GemeenteRAAD Geldermalsen

Raadsvoorstel

Vergadering	:	**6 oktober 2016**
Voorstelnummer	:	
Registratienummer	:	
Portefeuillehouder	:	**Mw. dr. M.W.M. de Vries**
Afdeling	:	**Concernstaf**
Bijlage(n)	:	
B&W-datum/nummer	:	**6 september 2016, nummer**
Commissie/datum	:	
Onderwerp	:	**Samenwerking Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal**

Onderwerp
Samenwerking Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal

Beslispunten
1. Kennis te nemen van:
    a. het eindrapport van november 2015 met als titel ‘GNL: Samen Sterker’;
    b. de daarop volgend uitgevoerde verdiepende analyses in de periode januari – juli 2016, welke zijn vervat in het rapport ‘Vervolgproces GNL: Samen Sterker’, incl. bijlagenboeken;
    c. het advies van de Ondernemingsraden van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal, incl. de reactie van de WOR-bestuurder;
    d. de update van de begrotingsscan van de provincie Gelderland, incl. aanbiedingsbrief van Gedeputeerde Staten
    e. het collegebesluit d.d. 6 september 2016.
2. in principe te kiezen voor de variant bestuurlijke fusie (herindeling) in één keer tussen de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal (GNL).
3. het college de opdracht te geven om met elkaar een volgende fase van de GNL-samenwerking in te gaan: het uitwerken van het herindelingsontwerp. Op grond daarvan kan in 2017 een raadsbesluit volgen om de herindeling te effectueren.
4. Een raming voor de kosten te maken voor het het benodigde incidentele budget voor het herindelingsontwerp en bij de begrotingsbehandeling op 10-11-2016 een dekkingsvoorstel voor te leggen.

De beslispunten in dit raadsvoorstel zijn identiek voor de drie gemeenten. De toelichting is op onderdelen afwijkend omdat de vertrekpositie van de drie gemeenten verschillend is. Om maximale duidelijkheid te geven zijn de raadsvoorstellen van de andere twee gemeenten als bijlage toegevoegd.

Inleiding
Het jaar 2015 stond in het teken van een eerste verkenning naar de mogelijke vormen van krachtenbundeling tussen onze gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal. In dat kader zijn drie ontwikkelscenario’s onderzocht:

1. De geleidelijke weg waarbij de drie gemeenten op de verschillende beleidsvelden steeds intensiever gaan samenwerken, resulterend in een ambtelijke fusie. Na verloop van tijd, waarin de drie gemeenten nog zelfstandig zijn, zal een bestuurlijke fusie plaatsvinden.

2. Een traject dat zonder tussenfasen leidt naar een ambtelijke fusie op een overeen te komen datum. In dit scenario blijven de drie gemeenten nog zelfstandig, maar hebben een gemeenschappelijke ambtelijke organisatie. Na verloop van tijd zal een bestuurlijke fusie

plaatsvinden.

3. Een traject dat zonder tussenfasen leidt naar een bestuurlijke fusie op een overeen te komen datum.

Aan adviesbureau SeinstravandeLaar is de opdracht gegeven het onderzoek uit te voeren. De uitkomsten van dat onderzoeksproces zijn vastgelegd in het eindrapport 'GNL: Samen Sterker' (november 2015). Het advies uit dat eindrapport luidt om (op termijn) te komen tot één GNL-gemeente, zonder in dat proces de tussenstap te zetten van het vormgeven van een ambtelijke samenwerking.

Op 28 januari jl. hebben de gemeenteraden van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal kennisgenomen van voornoemd eindrapport, inclusief de daartoe behorende bijlagenboeken. Bij raadsbesluit hebben de drie gemeenteraden hun colleges de opdracht gegeven om (tot aan het zomerreces van 2016) onderstaande punten nader uit te werken in afzonderlijke bestuurlijke notities:

a. Het met elkaar – met het college van Geldermalsen daarbij in de lead – en met de daarbij relevante partners zoals de provincie Gelderland, concreet zicht te krijgen op de beoogde positieve ontwikkeling in de financiële situatie van de gemeente Geldermalsen.

b. Het met elkaar – met het college van Lingewaal daarbij in de lead – en met de daarbij relevante partners zoals de provincie Gelderland, concreet zicht te krijgen op het moment van onomkeerbaarheid van de afspraken tussen het gemeentebestuur en zijn inwoners, zoals verwoord in de geactualiseerde uitvoeringsagenda 2015-2020 van het Manifest.

c. Nader onderzoek naar de status van de beheerplannen van de drie gemeenten.

d. Inzicht verkrijgen in de beleidsvoornemens Geldermalsen en Neerijnen.

e. Nadere aanscherping van de voordelen op financiële (bedrijfsvoerings)lasten.

f. Doorkijk op woningbouw vanaf 2020.

g. Burgerconsultatie Neerijnen.

h. Eerste doorkijk op herindelingsproces.

De raden van de drie GNL-gemeenten hebben daarbij aan bovengenoemde opdracht nog enkele aanvullende opdrachten neergelegd bij de colleges:

a. Amendement aangenomen in Neerijnen en Geldermalsen
De raadsleden dragen de stuurgroep GNL op om in samenwerking met de klankbordgroep GNL in februari 2016 voorbereidingen te treffen om te komen tot een nadere invulling van de breed gedragen wens vanuit de drie gemeenteraden om voor de besluitvorming in juni 2016 (inmiddels oktober 2016, red.) de inwoners, ondernemers en instellingen te consulteren over de beoogde herindeling tussen Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal

b. Amendement aangenomen in Lingewaal
De raadsleden hebben in een amendement aangegeven dat een definitief besluit aangaande bestuurlijke herindeling (zijnde een herindelingsontwerp o.g.v. de Wet algemene regels herindeling) pas aan de orde kan zijn indien:
   - de in de Uitvoeringsagenda Manifest 2015-2020 benoemde projecten op een punt zijn gebracht dat zij ook voor het gemeentebestuur van de nieuw te vormen gemeente onomkeerbaar zijn.

- uit een objectief en met feiten onderbouwde analyse blijkt dat een, al dan niet aan een bestuurlijke herindeling voorafgaande, ambtelijke fusie niet doelmatig of onnodig kostbaar is.

c. Amendement aangenomen in Lingewaal
De raadsleden hebben in een amendement aangegeven dat, na realisatie van de in besluitonderdeel 4 onder a tot en met f genoemde onderdelen, de provincie Gelderland verzocht moet worden een nieuwe begrotingsscan op te stellen zodat beoordeeld kan worden of de maatregelen een nieuw te vormen gemeente (financieel) gezond maken en houden.

d. Amendement aangenomen in Lingewaal
De raadsleden hebben in een amendement het college verzocht de voorbereidingen te treffen om voor de besluitvorming in juni 2016 (inmiddels oktober 2016, red.) de inwoners, ondernemers en instellingen in een dialoogsetting te informeren over de beoogde herindeling tussen Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal.

Op basis van het raadsbesluit en bovengenoemde amendementen is een Plan van Aanpak opgesteld. Dit Plan van Aanpak is besproken in de (verbrede) klankbordgroep (een vertegenwoordiger van alle raadsfracties) van 30 maart 2016.
Thans liggen de door u gevraagde verdiepingen en aanvullingen van de onderzoeken aan u voor.

Beoogd effect
Intensiveren van de samenwerking tussen de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal gericht op een bestuurlijke herindeling en om een evenwichtige afweging te kunnen maken om al dan niet een principebesluit herindeling te nemen.

De noodzaak voor het nu inzetten op een bestuurlijke herindeling is gelegen in:
- het vergroten van de bestuurlijke invloed binnen o.a. de regio Rivierenland en de provincie Gelderland. Elk van de drie gemeenten is te klein om haar eigen geluid en wensen in de veranderende bestuurlijke verhoudingen voldoende kracht bij te zetten. Door de bestuurlijke krachten samen te voegen kan dit worden versterkt
- Meer aandacht geven voor het behouden en zo mogelijk versterken van de leefbaarheid in de kleine kernen. Alle drie de gemeenten zijn opgebouwd uit meerdere (kleine) kernen. Door het samenvoegen van de gemeenten en door samen met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, zoals in de aanpak van het Lingewaalse Manifest, op te trekken kan op een krachtigere wijze invulling worden gegeven aan het gewenste kernenbeleid
- het beter kunnen inspelen op de veranderende samenleving en bestuurlijke omgeving waarin samenwerking met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, zoals in de aanpak van het Lingewaalse Manifest, een vanzelfsprekendheid is en meer taken (zoa;s bijv. de decentralisaties en de Omgevingswet) bij de gemeenten worden neergelegd. Door het samenvoegen van de ambtelijke organisaties kan, werkend vanuit een bestuurlijke visie (en daarmee aansturing), een organisatie worden gebouwd die klaar is voor de toekomst.

Argumenten
1.1 *Het eindrapport 'Vervolgproces GNL: Samen Sterker' geeft antwoord op de in het raadsbesluit van 28 januari 2016 (inclusief amendementen) gevraagd uitwerking van de punten a. t/m h.*
Het eindrapport 'Vervolgproces GNL: Samen Sterker' geeft een mooi inzicht in de overeenkomsten en verschillen tussen ons als drie gemeenten. De colleges hebben op basis van deze inzichten het vertrouwen uitgesproken en afgesproken dat zij het als een gezamenlijke opdracht van de drie gemeentebesturen zien om het beste van elkaar over te nemen en de verschillen te overbruggen. Dat alles om inwoners en (maatschappelijke) ondernemers in al onze 26 kernen op termijn optimaal te kunnen faciliteren vanuit een krachtige nieuwe GNL-setting.

1.2 De Ondernemingsraad heeft positief geadviseerd over de beoogde bestuurlijke fusie
De definitieve besluitvorming van de raden over dit onderwerp heeft personele gevolgen en valt, op basis van de Wet op de Ondernemingsraden, onder de adviesplicht van de Ondernemings-

raad. Daarom is het voorgenomen besluit van het college van 5 juli 2016 ter advisering voorgelegd aan de drie Ondernemingsraden. De Ondernemingsraden geven aan dat wat hen betreft het ontwikkelscenario van een bestuurlijke fusie zonder tussenfasen de enige juiste optie is. Tevens geven de Ondernemingsraden een aantal aandachtspunten mee die vooral van belang zijn bij het ontwerpen en inrichten van de nieuwe gemeentelijke orgainsatie, waarbij de afstemming met bestaande gemeenschappelijke regelingen (waaronder de Bedrijfsvoeringsorganisatie West-Betuwe (BWB)) van belang is. Ook de betrokkenheid van de ambtelijke organisatie in het komende traject is een belangrijk aandachtspunt. Het advies van de Ondernemingsraden d.d. 05-09-2016 is als bijlage bijgevoegd evenals de reactie van de WOR-bestuurders

2.1 *Een bestuurlijke fusie zonder tussenstap heeft de voorkeur*
In lijn met het advies van SeinstravandeLaar zoals verwoord in het rapport ‘GNL: Samen Sterker!’ én het verdiepende rapport ‘Vervolgproces GNL: Samen Sterker’, zijn de colleges van mening dat het uitgangspunt in de samenwerking van GNL een bestuurlijke fusie zonder tussenstap zou moeten zijn. Omdat voor Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal een bestuurlijke fusie toch al de beoogde stip op de horizon is, is het in één keer in gang zetten van het spoor richting bestuurlijke fusie omwille van de helderheid aangaande het in te zetten veranderproces het meest wenselijk geachte ontwikkelscenario.
In geval van bestuurlijke fusie in één keer hoeft er geen tussenstap van de vorming van een GR (de Werkorganisatie GNL) te worden gemaakt, met de daarbij behorende ‘extra’ vraagstukken rondom verrekening, beleidsvrijheid raden, aansturing en het bedienen van drie gemeentebesturen door medewerkers. Bovendien leidt het in één keer komen tot een bestuurlijke fusie van begin af aan tot commitment ten aanzien van een duidelijk doel, waardoor ook politici, bestuurders, medewerkers, medezeggenschap, inwoners en ondernemers weten waar ze aan toe zijn. Het vormen van een nieuwe gemeente vraagt enerzijds veel inzet en energie, maar kan anderzijds ook veel energie brengen omdat alle neuzen direct vanaf de start dezelfde kant op staan en voor iedereen het einddoel helder is.

3.1 *De raad vragen opdracht geven voor het opstellen van het herindelingsontwerp*
Op basis van bovenstaande motivering, adviseren de drie colleges aan hun raden voor te stellen om na besluitvorming door de raden op 6 oktober 2016 te komen tot een herindelingsontwerp tussen de drie gemeenten. Daarbij benadrukken de colleges dat de besluitvorming in oktober 2016 niet kan leiden tot een onomkeerbaar politiek besluit maar gericht zal zijn op de vraag om met elkaar een volgende fase van het GNL-proces in te gaan. In 2017 kan deze vervolgfase leiden tot een onomkeerbaar politiek besluit, maar daarvoor zullen eerst in de herindelingsontwerpfase vraagstukken omtrent de gezamenlijke ambities en keuzen verder uitgewerkt moeten worden. Zie hiervoor ook de paragraaf Uitvoering.

4.1 *De raad vragen budget ter beschikking te stellen voor het opstellen van het herindelingsontwerp*
Om te komen tot herindeling worden er in het beleidskader herindeling (ministerie BZK) drie sporen onderscheiden, namelijk het wettelijke spoor, waarvoor het herindelingsontwerp moet worden opgesteld, een veranderspoor en een fusiespoor. Het wettelijk spoor betreft de interbestuurlijke voorbereiding en besluitvorming. Het veranderspoor betreft het samen werken aan een nieuwe gemeente, waarin men zowel bestuurlijk als ambtelijk elkaar moet leren kennen en vertrouwen. Het fusiespoor als laatste betreft de daadwerkelijke samenvoeging van de gemeentelijke organisaties. In het kader van het fusiespoor zal een strategische visie moeten worden opgesteld ten aanzien van de velden dienstverlening, organisatie, personeel, financiën, harmonisatie, huisvesting, informatie en automatisering (zie ook de paragraaf uitvoering in dit raadsvoorstel). Dit leidt uiteindelijk tot implementatie wat al start voordat de nieuwe gemeente een feit is. Dat fusietraject is onlosmakelijk verbonden aan een bestuurlijke fusie.
Gevraagd wordt om budget voor het opstellen van een herindelingsontwerp en als onderdeel daarvan het opstellen en uitvoeren van een plan van aanpak voor het fusiespoor.

Kanttekeningen

1.1 Hoewel een principebesluit nog niet onomkeerbaar is, committeert de gemeente zich daarmee wel aan deze optie

Een principebesluit is nog niet onomkeerbaar, het besluit op het herindelingsontwerp is dat wel. Om alsnog niet mee te gaan in een herindeling nadat het herindelingsontwerp is opgesteld, zijn zwaarwegende argumenten nodig die voor alle partijen duidelijk en begrijpelijk zijn

1.2 Beëindiging samenwerkingsverbanden

De drie GNL gemeenten participeren gezamenlijk, of in combinaties van twee gemeenten, in diverse samenwerkingsverbanden.. In sommige samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Avres) participeert één gemeente. In het kader van het fusietraject worden alle samenwerkingsverbanden van de drie gemeenten onder de loep gehouden, om te kijken welke aangehouden worden en welke worden beëindigd als gevolg van de bestuurlijke fusie. Hierbij is het belangrijk natuurlijke momenten te kiezen om de deelname aan samenwerkingsverbanden te beëindigen.

Financiën

Zie hiervoor bij argumenten onder 4.1.

Communicatie

De Raad hecht (zie ook amendement bij het raadsbesluit van 28 januari 2016) aan het consulteren van onze inwoners. Daarvoor zijn twee gespreksavonden en een chatsessie georganiseerd. Tevens was er de mogelijkheid om schriftelijk of via de mail te reageren. De resultaten van de burgerconsultatie zijn opgenomen in het eindrapport ‘Vervolgproces GNL: Samen Sterker’ .

Uitvoering

Na (positieve) besluitvorming door de gemeenteraden (beoogd op 6 oktober 2016) wordt gestart met de volgende fase van het proces: het opstellen van het herindelingsontwerp.
In dit herindelingsontwerp zullen de colleges, in nauwe samenspraak met raden, inwoners/ ondernemers, ambtelijke organisaties en medezeggenschap, uitwerking geven aan:

1 De drie wettelijk vereiste elementen bij een herindeling:

- De beoogde grenzen van de nieuwe gemeente.
- De beoogde fusiedatum en de aanpak en planning om daartoe te komen.
- De naamgeving van de nieuwe gemeente.

2 De vijf criteria waaraan een herindelingsontwerp volgens het beleidskader herindeling door de Ministerraad en Tweede Kamer wordt getoetst:

- De mate waarin de beoogde herindeling kan berusten op draagvlak wordt geschetst. Draagvlak vanuit het lokaal, regionaal en maatschappelijk perspectief, waartoe de draagvlakbevorderende activiteiten worden bijgehouden in een logboek.
- De interne samenhang/ het dorps- en kernenbeleid wordt in visietermen uiteengezet. Door in te gaan op de identiteit van de nieuwe gemeente, de gezamenlijke visie op burgerparticipatie / interactie met de gemeenschap uiteen te zetten en de culturele, sociale, economische en geografische samenhang in beeld te brengen.
- De bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeenten wordt op hoofdlijn geduid. Door aandacht te hebben voor enerzijds het ‘opgavenprofiel’ en anderzijds de mate waarin de gemeente krachtig genoeg zal zijn op het vlak van politiek/bestuur, ambtelijke organisatie, positie in de regio en de interactie met de gemeenschap.
- De mate van evenwichtigheid in de regionale verhoudingen door de nieuw te vormen gemeenteomvang worden geschetst. De verhouding ten opzichte van andere gemeenten en het regionale opgavenprofiel, de functie van de nieuwe gemeente (regio/centrumgemeente of anderszins) wordt benoemd.

- De mate van duurzaamheid (in termen van continuïteit voor de langere termijn) van de beoogde herindelingsgemeente wordt geduid.

3 *Naast voornoemde wettelijke vereisten en de criteria waarop de Ministerraad en Tweede Kamer het herindelingsontwerp zullen toetsen, zal omwille van politiek-bestuurlijke inzichten, alvorens tot definitieve besluitvorming tot herindeling wordt overgegaan, in het herindelingsontwerp ingegaan worden op:*
   - Een schets van de opgaven/ambities – inclusief waarborgen voor realisatie Manifest Lingewaal – op de programma's in de gemeentelijke begroting.
   - Een wenkend perspectief op dienstverlening (loketfuncties, mate van digitalisering) vanuit de nieuwe gemeente aan inwoners en (maatschappelijk) ondernemers in de gemeente en zijn kernen.
   - De visie op de ambtelijke organisatie in termen van structuur en sturing, waarbij de hoofdstructuur en het directiemodel in beeld worden gebracht, de sturingsfilosofie wordt geduid en waarbij aandacht is voor het feit welke taken in eigen huis worden uitgevoerd c.q. worden overgelaten aan derden. Daarbij is expliciet aandacht voor de positionering van taken bij BWB. Ook wordt aangegeven welke nieuwe functies/rollen in de nieuwe gemeente worden voorzien omwille van het geven van een kwaliteitsimpuls aan de nieuwe ambtelijke organisatie.
   - De beoogde gezamenlijke cultuur wordt getypeerd.
   - De uitgangspunten voor de huisvesting van het gemeentebestuur, de ambtelijke organisatie en de loketfuncties worden vastgelegd.
   - De gevolgen voor bestaande samenwerkingsrelaties/GR-en worden benoemd en waar nodig worden daarin keuzen gemaakt.
   - De personele gevolgen (schets van selectie-.plaatsingsproces voor nieuwe gemeente én duiding contouren sociaal plan) worden in beeld gebracht.
   - De financiële gevolgen (begrotingsresultaat en meerjarenperspectief, afspraken over investering, verdieping van besparingen, inzicht in incidentele en structurele baten en lasten, belastingpakket, subsidiebeleid).

Bij positief besluit zal met veel energie de uitwerking van het bovenstaande ter hand worden genomen. Hierbij zal nadrukkelijk gebruik worden gemaakt van ervarinen elders in het land

Burgemeester en wethouders van Geldermalsen,
de secretaris, de burgemeester,
drs. J.C. Steurrijs Mevrouw dr. M.W.M. de Vries

De raad van de gemeente Geldermalsen;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 6 september 2016 nummer ,

besluit:

1. Kennis te nemen van:
    a. het eindrapport van november 2015 met als titel ‘GNL: Samen Sterker’;
    b. de daarop volgend uitgevoerde verdiepende analyses in de periode januari – juli 2016, welke zijn vervat in het rapport ‘Vervolgproces GNL: Samen Sterker’, incl. bijlagenboeken;
    c. het advies van de Ondernemingsraden van Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal, incl. de reactie van de WOR-bestuurder;
    d. de update van de begrotingsscan van de provincie Gelderland, incl. aanbiedingsbrief van Gedeputeerde Staten
    e. het collegebesluit d.d. 6 september 2016.
2. in principe te kiezen voor de variant bestuurlijke fusie (herindeling) in één keer tussen de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal (GNL).
3. het college de opdracht te geven om met elkaar een volgende fase van de GNL-samenwerking in te gaan: het uitwerken van het herindelingsontwerp. Op grond daarvan kan in 2017 een raadsbesluit volgen om de herindeling te effectueren.
4. Een raming voor de kosten te maken voor het het benodigde incidentele budget voor het herindelingsontwerp en bij de begrotingsbehandeling op 10-11-2016 een dekkingsvoorstel voor te leggen.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van 6 oktober 2016, nummer ,
de griffier, de voorzitter,