersing) heeft een plaats in de ambtelijke planning-en controlcyclus; Binnen de ambtelijke organisatie is aandacht voor het eenduidig hanteren van de methodiek; Bij raadsvoorstellen is een analyse opgenomen van de risico's; De weerstandsratio van de gemeente is minimaal 1 (risico's zijn gelijk aan de weerstandscapaciteit). • In welke mate wordt gestuurd op kasstromen en balansposities (EMU saldo, ratio tussen netto schuld/exploitatie (norm VNG 130%), verhouding afschrijvingen en investeringen? • De baten en lasten van de verschillende programma's in de begroting, inclusief de te realiseren taakstellingen zijn deugdelijk onderbouwd. Structurele lasten zijn afgedekt door structurele baten.

Bedrijfsvoering	• De gemeente heeft een besturingsfilosofie of kaderstellende notitie bedrijfsvoering die bekend is in de ambtelijke organisatie. • De strategie is vertaald naar uitvoeringsplannen en doelen en indicatoren voor alle niveaus van de organisatie. • Er is sprake van een vastgesteld strategisch personeelsbeleid, dat zo concreet is dat erop gestuurd kan worden. • De kwaliteit van de ICT-omgeving draagt bij aan het realiseren van doelen met betrekking tot de bedrijfsvoering: Er is sprake van een vastgesteld informatiebeleid; De informatiebeveiliging is geborgd; Er is sprake van een toegankelijke en betrouwbare infrastructuur. • De gemeente maakt gebruik van een kwaliteitssysteem (voor delen) van de ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld ISO/INK, et cetera). • Medewerkerstevredenheid wordt structureel gevolgd en de ontwikkel-opgaven voor de organisatie zijn bekend.
Dienstverlening	• De gemeente handelt vanuit een visie op dienstverlening, in samenhang met de opgaven en de visie op gemeente-samenleving. • Er wordt een bewuste keuze gemaakt t.a.v. de ingezette kanalen van dienstverlening. Deze keuze is gebaseerd op informatie over de samenstelling en wensen van inwoners, bedrijven en organisaties. • De gemeente volgt structureel de tevredenheid van inwoners en bedrijven over zijn dienstverlening, en verbetert deze actief.
Extern samenspel	• De gemeente hanteert een algemeen beleidskader voor de (regionale) samenwerking in samenwerkingsverbanden (waaronder verbonden partijen). • In regionale samenwerking zijn kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid onderwerp van aandacht en sturing. • De gemeente heeft een rolverdeling tussen raad, college en organisatie die bijdraagt aan succesvolle regie en beïnvloeding. • De gemeente hanteert een visie op burger- en of overheidsparticipatie die consistent is met de strategische opgaven en bestuurlijke ambities van de gemeente. • De gemeente voert een actief samenspel met spelers in de samenleving (inwoners, bedrijven verenigingen, maatschappelijke partners), heeft zicht op de (ervaringen met) ingezette instrumenten en leert actief. • Het college en strategisch adviseurs hebben inzicht in het (externe) krachtenveld en beheren actief relaties met strategische partners (in de realisatie van gemeenschappelijke opgaven en ambities).

Bijlage 5. Overzicht samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverband	Onderwerp	Pijler	Aandeel	Provincie GLD	Renswoude	Rhenen	Veenendaal	Scherpenzeel	Nijkerk	Ede	Barneveld	Wageningen	Wijchen	Berg en Dal	Beuningen	Druten	Heumen	Mook en Middelaar	Nijmegen	Arnhem	Lingewaard	Overbetuwe	Renkum	Rozendaal	Rheden	Doesburg	Zevenaar	Duiven	Westervoort	Bronckhorst	Doetinchem	Aalten	Montferland	Berkelland	Oost Gelre	Oude IJsselstreek	Winterswijk	Zutphen	Lochem	Deventer	Brummen	Epe	Voorst	Apeldoorn	Elburg	Harderwijk	Hasselt (Zwartewaterland)	Hattem	Kampen	Zwolle
Verbonden partijen																																																		
Groene Metropool regio Arnhem-Nijmegen (GMR) 17 gemeenten	Ruimtelijke opgaven	1	1.4%										x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																					
Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) 17 gemeenten	Milieu, vergunningen	1	3.0%	x									x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																					
Circulus-Berkel B.V. - 9 gemeenten	Afval en openbare ruimte	1	2.4%																							x				x								x	x	x	x	x	x	x						
Modulaire GR Sociaal Domein Centraal-Gelderland (MGR) 11 gemeenten	WMO, jeugd, participatiewet	2	2.0%									x								x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																					
Veiligheid- en Gezondheidsregio Gelderland Midden (VGGM) 15 gemeenten	GGD en Veiligheid	2	1.5%					x	x	x	x	x								x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																					
Doelgroepenvervoer Regio Arnhem-Nijmegen (DRAN) 17 gemeenten	WMO, jeugd en onderwijs	2	2.0%																	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x																					
Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg - 4 gemeenten)	Archief, erfgoed	3	23.0%																							x	x	x	x																					
Andere samenwerkingsverbanden genoemd in dit hoofdstuk																																																		
Achterhoek Toerisme - 11 gemeenten	Toerisme	3	nvt																							x				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x											
Hanzesteden - 9 gemeenten	Toerisme	3	nvt																							x												x		x					x	x	x	x	x	x
RMC - 9 gemeenten	Leerplicht	2	nvt																							x				x	x	x	x	x	x	x	x													
ICT-samenwerking - 4 gemeenten	Bedrijfsvoering		nvt																							x				x	x	x																		
Archeologie - 2 gemeenten	Erfgoed	3	nvt																							x												x												
Economische visie Liemerse gemeente	Economie	3	nvt																							x	x	x	x																					

Bijlage 6. Rapportage inwonersconsultatie

Deze bijlage is los van dit rapport verstrekt.