rijnconsult

Dirk Louter Advies & Management



EINDRAPPORTAGE

ONDERZOEK BESTUURLIJKE TOEKOMSTSCENARIO'S

DIRK LOUTER, DIO SIMMELINK EN JAN TREEP

1 NOVEMBER 2024

Gemeente Duiven

rijnconsult

Inhoudsopgave

1. Inleiding
   a. Doel en context onderzoek
   b. Doel en status rapportage
   c. Proces 2e fase onderzoek
   d. Leeswijzer
2. Bevindingen ten aanzien van opgaven Duiven en realisatiekracht
3. Hoofdlijnen resultaten onderzoek Kieskompas
4. Bevindingen bestuurlijke ontwikkelingen regio
5. Bevindingen organisatorische en financiële aspecten varianten
6. Planning en financiële implicaties mogelijk fusieproces (herindeling Varianten C en D)
7. Conclusies SWOT-analyse
8. Conclusies analyse 4 varianten
9. Overwegingen ten aanzien van vervolgproces

Bijlage A: Impressie en resultaten thema-avond 29 oktober
Bijlage B: Aspecten proces, planning en financiën herindeling
Bijlage C: Algemene informatie samenwerking Regio Achterhoek
Afzonderlijke Bijlage: Eindrapportage Kieskompas Onderzoek Duiven, oktober 2024



DIRK LOUTER ADVIES & MANAGEMENT

rijnconsult

1. Inleiding

Doel en context onderzoek

Opdrachtformulering Onderzoek naar Toekomstscenario's (oktober 2023):

1. Wat zijn voor de lange termijn de beste vormen van bestuurlijke samenwerking voor Duiven om enerzijds robuust invulling te kunnen geven aan de lokale en regionale opgaven en anderzijds als bestuur nabij inwoners zichtbaar te blijven en identiteit te behouden?
2. Hoe en met welke inzichten kan 1Stroom na de afgelopen 6 jaar geoptimaliseerd worden voor de ambities van de gemeente Duiven passend bij de verschillende scenario's? Benoem en behoud het goede. Ontwikkel strategieën om ervaren beperkingen weg te nemen.

De volgende uitgangspunten zijn van toepassing:

- De bestuurskracht van Duiven wordt als voldoende beschouwd (vaststelling motie juni). Het onderzoek vindt dus plaats vanuit positieve ambitie: wat kan (nog) beter en welk scenario geeft daarvoor de meeste meerwaarde op langere termijn.
- Er moet een proces worden ingericht waarbij de gemeenteraad zelf de keuzes maakt. Varianten worden beschreven en geanalyseerd, er wordt geen voorkeur uitgesproken vanuit bureau of College/organisatie. Het keuzeproces verloopt in stappen (van longlist naar shortlist naar voorkeursvariant).
- In het keuzeproces dienen de inwoners en relevante maatschappelijke stakeholders betrokken te worden (informeren en raadplegen).
- In het keuzeproces moet informatie van en ontwikkelingen bij bestuurlijke partners (buurgemeenten, provincie, regio) worden betrokken.
- Samenwerking in 1Stroomverband (evt. in geoptimaliseerde vorm) is één van de denkbare scenario's voor de toekomst. Andere scenario's zijn ook mogelijk.
- Er is een projectstructuur met een klankbordgroep vanuit de gemeenteraad en een projectgroep voor de procesmatige begeleiding van het onderzoek.



DIRK LOUTER ADVIES & MANAGEMENT

rijnconsult

1. Inleiding

Doel rapportage

Het doel van deze rapportage is om de gemeenteraad voldoende inzicht te verschaffen en informatie te verstrekken om te komen tot een besluit over de vier varianten voor de bestuurlijke toekomst die door de gemeenteraad voor het onderzoek zijn geselecteerd, aan de hand van de vijf criteria die voor deze analyse zijn vastgesteld.

Het voorbereidend onderzoek heeft plaatsgevonden in twee stappen. In de eerste stap hebben we de informatie opgeleverd die de gemeenteraad heeft gebruikt om de criteria voor afweging van de varianten te operationaliseren en om de slag van longlist naar shortlist van de te onderzoeken scenario's te kunnen maken. De besluitvorming hierover heeft op 28 mei 2024 plaatsgevonden. Daarna is de 2e fase van het onderzoek gestart, gericht op het genereren van de beslisinformatie aan de hand waarvan de gemeenteraad een uitspraak kan doen over de vier scenario's.

Activiteiten 2e fase onderzoek variantenanalyse (na 28/5):

- 2e ronde analyse opgaven en realisatiekracht (verdieping op geselecteerde shortlist).
- Onderzoek inwoners Kieskompas.
- Nadere gesprekken maatschappelijke organisaties, buurgemeenten (incl. Achterhoek), Provincie.
- Analyse gevolgen mogelijke fusie (Arhi-proces, financiële gevolgen).
- Thema-avond gemeenteraad over resultaten (29/10).
- Opstellen rapportage



Dirk Louter Advies & Management

rijnconsult

1. Inleiding (leeswijzer)

De rapportage van de 2e fase van het onderzoek is opgebouwd uit drie delen:

1. Het eerste deel is deze uitgewerkte sheetrapportage van de belangrijkste bevindingen van het 2e gedeelte van het onderzoek in de 2e fase. Dit betreft achtereenvolgens:
   - Een beeld van de opgaven van Duiven in relatie tot de huidige realisatiekracht;
   - De belangrijkste resultaten van het onderzoek onder bewoners door Kieskompas;
   - De resultaten van de ronde langs de bestuurlijke en maatschappelijke partners;
   - De globale organisatorische en financiële gevolgen van de varianten;
   - De belangrijkste kenmerken (procesmatig en financieel) van een mogelijk fusieproces.
2. Het tweede deel van de rapportage bevat de SWOT-analyse en het resultaat van de variantenanalyse. Per variant worden de kernbevindingen op de verschillende criteria beschreven (in figuur hieronder schematisch weergegeven). Wij hebben daar nog enige overwegingen voor het vervolgproces van afweging en besluitvorming aan toegevoegd.
3. De rapportage heeft 4 bijlagen, te weten:
   a) Impressie en resultaten thema-avond 29/10;
   b) Uitwerking proces, planning en financiële implicatie fusieproces (Wet Arhi);
   c) Informatie samenwerking Regio Achterhoek.

   De eindrapportage van Kieskompas van het onderzoek onder inwoners van Duiven is een afzonderlijke bijlage bij deze rapportage.

	Realisatie opgaven lokaal &regionaal	Zichtbaarheid/ nabijheid	Identiteit Duiven	Bestuurlijke realiteit	Gevolgen org.&fin (globaal)
Variant A (Optimalisatie 1Stroom)					
Variant B (Duiven Zelfstandig)					
Variant C (Duiven-Westervoort)					
Variant D (Liemerse oriëntatie)					



DIRK LOUTER ADVIES & MANAGEMENT

2. Bevindingen opgaven en realisatiekracht langere termijn (1)

- Duiven is een complete kwaliteitsgemeente met ruimte voor ontwikkeling van wonen, economie, gemeenschap en natuur en landschap in een steeds mee dynamiserende omgeving.
- Er zijn ook schaduwzijden / bedreigingen. Denk aan congestievraagstukken, demografische balans, het onder druk staan van het gemeenschapsleven en een eenzijdige ontwikkeling.
- De kwaliteit van Duiven is geen "rustig bezit": transities zoals die in het landelijk gebied, in mobiliteit en infrastructuur, van wonen en economie en in het gemeenschapsleven brengen nieuwe uitdagingen. Grootschalige ontwikkelingen kunnen leiden tot congesties en tot nieuwe en voortdurende balans- en keuzevragen in het bewaken en versterken van de kwaliteit.
- Duiven kent een "kwadraterend" opgavenprofiel (zie ook volgende pagina). De opgaven worden niet alleen complexer, bij de uitvoering ervan komt de gemeente ook steeds minder zelf "aan het stuur te zitten". Dit geldt voor alle gemeenten, maar voor Duiven – gezien alle ontwikkelingen – toch nog net iets meer.
- De doortrekking van de A15 geeft nieuwe kansen, mogelijkheden én risico's; de relatieve positie ten opzichte van de regio en van gemeenten gaat veranderen.
- Woningbouwopgaven nemen in urgentie toe (landelijk/regionaal).
- Duiven moet ambtelijk en bestuurlijk op veel podia (steeds meer) presteren om kwaliteiten en ontwikkelingen bij te kunnen houden en mee te kunnen blijven sturen.
- Bestuurlijke ontwikkelingen in de buurgemeenten worden manifester en vragen om een positiebepaling en keuze.

rijnconsult

Toelichting "Kwadraterend" opgavenprofiel

Complexe opgaven

- Grotere projecten (bv. infra)
- Visie-, Plan- en beleidsvorming
- Ontwikkeling organisatie / bedrijfsvoering
- Interdisciplinaire projecten, reconstructies, hervormingen e.d.

- Integrale ruimtelijke ontwikkeling
- Gevolgen lange termijn ontwikkelingen (demografie, economie e.d.)
- Transities (SD, Land. gebied, economie)
- Systeemverand. (Jeugd, Omgevingswet)
- Gevolgen internationale crises
- Lokale "wicked problems"

Enkelvoudige opgaven

- Dienstverlening
- Uitvoerende taken openbare ruimte
- Reguliere uitvoering wet- en regelgeving
- Projecten (bv. beheer en onderhoud)
- Interne bedrijfsvoering
- Etc.

- Projecten/initiatieven anderen (inwoners/ondernemers/organisaties
- Plus: stimuleren, faciliteren, ondersteunen, begeleiden
- Min/?: signaleren, voorkomen, handhaven, afremmen

Vooral zelf aan het stuur

Niet / beperkt zelf aan het stuur

DIRK LOUTER ADVIES & MANAGEMENT

2. Bevindingen opgaven en realisatiekracht langere termijn (2)

- **Bestuurlijke kracht:** Duiven heeft (nog) geen duidelijke lange termijnvisie en is ambivalent in de keuzemogelijkheden daarvoor. Bestuurlijk zijn er veel wisselingen geweest en moet worden gewerkt aan continuïteit. De bestuurscultuur is in een positieve (zelf)ontwikkeling, maar is vooralsnog kwetsbaar. De beperkte schaal van de gemeente, in combinatie met de hybride identiteit en de meervoudige opgaven maken Duiven niet een gemeente om "makkelijk" te besturen.
- **Organisatiekracht:** Om de organisatie 1Stroom te laten winnen aan robuustheid, stabiliteit en toekomstbestendigheid is ontwikkeling/investering van de organisatie nodig; het strategisch vermogen en de aansturing zijn sowieso een aandachtspunt. Het bestuurlijk-ambtelijk construct heeft bestuurlijke zwakheden die binnen het construct niet opgelost kunnen worden, zoals een dubbele bestuurlijke aansturing en nog gebrekkig gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap. Deze aspecten worden vooral ook manifest vanwege (te respecteren) verschillen in opgaven/ambities/bestuursstijlen van gemeenten Duiven en Westervoort.
- **Samenwerkingskracht:** Duiven neemt qua grootte en invloed in de regio een bescheiden positie in: "groot onder kleinen" of "klein in de middenmoot". Beeld van buiten naar binnen over Duiven bij partners: vaak constructief en loyaal. Ook op zichzelf gericht, heeft niet altijd een expliciete agenda en kan niet altijd leveren (m.n. ambtelijk). Vanuit inwoners/ondernemers is het beeld als partners wisselend. Niet duidelijk wordt gevoeld of Duiven nu volgend of sturend wil zijn in de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio.
- **Financiële kracht:** Op de middellange termijn stevige bedreigingen op financieel vlak. Er zal "meer met minder" moeten worden gepresteerd en de financiële gezondheid is nadrukkelijk aandachtspunt voor de toekomst. .

3. Bevindingen onderzoek Kieskompas (hoofdlijnen) (1)

Verantwoording vooraf:

- 780 respondenten hebben meegedaan.
- Representativiteit benaderd door weging naar geslacht, leeftijd, opleiding en stemgedrag TK-verkiezingen.
- Opvattingen over huidig functioneren gemeente (taakuitoefening, vertrouwen), identiteit en zichtbaarheid/nabijheid, belang van verschillende thema's in gemeente (bv. voorzieningen, dienstverlening, financiën).
- Opvattingen over de vier varianten: voorkeuren, relatie met criteria en aandachtspunten.

3. Bevindingen onderzoek Kieskompas (hoofdlijnen) (2)

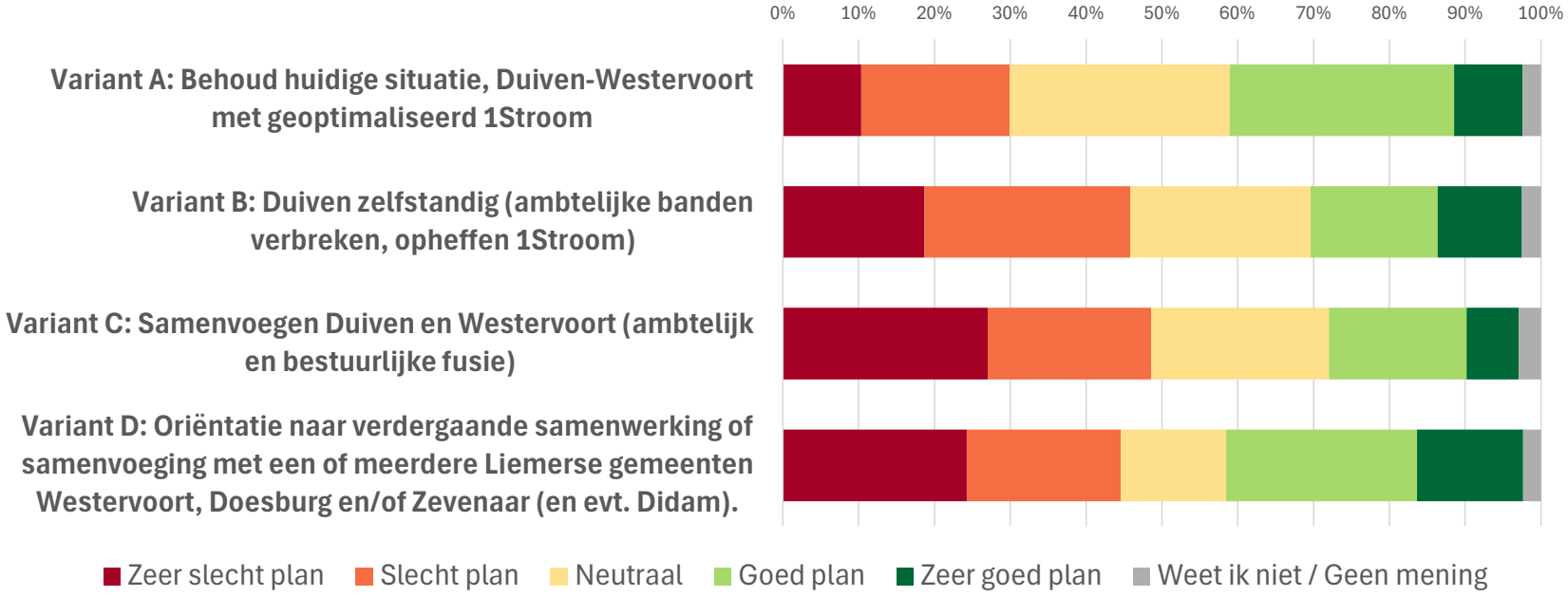
- 91% geeft cijfer 6 of meer voor prettig wonen in Duiven; gemiddeld 7,6.
- Sterkste punten van Duiven: bereikbaarheid, voorzieningen en lokale economie.
- Belangrijkste onderwerpen voor gemeente: goede voorzieningen, voldoende woningen van goede kwaliteit en inspraak.
- 53% meent dat gemeente (zeer) goed in staat haar taken uit te voeren, 20% neutraal, 27% slecht/onvoldoende.
- 37% heeft (veel) vertrouwen in eigen gemeente, 26% neutraal en 37% (heel) weinig. Landelijk is dit resp. 51, 26, 23%.
- 26% meent dat Duiven een duidelijke en herkenbare identiteit heeft, 69% voelt zich (toch) enigszins, grotendeels of volledig Duivenaar.

3. Bevindingen onderzoek Kieskompas (hoofdlijnen) (3)

- 38% meent dat identiteit Duiven grotendeels/volledig moet blijven, 74% meent dat identiteit Duiven enigszins, grotendeels of volledig aansluit bij de andere Liemerse gemeenten (25% bij Arnhem)
- Wat betreft zichtbaarheid/nabijheid vindt ruim 60% dat goede dienstverlening, het gevoel gezien en gehoord te worden en een transparante en meewerkende houding (zeer) belangrijk. Op deze punten scoort de gemeente nu slecht volgens ca. 45% en neutraal volgens ca. 30%. Minder dan 10% vindt persoonlijke benaderbaarheid en aanwezigheid van raadsleden/bestuurders belangrijk.
- Volgens ca. 30% is dienstverlening nu direct en snel geregeld, 32% is het daar niet mee eens en ca. 38% neutraal/geen mening.

3. Bevindingen onderzoek Kieskompas (hoofdlijnen) (4)

Vraag: Hoe kijkt u aan tegen de volgende varianten?



3. Bevindingen onderzoek Kieskompas (hoofdlijnen) (5)

- Voorstanders A *Optimalisatie huidige situatie* (39%) zijn meer tevreden over huidige gemeente, hechten meer aan huidige identiteit en hebben zorgen over met name voorzieningen en leefomgeving bij mogelijke opschaling.
- Voorstanders B *Duiven zelfstandig* (28%) hebben het minste vertrouwen in de gemeente en zijn negatiever over huidig functioneren van de gemeente. Ze voelen zich minder gehoord en hebben vooral zorgen over transparantie en inspraak bij mogelijke opschaling.
- Voorstanders C *Samenvoegen Duiven-Westervoort* (25%) overlappen qua kenmerken vaak met voorstanders D, en zijn iets positiever over huidige gemeente.
- Voorstanders D *Oriëntatie Liemerse gemeenten* (39%) zijn kritisch over aspecten gemeentefinanciën, toekomstplan en woningaanbod in huidige gemeente. Voelen zich minder Duivenaar en hechten minder aan specifiek Duivense identiteit. Als aandachtspunt bij opschaling wordt inspraak benoemd.

4. Bevindingen bestuurlijke ontwikkelingen regio

- Doesburg voert twee onderzoeken uit naar de bestuurlijke toekomst. Zelfstandigheid niet meer aan de orde. Situatie voor vergaande samenwerking/opschaling urgent. Eind 2024 besluit gemeenteraad. Geen voorkeur voor deelname in ambtelijke fusie.
- Westervoort heeft positie bepaald en wil gaan voor één Liemerse gemeente.
- Zevenaar beraadt zich nog: zeker geen voorkeur voor deelname in ambtelijke fusies.
- Montferland staat open voor verbindingsrol Liemers/Achterhoek als zelfstandige gemeente.
- Achterhoek: evaluatie samenwerking aanstaande, uitbreiding/intensivering samenwerking mogelijk bespreekpunt maar nog geen richting/agenda hierin. Ontwikkelingen in gebied Liemers aandachtspunt hierbij.
- Provincie "actief toehoorder" en facilitator van onderzoeken, geen initiatiefnemer (gemeenten aan zet).
- Gezien bovenstaande: In Variant D is gemeentelijke/bestuurlijke fusie (1 Liemerse gemeente) eigenlijk enige reëel denkbare optie binnen deze oriëntatie op dit moment.
- Er is/blijft zeker ruimte voor eigen afweging Duiven, wel is intensivering van het gesprek benodigd in/met de regio (Liemers).

5. Financiële en organisatorische gevolgen varianten (algemeen)

- **Variant A (optimalisatie huidige situatie):** Voor optimalisatie 1Stroom zijn investeringen nodig in organisatie (sturing, strategie en cruciale capaciteit op onderdelen) én in gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap, betere bestuurlijke afstemming en bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Vraagt dus zowel van Duiven als van Westervoort investeringen.
- **Variant B (Duiven zelfstandig):** Investering nodig in opbouw "eigen" ambtelijke organisatie. Deze bevindt zich qua grootte dan in de richting van wat in de lokale overheid een kritische ondergrens blijkt op dit moment. Een ontvlechting van 1Stroom zal enige doorlooptijd (ca. 2 jaar) kosten, de nodige ontvlechtingskosten met zich meebrengen en een onzeker arbeidsperspectief scheppen voor medewerkers. Deze variant heeft vergaande gevolgen voor Westervoort, zowel in bestuurlijk als organisatorische opzicht. Ook kunnen die er voor Duiven zijn in de verdere bestuurlijke verhoudingen in de regio vanwege het "stand-alone" karakter van Duiven in deze variant.
- **Variant C (Samenvoegen Duiven-Westervoort):** Organisatorische integratie hiervoor is al grotendeels uitgevoerd. Beperkte aanpassingen zullen nodig zijn. Bestuurlijke integratie naar één bestuur zal via (herindelings)verkiezingen verlopen. Financiële aspecten mogelijke fusie zie volgende pagina's.
- **Variant D (Liemerse oriëntatie):** Voor de vorming van één nieuwe Liemerse gemeente zal een nieuwe ambtelijke organisatie op de schaal voor (bijna) 100.00 inwoners moeten worden opgebouwd, met integratie van de 3 bestaande organisaties (1Stroom, Zevenaar, Doesburg). Dit is een grote operatie die de nodige doorlooptijd zal kosten en zowel onzekerheid als perspectief voor medewerkers zal kunnen geven. Bestuurlijke integratie naar één bestuur zal via (herindelings)verkiezingen verlopen. Financiële aspecten mogelijke fusie zie volgende pagina's.

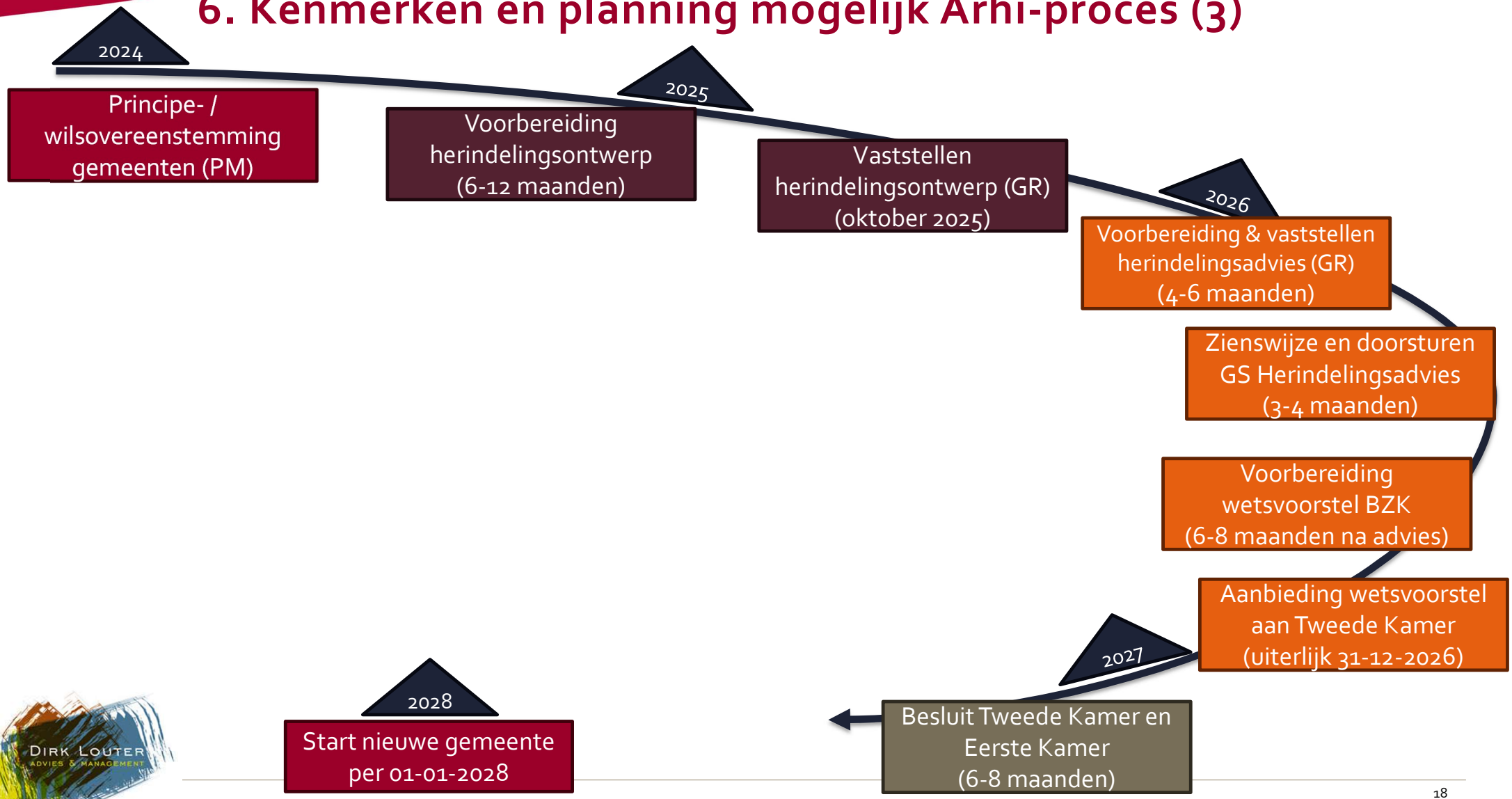
6. Kenmerken en planning mogelijk fusieproces (1)

- Basis is wilsovereenstemming van fuserende gemeenten. Proces hiervoor is vormvrij: planning, uit te voeren onderzoeken, participatie, vorm van vastleggen afspraken etc.. Dit kan allemaal naar eigen inzicht gemeenten.
- Vanaf Herindelingsontwerp moet proces onder Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi) worden vormgegeven. Dan wordt het een geprotocolleerd proces met vaste stappen en termijnen, inhoudelijke richtlijnen o.b.v. Beleidskader Herindeling BZK (o.a. draagvlak), expliciete rollen van Provincie/Minister/Raad van State/Tweede&Eerste Kamer (niet meer in handen van gemeenteraden vanaf enig moment).
- Vrijwillige fusie uitgangspunt. Niet-vrijwillige fusie vanuit Provincie niet realistisch. Splitsing Montferland (dus) ook niet.
- Mogelijkheid voor zgn. "lichte" samenvoeging. Dit globaal globaal dezelfde procedure, met dien verstande dat 1 van de gemeenten niet wordt opgeheven en dat de andere gemeenten daaraan worden toegevoegd. Geen realistische optie in Varianten C. en D.
- Bij fusie binnen een jaar na reguliere GR-verkiezingen (bv. per 1-1-27 of 1-1-2031) worden deze GR-verkiezingen verschoven naar november 2026/2030.
- Indien fusiedatum valt binnen 3 jaar voor reguliere GR-verkiezingen (bv. per 1-1-2028 /2029/2030) wordt zittingsperiode nieuwe gemeenteraad verlengd tot reguliere verkiezingen (2034).
- Draagvlakcriterium Beleidskader Herindeling: gemeenteraad beslist, maar wel politieke afweging in Tweede Kamer over de wijze waarop dit heeft plaatsgevonden (dus ook enigszins onvoorspelbaar).

6. Kenmerken en planning mogelijk fusieproces (2)

Stap/activiteit	Doorlooptijd	Concreet voorbeeld
Principe-wilsovereenstemming gemeenten	PM	PM
Voorbereiding Herindelingsontwerp (gemeenten)	ca. 6 -12 maanden	oktober 2024 – februari 2025
Vaststellen Herindelingsontwerp (gemeenteraden)		September/oktober 2025
Voorbereiden en besluiten Herindelingsadvies (gemeenteraden)	4-6 maanden	November – maart 2026
Zienswijze/doorsturen Gedeputeerde Staten Herindelingsadvies	3-4 maanden	Vanaf maart 2026
Voorbereiding wetsvoorstel (Minister Binnenlandse Zaken)	6-8 maanden na Herindelingsadvies	Start uiterlijk juli 2026
Aanbieding wetsvoorstel aan Tweede Kamer door Minister BZK	Uiterlijk 31/12 tweede jaar voorafgaand aan fusiedatum	December 2026
Besluitvorming Tweede en Eerste Kamer	6-8 maanden	Gereed juli 2027
Start nieuwe gemeente		1 januari 2028

6. Kenmerken en planning mogelijk Arhi-proces (3)



6. Financiële gevolgen mogelijke fusie (1e beeldvorming) (4)

- Daar zijn op dit moment geen betrouwbare uitspraken over te doen. Er zijn te veel variabelen onbekend en onzeker, mede omdat in enkele jaren nog veel kan veranderen in de financiële situatie van de huidige gemeenten (o.a. woonlasten, reserves, gemeentefondsuitkering etc.). Op dit moment alleen 1e beeldvorming en illustraties mogelijk aan de hand van informatie die nu beschikbaar is ("kennis van nu").
- In de aanloop naar een fusie kunnen fuserende gemeenten de Provincie vragen om een **zgn. herindelingsscan** uit te voeren. Daarin wordt dan een op dat moment actueel en onafhankelijk beeld van de situatie in de betrokken gemeenten (incl. lastenvergelijking) geschetst, wordt een beoordeling van de financiële situatie van de nieuw te vormen gemeente (prognose) gegeven en wordt een overzicht van de belangrijkste risico's in de huidige gemeenten gegeven.
- Gemeenten kunnen daarnaast kiezen om zelf een **(verdiepend) onderzoek** te doen naar eigen en elkaars financiën, vergelijkbaar met boekenonderzoek/due-diligence in private sector. Daarbij kan dan nader inzicht ontstaan bv. in de grondexploitaties, onderhouds- en beheersituaties en in langlopende verplichtingen van gemeenten.

6. Financiële gevolgen mogelijke fusie (1e beeldvorming) (5)

- **Gemeentefondsuitkering:** Wordt voor nieuwe gemeente opnieuw berekend aan de hand van kenmerken nieuwe gemeente. Plussen (bv. minder bestuurskosten) en minnen (bv. verlies aantal keer vaste voet). Uitkomst op dit moment nog niet te bepalen/berekenen. Op voorhand geen heel grote effecten (plus/min) te verwachten.
- **Inkomsten uit belastingen/leges e.d.:** totaal inkomsten in principe onveranderd, wel mogelijke harmonisatie-effecten na fusiedatumbij huidige verschillen tussen gemeenten (lastendruk wordt dan gemiddeld over gehele gemeente).
- **Incidentele inkomsten Gemeentefonds** (tijdelijke maatstaf herindeling): Volgens vaste formule ca. 12 mio euro x jaarlijks vast stellen factor Variant D. Variant B ca. 4 mio euro x factor. Worden deels (25%) gegeven aan "oude" gemeenten en deels aan nieuwe gemeente ter dekking incidentele fusiekosten (systemen, huisvesting, proces, personele kosten e.d.).
- **Efficiency-/besparingen:** Zijn zeker mogelijk, maar worden in de praktijk veelal gebruikt voor oplossen kwetsbaarheden, versterking robuustheid/kwaliteit en voor ondersteuning sterkere positie in regio van nieuwe gemeente. Goede sturing op kosten kan wel iets opleveren, maar verwachting niet te hoog leggen. Fusie maakt gemeenten wel financieel slagvaardig/robuuster, maar in de regel niet "rijker".

7. Conclusies SWOT-analyse Duiven (1)

De gemeenteraad heeft gevraagd om een Sterkte Zwakte-analyse uit te voeren. De uitdrukking “SWOT” is een samentrekking van de beginletters van de Engelse woorden **S**trength, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreaths; in het Nederland vertaald Sterkten, Zwakten, Kansen en Bedreigingen. De door ons uitgevoerde analyse van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen geeft een beeld van de uitgangssituatie van de gemeente Duiven op dit moment.

Uit het onderzoek blijken de volgende **sterkten** van Duiven op dit moment:

- Duiven is een gemeente waar veel inwoners (zeer) prettig wonen en vertoeven. Het is gemeente met goede voorzieningen, uitstekende bereikbaarheid, aantrekkelijke woon- en leefmilieus en een sterke economische sector met regionale en zelfs landelijke uitstraling.
- De gemeente wordt gezien als een solide en loyale partner in regionale verbanden. Wel met uiteraard eigen belangen, maar vaak gericht op samenwerking.
- De persoonelijk aanwezigheid en benaderbaarheid van raadsleden en bestuurders wordt niet heel belangrijk gevonden, maar wel gewaardeerd door inwoners.
- Duiven heeft meerdere ervaren identiteiten in dorpen, kernen, wijken en verschillende verbanden. Met en in deze wat hybride en meervoudige identiteit voelen veel inwoners zich vaak thuis/verwant.
- De ambtelijke organisatie vervult haar taken naar behoren, blijkend uit de laatste evaluatie van 1Stroom. Het bestuur heeft qua samenwerking en cultuur een moeilijke periode gehad maar is in een gezamenlijke en positieve ontwikkeling daarmee gekomen.

Daarnaast heeft Duiven te maken met de volgende **zwakten**:

- Er is geen goed en helder beeld van de ontwikkelingen en ambitie van de gemeente op de langere termijn en de manier om die te bereiken. Er leeft enerzijds een ontwikkelambitie op het gebied van wonen en economie, anderzijds een ambitie om het bestaande juist te koesteren en niet/weinig uit te breiden. De keuze (of de synthese) daartussen wordt niet echt gemaakt op dit moment.
- Mede hierdoor kan de gemeente niet goed regie voeren op de belangrijkste ontwikkelingen voor gebied en gemeenschap. Hierbij spelen ook de beperkte strategische capaciteit in organisatie en bestuur een rol en het feit dat Duiven wel aan veel tafels zit, maar geen sterke positie heeft ten opzichte van andere (grotere) gemeenten en partijen.
- Inwoners ervaren op dit moment betrekkelijk weinig verbinding, transparantie en benaderbaarheid bij de gemeente. Het vertrouwen in de lokale overheid is behoorlijk lager dan in andere gemeenten in Nederland. De dagelijkse dienstverlening wordt slechts door een minderheid positief beoordeeld.
- Het organisatieconstruct (ambtelijke fusieorganisatie) kost extra tijd, geld en energie om effectief op te kunnen treden ten opzichte van een vergelijkbare organisatie die voor 1 gemeente/eigenaar werkt. Dit construct kent een aantal inherente complicaties en tekortkomingen die zich ook in 1Stroom manifesteren, zoals een onbalans tussen het bestuurlijk opdrachtgeverschap en het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap.
- De financiële situatie van Duiven is (minimaal) zorgelijk op basis van de exploitatie voor de komende jaren.

Uit het onderzoek leiden wij de volgende **kansen** af voor Duiven:

- Duiven heeft volop ontwikkelkansen op het gebied van wonen en economie in een behoorlijk dynamische regio, nog versterkt door de te verwachten doortrekking van de A15 als extra ontsluiting van het gebied.
- Vanwege de positieve samenwerkingsattitude en – ervaringen is er een goede basis om in samenwerking met anderen (meer) zaken voor elkaar te krijgen voor de eigen inwoners op verschillende terreinen.
- Als Duiven in staat is om strategischer te sturen (o.a. door lange termijn keuzes te maken en strategisch vermogen te versterken) kan er meer regie gepakt worden in ontwikkelingen die voor gebied en gemeenschap van belang zijn.
- Er ligt een uitdaging en ook een kans voor de gemeente om op een nieuwe manier verbinding en vertrouwen in de relatie met inwoners te bouwen. Dat zit in ieder geval niet in het zo veel mogelijk persoonlijk benaderen en aanwezig zijn van raadsleden en bestuurders. Hoe dit wel het beste kan zal nog wel deels ontdekt en ingevuld moeten worden.

7. Conclusies SWOT-analyse Duiven nu (2)

- De (meervoudige en hybride) identiteit van Duiven en de gemeenschappen van Duiven kunnen goed aansluiten met die in een bredere Liemerse setting bij verdergaande samenwerking in dat gebied.
- Gegeven de bestuurlijke bewegingen in de regio (met name Westervoort en Doesburg) biedt dat ook kansen voor Duiven om – naar eigen inzicht – mogelijk met andere gemeenten tot nieuwe afspraken en arrangementen te komen, passend bij doelstellingen en ambities van de gemeente en gemeenschap.

Daarnaast leiden we de volgende **bedreigingen** voor Duiven af uit het onderzoek:

- Als Duiven geen goed antwoord weet te vinden op de behoorlijk dynamische ontwikkelingen in het gebied kunnen deze de gemeente “boven het hoofd groeien”. Als niet de goede keuzes gemaakt voor de toekomst leidt dit tot kwaliteitsverlies voor de inwoners.
- Duiven is nu een “complete” gemeente. Door verkeerde keuzes kan Duiven in een meer eenzijdige of eendimensionale ontwikkeling komen (bv. een economische ontwikkeling waar inwoners meer last dan plezier van hebben of natuur/landschap worden aangetast).
- Als het vertrouwen en verbinding vanuit de inwoners (verder) daalt wordt de legitimiteit en autoriteit van de gemeente om moeilijke keuzes te maken en gezamenlijke oplossingen te vinden aangetast en beperkt.
- Als organisatie en bestuur zich niet verder ontwikkelen (kwaliteit/responsitiviteit/ innovatie) kan er steeds minder voldaan worden aan verwachtingen inwoners, maatschappelijke en bestuurlijke partners. De aantrekkelijkheid als werkgever komt dan ook (verder) onder druk.
- Financiële problemen kunnen leiden tot verschraling voorzieningen en vermindering van leefkwaliteit voor inwoners.
- Als Duiven niet of verkeerd inspeelt op de bestuurlijke ontwikkelingen dan bestaat het risico dat andere partijen en/of ontwikkelingen de bestuurlijke toekomst van de gemeente bepalen.



7. Conclusies SWOT-analyse Duiven nu (3)

In onderstaande matrix zijn de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen die wij uit het onderzoek afleiden samengevat:

Sterkten:	Kansen:
• Complete gemeente, goede voorzieningen, sterke economie, aantrekkelijk wonen, bereikbaarheid. • Zet positief in op samenwerking op veel terreinen. • Persoonlijke zichtbaarheid/nabijheid raadsleden en bestuurders positief gewaardeerd. • Weinig expliciete identiteit Duiven, wel voelen veel mensen zich thuis/verwant hiermee. • Organisatie vervult taken (ruim) voldoende, bestuur in positieve ontwikkeling na lastige tijd.	• Ruimtelijke en economische ontwikkelpotentie, versterkt door doortrekking A15. • Positieve samenwerkingsattitude/reputatie. • Regie pakken op ontwikkelingen en voordelen voor inwoners door keuzes/strategisch sturen. • Beter organiseren en meer focus op zichtbaarheid / nabijheid richting inwoners (niet persoonlijke invulling bestuurders). • Identiteit goed in te passen/aan te sluiten bij bredere gebiedsidentiteit (Liemers). • Beweging in regio geeft Duiven eigen regie/opties bestuurlijke toekomst bij heldere koers.
Zwakten:	**Bedreigingen:**
• Geen lange termijnvisie/ambitie (hybride), beperkte regie op ontwikkelingen gebied en gemeenschap. • Burgers ervaren (te) weinig verbinding, transparantie en benaderbaarheid. • Dienstverlening wordt matig beoordeeld. • Organisatieconstruct kost extra tijd, geld en energie. Inherente tekortkomingen in ambtelijke en bestuurlijke aansturing binnen construct niet op te lossen. • Financiële meerjarenproblematiek (nog) niet onder controle.	• Geen goed antwoord op opgaven / ontwikkelingen: het overkomt Duiven. • Verkeerde/eenzijdige ontwikkeling economie, woonmilieus; erosie gemeenschapsleven. • Vertrouwen in gemeente daalt verder door te weinig zinvolle verbinding. • Organisatie en bestuur blijven stilstaan en gaan (dus) verder achter lopen bij opgaven en belangen inwoners. Minder aantrekkelijke werkgever. • Financieel moeras: verschraling voorzieningen en kwaliteit van leven inwoners. • Anderen bepalen bestuurlijke toekomst.

7. Conclusies SWOT-analyse Duiven nu (4)

Mogelijke winstpunten voor Duiven bij keuzes bestuurlijke toekomst vanuit SWOT

Op basis van de uitgevoerde SWOT-analyse menen wij dat bij de keuze voor de bestuurlijke toekomst Duiven op een aantal punten iets te winnen heeft. Deze mogelijke winstpunten zullen we betrekken bij de beschrijving van de varianten.

Door goede en heldere keuzes te maken ten aanzien van de bestuurlijke toekomst kan Duiven mogelijk winnen aan:

A. *Versterking van de regie op opgaven en ontwikkelingen* op zowel lokale als regionale schaal door duidelijke keuzes en door versterking van de bestuurlijke en organisatorische sturing en van het strategisch vermogen van bestuur en organisatie.

B. *Versterking/verbetering van de verbinding en vertrouwen met inwoners* door betere inrichting van de relaties met de inwoners. Uit het onderzoek blijkt dat voor de inwoners daarvoor vooral belangrijk is dat zij zich “gezien en gehoord” voelen, de gemeente transparant en open is in haar afwegingen en goed/beter omgaat met initiatieven en ideeën vanuit de bevolking.

C. *Tevredenheid over c.q. kwaliteit dienstverlening vergroten*. Ongeveer 27% van de inwoners vindt dat in Duiven dienstverlening direct en snel geregeld is. Ca. 32% is het daar (helemaal) niet mee eens en de rest is neutraal. Daarin is dus nog veel te winnen.

D. *Benutten van de goede relaties*, van de gezamenlijke belangen en de bestaande “fit” in karakters van gemeenten en gemeenschappen in het gebied de Liemers (en omgeving) voor het samen optrekken op opgaven voor de inwoners te realiseren, in welke vorm dan ook.

E. *Koesteren en versterken bestaande deelidentiteiten* in dorpen, gemeenschappen en verschillende netwerken en subculturen in de gemeente. Niet door er een eenheidsworst van te maken, maar juist door ruimte te houden en te laten voor verschillen (bv. tussen dorpen en meer suburbane kernen/wijken).

F. *Versteviging financiële basis en solliditeit voor de langere termijn* door grip te krijgen op de balans tussen inkomsten en uitgaven en een evenwicht te vinden tussen noodzakelijke versobering en behoud van de kwaliteiten in gebied en gemeenschap.

G. *Grip op eigen bestuurlijke ontwikkeling* door een heldere koers hierin te voeren, oog te hebben voor de onderlinge afhankelijkheden in het gebied en het belang van goede relaties met de andere gemeenten. En van de aanwezigheid daarvoor ook gebruik te maken de komende tijd.

Niet alle mogelijke winstpunten kunnen op voorhand direct gebonden worden aan een of meer van de varianten. De varianten gaan over schaal en structuur en enkele punten zijn niet of nauwelijks gerelateerd aan schaal of structuur. Dit geldt met name voor mogelijke winstpunt B. (versterking verbinding en vertrouwen met inwoners), die veel meer een kwestie is van mindset/houding van organisatie en bestuur betreft en de doorwerking daarvan in houding en gedrag en in processen en systemen. Wat betreft C. (tevredenheid over kwaliteit dienstverlening) gaat het vooral om het inrichten/versterken van een professionele en moderne, klantgerichte organisatie van de dienstverlening in welke schaal of structuur dan ook. Ook D. (Inzet op goede relaties in het gebied) is in ieder van de varianten van groot belang.

Niet alle mogelijke winstpunten zullen dus bepalend hoeven zijn voor de keuze van een van de varianten. Bij de keuze en de uitwerking/implementatie van die keuze zijn het echter wel allen belangrijke aandachtspunten voor het succes van de gekozen variant, in de ogen van inwoners. Daarmee biedt de keuze voor een van de varianten dus altijd een kans om hiermee aan de slag te gaan en winst te pakken, eventueel samen met de andere betrokken gemeenten. Deze hebben immers waarschijnlijk te maken met vergelijkbare uitdagingen.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (1)

Hieronder zullen wij per variant aangeven hoe deze zich verhoudt tot de verschillende gekozen criteria en de resultaten van de SWOT. Eerst telkens een beschrijving van de variant en daarna een beschrijving van de effecten er van op de criteria. Tenslotte per variant een samenvattend overzicht.

Op 28 mei jl. heeft de gemeenteraad van Duiven een besluit genomen over de in de 2e fase van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomstscenario's te kiezen varianten (shortlist) en over de hanteren criteria. Wat betreft de varianten is gekozen voor:

A. Duiven-Westervoort met geoptimaliseerd 1Stroom
B. Duiven bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig
C. Duiven en Westervoort bestuurlijke fusie
D. Liemerse oriëntatie (open variant) en samenwerkingsverbanden met de Achterhoek

De criteria waaraan deze varianten worden getoetst zijn:

1. De opgaven en het opgavenprofiel van Duiven voor de lange termijn en daartegen dan afgezet de realisatiekracht in de verschillende varianten
2. De (mogelijke) effecten op zichtbaarheid/nabijheid van de gemeente vanuit het oogpunt van inwoners, ondernemers en overige lokale stakeholders van de varianten.
3. De (mogelijke) gevolgen voor de identiteit van Duiven van de verschillende varianten
4. De bestuurlijke haalbaarheid en mogelijke gevolgen van de varianten
5. De globale organisatorische en financiële gevolgen van de verschillende varianten. De gemeenteraad heeft hierbij aangegeven specifiek ook de procesmatige (o.a. planning) en mogelijke financiële implicaties van een eventuele fusie aan te geven.

8.1. Variant A. Duiven-Westervoort met geoptimaliseerd 1Stroom

Kenmerken variant A en optimaliseringsmogelijkheden

Deze variant komt sterk overeen met de huidige situatie. Voor de mogelijkheden tot optimalisatie van deze variant baseren we ons op het door de organisatie zelf opgeleverde Evaluatierapport (Voortgangsrapport juli 2024), het onderzoek van Wagenaar & Hoes naar de bestuurscultuur (mei 2024) en op eigen informatie uit waarnemingen en gesprekken en uit referenties met andere ambtelijke fusieconstructen waarmee we ervaring hebben.

Het Voortgangsrapport geeft op de volgende punten optimalisatiemogelijkheden aan:

- Aantrekkelijk werkgeverschap; arbeidsmarktcommunicatie;
- Organisatieontwikkeling: invulling directiefuncties, taken, rollen en bevoegdheden en doorontwikkeling van de organisatie
- Samenwerking tussen ambtenaren en bestuur;
- Balans tussen beleid, organisatie en middelen en evenwicht tussen beleidsharmonisatie en couleur locale.

Vanuit de rapportage van Wagenaar&Hoes wordt (daarnaast) gewezen op het belang van versterking van de kwaliteit van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel en wordt tevens aangegeven dat het bestuurlijk eigenaarschap versterkt moet worden. Vanuit onze eigen ervaring met ambtelijke fusieconstructen zien wij ook het belang van met name dit laatste en dan met name de inrichting en vormgeving van het *gezamenlijk* bestuurlijk eigenaarschap. Veelal stellen individuele gemeentebesturen zich vooral op als "klant" en opdrachtgever van de organisatie; hierdoor ontstaat afstand tussen organisatie en besturen en tussen besturen onderling. Deze afstand geeft vaak aanleiding tot chronische ontevredenheid onderling. Er kan nooit aan onderlinge verwachtingen worden voldaan en de oorzaak daarvan wordt dan structureel bij "de andere partij" gelegd. Het versterken van gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap in 1Stroom is niet onmogelijk, maar vraagt wel veel en voortdurende investering in het respecteren, overbruggen en synchroniseren van de aanwezige bestuurlijke verschillen in ambitie, opgaven, wensenpakket, stijl van aansturing en bestuurscultuur tussen Duiven en Westervoort.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (2)

Daarmee raken we een structureel vraagstuk in de optimalisatiemogelijkheden van 1Stroom. Er is natuurlijk zowel ambtelijk als bestuurlijk wel iets mogelijk, maar er blijven een aantal inherente (dus aan het construct zelf verbonden) nadelen die niet oplosbaar en/of voortdurend veel en vaak veel inspanning (tijd, geld, energie, aandacht etc.) zullen blijven vragen, zeker omdat Duiven en Westervoort qua opgaven, ambitie, bestuurscultuur en stijl van werken behoorlijk van elkaar verschillen. Dan gaat het zowel om ambtelijke inspanning in het effectief en efficiënt werken met een dubbele bestuurlijke aansturing als om bestuurlijke inspanning in het voortdurend blijven vormgeven van een constructief en effectief gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en gezamenlijke bestuurlijke aansturing van de organisatie. Die verschillen tussen de gemeenten mogen er natuurlijk zijn, maar zijn dus ook structureel een belemmering om dit construct optimaal te laten werken.

Toetsing variant A aan de vijf criteria en aan opvattingen inwoners

Voor het vermogen tot realiseren van opgaven op de langere termijn (criterium 1) biedt deze variant beperkte verbeteringsmogelijkheden ten opzichte van de huidige situatie.

Binnen de organisatie kan gekozen worden om de strategische capaciteit en het strategisch vermogen te versterken, maar de (financiële) marges daarvoor zijn smal en het zal ten koste gaan van meer operationele capaciteit. Ook kunnen de besturen inzetten op versterking van het gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en versterking van het bestuurlijk-ambtelijk samenspel. Belangrijk daarvoor is dat beide besturen daar gericht en optimaal op willen inzetten en daar ook middelen, tijd (ook die van henzelf) en aandacht in willen investeren. Ook als dit gebeurt zal het effect relatief beperkt zijn. De kenmerken van het construct (organisatie en bestuur) zullen niet veranderen en die bevatten – zoals hierboven beschreven – een aantal inherente zwakheden die niet binnen het construct kunnen worden opgelost. En de gemeenten zullen blijven verschillen in ambities/opgaven en stijl van besturen.

Het pakken van inhoudelijke kansen voor gebied en gemeenschap en het tegengaan van bedreigingen zal vanuit de bestaande (beperkte) kaders en mogelijkheden verder moeten worden vormgegeven. Optimalisaties daarin zullen altijd beperkt van omvang blijven, zeker in een tijd van financiële en personele tekorten.

Deze variant zal – ook met optimalisatie – de positie van de gemeente Duiven in de regio niet veranderen. Er zal niet meer power/kracht of “macht” kunnen worden georganiseerd om de opgaven te benaderen en daar meer regie op te voeren. Bestaande samenwerkingsverbanden en posities zullen grotendeels in stand blijven.

Op het aspect zichtbaarheid/nabijheid (w.o. dienstverlening) voor inwoners (criterium 2) laten het Kieskompasonderzoek en de SWOT-analyse zien dat de gemeente Duiven hierop nog behoorlijk kan (en misschien wel moet) winnen. Hiervoor zal een vrij ingrijpende reflectie en mogelijke vernieuwing/verandering van het functioneren van organisatie en bestuur nodig zijn om winst te behalen. Deze variant A. biedt daarvoor in principe geen slechtere of betere kansen dan andere varianten. Nadeel van deze variant kan wel zijn dat de bestaande hoofdkaders van werken en besturen in principe niet ter discussie gesteld of veranderd, dus dit proces van vernieuwing en verandering zal vooral “vanuit het bestaande” moeten worden opgebouwd. En in voortdurende samenspraak met Westervoort omdat het door zal moeten werken in processen, systemen en gedrag op alle niveaus van organisatie en bestuur.

Op het aspect identiteit (criterium 3) heeft deze variant nauwelijks invloed. Niet alleen blijven bestaande identiteiten in stand, maar vanuit het perspectief van inwoners is identiteit beperkt een zaak van schaal of structuur van de gemeente. Ze ervaren in hun leefwereld sowieso vooral hun eigen (meerschalige) identiteit die veelal gemeentegrensoverschrijdend is.

Op het aspect bestuurlijke realiteit (criterium 4) geldt dat voor de keuze voor deze variant overeenstemming nodig is met partner Westervoort, ook voor de benodigde investeringen in optimalisaties en veranderingen die vanuit Duivens perspectief nodig of gewenst zijn. Op dit moment heeft Westervoort aangegeven te willen gaan voor één Liemerse gemeente en niet voor intensivering/optimalisatie van de samenwerking in 1Stroom. Dus op dit moment is deze variant niet zeer realistisch.

Op het aspect organisatorische en financiële gevolgen (criterium 5) is vooral relevant dat optimalisatie van 1Stroom investering in tijd, geld en aandacht (organisatie en bestuur) zal vragen binnen de bestaande globale organisatorische kaders. Dit zal deels incidenteel zijn en deels structureel (bv. strategische capaciteit, medewerkers binden en boeien). De omvang van deze investering is op dit moment niet exact aan te geven, maar het zal wel binnen krappe financiële kaders moeten worden opgevangen.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (3)

Wat betreft de opvattingen van inwoners over deze variant is uit de rapportage van Kieskompas in hoofdlijnen af te leiden dat 39% van de inwoners uit Duiven variant A een (zeer) goed plan vindt, 30% een (zeer) slecht plan en 29% neutraal. Deze variant wordt als een goede optie beschouwd om thema's als de inspraak van inwoners en de beschikbaarheid van woningen, te ondersteunen. De respondenten die deze variant als een goed plan beschouwen, zijn het meest tevreden met de huidige gang van zaken in de gemeente. Deze inwoners geven de gemeente Duiven de hoogste rapportcijfers op belangrijke thema's zoals *voorzieningen*, *inspraak van de inwoners* en de *lokale economie*. Wat betreft hun identiteit voelen zij zich verbonden met Duiven en hechten zij in verhouding tot andere Duivenaren veel waarde aan het behoud hiervan; zes op de tien Duivenaren die deze variant een goed plan vindt wil dat de identiteit van Duiven blijft zoals die nu is. Ze zien minder aansluiting bij andere Liemerse gemeenten op het gebied van identiteit en maken zich relatief veel zorgen dat een intensievere samenwerking met deze gemeenten nadelig zal uitpakken voor verschillende thema's, zoals de voorzieningen en de leefomgeving.

Hiernaast wordt in schema bovenstaande analyse van Variant A samengevat.

Samenvattend overzicht Variant A

Variant A: Huidige situatie met optimalisatie 1 Stroom	
Opgaven realiseren	• Oplossend en strategisch vermogen beperkt te versterken (organisatorisch) • Inherente zwakheden construct blijven bestaan • Inhoudelijke Kansen pakken SWOT en aanpassen Zwakten SWOT (regie en keuzes) met bestaande middelen en kaders (dus relatief beperkte mogelijkheden) • Positie/power in regio hetzelfde
Zichtbaarheid/ nabijheid	Variant verandert op zich niets aan bestaande relaties en band met inwoners. Uitdaging hierin niet schaalgerelateerd. Versterking hiervan (kans) vraagt redelijk ingrijpende reflectie en interventies op huidig functioneren. Bestaande kaders uitgangspunten en samen optrekken met Westervoort blijven daarvoor randvoorwaarden.
Identiteit	Huidige (meervoudige) identiteit Duiven verandert niet in deze variant.
Bestuurlijke realiteit	Westervoort heeft hiervoor geen voorkeur op dit moment. Noodzakelijke investering in optimalisatie daardoor minder waarschijnlijk.
Financiën/ Organisatie	Investering nodig in organisatie (o.a. aansturing, versterking strategische functie, aantrekkelijk werkgeverschap) èn in bestuurlijk eigenaarschap/samenwerking.
Opvatting inwoners (Kieskompas)	39% (zeer) goed plan, 29% neutraal, 30 % (zeer) slecht plan.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (4)

8.2 Variant B. Ambtelijk en bestuurlijk zelfstandig Duiven

Deze variant ontstaat door ontvlechting van de huidige organisatie 1Stroom en gelijktijdige opbouw van een “eigen” ambtelijke organisatie van Duiven onder enkelvoudige bestuurlijke aansturing.

Zulke operaties hebben in de afgelopen jaren op enkele plekken in Nederland plaatsgevonden (bv Hardenberg/Ommen, IJsselstein/Montfoort, NoardEast-Fryslan/Datumadiel). Ze zijn dus formeel mogelijk, ze zijn ook “technisch” mogelijk, maar er komt wel heel wat bij kijken.

In de eerste plaats voor medewerkers en organisatie(s) en ook voor de betrokken besturen. Onzekerheid en verlies van posities en loopbaanmogelijkheden kunnen het verloop onder medewerkers vergroten en de aantrekkelijkheid van de gemeente als werkgever beperken. Het vraagt behoorlijke (incidentele) investeringen en leidt vanuit Duivens perspectief tot een kleinere organisatie die daardoor uiteraard ook minder specifieke kwaliteiten, meer kwetsbaarheid en meer eenmensposten heeft (dat waren tenslotte ook de organisatorische redenen om te kiezen voor ambtelijke fusie). De enkelvoudige bestuurlijke aansturing leidt tot een gerichter en eenduidiger ambtelijk-bestuurlijk samenspel dan nu en er hoeft geen energie meer gestoken te worden in gezamenlijk bestuurlijk eigenaarschap en gezamenlijke aansturing. Het wordt dus simpeler, maar ook kwetsbaarder en met minder organisatiekracht. Voor een gemeente van ca. 25.000 inwoners komt de organisatie daarmee wel richting een kritische ondergrens, zeker in relatie tot het opgavenprofiel en de dynamiek in het gebied.

Toetsing variant B aan de vijf criteria en aan opvattingen inwoners

Het vermogen tot realiseren van opgaven op de langere termijn (criterium 1) wordt verminderd in deze variant ten opzichte van de huidige situatie. De organisatorische kwetsbaarheid wordt vergroot en de organisatiekracht verminderd, ook zal in een overgangsfase de onrust en onzekerheid onder medewerkers bestaan. Het bestuur kan zich in de aansturing van de organisatie wel meer richten/focussen op de Duivense belangen en ontwikkelingen en het bestuurlijk-ambtelijk samenspel wordt minder complex dan nu. Tegelijk zal capaciteit en kwaliteit van het bestuur niet versterken.

Duiven zal nog meer dan nu afhankelijk worden van samenwerking met andere (grotere) gemeenten en partijen bij het realiseren van opgaven en dus de mogelijkheid tot eigen regie op ontwikkelingen voor gebied en gemeenschap verminderd zien worden.

Op het aspect zichtbaarheid/nabijheid (w.o. dienstverlening) voor inwoners (criterium 2) laat het Kieskompas onderzoek en de SWOT-analyse zien dat de gemeente Duiven hierop nog behoorlijk kan (en misschien wel moet) winnen. Hiervoor zal een vrij ingrijpende reflectie en mogelijke vernieuwing/verandering van het functioneren van organisatie en bestuur nodig zijn om winst te behalen. Deze variant B. biedt daarvoor in principe geen slechtere of betere kansen dan andere varianten. Mogelijk voordeel van deze variant is dat de bestaande hoofdkaders van werken en besturen toch ter discussie worden gesteld of veranderd, dus dit proces van vernieuwing en verandering zal hier mogelijk bij kunnen aansluiten. Blijft wel dat een kleinere, kwetsbaarder organisatie ook minder voor inwoners kan betekenen op dit punt.

Op het aspect identiteit (criterium 3) heeft deze variant nauwelijks invloed. Niet alleen blijven bestaande identiteiten in stand, maar vanuit het perspectief van inwoners is identiteit beperkt een zaak van schaal of structuur van de gemeente. Ze ervaren in hun leefwereld sowieso vooral hun eigen (meerschalige) identiteit die veelal gemeentegrensoverschrijdend is.

Op het aspect bestuurlijke realiteit (criterium 4) geldt dat voor de keuze voor deze variant overeenstemming nodig is met partner Westervoort. Indien de samenwerking niet in onderling overleg kan worden gerealiseerd, zal een breuk met Westervoort moeten worden geforceerd om deze variant te realiseren. De gevolgen hiervan zijn ongewis, maar voor de langere termijn waarschijnlijk niet positief (“wie breekt, betaalt”). De bestuurlijke verhoudingen zullen voor langere tijd negatief zijn belast en Duiven zal mogelijk – ook in de ogen van andere gemeenten – meer een stand alone positie krijgen en minder kunnen profiteren van goede regionale en bestuurlijke verhoudingen. Op dit moment heeft Westervoort aangegeven te willen gaan voor één Liemerse gemeente. Bestuurlijke zelfstandigheid van Duiven maakt deze optie onmogelijk en betekent voor Westervoort ook een (ongewenste) zelfstandigheid of een (ongewenste) fusie met Arnhem als terugvaloptie. Dus van die zijde kan weinig medewerking verwacht worden aan deze variant, naar mag worden aangenomen.

Wat betreft organisatorische en financiële gevolgen (criterium 5) betekent ontvlechting van 1Stroom en opbouw van een nieuwe organisatie een behoorlijke investering (op basis van ervaringen elders in de orde van grootte van zeker enkele miljoenen euro’s). Het ontwikkelen van een nieuwe organisatie voor een kleinere gemeente zal ongewisse effecten heeft op motivatie en betrokkenheid van medewerkers en brengt dus risico’s met zich voor een lastige en weinig productieve overgangsperiode in de organisatie(s). De nieuw te vormen organisatie zal beduidend kwetsbaarder en minder robuust (kwaliteit en kwaliteit) zal zijn dan nu en dus – gezien de omvang- een mogelijk beperkt toekomstperspectief hebben.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (5)

Wat betreft de opvattingen van inwoners over deze variant is uit de rapportage van Kieskompas in hoofdlijnen af te leiden dat 28%% van de inwoners uit Duiven variant B een (zeer) goed plan vindt, 45% een (zeer) slecht plan en 25% neutraal. De resultaten laten zien dat de Duivenaren die voor deze variant kiezen zich duidelijk onderscheiden van degenen die de andere varianten steunen. De Duivenaren die variant B als een (zeer) goed plan beschouwen, zijn verhoudingsgewijs het meest kritisch over het gemeentebeleid en hebben het minste vertrouwen in het huidige gemeentebestuur. Ze geven de laagste rapportcijfers en vinden dat de gemeente haar taken minder goed uitvoert. Hoewel deze groep zich relatief vaak als Duivenaar identificeert, zijn ze, in tegenstelling tot de aanhangers van variant A, minder tevreden over de huidige identiteit en willen eerder verandering. Daarnaast speelt inspraak en transparantie een belangrijke rol voor deze groep, omdat zij het gevoel hebben dat ze het minst worden gehoord. Deze groep maakt zich ook zorgen dat hun inspraak verder zal afnemen als de gemeente Duiven bijvoorbeeld voor variant C of D zou kiezen.

Hiernaast wordt in schema bovenstaande analyse van Variant B samengevat.

Samenvattend overzicht Variant B

Variant B: Bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig Duiven	
Opgaven realiseren	• Oplossend en strategisch vermogen zal afnemen. Organisatie wordt kleiner en kwetsbaarder. Minder regie op ontwikkelingen gebied en gemeenschap. • Inhoudelijke Kansen pakken SWOT en aanpassen Zwakten SWOT (regie en keuzes) met minder middelen, wel vanuit eenduidig bestuurlijke aansturing. • Positie/power in regio zal afnemen en afhankelijkheid anderen neemt toe.
Zichtbaarheid/ nabijheid	Variant verandert op zich niet aan bestaande relaties en band met inwoners. Uitdaging hierin niet schaalgerelateerd. Versterking hiervan vraagt redelijk ingrijpende reflectie en interventies op huidig functioneren. Bij aanpassing kaders besturen en werken kan dit worden meegenomen (kans), tegelijk heeft organisatie minder mogelijkheden om dit ook echt concreet invulling te geven.
Identiteit	Huidige (meervoudige) identiteit Duiven verandert niet in deze variant.
Bestuurlijke realiteit	Westervoort komt hiermee (ook) alleen te staan; gevolgen hiervan onduidelijk. Kan onvoorspelbare invloed hebben op bestuurlijke relaties en posities in gebied (Liemers/Arnhem en mogelijk verder). Duiven mogelijk meer “stand alone”.
Financiën/ Organisatie	Ontvlechting 1 Stroom en opbouw “eigen” organisatie nodig. Vraagt behoorlijk investering; afbouw en opbouwfase betekent onrust in organisatie. Vraagt ook (forse) financiële investering. Ontvlechtingskosten PM. Organisatie gaat qua omvang naar kritische ondergrens, zeker in relatie tot opgavenprofiel.
Opvatting inwoners (Kieskompas)	28% (zeer) goed plan, 25% neutraal, 45 % (zeer) slecht plan.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (6)

8.3 Variant C. Duiven en Westervoort bestuurlijke fusie

Deze variant ontstaat als Duiven en Westervoort besluiten tot een formele bestuurlijke fusie. Dan ontstaat een nieuwe gemeente Duiven-Westervoort (of Westervoort-Duiven of een andere in onderling overleg te bepalen naam). De besluitvorming hierover dient een procedure volgens de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi) te doorlopen en dit betekent dat op z'n vroegst deze gemeente per 1-1-2028 zou kunnen starten. Voor de start van de nieuwe gemeente is het in dit geval niet meer nodig om de organisaties te integreren omdat reeds een organisatie is gevormd (1Stroom). Deze zal op enkele onderdelen nog wel moeten worden aangepast (bv. topstructuur) maar kan in principe als basis gelden voor de organisatie van de nieuwe gemeente. Voor de bestuurlijke integratie zullen er (herindelings)verkiezingen gehouden worden waarbij de gemeenteraad van de nieuwe gemeente wordt gekozen. Burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers worden van rechtswege ontslagen en per fusiedatum vervangen door functionarissen van de nieuwe gemeente in deze rollen (evt. interim/waarnemend).

Voor een uitgebreidere beschrijving van de planning en de procedure van een Arhi-proces (en financiële implicatie) zie bijlage B bij deze rapportage.

Gegeven het beleid van de Provincie Gelderland en – het daar mede aan ten grondslag liggende – beleid van de Minister van BZK zal een bestuurlijke fusie alleen tot stand kunnen komen als de gemeenten c.q. de gemeenteraden daar vrijwillig en eenparig toe besluiten. Daarbij zijn er theoretisch nog twee verschillende vormen: de "normale" samenvoeging, waarbij beide gemeenten worden opgeheven en een geheel nieuwe gemeente als rechtspersoon wordt gevormd en de zgn. "lichte" samenvoeging, waarbij een van de gemeenten (veelal de grootste) niet wordt opgeheven en de andere gemeente daar aan feitelijk wordt toegevoegd en wel opgeheven. Gegeven de bestuurlijke verhoudingen zal deze laatste vorm waarschijnlijk niet aan de orde zijn, maar voor de beoordeling van onze variant C. maakt het verder niet uit welke van deze twee vormen wordt gekozen.

Toetsing variant C aan de vijf criteria en aan opvattingen inwoners

Het vermogen tot realiseren van opgaven op de langere termijn (criterium 1) zal iets verbeteren ten opzichte van de huidige situatie. Naast de versterking van de organisatie die op dit moment al mogelijk is (zie Variant A) leidt deze variant ook tot bestuurlijke versterking (minder dubbels in aansturing en grotere recruteringsbasis bestuurders). Dit wel binnen de randvoorwaarde dat het nieuwe bestuur in staat is om de nu bestaande verschillen in opgaven en ambities in de beide huidige gemeenten te overbruggen en tot synthese te brengen in een samenhangende en eenduidige visie op de toekomst. Omdat omvang telt in bestuurlijke verhoudingen zal de nieuwe gemeente (wat) meer power en positie kunnen ontwikkelen in de regio en bij andere (grotere) gemeenten en partijen. Gemeente komt meer "in de middenmoot" qua grootte in de regio dan Duiven nu. Mogelijk kunnen hier en daar nieuwe samenwerkingsrelaties worden ontwikkeld en aangegaan.

Op het aspect zichtbaarheid/nabijheid (w.o. dienstverlening) voor inwoners (criterium 2) laten het Kieskompas onderzoek en de SWOT-analyse zien dat de gemeente Duiven hierop nog behoorlijk kan (en misschien wel moet) winnen. Hiervoor zal een vrij ingrijpende reflectie en mogelijke vernieuwing/verandering van het functioneren van organisatie en bestuur nodig zijn om winst te behalen. Deze variant B. biedt daarvoor in principe geen slechtere of betere kansen dan andere varianten. Mogelijk voordeel van deze variant is dat de bestaande hoofdkaders van het besturen toch ter discussie worden gesteld of veranderd, dus dit proces van vernieuwing en verandering zal hierin mogelijk bij kunnen aansluiten. Dat zal dan ook nog wel moeten doorwerken naar de (al bestaande) ambtelijke organisatie, dus dat maakt het veranderingsproces weer wat taaier en langduriger waarschijnlijk.

Op het aspect identiteit (criterium 3) heeft deze variant nauwelijks invloed. Niet alleen blijven bestaande identiteiten in stand, maar vanuit het perspectief van inwoners is identiteit beperkt een zaak van schaal of structuur. Ze ervaren in hun leefwereld vooral hun eigen (meerschalige) identiteit die vaak gemeentegrensoverschrijdend is. Er zal bestuurlijk wel aandacht moeten zijn voor het feit dat de huidige identiteiten van gemeenschap, gebied en gemeente van Duiven en Westervoort (deels) verschillend zijn. Dus er zal met name in het gemeentelijk beleid in de nieuwe gemeente ruimte moeten zijn voor die verschillen.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (7)

Op het aspect bestuurlijke realiteit (criterium 4) geldt dat voor de keuze voor deze variant overeenstemming nodig is met partner Westervoort. Op dit moment heeft Westervoort aangegeven te willen gaan voor één Liemerse gemeente en niet voor fusie met de gemeente Duiven. Vanuit het perspectief van de gemeente Westervoort zou een bestuurlijke fusie met Duiven per saldo weinig winst bieden ten opzichte van de huidige situatie.

Op het aspect organisatorische en financiële gevolgen (criterium 5) betekent deze variant betrekkelijk weinig voor de huidige organisatie, met uitzondering voor de bestuurlijke aansturing. Gevolgen voor huidig medewerkers zijn dus ook beperkt naar verwachting. Structurele financiële gevolgen kunnen optreden als gevolg van herrekening van de gemeentefondsuitkering, door het samenvoegen van reserves en voorzieningen en door de omgang met bestaande risico's. Voor een goed beeld hiervan is nader onderzoek nodig (herindelingsscan/evt. due-diligence). Dit geldt ook voor de mogelijke gevolgen voor harmonisatie beleid (bv. subsidies) en woonlasten voor inwoners. Incidentele kosten kunnen waarschijnlijk worden opgevangen binnen de bedragen van de tijdelijke maatstaf herindeling, die bij een bij bestuurlijke fusie vanuit het Gemeentefonds wordt versterkt. Al met al zijn de organisatorische en financiële gevolgen van deze variant naar verwachting niet zeer groot.

Wat betreft de opvattingen van inwoners over deze variant is uit de rapportage van Kieskompas in hoofdlijnen af te leiden dat 25%van de inwoners uit Duiven variant C een (zeer) goed plan vindt, 49%een (zeer) slecht plan en 24% neutraal. Vrijwel geen enkele respondent kiest alleen voor deze variant, maar vaak in combinatie met variant D. De Duivenaren die deze variant steunen, overlappen qua kenmerken en opvattingen grotendeels met degenen die variant D een goed plan vinden. Het belangrijkste verschil tussen beide groepen is dat deze groep positiever is over de huidige gang van zaken in de gemeente. Duivenaren die een voorkeur hebben voor variant C hebben in verhouding meer vertrouwen in het gemeentebestuur en geven de gemeente hogere cijfers. Ook hebben zij het meeste vertrouwen dat de gemeente naar hen luistert en op een transparante manier handelt.

Samenvattend overzicht Variant C

Variant C: Bestuurlijke fusie Duiven-Westervoort	
Opgaven realiseren	• Oplossend en strategisch vermogen beperkt te versterken (organisatorisch/bestuurlijk), mits eenduidige bestuurlijke visie • Inhoudelijke Kansen pakken SWOT en aanpassen Zwakten SWOT (regie en keuzes) met bestaande middelen, meer vanuit eenduidig bestuurlijk kader • Positie/power in regio neemt (iets) toe. Kansen op nieuwe partners/netwerken.
Zichtbaarheid/ nabijheid	Variant verandert op zich niets aan bestaande relaties en band met inwoners. Niet schaalgerelateerd. Wel duidelijke verschillen in kenmerken bevolking Westervoort en Duiven. Versterking hiervan vraagt redelijk ingrijpende reflectie en interventies op huidig functioneren en inzet in nieuwe gemeente. Bij aanpassing kaders besturen kan dit worden meegenomen (kans), moet dan wel met bestaande organisatie worden uitgevoerd.
Identiteit	Huidige (meervoudige) identiteit Duiven wordt nog meervoudiger in nieuwe gemeente vanwege eigen (deels afwijkende) karakter Westervoort.
Bestuurlijke realiteit	Westervoort heeft hier geen voorkeur voor op dit moment (en heeft er naar eigen inzicht ook weinig mee te winnen).
Financiën/ Organisatie	Organisatie is al geïntegreerd (geen extra kosten/reorganisatie). Effecten harmonisatie lastendruk en inkomstenpositie nader uit te werken in herindelingsscan. Geen grote budgettaire effecten te verwachten.
Opvatting inwoners (Kieskompas)	25% (zeer) goed plan, 24% neutraal, 49 % (zeer) slecht plan.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (8)

8.4 Variant D. Liemers Oriëntatie (open variant) en samenwerkingsverbanden met de Achterhoek

Deze variant is in eerste instantie te beschouwen als een samenstel van verschillende (sub) varianten waarbij de vier Liemerse gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar (en mogelijk een deel van Montferland) in wisselende samenstellingen en constructies zouden kunnen samenwerken en waarbij dan ook nog op verschillende manieren de Regio Achterhoek, dan wel specifieke gemeenten uit die Regio kunnen worden betrokken.

Vanuit de bestuurlijke realiteit op dit moment is echter het aantal realistisch te verwachten (sub)varianten sterk beperkt omdat:

- De gemeenten Doesburg en Zevenaar hebben aangegeven een ambtelijke fusieconstructie met andere Liemerse gemeenten niet als optie voor de toekomst te zien;
- Een variant waarin – naast Duiven en Westervoort – alleen Doesburg of alleen Zevenaar niet betrokken worden niet mogelijk is, omdat Doesburg niet met Duiven (en evt. Westervoort) wil fuseren, zonder Zevenaar. En Zevenaar vanuit zichzelf geen eigen fusieagenda heeft.
- Een fusie met Westervoort zonder Doesburg en Zevenaar al als aparte optie C is opgenomen. Verdergaande samenwerking vanuit dit situatie met de andere Liemerse gemeenten is een subvariant/invulling bij C. en geen aparte variant.
- Voor Westervoort en Doesburg een veel lichtere samenwerkingsconstructie (bv. een programmatische samenwerking) geen structurele oplossing biedt voor de bestuurskrachtproblemen en dus nu niet realistisch is.
- De gemeente Montferland sowieso als zelfstandige gemeente door wil en dus niet wil meewerken aan een mogelijke splitsing.
- De Regio Achterhoek mogelijk wel gaat nadenken over verdergaande samenwerkingsrelaties in het gebied, maar dat dan betrekt op het Liemersgebied als geheel en zeker niet exclusief op Duiven.

Al met al leidt dat dus tot de conclusie dat voor de invulling van Variant D. alleen een bestuurlijke fusie van de vier Liemerse gemeenten een realistisch onderzoekswaardige optie is. Deze variant houdt dan in dat er één nieuwe Liemerse gemeente ontstaat van ca. 96.000 inwoners. De besluitvorming hierover dient, evenals Variant C, een zogenaamde Arhi-procedure te doorlopen en dit betekent dat op z'n vroegst deze gemeente per 1-1-2028 zou kunnen starten. De enige subvariant die hierin nog een optie zou kunnen zijn is de vorming van een Liemerse gemeente zonder Doesburg (als die daarvoor kiest). Dat maakt voor de beoordeling van Variant D weinig verschil.

Voor de start van de nieuwe gemeente zullen de 3 (of 2 dus in de subvariant) bestaande organisaties moeten integreren tot één nieuw te ontwerpen en in te richten organisatie onder eenduidige bestuurlijke aansturing in de nieuwe gemeente. Voor de bestuurlijke integratie zullen er (herindelings)verkiezingen gehouden worden waarbij de gemeenteraad van de nieuwe gemeente wordt gekozen. Zittende burgemeesters, gemeentesecretarissen en griffiers worden van rechtswege ontslagen en per fusiedatum vervangen door functionarissen in deze rol in de nieuwe gemeente (evt. interim/waarnemend).

Voor een wat uitgebreider beschrijving van de planning en de procedure van het Arhi-proces zie de betreffende bijlage bij de rapportage. Gegeven het beleid van de Provincie Gelderland en – het daar mede op gebaseerde – beleid van de Minister van BZK zal een bestuurlijke fusie alleen tot stand kunnen komen als de 4 (evt. 3) gemeenten c.q. de gemeenteraden daar vrijwillig en eenparig toe besluiten.

Toetsing variant D aan de vijf criteria en aan opvattingen inwoners

Het vermogen tot realiseren van opgaven op de langere termijn (criterium 1) zal sterk groeien ten opzichte van de huidige situatie. Er zal een aanmerkelijke steviger en robuuster organisatie (en bestuur) kunnen worden ingericht dan nu in de vier (3) gemeenten. Dit wel binnen de randvoorwaarde dat het nieuwe bestuur in staat is om de nu bestaande verschillen in opgaven en ambities in de vier gemeenten te overbruggen en tot synthese te brengen in een samenhangende en eenduidige Liemerse visie op de toekomst.

Omdat omvang telt in bestuurlijke verhoudingen zal de nieuwe gemeente beduidend meer power en positie kunnen ontwikkelen in de regio en bij andere (grotere) gemeenten en partijen. De gemeente wordt de 3e gemeente in de Metropoolregio en zal zowel regionaal, provinciaal als landelijk nieuwe samenwerkingsrelaties kunnen ontwikkelen en toegang krijgen tot nieuwe en invloedrijkere netwerken. Vorming van één Liemerse gemeente biedt mogelijkheden om eventueel een nieuw soort verbinding/relatie aan te gaan met (gemeenten in) de Regio Achterhoek.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (9)

Op het aspect zichtbaarheid/nabijheid (w.o. dienstverlening) voor inwoners (criterium 2) laat het Kieskompas onderzoek en de SWOT-analyse zien dat de gemeente Duiven hierop nog behoorlijk kan (en misschien wel moet) winnen. Hiervoor zal een vrij ingrijpende reflectie en mogelijke vernieuwing/verandering van het functioneren van organisatie en bestuur nodig zijn om winst te behalen. Deze variant D. biedt daarvoor in principe geen slechtere of betere kansen dan andere varianten; de opgave is niet schaalgerelateerd. Mogelijk voordeel van deze variant is dat de bestaande hoofdkaders van het besturen en organiseren ter discussie worden gesteld of veranderd, dus dit proces van vernieuwing en verandering zal hierin mogelijk bij kunnen aansluiten. Met een krachtiger, robuuster en kwalitatief hoogwaardiger organisatie kan ook meer betekend en gepresteerd worden voor (groepen) inwoners.

Op het aspect identiteit (criterium 3) heeft deze variant nauwelijks invloed. Niet alleen blijven bestaande identiteiten in stand, maar vanuit het perspectief van inwoners is identiteit beperkt een zaak van schaal of structuur. Ze ervaren in hun leefwereld vooral hun eigen (meerschalige) identiteit die veelal gemeentegrensoverschrijdend is. Er zal bestuurlijk wel aandacht moeten zijn voor het feit dat de huidige identiteiten van gemeenschap, gebied en gemeente van de 4 gemeenten (deels) verschillend zijn. Dus er zal met name in het gemeentelijk beleid in de nieuwe gemeente ruimte moeten zijn voor die verschillen. En er zal gestuurd moeten worden op het laden van en inhoud geven aan de Liemerse identiteit die onder inwoners vaak al wel wordt gevoeld, maar nog handen en voeten moet krijgen.

Op het aspect bestuurlijke realiteit (criterium 4) geldt dat voor de keuze voor deze variant overeenstemming nodig is met alle betrokken gemeenten. Op dit moment heeft Westervoort aangegeven te willen gaan voor één Liemerse gemeente. De gemeente Doesburg voert op dit moment onderzoeken uit en wil aan de hand daarvan de bestuurlijke toekomst inrichten. De gemeente Zevenaar heeft niet een eigenstandige fusie-agenda en moet nog positie bepalen in het keuzeproces voor de eigen bestuurlijke toekomst in relatie tot die van de andere Liemerse gemeenten. De keuze van Duiven zal belangrijke input zijn voor het keuzeproces in de andere gemeenten.

Op het aspect organisatorische en financiële gevolgen (criterium 5) is deze variant het meest ingrijpend van alle varianten. Voor de organisaties en medewerker betekent het een grote operatie/reorganisatie, die voor medewerkers naast onzekerheid en verlies van het bestaande, ook veel nieuwe mogelijkheden en kansen zal kunnen bieden. Structurele financiële gevolgen kunnen optreden als gevolg van herrekening van de gemeentefondsuitkering, door het samenvoegen van reserves en voorzieningen en door de omgang met bestaande risico's. Voor een goed beeld hiervan is nader onderzoek nodig (herindelingsscan/evt. due-diligence). Dit geldt ook voor de mogelijke gevolgen voor harmonisatie beleid (bv. subsidies) en woonlasten voor inwoners. Incidentele kosten kunnen waarschijnlijk worden opgevangen binnen de bedragen van de tijdelijke maatstaf herindeling, die bij een bij bestuurlijke fusie vanuit het Gemeentefonds wordt versterkt. Een fusie als deze zal zeker op onderdelen leiden tot efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot kostenbesparingen. Toch hebben veel onderzoeken hiernaar al uitgewezen dat het niet verstandig is daar op voorhand al veel op in te boeken ("rijk te rekenen"). Er zal ook veel moeten worden geïnvesteerd in robuustheid, strategisch vermogen en kwaliteit om zo'n nieuwe gemeente op alle schaalniveaus die voor inwoners van belang zijn ("small enough to care, big enough to make it happen") optimaal te kunnen laten presteren.

Wat betreft de opvattingen van inwoners over deze variant is uit de rapportage van Kieskompas in hoofdlijnen af te leiden dat 39%van de inwoners uit Duiven variant D een (zeer) goed plan vindt, 43%een (zeer) slecht plan en 15% neutraal. De Duivenaren die een voorkeur hebben voor deze variant voelen zich van de respondenten het minst volledig Duivenaar en vinden het meest dat Duiven qua identiteit aansluit bij andere Liemerse gemeenten. Duivenaren die variant D een goed plan vinden zijn na Duivenaren die variant B een goed plan vinden het meest kritisch op de gemeente. Zij geven de laagste scores voor thema's zoals *gezonde gemeentefinanciën* en *een duidelijk toekomstplan*. Ook geven zij een lage waardering voor het woningaanbod. Om deze thema's te waarborgen, zien zij variant D als de beste optie. Inspraak is voor deze groep een minder belangrijk thema.

8. Conclusies variantenanalyse bestuurlijke toekomst (10)



Samenvattend overzicht Variant D

Variant D: Liemerse oriëntatie (i.c. bestuurlijke fusie Westervoort-Duiven-Zevenaar-Doesburg)	
Opgaven realiseren	• Oplossend en strategisch vermogen worden fors versterkt (organisatorisch èn bestuurlijk) • Kansen pakken SWOT in sterke mate mogelijk • Zwakten/bedreigingen aanpakken SWOT met nieuwe middelen en nieuwe kaders (herontwerp op hoger schaalniveau) • Positie/power in regio èn provincie neemt sterk toe • Herijking/intensivering relaties in/met Regio Achterhoek als optie.
Zichtbaarheid/ nabijheid	Variant hoeft niet veel te veranderen aan bestaande relaties en band met inwoners, mits goed georganiseerd rond kernen/en leefgemeenschappen. Uitdaging niet schaalgerelateerd. Veelzijdige gemeente vraagt veelzijdige en hoogwaardige aanpak (herontwerp huidige situatie) hiervan. Meerschaligheid uitvoering organiseren.
Identiteit	Huidige (meervoudige) identiteit Duiven wordt onderdeel van bredere en verscheidener (maar wel aansluitende) Liemerse identiteit.
Bestuurlijke realiteit	Westervoort heeft hier voorkeur voor op dit moment. Positie Doesburg (moet wel iets) en Zevenaar zijn nog niet bekend.
Financiën/ Organisatie	Integratie 4 organisaties is grote operatie (grotendeels te financieren uit incidentele middelen GF). Onzeker én uitdagend voor medewerkers. Structurele financiële gevolgen met plussen en minnen. Zeker kansen op meer financiële slagkracht, maar niet rijk rekenen.
Opvatting inwoners Kieskompas)	39% (zeer) goed plan, 15% neutraal, 43 % (zeer) slecht plan.

9. Enkele overwegingen ten aanzien van het vervolgproces

Wij hebben met de uitvoering van het onderzoek u als gemeente en gemeenteraad zo goed mogelijk voorzien van beslisinformatie op de vijf criteria voor de 4 varianten voor de bestuurlijke toekomst. Wij hebben ons onderzoek goed kunnen uitvoeren, mede door een heldere opdrachtverlening en begeleiding vanuit zowel de ambtelijke organisatie, het bestuur als de gemeenteraad /klankbordgroep. We konden werken vanuit een heldere fasering en planning, er werden door u duidelijke tussentijdse keuzes gemaakt ren aanzien van varianten (shortlist) en criteria. Ook was in het proces op verschillende manieren een plek ingeruimd voor de inbreng van inwoners en maatschappelijke organisaties. Die hebben via de dorpsgesprekken, gesprekken met organisaties, de thema-avonden van de raad en het onderzoek van Kieskompas een goede en zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de informatieverzameling.

De afweging om te komen tot een uiteindelijk keuze is complex en ingewikkeld. Er zijn veel factoren en variabelen die moeten worden afgewogen. Dat moet plaatsvinden binnen een complex bestuurlijk, maatschappelijk en politiek krachtenveld. Het is dus ook alleszins logisch dat in de thema-avond van 29 oktober jl. nog diverse aanvullende informatievragen op tafel kwamen. Soms over de varianten (bv. mogelijke do's and don'ts in een mogelijk fusieproces), soms over het regionale speelveld en het te spelen spel door Duiven (bv. over mogelijke "what if"-opties bij stappen van buurgemeenten) en soms ook over de opvattingen van inwoners (bv. ondernemers etc.).

U gaat nu een proces van verdere afweging en besluitvorming in. Wij denken dat het niet nodig en ook niet gepast is vanuit onze rol om u daarin een concreet advies te geven. Het is in een proces als dit van groot belang dat u in dialoog met elkaar en de omgeving tot een goed vervolgproces van afweging en besluitvorming komt. Vanuit onze ervaring met dit soort processen, met inmiddels de kennis over u en de regionale context en de betrokkenheid die wij daarbij voelen vanuit onze rol, willen we u een aantal overwegingen meegeven die u mogelijk kunt gebruiken om in dat complexe afwegingsproces zo te navigeren dat u daar een zo goed mogelijk resultaat voor Duiven en de Duivenaren kan uithalen:

1. *Pas op voor de informatievalkuil*. Er is zeker meer informatie en onderzoek nodig, maar te veel kan het zicht ontnemen op de te maken keuzes; "paralyse door analyse" in ons onderzoekersjargon. U kunt dat proberen te voorkomen door een goed onderscheid te maken tussen hoofd- en bijzaken. Concreter: tussen informatie die u echt nodig heeft om een strategische beslissing te nemen voor 1 van de varianten en informatie die u nodig heeft om deze beslissing verder uit te werken en succesvol te maken. Tussen "of"-vragen en "hoe"-vragen dus.
2. *Relatie is alles*. Bij iedere variant voor uw bestuurlijke toekomst heeft u te maken met of bent u zelfs afhankelijk van andere gemeenten. En uiteraard moeten u en uw eventuele partners een rationele eigen beslissing nemen, maar om zo'n beslissing succesvol uit te kunnen voeren is een goede relatie cruciaal. U kunt daar nu al aan werken door – op verschillende niveaus – goed in verbinding te zijn met uw buurgemeenten. Niet alleen onderhandelen, maar ook proberen elkaar te begrijpen, dilemma's delen en vragen stellen. Elkaar niet nodeloos verrassen of voor het blok zetten/afdwingen, maar goed contact houden en verbinding maken.
3. *Relaties bouw je ook door onderzoek*. Bepaalde informatie bv. ten aanzien van specifieke financiële aspecten van fusievarianten, kan je het beste samen met een eventueel beoogd fusiepartner verzameld worden. Deels omdat je elkaars informatie daarbij nodig hebt, deels om in het overleg over die variant over dezelfde en wederzijds gevalideerde informatie te kunnen beschikken. En om daarmee vertrouwen te bouwen in elkaar en elkaars cijfers.
4. *Niet kiezen is ook kiezen*. Besef dat alles wat u doet of niet doet in dit proces gevolgen heeft voor hoe anderen zich opstellen en reageren. Dus uw keuzes leiden tot reacties bij anderen. Ook niet-kiezen wordt daarmee een keuze met consequenties. Dus weeg dat goed af.
5. *Een voorlopige stap kan ook een goede stap zijn*. Het kan een goede optie zijn om – bij nog onvolledige informatie – een voorlopige keuze te maken zonder andere opties al geheel af te serveren. Bv. door een voorlopige rangorde te bepalen in de varianten. Dan kan het verdere onderzoeksproces zo scherp mogelijk daarop worden gericht en kan positie/initiatief in het overleg met de omgeving worden genomen of behouden.

rijnconsult

Bijlagen



Dirk Louter
advies & management

Bijlage A: Impressie en resultaten thema-avond II, 29-10-2024

- Over de thema-avond van 29-10:
  - Prima opkomst met een combinatie van raadsleden, inwoners en medewerkers vanuit Duiven.
  - Eerste deel betrof het delen van de onderzoeksbevindingen, tweede deel met elkaar in gesprek o.b.v. kerninformatie over de vier varianten.
  - De onderliggende rapportages (Kieskompas, eindrapportage onderzoek) zijn voorafgaand niet gedeeld. Deze worden uiteraard na deze avond nog verstrekt.
- Inhoudelijk resultaat (vanuit de groepen):
  - Qua inhoudelijke voorkeur denken raadsleden en inwoners (nog) verschillend of kunnen nog geen voorkeur aangeven. De informatie moet nog indalen, de fracties moeten nog positie bepalen en er is op onderdelen nog meer informatie nodig.
  - Wel is het denken 'aan gezet' en is het gesprek gevoerd over een complex en veelomvattend thema.
- Wat is procesmatig nodig voor vervolgproces (ideeën/suggesties vanuit de groepen):
  - Optrekken met de andere gemeenteraden, m.n. Zevenaar om hun positie te bepalen.
  - Financieel onderzoek die de varianten wat meer onderbouwing geven.
  - Inwoners en bedrijven in Duiven nog eens bevragen/peilen op dit thema.
  - Meer (onderzochte) ervaringen van de effecten van post-fusies.
  - De *do's* en *don'ts* van herindelingen, de voor- en nadelen van fuseren.
  - Meer informatie over het 'spel en speelveld': hoe nemen we als raad tactisch positie in t.a.v. de regio.

Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (1)

2 varianten van de shortlist gaan uit van een mogelijke bestuurlijke fusie. Variant C van een bestuurlijke fusie tussen de gemeenten Duiven en Westervoort. Variant D kan via een bestuurlijke fusie tussen Duiven, Westervoort, Doesburg en Zevenaar, met mogelijk nog een deel van de huidige gemeente Montferland (Didam). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste procedurele aspecten van deze mogelijke herindelingsprocessen (o.a. termijnen) en de globale financiële effecten, dit laatste voor zover daar met de kennis van nu al uitspraken over gedaan kunnen worden.

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op de huidige stand van zaken in wet- en regelgeving en afspraken tussen overheden. Eventuele beleidswijzigingen op landelijk niveau zijn niet voorzien, maar ook niet uitgesloten. Onder dat voorbehoud zijn onderstaande teksten opgesteld.

Het proces van herindeling; de Wet Arhi

Een herindeling van gemeenten wordt formeel geregeld door toepassing van de Wet Algemene Regels Herindeling (hierna Wet Arhi). Deze bevat regels over de procedure van afweging en besluitvorming.

Bij een vrijwillige fusie tussen gemeenten moet er principe-wilsovereenstemming zijn tussen de betrokken gemeenteraden over het voornemen tot herindeling. De vorm en de termijn waarin deze wilsovereenstemming tot stand komt is niet gebonden aan de regels van de Wet Arhi. Veelal gaat aan deze wilsovereenstemming het nodige onderzoek vooraf, wordt er gesproken, onderhandeld en worden eventueel afspraken gemaakt over inhoudelijke aspecten van de nieuwe gemeente en/of het proces van fusie. Ook worden in veel gevallen de inwoners betrokken vooraleer de gemeenteraden tot een principe-standpunt komen. De wijze waarop en de intensiteit/vorm van inwonersparticipatie is in deze fase aan de gemeenten/gemeenteraden. De periode die nodig is om tot deze wilsovereenstemming te komen varieert in de praktijk van minder dan een jaar tot meerdere jaren.

Stappenplan en tijdpad Wet Arhi

Na het uitspreken van een principe-wilsovereenstemming tot herindeling tussen de betrokken gemeenten kan de formele procedure volgens de Wet Arhi starten. Deze procedure is beschreven in artikel 5 en 6 van de Wet Arhi en kent 5 stappen:

1.Voorbereiding van een zogenaamd Herindelingsontwerp (ca. 6-12 maanden doorlooptijd).
het Herindelingsontwerp is een besluitvormingsdocument waarin de argumentatie voor de herindeling is vastgelegd, een beeld van de nieuwe gemeente wordt geschetst, de regionale context wordt aangegeven en ingegaan wordt op de financiële aspecten van de beoogde herindeling. Dit document dient opgesteld te worden aan de hand van het Beleidskader Herindeling van de Minister van BZK dat een aantal vaste elementen bevat waaraan een herindelingsvoornemen wordt getoetst met als belangrijk element het draagvlakcriterium. Dit door de beoogde fusiepartners gezamenlijk op te stellen document komt tot stand na voorbereidend Bestuurlijk Overleg, onderzoek naar de financiële aspecten (zgn. herindelingsscan), eventueel overig voorbereidend onderzoek en toetsing van het draagvlak onder inwoners. Het Herindelingsontwerp wordt vastgesteld door de betrokken gemeenteraden, waarbij een gelijkluidend Herindelingsontwerp moet worden vastgesteld.

2.Zienswijzeprocedure en voorbereiding Herindelingsadvies (4 - 6 maanden doorlooptijd).

In deze stap wordt het Herindelingsontwerp ter inzage gelegd en krijgen inwoners, organisaties en besturen de gelegenheid om hun zienswijzen te geven (2 maanden). Deze zienswijzen worden beoordeeld en deze beoordeling wordt verwerkt in het zgn. Herindelingsadvies (aangepast Ontwerp) en in die vorm weer aan de gemeenteraden voorgelegd. In sommige gevallen kunnen de zienswijzen leiden tot aanvullend onderzoek of nadere afspraken tussen de gemeenten, in die gevallen is meer tijd nodig.

Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (2)

3.Beoordeling en advisering Herindelingsadvies GS Gelderland (doorlooptijd ca. 3-4 maanden)

Gedeputeerde Staten formuleren een zienswijze op het Herindelingsadvies en sturen het Advies met de zienswijze door naar de Minister van BZK. Gebruikelijk is dat de betrokken gemeentebesturen en GS al zodanig met elkaar vooroverleg hebben gehad dat GS het Herindelingsadvies kan ondersteunen en snel kan besluiten hierover. Bij een negatieve zienswijze moet er rekening mee worden gehouden dat de Minister van BZK het Advies niet overneemt of dat er nader onderhandeld/gesproken moet worden over de inhoud van het Advies c.q. het fusievoornemen van de betrokken gemeenten.

4.Voorbereiding wetsvoorstel door Minister BZK (doorlooptijd 6 – 8 maanden).

De Minister van BZK neemt een standpunt in over het fusievoornemen, legt dit voor aan de Ministerraad en vraagt advies aan de Raad van State over een wetsvoorstel tot samenvoeging van de betrokken gemeenten. Vervolgens kan de Minister het wetsvoorstel voorleggen aan de Staten-Generaal voor behandeling in de Tweede en Eerste Kamer.

5.Parlementaire behandeling wetsvoorstel (doorlooptijd 6 – 8 maanden)

De Tweede Kamer zal het wetsvoorstel onderzoeken, behandelen en bij instemming doorsturen aan de Eerste Kamer. Deze zal hetzelfde doen en uiteindelijk een eindbesluit nemen. Behandeling in beide Kamers moet afgerond zijn voor het zomerreces van het jaar voorafgaand aan de fusiedatum van 1 januari, om de procedure voor lokale verkiezingen nog tijdig te kunnen voorbereiden voor de nieuwe gemeente.

Bij het uitvoering van de verschillende stappen is het sterk aan te bevelen en ook gebruikelijk dat de betrokken gemeenten in een gezamenlijke (project)organisatie optreden bij het uitvoeren van onderzoeken, voorbereiden van documenten en uitvoering van besluitvorming.

Tijdpad fusiebesluitvorming in schema met voorbeeld

Stap/activiteit	Doorlooptijd	Voorbeeld
Principe-wilsovereenstemming gemeenten	PM	PM
Voorbereiding Herindelingsontwerp	ca. 6 -12 maanden	oktober 2024 – februari 2025
Vaststellen Herindelingsontwerp (GR'en)		September/oktober 2025
Voorbereiden en besluiten Herindelingsadvies (Gr'en)	4-6 maanden	November – maart 2026
Zienswijze en doorsturen GS Herindelingsadvies	3-4 maanden	Vanaf maart 2026
Voorbereiding wetsvoorstel (BZK)	6-8 maanden na Herindelingsadvies	Start uiterlijk juli 2026
Aanbieding wetsvoorstel aan Tweede Kamer	Uiterlijk 31-12 2e jaar voor herindelingsdatum	December 2026
Besluitvorming TK en EK	6-8 maanden	Gereed juli 2027
Start nieuwe gemeente		1 januari 2028

Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (3)

Tijdschema in beeld (zie vorige pagina)

Hierboven wordt het tijdpad voor een vrijwillige fusie in variant C of D in een soort “best-case” scenario weergegeven, dus zonder grote complicaties en met weinig maatschappelijke en bestuurlijke weerstand.

Bovenstaand schema laat zien dat de Varianten C en D mogelijk nog (net) zouden kunnen leiden tot de start van een nieuwe gemeente per 1-1-2028, indien er snel wilsovereenstemming zou ontstaan tussen de betrokken gemeenten en er dan voortvarend/simultaan gewerkt wordt aan de voorbereiding van een Herindelingsontwerp. Iedere kleine vertraging in dit proces van enkele maanden zal leiden tot een uitstel van start van de nieuwe gemeente tot 1-1-2029.

Niet-vrijwillige fusie en mogelijke splitsing gemeente Montferland

Bovenstaand proces zal iets anders verlopen wanneer de Provincie tot een fusiebesluit komt. Dan neemt Provinciale Staten de rol van de gemeenteraden over in de verschillende stappen van het besluitvormingsproces en zijn er qua doorlooptijd nog enkele (kleinere) aanpassingen. In de afgelopen jaren is gebleken dat de Minister van BZK en zeker de Tweede en Eerste Kamer niet/weinig welwillend staan ten opzichte van fusievoorstellen die door Provincies worden ingediend, temeer daar dit in de regel plaatsvindt als een of meer van de betrokken gemeenten niet positief staat ten opzichte van de voorgenomen fusie.

Indien het vrijwillig fusievoornemen zich ook zou uitstrekken tot een deel van de huidige gemeente Montferland wordt het proces een stuk complexer, omdat er dan een splitsing/grenscorrectie nodig is van een van de betrokken gemeenten en vervolgens mogelijk ook een fusie van het resterende deel daarvan met andere gemeenten buiten het direct betrokken gebied. Het aantal betrokken partijen/gemeenten neemt dus toe en ook zal het aspect van vrijwilligheid waarschijnlijk niet aan de orde zijn.

Bijzondere aspecten: herindelingsverkiezingen en variant lichte samenvoeging

Bij een fusie/herindeling per 1-1-2028 zullen er in maart 2026 reguliere verkiezingen zijn voor de gemeenteraden van de betrokken gemeenten en in november 2027 herindelingsverkiezingen zijn voor de gemeenteraad van de nieuw gevormde gemeente. Deze nieuwe gemeenteraad zal dan zitting hebben tot maart 2034 (reguliere verkiezingen gemeenteraad). Dit laatste geldt ook voor als er herindelingsverkiezingen zijn in november 2028 (bij start nieuwe gemeente per 1-1-2029) en in november 2029 (bij start nieuwe gemeente per 1-1-2030). Indien gemeenten zouden kiezen voor fusie/samenvoeging per 1-1-2031 worden de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2030 uitgesteld tot herindelingsverkiezingen in november 2030. De zittingsperiode van de raden die in 2026 aantreden wordt dan dus verlengd tot die datum. De zittingsperiode van die nieuwe raad eindigt dan weer in 2034 bij reguliere verkiezingen.

De Wet Arhi biedt de mogelijkheid van een zgn. lichte samenvoeging. Daarbij wordt 1 van de fuserende gemeenten niet opgeheven en worden de andere gemeenten wel opgeheven en daar feitelijk aan toegevoegd. De naam van de niet-opgeheven gemeente blijft bestaan als naam van de nieuwe gemeente; burgemeester, gemeentesecretaris en griffier van die ene gemeente treden niet van rechtswege af. De wettelijke procedure verloopt verder volgens hetzelfde proces als bij een normale samenvoeging incl. de te houden herindelingsverkiezingen. Deze variant is tot nu toe toegepast bij fusies tussen 1 kleine en 1 beduidend grotere gemeente/stad (bv. Amsterdam-Weesp en Purmerend-Beemster). Deze variant kan alleen worden toegepast als de bij de fusie betrokken gemeenten hiermee instemmen.



Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (4)

Financiële aspecten herindeling

Bij de voorbereiding en uitvoering van een fusievoornemen moet rekening gehouden worden met de volgende financiële aspecten:

1. Wijzigingen in de berekening van de uitkering van het Gemeentefonds
2. Structurele financiële effecten als gevolg van het samenvoegen van besturen, organisaties en activiteiten van de fuserende gemeenten
3. Incidentele effecten: fusiekosten en de tijdelijke maatstaf herindeling in het gemeentefonds ter compensatie daarvan
4. Gevolgen voor de lastendruk

Over de financiële aspecten is slechts in algemene zin iets te zeggen in deze fase van de afweging tot mogelijke fusie in de beide varianten. Indien een Herindelingsontwerp wordt voorbereid kunnen gemeenten verzoeken aan de Provincie om een gedetailleerd onderzoek uit te voeren (zgn. herindelingsscan). Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om in het kader van de fusievoorbereiding een diepgravender boekenonderzoek/due diligenceonderzoek uit te voeren. Een flink deel van de daadwerkelijke financiële effecten wordt pas zichtbaar na de fusiedatum, mede als gevolg door de nieuwe gemeente te nemen besluiten (o.a. lastendruk, harmonisatie beleid en regelgeving).

Effecten uitkering Gemeentefonds

De nieuw gevormde gemeente zal te maken krijgen met een nieuwe berekening van de uitkering van het Gemeentefonds op basis van de kenmerken van de nieuwe gemeente. De uitkomst hiervan kan op onderdelen afwijken van een eenvoudige optelling van de huidige uitkering in de fuserende gemeenten, omdat de systematiek volgens verschillende componenten van het Gemeentefonds verschillend uitwerkt naar verschillende kenmerken van gemeenten. Ook zal er spraken zijn van vermindering van het totaal aan uitkering volgens de vaste voet in het Gemeentefonds (in Variant C van 2x naar 1x; in Variant D van 4x naar 1x). Dit geeft verschillen (plus/min) in de totaaluitkomst.

Een meer exact en betrouwbaar beeld hiervan is pas te geven op basis van een gedetailleerde analyse van de begroting en uitkeringen in de beoogde fusiegemeenten (herindelingsscan) en biedt ook dan nog slechts een momentopname omdat de systematiek en de hoogte van de Gemeentefondsuitkeringen per jaar fluctueert.

Financiële samenvoegingseffecten structureel

Er is verschillend onderzoek gedaan naar het effect van bestuurlijke fusie op de financiële situatie van gemeenten (o.a. Berenschot 2008, Coelo 2010). De onderzoeken leveren niet allemaal precies dezelfde resultaten op en er blijft altijd een onzekere factor omdat wel de situatie van een nieuwe gemeente kan worden vergeleken met die van voor de fusie, maar nooit bekend is hoe de financiële situatie zich zonder fusie zou hebben ontwikkeld. Wel is over het algemeen onder onderzoekers redelijke overeenstemming dat een gemeentelijke fusie op zichzelf in de meeste gevallen niet leidt tot structureel lagere kosten of minder uitgaven in het gemeentelijk huishoudboekje.

Dat is contra-intuïtief, omdat wel evident is dat bepaalde kostenposten lager worden (zoals de kosten van het bestuur) en er zeker ook efficiencyvoordelen zijn (bv. door het samenvoegen van administraties) in de organisatie, zeker als er snel centrale huisvesting plaatsvindt. Uit een berekening van de huidige directe bestuurskosten (kosten raadsleden, griffie wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen en secretariaat) in variant C en D blijkt dat de besparing daarop resp. ruim € 300.000 (variant B) en € 1.700.000 (variant D) structureel zou kunnen bedragen.

Toch is het wel navolgbaar dat deze financieel positieve effecten niet direct leiden tot over-all besparingen in de nieuwe gemeente. Fuserende gemeenten benutten de fusie in veel gevallen om de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening te verhogen (bv. vermindering eenmensposten, vermindering kwetsbaarheid, meer specialistische functies in eigen huis, meer inzet in de regio). Dat is vaak ook de doelstelling van de fusie. Daarmee wordt de organisatie robuuster en sterker en kan die beter zijn taken doen, maar wordt ook (een deel van) de efficiencywinst hiervoor benut.

Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (5)

In fusiegemeenten vindt na de fusiedatum in de regel harmonisatie van beleid, subsidies en activiteiten plaats. Daarbij kan de nieuwe gemeenteraad kiezen voor een bezuinigingsopgave, maar de praktijk laat zien dat in de nieuwe gemeente eerder een opdrijvend financieel effect uitgaat van de harmonisatie, omdat het nu eenmaal naar inwoners en organisaties moeilijk is om bestaande rechten en verplichtingen (bv. subsidies) in een nieuwe gemeente af te bouwen. Dus budgettair neutraal is al een hele opgave, het realiseren van daadwerkelijke bezuinigingen is moeilijk haalbaar.

Samenvoegingseffecten incidenteel

Fusie kost incidenteel geld. ICT-systemen moeten worden geharmoniseerd, er moeten facilitaire voorzieningen worden gerealiseerd voor bestuur (bv. raadszaal), organisatie en dienstverlening in de nieuwe gemeente, het voorbereidingsproces vraagt veel onderzoek, tijd en begeleiding. Er kunnen sociale kosten zijn vanwege afvloeiing en wachtgelden, al zal dat in de huidige arbeidsmarkt niet zo'n groot effect zijn als bij herindelingen van jaren geleden. Daarnaast ook kosten van ontwikkeling en training voor mensen in nieuwe functies. Het loongebouw hoeft niet in zijn geheel naar boven opgetrokken te worden, maar er zal daarin wel ruimte moeten komen voor nieuwe specialistische functies voor inhoud en staf en voor het hogere management.

Het is niet goed mogelijk om op voorhand een betrouwbare schatting te geven van incidentele kosten. Voor Variant C (fusie Duiven-Westervoort) heeft de organisatorische integratie al grotendeels plaatsgevonden, dus daar zullen de incidentele kosten beperkt kunnen zijn. Voor Variant D zal de integratie de nodige investeringen en incidentele kosten met zich meebrengen, met name ook afhankelijk van de mogelijkheden om ICT en huisvesting adequaat en efficiënt op elkaar af te stemmen. Voor goede berekening hiervan is verder onderzoek nodig.

Er zijn ook incidentele inkomsten. De zgn. tijdelijke maatstaf herindeling in het Gemeentefonds geeft fusiegemeenten een compensatie voor te maken incidentele kosten. Deze uitkering is vrij te besteden, dus niet gebonden aan uitgavenregels vanuit het Rijk. De hoogte van deze uitkering wordt jaarlijks berekend aan de hand van een vaste formule met een variabele uitkeringsfactor.

Bij Variant C zou dit leider tot een uitkering van ca. 4 miljoen euro (x uitkeringsfactor) en in Variant D tot 12 miljoen (x uitkeringsfactor). De uitkeringsfactor wordt jaarlijks vastgesteld en was in eerder jaren 1,4. De betaling van deze bedragen vindt plaats verstrekt over 5 jaar, beginnend vanaf het jaar voorafgaand aan de beoogde fusie (25% verdeeld in gelijke delen voor de betrokken gemeenten) en van het resterende bedrag 40% in het jaar na fusie en 3x20% in de jaren er na aan de nieuwe gemeente.

De gevolgen van fusie voor de lastendruk

Hieronder enkele *illustratieve* voorbeelden van kerngegeven over de lastendruk en financiële situatie in Westervoort, Duiven, Zevenaar en Doesburg. De verschillen kunnen komende jaren toe- of afnemen, daar is nu dus niets definitiefs over te zeggen. Na een fusie zal de nieuwe gemeente de tarieven harmoniseren. Voor de OZB dient dat in het eerste jaar na fusie al te gebeuren, voor andere tarieven (bv. OZB, riool) mag dat ook in de jaren er na. De harmonisatie-effecten voor individuele belastingplichtigen zal uiteraard afhangen van hun individuele situatie

Bron: Geldersefinanciën.nl	**OZB lastendruk per inwoner 2024 (in euro)**
Gemeente Duiven	476
Gemeente Westervoort	484
Gemeente Zevenaar	537
Gemeente Doesburg	476

Bijlage B. Herindeling: procedure, termijnen en financiële aspecten (6)

Woonlastendruk in euro per jaar 2024 *(Bron: Coelo Atlas Lokale Lasten)*	**Woningeigenaren (1-persoons huishoudens)**	**Woningeigenaren (meerpersoons huishoudens)**
Gemeente Duiven	788	927
Gemeente Westervoort	1008	1045
Gemeente Zevenaar	871	975
Gemeente Doesburg	889	1060

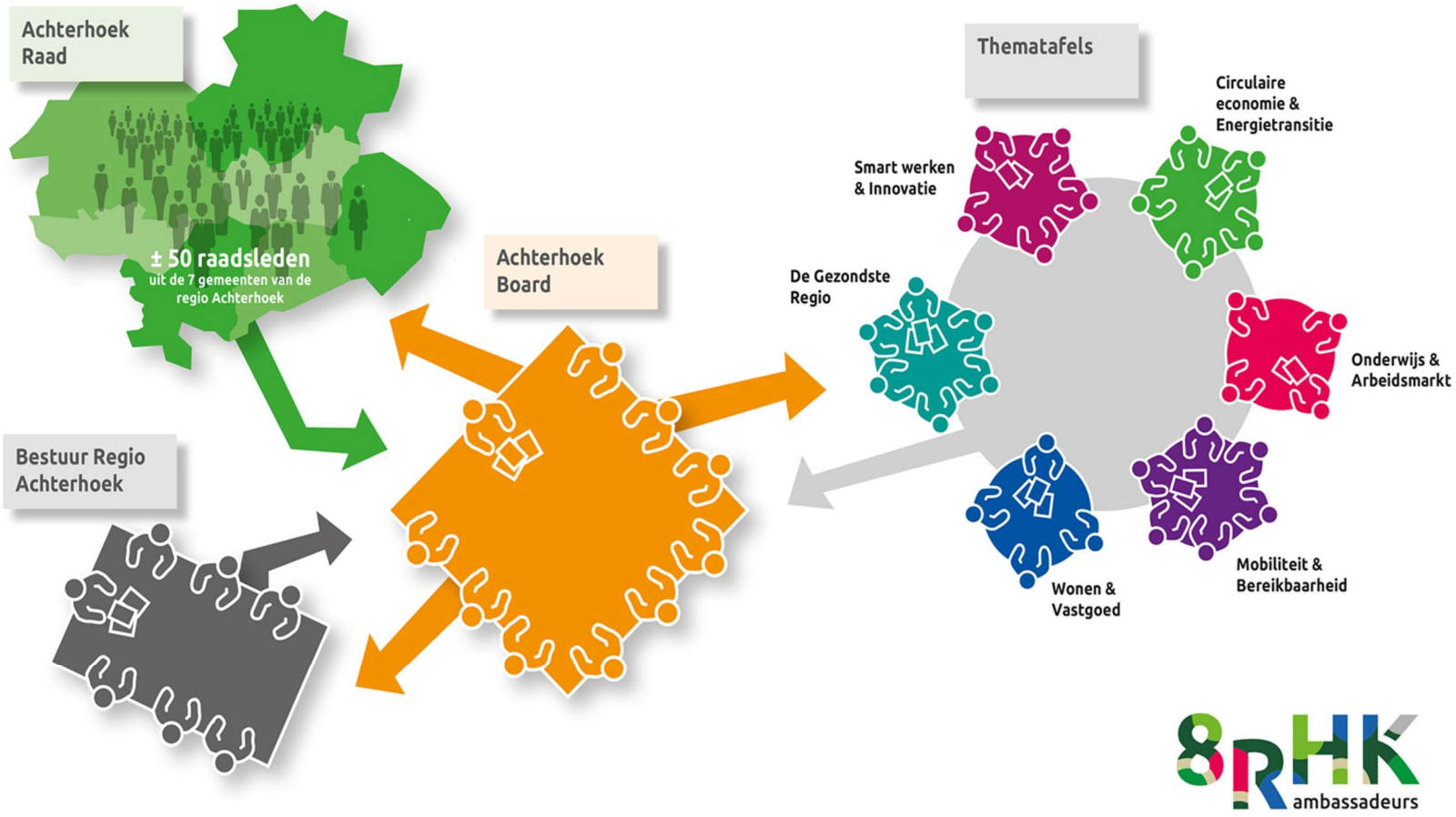
Algemene reserve per inwoner 2024 *(Bron: Geldersefinanciën.nl)*	**In euro**
Gemeente Duiven	778
Gemeente Westervoort	158
Gemeente Zevenaar	821
Gemeente Doesburg	521

Structurele begrotingssaldi Voorjaarsnota 2024	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Gemeente Duiven	-1.121	-5.075	-6.040	-6.839
Gemeente Westervoort	-1.872	-4.068	-4.297	-4.322
Gemeente Zevenaar	-1.938	-10.089	-10.127	-9.802
Gemeente Doesburg	-2.745	-4.039	-4.213	-3.877

Bijlage C: Samenwerking in de Achterhoek (1)

- De samenwerking Achterhoek Raad, Achterhoek Board, en thematafels (zie figuur in de slide hierna) is een vernieuwende, kansrijke samenwerking in een regio waar men elkaar nodig heeft.
- Kort gesteld heeft de Achterhoek één grote ambitie: het zijn van een bloeiende en innovatieve economische regio. De grootste uitdaging staat daar tegenover: onvoldoende goed geschoolde arbeidskrachten (als gevolg van vergrijzing, ontgroening en wegtrekkend talent).
- Dat betekent dat de Achterhoek vol wil inzetten op het zijn van een aantrekkelijke regio om (in de buurt) te willen werken en wonen. Vanuit het Achterhoekse perspectief is de Liemers een aantrekkelijk woongebied voor talent dat ook de keuze heeft om in de Achterhoek te kunnen werken.
- De Achterhoek kijkt niet specifiek naar Duiven voor samenwerking of verbinding. Er liggen bovendien nog andere gemeenten tussen. Wel wordt met interesse gevolgd wat de Liemerse regio 'als geheel' doet en welke implicaties dit (in de toekomst) zou kunnen hebben voor de Achterhoek als gebied. Verdergaande samenwerking/verbinding is met name in Variant D. een mogelijk voor beide partijen (Achterhoek en Liemers) interessante optie.

Bijlage C : Samenwerking in de Achterhoek (2)



rijnconsult

Bijlage D : Rapportage Kieskompas onderzoek inwoners (separate rapportage)

Kieskompas