

Kanttekeningen bij procesvoorstel onderzoek samenvoeging gemeenten

versie OIJ 21 juni 2012 met *aanvullingen (in blauw) op basis van raadsberaad OIJ 29 mei ten behoeve van actieve informatieplicht raadsvergadering 21 juni 2012 en vervolgoverleg*

0. Overwegingen vooraf

Hier eerst beschrijven wat de aanleiding is voor het idee van samenvoeging

- Kort beschrijven welke sociaal-geografische, sociaal-economische en sociaal-culturele overeenkomsten worden gezien tussen de twee gemeenten.
- Aangeven welke ervaringen (in het bijzonder het rapport Lamers) in de regio en tussen gemeenten reden dat Doetinchem en Oude IJsselstreek zich tot elkaar geroepen voelen en waarom op dit moment.
- Aangeven waarom een ambtelijke en een bestuurlijke samenvoeging onlosmakelijk worden gezien.

De beide colleges hebben aldus fiducia in de voordelen van een fusie.

Dat vertrouwen is de basis voor de start van een onderzoek, waaruit moet blijken:

- de meerwaarde van een bestuurlijke en ambtelijke fusie voor Doetinchem en Oude IJsselstreek, en breder: de Achterhoek;
- wat nodig is om voor een samenvoeging draagvlak te organiseren in gemeentepolitiek en breder: de gemeenschap;
- het financiële spanvermogen van een samengevoegde gemeente.

In het proces gaat zorgvuldigheid voor snelheid. *Het tijdpad dat in deze notitie (paragraaf 6) is uitgezet is richtinggevend, niet maatgevend.* Het is een open onderzoek, waarvan de uitkomst niet vooraf vaststaat. Alle betrokkenen, de politiek voorop, hebben deze open grondhouding. Op basis van de onderzoeksresultaten vindt besluitvorming plaats in de beide raden over of we een bestuurlijke en ambtelijke samenvoeging willen (duidelijke go/no go).

1. Onderzoeksvragen, op hoofdpunten aan te vullen na informele consultatie gemeenteraden, managementteams en ondernemingsraden

Het onderzoek moet in elk geval de volgende vragen beantwoorden:

- Wat is de reden van bestaan van één nieuwe gemeente (visioen, later uit te werken in visie).
- Wat zijn de sociaal-culturele en sociaal-economische overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten en de gemeenschappen in de gemeente (met aandacht voor stad en kernen)?
- *Wat voor soort gemeente willen we zijn*, ofwel tot welke besturingsfilosofie leidt de synergie van de twee gemeenten (gegeven gelijke vertrekpunten in beide gemeenten: kracht samenleving aanboren, netwerksamenleving e.d.).
- Wat zijn *voor- en nadelen* van één gemeente voor de inwoners?
- Wat zijn *voor- en nadelen* van een gefuseerde gemeente voor de Regio Achterhoek en de Achterhoek Coöperatie?
- *Wat zijn voor- en nadelen van een gefuseerde gemeenten voor de gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeenten deelnemen?*
- Wat is de meerwaarde van één gemeente van 96.000 inwoners voor de positie ervan in nationale en Europese netwerken en maakt de 100.000-inwoners-grens hierbij verschil?
- Maakt één gemeente verschil voor de voorziene demografische ontwikkeling; zo ja: is dit gunstig; zo nee: is dit niet ongunstig?
- Is de financiële situatie van beide gemeenten gezond?
- Wat zijn de beleidsmatige overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten, *in hoeverre lijken de gemeenten op elkaar?*
- *Wat zijn overeenkomsten en verschillen in de mentaliteit van gemeentebestuurders en gemeentepersoneel, hoe voortvarend gaan zij met uitdagingen om?*
- Wat zijn de organisatorische overeenkomsten en verschillen tussen de gemeentelijke organisatie? *Wat zijn overeenkomsten en verschillen tussen de organisatieontwikkeling in de beide gemeenten (Oude IJsselstreek: kanteling door zero based budgeting; Doetinchem:)*
- Wat zijn de culturele overeenkomsten en verschillen tussen de gemeentelijke organisaties?

- Welke gevolgen heeft het samenvoegen tot één gemeente voor lopende projecten van de gemeenten?
- **Welke gevolgen heeft een samenvoeging voor ambtenaren?**
- Wat zijn leerpunten vanuit eerdere herindelingen (zoals Wisch/Gendringen)?
- Wat zijn leerpunten vanuit vergelijkbare gemeenten met stad en ommeland (Hardenberg, Deventer, Apeldoorn)?
- **Wat zijn leerpunten vanuit gemeenten die ambtelijk wel, maar bestuurlijk niet zijn samengevoegd (met name de BEL-gemeenten: Blaricum, Eemnes, Laren).**
- Voldoet de eventuele fusie tussen de beide gemeenten aan de wettelijke criteria voor (vrijwillige) fusie: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht, planologische ruimtebehoefte?
- Wat zijn de financiële gevolgen van de fusie voor de algemene uitkering gemeentefonds en voor de specifieke uitkeringen?
- Wat zijn de juridische aspecten m.b.t. een fusie (wet Arhi, aantal raadsleden en collegeleden, e.d.). **en welke overige juridische aspecten zijn van belang (bijv. wetgeving m.b.t. omvang volksvertegenwoordiging).**

2. Vorbereidingsgroep

De werkwijze is compact. Het onderzoek ter voorbereiding op een fusiebeslissing (go of no-go) wordt aangestuurd door een **enkele** voorbereidingsgroep:

- Burgemeesters: Hans Alberse en Herman Kaiser
- Wethouders: Gerard van Balveren en Steven Kroon
- **Presidiums: de plaatsvervangend presidiumvoorzitters**
- Gemeentesecretarissen: Gerharda Tamminga en Nicolette van Waart
- Griffiers: Jeroen van Urk en Rob Janssens
- Provincie: pro memorie.

De woordvoering geschiedt door de burgemeesters, teneinde te vroege en verkeerde conclusies in het onderzoekstraject te voorkomen en vermijden.

3. Externe leiding, interne werkkracht

Het gaat om een optimaal onderzoek om een conclusie over herindeling te kunnen trekken: meer dan een quick-scan, maar geen traditioneel opgetuigde herindelingsoperatie. Het gaat immers om een vrijwillig in gang gezet traject. De werkwijze is zo efficiënt mogelijk. De dagelijkse werkzaamheden van de gemeenten lijden niet onder de werkzaamheden voor het onderzoek, deze zijn een aanscherping van de organisatieontwikkeling in de gemeenten. De totale kosten worden vooraf gebudgetteerd en verdeeld (zowel de externe als interne inzet).

Ten behoeve van een onweersproken onderzoekstraject krijgt een **enkele** externe procesmanager van de gezamenlijke colleges een opdracht voor de leiding over het onderzoek. Hierbij gaat het om een van beide gemeenten onafhankelijk, praktisch ingesteld, terzake kundig en gezagrijk persoon met een achtergrond in openbaar bestuur, consultancy en/of wetenschap. Zij of hij krijgt twee adjudanten, uit elke gemeentelijke organisatie één. De personele invulling hiervan wordt nader bezien. Vanwege het belang van een volstrekt objectieve toets op de financiën wordt die gedaan door een accountant die niet voor de gemeenten werkzaam is (due diligence).

Het overige onderzoek wordt door eigen mensen uitgevoerd **met eventueel inschakeling van kwaliteit uit het Achterhoekse ambtenarennetwerk.** Het beantwoorden van onderzoeksvragen wordt door de externe procesmanager belegd bij een gezamenlijke werkgroep van ambtenaren van de beide gemeenten. De adjudanten leiden de werkgroep en worden toegevoegd aan de voorbereidingsgroep. De werkgroep zou kunnen bestaan uit:

- Bedrijfsvoering: Ron Frerix en Jacques Peters resp. Willem Hoeffnagel;
- **Waarborgen dorpsidentiteit en dorpskracht:** Klasien Timmermans;
- Netwerksturing/strategie: Saar Veneman en Eus Lionarons.
- Financieel adviseurs: Han Lammers en Judith Koppes;
- Communicatieadviseurs: Tessa Baars en Hetteke Videler **(tevens kandidaat adjudant OIJ).**

4. Voedingsgroep

Ten behoeve van de politieke voeding van het onderzoekstraject wordt door de beide presidiums een voedingsgroep vanuit de gezamenlijke raden ingesteld. De voedingsgroep richt zich op doel en visie van de eventuele herindeling en op het betrekken van de gemeenteraden en inwoners/middenveld. [Daarbij zal sprake zijn van enigerlei bevolkingsraadpleging die de gemeenteraden en de wetgever zicht geeft op het draagvlak voor een eventuele samenvoeging.](#)

5. Groeiproces

Het onderzoekstraject is een groeiproces. Daarin zal sprake zijn van formele en van informele momenten. Formele momenten staan hieronder in de planning. Die zijn nodig om van elkaar en met elkaar te weten waar we staan en hoe we stap voor stap verder gaan. De informele momenten zijn minstens zo bepalend. Naast de planning zullen de colleges, de fracties, de gemeenteraden, de presidiums, de managementteams bij elkaar komen om elkaar te leren kennen, begrijpen en beproeven. Dit zal in de detaillering van de onderzoeksopzet door de externe procesmanager worden meegenomen. Juist bij die informele uitwisseling kunnen werkvormen worden ingezet die open gedachtevorming en reflectie mogelijk maken en we dus met elkaar ontdekken wat we willen, en of we willen. De of-vraag dus bewust nadat duidelijk is waar je ja of nee tegen zegt.

[Pro memorie: contact andere gemeente\(n\) tijdens proces.](#)

6. Planning onderzoekstraject

Wat	Wie	Afzonderlijk/samen	Wanneer
Vrijgeven van dit procesvoorstel voor informele bespreking met eigen raad	Colleges	Afzonderlijk	22 mei
Bespreken en evt. aanvullen van procesvoorstel	Colleges met raden	Afzonderlijk	OIJ: 29 mei informeel. DOE: 6 en 21 juni en en evt 28 juni in formele raadssetting. OIJ : 21 juni actieve informatieplicht in raad.
Idem	Directies met hun management	Afzonderlijk	loop van juni
Idem	Directies met eigen ondernemingsraad	Afzonderlijk	loop van juni
Accorderen van (evt. aangevulde) procesgang	Vorbereidingsgroep	Gezamenlijk	tijdens zomerreces
Aanwijzen beoogde adjudanten en instellen werkgroep	Directies	Afzonderlijk	tijdens zomerreces
Opstellen concept onderzoeksopdracht met duidelijk benoemd: externe leiding, interne werkkraft	Adjudanten/werkgroep	Gezamenlijk	tijdens zomerreces
Vaststellen concept onderzoeksopdracht	Vorbereidingsgroep	Gezamenlijk	eind van zomerreces
Informele interne bijeenkomst met raadsleden beide gemeenten, voor inhoudelijke en persoonlijke kennismaking	Raden met colleges	Gezamenlijk met een neutrale, kundige inleider/gespreksleider	na zomerreces
Openbare toetsing concept onderzoeksopdracht	Richtinggevende raadsbijeenkomst	Gezamenlijke in 1 zaal	na zomerreces
Instellen voedingsgroep	Presidiums	Gezamenlijk in verlengde richtinggevende raadsbijeenkomst	na zomerreces
Evt. aanpassen onderzoeksopdracht	Vorbereidingsgroep	Gezamenlijk	medio september
Offerte(s) / selectie externe procesmanager op basis concept onderzoeksopdracht	Colleges/werkgroep	Gezamenlijk	tweede helft september
Opstellen concept raadsvoorstel m.b.t. onderzoeksopdracht en selectie externe procesmanager	Adjudanten/werkgroep	Gezamenlijk	begin oktober
Toetsing concept raadsvoorstel m.b.t. onderzoeksopdracht en selectie externe procesmanager	Voedingsgroep	Gezamenlijk	begin oktober
Advies concept raadsvoorstel m.b.t. onderzoeksopdracht en selectie externe procesmanager	Ondernemingsraden	Afzonderlijk	medio oktober

Wat	Wie	Afzonderlijk/samen	Wanneer
Vaststellen evt. aangescherpt raadsvoorstel m.b.t. onderzoeksopdracht / procesmanager	Vorbereidingsgroep en daarna formeel door beide colleges	Gezamenlijk resp. afzonderlijk	medio oktober
Raadsbesluit onderzoeksopdracht / procesmanager	Gemeenteraden	Afzonderlijk, maar op zelfde avond en zo mogelijk in zelfde gebouw	eind oktober
Opdrachtverlening aan externe procesmanager	Colleges	Gezamenlijk (identieke opdracht)	eind oktober
Afspraken over betrokkenheid raadsleden en middenveld/inwoners bij doel/visie eventuele nieuwe gemeente	Externe procesmanager met voedingsgroep	Gezamenlijk	begin november
Detaillering onderzoeksopzet tot en met go/no-go beslissing incl. betrokkenheid raadsleden en middenveld/inwoners en aandacht voor een gemeentenaam	Externe procesmanager met hulp van adjudanten/werkgroep	Gezamenlijk	medio november
Accorderen detaillering onderzoeksopzet	Vorbereidingsgroep en voedingsgroep	Gezamenlijk	tweede helft november
Uitvoering onderzoek	Externe procesmanager/ adjudanten/ werkgroep i.o.m. voorbereidingsgroep en voedingsgroep	Gezamenlijk of indien behoefte afzonderlijk	november - januari
Presentatie onderzoeksresultaat	Vorbereidingsgroep	Gezamenlijk of indien behoefte afzonderlijk	februari 2013
Bespreking van en beslissing n.a.v. onderzoeksresultaat (go/no-go)	Colleges, gemeenteraden	Afzonderlijk, zo mogelijk op zelfde momenten en in zelfde gebouw	maart 2013