

Fusie Doetinchem – Oude IJsselstreek

Verslag van het onderzoek fase I en II.

Februari 2013

Auteurs:

Kernteam:

Eus Lionarons (Oude IJsselstreek)

Giel Aalbers (Oude IJsselstreek)

Ron Frerix (Doetinchem)

Hetteke Videler (Oude IJsselstreek)

Saar Veneman (Doetinchem)

Projectleiding: Rob Schouten (Nieuwbeeld)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding, plaatsbepaling en leeswijzer.....	4
1.1	Inleiding.....	4
1.2	Plaatsbepaling.....	4
1.3	Leeswijzer.....	5
2.	SWOT-analyses Doetinchem en Oude IJsselstreek.....	6
2.1	Inleiding.....	6
2.2	SWOT-analyse Doetinchem.....	6
2.3	SWOT-analyse Oude IJsselstreek.....	9
2.4	Conclusies SWOT-analyses.....	12
3.	Schaalvergroting als reactie.....	14
3.1	Inleiding.....	14
3.2	Drie vormen van schaalvergroting.....	14
3.3	Vergelijking drie vormen van schaalvergroting.....	15
3.4	Bestuurlijk fusie als voorkeursalternatief.....	18
3.5	Nadere reflectie bij een bestuurlijke fusie.....	19
4.	Meerwaarde in perspectief.....	20
4.1	Inleiding.....	20
4.2	Meerwaarde voor bewoners.....	20
4.3	Meerwaarde voor bedrijven en instellingen.....	22
4.4	Meerwaarde voor de regio als geheel.....	22
5.	Samenvatting en conclusies.....	24

1. Inleiding, plaatsbepaling en leeswijzer

1.1 Inleiding

In het voorjaar van 2012 hebben de Colleges van Doetinchem en Oude IJsselstreek gesproken over de vraag hoe de toekomst van dit deel van de Achterhoek er uit zou moeten zien en wat daarin de positie van de gemeente(n) moet zijn. Om ook in de toekomst goed te blijven anticiperen op ontwikkelingen en daarin eigen keuzes te blijven maken is een robuuste gemeente nodig. Een gemeente die op nationaal niveau mee praat, zodat het lokaal goed gaat. Een gemeente die groot genoeg is om de nieuwe taken op te vangen die het Rijk naar de gemeenten overhevelt en ook op een verantwoordelijke manier invulling kan geven aan de centrumfunctie voor de Achterhoek als geheel. Om die gemeente te worden, spraken de colleges in het voorjaar over schaalvergroting. Mede uit onvrede over de bestaande regionale samenwerking tussen de Achterhoekse gemeenten viel het woord fusie daarbij. Reden genoeg te onderzoeken of fusie een manier is om de gezamenlijke visie op de toekomst zeker te stellen.

In overleg met de beide gemeenteraden is vervolgens een onderzoeksopdracht geformuleerd. Doel van dit onderzoek is om heldere informatie op te leveren, op basis waarvan de gemeenteraden tot een goede politieke afweging kunnen komen. Op 27 september 2012 hebben de raden van Doetinchem en Oude IJsselstreek ingestemd met de eerste fase van deze onderzoeksopdracht. Op 13 december 2012 zijn de resultaten van het eerste deel van het onderzoek besproken. Tijdens dit raadsdebat is in beide gemeenteraden een amendement van het CDA aangenomen. Hierin zijn twee zaken opgenomen die rechtstreeks verwijzen naar de verwachtingen van de gemeenteraad met betrekking de rest van het onderzoek (fase 2):

- De onderdelen meerwaarde en financiën uit onderzoeksfase 1 uit te voeren conform de op 27 september door de Raden vastgestelde opdracht.
- Onderzoeksfase 2 uit te voeren voor zover noodzakelijk voor het op te stellen herindelingsontwerp.

Dit onderzoeksrapport beoogt, samen met het separaat opgestelde herindelingsontwerp, en aanvullend op het materiaal zoals dat in de eerste fase is opgeleverd, een adequate reactie te zijn op bovengenoemde besluitvorming in de beide gemeenteraden.

1.2 Plaatsbepaling

Voorliggend onderzoeksrapport is het eindproduct van de beide fasen van het onderzoek. Het bevat (zij het sterk samengevat) materiaal uit fase 1 alsmede de antwoorden op de vragen uit fase 2 en, voor zover mogelijk, de additionele vragen en toezeggingen uit het raadsdebat van 13 december 2012.

Deze rapportage ligt als basis onder het herindelingsontwerp dat gemaakt is voor de beoogde fusie van beide gemeenten. Het herindelingsontwerp wordt ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraden.

1.3 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk twee wordt stilgestaan bij de relevante ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) die op de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek afkomen. Bovendien wordt beschreven wat de huidige sterktes en zwaktes zijn van beide gemeenten. Confrontatie van de ontwikkelingen met de actuele sterktes en zwaktes geeft inzicht in de belangrijkste opgaven waar beide gemeenten voor staan.

Op basis van de SWOT-analyses is duidelijk dat beide gemeenten voor een aantal belangrijke en urgente opgaven staan. In hoofdstuk drie wordt de vraag verkend of schaalvergroting een adequate reactie is om deze opgaven tegemoet te treden.

De drie mogelijke vormen van schaalvergroting: intensivering regionale samenwerking, ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie worden hier met elkaar vergeleken. Bij deze vergelijking wordt gekeken naar de potentiële voordelen en nadelen van schaalvergroting.

Uit de onderlinge vergelijking van de varianten van schaalvergroting wordt duidelijk dat de bestuurlijke fusie de variant met de grootste potentiële toegevoegde waarde is. In hoofdstuk vier wordt de meerwaarde uitgewerkt naar de verschillende relevante perspectieven. In dit hoofdstuk wordt de meerwaarde voor inwoners, bedrijven en instellingen en de regiogemeenten beschreven.

Het slothoofdstuk vijf bevat nog eens een samenvattend overzicht van de conclusies zoals die voortkomen uit de SWOT-analyse, de schaalvergroting als reactie en de meerwaarde van een bestuurlijke fusie voor de inwoners, bedrijven en instellingen en de regio(gemeenten).

2. SWOT-analyses Doetinchem en Oude IJsselstreek.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de SWOT-analyses gepresenteerd van de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek. In een SWOT-analyse worden de belangrijkste relevante externe ontwikkelingen (kansen en bedreigingen) geconfronteerd met de actuele situatie (sterktes en zwaktes) van de beide gemeenten. Een SWOT-analyse wordt gemaakt om een strategie op hoofdlijnen te bepalen. Het is een veel gebruikt hulpmiddel om te bepalen wat de belangrijkste opgaven zijn die zich in de nabije toekomst aandienen.

In paragraaf 2.2. wordt de SWOT-analyse voor Doetinchem gepresenteerd. In paragraaf 2.3 wordt de SWOT-analyse voor Oude IJsselstreek gepresenteerd. Dit hoofdstuk wordt afgerond met een beschrijving van de overlap tussen beide analyses en de daaraan te verbinden conclusies.

2.2 SWOT-analyse Doetinchem

Kansen en bedreigingen voor de gemeente Doetinchem.

Kansen

- Decentralisaties met verantwoordelijke rol voor gemeenten.

De grote decentralisaties die op de gemeenten afkomen geven nog meer inhoud aan rol van het lokaal bestuur. Door op een goede manier om te gaan de verantwoordelijkheden op terreinen zoals van werk, inkomen en zorg zijn innovatieve oplossingen met maatwerk voor de eigen specifieke context mogelijk.

- Ontwikkeling van specifieke sectoren in de economie:
 - Toerisme en recreatie
 - Duurzaamheid
 - High tech maakindustrie

Genoemde sectoren laten landelijke en internationaal nog steeds groeipotentie zien. Beiden bieden kansen voor Doetinchem. Toerisme en recreatie hebben nog onbenutte potentie. Duurzaamheid is een thema waarop de Achterhoek zich profileert en ook is er sprake van (aanzetten) tot clustervorming op dit gebied. Datzelfde geldt voor de modernisering van de metaalindustrie en de machinebouw.

- Ontstaan van niet-locatiegebonden ondernemingen (mede als gevolg van ict) die verleid kunnen worden met een hoogwaardig vestigingsklimaat (wonen en werken).

Steeds meer bedrijven en vooral bedrijfjes zijn niet meer gebonden aan een specifieke locatie. De klassieke vestigingsplaatsfactoren zoals nabijheid van toeleveranciers en afnemers worden minder relevant. Locatiekeuze wordt gebaseerd op een bredere beschouwing van het vestigingsklimaat. Kwaliteit van de woon- en werkomgeving spelen hierbij een rol. De 'kwaliteit van leven' in de Achterhoek is een voordeel dat, zeker in combinatie met een aansprekend 'stedelijk' voorzieningenaanbod, een sterke propositie kan zijn voor de genoemde ondernemingen en ondernemers.

- Toenemende vraag naar zorg in relatie tot wonen.

Doetinchem beschikt over aansprekende zorgaanbieders. Eerder is geconstateerd dat de kwaliteit van leven hier hoog is. Demografische ontwikkelingen laten zien dat de vraag naar zorg zal blijven toenemen. Om die zorg betaalbaar te houden zijn innovaties nodig. Onder meer ten aanzien van de combinatie (zelfstandig) wonen en zorg.

Bedreigingen

- Decentralisatieoperatie in combinatie met zeer forse bezuinigingen.

Op het gebied van werk, inkomen en zorg komen niet alleen zeer grote verantwoordelijkheden bij de gemeenten te liggen maar wordt tegelijkertijd zeer fors bezuinigd. Zo laten de voorlopige doorrekeningen van het regeerakkoord zien dat Doetinchem alleen al in het sociale domein circa € 8 miljoen moet bezuinigen.

- Demografische trend van 'ontgroening'
 - Mismatch arbeidsmarkt.
 - Jongeren trekken weg en blijven weg.

Hoewel het beeld voor Doetinchem als centrumfunctie nog net iets gunstiger is als in de omliggende gemeenten mag de dreiging van de krimp niet worden onderschat. Beschikbaarheid van goed gekwalificeerd personeel is van vitaal belang voor de economie van een regio.

- Financiële betrokkenheid in bouwplannen.

Er zijn, in relatie tot de actuele economische crisis, maar ook in relatie tot de krimp, meer bouwplannen dan de markt aan kan. De gemeente Doetinchem heeft net als omliggende gemeenten financiële betrokkenheid bij die plannen. Tussen de partijen is nog onvoldoende afstemming om dit vraagstuk gezamenlijk op te lossen.

Sterktes en zwaktes van de gemeente Doetinchem

Sterktes

- Aantrekkelijk woonmilieu

De gemeente Doetinchem kent mede door zijn ligging in de fraaie Achterhoek aantrekkelijke woonmilieus die tegemoet komen aan woonwensen van meerdere categorieën van woningzoekenden.

- Voorzieningenniveau (onderwijs, winkels, zorg, passend bij centrumfunctie voor de Achterhoek).

Er is sprake van een aantrekkelijk voorzieningenniveau. Dit voorzieningenniveau is door de centrumfunctie binnen de Achterhoek groter dan de omvang van de stad doet vermoeden.

- Relatief vitale economie: inkomende pendel, goede samenwerking bedrijfsleven, gevarieerde structuur met gunstige vestigingsvoorwaarden voor bedrijven.

Vergelijkend onderzoek plaatst Doetinchem op plaats 55 als het gaat om de economische positie. De vestigingsvoorwaarden voor bedrijven worden als positief omschreven.

- Wijkgericht werken

Wijkgericht werken is als werkmethode voor 9 wijken en dorpen ingevoerd. Het is gebaseerd op netwerksamenwerking. Er is een plancyclus met een jaarprogrammering. Hierdoor kunnen mensen invloed uitoefenen op hun directe woonomgeving, onder meer via de wijk en dorpsraden. Verder is er een goede samenwerkingsrelatie tussen maatschappelijke organisaties neergezet.

Zwaktes

- Ontbreken van (technisch) hoger onderwijs.

Doetinchem heeft Iselinge als HBO-instelling. Een (aansluiting op) breder HBO en academisch onderwijs en onderzoek wordt gemist.

- Verwachtingspatroon centrumfunctie

Veel vraagstukken spelen zich af op het niveau van de regio. Hierbij wordt van Doetinchem, als centrumgemeente, verwacht dat initiatief wordt genomen en een voortrekkersrol wordt opgepakt. Doetinchem heeft echter maar een beperkte omvang met bijbehorende capaciteit.

- Achterblijven van startende ondernemingen.

Hoewel vestigingsfactoren in de eerder genoemde benchmark als gunstig worden omschreven blijft het aantal startende ondernemers achter bij het landelijk gemiddelde. De bedrijvendynamiek is laag.

- Zwakke verbinding naar kansrijke partnerregio Twente.

In de Achterhoek is van oudsher de maakindustrie goed vertegenwoordigd. Modernisering van deze maakindustrie verloopt via (hightech) innovatie. Op dit punt is Twente met een vergelijkbare industriële structuur en met een technische universiteit een kansrijke partner voor de Achterhoek. De verbinding, zowel via OV als via de weg, is echter zwak met deze regio.

Samenvattend ziet de SWOT analyse voor Doetinchem er als volgt uit.

Kansen	Bedreigingen
Decentralisaties, nieuwe rol gemeenten	Zeer forse bezuinigingen vanaf 2015
Ontwikkeling specifieke sectoren economie	Demografische ontwikkelingen Achterhoek
Footloose ondernemingen	Financiële betrokkenheid bouwplannen
Combinatie zorg en wonen	
Sterktes	Zwaktes
Aantrekkelijk woonmilieu	Ontbreken (technisch) hoger onderwijs
Voorzieningenniveau	Verwachtingspatroon centrumfunctie
Relatief vitale economie	Achterblijven van startende ondernemingen
Wijkgericht werken	Zwakke verbinding Twente (kansrijke partner)

2.3 SWOT-analyse Oude IJsselstreek

Kansen en bedreigingen voor de gemeente Oude IJsselstreek.

Kansen

- Decentralisaties met verantwoordelijke rol voor gemeenten.

De grote decentralisaties die op de gemeenten afkomen geven nog meer inhoud aan rol van het lokaal bestuur. Door op een goede manier om te gaan de verantwoordelijkheden op terreinen zoals van werk, inkomen en zorg zijn innovatieve oplossingen met maatwerk voor de eigen specifieke context mogelijk.

- Grensoverschrijdende samenwerking

Mede door de ligging en de nabijheid van grensoverschrijdende infrastructuur alsmede door de relaties zoals opgebouwd, ligt hier een kans voor verdieping en uitbouw.

- Groei innovatieve maakindustrie

De gemeente kent van oorsprong een bloeiende maakindustrie. Het gaat dan onder meer om ijzer en staal verwerking en machinebouw. De opgave voor de maakindustrie is om kennisintensiever (hightech) te worden. Verschillende ondernemingen slagen daarin. De landelijke trend laat zien dat juist daar nog groei is te realiseren.

- Recreatie en toerisme

Toerisme en recreatie hebben nog onbenutte potentie. Het is niet alleen als economische sector relevant maar draagt bovendien bij aan het vestigingsklimaat. De bevaarbaarheid van de rivier en de aantrekkelijkheid van het industrieel erfgoed bieden kansen.

Bedreigingen

- Decentralisatieoperatie in combinatie met zeer forse bezuinigingen.

Op het gebied van werk, inkomen en zorg komen niet alleen zeer grote verantwoordelijkheden bij de gemeenten te liggen maar wordt tegelijkertijd zeer fors bezuinigd. Zo laten de voorlopige doorrekeningen van het regeerakkoord zien dat Oude IJsselstreek in het sociale domein circa € 6 miljoen moet bezuinigen.

- Demografische trend: krimp en vergrijzing.

De vergrijzing en krimp worden gevoeld in de Oude IJsselstreek. Jongeren trekken weg, voorzieningen waaronder winkels, sportvoorzieningen en onderwijsvoorzieningen komen onder druk te staan. Door dalend aantal leerlingen dreigt leegstand van schoollokalen.

- Financiële betrokkenheid grondexploitaties.

Er zijn, in relatie tot de actuele economische crisis, maar ook in relatie tot de krimp, meer bouwplannen dan de markt aan kan. De gemeente Oude IJsselstreek heeft net als omliggende gemeenten financiële betrokkenheid in grondexploitaties.

Sterktes en zwaktes van de gemeente Oude IJsselstreek

Sterktes

- Innovatief in het betrekken van de bevolking bij belangrijke besluiten

De gemeente Oude IJsselstreek betreft op diverse manieren de bevolking bij belangrijke besluiten. De politiek staat in nauwe verbinding met de samenleving.

- Aantrekkelijk woonklimaat

Een analyse van verhuisbewegingen laat zien dat Oude IJsselstreek een aantrekkelijke woongemeente is omdat de sociale cohesie groot is. Ook voor mensen die hun werk elders in de Achterhoek of daarbuiten hebben.

- Industrieel erfgoed en benutting van bovenregionale kwaliteit (DRU Industriepark)

Zowel toeristisch-recreatief, cultureel als qua woonmilieu levert dit een grote bijdrage aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

- Relatief brede industriële basis met innovatiekracht

De ontwikkeling van innovatiecentrum de afbramerij en de alliantie vorming met onderwijsinstellingen en ondernemers kunnen hier een bijdrage aan leveren.

- Ligging in de grensregio met goede verbindingen naar Duitsland.

Zo zijn er bestuurlijk goede relaties met kreis Borken en de gemeente Bocholt.

Zwaktes

- Economische vitaliteit staat onder druk.

De economische laag conjunctuur treft ook de ondernemers in de Achterhoek sterk. In deze tijd is het lastig (anticyclisch) investeren in de noodzakelijke modernisering en innovatie.

- Gemiddeld inkomensniveau van de bevolking

Uit onderzoek van Motivaction blijkt dat het gemiddeld inkomensniveau van de bevolking niet erg hoog is. Dit werkt door in het draagvlak voor allerlei voorzieningen.

- Achterblijven startende ondernemingen en overcapaciteit bedrijventerreinen.

Het aantal startende ondernemingen blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Bovendien is sprake van een overcapaciteit op de bedrijventerreinen.

- Slechte openbaarvervoer verbindingen

De ontsluiting naar potentiële sterke regio's (voor werk en onderwijs) is, zeker voor wat betreft openbaar vervoer, zwak.

Samenvattend ziet de SWOT analyse voor Oude IJsselstreek er als volgt uit.

Kansen	Bedreigingen
Decentralisaties, nieuwe rol gemeenten	Zeer forse bezuinigingen vanaf 2015
Grensoverschrijdende samenwerking	Krimp en vergrijzing
Groei innovatieve maakindustrie	Financiële betrokkenheid bij bouwplannen
Recreatie en toerisme	

Sterktes	Zwaktes
Innovatief in betrekken van bevolking	Economische vitaliteit onder druk
Aantrekkelijk woonklimaat	Gemiddeld inkomensniveau
Industrieel erfgoed van bovenregionaal belang	Overcapaciteit bedrijventerreinen en achterblijven startende ondernemers.
Industriële basis met innovatiekracht	
Goede verbindingen met Duitsland	Slechte OV verbindingen

2.4 Conclusies SWOT-analyses

Een SWOT-analyse kent twee invalshoeken. Eén invalshoek betreft de zaken die op de gemeente afkomen: de kansen en bedreigingen. De tweede invalshoek een beoordeling van de kracht van de gemeente zelf: de sterktes en de zwaktes.

Uit de SWOT-analyse wordt duidelijk dat ontwikkelingen grosso modo voor beide gemeenten gelijk zijn. Dat is natuurlijk niet verwonderlijk. Ze staan beiden onder invloed van dezelfde rijks- en provinciale overheid, het zijn buurgemeenten en bovendien is er sprake van een gezamenlijke historie als het gaat om de sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied langs de Oude IJssel.

Ook ten aanzien van de bestaande kracht van de gemeenten zijn de overeenkomsten groter dan de verschillen. Verschillen zijn er ook. Die vloeien voort uit de centrumfunctie en het meer stedelijk versus het meer plattelands karakter van beide gemeenten. Bovendien liggen er natuurlijk politieke keuzes ten grondslag aan de verschillen zoals die op dit moment tot uitdrukking komen.

Confrontatie van ontwikkelingen met de kracht van de beide gemeenten geeft inzicht in de te volgen strategie. Vanzelfsprekend is het vaststellen van die strategie voorbehouden aan de gemeenteraad. Uit de SWOT kunnen hiervoor wel, globaal, drie hoofdlijnen gedestilleerd worden.

- Grote transities op verschillende beleidsterreinen, waaronder het sociale domein, moeten worden opgepakt. Gelijktijdig is hierbij sprake van een forse korting op de beschikbare budgetten. Evident is dat de kaasschaaf niet zal voldoen. Een andere manier van werken is noodzakelijk. Aanzetten voor deze andere manier van werken zijn in beide gemeenten al te vinden, moeten doordacht en dan vooral krachtig opgepakt worden.
- Noodzaak om de economie verder te moderniseren en daarmee toekomstige welvaart en welzijn van de bevolking veilig te stellen: een krachtig offensief is nodig, gericht op een optimaal vestigingsklimaat voor startende, nieuwe en bestaande bedrijven en hun werknemers. Ook hier is sprake van kansen en sterktes die in beide gemeenten aanwezig zijn: samenspel tussen de drie O's, grensoverschrijdende samenwerking, innovatie op speerpunten van de economische bedrijvigheid, eerste verbindingen met kennisinstellingen, aansprekende (bovenlokale) culturele voorzieningen. De Achterhoek Agenda 2020 geeft al veel richting aan.
- Demografische trend van vergrijzing en ontgroening: krimp is geen keuze maar het betreft een onafwendbaar fenomeen. Opvangen van deze krimp vraagt om integrale afwegingen ten aanzien van zaken zoals spreiding van voorzieningen, ontwikkeling van bouwlocaties en dergelijke. Gemeenten zijn zich bewust van de risico's die men loopt door de financiële betrokkenheid bij diverse bouwplannen. Integrale afweging en afstemming met partners moet nog plaatsvinden.

Het daadwerkelijk uitwerken, doordenken en vooral realiseren van een strategie zoals hierboven bedoelt, vraagt om een bestuurskrachtig optreden op de juiste schaal en ondersteuning vanuit een hoog professionele organisatie.

In dit onderzoek staat de vraag centraal of schaalvergroting een bijdrage levert aan het krachtig realiseren van de noodzakelijke strategie. In het volgende hoofdstuk worden drie mogelijke vormen van schaalvergroting met elkaar vergeleken.

3. Schaalvergroting als reactie

3.1 Inleiding

De SWOT-analyses laten zien dat een krachtige strategie nodig is om er voor te zorgen dat de beide gemeenten en de regio als geheel voldoende vitaal blijven. Drie elementen in deze strategie zijn benoemd: transitie diverse beleidsterreinen, werken aan een uitstekend vestigingsklimaat en adequaat reageren op de gevolgen van de krimp. In dit hoofdstuk wordt nagegaan of schaalvergroting een bijdrage kan leveren aan de realisatie van deze strategie.

Bij schaalvergroting door gemeenten zijn er drie hoofdvormen beschikbaar: intensivering (regionale) samenwerking, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie. Deze worden in dit hoofdstuk onderling vergeleken en gewogen. In de volgende paragraaf worden de hoofdvormen beschreven. Om een afweging te maken tussen deze hoofdvormen worden ze in paragraaf 3.3 vergeleken op voor- en nadelen van schaalvergroting. De conclusie is beschreven in paragraaf 3.4.

3.2 Drie vormen van schaalvergroting

(Regionale) samenwerking

Alle Nederlandse gemeenten participeren wel in meerdere vormen van (regionale) samenwerking. In de meeste gevallen is hierbij sprake van een samenwerking in Wgr verband. De samenwerking verschilt niet alleen naar onderwerp, type (beleidsmatig of meer uitvoerend) maar ook naar zwaarte. Met betrekking tot die zwaarte worden in de Wgr vier niveaus onderscheiden.

Openbaar lichaam. Dit betreft de zwaarste vorm: publiekrechtelijke samenwerking met rechtspersoonlijkheid. Openbaar lichaam kan zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer en b.v. personeel in dienst nemen en fondsen beheren. Wordt gebruikt voor uitvoerende taken. Bij de *Centrumgemeente* worden bevoegdheden van een bestuursorgaan van de ene gemeente uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere gemeente. Mandateren van bevoegdheden dus. Een *gemeenschappelijk orgaan* is een vorm van samenwerken met één bestuur. Het gaat dan om een lichtere WGR vorm met beperkte rechtspersoonlijkheid. Het gemeenschappelijk orgaan kan géén personeel in dienst nemen. Model voor overdragen beschikkingsbevoegdheden. Als vierde model wordt de *regeling zonder meer* genoemd. Dit is een lichte vorm van samenwerking. Er kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd. Het is een manier van samenwerken binnen de WGR zónder een van de drie andere varianten te hoeven gebruiken. De samenwerking blijft wél publiekrechtelijk. Deze regeling komt tot stand door een overeenkomst tussen gemeenten

Ambtelijke fusie

Bij een ambtelijke fusie wordt de politiek-bestuurlijke zelfstandigheid van de deelnemende gemeenten gehandhaafd. Het ambtelijk apparaat is onder aansturing van één directie verantwoording verschuldigd aan de deelnemende colleges van B&W met een eigen secretariaat.

De deelnemende colleges van B&W blijven verantwoording schuldig aan elk een eigen gemeenteraad.

Bij een ambtelijke fusie wordt de ambtelijke organisatie van betrokken gemeenten (of taakvelden daarbinnen) gefuseerd en gezamenlijk georganiseerd in een uitvoeringsorganisatie. Dikwijls gaat het dan om een centrumgemeente concept (Groningen - Ten Boer, Enschede - Lossler) maar ook de fusie tussen de ambtelijke organisaties van gelijkwaardige gemeenten is aan de orde. (In Noord Holland: Wormerland en Oostzaan, in Twente Dinkelland en Tubbergen). Bij betrokkenheid van meer dan twee gemeenten en fusie op deelterreinen zie je ook wel een shared service center tot stand komen. Het gaat dan vaak om een bundeling van de ondersteunende processen. Voor een specifiek taakveld wordt op dit moment als landelijke ontwikkeling de Regionale Uitvoeringsdienst Dienst opgezet.

Gemeenten kiezen in het algemeen voor de ambtelijke fusie (bundeling van kennis en expertise) om efficiencywinst en extra professionaliteit te boeken.

Bestuurlijke fusie

Bij een bestuurlijke fusie ontstaat een nieuwe gemeente en worden de fuserende gemeente opgeheven. Vanzelfsprekend is dit met vele wettelijke waarborgen omkleed. Eén en ander is geregeld in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Herindelingsvoorstellen worden daarbij getoetst aan inhoudelijke en procesmatige criteria. Er is natuurlijk een groot verschil tussen afgedwongen herindelingen en herindelingen van onderop. Afgedwongen herindelingen die niet kunnen rekenen op steun van de betrokken gemeenten leiden vaak tot een averechts effect en verlammen de politieke besluitvorming. Bij herindeling op initiatief van de betrokken gemeente gaat het om het gemeenschappelijk inzicht op welke wijze de bestuurlijke schaalvergroting bijdraagt aan de noodzakelijke bestuurskracht.

Bestuurskracht wordt overigens door meer zaken beïnvloed dan alleen de bestuurlijke schaal. Bestuursstijl, kwaliteit van de ambtelijke organisatie, financiële slagkracht, vermogen tot samenwerking, mate van eigen initiatief bij bevolking en bedrijven zijn factoren die ook een rol spelen. Evident is dat de optimale en absolute bestuurlijke schaal voor alle gemeenten niet bestaat. De optimale schaal is maatwerk en afhankelijk van vele factoren binnen de eigen (regionale) context, de eigen organisatie, de ambities en de bestuurscultuur.

3.3 Vergelijking drie vormen van schaalvergroting

De bestuurskracht die noodzakelijk is om de opgaven zoals beschreven op te kunnen pakken vraagt om schaalvergroting.

Dikwijls worden de vormen van schaalvergroting vergeleken op de zogenaamde 3 k's. De impact op de kosten, de vermindering van de kwetsbaarheid en de kwaliteit. Dit beeld kan echter nauwkeuriger worden wanneer we vergelijken op de potentiële voordelen en nadelen van een

schaalvergroting. Schaalvergroting brengt in potentie vier typen van voordelen met zich mee, maar ook twee typen van nadelen.

De schaalvoordelen betreffen:

1. Sterkere *onderhandelingspositie* in situaties van inkoop.
2. Meer mogelijkheden tot *integrale afweging*, onderlinge concurrentie wordt weggenomen.
3. Krachtiger *lobby* mogelijkheden. Deuren gaan open die voor kleinere gemeenten gesloten blijven.
4. *Efficiëntie* voordeel: de macht van het getal, kosten en professionaliteit

Vanzelfsprekend kleven er ook nadelen aan een fusie. Deze betreffen:

1. Grotere *afstand* tussen bestuur en inwoners en bedrijfsleven.
2. Toenemende *bureaucratie en regelgeving*.

We lopen de potentiële voordelen en nadelen langs.

De *onderhandelingspositie* neemt toe naarmate de inkoopomvang toeneemt. Hoe groter de in te kopen omvang hoe sterker de onderhandelingspositie. In potentie is deze het grootst wanneer vele gemeenten met elkaar samenwerken om identiek in te kopen. De praktijk is echter weerbarstig. Gezamenlijke inkoop op (beleidsgevoelige) terreinen leidt tot meerdere en uiteenlopende programma's van eisen waardoor het inkoopvoordeel te niet gaat. Ambtelijke fusie is min of meer neutraal als het gaat om gezamenlijke inkoop. Ten aanzien van de organisatie ontstaat een voordeel: bijvoorbeeld bij investeringen in ICT. Ten aanzien van meer beleidsgevoelige zaken, zoals de inkoop van het welzijnsbeleid, blijft de verantwoordelijkheid en keuzevrijheid bij twee gemeentebesturen. Bestuurlijke fusie heeft de grootste impact omdat er een eenduidig en omvangrijker inkooppakket ontstaat.

Bij *integrale afweging* gaat het bijvoorbeeld om de vraag naar spreiding van voorzieningen, prioriteren van winkel en horecaconcepten over verschillende dorpskernen of het thematiseren van bedrijfsterreinen. Deze integrale afweging kan binnen regionale samenwerking worden gerealiseerd. De praktijk leert, ook in de Achterhoek, dat afzonderlijke gemeentelijke belangen niet altijd door samenwerking worden overwonnen. De belangenafweging wordt echt integraal wanneer het één gemeente betreft. De ambtelijke fusie is op dit punt weer neutraal.

Bij *lobby* gaat het bijvoorbeeld om de opwaardering van rijks- en provinciale wegennet, de kwaliteit van het openbaar vervoer, het meedoen in programma's en projecten gericht op bijvoorbeeld innovatie en het grote stedenbeleid, de vestiging van onderwijsinstellingen. Hier is de ambtelijke fusie weer neutraal. De regio is voor veel onderwerpen de juiste schaal voor de lobby. Voor andere onderwerpen is dat juist weer de gemeente. Een gemeente van rond de 100.000 inwoners behoort bij de 30 grootste gemeenten van het land. Dit geeft op zichzelf lobbykracht in de richting van de provinciale, nationale en Europese overheid. Optimale lobby ontstaat wanneer een sterke centrumstad kan lobbyen vanuit een eenduidige regio.

Een vierde schaalvoordeel betreft de *efficiëntie*. Regionale samenwerking kan efficiëntie voordelen opleveren maar brengt in de praktijk ook een hoge coördinatielast met zich mee. Dat maakt dat regionaal samenwerken op dit punt neutraal is. Door ambtelijk fusie wordt het efficiëntievoordeel benut in de ambtelijke organisatie. Dit is ook het geval bij een bestuurlijke fusie. Dan is er ook nog een efficiëntievoordeel op de bestuurlijke kosten van de gemeenten.

Dan kleven er ook potentiële nadelen aan schaalvergroting.

Het eerste nadeel is dat de *afstand tot het bestuur* wordt vergroot. Dit speelt niet bij een ambtelijke fusie. Het bestaande bestuurlijke model blijft in stand. Het speelt ook niet bij regionale samenwerking. Ook hier blijft het bestuurlijke model in stand. Overigens speelt daarbij nog wel eens de discussie over de democratische legitimiteit van besluitvorming op regionaal niveau. Bij een bestuurlijke fusie is het gevaar reëel aanwezig dat de afstand tussen inwoners en bestuur groter wordt. Alleen gerichte maatregelen ('afschalen') kan dit compenseren.

Het tweede potentiële nadeel betreft de toename van *bureaucratie en regelgeving*. Dit gevaar is bij elk van de drie vormen aanwezig. Werken op een grotere schaal impliceert een zekere professionalisering en protocolisering van de dienstverlening. Dit kan gunstig uitpakken maar ook ontaarden. Dit risico is het grootst bij een ambtelijke fusie. Eén ambtelijke organisatie moet twee besturen bedienen. Dit betekent dat alle handelingen voor twee besturen en de inwoners en bedrijven in beide gemeenten, met eigen accenten, moeten worden vastgelegd in routines.

Samenvattend ziet de beoordeling er als volgt uit.

Schaalvergroting	Regionaal samenwerken	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Onderhandelingspositie	+	0	++
Integrale afweging	+	0	++
Lobby	+	0	+
Efficiëntie	0	+	++
Afstand	+	+	-
Bureaucratie	-	0	-

3.4 Bestuurlijk fusie als voorkeursalternatief

Voor de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek is de directe aanleiding om na te denken over een fusie niet gelegen in de actualiteit, maar in de nabije toekomst. De ontwikkelingen zoals geschetst: transitie op majeure taakvelden, vitalisering van de economie en het opvangen van de gevolgen van de krimp zijn grote en urgente opgaven die in de komende jaren opgepakt en gerealiseerd moeten worden. Zo zullen de grote decentralisaties met bezuinigingen de gemeenten vanaf 2015 hard gaan treffen.

Het vergroten van de bestuurskracht is hierbij noodzakelijk. Het gaat erom dat er slagkracht ontstaat en financiële ruimte wordt gezocht. Schaalvoordelen moeten benut worden. Het gaat dan om een sterkere onderhandelingspositie, mogelijkheden voor integrale afweging, lobbykracht en efficiëntie zijn noodzakelijk.

De ambtelijke fusie heeft weinig impact op deze schaalvoordelen. Er wordt alleen op het vierde aspect, efficiëntiewinst, voordeel behaald. De twee beste alternatieven zijn regionale samenwerking of bestuurlijke fusie.

Met regionale samenwerking is binnen de Achterhoek veel ervaring. Momenteel hanteren de samenwerkende gemeenten voor de Regio Achterhoek een Wgr structuur. De organisatiestructuur en 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 alle ontwikkelingen in een Wgr structuur voor de Regio Achterhoek weer op te plussen met de nieuw te decentraliseren taken. Ook omdat het Rijk per 1 januari 2013 de WGR plus regio's juist afschaft. De huidige werkwijze van de Regio Achterhoek als "coöperatief samenwerkingsverband" is niet slagvaardig genoeg om de hierboven benoemde potentiële schaalvoordelen te realiseren. Momenteel komt de coördinerende taak voor de regionale aanpak steeds meer bij Doetinchem te liggen. Door de huidige schaal en die van de regiogemeenten, blijkt in de praktijk dat dit niet vanzelf gaat en ook niet optimaal vorm krijgt.

Potentieel biedt de bestuurlijke fusie de meeste voordelen. De belangen worden daadwerkelijk gebundeld, er ontstaat een heldere onderhandelingspositie bij situaties van inkoop en aanbesteding, de afwegingen worden echt integraal om dat je dat doet vanuit één gemeenteraad en één college voor het gehele grondgebied, de lobbykracht wint aanzienlijk door toe te treden tot de 30 grootste gemeenten van Nederland en tot slot wordt efficiëntiewinst geboekt op zowel de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie.

3.5 Nadere reflectie bij een bestuurlijke fusie

Hiervoor is aangegeven dat een bestuurlijke fusie in potentie de meeste schaalvoordelen oplevert. Hierbij passen nog wel twee reflecties. De eerste heeft betrekking op de optimale schaal. De tweede op het zoveel mogelijk wegnemen van de schaalnadelen.

Eerder is aangegeven dat er geen absolute schaal is die voor alle Nederlandse gemeenten zou moeten gelden. De optimale schaal wordt bepaald in de eigen context van iedere gemeente en regio. De Achterhoek is niet alleen een administratieve regio maar heeft ook een sociaal-economische en culturele identiteit. Op deze authenticiteit wil en kun je doorbouwen. De rivier de Oude IJssel geeft een logische en historische verbinding tussen de gemeente Oude IJsselstreek en Doetinchem (denk aan de bijna aaneengesloten bebouwing vanaf Gendringen, Ulft, Silvolde, Terborg, Etten, Gaanderen tot aan Doetinchem). De fusie Oude IJsselstreek – Doetinchem laat zich daarmee kenschetsen als het verder bouwen op gezamenlijk DNA.

Dat wil echter niet zeggen dat dit ook de optimale schaal is. Een beschouwing over een verdergaande schaalvergroting, teneinde de benoemde potentiële schaalvoordelen nog meer te benutten, is relevant. Puur rationeel gezien laat de uitkomst zich raden. Hoewel er een bovengrens zit aan de schaal van de te vormen Achterhoekse gemeente(n) is deze met de fusie van Doetinchem – Oude IJsselstreek nog niet bereikt. Echter, het gaat hier om een vrijwillige fusie. Een gemeentelijke herindeling van onderop. De colleges van Doetinchem en Oude IJsselstreek delen nu de analyse, de visie op de toekomst en ervaren dezelfde urgentie. Dit leidt tot gemeentelijke fusie. Deze opvattingen zijn niet aanwezig bij de omliggende gemeentebesturen.

Beter mag niet de vijand worden van best. Vanuit de hiervoor gepresenteerde analyse biedt de fusie belangrijke schaalvoordelen om de grote uitdagingen aan te kunnen. Daarmee mag vervolgens geen gesloten geheel ontstaan. De nieuwe centrumgemeente moet zich open en dienstbaar opstellen naar de regio Achterhoek als geheel en daarmee tevens de schaalvoordelen van regionale samenwerking voor de regio als geheel incasseren. Bovendien moet de deur open blijven staan naar omliggende gemeenten die mogelijk in de toekomst willen aansluiten op deze bestuurlijke fusie of de samenwerking anderszins willen intensiveren.

Een tweede reflectie heeft betrekking op het beperken van de schaalnadelen. Bij de uitwerking van herindelingsontwerp en in een latere fase de inrichting van de nieuwe gemeentelijke organisatie en het besturingsmodel ligt een nadrukkelijk opdracht om de opschaling gelijk op te laten lopen met de afschaling. Het 'burgernabij besturen', dat zo goed aansluit bij de Achterhoekse cultuur, moet adequaat opgepakt worden. Overigens sluit dit aan op de bestuursstijl die beide gemeentebesturen in de afgelopen jaren in de praktijk brengen. Een volgende stap, in relatie tot de veranderingen in de samenleving, moet worden gezet.

4. Meerwaarde in perspectief

4.1 Inleiding

Hiervoor is aangegeven dat de grote opgaven waar de beide gemeenten voor staan extra bestuurskracht vereisen. Dit is benaderd vanuit de onderhandelingspositie, de integrale afwegingen die gemaakt kunnen worden, de lobbykracht en de efficiëntiewinst. Uiteindelijk moet deze kracht natuurlijk goed uitpakken voor welvaart en welzijn voor bewoners en bedrijven binnen de gemeente. Bovendien is het goed om te kijken naar de meerwaarde voor de regio Achterhoek als geheel. Vanzelfsprekend is de concrete invulling van dit alles afhankelijk van de politieke keuzes die in de toekomst (door de nieuwe gemeenteraad) worden gemaakt.

Onderstaand beschrijven we de meerwaarde vanuit het perspectief van achtereenvolgens de bewoners, de bedrijven en instellingen en de regio.

4.2 Meerwaarde voor bewoners

In meer algemene zin is geschetst wat er op de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem afkomt. Een combinatie van complexe transitie en zeer forse bezuinigingen op de gebieden werk, inkomen en zorg. De opvang van de gevolgen van de krimp van onze bevolking en een stevige hersteloperatie voor onze economie. Dit alles leidt zonder meer tot aanzienlijk minder middelen voor onze voorzieningen. Of er nu wel geen fusie is. Pijnlijke keuzes en een nieuwe benadering van de wijze waarop wij met elkaar onze voorzieningen willen organiseren liggen in het verschiep. Hierin schuilt de urgentie en noodzaak tot fuseren: het opvangen en ‘verzachten’ van bovenstaande klappen.

Onderstaand overzicht maakt concreet wat hiervan de meerwaarde is voor bewoners. De lijst is niet uitputtend maar geeft, afhankelijk van de nadere politieke keuzes, zicht op de meerwaarde die gerealiseerd kan worden.

Functie	Meerwaarde bewoners	Impact fusie
Sportvoorzieningen	Voldoende accommodaties, bereikbaar voor inwoners, eigenaarschap bij inwoners.	Integrale afweging waardoor goede spreiding, efficiëntie (sportservicepunt).
Zorg	Nabije dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten. Ondersteuning maximaal in stand houden.	Sterke inkoopfunctie, professionaliseren en gezamenlijk zorgdomein vernieuwen, onder meer op gebied van jeugdzorg.
Werk en inkomen	Integrale dienstverlening via één werkplein, werkgevers doen mee. Ondersteuning laagste inkomens en	Eén werkgeversbenadering, professionele implementatie partici-patiewet, efficiëntie voordeel. Inte-graliteit door koppeling met

Functie	Meerwaarde bewoners	Impact fusie
	armoedebestrijding maximaal in stand houden.	wijkbedrijf.
Welzijn	Ondersteuning tegen laagst mogelijke kosten. Koppelen aan wijk- en dorpsgericht werken. Inspelen op noaberschap en 'samenredzaamheid'	Sterkere inkoopfunctie, samen opvangen van bezuinigingen (efficiëntie) samen vernieuwen.
Basisonderwijs	Voldoende goede onderwijsvoorzieningen, basisschool dichtbij.	Integrale afweging: spreiding maar ook de afweging dat school meer is dan onderwijsvoorziening alleen: gebruik leegkomende klassen, gezamenlijke professionaliteit. Mogelijkheden voor gezamenlijk inkoop en versterking lobby.
Middelbaar en voortgezet onderwijs	Maximaal inzetten op spreiding binnen nieuwe gemeente met oog op toegankelijkheid.	Integraal afwegingskader, onderhandelingspositie en lobby.
HBO en universitair onderwijs	Slimme verbindingen maken, mogelijk deelopleidingen die aansluiten op behoeften bedrijfsleven en arbeidsmarkt in de Achterhoek.	Onderhandelingspositie en partnerschap met bedrijfsleven.
Dienstverlening	Plaatsonafhankelijk maken, kanalen beter benutten. Optimaliseren vanuit burger. Wellicht mobiel maken.	Investeringen samen doen, efficiëntievoordeel en professionaliteit.
Culturele voorzieningen	Diversiteit en niveau. Aanbod met bovenlokale aantrekkingskracht.	Integrale afweging, lobby en onderhandeling: onderdeel maken van economisch offensief met het oog op top vestigingsklimaat.
Afvalinzameling	Goede gescheiden inzameling tegen zo laag mogelijk kosten.	Onderhandelingspositie en efficiëntie voordeel.
Bestuur	Vergroting bestuurskracht tegen lagere directe kosten.	Efficiëntievoordeel.

4.3 Meerwaarde voor bedrijven en instellingen

Bedrijven en instellingen verlangen een overheid die naar ze luistert, ze kan faciliteren, z'n afspraken nakomt en die respect heeft voor het ondernemerschap. Een gemeente die als partner kan optreden door de juiste verbindingen te leggen. De versterking van de onderhandelingspositie en de lobbyfunctie spelen hier op in.

Een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat is de beschikbaarheid van goed geschoolde arbeidskrachten. Onze economie wordt steeds kennisintensiever. Aansluiting op het hoger onderwijs is dan ook van vitaal belang. Instellingen voor hoger en universitair onderwijs opereren bovenregionaal; zij hebben behoefte aan een krachtige partner. Een grotere gemeente kan die krachtige partner zijn. Zo kan bijvoorbeeld met meer bestuurskracht de ontwikkeling van het innovatiecentrum in het DRU Industriepark te Ulft worden uitgebouwd.

Op dit moment wordt op het gebied van bedrijfsterreinen en werkgelegenheid al intensief samengewerkt in het samenwerkingsverband West Achterhoek. Tussen Doetinchem en Oude IJsselstreek bestaat dus al een band die bij een eventuele samenvoeging alleen maar hechter wordt. Nadere, integrale, afweging van aard, omvang en karakter van de beschikbare bedrijventerreinen is een belangrijke opdracht. Hierdoor kan aan een bedrijf een beter passend aanbod worden gedaan voor een vestigingslocatie. Ongewenste concurrentie vanuit de locaties wordt hierbij uitgeschakeld.

Met het ook op de vitalisering van de economie is het belangrijk om de mogelijkheden voor innovatieve bedrijven (starters, nieuwe vestigers en bestaande bedrijven) krachtig te faciliteren. Ondernemersverenigingen, het platform onderwijs achterhoek (POA) en het Achterhoekse centrum voor technologie (ACT) vinden in de robuuste centrumgemeente een krachtige partner.

Verschillende dorpen worstelen met ontwikkeling van het winkel, cultuur en horeca aanbod in de eigen kern. Leegloop kan alleen gestopt worden aan de hand van samenwerking en acquisitie op basis van goed doordachte winkel en horecaconcepten. Een integrale afweging is hier noodzakelijk. Belangen mogen daarbij niet beïnvloed worden door de toevallige gemeentegrens. Concreet voorbeeld: de ontwikkeling van de kernen Gaanderen, Terborg en Silvolde is gebaat bij een integrale afweging en conceptontwikkeling. De huidige gemeentegrens helpt niet bij een dergelijke afweging.

4.4 Meerwaarde voor de regio als geheel

De regio Achterhoek bestaat nu uit acht samenwerkende gemeenten. Samenwerking verloopt niet altijd vanzelf. De analyse van Lamers en het daaropvolgende Bronckhorst overleg van 31 januari 2012 onderstrepen dat. Doel van de regio is de leefomgeving van de Achterhoek te versterken, onder andere

door het gebied op de kaart te zetten. De Achterhoek is van oudsher bescheiden. Een mooie eigenschap, die soms een negatieve uitwerking heeft doordat we in Den Haag of Brussel te weinig op het netvlies staan. Een gemeente van een grotere omvang, kan voor de hele Achterhoek tijd en middelen vrijmaken om dat noodzakelijke lobbywerk te doen. De Achterhoek kan en wil een voortrekkersrol vervullen. Een grotere centrumgemeente kan die belofte helpen inlossen. De Agenda 2020 blijft hierbij een belangrijke leidraad. De robuuste centrumgemeente moet dienstbaar en faciliterend zijn voor de regio als geheel. Zo'n centrumgemeente helpt de regio verder op de kaart te zetten in Arnhem, Den Haag en Brussel.

Het gaat dan om een krachtige lobby, bijvoorbeeld gericht op de verbetering van de openbaar vervoer verbindingen.

Tot slot is al eerder aangegeven dat deze centrumfunctie aan kracht wint wanneer de nieuwe gemeenten open blijft staan voor samenwerking of zelfs fusie met omliggende gemeenten die daarom vragen.

5. Samenvatting en conclusies

In dit verslag is een SWOT-analyse van de gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem gepresenteerd. Met het oog op de gezamenlijk historie, ligging en sociaal-economisch profiel is het niet verwonderlijk dat de afzonderlijke analyses grote overeenkomsten vertonen.

Uit deze analyses zijn drie urgente en belangrijke opgaven voor de beide gemeenten gedestilleerd.

Grote transities op verschillende beleidsterreinen waaronder het sociale domein moeten worden opgepakt. Gelijktijdig is hierbij sprake van een forse korting op de beschikbare budgetten. Evident is dat de kaasschaaf niet zal voldoen. Een andere manier van werken is noodzakelijk. Aanzetten voor deze andere manier van werken zijn in beide gemeenten al te vinden, moeten doordacht en dan vooral krachtig geïmplementeerd worden. De gemeenten moeten zich nu heel goed voorbereiden om de zeer forse bezuinigingen de gemeenten vanaf 2015 hard zullen treffen.

Noodzaak om de economie verder te moderniseren en daarmee toekomstige welvaart en welzijn van de bevolking veilig te stellen: een krachtig offensief is nodig, gericht op een optimaal vestigingsklimaat voor startende, nieuwe en bestaande bedrijven en hun werknemers. Ook hier is sprake van kansen en sterktes die in beide gemeenten aanwezig zijn: samenspel tussen de drie O's, grensoverschrijdende samenwerking, innovatie op speerpunten van de economische bedrijvigheid, eerste verbindingen met kennisinstellingen, aansprekende (bovenlokale) culturele voorzieningen. De Achterhoek Agenda 2020 geeft al veel richting aan.

Demografische trend van vergrijzing en ontgroening opvangen. Krimp is geen keuze maar een onafwendbaar fenomeen. Opvangen van deze krimp vraagt om integrale afwegingen ten aanzien van zaken zoals spreiding van voorzieningen, ontwikkeling van bouwlocaties en dergelijke. Gemeenten zijn zich bewust van de risico's die men loopt door de financiële betrokkenheid bij diverse bouwplannen. Integrale afweging en afstemming met partners moet nog plaatsvinden.

Om deze opgaven adequaat op te pakken is een schaalvergroting noodzakelijk en ook urgent. Drie vormen van schaalvergroting zijn met elkaar vergeleken. Dit resulteert in het volgende overzicht.

Schaalvergroting	Regionaal samenwerken	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Onderhandelingspositie	+	0	++
Integrale afweging	+	0	++
Lobby	+	0	+
Efficiëntie	0	+	++

Afstand	+	+	-
Bureaucratie	-	0	-

Regionale samenwerking en bestuurlijke fusie bieden in potentie de meeste schaalvoordelen. Afweging tussen beide alternatieven laat zien dat bestuurlijke fusie het voorkeursalternatief is. De ervaring heeft namelijk geleerd dat de regionale samenwerking in de Achterhoek onvoldoende slagvaardig is om de beoogde schaalvoordelen ook daadwerkelijk te realiseren.

Hierbij zijn nog twee reflecties gemaakt. De eerste betreft de schaal de tweede het beperken van de potentiële schaalnadelen.

De schaal die nu ontstaat is wellicht nog niet optimaal. Een grotere fusie zou de schaalvoordelen mogelijk nog meer benutten. We spreken hier echter van een vrijwillige fusie, een gemeentelijke herindeling van onderop. De gezamenlijke analyse en toekomstvisie die de gemeentebesturen van Oude IJsselstreek en Doetinchem uitspreken wordt (nog) niet gedeeld door de buurgemeenten. Laat beter niet de vijand worden van best.

Dan is het belangrijk om potentiële schaalnadelen: afstand bestuur –burgers en toenemende bureaucratie goed in te perken. Bij de uitwerking van herindelingsontwerp en vooral bij de inrichting van de nieuwe gemeentelijke organisatie en het besturingsmodel ligt de opdracht om de opschaling gelijk op te laten lopen met de afschaling. Het ‘burgernabij besturen’, dat zo goed aansluit bij de Achterhoekse cultuur, moet uitgangspunt blijven.

Tot slot is de meerwaarde van de fusie beschreven vanuit het perspectief van de burger, de bedrijven en instellingen en de regio als geheel. Hierbij moet aangetekend worden dat het daadwerkelijk benutten van deze meerwaarde afhankelijk is van de nadere politieke keuzes die door de gemeenteraad van de nieuwe gemeente worden gemaakt.