RAADSVOORSTEL

Onderwerp : Intentiebesluit opheffen bestuurlijke zelfstandigheid Westervoort

---

Zaak- & documentnr. : Z/24/129085 201675980 **Opsteller** : M. Smits-Jansen

Portefeuillehouder : Burgemeester drs. A.J. van Hout **Afdeling** : Bestuur

Telefoonnr :

Samenvatting
De afgelopen jaren heeft de gemeente Westervoort zich gebogen over haar bestuurs- en uitvoeringskracht in relatie tot haar kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Dit mede in het perspectief van toekomstige ontwikkelingen, de positie in en kansen van de regio en de financiële situatie en perspectieven van de gemeente.

De aanleiding voor de bestuurskrachtonderzoeken (zie bijlagen) was destijds met name de financiële situatie van de gemeente Westervoort en het daaruit voortvloeiende herstelplan. Daarmee is een gerichte stap in het financieel herstel en de bewustwording rondom bestuurskracht gezet binnen het gemeentebestuur.
Het tweede bestuurskrachtonderzoek heeft waardevolle ontwikkelpunten voortgebracht, gericht op de doorontwikkeling van de gemeente Westervoort en haar positionering in de regio. Echter, de taken en opgaven van de gemeente nemen onverlet toe en de financiële bijdrage vanuit het Rijk groeit niet verhoudingsgewijs mee.

Ondanks dat voor 2025 een sluitende begroting kan worden vastgesteld, geeft het college in de begroting aan dat een verdergaande samenwerking met gemeenten in de Liemers onontkoombaar is. Gelet op de maatschappelijke opgaven waar Westervoort zich voor gesteld ziet en het voorzieningenniveau dat wij onze inwoners ook in de toekomst willen kunnen bieden tegen een acceptabel lastenniveau voor inwoners en ondernemers, is een brede bestuurlijke fusie in de Liemers het bestuurlijke uitgangspunt.

Op deze wijze vormen we een robuuste gemeente in omvang van gebied en aantal inwoners, met een krachtig gemeentebestuur, voldoende ambtelijke uitvoeringskracht met daarin strategische slagkracht. Dit biedt ons de kans op een sterke positie in de regio en daarmee richting provincie, Rijk en Europa. In een tijd waarin het Rijk regio's meer en meer centraal stelt als eerste aanspreekpunt en ingang van geldstromen, is dit voor onze inwoners en ondernemers van essentieel belang voor een brede welvaart in ons gebied. Ook in een groter bestuurlijk geheel zullen wij de identiteit van Westervoort en de unieke kenmerken van dit gebied en ons voorzieningenniveau waarborgen.

Beslispunten
Op basis van de bestuurlijk geconstateerde disbalans tussen enerzijds de kerntaken, maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities en anderzijds de bestuurs- en uitvoeringskracht, de financiële positie en perspectieven en de positie van Westervoort in de regio, besluit de gemeenteraad::

1. De intentie uit te spreken om de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente Westervoort op te heffen.
2. De intentie uit te spreken en te komen tot een herindeling met gemeenten in De Liemers.

3. Het college de opdracht te geven met de gemeenten in De Liemers te verkennen of, onder welke condities en in welke constellatie van partnergemeenten in het eerste kwartaal van 2025 tot een principebesluit tot herindeling in de betreffende gemeenteraden kan worden gekomen. Dit principebesluit zou het karakter moeten hebben van de opdracht aan de betrokken colleges tot het opstellen van een herindelingsontwerp en -advies, daarbij de gemeenteraden en inwoners intensief te betrekken, en het herindelingsadvies uiterlijk einde 2025 voor te leggen aan de gemeenteraden ter finale lokale besluitvorming tot herindeling.
4. Een budget ter beschikking te stellen, om ons in de fase van intentie- tot aan principebesluit extern te laten adviseren/ ondersteunen in dit proces. Nadere specificatie van dit bedrag volgt bij de najaarsnota 2024 waarbij het budget gedekt zal worden uit de algemene reserves en eventueel op een later moment verrekend zal worden met incidentele Arhi-gelden.

Aanleiding
Nadat begin 2021 een herstelplan is vastgesteld door het gemeentebestuur van Westervoort, om de financiële situatie weer op orde te brengen, is een onderzoek gedaan door het onafhankelijke onderzoeksbureau BMC naar de bestuurskracht van Westervoort. Dit rapport is in december 2021 opgeleverd en in januari 2022 door de raad behandeld.

De hoofdconclusie uit het onderzoek van BMC is dat de huidige bestuurskracht van de gemeente Westervoort niet voldoende is om richting de toekomst een robuuste gemeente te kunnen zijn. In het rapport zijn verschillende toekomstscenario's geschetst voor Westervoort, waaronder herindeling met een of meerdere omliggende gemeentes.

De gemeenteraad heeft in 2023 een vervolg geven aan het onderzoek door samen met onderzoeksbureau Partners & Pröpper in beeld te brengen welke investeringen gedaan moeten worden om te borgen dat er een duurzame verbetering van de bestuurskracht van Westervoort wordt bereikt. Het eindrapport van P&P is in oktober 2023 aan de raad opgeleverd en geeft aan dat de investeringen die gedaan moeten worden naast bestuurlijke samenwerking (lokaal en regionaal), financiële en organisatorische aspecten, ook investeringen op het gebied van goede voorzieningen voor en dienstverlening aan de inwoners betreffen.

Door recente ontwikkelingen in de regio, zoals de bestuurskracht onderzoeken van de gemeente Duiven en de gemeente Doesburg, het toenemende aantal taken vanuit het Rijk met beperkte middelen, heeft de gemeente Westervoort de uitkomsten van de onderzoeken met betrekking tot het intensiveren van de regionale samenwerking opnieuw tegen het licht gehouden.

Ook de financiële ontwikkelingen zijn voor de nabije toekomst van Westervoort 'uitdagend' te noemen. De ingrepen van het Rijk in het gemeentefonds hebben op de financiële situatie van de gemeente Westervoort een negatief effect in het zogenoemde 'Ravijnjaar 2026'. Daarnaast is het voor de gemeente Westervoort een uitdaging om de hoge kosten van de zorg (Wmo en Jeugd) in balans te houden met andere verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van wonen, cultuur, onderwijs, de kwaliteit van de openbare ruimte en de zorg voor ons klimaat en duurzaamheid.

Planning
Nu dit besluit genomen wordt zou de gemeente Westervoort er de voorkeur aan geven dat vaart wordt gemaakt met het proces. We realiseren ons echter dat we daarbij ook afhankelijk zijn van de besluiten die onze beoogde partnergemeenten hierin nemen en die we vervolgens daarin samen te nemen hebben. We gaan uit van een zorgvuldig proces, waarbij voortvarendheid kan helpen in het beoogde effect. De vorming van één Liemerse-gemeente acht het gemeentebestuur van Westervoort daarbij van een groter belang dan het tijdpad.

Met de opdracht die de raad met dit raadsbesluit aan het college geeft, kan het college verkennende gesprekken gaan voeren met beoogde partnergemeenten. Voor een daadwerkelijke herindeling is een aantal stappen noodzakelijk:

Stap	Besluit	Wie	Dit leidt tot
1	Intentiebesluit	Gemeenteraad	Verkennen van mogelijke herindelingspartners in De Liemers. Waar gewenst tussen partnergemeenten verkennen/ onderzoeken van thema's op gebied van bijvoorbeeld financiën of organisatie
2	Principebesluit van alle partnergemeenten	Gemeenteraad	Uitwerken herindelingsontwerp, mede op basis van intensief participatietraject met inwoners en ondernemers
3	Besluit op herindelingsontwerp	Gemeenteraad	Acht weken ter inzage legging herindelingsontwerp ter verkrijging van zienswijzen vanuit samenleving en partners
4	Besluit op herindelingsadvies	Gemeenteraad	Herindelingsadvies wordt aan de provincie Gelderlandtoegestuurd
5	Wettelijk traject van provincie en rijk	O.a. een besluit van de provincie, Minister, advies Raad van State en besluiten van Eerste en Tweede Kamer	Wetsvoorstel tot herindeling en herindelingsverkiezingen in november van het jaar voorafgaande aan de fusiedatum op 1 januari van enig jaar
6	Fusie- en veranderspoor	Colleges en Gemeenteraden	Voorbereiden van daadwerkelijke herindeling per 1/1/20XX, incl. organisatorische samenvoeging en afstemming lasten en beleid nieuwe gemeente.

Beoogd effect
Het effect dat met dit besluit wordt beoogd is om voor de inwoners en ondernemers van de 'woonkern Westervoort' te zorgen voor een robuuste gemeente met voldoende strategische slagkracht en een sterke positie in de regio. Een gemeente waar inwoners ook voor de toekomst op kunnen bouwen, met behoud van een goed voorzieningenniveau en een fijne fysieke en sociale leefomgeving, tegen een acceptabel lastenniveau.

Argumenten
Financiële omstandigheden
Voor 2025 lukt het de gemeente Westervoort om een sluitende begroting vast te stellen. Wel zijn voor de daaropvolgende jaren tekorten opgenomen ten laste van de algemene reserves. Het wordt als zelfstandige gemeente een uitdaging om de voorzieningen overeind te houden en de ambities voor de toekomst te verwezenlijken.

De financiële ingrepen van het Rijk in het gemeentefonds hebben ook op de financiële situatie van de gemeente Westervoort een negatief effect. Daarnaast wordt de gemeente

Westervoort geconfronteerd met een forse kostenstijging in de zorg (Wmo en Jeugd), deels autonoom, gerelateerd aan de loonontwikkeling, Maar ook gerelateerd aan de bevolkingssamenstelling. Deze kostenstijging kan niet ongelimiteerd doorgaan, zonder dat dit ten koste gaat van andere verantwoordelijkheden van de gemeente op het gebied van wonen, cultuur, onderwijs, de kwaliteit van de openbare ruimte en de zorg voor ons klimaat en duurzaamheid. Ondanks dat de gemeente er in slaagt de begroting ook op langere termijn sluitend te houden, is het gemeentebestuur van mening dat dit zelfstandigheid niet tot de beste effecten voor inwoners en ondernemers leidt.

Regionale samenhang
Binnen de Liemers wordt er op vele fronten intensief samengewerkt. Dit varieert van Gemeenschappelijke Regelingen waar bijvoorbeeld de gemeenten Zevenaar, Duiven en Westervoort in vertegenwoordigd zijn, tot en met intensieve samenwerkingen onderling op vakinhoudelijke terreinen, ook samen met de gemeente Doesburg. Deze aanwezige samenwerkingen en de regionale samenhang op het gebied van sociaal, cultureel, historisch en geografisch vlak maken dat de gemeente Westervoort er de voorkeur aan geeft de vorming van één grote Liemerse gemeente te onderzoeken. Het gaat dan om een herindeling van de gemeente Westervoort met bij voorkeur zowel de gemeenten Duiven, Doesburg als Zevenaar.

Ontwikkelingen in de regio
Mede door de kortingen op het gemeentefonds staan veel gemeentes onder financiële druk. Ook in de directe omgeving van de gemeente Westervoort leidt dit bij de omliggende gemeenten tot oriëntatie op verdergaande samenwerkingsvormen, zoals herindeling.

De gemeente Duiven is zich met een onderzoek naar de bestuurskracht aan het oriënteren op mogelijke toekomstscenario’s. Verwacht wordt dat dit leidt tot een uitspraak over hun gewenste toekomst in januari of februari 2025. In de gemeente Doesburg wordt ook onderzoek gedaan naar de bestuurskracht waarvan de eerste uitkomsten worden verwacht in november 2024. Met de gemeente Zevenaar is in de afgelopen jaren op diverse vlakken de samenwerking steeds verder geïntensiveerd.

Bestuurskracht
Uit de verschillende onderzoeken van BMC en P&P blijkt dat de bestuurskracht van Westervoort onvoldoende is. De verschillende aanbevelingen en ontwikkelmogelijkheden uit deze onderzoeken worden opgepakt en in een plan van aanpak verder uitgewerkt. Desalniettemin is het gemeentebestuur van mening dat de bestuurskracht nu en op termijn onvoldoende in balans is te houden en brengen met de kerntaken, opgaven en ambities.

Toekomst inwoners en ondernemers
Om voor de toekomst van de inwoners en ondernemers van Westervoort te borgen dat voorzieningen op het gebied van zorg, wonen, cultuur, onderwijs, de kwaliteit van de openbare ruimte en de zorg voor ons klimaat en duurzaamheid op peil gehouden kunnen worden, dient de gemeente vooruit te kijken. Door te koersen op een herindeling wordt beoogd het voorzieningenniveau op peil te kunnen houden tegen een acceptabel lastenniveau voor inwoners en ondernemers.

Van intentie- tot principebesluit
Het gemeentebestuur van Westervoort spreekt zich op basis van feiten/ onderzoeken, vanuit politiek-bestuurlijk zelfbewustzijn en het regie willen voeren over de krachtige en kansrijke toekomst van dit gebied nú uit voor het willen opheffen van haar politiek-bestuurlijke zelfstandigheid. Teneinde de brede welvaart voor haar inwoners en ondernemers te borgen en waar nodig een impuls te kunnen geven. Dit besluit formuleert het gemeentebestuur in de vorm van een ‘intentiebesluit’, omdat voor een dergelijke stap naar schaalvergroting partnergemeente(en) beschikbaar moeten zijn.

In de fase tussen intentie- en principebesluit wordt het college van Westervoort daarom gevraagd om, in opdracht van de gemeenteraad, met de colleges van de andere gemeenten in De Liemers te verkennen onder welke condities en in welke samenstelling zij samen met Westervoort bereid zijn de stap richting herindeling nader met elkaar te onderzoeken.

In deze verkenning moet blijken óf en wat potentiële partnergemeenten nodig hebben om tot een principebesluit te kunnen komen. Bijvoorbeeld wordt dan duidelijk of in deze verkenningsfase aanvullende tussentijdse gezamenlijke analyses/ onderzoeken naar bijvoorbeeld financiën, inwonersoriëntatie, samenwerkingsverbanden of uitvoeringskracht nodig zijn.

Daarbij is het goed te beseffen dat een principebesluit genomen wordt door partnergemeenten die de oprechte intentie hebben met elkaar tot een herindeling komen en daarbij een (intentionele) fusiedatum benoemen. In een principebesluit geven de betreffende raden hun colleges namelijk de opdracht om – in nauwe samenspraak met de raden en samenleving – te komen tot een herindelingsontwerp en -advies. Om tot deze producten te kunnen komen is sprake van bijvoorbeeld intensieve participatietrajecten, financiële analyses, visievorming op de toekomstige gemeente, etc.

Indien het partnergemeenten lukt om in het eerste kwartaal van 2025 een dergelijk principebesluit politiek te nemen, dan lijkt het haalbaar om een herindelingsadvies nog in deze bestuursperiode vast te stellen en is een herindelingsdatum van 1 januari 2028 mogelijk haalbaar. Mochten partnergemeenten meer tijd nodig hebben om met elkaar de verkenningsfase te doorlopen en tot principebesluiten te komen dan zal het vaststellen van het herindelingsadvies aan nieuwe gemeenteraden toekomen (na verkiezingen van maart 2026) en zal een herindeling niet eerder dan 1 januari 2029 gerealiseerd kunnen worden.

Voorgaande tijdlijnen volgen uit het wettelijke karakter van een herindeling. Een fusieproces van gemeenten vindt plaats op grond van de wet Arhi, welke wettelijke termijnen en besluitvormingsmomenten borgt in een dergelijk proces. Dit impliceert ook dat na het intentiebesluit tenminste nog drie raadsbesluiten (principebesluit, besluit herindelingsontwerp en besluit herindelingsadvies) moeten worden genomen alvorens de herindeling lokaal onomkeerbaar is. Daarna zijn de provincie, Minister, Raad van State, Tweede en Eerste Kamer nog aan zet om zich over het wetsvoorstel tot herindeling uit te spreken. Daarbij zullen zij de herindeling toetsen op vier toetsingscriteria (uit beleidskader herindelingen): draagvlak (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk, regionaal), bestuurskracht, regionale samenhang en interne samenhang en nabijheid van bestuur.

Kanttekeningen
De gemeente Westervoort besluit met dit voorstel dat zij de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de gemeente wil opheffen. Dat kan echter alleen als er partnergemeenten worden gevonden om mee samen te gaan. De beoogde partnergemeenten in de Liemers hebben nog niet uitgesproken dat zij hier ook voor openstaan.

Financiële paragraaf
Voor het vervolgtraject is een budget noodzakelijk om o.a. expertise van een externe partij in te schakelen. Het benodigd budget te onderbouwen, nader te bepalen en beschikbaar te stellen bij de najaarsnota.

Herstelplan.
Aan de basis van de onderzoeken naar de toekomst van Westervoort staat het herstelplan.

Participatie en communicatie
Een goede samenwerking valt en staat met zorgvuldige communicatie. Het is dan ook belangrijk alle betrokken partijen goed te informeren over voorgenomen en genomen besluiten. Vooruitlopend op dit besluit zijn de raad en het college van onze ambtelijke samenwerkingspartner gemeente Duiven op de hoogte gebracht, is de ambtelijke organisatie geïnformeerd en wordt een persbericht uitgedaan.

Duurzaamheid
Dit besluit draagt er toe bij dat ook voor de lange termijn de duurzaamheidsambities voor de inwoners van de huidige gemeente Westervoort behaald en ondersteund kunnen worden.

Bijlagen

Bijlage 1 – Rapport BMC Sterk Bestuur Westervoort (201675974) (openbaar)
Bijlage 2 - Bijlage 1a Rapport BMC Quick Scan Sociaal Domein (201675972) (openbaar)
Bijlage 3 – Bijlage 1b Rapport BMC Financiële Analyse (201675973) (openbaar)
Bijlage 4 – Ontwikkelingsagenda en -strategie Westervoort Eindrapportage Partners & Pröpper (201675976) (openbaar)

Westervoort, 21 oktober 2024

Burgemeester en wethouders van gemeente Westervoort,

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