Hoofdstuk 5 rapportage 1e fase onderzoek toekomstscenario's Duiven: Criteria en Scenario's 2e fase onderzoek

5.1 De 5 afwegingscriteria

In de tweede fase van het onderzoek zullen de door de gemeenteraad gekozen scenario's (shortlist) beoordeeld/getoetst worden aan de criteria uit het onderzoeksvoorstel, te weten:

1. De opgaven en het opgavenprofiel van Duiven voor de lange termijn
2. De (mogelijke) gevolgen voor de identiteit van Duiven
3. De (mogelijke) effecten op zichtbaarheid/nabijheid van de gemeente vanuit het oogpunt van inwoners, ondernemers en overige lokale stakeholders
4. De bestuurlijke haalbaarheid
5. De globale organisatorische en financiële gevolgen

Om de gemeenteraad in staat te stellen om tot een zo goed mogelijk onderbouwde keuze te komen tussen de gekozen scenario's worden deze vijf criteria ingevuld/geoperationaliseerd aan de hand van de bevindingen uit het eerste deel van het onderzoek en de resultaten van de thema-avond van 2 april jl.

1. Invulling/operationalisering criterium **opgaven en opgavenprofiel** lange termijn Duiven

Voor het in beeld brengen van de opgaven van Duiven voor de lange termijn worden bestaande documenten van de gemeente benut (w.o Omgevingsvisie 2022) en relevante regionale en provinciale visies/documenten als mogelijke aanvulling. Daar waar deze voor de lange termijn (richting 2040 e.v.) nog onvoldoende concrete invulling hebben of nog onzeker zijn zal dat worden benoemd. Daar waar zich op basis van het materiaal nog belangrijke keuzevragen/dilemma's voor Duiven aandienen zullen die ook worden benoemd. Die maken immers ook onderdeel van de toekomstige opgaven. Ook zullen we het opgavenprofiel toetsen bij inwoners via het uit te voeren inwonersonderzoek. Hieruit kunnen mogelijk nog bijstellingen in het opgavenprofiel voortvloeien vanuit het perspectief van inwoners.

Er zal in de beoordeling niet altijd een eendimensionaal en absoluut verband kunnen worden aangebracht tussen de lange termijnopgaven en bestuurlijke toekomstscenario's. Veelal gaat het om (on)mogelijkheden, risico's en kansen die in scenario's aanwezig zijn om de gestelde opgaven te kunnen uitvoeren. Op die – wat meer genuanceerde - manier zal dat dan ook worden benaderd in de beoordeling. Uit deze benadering kunnen ook randvoorwaarden en eisen voortvloeien waarmee de gemeente in de verschillende scenario's (beter) aan de gestelde opgaven kan voldoen.

2. Invulling/operationalisering (mogelijke) gevolgen scenario's voor **identiteit** Duiven

Om de (mogelijke) gevolgen van bepaalde scenario's op de identiteit te kunnen beoordelen nemen we de huidige identiteit van Duiven als referentiekader. Het gaat dan dus om mogelijk te verwachten veranderingen bij de toepassing van verschillende scenario's. De huidige identiteit van Duiven heeft daarbij – blijkens het onderzoek tot nu toe – meerdere facetten die in de beoordeling een plek zullen krijgen:

- de identiteit van de gemeenschap en gemeenschappen (kernen) binnen Duiven
- de ruimtelijk-functionele identiteit van Duiven (waaronder het economisch profiel)
- de landschappelijke, culturele en historische identiteit van het gebied in bredere zin

In het uit te voeren inwonersonderzoek zullen we deze elementen van de identiteit en het belang daarvan toetsen bij inwoners. Daaruit kunnen ook nog nadere accenten of invullingen voor de identiteit komen.

Ook hier is het verband tussen verschillende scenario's en het aspect identiteit veelal niet in absolute termen en eendimensionaal aan te geven. We zullen vooral de risico's en kansen beschrijven die in de scenario's aanwezig zijn op verandering van de identiteit. Hier kunnen dan ook randvoorwaarden en eisen vloeien om in scenario's te komen tot mogelijke gewenste beïnvloeding van de identiteit.

3. Invulling/operationalisering (mogelijke) gevolgen scenario's op **zichtbaarheid/nabijheid** van de gemeente

Uit de eerste fase van het onderzoek is naar voren gekomen dat dit criterium vanuit verschillende perspectieven kan worden benaderd. Deze nemen we mee in de beoordeling van de scenario's, waarbij we de nadruk leggen op de 2 perspectieven die in de thema-avond van 2 april de meeste prioriteit kregen, te weten: de dagelijkse dienstverlening (1) en de mindset/houding waarmee inwoners, ondernemers e.d. door de gemeente tegemoet worden getreden (2). In het inwonersonderzoek zullen we inventariseren welke elementen door inwoners bij dit criterium het meest van belang worden geacht. Dat zullen we vervolgens in de beoordeling van de scenario's betrekken. In het inwonersonderzoek zullen we ook de huidige ervaring van zichtbaarheid/nabijheid vanuit inwoners in beeld brengen en dat als referentiekader gebruiken bij de beoordeling van scenario's.

Ook hier is het verband tussen verschillende scenario's en het aspect zichtbaarheid/nabijheid veelal niet in absolute termen en eendimensionaal aan te geven. We zullen vooral de risico's en kansen beschrijven die in de scenario's aanwezig zijn op verandering van de zichtbaarheid/nabijheid van de gemeente. Hieruit kunnen dan ook randvoorwaarden en eisen vloeien om in scenario's te komen tot optimalisering van de zichtbaarheid/nabijheid.

4. Invulling/operationalisering criterium **bestuurlijke realiteit**

Voor de toepassing van dit criterium zijn de volgende aspecten van belang om in het onderzoek te betrekken:

- de ontwikkelingen in en opvattingen van andere gemeenten in de regio, alsmede van de regio en de Provincie om zowel het inhoudelijk als bestuurlijk draagvlak te kunnen inschatten;
- wettelijke/formele aspecten waarmee rekening gehouden moet worden (bv. mogelijkheden Wet gemeenschappelijke Regelingen, Wet Arhi) bij de keuze/inrichting van scenario's
- ontwikkelingen in regelgeving, financiën en beleid van met name Rijk of andere overheden die voor de lange termijn van invloed kunnen zijn op de keuze/inrichting van scenario's.

Per scenario zullen we deze aspecten in beeld brengen zodat die door de gemeenteraad uiteindelijk kunnen worden betrokken bij de beoordeling en besluitvorming. Ook kunnen er eisen en randvoorwaarden uit voortvloeien voor de invulling/uitwerking van scenario's.

5. Invulling/operationalisering criterium globale **organisatorische en/of financiële gevolgen**

Daar waar op voorhand duidelijk is dat een bepaald scenario betekenisvolle organisatorische en/of financiële gevolgen heeft zullen we dat in beeld brengen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan ontvlechtingen van bestaande samenwerkingsverbanden of juist integratie van organisaties. Wat betreft financiële gevolgen kan het ook gaan om substantiële effecten op inkomsten (bv. Gemeentefonds) of uitgaven van de gemeente. In de meeste gevallen zal hier nog

geen kwantitatieve invulling aan kunnen worden gegeven, eventueel wel aanduidingen van ordes van grootte of bandbreedtes in sommige gevallen.

Per scenario zullen we deze aspecten in beeld brengen zodat die door de gemeenteraad uiteindelijk kunnen worden betrokken bij de beoordeling en besluitvorming. Ook kunnen er eisen en randvoorwaarden uit voortvloeien voor de invulling/uitwerking van scenario's.

5.2 Voorbereiding fase 2 onderzoek; de scenario's

Vanuit de eerste fase van het onderzoek is naar voren gekomen dat er theoretisch een groot aantal varianten en subvarianten voor bestuurlijke toekomstscenario's voor Duiven. Daarbij zijn twee belangrijke variabelen:

A. De keuze van *mogelijke partners*. In deze rapportage worden daarvoor vier "oriëntaties" aangegeven. Noord-West (Arnhem, met evt. Westervoort), Zuid-West (Lingewaard, met evt. Westervoort), Oost (Liemersgemeenten Westervoort, Zevenaar, Doesburg en mogelijk nog kern Didam). Daarnaast is een "basisoriëntatie" benoemd met varianten waarbij alleen de gemeenten Duiven en/of Westervoort betrokken zijn.
B. De keuze van *ambtelijk/bestuurlijke constructies*. Dit biedt een breed continuüm van varianten en subvarianten; van aan de ene kant vrijblijvende operationele samenwerking, via verregaande samenwerking (w.o. ambtelijke fusie) tot bestuurlijke fusie. Voor de keuze zijn weinig vergaande vormen als operationele samenwerking of samenwerking op onderdelen van taakvelden niet meegenomen, omdat het gaat om strategische opties voor de langere termijn.

Vanuit onderzoeksperspectief is het gewenst om 3 tot max vier scenario's te onderzoeken. Het is daarbij het meest inzichtgevend om enkele vrij geprononceerde varianten te onderzoeken omdat die het beste mogelijke voor- en nadelen zichtbaar maken. Aan de hand daarvan kan Duiven ook het beste en meest helder de eigen positie bepalen. Ook voor een toets door inwoners is het zinvol een overzichtelijk aantal duidelijk herkenbare varianten te hebben.

Bij een uiteindelijke keuze kan vanuit een voorkeursrichting altijd nog nadere invulling plaatsvinden of een subvariant worden uitgewerkt. Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat andere gemeenten/potentiële partners hun eigen afweging maken en dat in een uiteindelijk te kiezen varianten ook de elementen uit die afweging moeten worden meegenomen.

Op basis van de resultaten van de thema-avond springen enkele varianten er in ieder geval uit om te betrekken in het onderzoek. Deze bevinden zich met name binnen de "basisoriëntatie" en de "Liemersoriëntatie". Dat betekent dat varianten Zuid-West (met Lingewaard) en Noord-West (met Arnhem) daarbij niet boven kwamen drijven. Dat zou kunnen dienen als eerste "zeef" in de opstelling van de shortlist.

Vanuit de basisoriëntatie zijn op basis van de beide keuzecriteria 3 heldere varianten te onderscheiden vanuit Duivens perspectief, te weten:

1. Instandhouding huidige situatie met een (zo mogelijk) geoptimaliseerde ambtelijke samenwerking in 1Stroom.
2. Bestuurlijke fusie Duiven-Westervoort
3. Zelfstandig Duiven met eigen ambtelijke organisatie

Als subvariant van 1 en 3 is in de thema-avond van 2 april nog benoemd een inkoop- of gastheerverhouding tussen Duiven en Westervoort. Deze kan in het onderzoek als zodanig desgewenst als subvariant worden betrokken. Uit de thema-avond kwam naar voren dat de mogelijke keuze voor het onderzoeken van deze scenario's niet hoeft voort te vloeien uit een al

bestaande voorkeur ervoor, maar ook om eventueel zo'n variant uit te kunnen sluiten of te kunnen vergelijken met een mogelijk geachte betere variant.

Vanuit de Liemerse oriëntatie is een minder eenduidig beeld van varianten te benoemen op dit moment. Het gaat dan om 3 (en met Didam 4) mogelijke partners en om verschillende varianten van verregaande samenwerking tot bestuurlijke fusie. Er zijn verschillende manieren om hiermee om te gaan vanuit onderzoeksperspectief:

1. Keuze van onderzoek naar 1 voorkeursvariant met uitsluiting van de anderen. Dit vraagt eigenlijk al een inhoudelijke analyse vooraf op verschillende criteria.
2. Keuze van een open onderzoeksaanpak naar de voor Duiven meest passende en/of haalbare variant binnen het geheel van Liemerse mogelijkheden. Geen analyse vooraf nodig, maar ook onzeker of dit een uitkomst oplevert die vergelijkbaar is met andere onderzoeksvarianten.
3. Keuze van onderzoek naar de meest vergaande variant, te weten de vorming (op termijn) van een Liemerse gemeente met Westervoort, Duiven, Doesburg, Zevenaar en mogelijk nog Didam. Uit dit onderzoek kan mogelijk komen dat deze meest vergaande variant niet/minder wenselijk of haalbaar, maar een andere Liemerse variant wel. Lijkt qua uitkomst waarschijnlijk op mogelijkheid 2. maar volgt een onderzoeksaanpak die waarschijnlijk wat beter vergelijkbare resultaten oplevert op met andere varianten.

Vanuit de resultaten van de thema-avond en vanuit ons onderzoeksperspectief kunnen wij ons goed voorstellen dat het onderzoek in fase 2 zich richt op de 3 varianten uit de basisoriëntatie en als 4e op de meest vergaande Liemerse variant (vorming Liemerse gemeente Duiven-Westervoort-Zevenaar-Doesburg (evt. Didam). Dit levert een overzichtelijk aantal duidelijk verschillende varianten op, die ook goed in inwonersonderzoek kunnen worden voorgelegd. En zoals gezegd geeft de keuze van onderzoeksvarianten nog niet een voorkeur aan voor een van de varianten: de keuze is er op gericht om uitgesproken varianten te onderzoeken om van daaruit - eventueel in subvarianten – tot optimalisatie te komen vanuit Duivens perspectief.

Het is nu aan de gemeenteraad om voor fase 2 een keuze te maken in te onderzoeken scenario's:

- De keuze om de oriëntaties Lingewaard en/of Arnhem wel of niet in het onderzoek te betrekken.
- De keuze om de drie varianten (met evt. subvariant) uit de basisoriëntatie wel of niet in het onderzoek te betrekken.
- De keuze om de Liemerse oriëntatie te onderzoeken via een te prefereren subvariant, een open onderzoeksaanpak of de meest vergaande variant.

16 april 2024.