

## Aanvullende notitie op verzoek gemeenteraad Doetinchem: 'Nut en Noodzaak'

De gemeenteraad van Doetinchem heeft aangegeven het voorliggende voorstel niet concreet en specifiek genoeg te vinden en een aanvulling te willen zien op de meerwaarde die een fusie kan hebben voor onze inwoners, bedrijven en regiogemeenten. We geven hiermee een onderbouwing van de noodzaak die het college ziet voor een schaa sprong.

### De aanleiding

In deze notitie benoemen we drie belangrijke redenen om een fusie te gaan onderzoeken. Veruit de belangrijkste zijn de transformaties die nodig zijn om de decentralisaties te kunnen opvangen. We krijgen zoveel taken vanuit het Rijk overgedragen dat het echt anders georganiseerd moet gaan worden. Wanneer we niets doen zullen we niet alle zorg kunnen gaan aanbieden die onze inwoners nodig hebben.

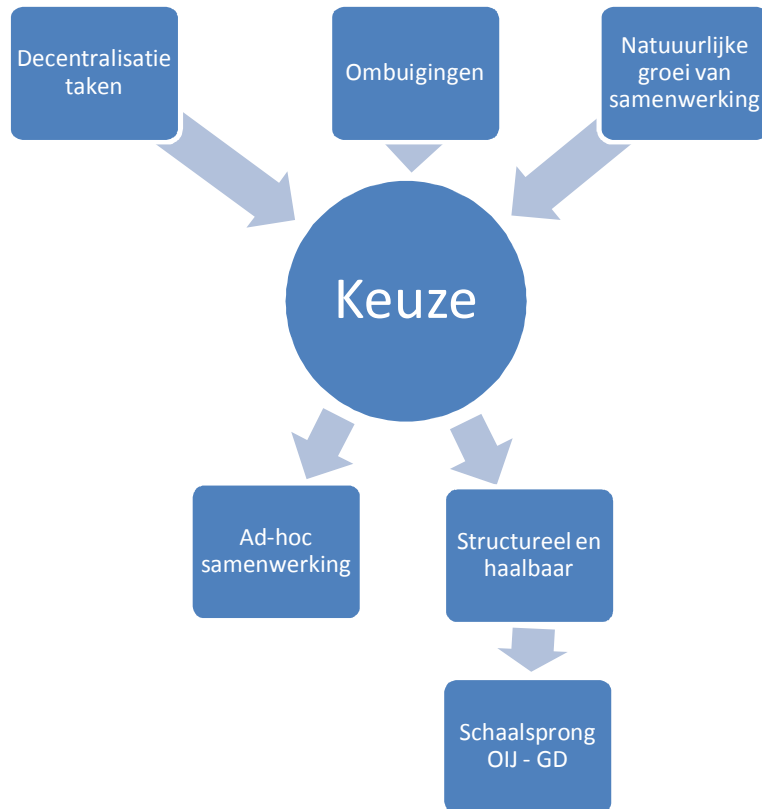
*De verwachte korting op de participatiewet is voor de Achterhoek € 28 per inwoner (Onderzoek Deloitte). Dit betekent alleen voor Doetinchem al €1,6 miljoen*

Daarbij komen de bezuinigingen vanuit het Rijk en de natuurlijke groei van samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van ICT en de Agenda 2020. Aan de Agenda 2020 liggen economische recessie, aanstaande krimp, kansen op gebied van duurzaamheid en vergrijzing aan ten grondslag.

We zijn ervan overtuigd dat deze ontwikkelingen een negatieve invloed hebben op het leven van onze inwoners wanneer we niets doen. We vrezen dan geen goede zorg te kunnen leveren. Scholen komen leeg te staan en we kunnen de sportvoorzieningen niet op nivo houden. Het de enige manier om kwalitatief goede basisvoorzieningen via een betere spreiding te organiseren.

De afgelopen jaren zijn raad en college over deze ontwikkelingen constant met elkaar in gesprek geweest. De fundamentele keuzes over ombuigingen en investeringen in de Voorjaarsnota 2011 weerspiegelen het type gemeente dat we willen zijn. De kanteling in de Wmo en de ontwikkelingen van Welzijn nieuwe stijl zijn hier voorbeelden van. Het onderzoek naar een mogelijke fusie ligt in het verlengde hiervan. In de onderzoeksopdracht hebben we onderstaand denkkader aangegeven.

Gesteund door landelijke ontwikkelingen en ervaringen en het regeerakkoord denken we dat een schaa sprong op bovenstaande ontwikkelingen een antwoord zou kunnen zijn. Zijn er dan geen alternatieven? Natuurlijk zijn er alternatieven. Zo kunnen we bij de decentralisaties ook werken met een WGR of kan de Regiosamenwerking zwaarder worden opgetuigd. Deze alternatieven komen in dit stuk aan bod.



We starten met een onderbouwing van de redenering dat een schaa sprong voordelen oplevert. We zullen hierbij voor- en nadelen belichten. Daarna beschrijven we de voorwaarden waaraan we moeten voldoen om de voordelen die een grotere robuuste gemeente biedt ook aan onze inwoners en bedrijven te kunnen doorgeven. Hoe kunnen we de algemene voordelen nu vertalen naar de inwoners van onze kernen en wijken?

### **Uit onderzoek**

*Wat is nu efficiënt?*

Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is de aanname dat een grotere organisatie efficiënter en effectiever is uitgebreid onderbouwd. Een greep uit de voordelen:

- Specialisering van taken zorgt voor snellere en goedkopere uitvoering
- Er zijn inkoopvoordelen te behalen

- Ondersteunende diensten als financiën, ICT en facilitair kunnen goedkoper worden georganiseerd
- Minderkwetsbaarheid in dienstverlening

Specifiek voor gemeenten komt hier nog bij:

- Grotere gemeenten trekken, onder andere door de complexe problematiek, bestuurders en ambtenaren van gemiddeld een hoger niveau aan. Terwijl in verhouding minder bestuurders en ambtenaren nodig zijn.
- Als grotere gemeente ben je een serieuze partij in verschillende gremia

### Toenemende bestuurskracht

Het ministerie van BZK geeft op haar website als belangrijkste argumenten dat herindeling leidt tot meer vakkundige ambtenaren, meer efficiënt beleid en een betere positie van de nieuwe gemeente ten opzichte van de regio, de provincie en het Rijk. Dit blijkt uit het rapport 'Herindelingen gewogen'.

Hierin worden herindelingen in de provincie Zuid-Holland tussen 1991 en 2007 beoordeeld. Dit

*We moeten straks als gemeente besluiten of kinderen wel of niet uit huis moeten worden geplaatst. We willen invloed hebben op de regels die we hiervoor afspreken. Als grotere, robuuste gemeente maken we afspraken met huisartsen en kunnen we in blijven zetten op preventie*

onderzoek richtte zich op

gevolgen voor de burgers, het al of niet halen van de doelen die aan de herindeling ten grondslag liggen en het proces dat tot herindeling heeft geleid. In totaal zijn 13 herindelingen onderzocht. Herindelingen hebben gezorgd voor meer zakelijkheid tussen gemeente en haar inwoners, in ieder geval op het gebied van dienstverlening. Als klant is de burger beter af na een herindeling (*Herindelingen gewogen*, RuG, Berenschot). Inwoners ervaren wel regelmatig een afstand tussen bestuur en burger. Wij denken de afstand klein te kunnen houden door onder andere wijkwerk en een open bestuurlijke opstelling. Professor Korsten (emiritus hoogleraar in Maastricht en consultant) noemt dit de nabijheidsmentaliteit. Wanneer bestuurders oog houden voor de kernen wordt de afstand niet groter.

Een veel gehoord argument tegen verdere herindelingen of fusies is dat dit ten koste zou gaan van de lokale democratie. Wim Derksen (hoogleraar Rotterdam) geeft hier in zijn reactie op de plannen in het regeerakkoord om op te schalen naar 100.000+ gemeenten over aan dat de schaal van veel gemeenten nu ook niet aansluit bij de lokale gemeenschap (W. Derksen, *Eindelijk een nieuw lokaal bestuur*). Ook in onze gemeenten zien we dat mensen zich vooral organiseren in dorpen en wijken en niet op het niveau van de huidige gemeenten. Wim Derksen geeft aan dat een volgende schaa sprong juist weer kansen biedt. Een gemeente van 100.000 inwoners is naar zijn idee robuust, en biedt een oplossing voor veel grensoverschrijdende problemen waar gemeenten nu mee te maken hebben, hoewel natuurlijk niet voor allemaal. Het gaat dan bijvoorbeeld om speciaal onderwijs en bijzondere sportvoorzieningen.

### Financiën

Ook blijkt uit onderzoek de financiële positie van heringedeelde gemeenten regelmatig te verslechteren. Tegelijkertijd neemt het aantal voorzieningen in het begin vaak toe; er wordt

door het oude bestuur nog snel een sporthal neergezet of een zwembad opgeknapt. De inkomsten uit het gemeentefonds nemen af en het in elkaar schuiven van twee organisaties is duur. Op de langere termijn neemt dit effect weer af en zijn heringedeelde gemeenten niet duurder uit. Het hangt allemaal af van de keuzes die de raden maken.

De gemeentelijke praktijk de afgelopen 10 jaar lijkt aan te tonen dat gemeenten van gemiddelde grootte het goedkoopst zijn. Bij benchmark onderzoeken blijken de grootste gemeenten vaak ook de meeste ambtenaren per 1.000 inwoners te hebben. Dit heeft vooral te maken met centrumtaken en complexiteit van taken. Onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot wijst uit dat middelgrote gemeenten in verhouding met de minste ambtenaren toe kunnen. De ideale gemeentegrootte ligt, in dat onderzoek, tussen de 20.000 en 80.000 inwoners. Dit is te verklaren. Een deel van de schaalvoordelen geldt vooral voor simpele problemen, voor standaardwerk. En de meeste vraagstukken waar gemeenten mee te maken hebben zijn niet simpel. Dit wordt versterkt door de decentralisaties, die andere dingen vragen. Nieuwe tijden stellen nieuwe eisen. Doordat gemeenten met gemeenschapsgeld werken hebben ze meer nog dan grote bedrijven de neiging controlemechanismen in de bouwen, een kleine fouttolerantie te accepteren en weinig risico's toe te staan (Noordergraaf, *Management in het publieke domein*).

### **Alternatieven en de regio**

Eén van de belangrijkste redenen om een schaa sprong te maken is dat het aantal taken dat gemeenten te doen heeft al enkele decennia lang toeneemt. De decentralisaties versterken dit heel erg. De omvang van de decentralisaties is enorm, onze begroting zal met een kwart toenemen. Ook de verantwoordelijkheden zijn groot; het gaat om taken die heel direct ingrijpen in het dagelijks leven van onze inwoners.

Een belangrijke vraag die nu speelt is dan ook 'hoe verhoudt de regionale samenwerking rondom de decentralisaties in het sociale domein zich met de mogelijke fusie?' Het mag de regionale samenwerking, die nu op het punt staat een kaderstelling voor de drie transitie op te leveren, niet frustreren. Aan de andere kant is de positie van een sterkere en robuustere centrumgemeente van groot belang voor het daadwerkelijk overgedragen krijgen van de decentralisaties. Willen we als lokale overheid zelf het stuur in handen hebben om de transformatie van het sociale domein door te voeren en het dus op onze manier dichtbij de burger en samen met de burger vormgeven, zullen we volgens het Regeerakkoord moeten opschalen. We hebben daarmee ook een betere onderhandelingspositie richting organisaties waar we bijvoorbeeld jeugdzorg gaan inkopen.

Een alternatief kan een verregaande vorm van samenwerking zijn, bijvoorbeeld via een WGR constructie. Momenteel hanteren de samenwerkende gemeenten voor de Regio Achterhoek nog een WGR structuur, en we hebben net een WGR opgericht rondom de Omgevingsdienst Achterhoek. De organisatiestructuur van de Regio en de werkwijze hiervan is sinds 2011 aangepast door de vaststelling van de uitwerking Achterhoek 2020 en de ondertekening van het bijbehorende convenant door de drie O's. Deze wijziging was een vervolg op een eerder ingezette lijn om de Regio als "instituut" af te slanken. Het gaat daarom tegen ontwikkelingen

in een WGR structuur voor de Regio Achterhoek weer op te plussen met de nieuw te decentraliseren taken. Juist omdat het Rijk per 1 januari 2013 de WGR plus regio's afschaft.

Wij zijn van mening dat de huidige werkwijze van de Regio Achterhoek als "coöperatief samenwerkingsverband" niet bedoeld is om de grote te decentraliseren taken van het Rijk over te nemen. De samenwerking heeft geen verplichtend karakter, waardoor het na de fase van een gezamenlijke visie moeilijk is tot gezamenlijke uitvoering te komen. Momenteel heeft Doetinchem de coördinerende taak voor de regionale aanpak als vanzelfsprekend geaccepteerd. Door de huidige schaal en die van de regiogemeenten, blijkt in de praktijk dat dit niet vanzelf gaat en ook niet optimaal vorm krijgt.

Een sterke en robuuste centrumgemeente kan beschikken over de benodigde kennis en capaciteit waar ook de regiogemeenten hun voordeel mee kunnen doen. Het samen ontwikkelen en

vormgeven van de transformatie in het sociale domein zal hierdoor, conform de lijn uit het Regeerakkoord,

*Door schaalvergroting kunnen budgetten binnen de participatiewet worden gebundeld. Zo blijven we ruimte houden voor (nieuwe) maatwerkinstrumenten*

beter slagen. We zien dan ook meerwaarde voor de Regio: een robuuste centrumgemeente kan meer zaken faciliteren voor de buurgemeenten. Bovendien kan zij een krachtig pleitbezorger zijn voor de belangen van de Achterhoek. Dit heeft onze voorkeur boven nieuwe regelingen, onder andere omdat de invloed van de gemeenteraden bij de gezamenlijke regelingen heel indirect is.

### **Wat doen we anders?**

Bij een fusie zal de organisatie alleen effectiever worden als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Dé kritische vraag is dan ook: kun je een nieuw type gemeente worden waarbij de versterkte bestuurskracht (door schaalvergroting) daadwerkelijk wordt verbonden aan de kracht die in de samenleving schuilt. Dat kan door de filosofie van netwerksturing te koppelen aan het aanboren van kracht in de samenleving. De gemeente moet dan durven loslaten. De gemeente kan in haar dienstverlenende contacten klantgerichter en goedkoper zijn, en dit geldt ook voor het handhaven van de rechtstaat.

Uit onderzoek (*Herindelingen gewogen*) blijkt overigens ook dat frictiekosten beperkt zijn te houden wanneer een fusie goed doordacht is en de herindeling van onderop vorm wordt gegeven. Dit onderzoek naar een mogelijke fusie tussen Doetinchem en Oude IJsselstreek komt van onderaf. Hierdoor zal het met veel problemen van vorige herindelingen niet geconfronteerd worden. De visie van de beide gemeenten sluit namelijk erg op elkaar aan. De gebieden passen bij elkaar.

### **Verskillende logica samenbrengen**

We willen beide logica samenbrengen, de logica van het bestuur, met aandacht voor professionaliteit en bestuurskracht. En de logica van de burger, met aandacht voor nabijheid, betrokkenheid en samenlevingskracht. In een gemeente zoals we die nu kennen, met 56.000

inwoners doen we dit met maatwerk in wijken en dorpen. Door de vragen en initiatieven van dorps- en wijkverenigingen en verenigingen de ruimte te geven.

Hoe kunnen we onze filosofie van ruimte in de samenleving laten nu versterken? Uit onderzoek blijkt dat nu een kwart van de kleinschalige bewonersinitiatieven gericht is op verbetering van de eigen leefomgeving (Hurenkamp e.a., 2006, in *Loslaten in vertrouwen*, Raad openbaar bestuur, 2011). In dit onderzoek is gekeken naar de bewonersinitiatieven in de nieuw gevormde gemeente Peel en Maas. De dorpsraden hebben zich hier omgevormd tot een dorpsoverleg. Dit dorpsoverleg komt alleen in actie als bewoners ook echt iets willen bijdragen. Dit betekent dat je verscheidenheid moet toestaan. Niet iedere gemeenschap kan en wil hetzelfde. We doen dit nu al met het buurtbedrijf, het bibliotheeksteunpunt in de Zonneboom in Oosseld en het Sportservicepunt. Actieve jongeren hebben multivelden georganiseerd en het ouderensteunpunt draait op vrijwilligers. Wanneer mensen meer energie inzetten of onze hulp nodig hebben ondersteunen wij dat.

Kijkend naar een kaartje van de gebieden van Doetinchem en Oude IJsselstreek zien wij een voor de Achterhoek lange strook van bebouwing langs de IJssel, die doorloopt van Doetinchem, via de Koekendaal, Gaanderen, Terborg, Silvolde, Ulft, Varsselder en Gendringen. De grens tussen Gaanderen en Terborg wordt door onze inwoners niet als een grens ervaren. Varsseveld en Wehl komen bij een nieuw te vormen gemeente echt op de hoekpunten te liggen. Hier zullen we extra aandacht aan moeten besteden.

### **Wat weten we nu al?**

Op pagina 6 t/m 9 van het onderzoek vindt u een samenvatting van de overeenkomsten en verschillen in dienstverlening, klanttevredenheidsonderzoeken, uitvoering van beleid en subsidies van verenigingen en activiteiten. Het totaaloverzicht vindt u in bijlage 1. Op hoofdlijnen kunnen we zeggen dat beide organisaties zich ontwikkelen met dezelfde visie op de samenleving, al zijn er verschillen in de fase van ontwikkeling en de uitvoering. De filosofie hierachter is dat we dichtbij willen organiseren, integraal en vraaggericht. Wijkwerk heeft een belangrijke plaats in de organisatiefilosofie, doordat het laagdrempelig is, maatwerk levert per buurt, en daar kan inspelen waar mensen zelf iets willen of juist nodig hebben.

Doetinchem geeft veel meer uit op het sociaal domein, met name op huishoudelijke hulp, re-integratie, minimabeleid en maatschappelijke begeleiding en advies. Ook in vergelijking met gemeenten als Hoogeveen en Heerhugowaard zitten we hoog. Dit heeft te maken met centrumtaken, samenstelling van de bevolking en beleidskeuzes. Oude IJsselstreek zit laag op deze posten, met uitzondering van huishoudelijke verzorging.

Een ander verschil zit in de organisatiefilosofie, Doetinchem kiest ervoor meer taken in eigen beheer te houden. Oude IJsselstreek gaat meer samenwerkingsverbanden aan en ontwikkelt zich richting een kleine kernorganisatie.

In de tweede fase zullen we in tabelvorm invullen welke onderwerpen prioriteit hebben in de harmonisatie van beleid. In de derde fase (tussen herindelingsontwerp en definitief herindelingsadvies) kunt u dit verder inkleuren. U kunt daarmee richting geven aan het profiel van de nieuwe gemeente.

### **Tot slot**

De essentie is niet dat we een grotere gemeente worden. Dit leidt weliswaar tot meer bestuurskracht, maar de kritieke vraag is of dat ook een nieuw type gemeente oplevert: namelijk bestuurskracht verbinden aan de kracht in de samenleving. De meerwaarde van een eventuele fusie wordt, met andere woorden, bepaald door de mate waarin colleges en raden erin slagen het paradigma van de economics of scale ('groot is beter') te verbinden aan het paradigma van small is beautiful ('dichtbij is fijner').

Al deze meerwaarde hangt samen met het krachtiger, sterker worden van de gemeente. Dit is niet automatisch meerwaarde voor de bewoners, bedrijven en instellingen in de gemeenten. Het inlossen van die meerwaarde is afhankelijk van de bestuursstijl en de organisatievorm die de gemeenteraden straks gaan kiezen. Dat is waar fase 2 van het onderzoek inzicht in moet geven.

### **Bronnen**

- Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot, *Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar doelen, effecten en het proces van herindelingen*, oktober 2008
- Sociaal Cultureel Planbureau (van den Berg, van Houwelingen en de Hart), *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag, maart 2011
- Raad openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. December 2012
- Korsten, Arno, *Voordelen en nadelen van fusie*. Juli 2012
- Tijsman, Geert, R. *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag, 2005
- Noordergraaf, Mirco, *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Bussum, 2004
- Deloitte, *Gemeenten in krimpregio's hardst getroffen door nieuwe participatiewet*, november 2012
- Ministeries SZW en VWS, *Winst door verbinden werk, activering en maatschappelijke ondersteuning. Verkenning door gemeenten en partners*, oktober 2012
- Peeters, Rik en Van Twist, Mark, *Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht*, In: Bestuurswetenschappen nr. 1, 2007
- Gemeenten Aalten, Doetinchem, Montferland, Oude IJsselstreek, *Rapport verkenning werken naar vermogen*, juni 2012
- NRC Handelsblad, *Eindelijk een nieuw lokaal bestuur*, Wim Derksen, 6 november 2012
- Best, de, Eva. *Meer zelf doen en minder overheid*, <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/09/13/minder-overheid-meer-zelf-doen/>
- Aardema, Harrie, *Vorbij de hypocratie. Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Kluwer, 2010.