

Evaluatie voorbereiding fusie Wijchen-Druten

Gemeente Wijchen

Prof. dr. M. (Marcel) Boogers
E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM
P.W. (Pim) Steenbergen MSc
L.M. (Robert) Klaassen MSc

Gemeente Wijchen
Mevrouw L. (Linda) Berendsen
griffier gemeente Wijchen

19 mei 2021

Inhoudsopgave

Introductie	3
1.1 / Aanleiding en doel van het onderzoek	3
1.2 / Centrale vragen	3
1.3 / Onderzoeksverantwoording	4
1.4 / Leeswijzer	5
Reconstructie	6
Fase 1: voorbereidingen ambtelijke fusie	6
Fase 2: voorbereiding bestuurlijke fusie	8
Fase 3: besluit bestuurlijke fusie	20
Analyse	22
3.1 / Overkoepelende analyse	22
3.2 / Conclusies	23
Aanbevelingen en aandachtspunten	25
4.1 / Aanbevelingen over intern en extern samenspel	25
4.2 / Aanbevelingen intern samenspel	25
4.3 / Aanbevelingen extern samenspel	26
Bijlage bronnen	28

1

Introductie

1.1 / Aanleiding en doel van het onderzoek

Aanleiding

In de loop van 2020 is een verkenningstraject uitgevoerd om een mogelijke bestuurlijke fusie tussen Wijchen en Druten voor te bereiden. Op basis van de uitkomsten van deze verkenning zouden de gemeenteraden eind 2020 een principebesluit over het al dan niet aangaan van een bestuurlijke fusie kunnen nemen. In het kader van het traject is een projectorganisatie opgericht, is een feitenboek opgesteld en een draagvlakonderzoek onder inwoners uitgevoerd.

In het najaar is een draagvlakonderzoek onder de inwoners van Wijchen en Druten uitgevoerd. Naar aanleiding van de uitslag van het draagvlakonderzoek besloot de gemeenteraad van Wijchen in december 2020 op advies van het college om het traject richting een bestuurlijke fusie niet voort te zetten. Tijdens de betreffende raadsvergadering is een amendement aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om het besluitvormingsproces rond het fusietraject samen met de gemeenteraad te evalueren. De begeleidingsgroep bestaande uit de burgemeester (voorzitter van de raad), een wethouder, raadsleden, de griffier en de gemeentesecretaris heeft de uitvoering van het amendement begeleid. Necker van Naem is door de begeleidingsgroep gevraagd om deze evaluatie uit te voeren.

Doelstelling en afbakening

In een gesprek met de begeleidingsgroep is een aantal kaders benoemd voor het onderzoek.

- De onderzoeksperiode start met de periode rond het aangaan van de ambtelijke fusie in 2018 en loopt tot februari 2021.
- De evaluatie moet bijdragen aan een beter beeld van het samenspel tussen samenleving, gemeenteraad, B&W en ambtelijk apparaat in het besluitvormingsproces rond het fusietraject.
- Daar waar het samenspel beïnvloed is door het samenspel in en met Druten of door andere externe spelers (zoals het provinciebestuur), wordt dit ook in de beschouwing betrokken.
- Op basis van deze evaluatie dienen leerpunten te worden geformuleerd voor:
 - Het proces om tot een strategisch kompas te komen;
 - Samenwerkingsrelaties met regiogemeenten;
 - Complexe besluitvormingsprocessen;
 - Het politiek-bestuurlijk-ambtelijk-maatschappelijk samenspel in Wijchen in het algemeen.

1.2 / Centrale vragen

Voor de evaluatie zijn een elftal vragen geformuleerd. Deze vragen zijn gecentreerd rondom vier thema's: de algemene bestuurlijk-politieke context in Wijchen en de regio; het aangaan en de ontwikkeling van de ambtelijke

fusie met Druten; de verkenning van de bestuurlijke fusie met Druten; en lessen en leerervaringen uit het traject. Deze vragen hebben we gebruikt als leidraad bij de gesprekken en bij de documentanalyse.

De vragen luiden als volgt:

Algemeen

1. Hoe kan het interne samenspel binnen de raad en tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving worden gekarakteriseerd? Wat is volgens betrokkenen 'typisch Wijchens' aan de manier waarop de gemeente wordt bestuurd? Welke ontwikkelingen zijn hierin waar te nemen?
2. Hoe zijn de externe relaties met Druten en met andere regiogemeenten en hoe hebben die zich ontwikkeld?

Ambtelijke fusie

3. Met welk oogmerk is de ambtelijke fusie met Druten aangegaan? Waarom met Druten? Hoe concreet waren de raadsbesluiten hierover in Wijchen (en in Druten)?
4. Welke verwachtingen zijn gewekt over de bestuurlijke ontwikkeling na deze ambtelijke fusie? In de gemeenteraad, B&W, het ambtelijk apparaat van Wijchen en Druten én bij regiogemeenten en de provincie?
5. Welke afspraken zijn gemaakt over de rol van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de Werkorganisatie Druten Wijchen?

Verkenning bestuurlijke fusie

6. Welke afspraken zijn gemaakt over de verkenning van de bestuurlijke fusie? Waren deze afspraken voor alle betrokkenen duidelijk, in Wijchen én in Druten?
7. Wat waren de belangrijkste momenten in de verkenning van de bestuurlijke fusie? Welke rol hebben samenleving, raad, college en ambtelijk apparaat hierin gespeeld? Welke rol hebben de verschillende geledingen van het Drutens gemeentebestuur en andere overheden gespeeld?
8. In welke mate hebben samenleving, raad, college en ambtelijk apparaat elkaar in staat gesteld om ieders rol te spelen in het fusietraject?
9. In welke mate heeft het gemeentebestuur van Wijchen het gemeentebestuur van Druten in staat gesteld om zijn rol te spelen in het fusietraject?

Lessen en leerervaringen

10. Wat zijn de belangrijkste leerpunten voor het interne samenspel: hoe kan het samenspel binnen de raad en tussen samenleving, raad, college en ambtelijk apparaat worden versterkt?
11. Wat zijn de belangrijkste leerpunten voor het externe samenspel: hoe kan het samenspel met andere regiogemeenten worden versterkt?

1.3 / Onderzoeksverantwoording

Periode

Op 1 april 2021 is de definitieve aanpak vastgesteld in afstemming met de burgemeester, de griffier en de gemeentesecretaris. De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode april – 7 mei 2021. Op 11 mei is de rapportage voorgelegd aan de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffier voor een check op de feiten.

Methoden

Ten bate van de evaluatie is op 25 maart relevante documentatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie. Hierna heeft een eerste analyse van de ontvangen documenten plaatsgevonden. Gedurende de maand april hebben 21 interviews plaatsgevonden met bestuurlijk, ambtelijk, politiek en extern betrokkenen. Op basis van de documentanalyse en de interviews zijn een feitenreconstructie en een analyse van de feiten opgesteld.

1.4 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Hoofdstuk 2 bevat een reconstructie van de voorbereidingen op de ambtelijke fusie (voor zover relevant) en de voorbereidingen op de bestuurlijke fusie. Op basis van deze reconstructie en de gevoerde gesprekken, leest u in hoofdstuk 3 onze analyse. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen staat in de bijlage.

2

Reconstructie

Voorgeschiedenis: verkenning tot samenwerking in de regio

De mogelijke fusie met Druten was niet de eerste fusie die Wijchen voorbereidde. Ook eerder is er al naar omliggende gemeenten gekeken als mogelijke fusiepartners. In 2012 staakten de voorbereidingen voor een fusie met Heumen, nadat bureau Berenschot had geconcludeerd dat Wijchen financieel niet beter zou worden van deze fusie.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 heeft een drietal bijeenkomsten plaatsgevonden voor de raad en het college van Wijchen, zo blijkt uit gevoerde gesprekken. In deze bijeenkomsten werd gesproken over mogelijke samenwerkingsverbanden.

Fase 1: voorbereidingen ambtelijke fusie

Het bovengenoemde traject leidde tot een raadsbesluit om de eerste stappen richting ambtelijke samenwerking met Druten te zetten. In de raadsvergadering van 31 maart 2016 is een voorstel aangenomen waarin beschreven wordt dat de raad op lange termijn voorstander is van het verbreden van de ambtelijke samenwerking met de gemeenten Beuningen, Heumen en West Maas en Waal.¹ In deze vergadering brengt de fractie van D66 in dat zij de ambtelijke fusie ziet als eerste stap naar een herindeling.² In het verdere verloop van de vergadering wordt niet gesproken over een bestuurlijke fusie.

Zomer 2016: voorbereiding ambtelijke fusie Druten-Wijchen

Kaderstellende nota samenwerking Druten-Wijchen

Op 30 juni 2016 stemden de gemeenteraden van Druten en Wijchen in met de 'Kaderstellende nota samenwerking Druten-Wijchen'.³ De nota schetst in hoofdlijnen het gedeelde beeld van beide gemeenten ten aanzien van de beoogde ambtelijke fusieorganisatie. In de nota wordt voorgesteld een Plan van aanpak op te stellen. In de kaderstellende nota wordt niet over een bestuurlijke fusie gesproken, de nota gaat enkel over een ambtelijke fusie in de vorm van een gezamenlijke bedrijfsvoeringorganisatie. In dat kader zijn de volgende drie punten relevant:

- / Over de specifieke keuze voor beide gemeenten als samenwerkingspartner wordt gesteld dat Wijchen en Druten natuurlijke partners zijn, met name gezien de overeenkomsten als plattelandsgemeenten. Ook

¹ Gemeente Wijchen (2016, 31 maart). Beslisnota Regionale samenwerking in het land van Maas en Waal (16 AZ 201).

² Gemeente Wijchen (2016, 12 mei). Vastgesteld verslag raadsvergadering 31 maart 2016 (geen zaaknummer).

³ Gemeente Wijchen (2016, 30 juni). Kaderstellende nota samenwerking Druten-Wijchen (16 AZ 228).

werkten de twee gemeenten al op veel onderwerpen en binnen veel samenwerkingsverbanden samen. Als belangrijkste doelstelling van samenwerking wordt de versterking van de *bestuurlijke kracht* (onze cursivering) genoemd.

- / In de nota komt ook de rol van de gemeenteraden aan bod. Beide gemeenteraden houden zeggenschap over de programmabudgetten. Het gaat hierbij om ongeveer 80% van de begroting, voor de overige 20% geldt dat dit direct ten laste komt van de gezamenlijke bedrijfsvoeringorganisatie. De rollen van de beide gemeenteraden zouden niet veel veranderen: 'met de ambtelijke fusie verandert er niets aan de bevoegdheden van de afzonderlijke gemeenteraden met betrekking tot het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol'. Wel wordt benoemd dat er in het vervolgtraject aandacht moet zijn voor het gevoel van verminderde invloed van raadsleden in een fusieorganisatie.
- / Er wordt voorgesteld een klankbordgroep in te stellen met raadsleden uit beide gemeenten. De rol van deze groep is besluitvormend noch politiek, maar bedoeld om het proces te volgen, te klankborden, informatiemomenten te signaleren en besluitvormingspunten aan te geven. De klankbordgroep wordt gevraagd om mee te denken over en feedback te geven op de procesgang van de totstandkoming van het bedrijfsplan voor de gezamenlijke organisatie. De klankbordgroep bestaat uit drie leden vanuit beide gemeenteraden, en vergadert gedurende de bedrijfsplanfase eens per maand. Bij deze vergaderingen zijn beide burgemeesters (waarvan één in de rol van technisch voorzitter), beide griffiers en de projectleider aanwezig. Na besluitvorming in de raad op 30 maart 2017 wordt de klankbordgroep opgeheven.⁴

Najaar 2016 en voorjaar 2017: opstellen plan van aanpak en bedrijfsplan, besluitvorming

In het najaar van 2016 wordt er gewerkt aan een plan van aanpak voor de ambtelijke fusie tussen Druten en Wijchen, per 1 januari 2018. Op 20 september 2016 besluit⁵ het college over het plan van aanpak voor de ambtelijke fusie. De raad ontvangt van het college een Informatienota 16 3921 'Plan van aanpak ambtelijke fusie Druten-Wijchen'. Deze informatienota wordt ter kennisname aangenomen in de raadsvergadering van 15 december 2016. Ook hier geldt dat er enkel over een ambtelijke fusie wordt gesproken. Van een bestuurlijke fusie is nog geen sprake.⁶ Het feitelijk samenvoegen van de beide ambtelijke organisaties is een collegebevoegdheid.

Op 30 maart 2017 stemt de raad in met het geamendeerd raadsvoorstel om de gemeenschappelijke regeling 'Werkorganisatie Druten Wijchen' op te richten.⁷ De definitieve versie van het bedrijfsplan voor de ambtelijke organisatie vormt een onderdeel van het raadsvoorstel.

Door in te stemmen met het raadsvoorstel, geeft de raad het college toestemming om een gemeenschappelijke regeling aan te gaan en stelt hiervoor een incidenteel implementatiebudget beschikbaar van 1.490.000 euro. Het raadsvoorstel is geamendeerd aangenomen. De raad geeft middels dit amendement het college de opdracht om een nulmeting te presenteren van de genoemde redenen voor de samenwerking. Deze redenen zijn:

- / Verbeteren van bestuurlijke kracht van Druten en Wijchen in en met de regio
- / Verminderen van kwetsbaarheid
- / Verhogen van kwaliteit van dienstverlening en bedrijfsvoering
- / Verbeteren kansen voor medewerkers
- / Verminderen en beheersen van de kosten

Aanvullend wordt er opgeroepen om SMART-indicatoren te ontwikkelen voor deze redenen en de raad periodiek te informeren over de voortgang middels rapportages.⁸

In de maanden na de besluitvorming wordt de voorbereiding voor de ambtelijke samenwerking daadwerkelijk in gang gezet, met benoeming van de directieleden, het opstellen van statuten en mandaatregelingen en een reglement van orde voor het bestuur.

⁴ Gemeente Wijchen en gemeente Druten (2016, 5 september). Plan van Aanpak voor de bedrijfsplanfase van de (beoogde) ambtelijke fusie tussen de gemeenten Druten en Wijchen, p. 7.

⁵ Gemeente Wijchen (2016, 20 september). Beslisnota college raadsvoorstel Plan van Aanpak ambtelijke fusie Druten-Wijchen (zaaknummer: 1622-210346).

⁶ In deze periode wijzigt de naam van Dorpslijst Druten naar Kernachtig Druten. Vanwege de aanwezigheid van de lokale partij kernachtig Wijchen, lijkt hiermee geanticipeerd te worden op een bestuurlijke fusie. In de berichtgeving over de naamswijziging wordt deze verwachting overigens niet uitgesproken.
<https://www.demaasewaler.nl/nieuws/algemeen/14811/kernachtig-druten>

⁷ Gemeente Wijchen (2017, 30 maart). Werkorganisatie Druten Wijchen Beslisnota (zaaknummer: 1635-6028).

⁸ Gemeente Wijchen (2017, 30 maart). Werkorganisatie Druten Wijchen Beslisnota (zaaknummer: 1635-6028).

Maart 2018: dienstverleningsovereenkomst, voorstel tot evaluatie in 2020

Op 13 maart 2018 stemt het college in met een collegevoorstel waarin besloten wordt om een dienstverleningsovereenkomst op te stellen waarmee afspraken gemaakt worden over de inhoud, kwaliteit, en kosten van de dienstverlening van de gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie Druten Wijchen (WDW).⁹ De dienstverleningsovereenkomst gaat met terugwerkende kracht in per 1 januari 2018.

In de dienstverleningsovereenkomst is geen specifieke aandacht voor de rol van de raad. Wel wordt over de verantwoording toegelicht dat deze plaatsvindt middels de reguliere P&C-cyclus en aanvullend middels een kaderbrief en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie Druten Wijchen. Aanvullend wordt in de dienstverleningsovereenkomst benoemd dat de WDW in 2020 geëvalueerd zal worden.¹⁰

Fase 2: voorbereiding bestuurlijke fusie

Na anderhalf jaar van ambtelijke samenwerking, komt in de loop van 2019 de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie op tafel. Dat gebeurt in eerste instantie op collegeniveau.

Zomer – december 2019: informele collegebesprekingen over toekomstscenario's

Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat er in de loop van 2019 op initiatief van toenmalig burgemeester van Wijchen Hans Verheijen informele besprekingen tussen de colleges van Wijchen en Druten plaatsvinden. Onderwerp van deze besprekingen is de mogelijkheid om als vervolg op de ambtelijke fusie ook bestuurlijk te fuseren. De besprekingen tussen beide colleges worden begeleid door een extern adviseur. Over deze gesprekken wordt de gemeenteraad niet formeel geïnformeerd. Het idee van een bestuurlijke fusie wordt ook niet besproken in de eerdergenoemde klankbordgroep met raadsleden uit Wijchen en Druten.

Enkele gesprekspartners maken daarbij de kanttekening dat (coalitie)fracties wel op de hoogte waren van de besprekingen. Er hebben in deze periode eveneens op informeel niveau binnen de coalitiepartijen van beide gemeenten gesprekken plaats gevonden over een mogelijke bestuurlijke fusie. In dat verband worden de zogenaamde 'blokhuutgesprekken' (genoemd naar het verblijf van een van de Drutense wethouders) genoemd. Hier zijn wethouders, raadsleden en bestuursleden van de betrokken fracties bij aanwezig. De burgemeesters nemen niet deel aan deze besprekingen.

Tijdens de collegebesprekingen wordt volgens gesprekspartners duidelijk dat het de voorkeur geniet van beide colleges om, wanneer wordt gekozen voor een bestuurlijke fusie, de voorbereidingen hiertoe vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 af te ronden. Het krappe tijdspad wat dit zou impliceren noopt dan ook tot een snelle besluitvorming. Om die reden wordt meteen met een verkenning van een bestuurlijke fusie gestart.

Oktober 2019: presentatie toekomstscenario's WDW

In het najaar van 2019 wordt er vanuit de werkorganisatie Druten Wijchen (WDW) aan de colleges van Druten en Wijchen een presentatie gegeven, getiteld: 'stip op de horizon'.¹¹ Deze presentatie wordt gegeven in het kader van de dialoog tussen Wijchen en Druten op de langere termijn. In deze presentatie worden voor de toekomst drie scenario's voor de WDW geïnventariseerd:

1. Ambtelijke fusie: WDW als eindmodel
2. Herindeling Druten en Wijchen
3. Ontvlechting WDW

Voor de drie scenario's worden de belangrijkste voor- en nadelen in de presentatie toegelicht.

⁹ Gemeente Wijchen (2018, 5 maart). B&W besluit 13 maart 2018 (zaaknummer: 4756-233165).

¹⁰ Gemeente Wijchen (2018, 15 februari). Dienstverleningsovereenkomst Wijchen WDW (zaaknummer: 4756-233165).

¹¹ Werkorganisatie Druten Wijchen (2019, 1 oktober). Toekomstscenario's.

December 2019 – maart 2020: vertrek burgemeester Verheijen en aantreden waarnemend burgemeester Van Beek

Op 18 december 2019 wordt burgemeester Hans Verheijen voorgedragen als nieuwe burgemeester van de gemeente Sittard-Geleen.¹² Dit betekent dat de gemeente Wijchen op zoek moet naar een nieuwe (waarnemend) burgemeester. Op 30 januari wordt de begeleidingscommissie waarnemend burgemeester benoemd. De commissaris van de Koning van de provincie Gelderland nodigt de gemeenteraad uit een profielschets of wensenlijst op te stellen ten aanzien van de benoeming van de waarnemend burgemeester.¹³ Uit gesprekken komt naar voren dat de gemeenteraad in deze periode verzoekt om een burgemeester aan te stellen die ervaring heeft met herindelingstrajecten.

In de profielschets wordt niet specifiek gesproken over ervaring met een herindelingstraject. Wel wordt omschreven dat de raad graag een waarnemer ziet die 'gevoel heeft bij samenwerkingsvraagstukken, ambtelijke fusies en organisatie-ontwikkelingstrajecten'.¹⁴ Aanvullend wordt toegelicht dat de raad gezien de politieke discussie die er in 2020 zal gaan spelen over de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking tussen Druten en Wijchen, iemand zoekt die onafhankelijk kan staan in dit proces. De raad heeft niet de voorkeur voor een waarnemer met nauwe banden met Druten en/of Wijchen.

Op 4 maart 2020 wordt Marijke van Beek benoemd tot waarnemend burgemeester van de gemeente Wijchen.¹⁵

Januari 2020: krantenartikel in Wijchens weekblad Wegwijs

Op 8 januari 2020 verschijnt in het Wijchens weekblad Wegwijs een artikel over een mogelijke bestuurlijke fusie. Het artikel is geschreven naar aanleiding van het feit dat de PvdA het standpunt inneemt dat Wijchen en Druten bestuurlijk zouden moeten fuseren.¹⁶ De fractievoorzitter van de PvdA wordt geciteerd. Hij noemt een aantal ontwikkelingen die ervoor gezorgd hebben dat zijn fractie op dit moment pleit voor een bestuurlijke fusie:

- / Successen van de huidige ambtelijke samenwerking;
- / Personele wisselingen binnen het gemeentebestuur: het vertrek van burgemeester Hans Verheijen en de pensionering van de Drutense wethouder Michel Lepoutre;
- / Haast is geboden in verband met gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022.

Het artikel roept verschillende reacties op. Een aantal gesprekspartners beschrijft dat het artikel voor hen als een verrassing kwam. Nog niet alle politieke partijen hadden een standpunt over een bestuurlijke fusie ingenomen. Tegelijkertijd geven andere gesprekspartners rondom het college aan dat het artikel niet zo zeer als een verrassing kwam, gegeven de informele collegebesprekingen in 2019 over mogelijke fusiescenario's.

Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat de voorbereidingen op de bestuurlijke fusie vanaf dat moment in een stroomversnelling komen: Het bericht maakt veel los, ook binnen de lokale gemeenschap. Daar is tot dan toe nog niet gesproken over een bestuurlijke fusie met Druten.

Januari – februari 2020: opdrachtverstrekking evaluatieonderzoek werkorganisatie Druten Wijchen

Twee jaar na de start van de werkorganisatie Druten Wijchen vindt er in opdracht van het WDW-bestuur een evaluatieonderzoek plaats. Hoewel in meerdere interviews is aangegeven dat dit onderzoek wat is vervroegd, is dit conform de oorspronkelijke planning zelfs wat laat: de evaluatie stond gepland voor 2020 (zie ook hierboven, maart 2018).

¹² Gemeente Wijchen (2019, 19 december). Verslag vergadering gemeenteraad Wijchen.

¹³ Gemeente Wijchen (2020, 30 januari). Verslag vergadering gemeenteraad Wijchen.

¹⁴ Begeleidingscommissie waarnemend burgemeester Wijchen (2020, januari). Profielschets waarnemend burgemeester gemeente Wijchen 2020

¹⁵ Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2020, 4 maart). Marijke van Beek waarnemer in Wijchen: <https://www.burgemeesters.nl/content/marijke-van-beek-waarnemer-wijchen>.

¹⁶ Weekblad Wegwijs Jaargang 54 - 2020 - Nummer 1.

De opdrachtgever van het onderzoek is de directie van de WDW, bestaande uit de heer Boer en de heer Litjens. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Tien Organisatieadvies. Het doel van de evaluatie is door het WDW-bestuur als volgt geformuleerd:¹⁷

Doel van de evaluatie van de WDW is om een beeld te krijgen in hoeverre de WDW aan de doelen voldoet waartoe de WDW indertijd is opgericht en wat de leer- en ontwikkelpunten zijn. De conclusies en aanbevelingen zijn belangrijke input om de stip op de horizon van de WDW te bepalen.

In de opdrachtformulering wordt gesproken over drie onderwerpen met elk een evaluatievraag:

1. *De 5 K's: wat is na twee jaar de stand van zaken op het gebied van de 5K's?*
2. *Besturingsmodel: hoe functioneert het gekozen besturingsmodel in de praktijk, kijkend naar de criteria die indertijd bij keuze hebben meegespeeld? Worden de verwachtingen uit het bedrijfsplan ingelost?*
3. *Beleidsharmonisatie: wat is er na twee jaar geharmoniseerd en wat is de reden als het (nog) niet is gebeurd?*

In het plan van aanpak van Tien Organisatieadvies valt te lezen dat er nog een vierde onderwerp binnen het onderzoek aan de orde komt: namelijk 'de organisatie- en managementstructuur van de Werkorganisatie'.¹⁸ Dit onderwerp is niet als zodanig opgenomen in de opdrachtformulering.

Februari - maart 2020: gemeenteraden Wijchen en Druten verzoeken middels moties om inhoudelijke informatie over een mogelijke bestuurlijke fusie

Zowel in de raad van Wijchen (20 februari) als in Druten (26 maart) wordt in de raadsvergadering een Motie vreemd aan de orde van de dag besproken waarin wordt opgeroepen om de voor- en nadelen van een mogelijke fusie te onderzoeken. De beide raden nemen de motie aan. In de motie roepen de indieners in Wijchen het college op om:

- / Uiterlijk eind april 2020 een duidelijke en heldere uiteenzetting te geven van de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie, waarbij vooral gekeken wordt naar het Wijchense inwonersbelang.
- / Aan te geven welke mogelijkheden er zijn voor draagvlakmetingen.¹⁹

10-13 maart 2020: start petitie onder inwoners Druten en Wijchen

In maart worden kort na elkaar twee petitie gestart door inwoners. Op 10 maart 2020 starten inwoners de petitie 'Wijchen niet samen met Druten'. In de petitie constateren de inwoners dat de inwoners tegen een fusie zijn, en verzoeken ze om geen fusie plaats te laten vinden.²⁰ Deze petitie is in de periode 10 maart – 7 september 2020 930 keer digitaal ondertekend. Veruit het grootste deel van de ondertekenaars komt uit Wijchen.²¹ Enkele dagen later wordt ook in Druten een petitie gestart, tegen de fusie. De petitie wordt in de periode 13 maart – 22 juli 2020 in totaal 1193 keer digitaal ondertekend en zo'n 280 keer schriftelijk.²²

Maart-april 2020: Berenschot krijgt een adviserende rol in het proces

Vanaf april zijn twee adviseurs van bureau Berenschot 'op afroep' betrokken bij de voorbereiding van het fusietraject, in eerste instantie is de ambtelijke projectleider hun opdrachtgever. Uit een latere

¹⁷ Werkorganisatie Druten Wijchen (datum onbekend). Opdrachtformulering evaluatie werkorganisatie Druten Wijchen (zaaknummer: 48661-322849).

¹⁸ Tien Organisatieadvies (2020, 6 februari). Plan van aanpak (onderdeel van de offerte voor de WDW evaluatie) (zaaknummer: 48661-322849).

¹⁹ Kernachtig Wijchen, VVD en PvdA (20 februari 2020). Motie: besluit over een bestuurlijke fusie met Druten op basis van argumenten.

²⁰ Petitie: Wijchen niet samen met Druten (zaaknummer 52946-334311).

²¹ Petitie: Wijchen niet samen met Druten (zaaknummer 52946-334311).

²² Petitie: Referendum over herindeling gemeente Druten en gemeente Wijchen (zaaknummer: 52558-333400).

opdrachtverstrekking aan Berenschot blijkt dat er al vanaf maart 'een samenwerking' tussen Berenschot en de WDW bestaat.²³

In april 2020 worden de adviseurs van Berenschot uitgenodigd bij een gezamenlijke collegebijeenkomst. Men bespreekt welke stappen er nodig zijn om tot een bestuurlijke fusie te komen en welke planning daar bij komt kijken. Na de gezamenlijke collegebijeenkomst in april wordt gewerkt aan het tot stand brengen van een projectorganisatie om het traject in goede banen te leiden.

Om advies en begeleiding tijdens het project in te vullen, wordt bureau Berenschot vanaf 1 juli ingehuurd voor de begeleiding van het fusietraject en het draagvlakonderzoek. Berenschot wordt onder meer gevraagd om raadsbijeenkomsten voor te bereiden en te begeleiden, met de WDW samen te werken aan het opstellen van het feitenboek en het laten uitvoeren van representatieve enquêtes door derden.²⁴

April 2020: speldjesactie fusie

In april 2020 start een raadslid van Wijchen Lokaal een actie waarin hij inwoners een gratis speldje met de beeltenis van Kasteel Wijchen verstrekt. Deze speldjes worden door hemzelf gefinancierd. Met het dragen van deze speldjes kunnen inwoners kenbaar maken dat zij tegen de fusie met Druten zijn.²⁵

23 april 2020: oplevering rapportage evaluatieonderzoek Werkorganisatie Druten Wijchen

In de rapportage van de evaluatie van de WDW wordt gesproken over een bestuurlijke fusie. Dit komt voort uit de onderzoeksvraag die in de evaluatie gehanteerd wordt: 'wat betekent het geschetste overallbeeld dat uit de evaluatie van de WDW naar voren komt voor de 'Stip aan de horizon', te weten een eventuele bestuurlijke fusie in de toekomst?' Deze onderzoeksvraag is anders geformuleerd dan de onderzoeksvraag uit de opdrachtformulering. In de opdrachtformulering wordt enkel gesproken over een 'stip aan de horizon' en niet over een bestuurlijke fusie als zodanig. Ook in het plan van aanpak van het onderzoeksbureau wordt niet gesproken over een bestuurlijke fusie.

Het onderwerp van een bestuurlijke fusie komt in het onderzoek als volgt in beeld:²⁶

- / Verminderen en beheersen van ambtelijke kosten zou pas echt gerealiseerd kunnen worden met een bestuurlijke fusie;
- / Het merendeel van de gesprekspartners heeft de ambtelijke fusie altijd als een tussenstap naar een bestuurlijke fusie beschouwd.

Conclusies en aanbevelingen evaluatie WDW

De onderzoeker concludeert dat er in de ambtelijke samenwerking onvermijdelijke inefficiënties zichtbaar worden die leiden tot bestuurlijke complexiteit en besluitvorming. Daarbij wordt gewezen op de dubbele afstemming met beide colleges van B&W, vertragingen in de besluitvorming indien één van beide colleges een voorstel aanhoudt, de route van een dubbele stukkenstroom richting de gemeenteraden en een dubbele beleids- en controlcyclus.

Op basis van bovenstaande bevindingen adviseert de onderzoeker om naast het traject van de doorontwikkeling van de ambtelijke organisatie, ook het traject van een bestuurlijke fusie in gang te zetten. Daarmee ontstaat een tweetal parallelle en onderling samenhangende trajecten, resulterend in een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2023. Op die wijze wordt aan de leidinggevend en de medewerkers bovendien een helder perspectief geboden.

28 april 2020: reactie college op evaluatieonderzoek WDW

Het college zendt de rapportage van de evaluatie op 28 april 2020 naar de raad. Hierbij wordt een korte toelichting gegeven in een informatienota. De raad van Druten ontvangt dezelfde toelichting. In deze toelichting

²³ Berenschot (juli 2020). Begroting Herindelingstraject Druten-Wijchen.

²⁴ Berenschot (juli 2020). Begroting Herindelingstraject Druten-Wijchen.

²⁵ De Gelderlander (10 april 2020). 'Antifusiespeldjes' van Leo Herms gaan als warme broodjes over de toonbank.

²⁶ Tien Organisatieadvies (2020, 23 april). Evaluatieonderzoek Werkorganisatie Druten Wijchen: bevindingen, conclusies en aanbevelingen (zaaknummer: 46763-317584).

wordt niet ingegaan op eventuele vervolgstappen ten aanzien van een bestuurlijke fusie.²⁷ Ook wordt geen voorstel tot een besluit met de raad gedeeld. Uit gesprekken komt naar voren dat raadsleden vonden dat het rapport hierdoor in het bestuurlijk luchtledige bleef hangen. De raadsleden hebben tot 3 mei 2020 de mogelijkheid om vragen te stellen over de rapportage. Uit deze vragen blijkt vanuit enkele partijen verbazing over het feit dat er gesproken wordt over een mogelijke bestuurlijke fusie. Zij zien dit niet als een onderdeel van de scope van het onderzoek.²⁸ Het college antwoordt daarop dat het de onderzoeker gevraagd heeft een 'stip op de horizon' te schetsen, zodoende heeft de onderzoeker hiertoe een bestuurlijke fusie geadviseerd.

De rapportage wordt op respectievelijk 15 en 22 september besproken in commissie en raad. Hier komen we verderop in deze reconstructie op terug.

12 mei 2020: verzoek financiële herindelingsscan

Op 12 mei 2020 verzoeken de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Druten en Wijchen om een financiële herindelingsscan.²⁹

Mei 2020: reactie colleges op de verkenning bestuurlijke samenwerking

Op 19 mei 2020 geven beide colleges middels een informatienota een reactie op de ingediende motie over de verkenning van de voor- en nadelen.³⁰

1. Voor- en nadelen fusie

De colleges geven in hun reactie een overzicht van mogelijke voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie gebaseerd op bronnen van het rijk en de provincie, onderzoeksrapporten en gemeenten die bestuurlijk zijn gefuseerd. Samengevat zien de colleges de volgende voor- en nadelen:

Voordelen:

- / eenvoud van het model (één raad, één college, één ambtelijke organisatie)
- / professionalisering verbetert de dienstverlening

Nadelen:

- / grotere schaal creëert een grotere afstand tussen inwoners en gemeentebestuur

2. Draagvlakmeting

Het college benoemt dat het peilen van draagvlak bij betrokkenen een formeel en verplicht onderdeel van de stappen is die gemeenten moeten zetten om tot een herindeling te komen. De wet schrijft niet voor hoe de draagvlakpeiling plaats moet vinden. De gemeente adviseert een mix aan mogelijkheden, bijvoorbeeld: algemene bijeenkomsten en bijeenkomsten gericht op specifieke doelgroepen, een dorpenronde, digitale groepsgesprekken of webinars en een informatieve film.

Aanvullend wordt een inhoudelijke internetenquête op basis van een steekproef (representatief) onder alle inwoners van 18 jaar en ouder voorgesteld. De optie om een referendum te organiseren wordt afgeraden vanwege de beperkingen voor inwoners om genuanceerde meningen kenbaar te maken en argumenten uit te wisselen. In het collegevoorstel wordt niet gesproken over een tijdsperiode waarin het draagvlakonderzoek plaats moet vinden.

3. Toekomstscenario's voor bestuurlijke fusie

Het college schetst de stappen op basis van de Wet algemene regels herindeling (ARHI). Aanvullend schets het college een aantal tijdspaden voor de fusie. Hierbij legt het college met name de nadruk op een zorgvuldig én snel proces:

²⁷ Gemeente Wijchen (2020, z.d.). Informatienota voor de Gemeenteraad: de rapportage over de evaluatie van de Werkorganisatie Druten Wijchen (zaaknummer: 46763-317584).

²⁸ Gemeente Wijchen (z.d.). Evaluatie WDW - Beantwoording raadsvragen (commissievergadering 15 september 2020).

²⁹ Provincie Gelderland (2020, 16 juni). Brief aan college van B&W van de gemeente Wijchen: Financiële herindelingsscan Druten Wijchen (zaaknummer: 49325-324106).

³⁰ College's Druten/Wijchen (2020, 19 mei). Reactie College op Motie vreemd aan de orde van de dag 'Vervolgproces op ambtelijke fusie op basis van argumenten' (zaaknummer: 445544-311332).

*'Extra tijd nemen belemmert het toegroeien naar een effectief opererende ambtelijke organisatie. Dit -samen met de aandacht die het onderwerp nu reeds heeft in de lokale samenleving- pleit ervoor om het proces op korte termijn in gang te zetten. Gezien dit proces is uw raad aan zet om het proces te starten door het college een opdracht te geven een draagvlakpeiling uit te voeren. Die opdracht geeft u bij voorkeur direct na de zomer, op basis van een door ons voorbereide notitie. Op basis van de opgehaalde gevoelens, kunnen de voornoemde drie belangrijke wettelijke besluiten worden genomen.'*³¹

Proces

Op 19 mei 2020 stuurt het college van Wijchen de raad een informatienota over de Nadere verkenning bestuurlijke samenwerking.³² In deze nota reflecteert het college op de ontwikkelingen van de afgelopen maanden en komt het college tot de conclusie dat het een goed idee is om een draagvlakpeiling te starten naar een mogelijke bestuurlijke fusie tussen Wijchen en Druten. Het college roept de raad op om een opdracht te verlenen tot het uitvoeren van een draagvlakpeiling. Verder schetst het college een proces om te komen tot deze bestuurlijke fusie. Hierbij stelt het college voor om in juli 2020 een informatieve bijeenkomst te organiseren voor beide gemeenteraden, waarin de stukken die tot op heden aan de raad verzonden zijn worden besproken. Daarnaast stelt het college voor om met elkaar in gesprek te gaan over het proces. In de informatienota wordt over het proces bij het principebesluit de tijds aanduiding 'eind 2020' toegevoegd, hiermee geeft het college een tijdsplan aan voor de besluitvorming over het principebesluit voor het herindelingstraject.

Mei 2020: berichtgeving fracties in Wijchens Weekblad Wegwijs

Naar aanleiding van bovenstaande informatienota schrijft de redacteur van Wijchens Weekblad Wegwijs een kritisch artikel waarin zowel de inhoudelijke argumenten als het beoogde draagvlakonderzoek aan de orde komen.³³ Ook wordt er een aantal ingezonden brieven geplaatst. Onder deze brieven is een reactie van een raadslid van het CDA. In deze ingezonden brief wordt de vraag gesteld waarom het college zo veel haast maakt met de fusie en er geen inhoudelijk debat gevoerd wordt.³⁴ Een week later reageren ook PvdA en GroenLinks via het Weekblad Wegwijs. Naar aanleiding van deze brieven besluit de redactie om geen ingezonden brieven van politici meer te plaatsen, maar hen wel actief te bevragen naar hun standpunten ten aanzien van de fusie. Het valt de redactie namelijk op dat een aantal partijen hierover geen duidelijkheid verschaft en er hierover geen debat in de gemeenteraad gevoerd wordt.³⁵

Mei - juni 2020: keukentafelgesprekken Kernachtig Wijchen

In de maanden mei en juni 2020 voert de fractie van Kernachtig Wijchen ruim 175 keukentafelgesprekken waarbij ze in gesprek gaan met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Middels deze gesprekken verkent de fractie de verschillende belangen ten aanzien van de fusie. De fractie geeft hierbij aan dat zij na de zomer een standpunt inneemt over de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie. In juli 2020 wordt bekend dat de fractie van Kernachtig Wijchen mede naar aanleiding van de gevoerde keukentafelgesprekken en de financiële voordelen, voorstander is van de fusie. Hierbij geeft de fractie aan dat de mogelijkheid bestaat dat hun standpunt kan wijzigen op basis van de uitslag van het draagvlakonderzoek.³⁶

26 mei 2020: projectplan bestuurlijke fusie

Om de verkenning van een bestuurlijke fusie in goede (organisatorische) banen te leiden, wordt er in de loop van mei een projectplan opgesteld. Dit projectplan wordt op 26 mei met beide colleges besproken.

³¹ Gemeente Druten (2020, 19 mei). Reactie College op Motie vreemd aan de orde van de dag 'Vervolgproces op ambtelijke fusie op basis van argumenten' (zaaknummer: 445544-311332).

³² Gemeente Wijchen (2020, 19 mei). Informatienota voor de Gemeenteraad: nadere verkenning bestuurlijke samenwerking (zaaknummer: 47568-319276).

³³ Weekblad Wegwijs (20 mei 2020). Heel weinig argumenten in heel veel informatie.

³⁴ Weekblad Wegwijs (20 mei 2020). Ingezonden brief Fusie 1.

³⁵ Weekblad Wegwijs (27 mei 2020). Ingezonden brieven door zittende politici.

³⁶ De Gelderlander (16 juli 2020) Kernachtig Wijchen kiest voor fusie met Druten; herindeling stuk dichterbij. <https://www.gelderlander.nl/wijchen/kernachtig-wijchen-kiest-voor-fusie-met-druten-herindeling-stuk-dichterbij~a26249680/>

Het projectplan bevat een (globale) planning voor het gehele proces om te komen tot een bestuurlijke fusie. In dit projectplan wordt uitgegaan van het scenario om te komen tot een bestuurlijke fusie op 1 januari 2023. Hierbij wordt het voorbehoud gemaakt dat dit afhangt van het besluit dat de gemeenteraden hierover nog moeten nemen.³⁷ In het projectplan staat tevens een overzicht van de belangrijke momenten van besluitvorming.

In het projectplan staat tot slot welke vergader- en overlegstructuren er zijn. Het bestuurlijk opdrachtgeverschap ligt bij beide colleges. Zij sturen eveneens op belangrijke politiek-bestuurlijke en strategische kwesties “en op hoofdlijnen op planning en voortgang”. Het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt ingevuld door beide gemeentesecretarissen. Vanaf de start van het project start eveneens een stuurgroep. In deze stuurgroep zitten beide burgemeesters, beide gemeentesecretarissen, beide griffiers, de projectleider, de communicatieadviseur en een extern adviseur. Naast de stuurgroep wordt eveneens een projectteam of kernteam opgezet, waarin de disciplines communicatie, financiën, juridisch advies en projectondersteuning zijn vertegenwoordigd.³⁸

Bestuurlijk opdrachtgevers overleggen in ieder geval maandelijks (en zoveel vaker als nodig) aan de hand van een door de projectleider voorbereide agenda. In de planning wordt rekening gehouden met de mogelijkheid om stukken in de afzonderlijke colleges te kunnen bespreken voordat deze worden geagendeerd ter bespreking/ besluitvorming in het bestuurlijk overleg. Als er in het proces collegebesluiten c.q. raadsbesluiten nodig zijn, worden die na het overleg voor beide colleges c.q. raden uitgewerkt.

Ambtelijk opdrachtgevers overleggen tweewekelijks met (een delegatie van) het projectteam onder leiding van de projectleider.

De projectleider bepaalt, in overleg met het team, de overlegstructuur van het projectteam.

- / Eenmaal per 3 weken: overleg projectleider, extern adviseur, provincie
- / Eenmaal per 6 weken: overleg projectleider, extern adviseur, provincie, BZK

Hoewel het projectplan op 26 mei met beide colleges wordt besproken, komt uit documentatie naar voren dat het kernteamoverleg op dat moment al enige tijd informeel in gang is gezet.³⁹

Juni 2020: vaandelactie opgezet

In het publieke debat laten inwoners zich horen over de fusie. Zo wordt er door een tweetal inwoners een vaandelactie georganiseerd. De twee initiatiefnemers willen met deze vanden een stem geven aan het gevoel van burgers dat zij niet hun mening kunnen uiten over een mogelijke bestuurlijke fusie. In de eerste week worden er ruim 500 vanden verkocht.⁴⁰ Aanvullend worden er in de lokale krant Wegwijs Wijchen ingezonden brieven geplaatst over de fusie. Veel brieven zijn geschreven door tegenstanders.

16 juni 2020: provincie Gelderland levert herindelingscan Druten – Wijchen op

De financiële herindelingscan wordt op 16 juni 2020 door de provincie opgeleverd. Het doel van dit rapport wordt als volgt omschreven:⁴¹

Het in beeld brengen van de financiële positie van de gemeenten Druten en Wijchen en van de nieuwe gemeente na herindeling aan de hand van een aantal financiële parameters en indicatoren. Daarnaast het in beeld brengen van de financiële consequenties van een herindeling.

In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat de cijfermatige verschillen tussen Druten en Wijchen het grootst zijn bij de balansverhoudingen. Waar Wijchen een relatief beperkte schuld heeft en haar investeringen grotendeels gefinancierd heeft met eigen geld, heeft Druten veel meer gebruik moeten maken van het

³⁷ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020). Projectplan bestuurlijke toekomst Druten-Wijchen, pp. 2-5.

³⁸ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020). Projectplan bestuurlijke toekomst Druten-Wijchen, p. 7.

³⁹ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 25 mei). Actielijst bestuurlijke toekomst.

⁴⁰ Omroep Gelderland (18 juni 2020). Wijchense fusiewimpels gaan als warme broodjes: 'De burger verdient een stem'.

⁴¹ Provincie Gelderland (2020, 16 juni). Herindelingscan Druten – Wijchen: een onderzoek naar de financiële positie van de gemeenten Druten en Wijchen en de nieuwe gemeente na een bestuurlijke fusie (zaaknummer: 49325-324106).

aantrekken van leningen om haar investeringen te financieren. Dat hoeft echter voor de financiële robuustheid van de gemeente geen probleem te zijn, zo wordt gesteld.

18 juni 2020: vergadering presidium over informatiebijeenkomsten

Op 18 juni 2020 vergadert het presidium van Wijchen over het organiseren van een informatiebijeenkomst voor de gezamenlijke raden van Druten en Wijchen en de informatiebijeenkomsten in de loop van september. Uit het verslag van de vergadering wordt duidelijk dat aanvankelijk door het college is voorgesteld om tijdens de informatiebijeenkomst op 7 juli zowel over de evaluatie van de WDW als over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten te spreken. De agendacommissie heeft echter al eerder de wens uitgesproken om de bijeenkomst in twee delen te splitsen. Het presidium beslist hierin mee te gaan. Het agendeert de evaluatie WDW en de stukken van het college over de verkenning bestuurlijke samenwerking Druten-Wijchen voor een informatiebijeenkomst en de commissie- en raadsvergadering van september.⁴²

7 juli 2020: bijeenkomst voor de raden van Wijchen en Druten over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten

Op 7 juli 2021 vindt er een informatiebijeenkomst plaats voor de gezamenlijke raden van Druten en Wijchen.⁴³ Het was de bedoeling om deze bijeenkomst eerder te organiseren, maar vanwege de coronamaatregelen kon deze pas op 7 juli 2020 worden georganiseerd. In deze bijeenkomst hebben de raden kennis kunnen nemen van het wettelijke proces en de stappen die gemeenten zetten als het komt tot een bestuurlijke samenvoeging. Ook is het proces uitgelijnd van een mogelijke fusie van Druten en Wijchen per 01-01-2023. De bijeenkomst was voor iedereen te volgen via een live stream, waarbij men de mogelijkheid had om via de chat vragen te stellen.

In de bijeenkomst wordt de informatienota over de Nadere verkenning bestuurlijke samenwerking van 19 mei nader toegelicht. Over het proces wordt door de projectleider toegelicht dat alle stappen die geschetst worden, slechts een verkenning zijn. Aanvullend zegt de projectleider toe dat er een draagvlakonderzoek uitgevoerd wordt en op basis van dit draagvlakonderzoek er een raadsbesluit genomen wordt over het vervolgtraject.

Berenschot presenteert een technische toelichting op de Wet algemene regels herindeling (wet Arhi) en een planning. Er is een routekaart opgesteld waarin alle fases van de voorbereiding zijn opgenomen.

Reacties politieke partijen

Vanuit politieke partijen komen er een aantal reacties naar aanleiding van de presentaties. Het CDA Wijchen vraagt zich af wat de status is van het draagvlakonderzoek en in hoeverre dit een 'go-of-no-go-moment' is. Hierop antwoordt de adviseur niet met ja of nee, er wordt toegelicht dat een herindeling zonder aandacht voor de raadpleging van de gemeenschap en omgeving niet mogelijk is. Aanvullend stelt het CDA vragen over de korte tijdspanne van de verkenning. De adviseur van Berenschot reageert hierop dat sprake is van een ambitieus schema.

Kernachtig Wijchen doet de oproep om het draagvlakonderzoek uit te zetten onder alle 17.000 adressen in de gemeente Wijchen.

Tijdens de informatieavond licht de ambtelijk projectleider toe dat er overleg is geweest met de gemeente West Maas en Waal en met de gemeente Beuningen en dat zij ervoor hebben gekozen niet deel te nemen aan het fusietraject. Dat vormt zowel voor de CDA-fractie uit Wijchen⁴⁴ als voor de CDA-fractie uit Druten⁴⁵ aanleiding om schriftelijke vragen in te dienen. Uit de beantwoording van beide colleges blijkt dat er geen formeel gesprek over eventuele fusie heeft plaatsgevonden met andere buurgemeenten, maar dat er op verschillende momenten informeel gepeild is of buurgemeenten positief tegenover een eventuele fusie zouden staan.⁴⁶

⁴² Presidium Wijchen (2020, 18 juni). Verslag vergadering presidium.

⁴³ Gemeente Wijchen & Gemeente Druten (2020, 7 juli). Verslag en beantwoording chatvragen - informatieavond Druten Wijchen 7 juli 2020.

⁴⁴ CDA Wijchen (2020, 8 juli). Schriftelijke vragen Fusie overleg met andere gemeenten (zaaknummer: 50188-326612).

⁴⁵ CDA Druten (2020, 9 juli). Schriftelijke vragen Fusie West Maas en Waal en Beuningen (zaaknummer: 50285-327519).

⁴⁶ Gemeente Wijchen (2020, 1 september). Informatienota Vraag over fusie overleg met andere gemeenten (zaaknummer 50188-330077). Gemeente Druten (2020, 1 september). Informatienota Antwoord op schriftelijke vragen Fusie West Maas en Waal en Beuningen (zaaknummer: 50285-330835).

Tijdens de informatiebijeenkomst voor de gemeenteraden van Wijchen en Druten is toegezegd dat de raden een voorstel ontvangen voor een draagvlakonderzoek.⁴⁷

14 juli 2020: gezamenlijke collegebijeenkomst

Op 14 juli vindt een gezamenlijke collegebijeenkomst plaats, waarin het draagvlakonderzoek wordt besproken. Besloten wordt om de enquête niet huis-aan-huis te verspreiden, onder meer omdat dit de betrouwbaarheid van het onderzoek zou kunnen schaden in verband met mogelijke fraude. Wel wordt besloten om per kern een representatieve enquête uit te zetten, zodat er een groter bereik is. Naast dit besluit wordt ook het voornemen om een raadsbegeleidingscommissie in te stellen nadat het principebesluit is genomen, besproken.

Deze commissie zou moeten bestaan uit een vertegenwoordiging van beide gemeenteraden. Dit is ook opgenomen in het raadsvoorstel voor het draagvlakonderzoek.⁴⁸

31 juli 2020: memo griffiers aan agendacommissie en presidium Wijchen over vergaderdata

Op 31 juli 2020 zenden de griffiers van Wijchen en Druten een memo aan het presidium van de gemeenteraad van Wijchen en Druten. Hierin wordt een vergaderschema voorgesteld voor het verloop van de verkenning van de bestuurlijke samenvoeging en het vervolg daarop na respectievelijk het principebesluit, herindelingsontwerp en herindelingsadvies. Hieruit komt naar voren dat is besloten om de vergaderingen over het fusietraject los te koppelen van de reguliere vergaderingen van de gemeenteraad.⁴⁹

25 augustus 2020: naamgeving nieuwe gemeente besproken in collegebijeenkomst

Op 25 augustus 2020 vindt opnieuw een gezamenlijke collegebijeenkomst plaats. Onderwerpen die bij dit overleg aan de orde komen zijn de communicatie over het traject richting inwoners, het voeren van gesprekken met buurgemeenten over de mogelijke fusie en de invulling van het draagvlakonderzoek. Ook wordt tijdens de bijeenkomst de mogelijke naamgeving van de eventuele fusiegemeente besproken. Hier zijn vragen over gesteld door fracties uit de raden van Wijchen en Druten. Uit het verslag van de bijeenkomst komt naar voren dat de gemeenteraad dient te bepalen wat de nieuwe naam wordt.⁵⁰ Uit gevoerde gesprekken blijkt dat de naamgeving voor de gemeente een precair onderwerp vormde op collegeniveau. Gesprekspartners geven aan dat wethouders van Wijchen richting wethouders van Druten aangaven dat de naam van de fusiegemeente 'Wijchen' zou moeten zijn, en dat het bestuurscentrum van de fusiegemeente ook in Wijchen gevestigd zou moeten zijn.

28 augustus – 22 september 2020: besluit uitvoering draagvlakonderzoek

De beslisnota voor de gemeenteraad over het draagvlakonderzoek staat geagendeerd voor de collegevergadering van Wijchen op 14 juli 2020.⁵¹

Op 28 augustus wordt door de werkorganisatie de ondertekende offerte voor de inwonersenquête (een van de onderdelen van het draagvlakonderzoek) naar I&O research gestuurd. In deze offerte wordt uitgegaan van het aanschrijven van een aselect deel van de inwoners van 18 jaar en ouder voor een steekproef. Ook wordt in deze offerte expliciet benoemd dat het onderzoek niet neergezet zou moeten worden als referendum. De kernvraag van de enquête is gericht op de voorwaarden en uitgangspunten waaronder een gemeentelijke fusie voor inwoners acceptabel is, zo valt te lezen. Omdat de resultaten van het draagvlakonderzoek, waaronder de inwonerspeiling, half november gepresenteerd worden in de raad, heeft men geen tijd om te wachten met de start van het onderzoek tot de gemeenteraden een besluit hebben genomen over het draagvlakonderzoek. In de offerte is daarom opgenomen dat de voorbereidingen al starten voordat de raden een beslissing hebben

⁴⁷ Gemeente Wijchen (2020). Beslisnota voor de gemeenteraad: Opdracht voor draagvlakonderzoek naar een mogelijke fusie tussen Wijchen en Druten (zaaknummer: 49611-324882).

⁴⁸ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 14 juli). Actie- en besluitenlijst collegebijeenkomst.

⁴⁹ Griffiers Wijchen en Druten (2020, 31 juli). Memo aan agendacommissie en presidium Wijchen.

⁵⁰ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 25 augustus). Actie- en besluitenlijst collegebijeenkomst.

⁵¹ Gemeente Wijchen (2020, 14 juli). College B&W niet openbaar Wijchen, agendapunt 4.1 (zaaknummer: 49611-328081).

genomen. Indien de raden niet akkoord zijn, kan het project worden gestopt en worden alleen de gemaakte kosten voor de voorbereiding in rekening gebracht.⁵²

8 september 2020: informatiebijeenkomst Wijchen

Op 8 september vindt er een informatiebijeenkomst plaats van de gemeenteraad Wijchen. Deze informatiebijeenkomst gaat over het evaluatieonderzoek van de werkorganisatie, de verkenning bestuurlijke samenvoeging van de gemeenten Druten en Wijchen en over het initiatiefvoorstel Referendumverordening.⁵³ In het onderdeel over de bestuurlijke verkenning geeft een inwoner aan een bepaalde snelheid in het proces te proeven: in februari is een vraag gesteld en al snel zijn financiële scans uitgevoerd en geeft de wethouder aan dat er haast gemaakt dient te worden. De ambtenaar licht hierop toe dat in beeld is gebracht wat nodig is om de eerstvolgende mogelijke datum voor bestuurlijke samenvoeging te halen. Daarna is het proces bijna een halfjaar naar achter geschoven, waardoor het erg snel lijkt te gaan. Vervolgens wordt er met een onderzoeker van Berenschot gesproken over de inwonerspeiling. Er worden door Wijchen Lokaal vragen gesteld over de mogelijkheid alle adressen aan te schrijven, in plaats van een steekproef te houden onder inwoners. Ook worden zorgen geuit over de informatievoorziening aan inwoners. De ambtelijk projectleider zegt toe de opmerkingen en zorgen ter harte te nemen bij de uitvoering van de communicatiecampagne en kondigt aan dat er een routekaart wordt opgesteld, zodat er inzicht is over wat wanneer door wie wordt gedaan. Wijchen Lokaal informeert wie de inhoud van de enquête bepaalt, waarop het onderzoeksbureau aangeeft dat dit door onafhankelijke onderzoekers wordt bepaald, maar dat de raad elementen en suggesties naar voren kan brengen.

Over het feit wie de vraagstelling formuleert is Berenschot helder: ‘ten aanzien van de formulering van de vraagstelling is een politiek debat niet wenselijk. De vraagstelling dient neergelegd te worden bij een onafhankelijk bureau.’

Ten slotte wordt ten aanzien van de draagvlakpeiling door een aanwezige aangegeven dat het van belang is om vooraf vast te stellen wat er met de uitslag gebeurt om discussie achteraf te voorkomen. Ten slotte presenteert Wijchen Lokaal tijdens de informatiebijeenkomst zijn initiatiefvoorstel voor een referendumverordening. Deze wil men gebruiken om een raadgevend referendum te organiseren over de fusie tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021, aanvullend op het draagvlakonderzoek.

15 september: commissievergadering

Op 15 september vindt een commissievergadering plaats over de evaluatie van de WDW en over de verkenning bestuurlijke samenvoeging gemeenten Wijchen en Druten. Er worden veel belangrijke en stellige uitspraken gedaan:

- / Ten aanzien van de evaluatie van de WDW merkt het CDA op dat het de fractie verbaast dat de bestuurlijke fusie een belangrijk thema is in het rapport. Het CDA is van mening dat er in het rapport erg wordt voorgesorteerd op een bestuurlijke fusie, terwijl dit niet de focus had moeten zijn.
- / D66 geeft aan het opmerkelijk te vinden dat het merendeel van de gesprekspartners aangeeft de ambtelijke fusie als tussenstap te zien naar een bestuurlijke fusie, terwijl dat tot voor kort nooit zo expliciet door het college is gecommuniceerd.
- / De PvdA geeft aan al een jaar voor de fusie te zijn en het van belang te vinden dat er voor het einde van het jaar een heldere uitspraak is over de toekomst van de gemeente Wijchen, ongeacht de uitkomst.
- / De VVD kondigt aan het fusieproces te staken als blijkt dat het draagvlak hiertoe bij Wijchenaren ontbreekt. De VVD roept op tot verbetering van de communicatie aan inwoners.
- / Meerdere partijen concluderen dat de informatiebehoefte onder inwoners groot is en op dit moment onvoldoende is.
- / Ook worden door verschillende partijen vragen gesteld over financiële consequenties van een fusie en over de naam van de eventueel toekomstige gemeente.

In de beantwoording beaamt het college dat de communicatie met inwoners een belangrijk onderwerp is. Reden hiervoor is dat het college niet wilde communiceren voordat de gemeenteraad een besluit zou nemen over het draagvlakonderzoek. Toegezegd wordt dat er vanaf heden vol wordt ingezet op de communicatie. Het college adviseert negatief over het voorstel van het CDA om een vraag over een toekomstige dorpen-gemeente aan de

⁵² I&O research (2020, juli). Offerte inwonerspeiling Druten en Wijchen. Ondertekend door I&O research op 14 augustus 2020, ondertekend door werkorganisatie Druten Wijchen op 28 augustus 2020 (zaaknummer: 51718-330992).

⁵³ Gemeenteraad Wijchen (2020, 8 september). Verslag van de informatiebijeenkomst van de gemeente Wijchen.

draagvlakpeiling toe te voegen, aangezien dit tot vertroebeling van de enquête kan leiden. Hierover ontstaat in de commissie discussie.

22 september 2020: raadsvoorstel draagvlakonderzoek aangenomen

Op 22 september 2020 wordt het voorstel voor het draagvlakonderzoek aangenomen in de raad van Wijchen. Middels amendementen wordt aan het voorstel toegevoegd dat:

- Alle kiesgerechtigden in de gemeente Wijchen hun mening kunnen geven in een op naam gestelde enquête (raadsbrede steun);
- Er op een logische plek in de inwonersenquête een duidelijk herkenbare vraag gesteld wordt wat de inwoners van een mogelijke fusie vinden (ingediend door vijf van de zeven fracties en gesteund door één van de twee leden van de fractie van Wijchen Lokaal);
- Er in de inwonersenquête een vraag wordt opgenomen waaruit kan worden afgeleid of en in welke mate er onder de inwoners van Wijchen draagvlak is voor toekomstige fusies die kunnen leiden tot de vorming van één grote dorpen-gemeente in het Land van Maas & Waal (ingediend door CDA, D66 en Kernachtig Wijchen).⁵⁴

Een amendement van Wijchen Lokaal om in de inwonersenquête een voor/tegen vraag op te nemen over de fusie, haalt het niet.

2 – 25 september 2020: consultatieronde buurgemeenten

In september 2020 vinden er consultatiegesprekken over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Wijchen en Druten plaats onder zes buurgemeenten: Nijmegen, Beuningen, Heumen, Neder-Betuwe, West Maas en Waal en Oss. Aanwezig bij deze gesprekken zijn de burgemeester en gemeentesecretaris van de betreffende buurgemeente, een collegelid van de gemeente Druten, een collegelid van de gemeente Wijchen en een strategisch adviseur van de Werkorganisatie Druten Wijchen. Tijdens deze gesprekken worden de belangrijkste vraagstukken in de regio geïnventariseerd en de kansen en complexiteiten die de vorming van een nieuwe gemeente met zich zouden kunnen meebrengen. Buurgemeenten staan positief tegenover de bestuurlijke fusie tussen Druten en Wijchen, zo blijkt uit de gespreksverslagen, waarbij benadrukt wordt dat men de gemeentelijke samenwerking niet uit het oog dient te verliezen.⁵⁵

Tijdens het gesprek met de gemeente West Maas en Waal op 23 september wordt door gesprekspartners aangegeven dat zij het opmerkelijk vinden dat er een vraag in de inwonersenquête komt over of inwoners het een goed idee vinden als West Maas en Waal aan zou sluiten bij de herindeling, aangezien de gemeente West Maas en Waal zelf gaat over een eventuele samenvoeging. De collegeleden van Druten en Wijchen geven aan dat zij deze vraag hebben afgeraden, maar dat de raden toch hebben besloten een vraag toe te voegen over hoe men aankijkt tegen een grote dorpen-gemeente op termijn. Er worden geen gemeentenamen genoemd in deze vraag. De gesprekspartner uit West Maas en Waal geeft daarop aan blij te zijn dat dit besproken is en tevreden te zijn met het antwoord.

29 september 2020: gezamenlijke collegebijeenkomst bespreekt proces na resultaat draagvlakonderzoek

Tijdens een gezamenlijke collegebijeenkomst op 29 september wordt besproken hoe het vervolgproces na afronding van het draagvlakonderzoek eruit zal zien. Tijdens deze bijeenkomst wordt het voornemen besproken om op de vrijdagochtend na afronding van het draagvlakonderzoek de uitslag te 'verkennen'. Op de daaropvolgende zaterdag zal vervolgens door de colleges besluitvorming plaatsvinden over het vervolg, in plaats van op dinsdag.⁵⁶

⁵⁴ Gemeenteraad Wijchen (2020, 22 september). Beslisnota Draagvlakonderzoek naar een mogelijke fusie tussen Wijchen en Druten (zaaknummer: 49611-334330).

⁵⁵ Gemeente Wijchen (2020, september). Gespreksverslagen Bestuurlijke toekomst gemeenten Wijchen en Druten, consultatieronde buurgemeenten (zaaknummer: 48615-333310).

⁵⁶ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 29 september). Actie- en besluitenlijst collegebijeenkomst.

29 september - 28 oktober 2020: bijeenkomsten inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties draagvlakonderzoek

Er vinden tien inwonersbijeenkomsten plaats in Druten en Wijchen als onderdeel van het draagvlakonderzoek. Tijdens deze bijeenkomsten worden onder leiding van bureau Berenschot ambities, opgaven en uitdagingen van de fusie besproken. De sfeer verschildt volgens gespreksverslagen per bijeenkomst van gemoedelijk en constructief tot gespannen en kritisch. In verschillende bijeenkomsten geven inwoners aan dat zij heldere informatie over de voor- en nadelen van de fusie missen. Ook komt regelmatig terug dat men het proces erg snel vindt gaan.⁵⁷

Daarnaast worden er vier bijeenkomsten speciaal voor ondernemers georganiseerd in Druten en Wijchen. Doel van de avond is het peilen van het draagvlak voor de bestuurlijke samenvoeging en om hierover in gesprek te gaan. Tijdens deze gesprekken komt naar voren dat men het lastig vindt zich uit te spreken over de mogelijke fusie, omdat men nog te weinig informatie heeft. Ook mist men overtuiging bij de gemeente Wijchen voor een bestuurlijke fusie. Vanwege de aangescherpte coronamaatregelen kunnen er maximaal 30 personen aanwezig zijn per avond.⁵⁸ Ook vinden er twee bijeenkomsten plaats met maatschappelijke organisaties: een in Druten en een in Wijchen.⁵⁹

Uit het verslag van het afstemmingsoverleg op 19 oktober 2020 blijkt dat er een groep inwoners is die de enquête niet lijkt te hebben ontvangen. Het blijkt te gaan om een groep ondernemers. Als deze groep de gelegenheid krijgt alsnog de enquête in te vullen, betekent dit een noodzakelijke verlenging van de deadline van het draagvlakonderzoek. Uit het verslag blijkt eveneens dat door deze fout er bij bestuurders het gevoel van een crisis is ontstaan.⁶⁰

6-10 november 2020: uitslag draagvlakonderzoek bekend en besproken

College

Op vrijdag 6 november bespreekt de adviseur van Berenschot de eerste resultaten van het draagvlakonderzoek met de colleges van Druten en Wijchen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat de resultaten voor velen teleurstellend waren. Door Berenschot wordt het draagvlak als broos bestempeld. Iedereen was het erover eens dat zonder meer doorgaan met het proces geen recht zou doen aan de uitslag van het draagvlakonderzoek. Conform de afspraak in de collegebijeenkomst van 29 september wordt het gesprek de zaterdag daarop voortgezet.

Op zaterdagochtend 7 november bespreken de gezamenlijke colleges de mogelijke scenario's voor het vervolgproces. Uit gesprekken komt naar voren dat Berenschot hierbij een uitgebreide toelichting geeft op de mogelijke scenario's, waaronder het scenario van 'het smalle pad'. In dit scenario zouden beide gemeenten op zoek gaan naar mogelijkheden om tegemoet te komen aan de zorgen die inwoners hebben geuit in het draagvlakonderzoek. Uit gesprekken blijkt dat na de presentatie door Berenschot beide colleges tijdelijk uit elkaar gaan om in eigen verband de mogelijkheden te bespreken. Na individuele bespreking door beide colleges wordt de plenaire sessie hervat. Het wordt hierbij duidelijk dat beide colleges bereid zijn om te kiezen voor de optie van 'het smalle pad': de colleges zullen richting de raden de intentie uitspreken om het traject voort te zetten. Gesprekspartners geven aan dat elke individueel aanwezige hierbij apart wordt gevraagd door de adviseur van Berenschot om steun voor dit voorstel uit te spreken.

Na de plenaire ochtendsessie met beide colleges gaan de beide colleges uit elkaar. Uit gesprekken komt naar voren dat de wethouders van Wijchen die middag en avond gelegenheid hebben om met hun achterban te overleggen over het mogelijke vervolg. Gesprekspartners geven aan dat de fractie van Kernachtig Wijchen die zaterdagavond de conclusie trekt dat er geen bestuurlijke fusie zou moeten plaatsvinden. De wethouders van Wijchen sluiten zich die avond bij die conclusie aan en nemen het besluit om de gemeenteraad te adviseren om

⁵⁷ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, oktober). Verslagen inwonersbijeenkomsten draagvlakonderzoek Druten Wijchen (zaaknummer: 48615-337843).

⁵⁸ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, september/oktober). Verslagen ondernemersbijeenkomsten draagvlakonderzoek Druten Wijchen (zaaknummer: 48615-337844).

⁵⁹ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, oktober). Verslagen bijeenkomsten maatschappelijke organisaties draagvlakonderzoek Druten Wijchen (zaaknummer: 48615-337845).

⁶⁰ Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 19 oktober). Verslag afstemmingsoverleg verkenning bestuurlijke samenvoeging.

het proces stop te zetten. Hierover wordt de gemeentesecretaris die avond geïnformeerd. De burgemeester wordt volgens gesprekspartners gebeld met de mededeling dat men niet verwacht uit de situatie te komen.

Op zondag 8 november sturen de vier wethouders van Wijchen een mail richting het college van Druten met de mededeling dat Wijchen stopt met het fusietraject. De beide burgemeesters zijn van te voren niet op de hoogte van deze mail. Uit gesprekken blijkt dat het college van Druten onaangenaam verrast is door de mededeling van de Wijchense wethouders.

Op dinsdag 10 november komen de twee colleges weer bijeen na in de ochtend afzonderlijk te hebben vergaderd. Uit gesprekken blijkt dat verschillende aanwezigen hun ongenoegen over de ontstane situatie uiten. Met name het college van Druten uit zich kritisch over het eenzijdige besluit van de wethouders van Wijchen om het traject stop te zetten. Uiteindelijk wordt door beide colleges een beslisnota opgesteld waarin de raad wordt geadviseerd om het traject stop te zetten.

Fase 3: besluit bestuurlijke fusie

10 november 2020: colleges adviseren raden niet door te gaan met de fusie

Op 10 november komt er een negatief advies van het college over de bestuurlijke fusie. De OR van werkorganisatie Druten Wijchen reageert teleurgesteld op het advies van het college en uit haar zorgen in een brief aan de gemeenteraden.⁶¹

17 november 2020: informatiebijeenkomsten over het draagvlakonderzoek

Op 17 november 2020 worden er twee informatiebijeenkomsten belegd over het draagvlakonderzoek: één bijeenkomst voor geïnteresseerden uit Druten en één bijeenkomst voor geïnteresseerden uit Wijchen⁶² De bijeenkomsten zijn bedoeld om de raad, inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties te informeren over het resultaat van het draagvlakonderzoek. Er wordt een toelichting gegeven op het draagvlakonderzoek door een adviseur van Berenschot, waarna er vragen gesteld kunnen worden.

Gevolgen draagvlakonderzoek voor de besluitvorming

Een aantal raadsleden stelt vragen aan het college over de besluitvorming over de uitkomsten van het draagvlakonderzoek, en een eventuele rol van Berenschot hierin. De adviseur licht toe dat het bureau niet in de advisering treedt, maar wel duiding geeft bij de resultaten van het onderzoek. Verder licht de adviseur toe dat het zeer gebruikelijk is dat ter voorbereiding van besluitvorming in de raad een standpunt door het college wordt ingenomen en een advies wordt uitgebracht aan de raad.

24 november 2020: commissievergadering over het draagvlakonderzoek

Op 24 november 2020 vindt een commissievergadering plaats over het draagvlakonderzoek.⁶³ Voor deze vergadering ligt er een beslisnota voor om de fusie niet door te zetten. De beslispunten van deze nota luiden als volgt:

1. Kennis te nemen van het feitenboek en de rapportage van het draagvlakonderzoek naar een mogelijke fusie tussen Wijchen en Druten;
2. Gegeven de uitkomsten van het draagvlakonderzoek op 1 december 2020 geen principebesluit te nemen over een fusie met Druten per 01-01-2023;
3. Het college en het bestuur van de WDW de opdracht te geven om de input uit het onderzoek te benutten voor de doorontwikkeling van de WDW;
4. Het college de opdracht te geven om de input uit het onderzoek mee te nemen in het beleid en de plannen van de gemeente.

⁶¹ Ondernemingsraad Werkorganisatie Druten Wijchen (2020, 23 november). Brief OR inzake bestuurlijke fusie (zaaknummer: 55147-340514).

⁶² Verslag van de informatiebijeenkomst van 17 november 2020 gehouden in Zaal Verploegen te Wijchen.

⁶³ Verslag van de Commissievergadering gehouden op 24 november 2020 om 19.30 uur in Wijchen, Maaswaal College, Veenseweg.

Verschillende fracties reageren op het verloop van het traject. In verband met openstaande vragen, wordt er gevraagd om een evaluatie.

Beantwoording college

Het college reageert bij monde van wethouder Gerrits op de gestelde vragen. Het college herkent zich niet in het idee dat de raad geen politieke ruimte heeft gekregen. Het college heeft enkel een advies gegeven en dit ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Het college schetst aanvullend het verloop van het weekend waarin de uitslag van het draagvlakonderzoek is besproken:

- / Het college heeft op vrijdag 6 november voorinformatie gekregen van Bureau Berenschot wat betreft de uitslag van het onderzoek.
- / Op 7 november zijn beide colleges bijeen geweest en is de uitslag besproken. Toen is de afspraak gemaakt dat beide colleges hun achterbannen zouden raadplegen. Dat is op diezelfde dag gebeurd.
- / Op 8 november heeft het college van Wijchen een conclusie getrokken en een signaal naar de gemeente Druten afgegeven, namelijk dat de uitslag van het draagvlakonderzoek - volgens het college van Wijchen - helder is, namelijk: er is onvoldoende draagvlak voor de fusie. Druten voelde zich voor het blok gezet en er is veel teleurstelling uitgesproken.
- / Op 10 november in de ochtend hebben de beide colleges afzonderlijk vergaderd en een besluit voorbereid. In de middag hebben beide colleges gezamenlijk vergaderd en zijn de beide collegenota's besproken en vastgesteld, met daarin het advies aan beide raden om het fusietraject niet te vervolgen.

Deze gang van zaken wijkt enigszins af van het verloop zoals dat in het onderhavige onderzoek is gereconstrueerd. Zie ook hierboven, onder de kop 6-10 november.

1 december 2020: de raden nemen een principebesluit over bestuurlijke fusie

In de raadsvergadering over de bestuurlijke fusie kijken de fracties terug en vooruit. De meningen over wat er nu moet gebeuren in Wijchen en in de regio, lopen uiteen. De gemeenteraad roept in een motie op om de uitkomsten van het draagvlakonderzoek, waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties hebben aangegeven wat zij van een gemeente verwachten, in het op te stellen strategisch kompas te verwerken.

Daarnaast neemt de gemeenteraad een amendement aan waarin opgeroepen wordt om een actieplan op te stellen voor doorontwikkeling van de WDW. De uitvoering van dit plan wordt, door, voor en met de ambtelijke organisatie opgesteld. De gemeenteraden blijven net als de laatste jaren in gemeenschappelijke politieke avonden samenwerken en overleggen over de doorontwikkeling..⁶⁴

⁶⁴ Beslisnota 50461 Feitenboek en rapportage draagvlakonderzoek naar een mogelijke fusie tussen Wijchen en Druten.

3

Analyse

3.1 / Overkoepelende analyse

Het handboek gemeentelijke herindeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geeft een handreiking voor de besluitvorming in herindelingsprocessen. Omdat ieder fusieproces anders is, biedt het handboek fuserende gemeenten enige houvast door een aantal processtappen te beschrijven. De eerste stap is een verkenning van de opvattingen in de gemeenteraden, de samenleving en randgemeenten. Hierna volgt een principebesluit waarin de gemeenteraden van beide gemeenten het college de opdracht geven een herindelingsontwerp voor te bereiden. Nadat dit herindelingsontwerp is geformuleerd wordt het ter consultatie voorgelegd aan buurgemeenten, wat uiteindelijk uitmondt in een herindelingsadvies van de provincie aan de minister van BZK.⁶⁵

Met dit handboek in de hand moet eigenlijk worden geconstateerd dat Druten en Wijchen nooit verder zijn gekomen dan de eerste verkenning. Er is nooit een principebesluit genomen tot het voorbereiden van een herindelingsproces. Ogenscheinlijk was dat echter wel het geval. Er werd een projectplan opgesteld en een projectleider aangesteld voor de bestuurlijke fusie. Verder zijn omliggende gemeenten geconsulteerd over de herindeling van Druten en Wijchen. Ook is een omvangrijke inwonersraadpleging gehouden en zijn informatieavonden belegd over de herindelingsplannen. De formele werkelijkheid is dat er nooit een besluit is genomen om een herindelingsproces te starten, maar informeel is dat proces wel gestart en later weer afgebroken.

Deze spanning tussen de formele werkelijkheid en informele praktijk komt voort uit het feit dat de besluitvorming over de herindeling zich grotendeels in alle beslotenheid heeft voltrokken. Het besluitvormingsproces wordt gekarakteriseerd door vertrouwelijke overleggen (zogenaamde 'blokhuut-besprekingen') met college- en raadsleden uit Druten, informele collegebesluiten, keukentafel-sessies en andere interne partijberaden. Bestuurlijke, politieke en maatschappelijke debatten over de bestuurlijke toekomst van de gemeente waren hierdoor onvoldoende met elkaar verbonden. Het besluitvormingsproces kende daarom een grillig verloop en was voor alle betrokkenen niet altijd even duidelijk. Dat gold zowel voor het begin van het besluitvormingsproces als voor de beëindiging hiervan. Spanningen en conflicten, die inherent zijn aan ieder herindelingsproces, waren door deze grilligheid en onduidelijkheid lastig beheersbaar. Een voorbeeld daarvan is de discussie omtrent de naamgeving van de gemeente. Waar publiekelijk werd gecommuniceerd dat dit soort details pas na besluitvorming door de raad over de fusie zouden worden besproken, werd intern al over de naamgeving van de nieuwe gemeente gesproken.

Door verschillende gesprekspartners wordt de coronacrisis als een verhinderende factor genoemd voor het traject. Het was niet goed mogelijk om met inwoners in gesprek te gaan en raadsleden zagen elkaar maar weinig. Toch hebben de corona-beperkingen geen dominante invloed gehad op het verloop en de uitkomst van het traject. Het ontbreken van een openbaar politiek debat en heldere bestuurlijke afspraken is bepalender geweest.

⁶⁵ Ministerie van BZK (2020). Handboek gemeentelijke herindeling.

Als we het besluitvormingsproces nader analyseren, kunnen een aantal conclusies worden getrokken over het herindelingsproces, het maatschappelijk-politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel in Wijchen en het samenspel met regiogemeenten en de provincie.

3.2 / Conclusies

Geen duidelijk ontwikkelperspectief na ambtelijke fusie

Zoals iedere ambtelijke fusie had ook de Werkorganisatie Druten Wijchen tot doel om ambtelijke kwetsbaarheden te verminderen, kosten te reduceren en de kwaliteit te verhogen. Over het vervolgperspectief bestond van meet af aan onduidelijkheid. Voor sommigen was deze ambtelijke fusie een eerste stap naar een bestuurlijke fusie, voor anderen een manier om een bestuurlijke fusie te kunnen voorkomen. Achter de schermen is er door de colleges van Wijchen en Druten sinds 2018 steeds intensiever gesproken over een mogelijke bestuurlijke fusie. Over de afspraken die zijn gemaakt en de verwachtingen die bestuurders uit Wijchen en Druten hierover hebben uitgesproken bestaat verschil van inzicht. Feit is wel dat er hier vóór 2020 nooit een politiek of maatschappelijk debat over is gevoerd. De verwachtingen over een eventueel vervolg van de ambtelijke fusie liepen uiteen. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd, blijkt dat het concrete voorstel tot het verkennen van de bestuurlijke fusie binnen zo'n korte termijn voor sommige raadsleden een volstrekte verrassing was. Dat is opmerkelijk, omdat meerdere betrokkenen aangeven dat er in het verleden is gesproken over samenwerkingen in de regio, het scenario van een fusie met Heumen op tafel heeft gelegen en er in ieder geval in de raadsvergadering van 31 maart 2016 door D66 over een bestuurlijke fusie is gesproken.

Maatschappelijke discussie zonder debat in de gemeenteraad

Na een lange periode van vertrouwelijke overleggen tussen de colleges van Druten en Wijchen over een bestuurlijke fusie, werd het maatschappelijk debat hierover in januari 2020 gestart door de Wijchense PvdA-fractievoorzitter met een interview in huis-aan-huisblad Wegwijs. Dit bracht een keten van reacties teweeg die leidde tot de informele start van een herindelingsproces, het aanstellen van een projectleider en projectondersteuner en de benoeming van een waarnemend burgemeester die het herindelingsproces zou kunnen leiden. Ook gaf de gemeenteraad het college opdracht om een onderzoek uit te voeren naar de voor- en nadelen van een herindeling. Toch is tussen januari en december 2020 geen enkele keer in de gemeenteraad gedebatteerd over het proces en is er ook geen formeel raadsbesluit over genomen. Dit had twee gevolgen die het besluitvormingsproces ernstig hebben gehinderd. Omdat er in de eerste plaats geen raadsbesluit is genomen, werden politieke en maatschappelijke debatten over de bestuurlijke fusie niet afgerond, waardoor ze de besluitvorming over gemeentelijke fusie konden blijven beïnvloeden. Het tweede gevolg was dat B&W hierdoor geen duidelijk politiek mandaat kreeg om stappen te zetten in het besluitvormingsproces. Dit leidde er uiteindelijk toe dat ieder onderdeel van het proces – zoals de formulering van enquêtevragen voor het opinieonderzoek – inzet werd van politieke strijd en maatschappelijk debat.

Veel informaliteit en onduidelijkheid

Omdat er geen raadsbesluiten werden genomen, had de besluitvorming over de bestuurlijke fusie een sterk informeel karakter. Het projectplan voor het besluitvormingsproces was een ambtelijke notitie die niet gebaseerd was op enig raadsbesluit. Het gevolg hiervan was dat niemand zich gebonden achtte aan de procesafspraken uit het projectplan. Ook moet worden geconstateerd dat het projectplan weinig handvatten bood om politieke en maatschappelijke discussies over de fusie in goede banen te leiden. Dat vooraf niet was nagedacht over verschillende scenario's bij verschillende uitkomsten van het opinieonderzoek, zorgde ervoor dat de duiding van de uitslag werd beheerst door politieke dynamiek, waardoor de besluitvorming hierover een nogal chaotisch verloop kende.

Processtappen uit het 'Handboek herindeling' zijn niet gevolgd

Zoals gezegd schrijft het BZK-'Handboek herindeling' voor dat het fusieproces start met een eerste verkenning die wordt gevolgd door een principebesluit van de gemeenteraad waarin het college wordt opgeroepen de voorbereidingen op een herindeling te starten. Ook gaat het handboek ervan uit dat het hele herindelingsproces ongeveer vier jaar duurt. De wens om het herindelingsproces sneller af te ronden leidde ertoe dat de verkennende fase erg uitgebreid werd uitgevoerd (met informatieavonden, een inwonerspeiling en gesprekken met regiogemeenten). Als gevolg hiervan werd het nog te nemen principebesluit ervaren als een definitief besluit, als een 'go-no-go-moment'. De gemeenteraad heeft zichzelf zo gedurende het proces lang buitenspel

gezet. Voor een deel was dat ook een doelbewuste keuze: de meeste raadsleden wilden pas hun standpunt over de fusie pas bepalen als de bevolking zich hierover had uitgesproken.

Politieke standpunten pas bepaald toen het maatschappelijke debat al op stoom was

Hoewel er ambtelijk en bestuurlijk van uit werd gegaan dat inwoners de voorgenomen fusieplanen zouden accepteren, waren raadsleden en de politieke partijen die zij vertegenwoordigen hier minder gerust op. Dit leidde ertoe dat de voorstanders van de fusie zich in het maatschappelijke debat niet uitspraken en ook weinig moeite deden om hun achterbannen te overtuigen van de voordelen van een gemeentelijke herindeling met Druten. Zij kozen er zoals gezegd voor om te wachten op de uitkomst van de inwonersraadpleging. De tegenstanders van de fusie kregen hierdoor vrij spel in het maatschappelijke debat.

Onvoldoende aandacht voor tijdige communicatie

Het maatschappelijke debat dat met het Wegwijs-interview van de PvdA-fractievoorzitter werd gestart, werd vervolgens aan het vrije spel van maatschappelijke krachten overgelaten. De meest gepassioneerde tegenstanders konden hierdoor gemakkelijk het debat overheersen en deden dat ook. Er zijn weinig pogingen ondernomen om een brede maatschappelijke discussie te organiseren waarin ook voorstanders en meer gematigde opvattingen een stem kregen. Zeker toen besloten werd om het geplande opinieonderzoek om te vormen tot een quasi-referendum, had het in de rede gelegen om debatten te organiseren waarin voor- en tegenstanders in gelijke mate aan bod zouden komen. Toch is dat niet gebeurd. Dit heeft voor een gedeelte te maken met corona-beperkingen en de grote tijdsdruk op het proces, en met het feit dat men in eerste instantie pas wilde communiceren na een raadsbesluit over het inwonersonderzoek. Maar nog meer heeft dit te maken met de veronderstelling dat de bevolking – eenmaal gewend aan de ambtelijke fusie – de bestuurlijke fusie gemakkelijk zou accepteren. Door deze veronderstelling is er ook weinig in het werk gesteld om aan de bevolking uit te leggen waarom een fusie met Druten voor de inwoners voordelig zou zijn. Onbedoeld kregen inwoners hierdoor het gevoel dat er achter hun rug om in hun nadeel werd besloten, ook omdat politieke partijen die aan deze gevoelens appeleerden in het debat geen weerwoord kregen.

Bestuurders besturen zonder gemeenteraad

Alleen burgemeesters en wethouders zijn aan zet geweest in het besluitvormingsproces, dat zich zoals gezegd overwegend binnenskamers afspeelde. Daar waar steun van de gemeenteraad nodig was, meenden zij hier informeel via de coalitiefracties over te kunnen beschikken. Van een samenspel met de gemeenteraad was niet of nauwelijks sprake. Behalve dat het college zich hierdoor niet politiek – en dus ook niet maatschappelijk – hoefde te verantwoorden, miste het college hierdoor ook kritisch tegenwerk van de gemeenteraad bij de verschillende stappen in het besluitvormingsproces. Nog belangrijker was dat het bestuurders hierdoor aan een politiek mandaat ontbrak om in het besluitvormingsproces de benodigde stappen te kunnen zetten.

De positie van Wijchen in de regio is verzwakt

Zowel in Druten als in andere gemeenten is met verbazing gekeken naar de ontknoping van het voorbereidende traject. Zeker omdat een eerdere fusiepoging met Heumen een gelijksoortig verloop kende. Het heeft de ervaren betrouwbaarheid van Wijchen als samenwerkingspartner geschaad. Het college lijkt zich hier van bewust. In de regio wordt opgemerkt dat Wijchen zich sinds het aflopen van het fusietraject bescheidener opstelt.

Een blik naar binnen

Na het eerder beëindigde fusieproces met Heumen is dit de tweede keer dat een fusieproces voortijdig wordt afgebroken. Beide keren heeft het onvermogen om de fusiepartner als gelijkwaardig te beschouwen, de gemeente parten gespeeld. Ook nu heeft de manier waarop eisen werden gesteld aan de gemeentenaam en de vestigingsplaats van het gemeentehuis veel kwaad bloed gezet in Druten, net zoals de beëindiging van het besluitvormingsproces daar veel irritaties opriep.

4

Aanbevelingen en aandachtspunten

4.1 / Aanbevelingen over intern en extern samenspel

Het besluitvormingsproces ten aanzien van de voorgenomen bestuurlijke fusie met Druten is allereerst een proces dat betrekking heeft op de samenwerkingsrelaties van de gemeente met Druten en andere regiogemeenten. Daarnaast is het ook te zien als een politiek besluitvormingsproces waarin inwoners, politieke partijen, raadsleden, wethouders, burgemeester en ambtenaren een rol spelen. De evaluatie van dit besluitvormingsproces levert zo een aantal lessen op over het interne samenspel tussen samenleving, gemeenteraad, B&W en ambtelijk apparaat en lessen over het externe samenspel met regiogemeenten. Op basis van deze lessen, die in het vorige hoofdstuk zijn besproken, kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

4.2 / Aanbevelingen intern samenspel

Laat de gemeenteraad vooraf kaders geven

De analyse (zie H3) laat zien dat het besluitvormingsproces over de voorgenomen fusie ernstig werd gehinderd door het gegeven dat de gemeenteraad zich niet had uitgesproken over de te nemen stappen in dit proces. Het college had zichzelf een dienst bewezen als het de gemeenteraad om kaders had gevraagd, omdat de raad het college hiermee een politiek mandaat zou hebben kunnen geven over de te nemen stappen in het besluitvormingsproces. Omdat dit niet is gebeurd, was ieder onderdeel van het fusieproces onderwerp van politiek en maatschappelijk debat.

- Een belangrijke aanbeveling is dan ook dat besluitvormingsprocessen aan duidelijkheid winnen als de gemeenteraad vooraf kaders aangeeft. Dat dient niet te gebeuren in besloten fractieberaden, maar in een openbaar debat, zodat het voor de samenleving goed zichtbaar is welke belangen en meningen bij de besluitvorming zijn meegewogen en op welke wijze dat is gebeurd.

Maak de samenleving deelgenoot van belangrijke ontwikkelingen: voer politieke debatten in het openbaar

Een belangrijk deel van de besluitvorming over de bestuurlijke fusie met Druten heeft zich in de beslotenheid van informele collegeontmoetingen en interne fractieberaden voltrokken. Inwoners en hun organisaties kregen hierdoor het gevoel dat achter hun rug om werd besloten. Een ander gevolg van deze beslotenheid was dat het maatschappelijk debat over de bestuurlijke toekomst van de gemeente geen duidelijke verbinding had met het politieke en bestuurlijke debat hierover.

- Op grond hiervan en aansluitend op de vorige aanbeveling, is het daarom van belang dat de maatschappelijke belangen en gezichtspunten in een openbaar politiek debat worden afgewogen tot een raadsbesluit. Het maatschappelijke debat kan zo met een politiek raadsbesluit worden afgerond. Bij onderwerpen die gevoelig liggen in de samenleving heeft de gemeenteraad namelijk niet het primaat, maar juist het *ultimaat*: het politieke debat is de bezegeling en afronding van het maatschappelijke debat.

- Een aandachtspunt is – zeker bij politiek omstreden onderwerpen – de kwaliteit van het maatschappelijk debat hierover. Als dit debat volledig wordt overgelaten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten is de kans groot dat alleen de meest uitgesproken opvattingen gehoord worden; door ervoor te zorgen dat meer genuanceerde visies ook aan bod komen kan het debat worden verrijkt waarmee het voor inwoners en hun vertegenwoordigers meer informatieve waarde heeft.

Vertegenwoordigen is een werkwoord en betekent ook kleur bekennen

Zoals gezegd hebben de meeste raadsleden in Wijchen geen duidelijk standpunt willen innemen over de bestuurlijke fusie tot dat de opvattingen van de bevolking hierover duidelijk waren. Gemeenteraadsleden hebben zichzelf hierdoor buitenspel gezet (zie boven) terwijl ze zich als volksvertegenwoordigers ook zelf hadden kunnen informeren over de gevoelens in de samenleving over dit onderwerp.

- Het verdient daarom aanbeveling dat gemeenteraadsleden zich meer en meer uitgebreid laten informeren over de opvattingen in de samenleving en dat zij op basis daarvan tot een helder standpunt komen. Dat bevordert de kerkenbaarheid van raadsleden in de samenleving, de kwaliteit van het politieke debat en de effectiviteit van de besluitvorming.

Werk aan een ontwikkelagenda voor de Wijchense lokale democratie, ook t.b.v. de profielschets voor de nieuwe burgemeester

Bovengenoemde aanbevelingen en aandachtspunten houden ook in algemene zin een opdracht in voor de ontwikkeling van de lokale democratie van Wijchen. Het gaat dan om de verbetering van het samenspel tussen samenleving, raad, B&W en ambtelijk apparaat.

- We bevelen daarom aan dat de gemeenteraad een ontwikkelagenda opstelt voor de versterking van de lokale democratie. Deze agenda bevat geen concrete vernieuwingsvoorstellen maar wel onderwerpen die in een komende raadsperiode nader aandacht verdienen.
- Gezien de eigen verantwoordelijkheid van de burgemeester voor het bevorderen van de kwaliteit van het lokaal bestuur en de lokale democratie, ligt het in de rede om deze ontwikkelagenda te gebruiken voor het opstellen van een profielschets voor de nieuwe burgemeester.
- Voor een verdere uitwerking van deze ontwikkelagenda, is het raadzaam om het samenspel tussen samenleving, raad, B&W en ambtelijk apparaat aan een diepgaand en systematisch onderzoek te onderwerpen.

4.3 / Aanbevelingen extern samenspel

Ontwikkel een strategische visie op de positie van Wijchen in de regio

Wijchen werkt aan een ‘Strategisch kompas’ dat – mede op basis van de uitkomsten van het bevolkingsonderzoek – een visie geeft op de bestuurlijke toekomst van de gemeente. De focus ligt hierbij op de wijze waarop Wijchen zijn gemeentelijke taken en opgaven het beste – alleen of samen met anderen – kan uitvoeren. Dit terwijl de samenwerkingsrelaties met regiogemeenten wat averij hebben opgelopen.

- Gelet op de gevolgen van de voortijdig beëindigde fusiepoging met Druten voor de relaties in de regio, is het raadzaam dat Wijchen start met het ontwikkelen van een strategische visie op de positie van Wijchen in de regio. Wat heeft Wijchen de regio te bieden op het gebied van huisvesting, economie, onderwijs, zorg, recreatie en toerisme? En wat heeft Wijchen nodig? Dit geeft niet alleen intern, maar ook extern duidelijkheid.
- Aandachtspunt hierbij is dat deze visie inhoudelijk gedreven is. Als de machtspositie van de gemeente in de regio teveel centraal staat, verliest de visie zijn geloofwaardigheid.

Ga hierover het gesprek aan met regiogemeenten, zelfbewust én bescheiden

Deze strategische visie kan een goede basis zijn voor een gesprek met regiogemeenten. Zoals gezegd hebben de relaties hiermee extra onderhoud nodig.

- Hoewel collegeleden hun regionale collega’s bijna wekelijks ontmoeten aan verschillende regionale overlegtafels, is het van belang dat – ook buiten deze bestuurlijke overleggen om – gesprekken worden

gevoerd met colleges of collegeleden. Voor een 'operatie-herstel vertrouwen' is het nodig dat duidelijk zichtbaar wordt geïnvesteerd in het verbeteren van onderlinge contacten.

- Het gaat natuurlijk ook over de inhoud: dat wat Wijchen de regio te bieden heeft en van de regio nodig heeft, levert hiervoor voldoende bouwstenen. Met dit verhaal kan Wijchen zelfbewust naar buiten treden, al past ook enige bescheidenheid. Hardnekkige beelden over een arrogante opstelling van Wijchen in de regio, kunnen zo worden afgezwakt.



Bijlage bronnen

Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie	Datum
De heer B. Derksen	Raadslid	Gemeente Wijchen	6 april 2021
De heer K. van Galen	Raadslid	Gemeente Wijchen	6 april 2021
De heer L. Herms	Raadslid	Gemeente Wijchen	6 april 2021
De heer W. Krale	Raadslid	Gemeente Wijchen	6 april 2021
De heer J. de Kiewit	Raadslid	Gemeente Wijchen	7 april 2021
De heer P. Gatzen	Raadslid	Gemeente Wijchen	7 april 2021
De heer T. van Bronkhorst	Raadslid	Gemeente Wijchen	8 april 2021
Mevrouw M. van Beek	Burgemeester	Gemeente Wijchen	12 april 2021
Mevrouw E. Mollema	Projectleider	Werkorganisatie Druten Wijchen	13 april 2021
De heer R. Boer	Gemeentesecretaris	Gemeente Wijchen	14 april 2021
De heer G. Gerrits	Wethouder	Gemeente Wijchen	14 april 2021
De heer P. Loermans	Wethouder	Gemeente Wijchen	14 april 2021
De heer T. Burgers	Wethouder	Gemeente Wijchen	16 april 2021
Mevrouw D. Bergman	Burgemeester	Gemeente Beuningen	19 april 2021
De heer H. Driessen	Wethouder	Gemeente Beuningen	19 april 2021
Mevrouw C. van Rhee	Burgemeester	Gemeente Druten	20 april 2021
De heer S. van Elk	Oud-wethouder	Gemeente Druten	20 april 2021
De heer J. Markink	Gedeputeerde	Provincie Gelderland	21 april 2021
De heer A. van den Brink	Medewerker sterk bestuur	Provincie Gelderland	21 april 2021

Mevrouw L. Berendsen	Griffier	Gemeente Wijchen	21 april 2021
De heer A. van Eldijk	Journalist	Weekblad Wegwijs	21 april 2021
De heer N. Derks	Wethouder	Gemeente Wijchen	22 april 2021
De heer H. van der Werff	Adviseur	Berenschot	23 april 2021
Mevrouw J. Vink	Adviseur	Berenschot	23 april 2021
De heer W. van Engeland	Onderzoeker	I&O Research	23 april 2021
De heer H. Verheijen	Oud-burgemeester	Gemeente Wijchen	28 april 2021

Bronnen

Voor de geraadpleegde bronnen verwijzen wij naar de voetnoten in de rapportage.