



Adviesnota raad – openbaar

Onderwerp Verdieping varianten bestuurlijke opschaling
Zaakdossier Z/25/054037
Portefeuillehouder Burgemeester L.W.C.M. van der Meijs
Raadsprogramma 4. Bestuur en organisatie
Datum collegebesluit 28 januari 2025

Opsteller Evert Wolters
Team nvt

E-mail evert@necker.nl
Telefoonnummer 06 81 66 49 40

Voorstel

Inhoudelijke beslispunten

1. Gezien de uitkomst van het bestuurskrachtonderzoek, in te stemmen met het principebesluit dat Doesburg kiest voor bestuurlijke schaalvergroting als uitgangspunt voor haar bestuurlijke toekomst.
2. Het college opdracht te geven om:
 - a. de volgende varianten van bestuurlijke opschaling verdiepend te verkennen:
 - i. Fusie met de gemeente Bronckhorst
 - ii. Fusie met de gemeenten Duiven, Westervoort en Zevenaar
 - iii. Fusie met de gemeente Zevenaar
 - iv. Fusie met de gemeente Rheden
 - b. bestuurlijke gesprekken te voeren met Brummen, Doetinchem en Zutphen om naar hun positie en visie te vragen
 - c. de verdiepende verkenning uit te voeren volgens het inhoudelijk kader zoals verwoord in bijlage 1 bij dit voorstel, inclusief een bestuurlijke gespreksronde door burgemeester en een andere portefeuillehouder, waarbij in beeld wordt gebracht:
 - i. Bereidheid en wens tot fusie en gereedheid voor principebesluit op korte termijn
 - ii. Aandachtspunten bij tijdspad/urgentie en wat er voor de betreffende gemeente daarin nodig is
 - iii. Bereidheid en mogelijke vorm van tussentijdse ambtelijke samenwerking
 - d. De participatie met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties tijdens het verdiepende onderzoek vanuit de volgende uitgangspunten vorm te geven:



- i. participatie is gericht op het kwalitatief adviseren van de gemeenteraad en niet op (mee) beslissen. In de communicatie is steeds duidelijk dat de gemeenteraad besluit en daarin een eigen afweging maakt
- ii. het ophalen van argumenten, wensen en zorgen bij de opgehaalde informatie tot nu toe, het verdiepende onderzoek en de varianten van bestuurlijke opschaling is leidend;
- iii. de participatie is erop gericht om een beeld te schetsen van de argumenten, wensen en zorgen van verschillende perspectieven/groepen in Doesburg. Deelnemers aan de participatie vormen een zo representatief mogelijke afspiegeling van Doesburg.
- iv. de participatie heeft vier onderdelen:
 - 1. Informeren: inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties worden geïnformeerd over het proces en de opbrengst van het bestuurskrachtonderzoek en de verdieping;
 - 2. Beraden: een gelote representatieve groep inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties geeft in bijeenkomsten aandachtspunten, wensen en zorgen bij de opgehaalde informatie tot nu toe, het verdiepende onderzoek en de varianten van bestuurlijke opschaling;
 - 3. Consulteren: in een representatieve inwonersconsultatie worden de punten uit de beradende bijeenkomsten breed uitgezet en bevraagd en worden verdere argumenten, wensen en zorgen opgehaald;
 - 4. Inspreken: inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen voorafgaand aan het raadsbesluit in juli inspreken in de desbetreffende commissie.
- e. ten behoeve van de samenwerking van college en raad het volgende te organiseren:
 - i. een gezamenlijke werkconferentie van raad en college als onderdeel van de verdiepende verkenning om de uitkomsten van de uitvraag te duiden, voorafgaand aan het opstellen van de notitie 'bestuurlijke toekomst';
 - ii. maandelijkse terugkoppeling door het college in de raadscommissie BO, onder meer over gevoerde collegegesprekken en de voortgang van de verdieping en waar nodig extra raadsinformatiebijeenkomsten.
- f. de opbrengst van de verdiepende verkenning, de uitkomsten van het participatieproces, een voorstel voor de bestuurlijke toekomst van Doesburg en een voorstel voor het vervolgproces ter besluitvorming aan de raad voor te leggen, uiterlijk in juli 2025.

Juridische grondslag

Artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet op grond waarvan het college de raad moet betrekken bij besluiten/ontwikkelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente.

Context

In mei 2024 heeft het college de raad in een raadsvoorstel gevraagd om een stip op de horizon te zetten voor bestuurlijke schaalvergroting voor Doesburg. Het college constateerde al geruime tijd inhoudelijke, financiële en organisatorische uitdagingen in Doesburg en zag bestuurlijke opschaling als de enige optie om verdere afbraak van Doesburg, haar voorzieningen en gemeentelijke organisatie te voorkomen. Ook vroeg het college om de opdracht van de raad om te onderzoeken welke mogelijke partners er voor bestuurlijke schaalvergroting waren en daarover aan de raad te rapporteren. In mei 2024 was de raad net gestart met een bestuurskrachtonderzoek naar de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg. De raad heeft het raadsvoorstel met het volgende amendement aangenomen: wanneer uit de onderzoeksresultaten van het bestuurskrachtonderzoek zou blijken dat andere vormen van samenwerking haalbaar zijn en de raad daarover besluit, de begroting daarop aangepast zou worden. Hieronder lichten we kort toe wat er uit het bestuurskrachtonderzoek en de verkenning van mogelijke partners gekomen is en welke stappen sindsdien gezet zijn.

Bestuurskrachtonderzoek

In opdracht van de gemeenteraad heeft Necker een bestuurskrachtonderzoek uitgevoerd in Doesburg. Dit heeft in oktober 2024 een rapport opgeleverd met de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg op zeven thema's en een analyse op de bestuurskracht. In het onderzoek is ook gekeken wat de krachten en kwetsbaarheden betekenen voor de drie mogelijke toekomstscenario's die de raad had vastgesteld: bestuurlijke schaalvergroting, ambtelijke samenwerking op weg naar bestuurlijke schaalvergroting en het scenario waarin Doesburg geen opschalingspartner vindt en zelfstandig blijft. Het algemene beeld uit het onderzoek is dat Doesburg nog maar net aan haar wettelijke taken kan voldoen en soms ook niet meer, dat Doesburg relatief veel van de door haarzelf gestelde doelen niet realiseert en moeite heeft met enkele weerbarstige uitdagingen waar ze voor staat. Op basis van het bestuurskrachtonderzoek en een werksessie met de raad in oktober heeft Necker een oplegger bij het bestuurskrachtonderzoek gemaakt. Daarin staan aandachtspunten die voor de raad belangrijk zijn voor het voeren van het gesprek over de drie eerdergenoemde toekomstscenario's. Dat zijn aandachtspunten rond de thema's opgaven en visie, voorzieningenniveau, nabijheid, regionale samenwerking en financieel perspectief.

Verkenning mogelijke partners



In opdracht van het college heeft BMC een verkennende ronde gedaan langs mogelijke partners voor bestuurlijke schaalvergroting. De verkenning heeft vijf mogelijke herindelingsvarianten opgeleverd: drie hoofdvarianten en twee subvarianten. De hoofdvarianten zijn Noord (Brummen, Doesburg en Rheden), Oost (Bronckhorst en Doesburg) en Zuid (Doesburg, Duiven, Westervoort en Zevenaar), de subvarianten zijn alleen met Rheden en alleen met Zevenaar. Bij de opbrengst van de verkenning heeft het college aangegeven variant Zuid en variant Oost als de meest toekomstbestendige varianten te zien. Bij bespreking van de verkenning in de commissie BO op 4 december 2024 heeft het college een voorlopig beeld voor het vervolgproces geschetst waarin de varianten Noord, Oost en Zuid onderdeel van een verdere verdieping zijn.

Vervolg na bestuurskrachtonderzoek en verkenning mogelijke partners

Op 16 december heeft het college de raad in een informatiebijeenkomst nader geïnformeerd over hoe het een verdere verdieping voor zich ziet. Tijdens de bijeenkomst is besproken welke aanvullende informatie nodig is naast het bestuurskrachtonderzoek en de verkenning, en wat een geschikt kader voor het verdiepende onderzoek kan zijn. Vervolgens heeft de raad op 19 december unaniem de motie 'Proces vervolgstappen stip op de horizon' aangenomen. Daarin draagt de raad het college op de raad nauw te blijven betrekken in alle stappen en ontwikkelingen in het proces van de zoektocht naar mogelijke partners voor bestuurlijke opschaling en de raad daarover minimaal maandelijks te informeren in een besloten gedeelte van de commissie BO.

Op 21 januari heeft een raadsworkshop plaatsgevonden ter voorbereiding op dit raadsvoorstel 'Verdieping varianten bestuurlijke opschaling'. Tijdens de raadsworkshop zijn aandachtspunten opgehaald voor het inhoudelijke kader. Dit inhoudelijke kader dient voor verdieping van de mogelijke varianten van bestuurlijke opschaling voor Doesburg. Ook zijn er aandachtspunten opgehaald voor de invulling van participatie met inwoners en stakeholders tijdens de verdieping.

Argumenten

1. Bij het raadsbesluit in mei 2024 heeft de raad een stip op de horizon gesteld voor bestuurlijke opschaling voor Doesburg. Daarbij heeft de raad echter wel een voorwaarde toegevoegd in de vorm van een amendement: wanneer er uit het bestuurskracht zou blijken dat andere vormen van samenwerking haalbaar zijn en de raad daarover besluit, wordt de begroting daarop aangepast. Dat is uiteindelijk niet gebeurd en er is een begroting vastgesteld die van toekomstige samenwerking uitgaat. De keuze voor bestuurlijke schaalvergroting is een grote en belangrijke keuze voor de toekomst van Doesburg, waarvoor instemming van de raad onontbeerlijk is. Nu de voorwaarde niet meer van toepassing is, wil het college de raad bij een belangrijk besluit als dit dan ook vragen de stip op de horizon zonder de voorwaarde te bekrachtigen en het proces naar bestuurlijke opschaling samen verder in te gaan.



- 2a. Zoals ook al meegenomen in de verkenning van mogelijke partners, richt de verdieping zich op drie hoofdvarianten (Noord, Oost en Zuid). Concreet betekent dat we verdiepend onderzoek doen bij Bronckhorst, de Liemers-gemeenten (Duiven, Westervoort en Zevenaar) en Rheden. Vanwege de mogelijke complexiteit van de Liemersvariant, houden we ook rekening met de mogelijkheid van een fusie met alleen Zevenaar.
- 2b. De raad en/of het college hebben voor de verdieping ook de gemeenten Brummen, Doetinchem en Zutphen genoemd. Deze gemeenten zouden onderdeel kunnen (willen) worden van een van de varianten van bestuurlijke opschaling. Daarom is het van belang om ok deze gemeenten naar hun positie en visie ten aanzien van het regionale speelveld te vragen .
- 2c. Tijdens de raadsworkshop op 21 januari 2025 is er een concept inhoudelijk kader besproken voor de verdieping van de varianten van bestuurlijke opschaling. Dit kader was gebaseerd op de krachten en kwetsbaarheden van Doesburg zoals benoemd in het bestuurskrachtonderzoek en – na duiding in de gemeenteraad van Doesburg – samengevat in de oplegger. De raad en het college hebben tijdens de workshop verdere aandachtspunten meegegeven voor het inhoudelijke kader, die in het kader verwerkt zijn. Het college vraagt de raad in te stemmen met het voorgestelde kader zoals opgenomen in bijlage 1, zodat het college bij de gemeenten die onderdeel zijn van het verdiepende onderzoek de informatie kan ophalen die voor de raad belangrijk is om voor de zomer van 2025 een partnerkeuze te kunnen maken. Ook vraagt het college mandaat voor de bestuurlijke ronde door de burgemeester en een andere portefeuillehouder (ambtelijk ondersteund) en de drie vragen die hierbij genoemd zijn. Dit maakt voor de raad navolgbaar welke vragen leidend zijn in deze gesprekken en welke informatie de raad over deze gesprekken ontvangt.
- 2d. De participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij het verdiepende onderzoek naar varianten voor bestuurlijke opschaling is van belang: niet alleen omdat de toekomst van Doesburg juist hen aangaat, maar ook omdat voor deze groepen vermoedelijk (ook) andere argumenten een rol spelen dan de elementen in het inhoudelijk kader/verdieping waarin de gemeente nu investeert. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties moeten dus in ieder geval geïnformeerd worden over het proces tot nu toe en de uitkomst van het verdiepend onderzoek, maar ook in de gelegenheid worden gesteld argumenten, wensen en zorgen mee te geven bij de opgehaalde informatie uit het verdiepende onderzoek en de varianten van bestuurlijke opschaling. Tijdens beradende bijeenkomsten kan een gelote selectie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties aangeven welke aandachtspunten, wensen en zorgen dat zijn. In een



inwonersconsultatie kunnen de punten uit de beradende bijeenkomsten vervolgens breed uitgezet en bevraagd worden en aanvullende punten opgehaald worden. Zowel bij de beradende bijeenkomsten als de inwonersconsultatie is de representativiteit van de deelnemers relevant: zo zegt de uitslag iets over Doesburg als geheel en kan er daarnaast een onderscheid gemaakt worden tussen eventuele verschillen in uitkomsten tussen groepen inwoners in Doesburg, zoals leeftijdsgroepen. De punten uit de participatie kan de raad meewegen in het besluit dat in juli genomen wordt. Voorafgaand aan de behandeling van dat raadsbesluit kunnen belanghebbenden inspreken in de desbetreffende commissie.

- 2e. Een partner kiezen voor bestuurlijke opschaling, is een belangrijke keuze voor de toekomst van Doesburg. Een navolgbaar proces en een nauwe betrokkenheid van de raad op het proces is daarom gewenst vanuit zowel college als raad. De raad nam daartoe op 19 december ook een motie aan, waarin het college werd opgeroepen de raad te blijven betrekken in alle stappen en ontwikkelingen. Dat betrekken gebeurt via de werkconferentie waarin de uitkomsten van de verdiepende verkenning geduid worden en de maandelijkse terugkoppeling in de raadscommissie BO. Waar nodig zullen extra raadsinformatiebijeenkomsten worden georganiseerd.
- 2f. Voor een navolgbaar proces en een uitlegbaar principebesluit in juli 2025 is het van belang dat de informatie die de gemeenteraad voor zijn besluit gebruikt tijdig en openbaar beschikbaar is. Ook is het van belang dat in de voorbereiding van het raadsbesluit van juli ook al nagedacht wordt over de vervolgstappen in het proces, zo kunnen de vervolgstappen ook betrokken worden bij de besluitvorming en gelijk gezet nádat het besluit is genomen. Zo doet de gemeente Doesburg recht aan de urgentie die er is en straalt ze die ook uit aan de partner gemeente(n).

Kanttekeningen

Voor een principebesluit in juli 2025 waarbij daadwerkelijk sprake is van een opdracht tot het opstellen van een herindelingsontwerp, moet de partnergemeente ook rond die tijd voornemens zijn een gelijklopend besluit te nemen. Op dit punt is er dus een afhankelijkheid van (een) buurgemeente(n) van Doesburg. Het college heeft daar aandacht voor in het proces dat nu met buurgemeenten loopt.

Financiën

De gemeente Doesburg heeft voor de verdiepende verkenning geen capaciteit beschikbaar in de huidige formatie en zal daarop inhuren. Bij de Integrale Begrotingsbijstelling (IBB) zal het college een voorstel doen voor de dekking van de middelen die nodig zijn voor de verdiepende verkenning, evenals voor het projectleiderschap 'bestuurlijke toekomst'.



Uitvoering

Planning

In maart 2025 starten we met de uitvraag bij de gemeenten. Uit de opgehaalde informatie stellen we een tabel op met per onderwerp en gemeente een beknopte beschrijving. De inhoud van die tabel verifiëren we in twee gespreksronden per gemeente (feitelijk/inhoudelijk en bestuurlijk). Daarna zullen we in een werkconferentie met gemeenteraad en college gezamenlijk ook een duiding geven aan de inhoud. Naar verwachting vindt deze april 2025 plaats. De tabel met de uitkomsten van deze werkconferentie wordt verrijkt tot een notitie, vergelijkbaar met de oplegger bij het bestuurskrachtonderzoek. Deze notitie kan dan door de raad gebruikt worden in de besluitvorming in juli 2025.

Communicatie

De keuze voor een bestuurlijke opschaling gaat iedereen die in Doesburg woont, onderneemt en werkt aan. Het is dus belangrijk om inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden goed mee te nemen in het proces en de uitkomsten van bestuurlijke opschaling. Daarnaast moeten zij ook weten op welke momenten ze invloed hebben en wat hun mate van invloed is. We stellen daarom voor om na vaststelling van het raadsbesluit via een persbericht, de website OnsDoesburg en social media te communiceren over het proces, de momenten waarop participatie mogelijk is, hoe de opbrengst van de participatie meegenomen wordt in het besluit en wanneer het besluit plaatsvindt. Rondom de participatiemomenten zelf communiceren we ook, om de momenten onder de aandacht te brengen en te duiden.

Evaluatie

Niet van toepassing.

Bijlage(n)

Bijlage 1: Inhoudelijk kader verdiepend onderzoek

Bijlage 2: Bestuurskrachtonderzoek, inwonersconsultatie en oplegger

Bijlage 3: Verkenning BMC

Bijlage 4: Communicatie en participatie