

Informatienota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: Reactie op Motie vreemd aan de orde van de dag 'Vervolgproces op ambtelijke fusie op basis van argumenten

Kernboodschap

Op 26 maart 2020 is in de raadsvergadering een Motie vreemd aan de orde van de dag besproken. Uw raad heeft deze motie aangenomen. In de motie roepen de indieners het college op om:

- Een duidelijke en heldere uiteenzetting te geven van wat zij zien als de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie, waarbij vooral gekeken wordt naar de belangen van de inwoners en de maatschappelijke organisaties van Druten en Wijchen.
- Aan te geven welke mogelijkheden er zijn voor een draagvlakmeting en hoe dit gemeten wordt.
- Mogelijke toekomst scenario's (inclusief tijdspad) voor een bestuurlijke fusie met Wijchen aan te geven. Deze tevens voor te leggen aan de gemeenteraad van Wijchen.

Door middel van deze informatienota geven wij gehoor aan uw oproep.

Vooraf

U vraagt specifiek naar de belangen van inwoners en maatschappelijk organisaties. Ook voor het college staan deze belangen centraal bij deze afweging. Daarnaast vinden we het van belang aan te geven dat een opsomming van voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie op papier beperkingen kent. Het verkennen van de lokale voor- en nadelen, met de kleuring en weging die raden, colleges en inwoners eraan geven, komt bij voorkeur in een interactief proces met alle betrokkenen aan de orde. Een gezamenlijke radenbijeenkomst kan hieraan bijdragen.

1. Voor- en nadelen bestuurlijke fusie (op hoofdlijnen)

Er is veel te delen als het gaat om voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie. Allereerst worden deze natuurlijk ingekleurd door de vraagstukken die spelen in de gemeenten en hoe belangrijk men die vindt. In de te nemen stappen dienen feiten en opvattingen leidend te zijn. Een bestuurlijke fusie moet immers bijdragen aan het beter bedienen van maatschappelijke belangen.

Welke vorm dient de belangen het beste?

Deze afweging berust noch alleen maar op feiten, noch alleen maar op gevoel. Het is veel meer een gemeenschappelijke afweging van de besturen van de gemeenten (raden en colleges), waarbij inwoners betrokken worden, en waarin wordt beoordeeld of de belangen van de gemeenschappen het best worden bediend met een bestuurlijke fusie of juist niet. Een afweging bovendien die voor veel raadsleden als een zware en serieuze verantwoordelijkheid voelt.

Een inventarisatie op hoofdlijnen

Op basis van bronnen van het rijk en de provincie, onderzoeksrapporten en gemeenten

die bestuurlijk zijn gefuseerd, hebben wij een inventarisatie op hoofdlijnen gemaakt. Leidend hierbij waren de volgende vragen:

- Wat betekent een bestuurlijke fusie in de praktijk voor de inwoners van de gemeente Wijchen?
- Welke voor- en nadelen zijn werkelijk van toepassing, in aanmerking genomen dat Druten en Wijchen al ambtelijk zijn gefuseerd?

Natuurlijk gaat het over *potentiële* voor- of nadelen van een bestuurlijke fusie. Of een voor- of nadeel in een bestuurlijke fusie daadwerkelijk zo uitpakt, hangt in hoge mate af van de keuzes die u als betrokken raad maakt in een dergelijk proces.

In bijlage A is een overzicht van de voor-en nadelen opgenomen.

De voordelen

Samenvattend zijn de voordelen vooral te vinden in de eenvoud van het model (één raad, één college, één ambtelijke organisatie). Daardoor ben je beter in staat de belangen van het gebied en de inwoners naar buiten te behartigen. Bijvoorbeeld in de regio Arnhem Nijmegen en in de provincie. Een bestuurlijke fusie geeft een kwalitatieve impuls. Door deze professionalisering verbetert de dienstverlening. Deze voordelen vindt u ook terug in de rapportage Evaluatie WDW.

De nadelen

Een belangrijk nadeel is dat een grotere schaal een grotere afstand creëert tussen inwoners en gemeentebestuur. Dit kunnen we ondervangen door net als nu veel aandacht te hebben voor onze dorpen, kernen en wijken. Bij een bestuurlijke fusie moet de gemeenschap in staat blijven om sturing te geven aan de leefbaarheid in hun kern. Druten en Wijchen voeren op dit punt al een vergelijkbaar actief kernenbeleid. Daar moet gericht aandacht en energie naar blijven uitgaan in het geval van een bestuurlijke fusie.

De financiële effecten

Financieel worden de kosten die verbonden zijn aan een bestuurlijke fusie vergoed. Uit vele onderzoeken komt dat de uiteindelijke exploitatiekosten van een nieuwe organisatie niet significant hoger of lager uitvallen.

2. Draagvlakmeting

- U vraagt aan te geven welke mogelijkheden er zijn voor draagvlakmeting en hoe dit gemeten wordt.

Als gemeente willen we uiteraard weten wat inwoners, ondernemers, maatschappelijke partners, omliggende gemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio van een bestuurlijke fusie vinden. Daarnaast is het peilen van draagvlak bij deze betrokkenen een formeel en verplicht onderdeel van de stappen die gemeenten moeten zetten om tot een herindeling te komen. De wet schrijft niet voor hoe de draagvlakpeiling plaats moet vinden.

Een mix die aansluit bij de te bevragen groepen

Wij adviseren als college om een mix van mogelijkheden in te zetten om aan te sluiten bij de verschillende te bevragen groepen en om iedereen een kans te geven om een reactie te geven. Een beproefde werkwijze is:

- Bijeenkomsten organiseren vanuit de gemeenten voor ondernemers die regionaal of landelijk opereren, voor lokaal opererende ondernemers en bijeenkomsten voor

maatschappelijke organisaties (in de sociale sector, levensbeschouwelijk, historisch, toeristisch, scholen, sportverenigingen, etc).

- Een inhoudelijke internetenquête op basis van een steekproef (representatief) onder alle inwoners van 18 jaar en ouder;
- Een specifieke jongerenbijeenkomst voor jongeren tussen 12 en 18 jaar;
- Een 'dorpenronde' ter inkleuring van de inwonersenquête: in elke kern of dorp is er een gesprek;
- Een "razende reporter" die inwoners interviewt op plaatsen waar veel gebeurt. Bij sport, supermarkten, markt, e.d.. Hiervan worden filmpjes gemaakt die via de gemeentelijke site en sociale media te zien zijn.

Daarnaast kunt u denken aan:

- Digitale groepsgesprekken, bijvoorbeeld een chatsessie of webinar-achtige vorm, met kleine groepen betrokkenen.
- Het inzetten van film, bijvoorbeeld een informatieve film waar men op kan reageren.

Een andere gebruikte optie is een referendum. Wij ontraden deze optie vanwege de beperkingen voor inwoners om genuanceerde meningen kenbaar te maken en argumenten uit te wisselen,

Het streven is een zo groot mogelijk draagvlak voor het te nemen besluit. Het is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen om te investeren in een goed onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak en om het maatschappelijk draagvlak te beoordelen.

3. Mogelijke toekomstscenario's voor bestuurlijke fusie

De stappen van een bestuurlijke fusie zijn heel precies geregeld in wetgeving, namelijk in de Wet algemene regels herindeling (ARHI).

Het proces om tot een bestuurlijke fusie (herindeling) te komen, kent drie fases:

- **voorbereidingsfase;** in deze fase maken de betrokken gemeenten een herindelingsontwerp en stellen ze een gemeentelijk en provinciaal herindelingsadvies op;
- **wetgeving;** in deze fase wordt een voorstel voor een herindelingswet opgesteld, advies ingewonnen bij de Raad van State en de wet behandeld in Tweede en Eerste Kamer;
- **overgang;** in deze fase vinden herindelingsverkiezingen plaats en wordt het gebied van de nieuwe gemeente vastgesteld.

In de voorbereidingsfase zijn er 3 momenten waarop de gemeenteraad een besluit neemt:

- Het principebesluit
In het Principebesluit komen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde:
 - *Wil de gemeente tot herindeling overgaan?*
 - *Wanneer is de beoogde datum van herindeling?*
 - *Aan welke samenstelling wordt gedacht?*
 - *Op welke wijze wordt de herindelingsprocedure ingericht?*
- Het besluit over het herindelingsontwerp
Hierin wordt de noodzaak van de herindeling en de samenstelling van de betrokken gemeenten onderbouwd. Bepalend hierbij zijn de criteria uit het Beleidskader van het ministerie van BZK.

Een ieder kan zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken aan het college van B&W.

- Het besluit over het herindelingsadvies
De zienswijzen, inclusief de reactie van de colleges van B&W hierop, worden verwerkt in het herindelingsadvies of als bijlage bijgevoegd en vervolgens naar Gedeputeerde Staten gestuurd.

Voor een bestuurlijke fusie tussen Druten en Wijchen zijn verschillende scenario's mogelijk. Hierna enkele overwegingen die in de timing een rol spelen.

Zittingsduur raden

De verschillende scenario's brengen verschillende zittingsduren van de 'oude' en nieuwe raden met zich mee. De zittingsduur heeft invloed op de stabiliteit en op de bestuurlijke continuïteit van de gemeente. In onderstaande tabel vindt u de mogelijkheden tot en met 1 januari 2026 terug.

Laatste reguliere verkiezingen	Datum herindeling	Herindelingsverkiezingen	Raadsperiode laatste raad op te heffen gemeente	Eerstvolgende reguliere verkiezingen	Raadsperiode 1 ^e raad nieuwe gemeenten
Maart 2018	1-1-2023	November 2022	4 jaar en 9 maanden	Maart 2026	3 jaar en 3 maanden
Maart 2022	1-1-2024	November 2023	1 jaar en 9 maanden	Maart 2030	6 jaar en 3 maanden
Maart 2022	1-1-2025	November 2024	2 jaar en 9 maanden	Maart 2030	5 jaar en 3 maanden
Maart 2022	1-1-2026	November 2025	3 jaar en 9 maanden	Maart 2030	4 jaar en 3 maanden

Dynamiek

Er zijn wijzigingen in de colleges van Druten en Wijchen. Dergelijke wijzigingen leiden tot een andere dynamiek. Wij willen én zorgvuldig zijn én het tempo hoog houden om daarmee te garanderen dat u als raad voldoende in positie wordt gebracht. Daarnaast willen we waarborgen dat de goede samenwerking tussen beide colleges behouden blijft. Extra tijd nemen belemmert het toegroeien naar een effectief opererende ambtelijke organisatie. Dit -samen met de aandacht die het onderwerp nu reeds heeft in de lokale samenleving- pleit ervoor om het proces op korte termijn in gang te zetten. Gezien dit proces is uw raad aan zet om het proces te starten door het college een opdracht te geven een draagvlakpeiling uit te voeren. Die opdracht geeft u bij voorkeur direct na de

Openbaar

Zaaknummer: 44544

zomer, op basis van een door ons voorbereide notitie. Op basis van de opgehaalde gevoelens, kunnen de voornoemde drie belangrijke wettelijke besluiten worden genomen.

Geheimhouding:

Niet van toepassing

Bijlage A: Voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie**Effecten voor de inwoners en het gebied****Voordelen:***Invloed, lobby en belangenbehartiging*

Door een bestuurlijke fusie ontstaat een grotere gemeente met meer inwoners en een groter gebied. Die kan ten opzichte van de andere gemeenten in de regio meer invloed uitoefenen en daardoor het belang van de eigen inwoners beter vertegenwoordigen. U kunt denken aan thema's als de locatie van windmolens, de verdeling van te bouwen woningen in de regio, de zorg en de fileproblematiek.

Integrale aanpak van thema's

Omdat de gemeente een groter gebied omvat, is zij beter in staat om met bovenlokale thema's (infrastructuur, economie, arbeidsmarkt, energietransitie, wonen, etc) om te gaan.

Kwaliteit visie en beleid

Maatschappelijke partners vragen in toenemende mate om een betere kwaliteit van visie en beleid: waar zijn we met elkaar naar onderweg? Een in potentie sterker bestuur en een ambtelijke organisatie die zich kan focussen op één college zijn ingrediënten voor een hogere kwaliteit van visie en beleid.

Nadeel:*Lokale thema's*

Nadeel is dat een grotere afstand ontstaat tussen bestuur en inwoners. Dit kan worden ondervangen door de relatie met de kernen steviger in te vullen. Dit kan bijvoorbeeld door de instelling van kernwethouders, participatie of kernendemocratie.

Effecten voor organisatie en bestuur**Voordelen:***Samenwerking ambtelijke organisatie en bestuur*

Een bestuurlijke fusie biedt reële kansen om de dienstverlening voor inwoners en ondernemers verder te verbeteren. De ambtenaren werken weliswaar al samen in de Werkorganisatie Druten Wijchen, maar ze werken nu nog voor twee colleges, twee gemeenteraden en het bestuur van de WDW. Dat kost tijd en aandacht. Als er één gemeente ontstaat door een bestuurlijke fusie, is er nog één college van burgemeester en wethouders en één gemeenteraad met alle effecten van dien: één beleid, één begroting. Hiermee ontstaat meer tijd en aandacht voor verbetering van de dienstverlening aan inwoners.

Bestuurlijke slagkracht

De bestuurlijke slagkracht zal toenemen. De noodzakelijke afstemming met en tussen twee gemeentebesturen levert soms stroperigheid en traagheid op. In een organisatie met één bestuur kan het bestuur directer (en niet in afstemming tussen twee besturen zoals nu) opdrachten verstrekken aan de ambtelijke organisatie. De raad kan sneller besluiten en inwoners hebben er voordeel van als het efficiënter en sneller gaat.

Nadelen:*Verzakelijking*

De relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie wordt met een bestuurlijke fusie over het algemeen zakelijker en professioneler. Zakelijkheid kent ook een formele kant. Dat betekent dat de ruimte voor een bestuurder om -los van procedures of beleidslijnen- een eigen afweging te maken in een specifieke zaak veel geringer wordt. Professioneler betekent dat er meer ruimte zal komen om beleid meer datagedreven voor te bereiden, te monitoren en te evalueren.

Identiteit en draagvlak**Nadelen:***De identiteit ligt bij de kernen, niet bij de gemeente*

De herkenbare identiteit zoals inwoners die ervaren is (nu ook) gekoppeld aan de kern waarin zij wonen en minder sterk aan de gemeente. Bij een bestuurlijke fusie zwakt de identiteitswaarde van de gemeente verder af, zo blijkt bij gemeenten die bestuurlijk zijn gefuseerd. Inwoners identificeren zich minder met de gemeente omdat die groter is geworden. Maar binding en betrokkenheid op het niveau van de buurt, de wijk, de kern of het dorp veranderen niet door een bestuurlijke fusie. Voor veel mensen is deze binding van (groter) belang omdat het hun directe leefomgeving betreft.

Afstand tussen inwoners en de gemeente

Voor inwoners, ondernemers en organisaties die samenwerken met de gemeente, is het van belang dat een gemeente benaderbaar en nabij is. De afstand tot het bestuur wordt bij een bestuurlijke fusie mogelijk ervaren als groter, zakelijker en formeler. Van de andere kant weegt dit aspect doorgaans minder zwaar dan de kracht van visie en beleid of de professionaliteit en kwaliteit van bestuurders en ambtenaren. Ambtelijk zijn Druten en Wijchen al gefuseerd, dus de afstand tot de ambtelijke organisatie verandert bij een bestuurlijke fusie niet.

Financiën

De financiële gevolgen van een bestuurlijke fusie zijn niet onder voor- of nadelen te scharen omdat het effect sterk afhangt van keuzes die de betrokken raden maken. Onderdelen die hierin een rol spelen:

- *Effect bestuur:* als Druten en Wijchen bestuurlijk fuseren, gaat het aantal collegeleden (inclusief gemeentesecretaris) en het aantal raadsleden omlaag.

Afhankelijk van het aantal inwoners blijven de vergoedingen van de bestuurders en raadsleden gelijk of gaan ze omhoog.

Het aantal raadsleden ligt vast op basis van het aantal inwoners.

Uitgaande van de huidige inwoneraantallen zou een bestuurlijk gefuseerde gemeenten 33 raadszetels tellen. Op dit moment hebben Druten en Wijchen samen 44 raadszetels. Met minder raadsleden (en één bestuur minder) daalt naar verwachting ook het aantal griffiemedewerkers.

Het aantal college- en griffiemedewerkers wordt door de raad bepaald. Een eerste globale inschatting laat zien dat het totaal van deze reductie jaarlijks een besparing op kan leveren.

- *Structureel effect gemeentefonds:* iedere gemeente ontvangt binnen de algemene uitkering een vast bedrag. Wanneer twee gemeenten samengaan, ontvang je dit vaste bedrag maar één keer. Het wegvallen van dit vaste bedrag betekent een structureel nadeel van een kleine € 400.000. Overige effecten binnen de algemene uitkering kunnen bij een herindeling tot structurele voor- of nadelen leiden in een bandbreedte van zo'n € 100k.
- Per saldo valt het structurele effect grofweg neutraal uit.
- *Exploitatiekosten:* uit veel onderzoeken en benchmarks komt naar voren dat een fusiegemeente niet aantoonbaar lagere of hogere exploitatiekosten kent in vergelijking tot de situatie voor de fusie.
- *Fricatiekosten:* de eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om van twee organisaties naar één organisatie te komen. Omdat de ambtelijke fusie al is gerealiseerd, zijn de frictiekosten grotendeels gemaakt.
- *Eenmalige uitkering gemeentefonds:* het betreft vijf jaar lang een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Daaruit kunnen de tijdelijke extra lasten betaald worden die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn. De eerste tranche wordt al in het jaar voorafgaand aan de daadwerkelijke herindeling aan de betrokken gemeenten toegekend. De nieuwgevormde gemeente krijgt vervolgens nog vier jaar een uitkering. Het zou naar schatting en uitgaande van het aantal inwoners zoals dat nu bekend is, gaan om een totaalbedrag van € 6.500.000,-.
- *Toekomstig kostenniveau:* een eerste verkenning leert dat de niveaus van belastingen in Druten en Wijchen dicht bij elkaar liggen (WOZ, reinigingsrecht, rioolheffing, OZB). Hoe de financiële gevolgen van de samenvoeging op beleidsniveau uitpakken, is grotendeels een gevolg van keuzes die u als raden maakt. Eenvoudig gezegd: als alle voorzieningen worden opgetrokken naar het (financieel) hoogste niveau van de twee, dan heeft dit nadelige financiële gevolgen. Het is dus zaak om hier als raden integrale keuzes in te maken.

Bijlage B: Formele kaders draagvlak*Toetsing door kabinet: Beleidskader gemeentelijke herindeling*

Het kabinet toetst bestuurlijke fusies onder meer op het aspect draagvlak. In het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' is dit terug te vinden.

Inwoners, maatschappelijke partners en bestuurlijke organisaties

Het kabinet vraagt de betrokken gemeenten om een logboek bij te houden. In dit logboek staat hoe de gemeenten inwoners en maatschappelijke partners betrekken bij het herindelingsproces en hoe het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld. De ingediende zienswijzen worden toegevoegd. Daarnaast vraagt het kabinet aan gemeenten om de omliggende of anderszins betrokken gemeenten uit te nodigen een zienswijze in te dienen. Als een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet wordt overgenomen, vraagt het kabinet dit te motiveren. Het gaat dus om draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook om de opvatting van de provincie en de buurgemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio.

Formele zienswijzen kunnen pas gegeven worden op het herindelingsontwerp. In de fase daarvoor kunnen inwoners onder meer tijdens informatiebijeenkomsten de gelegenheid krijgen te reageren/zienswijzen te geven op het voornemen om te herindelen.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft aan dat een groot draagvlak weliswaar geen vereiste is om te kunnen herindelen. Maar omvang en aard van het draagvlak worden meegewogen door provincie en rijk. Als gemeenten moet je dus altijd goed kunnen uitleggen waarom je wilt herindelen.

De vorm is vrij

De vorm en omvang van draagvlakpeilingen zijn niet bepaald; hier is ruimte voor een eigen invulling door de gemeenten. Er zijn veel verschillende mogelijkheden om draagvlak te peilen en de betrokkenen vragen elk om hun eigen aanpak.

Zijn er op het moment van peilen nog maatregelen rondom de coronacrisis van kracht, dan is het essentieel om goed na te denken over de aanpak. Als bijeenkomsten zijn uitgesloten, zijn er alternatieve manieren te bedenken.

en om te investeren in maatschappelijk draagvlak en om het maatschappelijk draagvlak te beoordelen.

Moment van draagvlakpeiling

Het peilen van draagvlak is een proces dat duurt totdat het herindelingsadvies gereed is en naar de provincie gaat. De start van dit proces is vanaf het moment dat de gemeente hierover extern communiceert. Dat kan het moment zijn van een intentiebesluit door de raden van de betrokken gemeenten, maar dat kan ook eerder. Dat laatste zouden wij zeker ondersteunen gezien het belang en de impact van een mogelijke bestuurlijke fusie. Het is een zwaarwegend onderwerp waarover het gesprek in de samenleving inmiddels al volop gaande is; waarom hier niet bij aanhaken? Veel inwoners tonen zich betrokken en wij zijn er warm voorstander van om die betrokkenheid zo snel mogelijk te benutten. Zo kunt u wat inwoners vinden en voelen, meenemen in een herindelingsontwerp. Daarbij is het van groot belang om inwoners goed te informeren over de mogelijkheden en gevolgen van een bestuurlijke herindeling. En om als gemeente van meet af aan duidelijk te zijn over wat u gaat doen met datgene wat inwoners aanreiken over een mogelijke bestuurlijke fusie, zodat de verwachtingen over en weer helder zijn. Het uiteindelijke besluit is aan u als raden en door dit zoveel mogelijk een gezamenlijk proces te maken wordt het ook zoveel mogelijk een gezamenlijk besluit.