

# ***IJZERSTERK***

***Herindelingsontwerp  
Doetinchem en Oude IJsselstreek***

**Februari 2013**

## Inhoudsopgave

### Vragen en antwoorden

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>1. Situatieschets van de nieuwe gemeente</b>	<b>13</b>
1.1 Karakterschets van de huidige gemeenten	13
1.2 Gezamenlijk DNA	14
<b>2. Kenmerken en uitdagingen van de nieuwe gemeente</b>	<b>17</b>
2.1 Belangrijkste opgaven voor de komende jaren	17
2.2 Profiel van de nieuwe gemeente	18
2.3 Schaalvoordelen benutten, schaalnadelen beperken	19
2.4 Profiel op de verschillende taakvelden	21
<b>3. Toetsing aan de criteria in het Beleidskader</b>	<b>31</b>
3.1 Draagvlak, procesbeschrijving	31
3.2 Inhoudelijke noodzaak	32
3.3 Urgentie	32
3.4 Duurzaamheid	33
3.5 Interne samenhang	33
3.6 Regionale samenhang	34
<b>4. Financiën</b>	<b>35</b>
4.1 Gevolgen van Rijksbeleid	35
4.2 Financiële positie van beide partners	36
4.3 Herindelingscan	36
4.4 Personele gevolgen	38
<b>Bijlagen</b>	
I Onderzoeksrapport	
II Herindelingscan	
III Vergelijking rechtspositie	

## Vragen en antwoorden

De voorgenomen fusie roept veel vragen op. In het herindelingsontwerp worden veel van die vragen beantwoord. Die antwoorden staan verspreid door de tekst. Daarom starten we dit herindelingsontwerp, bij wijze van samenvatting, met een overzicht van de meest gestelde vragen en de antwoorden. De onderbouwing vindt u in het herindelingsontwerp.

### 1. Waarom doen we dit?

De gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem staan voor drie grote uitdagingen.

- (a) We krijgen veel nieuwe taken vanuit het Rijk. Hiervoor krijgen we minder geld van het Rijk. De bezuiniging voor beide gemeenten is ruim € 15 miljoen.
- (b) Een vitale economie zorgt voor welvaart en welzijn van de bevolking. We moeten er voor zorgen dat het goed ondernemen is in de Achterhoek. Dit betekent dat we hard moeten werken aan het vestigingsklimaat voor bedrijven en medewerkers.
- (c) De maatschappij verandert, de samenstelling van de bevolking in de Achterhoek ook. Er wonen straks minder mensen in onze gemeenten dan nu, en gemiddeld zijn ze ouder. Hierdoor komen onze voorzieningen sterk onder druk.

Voor onze inwoners wordt het minder. Door te fuseren kunnen we krachtiger reageren op deze ontwikkelingen en wordt het op termijn minder minder. Samen kunnen we een vuist maken naar Den Haag, voor de hele regio. We kunnen voor de lange termijn een groter scala aan voorzieningen handhaven.

### 2. Waarom doen we het zo snel mogelijk?

Al in 2015 komen er taken en ruim € 15 miljoen aan bezuinigingen op ons af. Door z.s.m. te fuseren, bouwen we een nieuwe organisatie die hier klaar voor is. Als we nu niets doen, boeren we achteruit. Door z.s.m. te fuseren, kunnen we een pilotgemeente zijn en vragen we Den Haag om extra (financiële) ondersteuning. Hierover zijn tot nu toe nog geen harde toezeggingen gedaan.

### 3. Wat zijn de risico's?

Fuseren is op korte termijn lastig. Het inrichten van een nieuwe organisatie kost veel energie. Daarnaast is van beide kanten een risico dat ingeboekte bezuinigingen nog moeten worden gehaald. Vanuit het Rijk krijgen we € 6,4 miljoen om een deel van de opstartkosten op te vangen. Daarnaast krijgen we als we gefuseerd zijn jaarlijks € 700.000 minder uit het gemeentefonds. Minister Plasterk heeft aangegeven dit te willen compenseren, maar daar zijn nog geen concrete toezeggingen voor. Een ander belangrijk risico is de grotere afstand tussen bestuur en inwoners. Dat risico voorkomen we door stevig in te zetten op het gebiedsgericht werken. Het contact tussen inwoners en organisatie wordt groter.

### 4. Kunnen we niet regionaal samenwerken of ambtelijk fuseren?

Samenwerking tussen de overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers blijft de basis. De nieuwe centrumgemeente zet zich in voor de Regio. We zijn dan de vijfde gemeente van Gelderland en de dertigste van Nederland. Daardoor kunnen we onze belangen beter vertegenwoordigen bij de provincie en in Den Haag.

Regionale samenwerking tussen de Achterhoekse gemeenten biedt, zo leert onze ervaring, onvoldoende oplossing voor de uitdagingen waar we nu voor staan. We houden de deur open voor samenwerking met andere gemeenten na de fusie.

Een volledige fusie levert op lange termijn een efficiëntere organisatie op dan een gefuseerde ambtelijke organisatie, die twee colleges moet bedienen.

#### **5. Wat merkt onze inwoner ervan? Wat bereiken we hiermee?**

Bereikbare en kwalitatief goede voorzieningen zoals scholen en sportvelden. Regionale voorzieningen als Amphion en de DRU Cultuurfabriek. We kunnen straks niet alle voorzieningen in de lucht houden. Ook niet als we gaan herindelen. Maar het zal minder minder worden. We hebben meer te kiezen en meer mogelijkheden om de kracht van de samenleving te benutten.

- a) Een sterke centrumgemeente is een betere vertegenwoordiger van de belangen van de Achterhoek.
- b) We zijn een gesprekspartner voor bedrijven (en instellingen zoals zorgpartijen) die meestal al op een grotere schaal zijn georganiseerd.
- c) We kunnen meer kwaliteit leveren in de aanpak van de grote taken die naar gemeenten toe komen. De kwetsbaarheid van onze organisatie en dienstverlening neemt af.

#### **6. Wordt het goedkoper of duurder?**

De lasten zijn nu in beide gemeenten bijna gelijk, en kunnen dat blijven. Met gelijkblijvende lasten, kunnen we meer voorzieningen in de lucht houden.

#### **7. Blijven burgemeester, wethouders en raadsleden bereikbaar?**

Bestuurders blijven zichtbaar en aanspreekbaar. Wijk- en dorpswerk houdt en krijgt een belangrijke plek binnen de gemeente. We gaan hierover in gesprek met onze inwoners en bedrijven. Dat is een voorwaarde voor politiek draagvlak.

#### **8. Waarom alleen deze gemeenten?**

Deze twee gemeenten zien dezelfde uitdagingen en willen hier op inspelen door samen met onze inwoners de kansen en problemen op te pakken. Wij gaan de regiogemeenten actief benaderen om zich aan te sluiten bij deze beweging.

#### **9. Is dit in lijn met het regeeringsbeleid?**

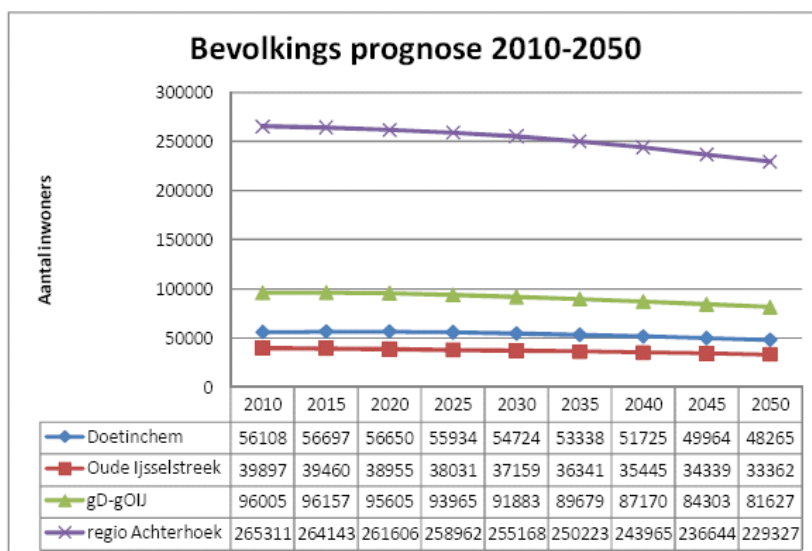
Ja. In het regeerakkoord van Rutte II wordt ingezet op het vergroten van gemeenten. De provincie is enthousiast over een herindeling van onderop. We kunnen streven naar een pilot status omdat we ook landelijk voorop lopen. Er zijn nog geen concrete financiële toezeggingen, die willen we graag bevestigd zien.

#### **10. Wat gebeurt er als we niets doen?**

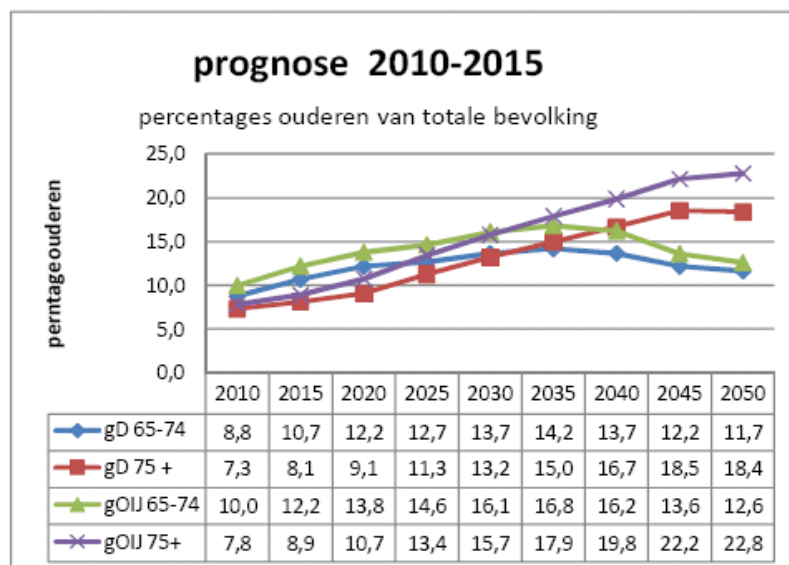
We zullen grote ingrepen moeten doen in de gemeentebegroting. Bezuinigingen van resp. ruim € 6 miljoen (Oude IJsselstreek) en € 9 miljoen (Doetinchem) moeten worden opgevangen. Ook door de krimp (ontgroening en vergrijzing) staat het voorzieningen niveau onder druk. Een neerwaartse spiraal ligt op de loer.

## Inleiding

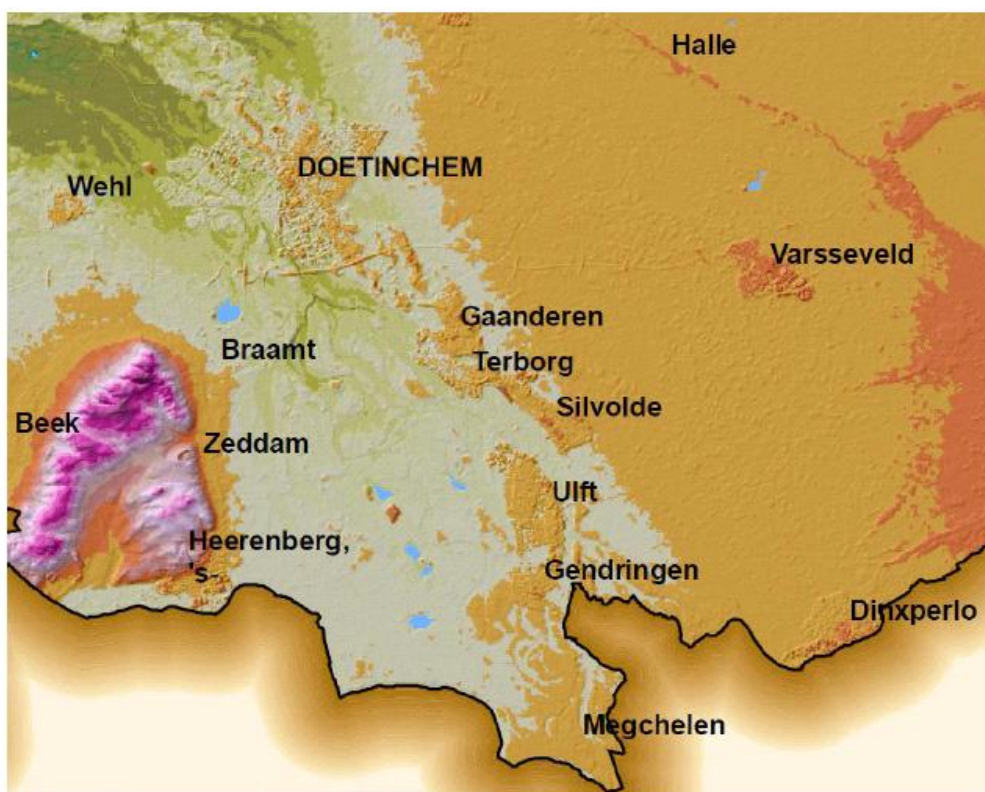
De gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem staan voor dezelfde problematiek. In de Achterhoek is sprake van krimp. Mensen, met name jonge, actieve mensen, trekken weg voor hun opleiding of voor werk. De bevolking vergrijsd in een snel tempo.



Zonder de jonge, actieve mensen, hebben we minder leden voor onze sportverenigingen, minder vrijwilligers om dat beetje extra zorg te verlenen, minder mensen die elkaar opzoeken. Verenigingen houden op te bestaan en activiteiten in bejaardenhuizen stoppen als er geen mensen zijn die daar een bijdrage aan kunnen leveren. Kinderen zijn geen onderdeel meer van het netwerk van zorg voor hun ouders. De sociale cohesie komt onder druk te staan. Bedrijven vinden ons geen aantrekkelijke vestigingsplaats meer. Een neerwaartse spiraal ligt op de loer.



Doetinchem en Oude IJsselstreek hebben niet alleen te maken met dezelfde problematiek, ze delen ook de ligging. De Oude IJssel stroomt door de Achterhoek. De rivier is een levensader voor het gebied. De oer uit de grond zorgde voor bloeiende industrie langs de Oude IJssel, de producten konden via de rivier worden verscheept. Het gebied rond de rivier is industrieel, met een van oudsher agrarisch achterland. De agrarische basis wordt versterkt met maakindustrie op verschillende plekken in het gebied. De Oude IJssel verbindt Doetinchem en Oude IJsselstreek. Met een helicopterview zie je gelijk dat deze twee gemeenten een stedelijk industrieel lint delen langs de oever van de rivier. De kernen buiten dat lint, zijn via modernere links verbonden.



Doetinchem en Oude IJsselstreek willen beiden de gevolgen van de krimp zoveel mogelijk tegengaan door een aantrekkelijk en actief woon- en leefklimaat te bieden. Door kwalitatief goede, bereikbare voorzieningen te hebben, georganiseerd voor en door inwoners.

Dat kost geld. En geld hebben gemeenten steeds minder. Gemeenten krijgen al minder geld van het Rijk door de recessie. Bovendien draagt het Rijk taken over aan gemeenten. Bij die overdracht wordt er bezuinigd, omdat het Rijk verwacht dat gemeenten de taken goedkoper kunnen uitvoeren. De bezuinigingen die de gemeente Doetinchem en Oude IJsselstreek moeten opvangen, zijn groot. Voor beide gemeenten samen in totaal zo'n € 15 miljoen in 2015. Dit loopt in de jaren daarna nog op. Hierdoor moeten moeilijke politieke keuzes worden gemaakt. De voorzieningen komen nog veel meer onder druk, dan door de krimp alleen. Het wordt minder.

De colleges van beide gemeenten hebben, in opdracht van de gemeenteraden, onderzocht of fuseren een antwoord biedt. De colleges gingen er o.a. van uit dat fuseren ook op korte termijn duidelijke financiële voordelen biedt. Na onderzoek blijkt die vooronderstelling niet te kloppen. De kost gaat voor de baat uit. Dat komt doordat de uitkering uit het gemeentefonds aan de fusiegemeente lager wordt dan aan de twee afzonderlijke gemeenten bij elkaar opgeteld. De minister van Binnenlandse zaken heeft overigens aangekondigd dit te compenseren, maar daar zijn nog geen harde toezeggingen over gedaan. Efficiency voordelen op de organisatie is alleen op lange termijn een mogelijkheid. Er wordt tussen de organisaties al veel gezamenlijk ingekocht. Door schaalvergroting verwachten wij in het sociaal domein wel inkoop voordeel te behalen. Mede door de nieuwe taken die van het rijk onze kant op komen is vanaf 1 januari 2015 een heel groot deel van de gemeentelijke begroting hiermee gemoeid. Een klein inkoopvoordeel van zo'n 1% leidt al tot circa € 1,5 miljoen besparing.

Fuseren biedt wel kansen die op de langere termijn ook financieel voordeel geven. Zo versterken we onze lobby natuurlijk aanzienlijk. Als 30<sup>ste</sup> gemeente van Nederland en vijfde van Gelderland, gaan er deuren open die anders gesloten blijven. Door een grote, krachtige gemeente te vormen, is het logisch dat wij regionale voorzieningen huisvesten. Als primus inter pares in de regio, kunnen wij de belangen van de hele Achterhoek behartigen. En we kunnen reuring brengen waar dat nodig is. Als we kunnen besparen op het gebied van de zorguitgaven en extra geld kunnen genereren uit lobby, kunnen we in de samenleving keuzemogelijkheden blijven houden. Zo kunnen we met onze inwoners naar creatieve oplossingen zoeken. Daardoor houden we ons gebied en de regio vitaal.

Het kabinet Rutte II is een sterk voorstander van grotere, robuustere gemeenten. De gemeente wordt een steeds belangrijker bestuurslaag, aldus de minister. Bovendien geeft hij aan dat er een vitaal economische belang is bij een stevige bestuursstructuur. Hij wil aan het cynisme voorbij, dat er heerst over herindelingen. Hij vraagt ook ons om mee te denken over de vraag hoe we met de schaarse middelen die er zijn, het beste kunnen besturen. Een efficiënt bestuur hoort daar bij. De gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek gaan die uitdaging aan.

## Hoofdstuk 1. Situatieschets van de nieuwe gemeente

De huidige gemeenten Oude IJsselstreek en Doetinchem kennen veel overeenkomsten. In dit hoofdstuk leest u daar kort over in een karakterschets van de huidige gemeenten. Daarnaast delen de beide gemeenten een verleden. In de ontwikkeling van het gebied lopen we samen op. In de tweede paragraaf leest u over wat wij ons gezamenlijk DNA noemen.

### 1.1 Karakterschets van de huidige gemeenten

	Inwoners	Oppervlakte in ha	Kernen	Ambtenaren in fte (bruto)
<b>Doetinchem (totaal)</b>	<b>56110</b>	<b>7967</b>	<b>4</b>	<b>450</b>
Doetinchem	43665			
Gaanderen	5615			
Wehl	5555			
Nieuw- Wehl	1295			
<b>Oude IJsselstreek</b>	<b>39895</b>	<b>13787</b>	<b>15</b>	<b>260</b>
Ulft	10590			
Etten	1900			
Varsselder(veldhunten)	1070			
Gendringen /Voorst	4605			
Mechelen	1020			
Netterden	545			
Breedebroek	960			
Silvolde/Bontebrug	5605			
Terborg	4590			
Varsseveld	6080			
Westendorp	830			
Sinderen	945			
Heelweg	1155			

#### ***Oude IJsselstreek***

De gemeente Oude IJsselstreek is in 2005 ontstaan uit een fusie van de gemeenten Gendringen en Wisch. De 15 dorpen en kernen kennen een rijk sociaal leven. Door de grote variëteit in kernen en de mooie omgeving biedt Oude IJsselstreek een aantrekkelijk woonklimaat. Werkgelegenheid is verschoven van de ijzerindustrie langs de Oude IJssel, houtindustrie rondom Varsseveld en agrarische activiteiten naar hele diverse, soms zeer innovatieve bedrijvigheid met veel diensten. De Oude IJssel is onderdeel van een aantrekkelijk landschap met veel recreatiemogelijkheden.

#### ***Doetinchem***

Doetinchem bestaat uit een stadskern en twee dorpen, Gaanderen en Wehl. Van oudsher heeft de IJssel een belangrijke functie vervuld voor de stad. Doetinchem heeft een sterke regiofunctie, bijvoorbeeld op het gebied van winkels, (ziekenhuis)zorg, voorzieningen, onderwijs en werkgelegenheid. Bijna 30.000 mensen verdienen hun brood in Doetinchem. Het ziekenhuis is de grootste werkgever van Doetinchem, daarnaast biedt de bouw en maaksector



veel werkgelegenheid. Wehl is van oorsprong een agrarische gemeenschap, ook met een veevoercomplex. De dorpen Gaanderen en Wehl kennen een bloeiend verenigingsleven.

## 1.2 Gezamenlijk DNA

Ons gezamenlijk DNA is oud, oeroud. Tussen 12.850 en 11.650 jaar geleden was het koud en droog in Nederland. Door de Oude IJssel, een aftakking van de Gelderse-Poort Rijn werden de Rijnafzettingen verder weggevoerd. Hierdoor ontstond er een lager niveau in het landschap rondom de ligging van de huidige geul van de Oude IJssel. Dit iets lager gelegen deel in het landschap wordt ook wel aangeduid als 'Terras X'. Uit de droog gelegen, onbegroeide dalen ontstonden rivierduinen door verwaaiing van zand tijdens deze koude periode. Vanwege de overheersende westenwind liggen deze vooral aan de oostzijde van voormalige rivierbeddingen. De noordwest- zuidoostelijke ligging van Ulft, Silvolde, Terborg, Gaanderen en Doetinchem heeft alles te maken met die rivierduinen. In het verleden kozen mensen voor zo'n droge plek, dicht langs het water. Terborg en Doetinchem waren al in de 14<sup>e</sup> eeuw belangrijke handelssteden aan de Oude-IJssel. Terborg (ondermeer met haar rechtbank) vervulde een regiofunctie. Doetinchem is harder gegroeid dan Terborg en heeft deze rol gaandeweg overgenomen. Rivierduincomplexen treffen we in Nederland vooral aan langs de Maas en de Oude-IJssel. Engbergen, De Paasberg, De Wrange, De Vijverberg en de Kruisberg maken onderdeel uit van dit 12.000 jaar oude rivierduinencomplex met de aanduiding 'Aardkundig object van Nationaal belang'.

### *En tegenwoordig*

De zone langs de Oude IJssel met dorpen en rivierduinen kent veel afwisseling, kwaliteiten en mogelijkheden. De hoge rivierduinen met bos steken sterk af tegen het open dal van de Oude IJssel, de beekdalen en de open akkers. Dit biedt bijzondere plekken met recreatieve aantrekkingskracht zoals bijvoorbeeld Engbergen en Koekendaal. Doetinchem, Gaanderen, Silvolde, Terborg, Etten, Ulft en Gendringen liggen (direct) aan de rivier. Een groene zone van in beekdalen gelegen akkers en weilanden slingert van de oost naar de west oever tussen de bebouwing door. Dit lint aan stedelijke bebouwing treffen we nergens anders aan in de Achterhoek met haar verspreid liggende kleine kernen. Langs de Oude IJssel zijn verschillende historische bewoningsplekken te vinden, zoals de Motte Barlham, kasteel Kemnade, Huize Wisch en Huize Landfort. Kasteel Slangenburg, gelegen aan de Bielheimerbeek/Boven-Slinge, sluit aan op de landschapsstructuur richting Varsseveld.

De industrialisatie is de Achterhoek grotendeels ontgaan. Uitzondering hierop vormt de strook aan weerszijden van de Oude IJssel, waar dankzij de oerhoudende grond een ijzerindustrie ontstond in en rond de plaatsen Gaanderen, Ulft, Terborg, Doetinchem en Keppel. Voor het overige leefde men tot ver in de 19e eeuw zoals men dat al eeuwen had gedaan. De kleine ijzergieterijen groeiden rond 1900 uit tot grootschalige moderne industrieën (DRU, Vulcaansoord, Becking en Bongers). Ulft, Terborg en Gendringen werden daardoor arbeidersdorpen. Doetinchem en Terborg waren bereikbaar voor binnenvaartschepen en daardoor een aantrekkelijke vestigingsplaats voor industrie. Ondermeer grootschalige veevoederindustrie werd hier gevestigd. De afnemers van deze producten zijn juist gevestigd in plattelandsgemeenten zoals Oude IJsselstreek met een overwegend agrarisch karakter. Ook hier verbindt de Oude IJssel onze gemeente. In Varsseveld ontstond juist een bloeiende houtindustrie. Lundia, Ruva, Deco en Svedex zijn hier voorbeelden van.

## Hoofdstuk 2. Kenmerken en uitdagingen van de nieuwe gemeente

In dit hoofdstuk beschrijven we het profiel van de nieuwe gemeente. We plaatsen dat tegen de achtergrond van de belangrijkste opgaven die voor ons liggen. Bovendien gaan we na hoe we voor de verschillende domeinen de schaalvoordelen kunnen benutten en de schaalnadelen kunnen beperken.

In de volgende paragraaf beschrijven we de drie belangrijkste opgaven voor de Achterhoek en deze twee gemeenten in het bijzonder. In paragraaf 2.2 schetsen we het profiel van de nieuwe gemeente zoals die ons voor ogen staat. Vervolgens introduceren we in paragraaf 2.3 de potentiële schaalvoordelen en schaalnadelen. Deze kwantificeren we ook. Het profiel op de verschillende domeinen wordt uitgewerkt in paragraaf 2.4. Hierbij wordt ook aangegeven hoe binnen de domeinen de schaalvoordelen worden benut en de schaalnadelen worden beperkt.

### 2.1 Belangrijkste opgaven voor de komende jaren

In het onderzoeksrapport (bijlage I) is een SWOT analyse opgenomen. Conclusie van deze analyse is dat er drie grote en urgente uitdagingen zijn voor onze gemeenten en alle gemeenten in de Achterhoek.

1. *Grote transities* (de overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten) op met name het sociale domein moeten worden opgepakt. Gelijktijdig krijgen we te maken met forse kortingen op beschikbare budgetten. Een andere manier van werken is noodzakelijk. Aanzetten voor deze andere manier van werken zijn in beide gemeenten al te vinden. Deze zullen verder moeten worden doordacht en dan vooral krachtig geïmplementeerd worden.
2. 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<sup>1</sup>, 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.
3. Demografische trend van vergrijzing en ontgroening: krimp is geen keuze maar het betreft een onafwendbaar fenomeen. *Opvangen van de krimp* vraagt om integrale afwegingen ten aanzien van zaken zoals spreiding van voorzieningen, ontwikkeling van bouwlocaties ed. We zijn ons bewust van de risico's die we lopen door de financiële betrokkenheid bij diverse bouwplannen. Integrale afweging en afstemming met partners moet plaatsvinden.

---

<sup>1</sup> 3 O's: een samenwerkingsverband in de regio Achterhoek van overheid, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Zij werken samen aan de Agenda 2020.

Het daadwerkelijk uitwerken, doordenken en vooral realiseren van een strategie om bovenstaande opgaven aan te kunnen vraagt om een bestuurskrachtig optreden op de juiste schaal met ondersteuning vanuit een hoogprofessionele organisatie.

## 2.2 Profiel van de nieuwe gemeente

Essentie:

- Robuuste centrumgemeente die samen met de andere 6 gemeenten een vuist kan maken voor de belangen van de Achterhoek.
- Meebeweegt in de netwerksamenleving en niet schuwt om daarin 'reuring' te maken door innovatie en vernieuwing aan te jagen.
- Als primus inter pares de regiogemeenten uitnodigt om de grotere veranderingen op te pakken en te faciliteren waar dat wordt gevraagd.
- Activerende, dienstbare, gemeente die partner is van levende gemeenschappen en verdienende bedrijven.
- 'Stedelijk' qua voorzieningen en ambities, 'dorps' voor wat betreft het bedienen van betrokken netwerken.
- Van onderaf gestuurd: dorpen, kernen en wijken geven identiteit aan de nieuwe gemeente en krijgen ruimte om eigen kwaliteit te bepalen, het gemeentebestuur laat los vanuit vertrouwen.
- Effectieve, slagvaardige organisatie die zaken voor elkaar krijgt.
- Wars van structuren: gericht op resultaat en effect.
- Zakelijk, transparant, professioneel: de basis is vertrouwen.
- De mensen maken het verschil.

De fusiegemeente is een robuuste centrumgemeente die een echte vuist kan maken voor de belangen van de Achterhoek als regio. De belangen lopen in de Achterhoek grotendeels parallel. We moeten die belangen stevig en zelfbewust behartigen in de Arnhem, Den Haag en daarbuiten. De nieuwe fusiegemeente hoort bij de vijf grote steden van Gelderland, dit brengt een nieuwe positionering mee.

De Achterhoek is een prachtige regio om te leven en te werken. Tegelijkertijd worden we geconfronteerd met de bevolkingskrimp en moet onze economie vernieuwen om concurrerend te blijven. Innovatief bedrijfsleven, adequaat onderwijs en een vestigingsklimaat dat ook jonge hoog opgeleide mensen aanspreekt, is noodzakelijk om een vitale regio te blijven. Juist de combinatie van een groot ruraal gebied met een stedelijke kern geeft mogelijkheden voor innovatie op het gebied van economie. De fusiegemeente ziet zich daarin als een partner in een netwerksamenleving en trekt hierin samen op met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de onderwijs- en kennisinstellingen. Daar waar nodig schromen wij niet om 'reuring' te veroorzaken en onszelf en onze partners aan te spreken op de noodzaak tot innovatie en vernieuwing. We zien ons met andere woorden als een activerende, dienstbare, gemeente die partner wil zijn van levende gemeenschappen en verdienende bedrijven.

Als robuuste centrumgemeente vormen wij de primus inter pares tussen de regiogemeenten. Wij nodigen hen uit om de grotere veranderingen die op ons afkomen samen op te pakken. Daar waar dat wordt gevraagd, faciliteren we en werken we samen op basis van concrete en resultaatgerichte afspraken.

We worden een grote gemeente met een bijzonder karakter. De meerderheid van onze inwoners woont in dorpen en kernen op het platteland. Tegelijkertijd vormen we de centrumgemeente voor de Achterhoek. We willen beide werelden goed combineren. We zijn stedelijk als het gaat om voorzieningen en ambities. We brengen reuring in de Achterhoek. En we zijn dorps voor wat betreft het bedienen van betrokken netwerken in onze gemeenschap. De nieuwe gemeente wordt van onderaf gestuurd. Het zijn de dorpen, kernen en wijken die voor de inwoners identiteit geven aan de nieuwe gemeente. Deze dorpen, kernen en wijken krijgen dan ook de ruimte om de eigen kwaliteit te bepalen, het gemeentebestuur laat los vanuit vertrouwen.

We streven naar een effectieve en slagvaardige ambtelijke organisatie die zaken voor elkaar krijgt. Daarbij zijn we wars van structuren. Het beoogde resultaat, het effect voor onze inwoners is wat telt. Structuren worden daaraan ondergeschikt gemaakt. Qua cultuur bouwen wij aan een organisatie die zich laat kenmerken als zakelijk, transparant, en professioneel. Ook in de onderlinge verhoudingen binnen de organisatie, tussen bestuur en ambtelijk apparaat en in ons extern optreden vormt vertrouwen de basis. Hierbij realiseren wij ons dat de mensen het verschil maken. De fusiegemeente moet dan ook een aantrekkelijk organisatie zijn om voor te werken en mee samen te werken. Dit geldt voor onze externe partners, de medewerkers maar ook voor de bestuurders en raadsleden.

### **2.3 Schaalvoordelen benutten, schaalnadelen beperken**

De bestuurlijke fusie is nodig om een antwoord te vinden op de grote en urgente opgaven zoals eerder beschreven. Bij deze fusie moeten de schaalvoordelen optimaal worden benut en de schaalnadelen maximaal worden beperkt.

De potentiële schaalvoordelen betreffen (zie bijlage I, Onderzoeksrapport):

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 risico's aan een fusie. De potentiële schaalnadelen zijn:

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

In dit hoofdstuk werken we voor de verschillende domeinen verder uit waar de gemeente na de fusie voor staat. Dat brengt financieel te maken voor- en nadelen met zich mee. In onderstaand schema brengen we die voor- en nadelen in een oogopslag in beeld. Hierbij willen we benadrukken dat beide organisaties al veel samenwerken, samen aanbesteden en samen

inkopen. Er zijn bovendien een aantal efficiencyvoordelen op de ambtelijke organisaties reeds ingeboekt. Zonder fusie is het moeilijk deze efficiencyvoordelen te halen.

<b>Schaalvoordeel</b>	<b>Financiële vertaling benutten schaalvoordeel.</b>
Onderhandelingspositie	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ € 1,5 miljoen structureel. Op het sociaal domein gaat binnen onze begroting nu ruim € 85 miljoen om. Onze voorzichtige aanname is dat we hierop 1 à 2% voordeel kunnen halen door een betere onderhandelingspositie. Vooral op het sociaal domein. Dit is een deel van de lokale opgave die we door de kortingen op de decentralisaties op te vangen hebben.</li> </ul>
Lobby	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ € 1 miljoen op jaarbasis voor incidentele provinciale middelen. Binnen de Gelderse Stedelijk Ontwikkelingsgelden (GSO) kreeg een gemeente van 110.000 inwoners ongeveer € 5 miljoen meer voor een tranche van 4 jr.</li> <li>✓ € 1 miljoen op jaarbasis aan extra lobbymogelijkheden op basis van andere (of landelijke) middelen zoals BDU<sup>2</sup>. Doetinchem kreeg bijvoorbeeld voor de ORW<sup>3</sup> €12 miljoen. Dit zijn incidentele gelden.</li> </ul>
Efficiëntie	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ € 600.000 Voordeel op bestuurskosten door teruggang in aantal wethouders, burgemeester, raadsleden.</li> <li>✓ 200.000 Inkoopvoordelen.</li> <li>✓ Reeds ingeboekt op de ambtelijke organisaties vanwege samenwerkingsvoordelen € 540.000 in Doetinchem en € 660.000 in Oude IJsselstreek. Deze moeten nog gerealiseerd worden. Op de ambtelijke organisaties samen is daarnaast de laatste jaren ruim € 4 miljoen ingeboekt.</li> </ul>
<b>Schaalnadeel</b>	<b>Kosten om dit schaalnadeel te beperken</b>
Rijksbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ € 700.000 Korting op Algemene Uitkering door overgaan op een gemeente. <sup>4</sup></li> <li>✓ € 6.4 miljoen incidentele frictiekostenvergoeding.</li> </ul>

<sup>2</sup> BDU: Brede doeluitkering, een uitkering van het Rijk

<sup>3</sup> ORW: Oostelijke Randweg

<sup>4</sup> Minister Plasterk heeft aangekondigd deze negatieve prikkel op te willen heffen. Dit is echter nog niet uitgewerkt in een concreet voorstel.

Het is aan de gemeenteraden om keuzes te maken in het beleid, in ieder geval waar we verschillen. In de beschrijving van de domeinen wordt deze ruimte open gelaten. Voor het sociaal domein en wegonderhoud leest u daar meer over in paragraaf 2.4. Hier zijn de verschillen in uitgave per inwoner nu het grootst.

## 2.4 Profiel op de verschillende taakvelden

### **Bestuursstijl**

We worden een grote gemeente met een bijzonder karakter. De meerderheid van onze inwoners woont in dorpen en kernen op het platteland. Tegelijkertijd vormen we de centrumgemeente voor de Achterhoek. We willen beide werelden goed combineren. We zijn stedelijk als het gaat om voorzieningen en ambities. Maar we zijn dorps voor wat betreft het bedienen van betrokken netwerken in onze gemeenschap.

De fusiegemeente is gericht op de samenleving. Daar worden de antwoorden op maatschappelijke vraagstukken gevonden. Het samenredzaam vermogen van onze samenleving is van oudsher sterk. De gemeente stimuleert dit verder door op maat en waar nodig te faciliteren, verbindingen te leggen. Gebiedsgericht werken is hierbij een uitgangspunt. Elk wijk of dorp wordt op maat bediend, op een wijze die bij dat dorp of die wijk past. De generalisten in de wijk leggen een breed netwerk aan waardoor ze goed weten wat ergens speelt, wie belangrijk is in een netwerk en hoe de overheid kan ondersteunen zonder over te nemen. Ze benutten de oplossingskracht van de samenleving voor beleidsissues. Initiatieven worden gestimuleerd, denk hierbij aan het maken van dorpsvisies.

*De lobby voor een betere spoorverbinding met Arnhem, wordt nu gevoerd door vertegenwoordigers van verschillende colleges. Er is weinig ambtelijke ondersteuning beschikbaar voor het voorbereiden van die lobby. Een gefuseerde gemeente kan menskracht vrijmaken om in het provinciehuis en bij ProRail de weg voor te bereiden voor bezoeken van bestuurders. De kans op een succesvolle lobby is zo veel groter.*

De fusiegemeente vervult als centrumfunctie een voortrekkersrol binnen de regio en stelt zich faciliterend op door het delen van kennis en kunde. De fusiegemeente heeft de kracht om te innoveren, met werkelijk nieuwe ideeën te komen en die bovendien, voor de regio, uit te voeren. De fusiegemeente is een vooruitstrevende partner voor de andere gemeenten op het gebied van Achterhoek brede issues. De fusiegemeente zorgt voor reuring en weet zo de aandacht op het gebied te vestigen.

Goede dienstverlening voor onze burgers vinden we belangrijk. Digitalisering zorgt ervoor dat dit minder plaatsafhankelijk wordt en biedt onze inwoners meer mogelijkheden.

### *Impact fusie*

<b>Schaalvoordeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Onderhandelingspositie	De nieuwe gemeente is een grotere speler en heeft als centrumgemeente meer armslag. Hierdoor heeft de gemeente een betere onderhandelingspositie.
Lobby	De nieuwe gemeente is een van de vijf grote gemeenten in Gelderland en nummer 30 in Nederland. Voor lobby kan meer ambtelijke kracht worden vrijgemaakt en bovendien zitten de bestuurders van deze gemeente aan tafels waar kleinere gemeenten niet zitten. Financiële voordelen te halen in incidentele middelen van bijvoorbeeld GSO en BDU. Zie fysiek-ruimtelijk domein.
Integrale afweging	De ontwikkeling van wijkwerk naar een vangnet in de dorpen en wijken kan versneld worden doorgezet. Door de gelijktijdige invoering van de decentralisaties kunnen we het direct voor de nieuwe situatie inrichten. De raad van de nieuwe gemeente houdt in de Regio door haar voortrekkersrol invloed op de manier waarop de decentralisaties vorm moeten worden gegeven.
Efficiëntie en effectiviteit	Door te fuseren zijn er minder collegeleden en raadsleden dan op dit moment in beide gemeenten samen. De kwaliteit van bestuurders en het ambtelijk apparaat neemt uiteindelijk toe. Nieuwe applicaties in digitale dienstverlening zijn voor meer inwoners eerder rendabel te maken. Minder kwetsbaar in dienstverlening.
<b>Schaalnadeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Afstand	De college- en raadsleden vermijden de valkuil van een afstandelijk bestuur, door zichtbaar te zijn in en deel te nemen aan de samenleving. Ze zijn heel zichtbaar in de samenleving, doen op de kermis en bij een wijkfeest mee. Afstand wordt relatief door plaatsafhankelijke dienstverlening.
Bureaucratie	Doordat we verantwoordelijkheid en eigenaarschap laag in de organisatie leggen, vermijden we bureaucratie.

### ***Economisch domein***

De nieuwe gemeente moet een belangrijke rol vervullen als motor van de Achterhoekse economie. De speerpunten op het economisch domein zijn de (transitie van de) zorg, landbouw, duurzaamheid en de modernisering maakindustrie. De regio als geheel en met name de centrumgemeente moeten concurrerend zijn ten opzichte van andere economische regio's. Dit vraagt om een gerichte regionale investeringsagenda die wordt opgebouwd en gerealiseerd in nauwe samenwerking tussen de drie O's. Deze agenda sluit aan op het DNA van

*De lobby voor het versterken van de samenwerkingsverbanden met HBO-opleidingen en universiteiten wordt nu door beide gemeenten gevoerd. Beide gemeenten hebben het oprichten van een innovatiecentrum als speerpunt van beleid. Er is dus sprake van concurrentie en bestuurlijke/ ambtelijke inzet op hetzelfde werkkterrein. Door fusie verdwijnt de concurrentie, wordt de inzet gebundeld en de lobbykracht vergroot. Dit biedt meer perspectief op een innovatiecentrum in de centrumgemeente.*

onze regio. Deze investeringsagenda is in de kern gericht op de optimalisering van het vestigingsklimaat in de Achterhoek. Een vestigingsklimaat dat bedrijven en getalenteerde mensen aanspreekt om zich blijvend te vestigen in onze regio. De nieuwe gemeente kan actief een lobby ontwikkelen om meer hoog opgeleiden naar de Achterhoek te krijgen.

Belangrijke ingrediënten voor een dergelijke agenda zijn de betere aansluiting onderwijs op behoeften in de arbeidsmarkt (uitstroom op niveau 3 en 4), een rijk verenigingsleven en een breed aanbod in culturele voorzieningen.

De potentie van recreatie en toerisme kan beter worden benut als interessante economische sector en met oog op het vestigingsklimaat. Industrieel erfgoed en de Oude IJssel zijn kansrijke invalshoeken. Hierbij wil de nieuwe gemeente een volwaardig cultuuraanbod met Amphion en de DRU Cultuurfabriek realiseren dat appelleert aan jonge hoogopgeleiden die we (weer) willen binden aan onze gemeente en regio. Dit doen we ook door middel van integrale afweging van bedrijventerreinen, om zo voor ieder bedrijf het juiste vestigingsklimaat te bieden. Hierbij zorgt parkmanagement voor blijvend optimale omstandigheden. Bij de ontwikkeling van de dorpskernen wordt een integrale afweging gemaakt in het gebied en onderlinge concurrentie voorkomen. Er is veel aandacht voor hoogwaardige ICT ontsluiting, ook op het platteland. Tot slot zullen de mogelijkheden van samenwerking met Duitsland beter worden benut.

Schaalvoordeel	Concrete uitwerking voor het domein
Onderhandelingspositie	Als we 1 gemeente zijn kan het bestuur, geadviseerd door een gekwalificeerde organisatie, een sterke onderhandelingspartner zijn voor onderwijsinstellingen en bedrijfsleven. Dit is noodzakelijk met het oog op de beoogde modernisering van onze industrie.
Integrale afweging	Bij plannen maken overheerst het integrale belang van de nieuwe gemeente. Nu is er op verschillende beleidsterreinen nog sprake van eigen belangen van de twee fusiegemeenten. Voor het bedrijfsleven en de gemeente ontstaat gemeenschappelijk belang en een gerichte focus op afgesproken doelen.
Lobby	De regio Achterhoek en haar centrumgemeente vraagt om een heldere economische positionering. Ook op het gebied van innovatie. Een grotere gemeente kan het voortouw nemen in de lobby en beter inspelen op provinciale, nationale en Europese stimuleringsregelingen. Dit kan leiden tot meer geld uit de beschikbare subsidiepoten.
Efficiëntie en effectiviteit	Door de innovatiecentra, de hubs en de kenniscentra aan elkaar te koppelen en wellicht onder een dak te brengen ontstaat inhoudelijk en wellicht financieel voordeel. Ook hier kan de bundeling van bestuurskracht efficiency voordelen opleveren.



Schaalnadeel	Concrete uitwerking voor het domein
Afstand	Dit schaalnadeel speelt niet op het economisch domein. Schaalvergroting betreft hier eerder een voordeel omdat bedrijven en kennisinstellingen doorgaans op een gemeentegrens overschrijdend niveau werken.
Bureaucratie	Ondernemers hebben niet zelden te maken met een groot aantal vergunningen. Onderdeel van een goed vestigingsklimaat is om te zorgen voor een zo laag mogelijke regeldruk. Om dit te bereiken is het belangrijk dat er sprake is van een professionele, en daar waar nodig, specialistische, dienstverlening voor ondernemers.

### **Sociaal domein**

#### *Ontwikkelingen*

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven is vormt de decentralisatie van taken van het Rijk naar gemeenten veruit de belangrijkste ontwikkeling de komende jaren. Eerste doorrekeningen (nog niet alles is bekend vanuit het Rijk) laten zien dat de kortingen op de taken die vanuit het Rijk naar gemeenten toe komen erg groot zijn. Voor Doetinchem en Oude IJsselstreek samen verwachten we de Wmo, de participatiewet en de jeugdzorg, in 2015 met circa € 13 miljoen minder te moeten uitvoeren dan het Rijk er nu aan uitgeeft. Dit loopt op tot ruim € 16 miljoen. Het gaat ook nog eens om heel nieuwe taken, zoals de juridische kant van de jeugdzorg. Hier is gespecialiseerde kennis voor nodig.

#### *Profiel*

We willen een gemeente blijven met een sociaal hart. Wij zijn ijzersterk voor de kwetsbaren. Richtinggevend is dat we mensen helpen die het niet zelf, of met hun omgeving kunnen oplossen; we kiezen voor gerichte solidariteit. Belangrijk is dat we mensen ondersteunen om hun eigen problemen te lijf te gaan, en hierbij aansluiten bij hun eigen sociale context. Onze inzet is daar dan ook op gericht. We leggen verbanden in wijken en dorpen waar mensen dat zelf niet kunnen en vullen de bestaande netwerken aan door het bieden van een vangnet. Onze inspanning worden zo efficiënt mogelijk ingericht, waarbij we leren van elkaars best practices.

We zullen belangrijke keuzes moeten maken. We kunnen het simpelweg niet op dezelfde manier blijven doen zoals het nu georganiseerd is, omdat dit met de taken en kortingen die we krijgen niet meer betaalbaar is. De verandering in de samenleving vraagt ook om een heel nieuwe benadering. We zien dit als de noodzaak om samen te gaan. Maar we zien dit ook als een kans. Voor het eerst krijgt één partij, de gemeente, zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. We hebben de kans dwarsverbanden te leggen tussen de Wmo/ Awbz, de jeugdzorg en het domein van werk en inkomen en passend inkomen. Hiervoor richten we nu een sterke, robuuste centrumgemeente in. Het is van groot belang dat we een organisatie hebben die dit aan kan.

De keuzes die we moeten maken, hebben grote invloed op onze inwoners. Het gaat om het dagelijks leven, om zorg en werk. Er is winst te halen, in geld én in menselijk geluk, als maatschappelijke professionals bij het uitvoeren van verschillende regelingen intensiever samenwerken en waar mogelijk de oplossingskracht van de samenleving benutten. We vragen

eigen verantwoordelijkheid van onze bewoners en willen de eigen kracht stimuleren door goed aan te sluiten op de vragen en behoeften die onze inwoners écht hebben. Dit betekent dat netwerken van inwoners een belangrijke rol hebben en krijgen.

Dit kan alleen slagen als we de beslissingen en mandaten laag in de organisatie leggen, en in de samenleving, in dorp of wijk, terugleggen. In de wijk hebben we 1 aanspreekpunt, die de middelen en de mogelijkheden heeft om samen met de inwoners te realiseren wat er op die plek nodig is. We willen gebiedsgericht werken, waar we bestaande methodieken als wijkwerk nieuwe stijl en de buurtcoaches uitbreiden en versterken. Dit betekent dat het bestuur vertrouwt op de uitvoering en los laat. Doetinchem en Oude IJsselstreek werken samen met de andere zes egiogemeenten aan een vertaling van de decentralisaties naar de lokale situatie.

In het hoofdstuk financiën zullen we een aantal aannames op het gebied van financiële voordelen benoemen. De bandbreedte waarin de keuzes in het sociaal domein gemaakt moeten worden in de nieuwe gemeente hangen hier immers vanaf. De verschillen in bijvoorbeeld armoedebeleid en verstrekkingen in de Wmo betekenen voor de nieuwe gemeente dat kiezen voor de ruimere variant (Doetinchem) voor de nieuwe gemeente €1 tot €1,5 miljoen kost. Andersom zou het €1,5 tot €2 miljoen minder kosten wanneer de variant van Oude IJsselstreek leidend zou worden voor de hele gemeente. De keuzes hierin liggen uiteraard voor aan de nieuwe gemeenteraad.

#### *Impact fusie*

<b>Schaalvoordeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Onderhandelingspositie	Een fusie kan ervoor zorgen dat de gemeenteraad keuzemogelijkheden blijft houden voor onze inwoners. De betere onderhandelingspositie met sociale partners, zorgpartijen de Regio draagt hieraan bij.
Integrale afweging	Dit is het momentum om de ontwikkeling naar meer kracht terug in de samenleving door te zetten. Decentralisaties willen we inbedden in onze eigen gemeentelijke hoofdstructuur, waar de raad er direct invloed op heeft.
Lobby	Vanuit de Achterhoek een sterkere lobbypositie richting den Haag.
Efficiëntie	Mogelijk voordelen te halen bij grootschalige inkoop van producten.
<b>Schaalnadeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Afstand	Gebiedsgericht werken betekent juist dat we afschalen. Dit verkleint de afstand.
Bureaucratie	Mandaten laag in de organisatie helpen bureaucratie tegen te gaan.

### **Fysiek-ruimtelijk domein**

De overkoepelende ruimtelijke visie is voor beide gemeenten vastgelegd in de Regionale structuurvisie. Deze visie is de basis voor de input voor de provinciale structuurvisie, die momenteel voorbereid wordt. De nieuwe gemeente vindt een gezonde sociaal economische ontwikkeling van het grootste belang. Hiervoor is een goede bereikbaarheid van de regio nodig.

Ingezet wordt voor de automobilist op het verbeteren van de A15/A18 en de hoofdverbindingen tussen de grote kernen. Voor het openbaar vervoer gaat de aandacht naar verdubbeling van het spoor en het verbeteren van het OV- knooppunt. Op mobiliteitsgebied zijn de lokale accenten de aanleg van de Oostelijke Randweg, de verdubbeling van de Europaweg en de verbreding van de Slingerparallel. Voor de Regio Achterhoek is een goede verbinding met de KAN-regio, de regio Twente en de Euregio met bijvoorbeeld de haven van Emmerich van belang.

Net zo belangrijk als de regionale bereikbaarheid is de bereikbaarheid van voorzieningen voor onze eigen inwoners. Het buurtbusstelsel met vrijwilligers van Oude IJsselstreek willen we bijvoorbeeld uitbreiden. We zoeken naar combinaties van vervoersstromen. We zetten in op een snelbus tussen Doetinchem en Emmerich.

*Op dit moment wordt er op het terrein van het openbaar vervoer al goed samengewerkt. Dit geldt vooral voor de hoofdverbindingen. Op de lokale schaal hebben beide gemeenten echter verschillende inzichten. Voor Doetinchem gaat het accent uit naar de ontwikkeling van OV-knooppunt rond het NS-station terwijl Oude IJsselstreek hecht aan een directe verbinding met het Doetinchemse centrum en het ziekenhuis. Hierbij ziet Oude IJsselstreek kansen voor door vrijwilligers gereden buurtbussen. Deze inzichten leiden tot het indienen van verschillende plannen. Door fusie verdwijnt de concurrentie, wordt de inzet gebundeld en de lobbykracht vergroot: de inwoners hebben de meeste kans op goed openbaar vervoer.*

Het ruimtelijk beleid is gericht op het pakken van kansen. De grondhouding is 'ja, mits'. De nieuwe gemeente wil het DNA van onze streek verbinden aan de toekomst. Tot dat DNA behoort in iedere geval de eigen kracht, het innovatieve karakter en de hoogwaardige leefomgeving van de streek. Er moet ruimte zijn voor maatwerk en functiecombinaties, zoals agro/zorg/recreatie, combinaties van wonen/werken en duurzame industrie. De ontwikkeling van kennis- en duurzaamheidsclusters wordt gestimuleerd en gefaciliteerd. Van groeidenken gaan we naar kwaliteitsdenken.

Op het gebied van de woningbouw zetten we ons samen met onze partners in voor de transformatie en verbetering (o.a. verduurzaming) van de woningvoorraad. De ontwikkeling van woningbouw- en bedrijfslokatie vindt plaats binnen acceptabele risico's. De Oude IJsselzone is een belangrijke ontwikkelzone hiervoor. Onderhoud van wegen, riolering, groen en gebouwen gebeurt, voor het basisniveau, op basis van rationele beheersplannen. De nieuwe gemeente hanteert hierbij een niveau dat aansluit bij de beschikbare middelen (sober). Een verdiepingsslag op de financiële verschillen binnen hoofdfunctie 2 laat zien dat de onderhoudsgelden vooral verschillen wanneer we kijken naar de verschillen per km<sup>2</sup>, en niet

meer wanneer we kijken naar de kosten per m2. Binnen een km2 heeft Doetinchem meer wegen liggen dan Oude IJsselstreek.

Het kwaliteitsniveau van wegen en groen kan in de nieuwe gemeente door de inzet van inwoners naar een hoger plan getild worden. Ten slotte zien wij het waterschap Rijn en IJssel als een belangrijke partner om onze water- en 'groen'-doelstellingen te halen.

Er zal speciale aandacht zijn voor de relatie tussen de stad en het platteland. Het platteland moet leefbaar blijven. Dit vraagt kwalitatief goede voorzieningen die bereikbaar zijn. Voorzieningen worden in bepaalde mate geconcentreerd in grote kernen, dit op basis van lokale behoeften en de lokale initiatieven. We werken dorps- en wijkgericht op een manier die aansluit bij de lokale situatie (bijvoorbeeld met dorpsvisies). Wij realiseren ons dat dit per dorp een verschillende impact kan hebben.

#### *Impact nieuwe gemeente*

<b>Schaalvoordeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Onderhandelingspositie	Krachtiger positie in de markt; bv. bij inkoop in het kader van aanleg/onderhoud/beheer van infrastructuur, bijvoorbeeld € 1 miljoen per jaar voor BDU etc . Sterkere onderhandelingspositie in relatie met projectontwikkelaars en woningbouwverenigingen: juiste woning op juiste plaats tegen zo laag mogelijke kosten.
Integrale afweging	Bij plannen maken overheerst het integrale belang van de nieuwe gemeente. Nu is er op verschillende beleidsterreinen nog sprake van eigen belangen van de twee fusiegemeenten, b.v. op het gebied van mobiliteit.
Lobby	Als sterkere centrumgemeente een grotere lobbykracht richting, rijk, provincie en waterschap. Dit kan leiden tot meer invloed bij het ontwikkelen van regels en plannen. Dit is positief voor de lokaal en regionaal gewenste ontwikkeling. Verder is de kans groot dat dit leidt tot meer geld uit de beschikbare subsidiepotten. Zo ontvangt Ede (110.000 inwoners) circa € 5 miljoen/planperiode meer uit de provinciale ruimtelijke subsidiepotten dan Doetinchem.
Efficiëntie	Beleids capaciteit ruimtelijk domein wordt gebundeld, meer kennis/kunde. Besparingspotentieel is echter al grotendeels in recente personeelsplannen ingeboekt.
<b>Schaalnadeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Afstand	De kans is aanwezig dat de afstand van de inwoner die iets nieuws wil ontwikkelen en de organisatie groter wordt. Het dienstverleningsmodel moet ervoor waken

Schaalvoordeel	Concrete uitwerking voor het domein
	dat dit niet gebeurt.
Bureaucratie	De kans op meer bureaucratie is aanwezig. Afspraken die passen bij de gewenste organisatie(vorm) moeten regelen dat dit effect beperkt is.

### **Voorzieningen**

Voorzieningen zijn van onmisbare sociaal economische betekenis. Ze maken een gebied bewoonbaar. Onderwijs, kinderopvang, sport, cultuur, ze vormen het kloppend hart van ons gebied.

Verenigingen zijn van oudsher de ruggengraat van de Achterhoekse samenleving. Ze geven invulling aan de sociale cohesie. De demografische ontwikkelingen, de krimp en vergrijzing, maken dat niet alle accommodaties in de toekomst gebruikt zullen blijven worden.

Doetinchem en Oude IJsselstreek hebben van oudsher veel geïnvesteerd in het faciliteren van verenigingen. Het ondersteunen van verenigingen en andere vrijwilligersorganisaties blijft een

*In 2020 is paardensport helemaal in. De Varsseveldse poloclub i. o. wil graag een poloaccommodatie realiseren en komt bij de gemeente met de vraag op welke ondersteuning de vereniging kan rekenen. De gemeente ondersteunt in de oprichtingskosten en regelt het bestemmingsplan. Verder moet de poloclub het helemaal zelf regelen. De club is blij met de ondersteuning van de gemeente. Door de inzet van een stel enthousiaste vrijwilligers en sponsors beschikt de poloclub binnen één jaar over een mooie accommodatie.*

essentiële taak voor de gemeente. De insteek hierbij is kwalitatief goede en bereikbare multifunctionele voorzieningen voor iedereen.

Op het gebied van cultuur kent de nieuwe gemeente zeer goede, bovenregionale voorzieningen als Amphion en de DRU Cultuurfabriek. Deze dragen bij aan een goed vestigingsklimaat, doordat ze de aantrekkingskracht van het gebied vergroten voor jongeren en hoger opgeleiden. Hier zijn we trots op.

Voor jongeren zijn onderwijsvoorzieningen van groot belang. Als grote gemeente streven we naar verregaande samenwerkingsverbanden met HBO en universitaire instellingen, waardoor die vormen van onderwijs in onze gemeente bereikbaar zijn.

Schaalvoordeel	Concrete uitwerking voor het domein
Onderhandelingspositie	Met bovenlokale partners, zoals HBO instellingen, kunnen vanuit een sterkere positie afspraken worden gemaakt.
Integrale afweging	Betere spreiding van voorzieningen mogelijk. Bereikbaarheid voorzieningen van belang.
Lobby	We hebben een sterkere lobby en een groter verzorgingsgebied voor bovenlokale sportvoorzieningen, zoals de turnhal in Varsseveld en

	zwembad Rozengearde.
Efficiëntie	Niet van toepassing, beheer etc. van voorzieningen gaat zoveel mogelijk terug naar de samenleving.
<b>Schaalnadeel</b>	<b>Concrete uitwerking voor het domein</b>
Afstand	We proberen het niveau van voorzieningen in stand te houden ondanks krimp en ontgroening. Afhankelijk van vraag en initiatief in de wijk.
Bureaucratie	Niet van toepassing, beheer etc. van voorzieningen gaat zoveel mogelijk terug naar de samenleving.

### **Organisatie**

De fusiegemeente maakt deel uit van de netwerksamenleving. De gemeente is een partner voor het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, de onderwijs- en kennisinstellingen en voor dorpen, kernen en wijken. Steeds wordt de afweging gemaakt hoe de kracht van de samenleving het best kan worden benut. Anderzijds zal ook een steeds gorter beroep worden gedaan op de zelfredzaamheid van de samenleving. Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken kan vaak worden overgelaten aan de samenleving. Onze inzet zal afhangen van de vragen van de samenleving en de wettelijke opdrachten. Tegelijkertijd schroomt de fusiegemeente niet om juist taken in eigen huis slim en efficiënt uit te voeren. Een afweging daarbij is dat wij goed voeling willen houden met de samenleving en dat we effecten tegen zo laag mogelijke kosten willen bereiken. Uiteindelijk leggen we het maken van beleid en de uitvoering daarvan steeds daar neer, waar het meeste effect en resultaat wordt bereikt. We meten ons daarbij met de markt en het particulier initiatief. Vertrouwen is de basis voor ons handelen.

Als robuuste centrumgemeente hebben we belangrijke kaders voor de inrichting van de organisatie. Als centrumgemeente hebben wij meer taken en krijgen we waarschijnlijk nog meer taken overgedragen met de drie decentralisaties dan andere gemeenten. Bij de start van de centrumgemeente, moeten deze taken gelijk worden uitgevoerd. We richten de organisatie zo in, dat we die taken efficiënt en tegen zo laag mogelijke kosten uitvoeren. Bovendien willen wij als centrumgemeente die actieve lobbyist zijn, die de belangen voor de hele Achterhoek kan behartigen.

Bij beide gemeenten zijn al besparingen op personeel ingeboekt, die worden bereikt door samenwerking en door zaken over te laten aan de samenleving. De fusie geeft invulling aan die samenwerking, maar strekt zich ook uit naar andere gemeenten. Decentralisaties en lobby vergen extra menskracht. Verdere besparingen op personeel zijn op korte termijn niet haalbaar. Tegelijkertijd vraagt de veranderende samenleving om een dynamische organisatie. Om de ingeboekte bezuinigingen te realiseren, moet ook de fusiegemeente de kracht van de samenleving maximaal benutten.

Een organisatie met zo min mogelijk managementlagen, verantwoordelijkheden laag in de organisatie en zonder bureaucratie is het doel. Een organisatie die middenin de samenleving staat, transparant en aanspreekbaar is en zich dienstverlenend en ondernemend opstelt. De fusiegemeente is een aantrekkelijk organisatie om voor te werken en mee samen te werken.

Tussen de huidige gemeenten bestaan verschillen. Die verschillen komen niet alleen tot uitdrukking in de organisatiecultuur, maar ook in de structuur (lijnorganisatie versus netwerkorganisatie). Na het besluit van beide gemeenteraden om tot fusie over te gaan, zal gebouwd aan de nieuwe organisatie volgens de hierboven omschreven uitgangspunten. De sterke kanten van beide organisaties worden daarbij benut. Uitgangspunten zijn: gericht op de samenleving, eenvoud, logisch en toekomstbestendig.

<b>Schaalvoordeel</b>	<b>Concrete uitwerking</b>
Onderhandelingspositie	De grotere fusiegemeente heeft een betere onderhandelingspositie op de arbeidsmarkt. Het is een aantrekkelijke werkgever met ontwikkelmogelijkheden voor kwalitatief sterke medewerkers.
Integrale afweging	De fusiegemeente verbindt de oplossingskracht van de samenleving met die van de medewerkers. Zo is er voor elk vraagstuk een palet van oplossingen voorhanden, waarin het bestuur richting bepaalt.
Lobby	In de fusiegemeente kan menskracht worden vrijgemaakt om goede lobbies voor bestuurders voor te bereiden.
Efficiëntie	Kwetsbaarheid bij de uitvoering van bepaalde taken wordt minder.
<b>Schaalnadeel</b>	
Afstand	Door de organisatie flexibel te richten op de samenleving en door de medewerkers zichtbaar te laten zijn in de samenleving, wordt dit zoveel mogelijk voorkomen.
Bureaucratie	De inzet van de organisatie wordt gericht op vraag in de samenleving en de wettelijke taken. Er zijn geen onnodige managementlagen. Hiermee wordt het risico van bureaucratie sterk verkleind. Gebiedsgericht werken in zowel het fysieke als het sociale domein.

## **Hoofdstuk 3. Toetsing aan de criteria in het Beleidskader**

In dit hoofdstuk wordt een kort commentaar gegeven op de formele toetsingscriteria uit het beleidskader herindeling uit 2011. In het regeerakkoord Rutte II is als richting opgenomen dat alle gemeenten op den duur zouden moeten toegroeien naar 100.000+ gemeenten. Dit krijgt voorlopig nog geen verplichtend karakter. In het regeerakkoord worden provincies aangemoedigd om initiatieven van onderop in deze richting te stimuleren. Deze herindeling leidt tot een gemeente met een omvang van 96.000 inwoners.

### **3.1 Draagvlak; procesbeschrijving**

Draagvlak is een van de belangrijkste onderdelen bij een vrijwillige herindeling. Dit geldt voor onze inwoners, bedrijven en instellingen en regiogemeenten. In deze paragraaf beschrijven we de betrokkenheid van inwoners, bedrijven en instellingen en regiogemeenten. Dit herindelingsontwerp wordt na vaststelling door de beide raden volgens de formele procedure 8 weken (wettelijke termijn) ter inzage gelegd. Inwoners, bedrijven en medeoverheden kunnen dan hun formele standpunt aangeven. Beide colleges zullen deze reacties meenemen in het herindelingsadvies.

#### ***Inwoners***

- Aan het begin van het onderzoek naar de fusie is een communicatieplan opgesteld.
- Door beide raden is in de raad van 27 september een gezamenlijke klankbordgroep opgericht. Deze klankbordgroep heeft een traject uitgewerkt waarin raadsleden in iedere kern en wijk met bewoners in gesprek gaan. Dit stond gepland voor januari 2013 maar is door een amendement in beide raden uitgesteld. Afhankelijk van de keuze van de raden op 28 februari wordt dit uitgevoerd in de periode tussen het vaststellen van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies. Dit wordt door de raden verder invulling gegeven.

#### ***Bedrijven en instellingen***

- Beide colleges hebben veelvuldig informeel getoetst bij bedrijven en instellingen hoe ze tegenover fusie staan. De algemene indruk is dat deze organisaties positief of neutraal tegenover de fusie staan.
- Afhankelijk van de keuze van de raden op 28 februari, staat voor de periode tussen het vaststellen van het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies een bijeenkomst gepland tussen de raden en bedrijven en instellingen.

#### ***Regiogemeenten***

Combinaties van bestuurders en secretarissen hebben in de periode 19-26 november 2012 de gemeentebesturen van de 6 omliggende gemeenten bezocht. Hier hebben zij gesproken met volledige colleges of delegaties hiervan. Bestuurders van regiogemeenten en Doetinchem en Oude IJsselstreek hebben elkaar wederzijds geïnformeerd over de stand van zaken van het fusieonderzoek en andere lopende samenwerkingsideeën. Ook is gesproken over mogelijke positieve/negatieve effecten van de fusie. Hieruit bleek dat de regiogemeenten het gesprek zeer op prijs stellen. De meeste buurgemeenten geven aan de herindeling vooral als een kans



te zien; er ontstaat dynamiek en het stimuleert ook anderen tot verdergaande samenwerking. Een sterke centrumgemeente kan daarbij een meerwaarde zijn voor de Achterhoek, mits:

- De centrumgemeente zich blijft inzetten voor 'Achterhoek Agenda(+)' en het echt samen met de regiogemeenten blijft doen. Er is bij sommige gemeenten wel zorg over de consequenties voor de voortgang van Achterhoek 2020;
- De centrumgemeente zich faciliterend opstelt voor buurgemeenten op het gebied van ambtelijke kennis en capaciteit;
- Dit gaat op basis van gelijkwaardigheid en respect, omdat anders de machtsbalans in de Achterhoek verloren gaat.

De buurgemeenten denken op dit moment zelf (nog) niet aan een bestuurlijke herindeling. Een aantal buurgemeenten wil (blijven) samenwerken. De buurgemeenten stellen het op prijs over de voortgang geïnformeerd te worden.

### **3.2 Inhoudelijke noodzaak**

Zoals eerder beschreven komt er de komende jaren veel op gemeenten af. We krijgen zeer complexe taken van het Rijk overgedragen die directe invloed hebben op het leven van onze inwoners. Dit moeten gemeenten gaan doen met veel minder geld dan er tot nu toe beschikbaar was. Hiervoor is bestuurskracht nodig. De nieuwe gemeente is dan ook meer dan alleen een samenvoeging; er wordt een schaa sprong gerealiseerd. Een gemeente van deze omvang stelt verwachtingen en eisen aan het bestuur en geeft kansen voor een verdere professionalisering van het bestuur. Het is de verwachting dat de bestuursleden een actieve houding aannemen in de nieuwe gemeente, richting de regio (lobbykracht) en richting rijk en provincie.

Voor de beschrijving hiervan verwijzen we naar de inleiding van hoofdstuk 2 en naar 2.2, het profiel van de bestuursstijl van de nieuwe gemeente.

### **3.3 Urgentie**

*Grote transities* op verschillende beleidsterreinen waaronder het sociale domein moeten worden opgepakt. Gelijktijdig krijgen we te maken met forse kortingen op 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. Deze zullen verder moeten worden doordacht en dan vooral krachtig geïmplementeerd 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 de krimp* vraagt om integrale afwegingen ten aanzien van zaken zoals spreiding van voorzieningen, ontwikkeling van bouwlocaties ed. We zijn ons bewust van de risico's die we lopen door de financiële betrokkenheid bij diverse bouwplannen. Integrale afweging en afstemming met partners moet plaatsvinden.

Het daadwerkelijk uitwerken, doordenken en vooral realiseren van een strategie om bovenstaande opgaven aan te kunnen vraagt om een bestuurskrachtig optreden op de juiste schaal met ondersteuning vanuit een hoogprofessionele organisatie.

### **3.4 Toekomstbestendigheid**

De Achterhoek is gebaat bij een sterke centrumgemeente. Dit om de belangen van het gebied te behartigen en het vestigingsklimaat te stimuleren. We willen faciliterend optreden voor andere gemeenten. Deze herindeling zal waarschijnlijk niet de laatste zijn in de Achterhoek de komende 10 jaar. Ook voor andere gemeenten zal de noodzaak tot schaalvergroting gaan spelen. Deze herindeling is een goede optie voor beide gemeenten en laat veel mogelijkheden open in de Achterhoek. Op dit moment zijn er geen andere gemeenten in de Achterhoek die een herindeling als serieuze optie zien. Wanneer andere gemeenten in een latere fase willen samenwerken in uitvoering of aanbesteding of willen aansluiten blijft dat wat ons betreft mogelijk.

We voelen ons in deze beweging gesteund door het regeerakkoord en de recente uitspraken van Plasterk om gemeenten die gaan herindelen met positieve (ook financiële) prikkels te belonen.

### **3.5 Interne samenhang**

#### *Ruimtelijk*

De belangrijkste schakel tussen de kernen in beide gemeenten is de Oude IJssel. Onderstaand kaartje laat duidelijk de samenhang zien in het voor Achterhoekse begrippen lange verstedelijkte lint dat loopt van Doetinchem, via Gaanderen en Terborg naar Ulft. Varsseveld en Wehl liggen beiden aan de moderne vervoersader, de A18.

#### *Economisch*

Doetinchem bekleedt een belangrijke centrumfunctie voor de inwoners van Oude IJsselstreek, onder andere door de 30.000 arbeidsplaatsen die de stad biedt. Ook maken veel jongeren gebruik van de onderwijsfaciliteiten van Doetinchem. Er zijn veel onderlinge verhuisbewegingen tussen beide gemeenten; vanuit Doetinchem verhuizen de meeste mensen naar Oude IJsselstreek (Bron Louter).

#### *Sociaal*

Oude IJsselstreek en Doetinchem kennen veel overeenkomsten op sociaal gebied, de beleidsvisies zijn ook nagenoeg gelijk. De verschillen in de sociale structuur van Doetinchem en Oude IJsselstreek hebben vooral te maken met stad en platteland. Doetinchem kent de typisch stedelijke problematiek van middelgrote steden en een relatief grote groep mensen die de

ondersteuning van voorzieningen als de Wmo nodig hebben. Oude IJsselstreek vergrijst iets harder dan Doetinchem, en de senioren in Doetinchem hebben gemiddeld een hoger inkomen.

De diversiteit van de lokale gemeenschappen en het leveren van maatwerk daaraan is één van de voornaamste speerpunten van de strategische visie. De nieuwe gemeente is immers zowel een grote plattelandsgemeente als een stad met een sterke regiofunctie. De meeste inwoners wonen straks in de 16 dorpen, met elk hun eigen kwaliteiten en identiteit die behouden moeten blijven en versterkt moeten worden. Wijkwerk heeft hierin een belangrijke rol te spelen.

### **3.6 Regionale samenhang**

De Achterhoek kent een sterke sociale samenhang. Deze willen we versterken door de belangen van de Regio betere te behartigen. De huidige acht Achterhoekse gemeenten werken samen op verschillende beleidsterreinen. Uit het onderzoek van Lamers (uitgevoerd in opdracht van de Regio) blijkt dat samenwerkingsvoordelen niet tot hun recht komen. De nieuw te vormen gemeente zal hier de rol van een inspirerende en faciliterende centrumgemeente pakken. Hiermee is de regionale samenwerking als geheel gebaat.

Door de herindeling neemt op een aantal terreinen de bestuurlijke drukte af. Beide gemeenten nemen deel aan grote publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden zoals de veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland, de Omgevingsdienst Achterhoek, het erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers en de gezondheidsdienst Gelre-IJssel.

## Hoofdstuk 4. Financiën

In dit hoofdstuk worden de financiële consequenties in beeld gebracht van de mogelijke fusie tussen Doetinchem en Oude IJsselstreek. Hiervoor is in samenwerking met de provincie de herindelingscan uitgevoerd. Zie hiervoor bijlage II. In de eerste fase van het onderzoek heeft Price Waterhouse Cooper (PWC) een onderzoek uitgevoerd naar de financiële positie van beide gemeenten afzonderlijk.

### 4.1 Gevolgen van Rijksbeleid

Alle gemeenten krijgen de komende jaren te maken met grote ombuigingstaakstellingen. De decentralisatie van taken vanuit het Rijk gaat samen met kortingen op het uitvoeringsbudget dat naar gemeenten komt. Voor Doetinchem en Oude IJsselstreek rekenen we er op dit moment op ongeveer € 15 miljoen minder uitvoeringsbudget mee te krijgen voor het uitvoeren van taken dan het Rijk er op dit moment aan uitgeeft. Dit is een gigantische lokale opgave. Of we nu gaan fuseren of niet. Wanneer we dit toekomstbeeld op beide begrotingen loslaten ziet het meerjarenperspectief er als volgt uit.

<b>Programmabegroting Doetinchem 2013-2016 (IV3)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Doetinchem incidenteel	€ 1.304	€ 918	€ 452	€ 0
Doetinchem hoofdfuncties	-€ 1.263	-€ 872	€ 678	€ 757
<b>Doetinchem saldo MJB 2013-2016</b>	<b>€ 41</b>	<b>€ 46</b>	<b>€ 1.130</b>	<b>€ 757</b>
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (gelijk trap op-af)	€ 161	€ 757	-€ 1.640	-€ 1.307
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (kortingen taakmutaties)	€ 0	-€ 27	-€ 7.784	-€ 8.653
<b>Doetinchem saldo 2013-2016 incl. Rutte II indicatief</b>	<b>€ 202</b>	<b>€ 776</b>	<b>-€ 8.294</b>	<b>-€ 9.203</b>

Hierbij wordt in het eerste deel van de tabellen het perspectief weergegeven van beide gemeenten zonder de kortingen vanuit Rutte II. In het onderste deel van de tabellen staan de gevolgen van het accres en de kortingen weergegeven.

<b>Programmabegroting 2013-2016 Oude IJsselstreek (IV3)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Oude IJsselstreek incidenteel	-€ 907	-€ 598	-€ 217	€ 1.093
Oude IJsselstreek hoofdfuncties	€ 41	€ 900	€ 1.100	€ 500
Oude IJsselstreek structureel	-€ 866	€ 302	€ 883	€ 1.593
<u>Correctie thv vergelijkbaarheid:</u>				
Accres GF op reeël nul ramen OIJ	€ 0	-€ 827	-€ 495	-€ 1.053
<b>Oude IJsselstreek saldo 2013-2016</b>	<b>-€ 866</b>	<b>-€ 525</b>	<b>€ 388</b>	<b>€ 540</b>
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (gelijk trap op-af)	€ 105	€ 489	-€ 1.104	-€ 903
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (kortingen taakmutaties)	€ 0	-€ 18	-€ 5.184	-€ 5.785
<b>Oude IJsselstreek saldo 2013-2016 incl. Rutte II indicatief</b>	<b>-€ 761</b>	<b>-€ 54</b>	<b>-€ 5.900</b>	<b>-€ 6.148</b>

## 4.2 Financiële positie van beide partners

In de herindelingscan kijkt de provincie zowel naar de huidige financiële positie van beide partners als naar de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente. Hieruit komen de volgende conclusies over de huidige financiële positie van beide gemeenten naar voren.

- De financiële positie van de gemeente Doetinchem was de afgelopen jaren goed te noemen. Elk jaar werd een sluitende begroting en meerjarenraming gepresenteerd. De afgelopen jaren is een deel van het geld van de verkoop van de NUON gelden ingezet om de problematiek binnen de grondexploitaties op te lossen. Ook de komende jaren is hiervoor geld in de begroting gereserveerd. Aandachtspunten vanuit het rapport van PWC zijn de grote hoeveelheid vastgoed die in bezit is bij de gemeente en de uitgaven op het sociaal domein.
- Ook de financiële positie van de gemeente Oude IJsselstreek was de afgelopen jaren goed te noemen. Elk jaar werd een sluitende begroting en meerjarenraming gepresenteerd. Oude IJsselstreek heeft een belangrijk deel van de verkoop van de NUON gelden ingezet in de exploitatiebegroting. Er rest nog een ongedekt risico op de woonvisie en grondexploitaties in de gemeente. Dit is vanuit het rapport van PWC het grootste aandachtspunt voor Oude IJsselstreek.
- Er zijn verschillen in de manier van begroten en omgaan met risico's. Deze zijn te lezen in de herindelingscan en het rapport van PWC van de provincie. Zo heeft Doetinchem na correctie van begrotingen en jaarrekeningen door de provincie een groter positief saldo over.

## 4.3 Herindelingscan

De voorgenomen herindeling heeft financiële gevolgen voor de nieuw te vormen gemeente. Dit betekent het volgende:

- De algemene uitkering van de nieuwe gemeente zal structureel lager zijn dan de optelsom van de huidige algemene uitkering van Doetinchem en Oude IJsselstreek. Dit betekent een verschil van afgerond € 700.000 voor de nieuwe gemeente. Dit nadelige

effect kan (op termijn) worden opgevangen door een daling van bestuurlijke lasten doordat de gemeente terug gaat in het aantal wethouders, burgemeesters, secretarissen, griffiers en raadsleden. De inschatting van de provincie is dat dit door teruggang met een burgemeester, wethouders en minder raadsleden ongeveer € 600.000 oplevert.

Er is overigens sprake van dat het hier genoemde nadelige effect wordt opgeheven door veranderende regelgeving. Minister Plasterk heeft aangegeven te willen proberen de negatieve prikkel die nu uitgaat van de vermindering van de Algemene Uitkering om te willen zetten in een positieve prikkel. Hier zijn nog geen harde toezeggingen over gedaan.

- De lasten voor burgers in beide gemeenten zijn nu nagenoeg gelijk. Dit betekent dat een herindeling niet op voorhand tot veranderende lokale lasten hoeft te leiden. Voor de langere termijn is dit uiteraard afhankelijk van de keuzes die de nieuw te vormen gemeenteraad maakt.
- De gemeenten maken kosten om de eventuele herindeling door te voeren. Het ministerie van BZK stelt ter compensatie van deze 'frictiekosten' middelen ter beschikking. Dit zal een eenmalige bijdrage van ongeveer € 6,4 miljoen zijn. Per inwoner is dit ongeveer € 67. De frictiekosten zijn bedoeld voor harmonisatie van systemen, beleid, mogelijke wachtgeld, subsidieregelingen etcetera. Hierbij moet wel worden gezegd dat uit ervaringen van andere gemeenten blijkt dat dit vaak niet voldoende is om alle extra kosten in de eerste periode te kunnen dekken.

### ***Risico's en het weerstandsvermogen***

Ook heeft de provincie in haar herindelingscan gekeken naar de risico's en het weerstandsvermogen van de beide gemeenten.

- De provincie neemt de risico's over die PWC in haar rapport heeft benoemd.
- Er is specifiek aan de provincie gevraagd om te kijken naar risico's in de begrotingen gerelateerd aan bevolkingsdaling en de woningmarkt. De provincie concludeert dat beide gemeenten hierin voorzichtig ramen en geeft aan hier geen risico te zien.
- Beide gemeenten hanteren een verschillende systematiek voor hun risicomanagement. Voor beide gemeenten geldt dat de gekozen systematiek goed is, maar voor een volgende stap richting een nieuw te vormen gemeente is het belangrijk om tot één systeem te komen. De provincie concludeert dat de nieuwe gemeente nog tegenvallers kan opvangen door een onbenutte belastingcapaciteit van € 3,7 miljoen en een incidentele weerstandcapaciteit van € 51 miljoen. De algemene reserve van oude IJsselstreek zal gedeeltelijk nog moeten worden ingezet voor het dekken van het overblijvend risico op de woonvisie en grexten. Dit gaat om maximaal € 10,6 miljoen.

### ***Begrotingsbeeld***

Voor dit begrotingsbeeld zijn in de herindelingscan door de provincie de belangrijkste parameters gelijkgetrokken. Dit is het beeld dat beide begrotingen opgeteld geven. In het eerste deel van de tabel zijn de saldi te vinden van de opgetelde begroting. In het tweede deel inclusief de gevolgen van Rutte II. Hierbij is rekening gehouden met de nulgrens in het accres vanaf 2014 en de kortingen die verwacht worden op de decentralisaties.

Deze ontwikkelingen komen ook op ons af als we niet gaan fuseren. Met een fusie denken we op de lange termijn de ontwikkelingen ook financieel beter aan te kunnen. Maar de kosten gaan voor de baten.

<b>Meerjarenbeeld 2013-2016 fusiegemeente</b> (bedragen x mln )	2013	2014	2015	2016
<b>Meerjarensaldo bestaand 2013-2016</b>	<b>-€ 825</b>	<b>-€ 479</b>	<b>€ 1.518</b>	<b>€ 1.297</b>
Gevolgen algemene uitkering herindeling			-€ 700	-€ 700
<b>Meerjarensaldo na herindeling 2013-2016 (autonome gap)</b>	<b>-€ 825</b>	<b>-€ 479</b>	<b>€ 818</b>	<b>€ 597</b>
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (gelijk trap op-af)	€ 266	€ 1.246	-€ 2.744	-€ 2.210
Effecten regeerakkoord Rutte II accres (kortingen taakmutaties)	€ 0	-€ 45	-€ 12.968	-€ 14.438
<b>Meerjarenbeeld fusiegemeente incl. Rutte II indicatief 2013-2016</b>	<b>-€ 559</b>	<b>€ 722</b>	<b>-€ 14.894</b>	<b>-€ 16.051</b>
<i>Dit is excl. Kortingen op specifieke uitkeringen: mn. participatiewet!</i>				
<b>Mogelijke schaalvoordelen fusie: (indicatief)/invulling lokale bijsturingsopdracht:</b>				
Lobby/subsidies (bijv. GSO, BDU verkeer/vervoer*)		incidenteel	€ 2.000	€ 2.000
Efficiency (bestuurskosten, inkoopvoordelen)		structureel	€ 800	€ 800
onderhandelingspositie sociaal domein		structureel	€ 1.500	€ 1.500
Incidentele/structurele inzet weerstandscapaciteit		pm	pm	
Inhoudelijke bijsturingsmaatregelen/beleidskeuzes		pm	pm	
Taakstelling beleidsterreinen bij overheveling		pm	pm	
*) nb staan ook nog kosten tegenover. cofinanciering				

### **Aanbevelingen vanuit de herindelingscan**

De provincie concludeert dat er sprake is van een goede financiële basis voor de nieuwe gemeente. De financiële gevolgen van de herindeling zijn op te vangen. Het regeerakkoord Rutte II zorgt voor de grootste financiële uitdaging voor de nieuwe gemeente.

De concrete aanbevelingen van de provincie nemen we graag over:

- De provincie adviseert om in deze fase te zorgen dat de lasten voor de nieuwe gemeente niet hoger worden voorafgaande aan de harmonisatie.
- De provincie adviseert verder om in het herindelingsontwerp direct een herindelingsbegroting op te nemen voor het project. Het gaat om de specifieke kosten die te maken hebben met het herindelingsproces. Benoem daarbij een budgetverantwoordelijke en monitor tijdens het harmonisatieproces de bestedingen.
- Met het harmoniseren van beleid en verordeningen kunnen per gemeente verschillende financiële gevolgen ontstaan. Het is van belang voorafgaande aan de herindeling hier inzicht in te krijgen en hiervoor afzonderlijk, voor zover mogelijk, maatregelen te treffen.
- Om een goed beeld te krijgen is het noodzakelijk onderscheid te maken tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare ontwikkelingen. De gemeenten wordt geadviseerd hierbij aan te geven of het effect van de ontwikkeling een structureel of incidenteel karakter heeft.
- Het is raadzaam om de harmonisatie van de belastingverordeningen voorafgaand aan de herindeling voor te bereiden en formuleer hierbij gezamenlijk beleid ten aanzien

van de lokale heffingen. Analyseer tevens welke verschillen ten grondslag liggen aan het verschil in tarieven tussen de herindelingspartners.

- Benoem en kwantificeer de risico's voor de herindelingspartners in een risicoregister met een zelfde systematiek. Het is belangrijk direct volgend op het besluit tot herindeling een eenduidig risicomanagement te voeren ofwel harmoniseer de afzonderlijke paragrafen weerstandsvermogen. Daarnaast is het raadzaam de risico's in te delen naar structureel en incidenteel om inzicht te krijgen in de benodigde meerjarige weerstandscapaciteit en actualiseer hiertoe jaarlijks het risicoregister.

Beide gemeenten spreken af dat over de bezuinigingen die in 2015 en 2016 nog zijn ingepland voor de fusiedatum wordt besloten. Dit om te voorkomen dat de nieuwe gemeente wordt belast met deze taakstelling.

#### **4.4 Personele gevolgen van de fusie**

De rechtsposities van de medewerkers van beide organisaties zijn nagenoeg gelijk. Gemeente Oude IJsselstreek hanteert de CAR/UWO, gemeente Doetinchem de CAR en een eigen uitvoeringsregeling, waarbij de UWO wordt gevolgd. Er zijn kleine verschillen in het beloningsbeleid en in bijvoorbeeld het aantal vakantiedagen.

De organisaties kennen verschillen in cultuur. Deze verschillen bieden kansen om het beste van beide organisaties te kiezen voor de nieuwe organisatie. Vast houden aan bestaande gewoontes en structuren is ook een bedreiging. Een bloeiende nieuwe organisatie krijgt vorm door een zorgvuldig proces, waarbij goed naar elkaar luisteren en zorgvuldig kiezen, de boventoon voert.

Beide organisaties voeren op dit moment een strategisch personeelsbeleid, gericht op het verminderen van het aantal arbeidsplaatsen. De achterliggende insteek van beide organisaties is anders. Oude IJsselstreek ontwikkelt zich naar een netwerkorganisatie, waarbij de organisatie steeds gericht wordt op de behoeftes van de samenleving. Gemeente Doetinchem ontwikkelt de staande lijnorganisatie door tot een zo efficiënt mogelijke organisatie. Doordat beide organisaties andere taken uitvoeren en in huis hebben, is het vergelijken van fte/inwoner niet zinvol. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat Doetinchem er vaker voor kiest zaken door de organisatie te laten uitvoeren. Oude IJsselstreek kiest voor het samenwerken met anderen, en waar zinvol de uitvoering aan anderen over te laten.

Indien beide raden besluiten tot een fusie, moeten er uitspraken worden gedaan over het type gemeente dat de gefuseerde gemeente wil zijn, zodat de organisatie daarop kan worden aangepast.