



Gemeente Brummen

# Eindrapport Bestuurlijke Toekomst

06-03-2025

**Movementem**  
MEER BEGRIP | BETERE KEUZES

## Leeswijzer

Dit eindrapport is het resultaat van een verkennend onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen. Deze verkenning biedt een basis voor de gemeente Brummen om verder na te denken, praten en samen richting te bepalen. Het onderzoek richt zich op vijf mogelijke toekomstscenario's.

In hoofdstuk 1 leest u de bestuursopdracht, de aanleiding daarvoor en de kaders die de raad voor dit onderzoek heeft geformuleerd. De onderzoeksopzet en de onderzoeksmethoden zijn beschreven in hoofdstuk 2. Alle zeven deelonderzoeken zijn hierin toegelicht.

Op basis van de uitkomsten van deze deelonderzoeken volgt in hoofdstuk 3 een samenvattend beeld van de opgaven en uitdagingen voor de gemeente Brummen. De onderwerpen die volgens diverse doelgroepen belangrijk zijn voor de toekomst van de gemeente Brummen worden genoemd. De input hiervoor komt van inwoners, ondernemers, medewerkers, collegeleden, raadsleden, andere overheden, andere gemeenten, mogelijke samenwerkingspartners, deskundigen en adviseurs. Voor meer detailinformatie over de resultaten van de deelonderzoeken kunt u het bijlagenboek van dit rapport raadplegen, daarin zijn alle onderzoeksresultaten opgenomen.

De onderzoeken leiden tot een aantal beoordelingsaspecten. Dit zijn aspecten die als essentieel worden gezien voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen. Een overzicht en beschrijving hiervan vindt u in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 volgt de beoordeling van de vijf toekomstscenario's. Per scenario leest u een toelichting op en een algemene beoordeling van het scenario. Gevolgd door de beelden en ervaringen van andere overheden en potentiële samenwerkingspartners. En tenslotte een beschrijving van de kansen, bedreigingen en aandachtspunten van de toekomstscenario's per beoordelingsaspect.

### **Auteurs:**

Robin Koster, strategisch adviseur en directeur, Moventem  
Rik Swieringa, strateeg en senior adviseur, Moventem  
Nienke Berghuis, onderzoeker, Moventem

### **Gemeentelijke projectgroep:**

André van Nijkerken, projectleider, gemeente Brummen  
Alwin van Engelenburg, strategisch bestuursadviseur, gemeente Brummen  
Gert-Jan van Dijk, communicatieadviseur, gemeente Brummen

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>04</b>	<b>Bijlage 1. Opbrengsten van de deelonderzoeken</b> .....	<b>40</b>
1.1 Aanleiding.....	<b>04</b>	1.1 Huidig Brummen.....	<b>40</b>
1.2 Bestuursopdracht.....	<b>04</b>	1.2 Oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen.....	<b>42</b>
1.2.1 Nadere duiding toekomstscenario's.....	<b>05</b>	1.3 De staat van en het oordeel over de eigen organisatie.....	<b>44</b>
1.2.2 Aanvullende kaders voor de opdracht.....	<b>05</b>	1.4 Trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden.....	<b>49</b>
<b>2. Onderzoeksopzet en -methoden</b> .....	<b>07</b>	1.5 Rondje ervaringen elders.....	<b>54</b>
2.1 Onderzoeksopzet.....	<b>07</b>	1.6 Verwachtingen van gemeenteraad en college.....	<b>58</b>
2.2 De deelonderzoeken en onderzoeksmethoden.....	<b>09</b>		
<b>3 Opgaven en uitdagingen</b> .....	<b>11</b>		
<b>4 Beoordelingsaspecten</b> .....	<b>13</b>		
<b>5 Beoordeling scenario's</b> .....	<b>15</b>		
5.1 Scenario 1: Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners.....	<b>17</b>		
5.2 Scenario 2: Combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente.....	<b>22</b>		
5.3 Scenario 3: Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten.....	<b>26</b>		
5.4 Scenario 4: Vormen van een nieuwe gemeente door herindeling.....	<b>30</b>		
5.5 Scenario 5: Zelfstandig blijven.....	<b>36</b>		

# 1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen beschreven. Ook wordt de bestuursopdracht met de bijbehorende onderzoeksvraag toegelicht.

## 1.1 Aanleiding

In 2021 is een bestuurskrachtonderzoek<sup>1</sup> gedaan bij de gemeente Brummen. Conclusie van dat onderzoek was dat de bestuurskracht<sup>2</sup> van de gemeente Brummen moet worden versterkt. Met vijf ontwikkelsporen<sup>3</sup> heeft de gemeente Brummen dat opgepakt.

In december 2023 is de gemeenteraad bijgepraat over stappen die zijn gezet in het versterken van de bestuurskracht én over de eerste stappen in een traject voor het opstellen van een toekomstvisie (spoor 1). Ondanks de vorderingen die zijn gemaakt, zijn er ook zorgen bij de gemeenteraad.

Op basis van de inbreng van de raad is het college tot de conclusie gekomen dat bij het opstellen van de 'Toekomstvisie Brummen 2035' een tussenstap nodig is. Die tussenstap heeft geleid tot een bestuursopdracht (besluit D427517).

## 1.2 Bestuursopdracht

De gemeenteraad heeft het college van burgemeester en wethouders gevraagd om een "onderzoeksrapport bestuurlijke toekomst gemeente Brummen" op te stellen met daarin het antwoord op de vraag:

Met welk toekomstscenario wordt het beste richting gegeven aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op langere termijn, waardoor minimaal het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor onze inwoners langdurig wordt gewaarborgd?

De gemeenteraad heeft opdracht gegeven aan het college om in het onderzoeksrapport de volgende scenario's te onderzoeken (de volgorde en nummering zijn willekeurig):

1. Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners.
2. Combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente.
3. Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten.
4. Vormen van een nieuwe gemeente door herindeling:
  - a. met één gemeente;
  - b. met meerdere gemeenten;
  - c. de gemeente Brummen op te delen over meerdere gemeenten.
5. Zelfstandig blijven.

<sup>1</sup>Berenschot, Een foto van de bestuurskracht van Brummen, 2021

<sup>2</sup>Onder bestuurskracht wordt verstaan: de kracht van het gemeentebestuur in brede zin, dus de politiek-bestuurlijke top en de gemeentelijke organisatie, om te voldoen aan de doelen die aan de gemeente worden gesteld (bron: Berenschot-rapport over de bestuurskracht van Brummen, 2021).

<sup>3</sup>De 5 ontwikkelsporen waren/zijn (bron: Berenschot-rapport over de ontwikkelstappen voor Brummen, 2021): (1) politiek-bestuurlijk: gefocust gemeentebestuur met een stabiele, open bestuurscultuur (2) het afmaken van de organisatieontwikkeling in Brummen (3) transitie naar organisatorische zelfstandigheid om de opgaven van de papierindustrie aan te gaan (4) Brummen draagt bij aan de regio, én ontleent (publieke) waarde aan de regio (5) draagvlak: verbetering van partnerschap met kernen en maatschappelijke partners.

### 1.2.1 Nadere duiding toekomstscenario's

Belangrijk is om te beseffen dat de gemeente Brummen in vier van de vijf scenario's bestuurlijk zelfstandig blijft. Alleen in scenario 4 bestuurlijke herindeling, verliest Brummen haar bestuurlijke zelfstandigheid en daarmee haar autonomie.

#### Scenario 1:

Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners betekent bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig blijven, maar samenwerken en samen keuzes maken met een of meer (buur)gemeenten, dan wel in regio(naal)-verband.

#### Scenario 2:

De combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente betekent dat Brummen bestuurlijk zelfstandig blijft, maar ambtelijk een kleine(re) regie-organisatie houdt en uitvoerende zaken/taken door een andere gemeente laat uitvoeren.

#### Scenario 3:

Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten betekent dat Brummen bestuurlijk zelfstandig blijft, maar dat de meeste ambtenaren in een nieuwe organisatie gaan samenwerken met ambtenaren van één of meer andere gemeenten. De gemeente Brummen behoudt in dit scenario slechts een kleine ambtelijke organisatie voor de ondersteuning van het bestuur.

#### Scenario 4:

Het vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met één gemeente, met meerdere gemeenten dan wel de gemeente Brummen opdelen over meerdere gemeenten, betekent dat de bestuurlijke zelfstandigheid van Brummen wordt opgeheven en dat Brummen zowel ambtelijk als bestuurlijk opgaat in een nieuwe situatie.

#### Scenario 5:

Met het scenario zelfstandig blijven wordt bedoeld dat de gemeente Brummen op de huidige voet alles zelf blijft doen, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Wel blijft de gemeente ook in dit scenario investeren in de eigen organisatie.

### 1.2.2 Aanvullende kaders voor de opdracht

In aanvulling op de bestuursopdracht zijn voor het onderzoek kaders geformuleerd. Hierover is gesproken met de klankbordgroep van het presidium, met de voltallige raad en opnieuw met de klankbordgroep. De aanvullende kaders voor dit onderzoek waren de volgende:

1. Het gaat om een verkennend onderzoek naar de best passende bestuurlijke toekomst voor Brummen, waarbij we zoveel mogelijk gebruik maken van reeds beschikbare gegevens en informatie. Ook maken we gebruik van ervaringen van andere gemeenten in het werken met bepaalde scenario's.
2. Communicatie en participatie zijn in dit onderzoek belangrijk. Het is van belang dat iedereen deel kan nemen aan het onderzoek. Gelet op het belang van een representatief beeld moet hierbij speciaal aandacht worden gegeven aan het stimuleren van deelname door inwoners uit Eerbeek en de kleine kernen, maar zeker ook van jongeren. Daarnaast moet extra ingezet worden om de 'stille meerderheid' te bereiken. Ook moet er speciale aandacht zijn voor mensen die niet of minder digitaal vaardig zijn.
3. Het onderzoek is niet alleen gericht op het langdurig waarborgen van "minimaal het huidige dienstverlenings- en voorzieningenniveau". Het gaat ook over de opgaven en uitdagingen die de gemeente Brummen de komende jaren heeft en wat deze vragen van de gemeentelijke organisatie. De identiteit en de sociaaleconomische situatie van de gemeente Brummen én de staat van de eigen organisatie zijn daarin medebepalend.
4. Pas als de opgaven en uitdagingen voor de gemeente Brummen duidelijk zijn, worden de leidraad voor de gesprekken met potentiële samenwerkingspartners en de aspecten voor de beoordeling en vergelijking van scenario's bepaald. In het onderzoekstraject wordt een moment ingebouwd waarop de raad (dan wel de klankbordgroep) zich over beide kan uitspreken.
5. De raad vindt dat voldoende tijd moet worden genomen voor een goede onderzoeksopzet. Het onderzoeksrapport wordt uiterlijk in maart 2025 opgeleverd en toegelicht in een presentatie aan de raad. Besluitvorming over het vervolg vindt plaats in de maand(en) daarna.

6. Bij de beoordeling en vergelijking van de diverse scenario's worden geen wegingscoëfficiënten<sup>4</sup> gebruikt. De uiteindelijke beoordeling en weging is aan de raad zelf. Het besluit dat de raad straks neemt op basis van het onderzoeksrapport, is een politieke afweging. Wel vraagt de raad, als oplegger bij het eindrapport, een advies van het college over het scenario dat volgens het college de voorkeur heeft voor Brummen, dan wel als eerste in aanmerking komt om verder te verkennen.
7. De klankbordgroep heeft expliciet bevestigd dat in het onderzoek uitsluitend de scenario's worden onderzocht die in de bestuursopdracht zijn genoemd. Dus geen andere scenario's.
8. De consequenties van de scenario's voor de deelname aan de Gemeenschappelijke Regelingen (zoals de Veiligheidsregio) maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek. Deze en andere mogelijke consequenties kunnen natuurlijk wel een rol spelen in een toekomstig vervolg op dit onderzoek. Dit onderzoek beperkt zich echter tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag en benoemt voor elk scenario de kansen, bedreigingen en aandachtspunten, gerelateerd aan de opgaven en uitdagingen die de gemeente Brummen de komende jaren heeft.

### **Aanvullend**

Specifiek onderzoek naar de financiële consequenties van elk scenario en de financiële positie van de potentiële samenwerkingspartners maakt geen deel uit van dit onderzoek. Redenen hiervoor zijn (1) dat het om een eerste verkenning gaat en (2) dat de financiële situatie van een gemeente bovendien van veel verschillende factoren afhankelijk is. De consequenties van de toekomstscenario's voor al die factoren en de financiële gevolgen hiervan, laten zich niet met voldoende zekerheid berekenen om er conclusies aan te verbinden. In plaats daarvan is ervoor gekozen om algemene inzichten in de financiële consequenties van bepaalde scenario's uit een bureaustudie te halen en daarnaast in het 'rondje ervaringen elders' te informeren naar (eventuele) financiële consequenties van keuzes voor een bepaald scenario. De (eventuele) financiële consequenties zijn samengevat en te vinden in het bijlagenboek.

---

<sup>4</sup>Een wegingscoëfficiënt is een getal dat de relatieve belangrijkheid van elke afzonderlijke waarde aangeeft in een reeks. In dit onderzoek gaat het hierbij om het belang dat aan een bepaald beoordelingscriterium wordt toegekend ten opzichte van het belang van andere beoordelingscriteria.

## 2. Onderzoeksopzet en -methoden

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksopzet en de onderzoeksmethoden beschreven. Het gaat hierbij om de verschillende fasen van het onderzoek met bijbehorende deelonderzoeken. Onderzoeksmethoden die zijn benut zijn: bureaustudies, vragenlijsten en (groeps)gesprekken. Een deel van de onderzoeken is gedaan door Moventem en een deel is uitgevoerd door de gemeente Brummen.

### 2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen bestond uit drie fasen met een aantal deelonderzoeken.

#### Fase 1

In deze fase zijn de opgaven en uitdagingen die de gemeente Brummen de komende jaren heeft, in kaart gebracht. Dit is gedaan door het uitvoeren van zes deelonderzoeken. Deze staan hieronder vermeld (met tussen haakjes of Moventem en/of de gemeentelijke projectgroep hiervoor verantwoordelijk is/zijn geweest):

- 1) Huidig Brummen (identiteit en sociaaleconomisch profiel van de gemeente) (*Moventem*)
- 2) Oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen (inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties van de gemeente) (*Moventem*)
- 3) De staat van en het oordeel over de eigen organisatie (*Moventem*)
- 4) Trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden (*Moventem en Brummen*)
- 5) Rondje ervaringen elders (*Brummen*)
- 6) Verwachtingen van gemeenteraad en college (*Moventem en Brummen*)

In de afbeelding hiernaast is weergegeven hoe de deelonderzoeken samen in beeld brengen welke opgaven en uitdagingen Brummen de komende jaren heeft.



Op basis van deze deelonderzoeken is een samenvatting gemaakt van de opgaven en uitdagingen die Brummen de komende jaren heeft (zie hoofdstuk 3 van dit eindrapport) en zijn de aspecten bepaald die relevant zijn voor de beoordeling van de verschillende scenario's (zie hoofdstuk 4 van dit eindrapport).

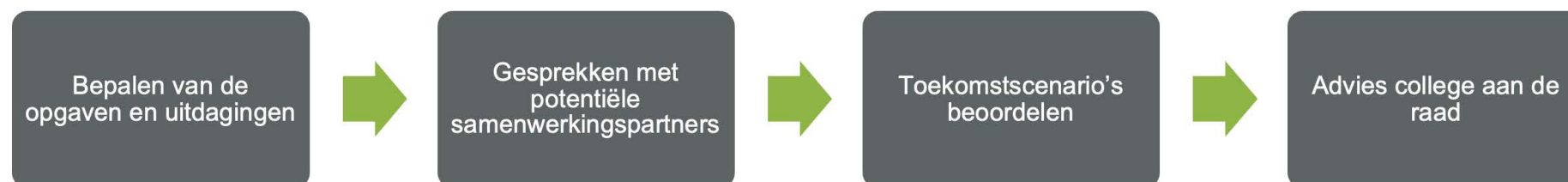
**Fase 2**

In fase 2 is deelonderzoek 7 uitgevoerd. Dit waren de gesprekken met potentiële samenwerkingspartners; Apeldoorn, Bronckhorst, Rheden, Voorst, Zutphen en de Regio Stedendriehoek. De gespreksleidraad daarvoor is gebaseerd op de inzichten uit deelonderzoeken 1 tot en met 6. De grote lijn van de gesprekken was hetzelfde, maar per gesprek is wel gekeken naar de specifieke situatie van de potentiële samenwerkingspartner. Dit om het gesprek zo verdiepend mogelijk te laten zijn.

**Fase 3**

In fase 3 zijn, op basis van deelonderzoeken 1 tot en met 7, de vijf te onderzoeken scenario's voor de bestuurlijke toekomst van Brummen naast elkaar gelegd en zijn per scenario de kansen, bedreigingen en aandachtspunten opgesomd. Deze laatste fase is afgerond met dit eindrapport. Onderbouwd met verzamelde data is beschreven of en hoe de verschillende scenario's kunnen bijdragen aan het behouden en versterken van de dienstverlening en het voorzieningenniveau én aan de (toekomstige) opgaven en uitdagingen van de gemeente.

Het eindrapport van dit verkennende onderzoek bevat geen advies. Op basis van dit eindrapport is door het college van de gemeente Brummen een advies geformuleerd, zoals de raad heeft gevraagd. Dit advies is als oplegger bij het eindrapport gevoegd en eind maart 2025 aan de raad ter besluitvorming voorgelegd.





## 2.2 De deelonderzoeken en onderzoeksmethoden

### Deelonderzoek 1: Huidig Brummen

De identiteit van de gemeente Brummen is in kaart gebracht via een bureaustudie. Er zijn verschillende visies, beleidsstukken en rapportages van en over de gemeente Brummen bestudeerd. Ook is er afstemming geweest met beleidsmedewerkers van Brummen.

Het was van belang om te bepalen welke waarden voor de Brummense samenleving belangrijk zijn, zodat duidelijk is waar de toekomstscenario's een bijdrage aan moeten leveren.

In een sociaaleconomisch profiel zijn de stand en ontwikkeling van de demografie, economie, arbeidsmarkt en inwonersoriëntatie beschreven. Verschillende openbare data zijn hiervoor geraadpleegd. Dit is gedaan om de huidige situatie, voorkeuren en toekomstige uitdagingen van de gemeente Brummen in beeld te krijgen en mee te kunnen nemen in de beoordeling van de toekomstscenario's.

### Deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen

Het huidige dienstverlenings- en voorzieningenniveau van de gemeente Brummen is onderzocht met onder andere een bureaustudie. Er is gekeken naar eerder onderzoek via inwonerspanel Brummen Spreekt en naar de gegevens van de Burgerpeiling Waar Staat Je Gemeente. Aanvullend is een vragenlijst onder inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties uitgezet. Hiermee is in beeld gebracht wat zij belangrijk vinden in de dienstverlening en voorzieningen en wat hun voorkeuren en prioriteiten voor de toekomst zijn. Deze vragenlijst is breed verspreid via 7.000 uitnodigingsbrieven, inwonerspanel Brummen Spreekt en verdere communicatiekanalen van de gemeente Brummen. Het oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen is onderzocht om te bepalen waaraan deze moeten voldoen, zodat dit besproken kon worden met potentiële samenwerkingspartners en duidelijk is waar de toekomstscenario's een bijdrage aan moeten leveren.

### Deelonderzoek 3: De staat van- en het oordeel over de eigen organisatie

De huidige staat van de ambtelijke organisatie van Brummen is in kaart gebracht met een bureaustudie. Ook is het oordeel van de medewerkers over de eigen organisatie onderzocht. Hierbij lag de focus op hoe de organisatie haar eigen functioneren beoordeelt en hoe medewerkers de gemeente als werkgever ervaren. Daarnaast is opgehaald welke kansen, bedreigingen en aandachtspunten medewerkers zien bij de mogelijke toekomstscenario's. Hiervoor is een vragenlijst uitgezet en zijn groepsgesprekken gevoerd.

De staat van- en het oordeel over de eigen organisatie zijn onderzocht om een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van wat de gemeente Brummen kenmerkt, wat zij te bieden heeft aan potentiële samenwerkingspartners en op welke onderdelen zij versterking kan gebruiken. Het beeld van de medewerkers over de mogelijke toekomstscenario's is meegenomen in de bespreking en beoordeling van deze scenario's.

### Deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden

Via een bureaustudie zijn de trends en ontwikkelingen in kaart gebracht die van invloed zijn op de opgaven en uitdagingen die de gemeente Brummen de komende jaren heeft. Dit is gedaan om in beeld te brengen wat er de komende jaren gevraagd wordt van de gemeentelijke organisatie, zodat dit besproken kon worden met potentiële samenwerkingspartners en duidelijk is waar de toekomstscenario's een bijdrage aan moeten leveren. Daarnaast zijn door de gemeente Brummen gesprekken gevoerd met andere overheden, te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Provincie Gelderland en de Regio Stedendriehoek. In deze gesprekken stond centraal hoe die partijen aankijken tegen de opgaven en uitdagingen voor gemeenten in de komende jaren en wat deze vragen van de gemeentelijke organisaties. Er is ook gevraagd hoe zij aankijken tegen de toekomstscenario's die de gemeente Brummen onderzoekt en welke ervaringen en tips zij daarvoor hebben.

**Deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders**

Om kennis en ervaringen op te halen over de toekomstscenario's heeft de gemeente Brummen bezoeken gebracht aan gemeenten elders in het land waar deze scenario's in praktijk zijn gebracht. Bij de keuze voor de gemeenten waarmee gesprekken zijn gevoerd, is onder andere gekeken naar geografische locatie (spreiding over het land), verschillende schaalgroottes en periode van samenwerking. Er zijn gesprekken gevoerd met:

- Meerinzicht (over scenario 1: strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners)
- Amstelveen-Aalsmeer (over scenario 2: combinatie van een regio-organisatie met een centrumgemeente; gesproken met Amstelveen)
- Druten-Wijchen (over scenario 3: ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten; gesproken met Wijchen)
- Noordwijk (over scenario 4a: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met één gemeente)
- Haarlemmermeer (over scenario 4b: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met meerdere gemeenten)
- Vught (over scenario 4c: vormen van een nieuwe gemeente door de gemeente op te delen over meerdere gemeenten)

Voor scenario 5 (zelfstandig blijven) is geen bezoek gebracht aan een andere gemeente, omdat dit de huidige situatie van de gemeente Brummen is.

Het rondje ervaringen elders is gedaan om te leren van betreffende partij(en) waar één van de toekomstscenario's is ingezet. Ook is dit gedaan om een beeld te krijgen van wat de nieuwe situatie heeft bijgedragen aan de toekomstbestendigheid van de gemeente, vergeleken met de oude situatie. In elk gesprek zijn telkens vijf thema's aangekaart: organisatie en bestuur, identiteit, dienstverlening, voorzieningen en financiën.

**Deelonderzoek 6: Verwachtingen van gemeenteraad en college**

In deelonderzoek 6 zijn gesprekken gevoerd met zowel het college als met de gemeenteraad. Hierin konden zij opvattingen en verwachtingen over de toekomstige opgaven en uitdagingen van de gemeente Brummen inbrengen. Daarnaast konden zij aangeven welke kansen, bedreigingen en aandachtspunten zij de komende jaren zien.

In 2024 heeft een eerste gesprek met het college plaatsgevonden. Op dat moment was het college echter niet voltallig. Begin 2025 heeft daarom een tweede gesprek plaatsgevonden waarin het college het eerste gesprek heeft aangevuld.

Voor de raad is het iets anders gegaan. In eerste instantie werd in overleg tussen de raad en de bestuurlijk opdrachtnemer besloten om af te zien van een gesprek met de raad, maar na het opleveren van het tussenrapport begin december 2024 is toch besloten een sessie met de raad te doen. Deze heeft plaatsgevonden op 9 januari 2025.

**Deelonderzoek 7: Gesprekken met potentiële samenwerkingspartners (fase 2)**

In februari 2025 zijn verkennende gesprekken gevoerd met potentiële samenwerkingspartners, te weten: gemeente Apeldoorn, gemeente Bronckhorst, gemeente Rheden, gemeente Voorst, gemeente Zutphen en de Regio Stedendriehoek. De opbrengst van deze gesprekken zijn in fase 3 van het onderzoek meegenomen in de beoordeling van de diverse toekomstscenario's.

## 3. Opgaven en uitdagingen

In dit hoofdstuk geven we een samenvattend beeld van hoe de gemeente Brummen er nu voorstaat en welke opgaven er op Brummen afkomen. Dit beeld is gebaseerd op de onderzoeksresultaten van de deelonderzoeken uit fase 1. Een samenvatting hiervan staat in bijlage 1 van dit eindrapport. In het bijlagenboek van dit eindrapport worden per deelonderzoek de volledige onderzoeksresultaten weergegeven.

### Dienstverlening en voorzieningen

De algemene dienstverlening van de gemeente wordt met een voldoende gewaardeerd. Na een periode van daling is het rapportcijfer de laatste jaren stabiel. De gemeente verstrekt de juiste informatie. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vinden het vooral belangrijk in de dienstverlening dat ze antwoord krijgen op hun vraag, dat ze goed geholpen worden en dat er op tijd wordt gereageerd. Wel is er behoefte aan betere digitale diensten. Ook betere bereikbaarheid, zowel online als fysiek, is als verbeterpunt genoemd. De nabijheid, bereikbaarheid en de kwaliteit van voorzieningen zoals winkels, zwembaden en bibliotheken zijn belangrijk. Over het algemeen zijn de inwoners redelijk tevreden over de sport- en gezondheidsvoorzieningen. De tevredenheid over welzijns- en speelvoorzieningen is echter sterk gedaald. Inwoners en maatschappelijke organisaties geven aan dat veranderingen in de toekomst voor hen het grootst zijn als zij voor sommige dienstverlening naar een buurgemeente moeten. Ongeveer een derde noemt dat de veranderingen het grootst zijn als er voorzieningen (zouden) verdwijnen.

### Kenmerken/identiteit

De gemeente Brummen wordt beschreven als een kleine, landelijke en groene gemeente waar het prettig wonen is. Inwoners vinden het belangrijk dat hun woonomgeving in de toekomst veilig en groen blijft. Er is veel sociale samenhang en er is een sterke gemeenschapszin. De gemeente kenmerkt zich als een woongemeente, veel inwoners werken buiten de gemeente. Een kleinere groep komt naar de gemeente Brummen om te werken. De sector industrie is het grootst, waaronder de papierindustrie. Inwoners doen veel van hun boodschappen in de eigen gemeente en daarnaast vooral in de nabijgelegen steden Zutphen en Apeldoorn.

Nabijheid is cruciaal; inwoners kopen en recreëren lokaal. De meeste inwoners staan positief tegenover samenwerking met omliggende gemeenten, zolang de eigen identiteit van de gemeente Brummen maar behouden blijft. Ook in andere deelonderzoeken wordt het behouden van de eigen identiteit genoemd als een belangrijk aspect.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

Het aantal inwoners van de gemeente Brummen blijft redelijk stabiel. Wel heeft Brummen te maken met een verandering in de bevolkingssamenstelling omdat er steeds meer ouderen en steeds minder jongeren wonen (dubbele vergrijzing). De vitaliteit van de kernen kan hierdoor onder druk komen te staan. De gemeente Brummen wil een goede balans tussen kleinschaligheid en economische groei. Er moet ruimte zijn voor (kleinschalige) economische groei, maar dit mag niet ten koste gaan van het landschap en de leefbaarheid. Brummen en alle andere gemeenten hebben te maken met steeds meer en complexere taken. Dit gaat gepaard met minder middelen (zowel capaciteit als geld). Denk aan opgaven zoals dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw en datagestuurde werken. Daarnaast verwacht de lokale samenleving ook steeds meer van een gemeente. De dienstverlening en de bedrijfsvoering van de gemeente worden steeds verder gedigitaliseerd. De noodzaak van het gebruik van data voor de aanpak van de taken en vraagstukken van de gemeente neemt verder toe. Al deze ontwikkelingen vragen om passende vaardigheden en capaciteiten in de organisatie.

### Organisatie en bestuur

De gemeente wil de relatie met de samenleving versterken door onder andere participatie. Ook inwoners vinden dit belangrijk en nemen graag deel via vragenlijsten en inwonerbijeenkomsten. Inwoners vinden het belangrijk dat hun dorp onderdeel is van de gemeente Brummen. De nabijheid van het bestuur (raadsleden) vinden ze minder belangrijk.

De lijnen in de organisatie en met de samenleving zijn kort. Dat maakt het werken fijn. Ook ervaren werknemers de autonomie in hun werk als prettig.

Maar ze zien dat de organisatie kwetsbaar is door de vele “éénpitters”. Een meerderheid van de functies wordt ingevuld door één persoon. Het gaat in de meeste gevallen over functies waarvoor specifieke kennis, opleiding en ervaring nodig zijn. Er komen relatief veel nieuwe mensen bij de gemeente werken, maar omdat er ook relatief veel mensen uitstromen, lijkt er te weinig duurzame personeelsbinding. De éénpitters en de uitstroom van personeel brengt kwetsbaarheden met zich mee op het gebied van continuïteit, kennisborging en werkdruk. Tot slot ervaren medewerkers afstand tot het management. Er is verbetering mogelijk door duidelijkere richting, keuzes en prioritering in taken.

Samenwerking met andere gemeenten of organisaties wordt al veel gedaan door de gemeente Brummen. Het complexer worden van taken vraagt van de gemeente (nog) meer samenwerking met andere overheden, partners op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau. Daarbij moet wel duidelijk zijn wat het doel is van de specifieke samenwerking. Waar draagt het aan bij en welke problemen lost het op? Zo blijkt dat gemeenten van verschillende omvang en samenwerkingsvormen allemaal te maken hebben met financiële uitdagingen en dat opschaling niet per definitie tot lagere uitgaven leidt. Ook is lokaal maatwerk bieden belangrijk. Een gemeente moet dichtbij de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kunnen staan. Bij de samenwerking moet er ruimte blijven om per gemeente of dorp de eigen gewoontes in ere te houden.

### **Concluderend**

Op basis van de deelonderzoeken kan worden geconcludeerd dat de inwoners van Brummen, ook vergeleken met andere gemeenten, over het algemeen tevreden zijn met het dienstverlenings- en voorzieningenniveau. De maatschappelijke opgaven die op Brummen afkomen zijn vergelijkbaar met waar andere gemeenten mee te maken krijgen, al vormt de dubbele vergrijzing hier bovenop een extra uitdaging.

De gemeente Brummen staat de komende jaren echter voor een groeiende uitdaging: de kloof tussen ambities en beschikbare middelen wordt namelijk steeds groter. De combinatie van financiële onzekerheid, een kleine en kwetsbare organisatie en steeds meer complexe opgaven maakt

het de komende jaren een uitdaging om de ambities van de gemeente te blijven realiseren. De organisatie van Brummen is daarbij kwetsbaar door de vele éénpitters en de uitstroom van personeel. Er is zorg wat betreft continuïteit, kennisborging en werkdruk. Dat maakt dat voor de toekomst van de gemeente Brummen, zeker vergeleken met andere gemeenten, met name de bestuurlijke en organisatorische vraagstukken om aandacht vragen.

## 4. Beoordelingsaspecten

Voor de beoordeling van de scenario's zijn, op basis van de deelonderzoeken, 17 beoordelingsaspecten geformuleerd. Deze aspecten zijn op basis van alle data als essentieel bestempeld voor het kijken naar de verschillende toekomstscenario's. De geselecteerde beoordelingsaspecten worden toegelicht in de onderstaande tabel.

Dienstverlening en voorzieningen	
<b>Snelheid, juistheid en bereikbaarheid</b>	De algemene dienstverlening wordt door de inwoners voldoende gewaardeerd. Verbeterpunten zijn: digitale dienstverlening en bereikbaarheid zowel online als fysiek. Inwoners geven aan dat ze bij voorkeur niet ver(der) willen reizen voor gemeentelijke producten en/of diensten. Dienstverlening dichtbij is belangrijk voor hen.
<b>Voorzieningen passend en bereikbaar</b>	Inwoners vinden het belangrijk dat voorzieningen dichtbij blijven. Basisvoorzieningen (zoals winkels, zwembaden en bibliotheken) moeten in de dorpen blijven. Er is zorg dat voorzieningen verdwijnen en dat inwoners daarvoor ver(der) moeten reizen naar andere dorpen en/of steden.
Kenmerken/identiteit	
<b>Landelijk</b>	De gemeente Brummen is een plattelandsgemeente. Dit landelijke karakter is typerend voor de gemeente, bijvoorbeeld in oriëntatie van de inwoners. De gemeente Brummen is een woon-/forensengemeente.
<b>Groen</b>	De gemeente Brummen is een groene gemeente. Inwoners hechten veel waarde aan hun groene woonomgeving. Het behouden en versterken van het groene karakter van de gemeente Brummen moet volgens inwoners één van de prioriteiten zijn. Ook ondernemers vinden voor de toekomst een groene woonomgeving belangrijk.
<b>Gemeenschapszin</b>	Inwoners waarderen de gemeenschapszin en sociale samenhang in hun gemeente. Het zijn vooral de inwoners zelf die daaraan bijdragen. Voorzieningen in de gemeente kunnen dat ondersteunen en versterken, zoals de mogelijkheden om (samen) te sporten en elkaar te ontmoeten.
<b>Nabijheid</b>	Voor de gemeente Brummen is het vertrouwen tussen de gemeente en haar inwoners belangrijk. In dit kader komt "nabijheid" naar voren als een cruciaal begrip in de visie op participatie. Deze visie benadrukt dat de gemeente actief streeft naar een directe en betrokken relatie met de inwoners. Hierbij past de kanttekening dat uit de vragenlijst onder inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties blijkt dat de nabijheid tot het bestuur (gemeenteraad en college van B&W) minder belangrijk wordt gevonden dan dienstverlening dichtbij in de eigen gemeente (bijvoorbeeld ophalen paspoort en aanvragen hulp).
<b>Veiligheid</b>	Inwoners hechten veel waarde aan het behoud van veiligheid.
<b>Economie</b>	De papierindustrie van de gemeente is belangrijk voor de werkgelegenheid. De sector industrie is groot. De gemeente Brummen wil ruimte voor (kleinschalige) economische groei, in balans met het landschap en de leefbaarheid.

<b>Lokaal kopen/recreëren</b>	Oriëntatie inwoners: inwoners doen vrijwel alle dagelijkse boodschappen in de eigen gemeente. Men gaat naar omliggende dorpen en steden voor aankopen die niet in de eigen gemeente gedaan kunnen worden. We zien dat de inwoners uit Eerbeek meer gericht zijn op Apeldoorn en inwoners uit Brummen meer op Zutphen.
<b>Maatschappelijke trends en ontwikkelingen</b>	
<b>Complexere taken zoals dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurd werken</b>	Er komen grote complexe taken op gemeenten af. Dit vraagt veel kennis en kunde, ook op strategisch niveau. Medewerkers geven aan dat verbetering nodig is op het gebied van strategie en prioritering in taken. De gemeente is goed in snel schakelen en het acuut oplossen van problemen. Meer complexere vraagstukken vereisen een duidelijkere visie en lange termijn strategie.
<b>Meer lokaal maatwerk (decentralisering)</b>	Lokaal maatwerk is belangrijk voor het goed uitvoeren van gemeentelijke taken. Denk aan passende voorzieningen, werkgelegenheid, maatschappelijke initiatieven, decentralisaties in het sociaal domein en inwonerp participatie bij uitdagingen en problemen.
<b>Digitalisering, nieuwe technologie</b>	De dienstverlening moet steeds verder gedigitaliseerd worden. Dit vraagt vergaande technische kennis op het gebied van juistheid, toegankelijkheid en veiligheid. Hiervoor is passende capaciteit nodig op alle niveaus: strategie, beleid, uitvoering en bedrijfsvoering.
<b>Organisatie en bestuur</b>	
<b>Korte lijnen</b>	Binnen de organisatie van de gemeente Brummen worden de korte lijnen zeer gewaardeerd, zowel binnen als tussen teams. Door deze korte lijnen wordt makkelijk samengewerkt en worden snel beslissingen genomen. Ook de kleinschaligheid van de organisatie wordt gewaardeerd door de medewerkers. De korte lijnen en de beperkte organisatie-omvang maken de organisatie flexibel en wendbaar.
<b>Richting/visie</b>	Medewerkers geven aan dat er behoefte is aan duidelijkheid over de missie en visie. Er is hulp nodig bij het maken van strategische keuzes, het stellen van prioriteiten en het vasthouden van de focus hierop. Hiervoor is meer strategische capaciteit nodig.
<b>Kwetsbaarheid/ éénpitters</b>	De organisatie van de gemeente Brummen is kwetsbaar. Met name doordat een meerderheid (of groot deel) van de functies wordt ingevuld door één persoon. Het gaat in de meeste gevallen over functies waarvoor specifieke kennis, opleiding en ervaring nodig is. Deze kwetsbaarheid wordt gevoeld door de hele organisatie. Er is sprake van afhankelijkheid van medewerkers, hoge werkdruk, overvraging, uitval en/of hoge uitstroming. De gemeenteraad ervaart dat ook, bijvoorbeeld als bepaalde stukken niet op tijd kunnen worden aangeleverd en/of van onvoldoende kwaliteit zijn.
<b>Binden/verloop</b>	Er komen relatief veel nieuwe mensen bij de gemeente werken, maar omdat er ook relatief veel mensen uitstromen lijkt er te weinig duurzame personeelsbinding. Bovendien heeft de organisatie moeite om jonge medewerkers te behouden.
<b>Eigen keuzes</b>	De mogelijkheid om als gemeente eigen keuzes te blijven maken (visie, strategie, beleid).

## 5. Beoordeling scenario's

In dit hoofdstuk worden de vijf te onderzoeken toekomstscenario's naast elkaar gezet.

### Per scenario geven we:

1. een algemene toelichting. Hier is beschreven wat de scenario's betekenen;
2. een eerste generieke beoordeling (kansen en bedreigingen), met een nadruk op de consequenties die inherent zijn aan het scenario (omdat deze er automatisch aan verbonden zijn). Dit is informatie dat een algemeen beeld geeft van de effecten van de scenario's;
3. een opsomming van de belangrijkste inzichten van andere overheden met het betreffende scenario. Deze inzichten zijn gebaseerd op een beperkte bureaustudie en gesprekken met de VNG, Binnenlandse Zaken en de provincie Gelderland. Hiermee is er geput uit de waarneming uit deze onderzoeken en van deze andere overheden van zeer veel praktijkvoorbeelden met de scenario's in het land. In de onderzoeksopdracht is bepaald dat aanvullend binnen dit onderzoek van ieder scenario ook nog de ervaringen van één praktijkvoorbeeld zou worden opgehaald. Zo is een helder én compleet beeld verkregen van hoe de scenario's volgens andere overheden in de praktijk uitwerken;
4. een beschrijving van de uitkomsten van de gesprekken met potentiële samenwerkingspartners over het betreffende scenario. Deze informatie geeft inzicht in de daadwerkelijke haalbaarheid van de scenario's;
5. een beschrijving van kansen, bedreigingen en aandachtspunten voor de beoordelingsaspecten, aanvullend op de eerder benoemde consequenties. Kansen zijn gemarkeerd met een groene stip, bedreigingen met een rode stip en aandachtspunten met een oranje stip. Met aandachtspunten wordt bedoeld dat het effect niet eenduidig is, er zijn zowel kansen als bedreigingen.

Op basis van de verzamelde data (deelonderzoek 1 tot en met 7) is op een consistente wijze beoordeeld wat de effecten van de scenario's zijn op de verschillende aspecten. Dat leidt tot een effect dat gezien wordt als kans, bedreiging of aandachtspunt. Bij een mogelijk vervolg moet onderzocht en bepaald worden:

- of en hoe kansen ook daadwerkelijk verzilverd kunnen worden;
- of en hoe bedreigingen voorkomen of ingeperkt kunnen worden;
- wat nodig is om uit te werken en/of vast te leggen op basis van de aandachtspunten.

Dit is vervolgens de basis voor het bepalen van de juiste visie en afspraken met de beoogde samenwerkingspartner.

Naast de beoordeling van effecten in dit rapport kunnen er ook andere inzichten bestaan over de effecten van de scenario's op de aspecten. Ook kunnen ervaringen van individuele gemeenten, samenwerkingsverbanden of overheden afwijken van de beoordelingen in dit rapport. Tot slot is een aantal kansen, bedreigingen en aandachtspunten aan de orde gekomen in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners. Hun visie is niet verwerkt in de beoordeling van de aspecten, maar is terug te vinden in de beschrijving van de uitkomsten van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners.

Een gecomprimeerde visuele weergave (één overzichtstabel met alle scenario's) is bewust niet gemaakt, om te voorkomen dat de nuance verloren gaat.

### Belangrijke overwegingen

Uit de gesprekken met de andere overheden, waaronder gemeenten,<sup>5</sup> en andere onderzoeken naar ervaring met verschillende vormen van samenwerken, is een aantal overwegingen opgehaald. Deze zijn bij ieder scenario van belang om mee te nemen bij het uitwerken van een verdergaande samenwerking:

- Leer van de ervaringen van andere gemeenten in Nederland: Wat werkt en wat werkt niet?
- Beoordeel of en in hoeverre de samenwerkingsvorm de belangrijk(st)e problemen oplost.
- Beoordeel of de samenwerkingsvorm aansluit bij de eigen cultuur, identiteit en oriëntatie van de inwoners.
- Kijk naar de relatie tussen de ambtelijke samenwerking en de bestuurlijke samenwerking en werk vanuit vertrouwen tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.
- Besteed zorgvuldig aandacht aan transparantie en communicatie: Wees helder over het waarom van samenwerken en onderbouw de richting. Neem inwoners tijdig, serieus én uitgebreid mee in de verschillende stappen van het onderzoek.
- Zorg voor duidelijkheid over een (mogelijke) tussenstap en het einddoel van de samenwerking. Geef duidelijkheid over de stip op de horizon en welke stappen daarvoor nodig zijn.
- Groter is niet altijd beter.
- Maak werk van het managen van verwachtingen, maar ook van het organiseren van (zowel bestuurlijke als ambtelijke) nabijheid. Als een samenwerking tot gevolg heeft dat op een hoger schaalniveau keuzes worden gemaakt, vraagt dat aandacht voor het schaalniveau en de wijze waarop er met inwoners wordt gecommuniceerd en participatie wordt ingericht.
- Samenwerken is een voortdurend proces van het vinden van de juiste balans tussen de gezamenlijke meerwaarde en het behoud van de eigen autonomie. Dit vraagt ook om periodieke evaluatie en bijsturing of de samenwerking nog voldoende meerwaarde heeft.

- De implementatiekosten van een samenwerkingsscenario zijn moeilijk te voorspellen. Een stapsgewijze aanpak, een transparante kosten-batenanalyse en zicht op de financiële impact op korte en lange termijn helpen bij het monitoren van de meerwaarde van de samenwerking en het waar nodig bijsturen.

### Financiën

Voor een solide vertrekpunt voorafgaand aan de beoordeling van de afzonderlijke scenario's, is het zinvol om de belangrijkste conclusies mee te geven uit de bureaustudie en de navraag bij andere overheden naar de (eventuele) financiële gevolgen van de keuze voor een bepaald scenario van samenwerken. Zie het bijlagenboek behorende bij het eindrapport voor het uitgebreide verslag hiervan. Belangrijke conclusies als het gaat om de financiële gevolgen van een verdergaande samenwerking zijn:

- De kosten en opbrengsten van samenwerken en het financiële effect daarvan zijn moeilijk en niet met zekerheid vast te stellen. Dat komt omdat deze afhankelijk zijn van een groot aantal factoren en variabelen.
- Samenwerken leidt niet altijd en ook niet vanzelf tot financieel voordeel. Daar moet werk van worden gemaakt en dan nog is financieel voordeel niet vanzelfsprekend.
- Het is niet zo dat sommige varianten van samenwerken per definitie tot meer financieel voordeel (kunnen) leiden dan andere varianten.
- De financiële situatie van een gemeente is per definitie een momentopname en afhankelijk van veel factoren, zoals de bijdrage van het Rijk.
- Wel is het zo dat samengaan van een "armere" gemeente met een "rijkere" gemeente, financieel voordeel kan hebben voor de "armere" gemeente, maar ook dat voordeel is niet vanzelfsprekend en kan bovendien van tijdelijke aard zijn.

<sup>5</sup>Deelonderzoek 4: trends en ontwikkelingen en verwachtingen andere overheden.



## 5.1 Scenario 1: Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners

### Algemene toelichting

Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners betekent dat de gemeente bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig blijft. Er wordt samengewerkt en samen keuzes gemaakt met één of meer (buur)gemeenten of in regionaal verband. Dergelijke samenwerkingsverbanden worden veelal vastgelegd in een Gemeenschappelijke Regeling (GR), waarbij de GR over een eigen organisatie en medewerkers beschikt, bestuurd door een algemeen en dagelijks bestuur. De deelnemende gemeenten maken duidelijke afspraken over de taakvelden waarop de gemeenten samenwerken. Een samenwerking binnen GR kan zich op strategische gemeentegrensoverschrijdende taken richten (zie voorbeeld Regio Stedendriehoek) en/of op operationele taken (zie voorbeeld Meerinzicht). Aangezien het scenario “strategisch samenwerken” heet, heeft het onderzoek zich vooral op “strategische samenwerking” gericht en minder op operationele samenwerking. Besluitvorming over de samenwerkingsstaken vindt plaats in het bestuur van de samenwerking c.q. de GR. De samenwerkende gemeenten behouden in dit scenario ieder hun eigen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie.

### Kansen en bedreigingen

#### Kansen

- Een (intensievere) strategische samenwerking biedt Brummen de mogelijkheid om meer en sterkere strategische beleidskracht te ontwikkelen op de taakvelden waar deze nu gemist wordt: denk aan de klimaatopgave, de energietransitie, de woningbouwopgave en aan datagestuurde werken.
- Meer lobbykracht doordat Brummen samen met regiogemeenten naar buiten treedt. Daardoor staan gemeenten sterker naar andere overheden en partners. Gemeenten kunnen expertise uitwisselen en van elkaar leren. Dit stimuleert innovatie.
- Samenwerken kan de organisatorische kwetsbaarheid van Brummen verkleinen. Door kennis en personeel te delen worden enkelvoudig bezette functies minder kwetsbaar en ontstaat er meer continuïteit en (daardoor) kwaliteit op de taakvelden waarop wordt samengewerkt.
- Door samen te werken kan er ook goedkoper en efficiënter worden ingekocht en aanbesteed, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en ICT.

#### Bedreigingen

- Samenwerking betekent samen besluiten nemen. Dat vraagt om stevige bestuurlijke en ambtelijke inzet en betrokkenheid om het belang van Brummen (vooraf) onderdeel te laten zijn van de besluitvorming. In de regio zal Brummen hiervoor wellicht meer aansluiting moeten zoeken met vergelijkbare plattelandsgemeenten.
- Strategisch samenwerken vraagt ook om een investering van menskracht en middelen en het duurt enige tijd voordat deze rendeert. Ook is nooit helemaal duidelijk te krijgen hoe de investeringen van de verschillende gemeenten in de samenwerking zich verhouden tot wat de samenwerking gemeenten oplevert. Zelfs met heldere financiële kaders kan dat zorgen voor onduidelijkheid en terughoudendheid om echt wat van de samenwerking te maken.
- In de samenwerking blijft Brummen altijd mede-afhankelijk van de bereidheid van andere samenwerkingspartners in het bepalen waarop en hoe er wordt samengewerkt. Als de andere partijen geen meerwaarde zien in het verminderen van de ambtelijke kwetsbaarheid en/of het samen oppakken van strategische vraagstukken, dan staat Brummen met (bijna) lege handen. En als andere partijen, bijvoorbeeld in de Regio Stedendriehoek, gezamenlijk andere keuzes maken dan Brummen wenst, dan is de sturingsinvloed van Brummen hierop beperkt.
- Regelmatige afstemming tussen de samenwerkingspartners is cruciaal. Een aandachtspunt hierbij is het behoud van korte lijnen in de organisatie tussen het strategische niveau, de implementatie en de uitvoering.

## Andere overheden over dit scenario

*Bron: Deelonderzoek 4: Verwachtingen andere overheden en deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders.*

Regionale samenwerkingsverbanden zijn in ontwikkeling en groeien in omvang slagkracht en raakvelden. In diverse regio's wordt zichtbaar dat verbeterde samenwerking de behoefte aan gemeentelijke opschaling vermindert of uitstelt. Door strategische taken in sommige gevallen op regionaal niveau te beleggen en operationele werkzaamheden elders onder te brengen, ontstaan nieuwe manieren om met uiteenlopende uitdagingen om te gaan. Deze benadering maakt het mogelijk om effectiever in te spelen op zowel lokale als regionale vraagstukken.

Maatschappelijke opgaven hebben steeds meer een gemeentegrensoverschrijdend karakter. Strategische vraagstukken vereisen een bredere blik en samenwerking tussen verschillende bestuurlijke niveaus. Tegelijkertijd is het van belang dat gemeenten dicht bij hun inwoners blijven staan en voldoende grip en zeggenschap houden over lokale kwesties.

Het realiseren van een succesvolle regionale samenwerking vraagt om investeringen van alle deelnemende partijen. Daarbij is het essentieel dat de belangen van individuele gemeenten goed geborgd worden. Regionale samenwerkingen bieden aanzienlijke potentie, mits deze op de juiste wijze worden ingericht met duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en zeggenschap.

### Praktijkvoorbeeld: Meerinzicht

Meerinzicht is een voorbeeld van een operationeel samenwerkingsverband (vastgelegd in een GR). Drie gemeenten (Ermelo, Harderwijk en Zeewolde) hebben een organisatie gevormd voor de samenwerking binnen het Sociaal Domein en op vlak van Bedrijfsvoering. De organisatie heeft twee directeurs, 11 afdelingsmanagers en ruim 500 medewerkers. De individuele gemeenten hebben een eigen gemeentesecretaris en vanuit iedere gemeente is een verantwoordelijke wethouder benoemd die zitting heeft in het bestuur. De samenwerking wordt ervaren als een uitdaging, maar verloopt goed. Succes is deels afhankelijk van de klik tussen een aantal individuen op sleutelposities. De kwaliteit van de dienstverlening is omhooggegaan, er is meer expertise in huis en collega's zijn in staat om elkaar beter te vervangen bij ziekte of afwezigheid.

## Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario

*Bron: Deelonderzoek 7: Gesprekken met potentiële samenwerkingspartners.*

In de gesprekken die zijn gevoerd met de buurgemeenten was strategisch samenwerken één van de bespreekpunten. Er is echter maar beperkt bij stilgestaan omdat meer strategisch samenwerken niet wordt gezien als een voldoende oplossing voor de lange termijn. Op sommige onderwerpen werkt Brummen ook al samen met Zutphen, maar dat is verhoudingsgewijs beperkt en overwegend incidenteel. Van de vijf buurgemeenten waarmee is gesproken, zien Apeldoorn, Rheden en Zutphen meer heil in een herindeling dan in (verdergaande) strategische samenwerking. Voorst heeft aangegeven voorlopig de focus intern te hebben op haar eigen bestuurscultuur. Bronckhorst ziet weinig aanknopingspunten voor (verdergaande) samenwerking met Brummen.

Er is over strategische samenwerking ook gesproken met de Regio Stedendriehoek, omdat gemeenten in dat verband nu al voor economische en ruimtelijke gemeentegrensoverschrijdende onderwerpen strategisch samenwerken. De Regio Stedendriehoek pakt op deze onderwerpen voor strategische vraagstukken een steeds grotere rol. Zij staat er als organisatie voor open om te onderzoeken of dit verder uitgebouwd kan worden. Wel heeft de Regio Stedendriehoek aangegeven dat zij wil blijven focussen op wat ze nu doet. Dat betekent dat zij zich vooral wil blijven richten op het ruimtelijke-economische terrein. Voorlopig is er geen ambitie om te verbreden naar bijvoorbeeld het sociale domein.

De Regio Stedendriehoek ziet dat er bij de deelnemende gemeenten behoefte is aan meer uitvoeringskracht. Een vorm van samenwerking is dan bijvoorbeeld een flexpool van medewerkers op het gebied van Wonen waar alle gemeenten dan gebruik van kunnen maken. Dit zou uitgebreid kunnen worden naar andere beleidsvelden. Op korte termijn is het voor de Regio Stedendriehoek niet mogelijk om dit structureel te organiseren en het is een voorwaarde dat alle acht deelnemende gemeenten dit moeten willen. De Regio Stedendriehoek bedient acht gemeenten en een 'geïsoleerde' vraag van de gemeente Brummen past hier niet in. Op korte(re) termijn kan de Regio dus niet de benodigde strategische capaciteit en ondersteuning bieden waar de gemeente Brummen om vraagt. Wel is er bereidheid om op de langere termijn het organiseren van (strategische) capaciteit op regionaal niveau te bespreken.

In het bijlagenboek, behorende bij het eindrapport, staan de volledige gespreksverslagen van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners.

## Beoordeling per aspect

*Bron: Deelonderzoek 1: Huidig Brummen, deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen, deelonderzoek 3: Staat en oordeel eigen organisatie, deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en deelonderzoek 6: Verwachtingen gemeenteraad en college.*

### Dienstverlening en voorzieningen

- **Snelheid, juistheid en bereikbaarheid:** Een samenwerking voor strategische taken versterkt de gemeente op beleidsniveau, niet of maar beperkt op uitvoerend niveau. Een strategische samenwerking zal dan ook geen direct effect hebben op de algemene dienstverlening, zoals de verstrekking van documenten en uitkeringen. Brummen blijft immers zelfstandig en deze taken zelf uitvoeren. Het scenario biedt geen oplossing voor deze kwetsbaarheid van de organisatie. Wel kan de strategische samenwerking helpen om de verdere digitalisering te verbeteren (als er regionaal op deze taak wordt ingezet) en daarmee de digitale dienstverlening. Aangezien dit volgens de inwoners een verbeterpunt is, is dit een kans voor de gemeente Brummen.
- **Voorzieningen passend en bereikbaar:** Bij verdergaande strategische samenwerking waarbij steeds meer visie en beleidsvorming op regionaal niveau plaatsvindt, dreigen visie en beleid verder af komen te staan van de samenleving. Dat kan effect hebben op de uitwerking op lokaal niveau, bijvoorbeeld doordat de gemeente regionaal verplichtingen aangaat die inhoudelijke en financiële consequenties hebben op lokaal niveau. De gemeente zal extra aandacht moeten hebben om binnen die dynamiek de betrokkenheid en het belang van de eigen inwoners te borgen.

### Kenmerken/identiteit

- **Landelijk karakter:** Bij strategische samenwerking met gemeenten met een meer stedelijke identiteit is het belangrijk dat zowel ambtelijke als bestuurlijke aandacht wordt besteed aan het waarborgen dat de koers en keuzes bijdragen aan het behoud van het landelijke karakter van Brummen. Daarentegen biedt een samenwerking met gemeenten die een vergelijkbare identiteit hebben kansen, doordat zij een gedeelde visie en focus combineren met een grotere strategische capaciteit.
- **Groene karakter:** Dit is een grote opgave voor de gemeente Brummen. Met aan de ene kant het behoud van een groene, natuurlijke en rustige omgeving en aan de andere kant de opgave om ruimte beschikbaar te maken voor verduurzaming (zonne- en windenergie), woningbouw en recreatie die levendig en aantrekkelijk is. De natuur is niet alleen een bron van trots, maar ook belangrijk voor toerisme en recreatie. Dit scenario biedt meer strategische kracht en lobby en kansen om de "regio" sterker te ontwikkelen en te profileren. Tegelijkertijd zal Brummen hierin ook de uitdagingen en belangen van haar gebied en inwoners moeten borgen. Dat vraagt om stevige ambtelijke en bestuurlijke inzet.

Kansen zijn gemarkeerd met een ● groene stip, bedreigingen met een ● rode stip en aandachtspunten met een ● oranje stip.

- **Gemeenschapszin:** Bij verdergaande samenwerking vindt steeds meer beleidsvorming op regionaal niveau plaats. Visie en beleid kunnen dan verder af komen te staan van de samenleving. De gemeente zal dan extra aandacht moeten hebben voor maatwerk. Bij samenwerking met een plattelandsgemeente zijn er dan meer overeenkomsten in de kennis en visie hierop.
- **Nabijheid:** Als meer strategische (en beleids-) taken in regionaal verband worden georganiseerd, kunnen inwoners, ondernemers en organisaties in de gemeente Brummen dit ervaren als minder maatwerk en minder nabij. Brummen blijft in dit scenario echter zelfstandig en voor inwoners en ondernemers goed benaderbaar en dus nabij.
- **Veiligheid:** De gemeente kan zelfstandig keuzes blijven maken, vooral op uitvoerend niveau, die direct impact hebben op het veiligheidsgevoel van inwoners. Zoals keuzes in de infrastructuur: verkeersveiligheid, verlichting, lokale verordeningen, de naleving daarvan en de inzet van handhaving. Dit vraagt om lokale kennis en passende maatregelen. Voor complexere vraagstukken, zoals ondermijning, kan meer strategische capaciteit op regionaal niveau van toegevoegde waarde zijn. Het oplossen en voorkomen daarvan draagt ook bij aan de veiligheid en het veiligheidsgevoel van inwoners. Dat vraagt wel een investering van Brummen om met de samenwerkingspartner hiervoor capaciteit beschikbaar te maken.
- **Economie:** De papierindustrie van de gemeente Brummen zorgt voor veel banen. De papierindustrie in Nederland staat echter onder druk en het behoud van de werkgelegenheid is daarmee een grote opgave voor de gemeente. Meer strategische capaciteit en inzet vanuit de Regio kan hier helpen. De Regio kan een sterke(re) gesprekspartner zijn en werken aan de regionale economische profilering. De regio kan daarmee aantrekkelijker worden voor ondernemers. Op die manier kan worden bijgedragen aan het behoud van de industrie in de gemeente. Dat vraagt wel een investering van Brummen om met de samenwerkingspartner keuzes te maken en hiervoor de juiste ambtelijke capaciteit beschikbaar te maken.
- **Lokaal kopen en recreëren:** Voorzieningen op het gebied van kopen en recreëren zijn vooral in handen van ondernemers. Door meer regionale samenwerking kan een gunstig regionaal vestigingsklimaat voor ondernemers gecreëerd worden. Daar profiteert Brummen ook van.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

- **Complexere taken (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurd werken):** Alle gemeenten hebben te maken met meer taken en complexere opgaven, hiervoor is specifieke expertise nodig. Samenwerking biedt kansen om kennis en kunde te bundelen en werk te verdelen. De dubbele vergrijzing stelt de gemeente voor een complex vraagstuk, omdat het consequenties heeft voor verschillende taakgebieden. Bijvoorbeeld, extra druk op de (mantel)zorg, voorzieningen, woningbehoefte en verdienvermogen. Een gezamenlijke, meer strategische aanpak biedt kansen. Door bijvoorbeeld betere visie en een sterkere positie van de gemeenten ten aanzien van aanbieders van zorg, woningcorporaties en projectontwikkelaars. Tegelijkertijd vraagt het ook om lokaal maatwerk. Zoals eerder aangegeven vraagt het om een stevige inzet van Brummen om die ruimte voor lokaal maatwerk te behouden binnen de regionale visie en beleidslijnen.
- **Meer lokaal maatwerk (decentralisatie):** Brummen blijft in dit scenario zelfstandig en op bestuurlijk én uitvoeringsniveau dicht bij haar inwoners, ondernemers en organisaties. Een strategische samenwerking wordt vooral op visie en beleidsniveau ingevuld. Uiteindelijk kan dat effect hebben op de ruimte, zowel inhoudelijk als financieel, die de gemeente Brummen heeft voor het bieden van lokaal maatwerk. Bijvoorbeeld door “afwijkende” specifieke keuzes te maken, binnen of tegenstrijdig aan de regionale visie en beleidslijnen. Dat vraagt inzet van de gemeente om die ruimte te behouden binnen de samenwerking.
- **Digitalisering:** Verdere digitalisering is een van de uitdagingen voor gemeenten. Meer strategische capaciteit kan bijdragen aan succesvolle verdere digitalisering. Het vraagt echter om passende capaciteit op alle niveaus tot en met de uitvoering. Alleen strategische samenwerking en capaciteit gaat dus uiteindelijk te weinig bijdragen aan het goed oppakken van de verdergaande digitalisering.

### Organisatie en bestuur

- **Korte lijnen:** In dit scenario worden visie en beleid in samenwerking met en voor meerdere gemeenten tegelijk ontwikkeld. Dat biedt kansen, maar vraagt ook om extra aandacht voor het behouden van korte lijnen tussen het strategisch niveau, de implementatie en de uitvoering.
- **Richting/visie:** Strategische samenwerking zorgt voor betere (brede) inzetbaarheid van de strategische capaciteit. Dit biedt kansen voor de ontwikkeling van richting en visie. Daarnaast biedt het ook kansen voor een betere implementatie van die visie. Maar dan is wel voldoende inzet en aandacht nodig om de visie door te vertalen naar de organisatie en de uitvoering.
- **Kwetsbaarheid/éénpitters:** Strategisch samenwerken betekent weliswaar een versterking van de strategische capaciteit, maar daarmee verandert de organisatie van Brummen niet wezenlijk. De omvang en formatie blijven gelijk en daarmee ook de mogelijkheden om medewerkers te binden en te boeien. Het verandert weinig aan de formatie en bezetting van de organisatie.
- **Binden/verloop:** Een samenwerkingsverband zoals de Regio Stedendriehoek met een organisatie die regio-breed werkt aan strategische vraagstukken kan aantrekkelijk zijn voor medewerkers met strategische capaciteiten. Op dat niveau biedt het medewerkers die werken voor de Regio meer mogelijkheden. De organisatie van Brummen blijft echter in stand, de omvang blijft gelijk en de mogelijkheden om medewerkers te binden en boeien worden niet beter.
- **Eigen keuzes:** Bij strategische samenwerking werken gemeenten samen aan visie en beleid. Dit vraagt inzet van bestuurders en ambtenaren om ervoor te zorgen dat deze plannen passen bij de lokale situatie in Brummen. Samenwerken op dit niveau kan invloed hebben op de ruimte die Brummen heeft om eigen, afwijkende keuzes te maken, zowel inhoudelijk als financieel, vooral als deze keuzes afwijken van de regionale afspraken.

## 5.2 Scenario 2: Combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente

### Algemene toelichting

De combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente betekent dat Brummen bestuurlijk zelfstandig blijft, maar een aantal uitvoeringstaken (zoals bijvoorbeeld de bedrijfsvoering, het verstrekken van documenten, uitkeringen en/of onderhoud van de buitenruimte) laat uitvoeren door een grotere (centrum)gemeente. Brummen maakt hierover afspraken met de desbetreffende gemeente in een contract (een dienstverleningsovereenkomst of centrumregeling) en voert regie op die taken. Bij het uitbesteden van een deel van de uitvoerende taken aan een centrumgemeente horen heldere en zakelijke afspraken over bevoegdheden, prestaties, kostenverdeling, communicatie en betrokkenheid, verantwoording, monitoring, evaluatie en escalatiemechanismen.

Een deel van de huidige organisatie van Brummen wordt in dit scenario gedetacheerd en/of overgeheveld naar de centrumgemeente. Brummen behoudt een kleine(re) regie-organisatie voor strategie en beleidsvorming. Er komt een knip in de organisatie tussen enerzijds beleid en anderzijds uitvoering. Taken zoals bestuurlijke processen, strategische- en beleidsadvisering blijven bij de gemeente Brummen met de daarbij behorende personele bezetting. De (overgebleven) ambtelijke organisatie wordt kleiner en eenvoudiger.

### Kansen en bedreigingen

#### Kansen

- Dit scenario maakt het voor Brummen mogelijk om kwetsbare uitvoerende taken en diensten (zoals de digitale bereikbaarheid) robuuster in te vullen en een kwaliteitsimpuls te geven. Expertise en capaciteit worden versterkt.
- Bestuur, strategie en beleid blijven nabij voor inwoners, organisaties en ondernemers. Brummen kan zelf keuzes blijven maken om voorzieningen in de kernen en dichtbij inwoners te organiseren en de aandacht voor het plattelands- en groene karakter prioriteit te blijven geven.
- Door samen te werken kan er ook goedkoper en efficiënter worden ingekocht en aanbesteed, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en ICT.

#### Bedreigingen

- Als de uitvoering bij de centrumgemeente op afstand wordt uitgevoerd, vindt er minder makkelijk en 'natuurlijk' afstemming plaats tussen uitvoering en beleid. Dit is een groot contrast met hoe de situatie in Brummen nu is, waar uitvoering en beleid zelfs vaak bij één medewerker zijn belegd. Dit scenario heeft daarmee invloed op de nu zo gewaardeerde korte lijnen.
- Uitvoerende taken gaan naar de centrumgemeente. In Brummen blijven alleen strategie en beleid over. De organisatie wordt nog kleiner en mogelijk kwetsbaarder.
- Voor inwoners, ondernemers en organisaties komt een deel van de gemeentelijke dienstverlening op meer (fysieke) afstand.
- De centrumgemeente neemt beslissingen over taken die de uitbestedende gemeente raken, wat leidt tot minder zeggenschap en andere prioriteiten.
- Er is zeer waarschijnlijk minder ruimte voor maatwerk en flexibiliteit doordat de centrumgemeente werkt volgens processen die niet altijd aansluiten bij de specifieke behoeften en context van de kleinere regie-organisatie.

## Andere overheden over dit scenario

Bron: Deelonderzoek 4: Verwachtingen andere overheden en deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders.

In de verkenningsronde met andere overheden is dit scenario, waarin de samenwerking zich vooral richt op de uitvoerende taken, minder prominent naar voren gekomen. Meestal ging het over voorbeelden van strategische samenwerking tussen gemeenten.

### Praktijkvoorbeeld: Amstelveen-Aalsmeer

Sinds 2013 wordt er door de gemeente Amstelveen en Aalsmeer samengewerkt in de zogeheten AA-organisatie. Vanuit het gemeentehuis van Amstelveen wordt gewerkt voor zowel de gemeente Amstelveen als de gemeente Aalsmeer. De score op dienstverlening is bovengemiddeld (7,5 tot 8). Inwoners merken niets van de ambtelijke samenwerking, dat is positief. De samenwerking verliep jarenlang redelijk goed. In 2021 zijn aanvullende afspraken gemaakt over informatievoorziening en dienstverlening. Er is een structureel overleg tussen de gemeenten en er wordt een gezamenlijk belang gevoeld. Het werken voor twee besturen vraagt van de ambtelijke organisatie veel afstemming en aanpassing. Er is onduidelijkheid of de ambtelijke samenwerking een tussenstap is (naar herindeling). Het was beter geweest dit vooraf duidelijk te benoemen.

## Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario

Bron: Deelonderzoek 7: Gesprekken met potentiële samenwerkingspartners.

Om te fungeren als centrumgemeente is voldoende omvang nodig. Van de potentiële samenwerkingspartners van Brummen, waarmee tijdens dit onderzoek is gesproken, geldt dit alleen voor Zutphen en Apeldoorn. In de gesprekken hebben deze gemeenten aangegeven geen toegevoegde waarde te zien in dit scenario. Zutphen en Apeldoorn staan open voor een verdere verkenning wat betreft samenwerking, maar hebben een duidelijke voorkeur voor herindelen.

In het bijlagenboek, behorende bij het eindrapport, staan de volledige gespreksverslagen van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners.

## Beoordeling per aspect

Bron: Deelonderzoek 1: Huidig Brummen, deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen, deelonderzoek 3: Staat en oordeel eigen organisatie, deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en deelonderzoek 6: Verwachtingen gemeenteraad en college.

### Dienstverlening en voorzieningen

- **Snelheid, juistheid en bereikbaarheid:** De uitvoeringstaken worden in dit scenario ingevuld door een andere gemeente. Dit beoogt de kwaliteit en de efficiency van de dienstverlening te verbeteren. Inwoners en ondernemers kunnen echter meer fysieke afstand ervaren tot deze dienstverlening.
- **Voorzieningen passend en bereikbaar:** De gemeente bepaalt in dit scenario zelf de visie en het beleid over de voorzieningen. Zij is onafhankelijk in de beleidskeuzes om op lokaal niveau een passend voorzieningenniveau te houden (denk aan subsidies en onderhoud). Wel is extra aandacht nodig om de beleidskeuzes ook in de uitvoering gerealiseerd te krijgen en ervoor te zorgen dat informatie vanuit de samenleving (en de voorzieningen) goed bij de gemeente terechtkomen, vooral ook op strategisch niveau waar beleid wordt gevormd dat effect heeft op het voorzieningenniveau.

### Kenmerken/identiteit

- **Landelijke karakter:** Ten opzichte van de huidige situatie zal er geen groot effect zijn van dit scenario op het landelijke karakter op de korte termijn. Aandachtspunt is wel de voorwaarde dat Brummen goede afspraken maakt over de uitvoering van het beleid, zoals het onderhoud van de buitenruimte en daar ook op blijft sturen.

- **Groene karakter:** Brummen neemt in dit scenario zelf besluiten over de fysieke ruimte en kan daardoor het groene karakter behouden. Dit scenario leidt niet tot meer/betere strategische capaciteit voor visie en beleid op dit thema. Ten opzichte van de huidige situatie is er geen groot effect op het groene karakter. Aandachtspunt is de voorwaarde dat Brummen goede afspraken maakt over de uitvoering, monitoring en sturing van de uitvoering.
- **Gemeenschapszin:** Wanneer de uitvoering bij een centrumgemeente komt, kan de dienstverlening meer op afstand komen te staan. Informatie uit de samenleving komt dan minder vanzelfsprekend bij de gemeente. Dat kan leiden tot visie, beleid en/of uitvoering die minder goed aansluiten bij wat de samenleving nodig heeft om de sociale samenhang in stand te houden (zoals voorzieningen voor ontmoeting).
- **Nabijheid:** De uitvoering komt in dit scenario op meer afstand van inwoners, ondernemers en (lokale) organisaties. Mogelijk wordt de relatie meer formeel/zakelijk. Maar strategie, beleidsvorming en bestuur blijven in Brummen, dus het voorbereiden en maken van beleidskeuzes blijft voor inwoners en ondernemers nabij.
- **Veiligheid:** Taken op uitvoerend niveau (inzet van handhaving, lokale verordeningen en de naleving daarvan) komen bij de centrumgemeente te liggen, waardoor er voor die taken mogelijk meer capaciteit is. Lokale kennis kan wel ontbreken, wat effect kan hebben op het veiligheidsgevoel van inwoners. En er is niet meer strategische capaciteit en dus naar verwachting geen betere aanpak op vraagstukken als ondermijning.
- **Economie:** De strategische capaciteit om te werken aan de economische groei van de gemeente binnen de grenzen van landschap en natuur blijft gelijk aan de huidige capaciteit. Ondernemers kunnen in dit scenario meer afstand en een zakelijkere relatie ervaren over de dienstverlening, bijvoorbeeld voor een vergunningaanvraag.
- **Lokaal kopen en recreëren:** Inwoners kopen en recreëren lokaal. Voorzieningen op het terrein van kopen en recreëren zijn vooral in handen van ondernemers. De strategische capaciteit van Brummen om de gemeente meer of beter te profileren als vestigingsplek voor ondernemers, wordt niet sterker.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

- **Complexere taken (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurde werken):** Deze opgaven vragen vooral om versterking op strategisch niveau (betere visie en positie ten aanzien van stakeholders). Daar biedt dit scenario geen oplossing voor.
- **Meer lokaal maatwerk (decentralisatie):** Brummen blijft zelf (strategische) beleidskeuzes maken, maar is voor de uitvoering daarvan afhankelijk van de centrumgemeente. Inwoners en ondernemers kunnen merken dat de uitvoering door een andere gemeente wordt gedaan. Juist in die uitvoering kan een gemeente maatwerk leveren. Dit scenario maakt de gemeente minder flexibel om lokaal maatwerk te bieden.
- **Digitalisering:** Als Brummen goede afspraken maakt over deze taak met de uitvoerende gemeente en de uitvoerende gemeente groot genoeg is om hierop op alle niveaus kwaliteit te bieden, biedt dit scenario een kans voor de taken die bij de centrumgemeente worden ondergebracht.

### Organisatie en bestuur

- **Korte lijnen:** In dit scenario blijven strategie en beleidsvorming in de eigen organisatie. De uitvoering komt in een andere gemeente te liggen. Daardoor verdwijnen de korte lijnen in de organisatie tussen het strategisch/beleidsniveau en de uitvoering.
- **Richting/visie:** Als regie-organisatie hoeft Brummen zich minder te richten op uitvoering. Hierdoor kan de gemeente zich meer richten op het maken van beleid. Hier moet dan wel meer strategische capaciteit voor beschikbaar komen.



- **Kwetsbaarheid/éénpitters:** Op uitvoerend niveau wordt de kwetsbaarheid kleiner, maar op strategisch vlak (visie, beleid en implementatie) verandert er, zonder extra investering in ambtelijke capaciteit, niets. Dit terwijl de opgaven en uitdagingen de komende jaren juist complexer en omvangrijker worden.
- **Binden/verloop:** Uitvoerende taken gaan naar de centrumgemeente. In Brummen blijven alleen strategie en beleid over. Daardoor wordt de organisatie kleiner. Daardoor kan zij minder goede arbeidsvoorwaarden bieden en minder doorgroeimogelijkheden en is per saldo een minder aantrekkelijke werkgever.
- **Eigen keuzes:** Brummen kan haar eigen visie en beleid blijven bepalen. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering door de centrumgemeente in lijn is met de zelf gemaakte beleidskeuzes, is het maken van duidelijke (bijsturings)afspraken met de centrumgemeente van groot belang. De keuzes die in de uitvoering worden gemaakt, zullen in dit scenario echter altijd op grotere afstand komen te staan, dan als de uitvoering in eigen hand wordt gehouden.

## 5.3 Scenario 3: Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten

### Algemene toelichting

In een ambtelijke fusie blijft Brummen bestuurlijk zelfstandig, maar wordt de ambtelijke organisatie van Brummen samengevoegd met de ambtelijke organisatie(s) van één of meer andere gemeenten. Deze nieuwe ambtelijke organisatie werkt vervolgens voor meerdere gemeentebesturen. De gemeente Brummen is dan mede verantwoordelijk voor deze ambtelijke organisatie. De gemeente Brummen behoudt zelf slechts een kleine eigen ambtelijke organisatie voor de ondersteuning van het bestuur en voor de contacten met de nieuwe ambtelijke organisatie (denk aan de griffier en het bestuurssecretariaat).

### Kansen en bedreigingen

#### Kansen

- De ambtelijke organisatie wordt groter en robuuster en is daardoor minder kwetsbaar, want het aantal enkelvoudig bezette functies vermindert. Door bundeling van expertise ontstaat bovendien een kwalitatief sterkere organisatie. Er zijn meer middelen en capaciteit om de dienstverlening te verbeteren
- De ambtelijke organisatie wordt groter waardoor er (betere) doorgroeimogelijkheden ontstaan en (bij voldoende schaalvergroting) hogere salarisschalen geboden kunnen worden voor vergelijkbare functies. Dit is helpend om een aantrekkelijkere werkgever te zijn en om personeel langer aan de organisatie te binden.
- Een grotere organisatie kan goedkoper en efficiënter inkopen en aanbesteden, bijvoorbeeld als het gaat om huisvesting en ICT.
- Een grotere organisatie maakt het mogelijk om meer strategische kracht vrij te maken voor de grote gemeentegrensoverschrijdende opgaven die op Brummen afkomen. Denk hierbij aan de klimaatopgave en energietransitie, woningbouwopgave en meer datagestuurd werken.
- De gemeenteraad en het college kunnen eigen lokale (beleids)keuzes blijven maken die bijvoorbeeld aansluiten bij het groene- en plattelandskarakter van Brummen. Zij blijven nabij en benaderbaar voor inwoners, ondernemers en organisaties.

#### Bedreigingen

- De ambtelijke fusieorganisatie wordt krachtiger en heeft belang bij beleidsharmonisatie. Dat zorgt immers voor efficiency en het verminderen van de complexiteit om meerdere besturen te dienen. De beleidsvrijheid van het gemeentebestuur komt tegelijkertijd onder druk te staan, waarbij in een fusie met meer stedelijke gemeenten de aandacht voor plattelandsvraagstukken mogelijk ondersneeuwt.
- Als de wethouders van de deelnemende gemeenten onderling afstemmen over hun portefeuilles kunnen de rol en positie van de colleges onder druk komen te staan. De beleidskeuzes zijn dan al zover afgestemd tussen de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten dat er minder ruimte is voor de individuele colleges om een afwijkende koers te kiezen.
- Bij een ambtelijke fusie wordt de relatie met de samenleving doorgaans formeler/zakelijker. De organisatie komt bovendien op een grotere afstand te staan. Informatie uit de samenleving komt dan minder vanzelfsprekend in de gemeentelijke organisatie terecht. Het gemeentebestuur moet goed sturen om ervoor te zorgen dat beleid aansluit bij wat de samenleving nodig heeft. Bijvoorbeeld om de sociale samenhang in stand te houden (zoals voorzieningen voor ontmoeting). Ambtenaren kunnen minder affiniteit krijgen met specifieke lokale kwesties.

- Het werken voor meerdere besturen is voor de ambtelijke organisatie lastig. Vooral als er grote verschillen zijn tussen de gemeentebesturen. Een grotere organisatie kan leiden tot trager besluitvormingsproces en minder wendbaarheid. Er moet veel worden afgestemd tussen beide colleges, gemeentesecretarissen en hun staf van adviseurs.
- Zonder heldere communicatie kan een ambtelijke fusie (meer nog dan bij andere samenwerkingsvormen) zowel intern bij de ambtelijke organisatie en het bestuur, als extern bij inwoners en bedrijven voor onduidelijkheid zorgen.

### Andere overheden over dit scenario

*Bron: Deelonderzoek 4: Verwachtingen andere overheden en deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders.*

Er zijn wisselende ervaringen met ambtelijke fusies. Sommige fusies pakken goed uit, maar de fusies die mislukken en worden teruggedraaid, komen het meest in de publiciteit. Een voorbeeld hiervan is de ambtelijke fusie tussen Ommen en Hardenberg, waar inmiddels een ontvlechting heeft plaatsgevonden.

Een belangrijke oorzaak van minder succesvolle ambtelijke fusies is het ontbreken van bestuurlijke samenwerking. Ambtelijke samenwerking kan namelijk niet los worden gezien van bestuurlijke samenwerking; zonder deze bestuurlijke basis is de duurzaamheid van een ambtelijke fusie vaak beperkt. Op de lange termijn blijken ambtelijke fusies vaak niet afdoende en/of houdbaar en vormen zij hooguit een opstap naar een volledige bestuurlijke fusie. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in gemeenten als Molenwaard en de Friese Meren.

#### Praktijkvoorbeeld: werkorganisatie Druten-Wijchen

De ambtelijke organisaties van de gemeenten Wijchen en Druten zijn in 2018 gefuseerd. De betrokken colleges zijn tevreden over de wijze waarop ze door de ambtelijke fusie-organisatie worden bediend. Wel is het soms ingewikkeld als er tegenstrijdige voorstellen worden aangenomen in Druten en Wijchen. Er is dan geen sprake van harmonisatie, de lokale politiek kan haar eigen besluiten nemen. Aangezien er met één ambtelijke organisatie wordt gewerkt heeft dit wel impact. Inwoners van Druten en Wijchen merken niet of nauwelijks verschil. De dienstverlening is niet veranderd. De gemeente is wel robuuster geworden.

### Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario

*Bron: Deelonderzoek 7: Gesprekken met potentiële samenwerkingspartners.*

Ambtelijke fusie is voor geen van de potentiële samenwerkingspartners een wenselijk eindbeeld. Het wordt hooguit gezien als een mogelijke tussenstap op weg naar een gemeentelijke herindeling, maar dan moet wel vooraf duidelijk zijn dat er een bestuurlijke herindeling volgt. Een organisch groeimodel, waarbij een ambtelijke fusie 'als vanzelf' door ontwikkelt in een bestuurlijke fusie i.e. een gemeentelijke herindeling, wordt door de potentiële samenwerkingspartners niet als kansrijk gezien.

In het bijlagenboek, behorende bij het eindrapport, staan de volledige gespreksverslagen van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners.

## Beoordeling per aspect

*Bron: Deelonderzoek 1: Huidig Brummen, deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen, deelonderzoek 3: Staat en oordeel eigen organisatie, deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en deelonderzoek 6: Verwachtingen gemeenteraad en college.*

### Dienstverlening en voorzieningen

- **Snelheid, juistheid en bereikbaarheid:** Een ambtelijke fusie kan zorgen voor een kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. De bereikbaarheid van de gemeente kan verbeteren (met name de online-bereikbaarheid). Echter kunnen inwoners en ondernemers meer fysieke afstand ervaren omdat een deel van de dienstverlening niet meer in hun eigen gemeente wordt geboden (bijvoorbeeld afhalen rijbewijs en paspoort).
- **Voorzieningen passend en bereikbaar:** De gemeente bepaalt in dit scenario zelf de visie en het beleid over de voorzieningen. Zij is onafhankelijk in de keuzes om op lokaal niveau een passend voorzieningenniveau te houden. Tegelijkertijd werkt de ambtelijke organisatie voor meerdere gemeentebesturen en dus een groter gebied, zij werkt niet meer alleen specifiek voor Brummen. Dat leidt tot een grotere afstand tussen de ambtelijke organisatie en de samenleving. Er is daarom extra aandacht nodig voor de wijze waarop informatie vanuit de samenleving (en de voorzieningen) goed bij de gemeente terecht komt. Vooral ook op strategisch niveau waar beleid wordt gevormd dat effect heeft op het voorzieningenniveau.

### Kenmerken/identiteit

- **Landelijke karakter:** Er is meer strategische capaciteit om de vraagstukken die hierbij horen aan te pakken. Tegelijkertijd vraagt het van het gemeentebestuur om goed te sturen om de eigenheid van Brummen te borgen.
- **Groene karakter:** Er is meer strategische capaciteit en dus de mogelijkheid om goed in te spelen op bovenlokale plattelandsontwikkelingen. Bij een ambtelijke fusie met stedelijke gemeenten moet wel extra aandacht worden gegeven aan het groene- en landelijke karakter van Brummen. Bij een ambtelijke fusie van plattelandsgemeenten kan kennis gebundeld worden, dan is het juist een kans voor Brummen.
- **Gemeenschapszin:** Bij een ambtelijke fusie kan de relatie met de samenleving formeler/zakelijker worden en de organisatie op een grotere afstand komen te staan. Informatie uit de samenleving komt dan minder vanzelfsprekend bij de gemeente. Het gemeentebestuur moet goed sturen om ervoor te zorgen dat beleid aansluit bij wat de samenleving nodig heeft. Bijvoorbeeld om de sociale samenhang in stand te houden (zoals voorzieningen voor ontmoeting).
- **Nabijheid:** De ambtelijke organisatie komt meer op afstand van inwoners, ondernemers en organisaties te staan.
- **Veiligheid:** Er is meer strategische capaciteit beschikbaar voor de aanpak van zaken zoals ondermijning. Ook is er meer uitvoerende capaciteit beschikbaar (handhaving) al moet deze wel voor een groter gebied georganiseerd worden, waardoor deze op meer afstand van de samenleving kan komen te staan.
- **Economie:** Er komt meer strategische capaciteit om te werken aan de economische groei van de gemeente binnen de grenzen van landschap en natuur. Er is ook meer capaciteit om de gemeente meer of beter te profileren als vestigingsplek voor ondernemers. De verschillende gemeentelijke besturen kunnen wel tegengestelde belangen hebben. Dat kan de ambtelijke organisatie belemmeren in het goed formuleren en uitvoeren van beleid en de uitvoering daarvan.
- **Lokaal kopen en recreëren:** Inwoners van Brummen kopen en recreëren veelal lokaal. Voorzieningen op het terrein van kopen en recreëren zijn vooral in handen van ondernemers. Er is in dit scenario meer capaciteit om de gemeente meer of beter te profileren als vestigingsplek voor ondernemers. Tegelijkertijd kunnen ondernemers in dit scenario meer afstand en een zakelijkere relatie ervaren ten aanzien van de dienstverlening zoals bijvoorbeeld vergunningaanvraag. Ook kunnen de verschillende besturen tegengestelde belangen behartigen.

Kansen zijn gemarkeerd met een ● groene stip, bedreigingen met een ● rode stip en aandachtspunten met een ● oranje stip.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

- **Complexere taken (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurd werken):** Bij een ambtelijke fusie wordt het bestuur van de gemeente Brummen bediend door een grotere ambtelijke organisatie. Die beschikt over meer en betere (strategische) capaciteit. Specifiek voor dubbele vergrijzing: Samengaan met een stedelijke gemeente met minder dubbele vergrijzing kan ervoor zorgen dat vergrijzing op gemeenteniveau (statistisch) minder zichtbaar wordt. De bevolkingssamenstelling van de kernen en buurtschappen van het huidige Brummen verandert echter niet, daar blijft de vergrijzing aanwezig en neemt toe. Bij een ambtelijke fusie kan het zelfstandige bestuur hierop blijven sturen.
- **Meer lokaal maatwerk (decentralisatie):** Bij een ambtelijke fusie worden taken geharmoniseerd en gestandaardiseerd. Dit levert efficiency op, een voordeel van een ambtelijke fusie. De andere kant daarvan is dat er minder maatwerk wordt geleverd. Ambtenaren werken volgens de richtlijnen van de nieuwe organisatie. Dat kan voor de samenleving leiden tot producten en dienstverlening die minder goed aansluiten op de individuele en lokale situatie.
- **Digitalisering:** Voor een verdergaande digitalisering is een ontwikkelgerichte benadering nodig. Dat vraagt om de juiste capaciteit. In een grotere organisatie is dit beter te organiseren. Ook kan het een efficiencyvoordeel opleveren bij de inkoop en inzet van IT-systemen.

### Organisatie en bestuur

- **Korte lijnen:** Door een ambtelijke fusie ontstaat een nieuwe en grotere organisatie. De ambtelijke organisatie werkt niet langer alleen voor het bestuur van Brummen maar voor meerdere besturen. De relatie tussen bestuur en ambtelijke organisatie kan wat formeler/zakelijker worden en de afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie wordt groter. Het bestuur zal nog duidelijkere opdrachten moeten formuleren voor de ambtelijke organisatie.
- **Richting/visie:** Door een ambtelijke fusie kan een organisatie gebouwd worden die robuuster is en die beter blijvend in staat is in te spelen op zowel korte als lange termijn vraagstukken. Een ambtelijke fusie met een bestaande grotere gemeente betekent dat er al meer strategische capaciteit is die ook sneller beschikbaar is. Bij een ambtelijke fusie met één (of meer) kleinere gemeente(n) zal de capaciteit versterkt en doorontwikkeld moeten worden. Een ambtelijke fusie met één of meerdere plattelandsgemeenten zorgt voor het combineren van de al aanwezige kennis van het platteland.
- **Kwetsbaarheid/éénpitters:** Door een ambtelijke fusie wordt de organisatie minder kwetsbaar. De organisatie wordt groter, het aantal éénpitters zal afnemen. Dat is een voordeel, omdat taken bij meerdere medewerkers kunnen worden belegd en medewerkers elkaar kunnen vervangen. Ook wordt het mogelijk om meer specialisme(n) in huis te krijgen.
- **Binden/verloop:** Een grote gemeente kan betere doorgroeimogelijkheden en arbeidsvoorwaarden bieden. Zij wordt daardoor een aantrekkelijker werkgever en krijgt een betere positie op de arbeidsmarkt. Dat leidt tot het beter kunnen werven van goed personeel en een meer duurzame personeelsbinding. Tegelijkertijd zijn er medewerkers die juist bewust voor een klein organisatie hebben gekozen, onder andere vanwege de korte lijnen. Dit scenario kan voor hen dan ook averechts werken. En het werken voor meerdere besturen kan lastig zijn voor de ambtelijke organisatie. Vooral als er grote verschillen zijn tussen gemeentebesturen. Bestuurlijke samenwerking tussen de deelnemende gemeenten is dan ook medebepalend voor het succes van een ambtelijke fusie.
- **Eigen keuzes:** Bij een ambtelijke fusie werken ambtenaren voor meerdere gebieden, waarvoor door de verschillende besturen ook verschillende en daarmee eigen keuzes kunnen worden gemaakt. Het vraagt wel voldoende inzet en aandacht dat de visie en het beleid ook blijven aansluiten bij de lokale situatie van de kernen en buurtschappen van Brummen.

## 5.4 Scenario 4: Vormen van een nieuwe gemeente door herindeling

### Algemene toelichting

Het vormen van een nieuwe gemeente door herindeling betekent dat Brummen als zelfstandige gemeente ophoudt te bestaan, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De ambtelijke en bestuurlijke organisaties worden samengevoegd met die van één of meer andere gemeenten. Vormen van een nieuwe gemeente door herindeling kan op verschillende manieren:

- De meest voorkomende vorm van gemeentelijke herindeling is samenvoeging: twee of meer gemeenten worden opgeheven en samengebracht in één nieuwe gemeente.
- Een andere variant is dat één van de betrokken gemeenten behouden blijft en de andere gemeente(n) hierin wordt/worden opgenomen.
- Daarnaast kan het voorkomen dat een gemeente wordt opgeheven en het grondgebied wordt verdeeld over meerdere bestaande of nieuw te vormen gemeenten. Zo'n 'splitsing' is in feite een combinatie van opheffing en meerdere samenvoegingen of grenswijzigingen.

### Kansen en bedreigingen

#### Kansen

- Een grotere organisatie betekent meer strategische expertise én uitvoeringskracht, wat de gemeente minder kwetsbaar maakt en zorgt voor een meer toekomstbestendige aanpak van maatschappelijke vraagstukken.
- Herindeling helpt om de afhankelijkheid van het grote aantal éénpitters te verminderen. Dit verkleint de kwetsbaarheid van de organisatie en biedt betere doorgroeimogelijkheden en arbeidsvoorwaarden, wat bijdraagt aan de binding van specialistisch personeel. Er is minder afhankelijkheid van externe inhuur door meer interne capaciteit en expertise.
- Ook kan een grotere gemeenten met meer ambtelijke capaciteit een sterkere positie innemen in diverse samenwerkingsrelaties, zoals regionale samenwerking, samenwerking met Provincie Gelderland en andere landelijke netwerken. Maar ook voor partners zoals ondernemers, maatschappelijke organisaties en bijvoorbeeld zorginstellingen wordt de gemeente een stevigere (onderhandelings)partner.
- Door opschaling kan er efficiënter worden gewerkt. Er kan grootschaliger worden ingekocht, bedrijfsvoeringstaken worden beter belegd en vaste lasten worden beter verdeeld. Daarnaast biedt herindeling mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren, met ruimere openingstijden, snellere afhandeling van vragen en een betere digitale infrastructuur. Dit draagt bij aan een efficiëntere en toegankelijke gemeente voor zowel inwoners als ondernemers.
- Gezamenlijke begrotingen en middelen kunnen leiden tot een stabielere financiële basis.
- Een grotere gemeente (qua oppervlakte) biedt meer mogelijkheden voor integrale ruimtelijke en infrastructurele keuzes op een groter schaalniveau. Voor de herindeling stonden de gemeentegrenzen mogelijk in de weg.

#### Bedreigingen

- Inherent aan een grotere gemeente is dat de "fysieke" afstand tussen bestuur en inwoners c.q. kernen groter wordt. Daardoor wordt het lastiger om maatwerk te leveren en in te spelen op lokale behoeften. Kleine kernen kunnen zich dan minder gehoord voelen in een grotere gemeente. Brummen heeft nu korte lijnen tussen de gemeente en haar inwoners en deze kunnen verdwijnen bij schaalvergroting

- De toegankelijkheid van de voorzieningen kan onder druk komen te staan. Zonder aanvullende inzet hierop of afspraken hierover kunnen gemeentelijke diensten vanuit het gemeentehuis, bibliotheken en zwembaden, verder van inwoners af komen te liggen. (zie ook wat hierover is opgenomen uit de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners).
- In een grotere gemeente kunnen de belangen van verschillende gebieden botsen, waardoor Brummen minder zeggenschap krijgt over haar eigen koers. Het is van belang dat er voldoende aandacht blijft voor de eigen identiteit en specifieke behoeften van de gemeente en haar kernen, zodat lokale initiatieven niet verloren gaan in een bredere stedelijke of regionale aanpak. (zie ook wat hierover is opgenomen uit de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners).
- De ambtelijke organisatie van Brummen is flexibel en wendbaar. Dat is ook onderdeel van de organisatiecultuur. Herindeling betekent per definitie een grotere organisatie waarin verschillende organisatieculturen moeten worden samengebracht en waarin flexibiliteit en wendbaarheid moeilijker te organiseren zijn.
- Herindelingen van andere gemeenten laten zien dat een besluit van de gemeenteraad tot herindeling voor onrust kan zorgen bij inwoners en medewerkers. Het is van belang om na besluitvorming op korte termijn een helder kader op te stellen met daarin de vervolgstappen en communicatieplan. Daarmee wordt gewerkt aan het versterken van maatschappelijk, politiek en bestuurlijk draagvlak (zie ook wat hierover is opgenomen uit de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners).

### Andere overheden over dit scenario

Bron: Deelonderzoek 4: Verwachtingen andere overheden en deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders

Opschaling helpt gemeenten om minder kwetsbaar te zijn, financieel stabiel te opereren en strategisch sterker te worden. Bij het maken van keuzes rondom samenwerking of een bestuurlijke fusie is het van belang dat deze passen bij de cultuur en schaalgrootte van de betrokken gemeenten. Daarnaast is het essentieel om inwoners een belangrijke plek te geven, zodat zij zich thuis blijven voelen in een nieuwe gemeentelijke structuur. Transparantie, openheid en duidelijkheid over lokale kansen, bedreigingen en uitdagingen zijn randvoorwaarden voor een eerlijk en constructief gesprek over de toekomstige nieuwe gemeente.

In landelijke regio's blijkt dat vooral kleinere gemeenten kwetsbaar zijn, waardoor middels herindeling regelmatig de schaal van de gemeenten wordt vergroot. Bij herindeling speelt een zorgvuldige afweging van zowel de praktische en organisatorische voordelen als de betrokkenheid van inwoners en de lokale identiteit een grote rol.

#### Praktijkvoorbeelden: Noordwijk, Haarlemmermeer en Vught

Uit de gesprekken met Noordwijk (herindeling met één gemeente), gemeente Haarlemmermeer (herindeling met meerdere gemeenten) en gemeente Vught (herindeling door opdelen) blijkt dat het eigen unieke karakter, lokale tradities en de oriëntatie van inwoners belangrijke kritieke succesfactoren zijn bij herindeling. Zo had de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude als uitgangspunt dat het groene karakter behouden moest blijven bij het samengaan met Haarlemmermeer. Bij de gemeente Noordwijk is er aandacht voor de specifieke festiviteiten van Noordwijkerhout. Hiermee laat de nieuwe gemeente zien de inwoners serieus te nemen en een belangrijke plek te geven door met dergelijke lokale belangen en tradities zorgvuldig en respectvol om te gaan. In Noordwijkerhout is ook een klein kantoor behouden en de gemeenteraad vergadert daar nog steeds. De gemeente Noordwijk geeft aan dat inwoners zo op een laagdrempelige manier kunnen worden bediend en in nauwe verbinding blijven met de ambtelijke organisatie en de politiek. Door beter samen te werken en ook voorzieningen in gezamenlijkheid te faciliteren kunnen er kosten worden bespaard.

De opdeling van gemeente Haaren over de vier omliggende gemeenten (Boxtel, Oisterwijk, Tilburg en Vught) verliep logisch, namelijk gebaseerd op de oriëntatie en verbondenheid van de inwoners. Bij de gemeente Vught is de wat grotere ambtelijke organisatie wellicht minder wendbaar, maar ook krachtiger en beter in staat om kwaliteit te leveren. De capaciteit is veel beter georganiseerd en met de ruime subsidieverordening voor verenigingen worden alle verenigingen in de gemeente nu erg goed ondersteund.

### Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario

Bron: Deelonderzoek 7: Gesprekken met potentiële samenwerkingspartners

Verschillende potentiële samenwerkingspartners zien een herindeling met Brummen als het meest kansrijke en wenselijke scenario. Door de potentiële samenwerkingspartners is over dit scenario het meest gezegd, daarom wordt hier uitgebreider op ingegaan. De volgende specifieke aandachtspunten per samenwerkingspartner zijn in de gesprekken opgehaald:

*Apeldoorn* stelt zich ten aanzien van een mogelijke herindeling met Brummen bescheiden en tegelijkertijd positief en welwillend op. Apeldoorn gelooft in zo'n samenwerking en in het vergroten van de slagkracht. Een deel van de inwoners van de gemeente Brummen, namelijk de inwoners van Eerbeek, is georiënteerd op Apeldoorn. Als Brummen besluit dat ze naar de toekomst toe niet zelfstandig verder gaat, dan staat de deur bij Apeldoorn open om het gesprek te voeren over een herindeling. Mocht Brummen besluiten tot een andere variant, ook dan blijft Apeldoorn positief en ondersteunend. Apeldoorn geeft aan voor elke inwoner oog en oor te hebben, zowel in dorp, buurtschap als wijk. Het op peil houden van het voorzieningenniveau en het aanbieden van een hoog serviceniveau aan de inwoners zijn ook in een gemeente met de omvang van Apeldoorn een uitdaging, maar dit gaat voorlopig goed. Samenwerken en het vergroten van de slagkracht zijn nodig om deze uitdagingen het hoofd te bieden.

*Bronckhorst* is gericht op de regio Achterhoek en niet op de regio Stedendriehoek en de gemeente Brummen. Tussen de gemeente Bronckhorst en Brummen zijn weliswaar enkele samenwerkingsverbanden, maar gemeente Bronckhorst heeft voornamelijk geen intenties om deze verder te intensiveren of uit te breiden. Ook qua timing is er volgens Bronckhorst nu geen verdergaande samenwerkingsmatch tussen Brummen en Bronckhorst, maar voor de lange termijn is dit ook niet geheel uitgesloten.

*Rheden* vindt op termijn een herindeling met één of meerdere vergelijkbare gemeenten het meest interessant, kansrijk en passend. Een zekere omvang naast de grotere steden en binnen de regio is daarbij van belang. Rheden staat positief tegenover schaalvergroting. Van de toekomstscenario's die de gemeente Brummen schetst, acht Rheden een herindeling de meest kansrijke en toekomstbestendige optie. De gemeente Rheden en Brummen vinden elkaar op het gebied van identiteit, historie, opgaven en grootte. Het zijn vergelijkbare plattelandsgemeenten, waarbij de kwaliteit van de leefomgeving, het op peil houden van de voorzieningen en moderne vormen van wonen en werken van belang zijn. Inwoners van de gemeente Rheden hebben ook meerdere oriëntaties, zowel richting Zutphen als Arnhem. Dit kenmerk heeft de gemeente Brummen ook. Bij een herindeling spelen timing en voortgang een cruciale rol. Je kan dit maar één keer goed doen, om te voorkomen dat er in de toekomst mogelijk weer andere herindelingsnodig zijn. De gemeenteraden moeten hierin te allen tijde een centrale rol spelen en bepalen: "Wat past bij ons?"

*Voorst* heeft voorlopig de primaire focus op de eigen organisatie en bestuurscultuur. Behoeft en prioriteit om op korte of middellange termijn concrete stappen te zetten richting een herindeling zijn er bij Voorst niet. Voor de lange termijn sluit Voorst echter geen enkel (herindelings)scenario uit.



Zutphen ziet een herindeling, met de gemeente Brummen als geheel of gedeeltelijk, als meest wenselijke scenario. Voor Zutphen geeft een herindeling met Brummen het beste antwoord op de opgaven die op beide gemeenten afkomen. Dit is ook het meest passend en wenselijk, omdat de cultuur en identiteit van de gemeenschap, het bestuur en de organisatie goed op elkaar aansluiten. Vanuit bestuurskracht en de gemeentelijke organisatie geredeneerd is het samengaan van de twee gemeenten de voorkeursvariant. Geredeneerd vanuit de natuurlijke oriëntatie van de inwoners, kan Zutphen zich voorstellen dat de affiniteit van de inwoners van Eerbeek niet direct op Zutphen is gericht. Als de consequentie dan een opsplitsing van Brummen vraagt, waarbij het dorp Brummen met Zutphen samengaat en Eerbeek met Apeldoorn, is dat voor Zutphen een begrijpelijke stap. Maar een herindeling inclusief Eerbeek kan volgens Zutphen belangrijke bestuurlijke voordelen opleveren, met name op organisatorisch vlak. Ook hier profiteren de inwoners van. Aandacht voor de identiteit en oriëntatie van de kernen respectievelijk inwoners is daarbij voor Zutphen van groot belang; het vastleggen van waarborgen over hoe je hier invulling aan geeft (denk aan het gegarandeerd voor de lange termijn in stand houden van bijvoorbeeld een servicepunt) is hierbij zeer wenselijk. Zutphen vindt ook het investeren in de identiteit en gemeenschapsverbondenheid van dorpen, kernen en wijken zeer belangrijk. Het is een voor Zutphen kermerkende lijn die breed wordt gedragen en al meerdere raadsperiodes opgeld doet. Bij een herindeling is er in ieder geval in de beeldvorming sprake van een samenvoeging van het 'grote en stadse Zutphen' en het 'kleinschalige en landelijke Brummen'. Volgens Zutphen heeft de herindeling van Zutphen met Warnsveld bewezen dat er ook bij een herindeling veel aandacht en maatwerk kan en moet gaan naar de kleinere kernen en dorpen.

In het bijlagenboek, behorende bij het eindrapport, staan de volledige gespreksverslagen van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners.

## Beoordeling per aspect

*Bron: Deelonderzoek 1: Huidig Brummen, deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen, deelonderzoek 3: Staat en oordeel eigen organisatie, deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en deelonderzoek 6: Verwachtingen gemeenteraad en college.*

### Dienstverlening en voorzieningen

- **Snelheid, juistheid en bereikbaarheid:** Een grotere gemeente heeft meer capaciteit voor het inrichten van haar dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan bredere openingstijden, meer menskracht om sneller vragen te beantwoorden (bijvoorbeeld ook digitaal) en meer kennis voor het juist beantwoorden van vragen. Maar de directe dienstverlening komt vaak ook verder van de inwoner af te staan.
- **Voorzieningen passend en bereikbaar:** Bij een herindeling is het niet vanzelfsprekend dat de voorzieningen blijven zoals ze zijn. De nieuwe gemeente zal nieuw beleid en keuzes moeten maken over het voorzieningenniveau, zoals over het zwembad en/of de bibliotheek. Dit kan enerzijds een centralisering van voorzieningen betekenen waarmee voorzieningen op grotere afstand komen te staan. Anderzijds biedt deze centralisering en opschaling ook een kans om het kwaliteitsniveau van voorzieningen te verbeteren. Zie ook hoe andere overheden en potentiële samenwerkingspartners hier naar kijken onder de kopjes 'Andere overheden over dit scenario' en 'Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario'.

### Kenmerken/identiteit

- **Landelijke karakter:** Als de gemeente Brummen gaat herindelen met stedelijke gemeenten kan dat een bedreiging zijn voor het landelijke karakter van Brummen. Het risico bestaat dat de keuzes die in de nieuwe gemeente worden gemaakt onvoldoende gericht zijn op het in stand houden van het landelijke karakter van Brummen. Maar als de gemeente Brummen gaat herindelen met een plattelandsgemeente dan vormt dit scenario juist een kans voor behoud en zelfs verdere versterking van het landelijke karakter van Brummen. Er is dan immers sprake van een vergelijkbare identiteit. Ook is er dan meer capaciteit beschikbaar om plattelandsvraagstukken goed aan te pakken.

- **Groene karakter:** Als de gemeente Brummen gaat herindelen met stedelijke gemeente dan kan dit een bedreiging zijn voor het groene karakter van Brummen. Mocht de gemeente Brummen samengaan met een plattelandsgemeente dan biedt dit juist een kans, er is dan meer capaciteit en kennis beschikbaar voor het behoud van het groen.
- **Gemeenschapszin:** Door herindeling wordt de gemeente groter. Er zal (extra) aandacht moeten zijn voor behoud van sociale cohesie en van een passend voorzieningenniveau op lokaal niveau.
- **Nabijheid:** De gemeente (de ambtelijke organisatie, het bestuur en de dienstverlening) komt verder af te staan van haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Deze afstand ontstaat doordat de gemeente fysiek groter wordt. Maar ook de ambtelijke organisatie wordt groter. Afhankelijk van de schaalgrootte en de identiteit (stad of platteland) van de gemeente(n) waarmee gefuseerd wordt, leidt de herindeling mogelijk tot verzakelijking en bijvoorbeeld standaardisering van processen. De relatie tussen de samenleving en de gemeente kan veranderen, de lijnen zijn minder kort en minder informeel. Dit is zowel bij herindeling met één of meer plattelandsgemeenten als met stedelijke gemeenten het geval. Voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties zal dan het gevoel van nabijheid afnemen. Zie ook hoe andere overheden en potentiële samenwerkingspartners hier naar kijken onder de kopjes 'Andere overheden over dit scenario' en 'Potentiële samenwerkingspartners over dit scenario'.
- **Veiligheid:** Er is meer strategische capaciteit beschikbaar voor de aanpak van zaken zoals ondermijning. Ook is er meer uitvoerende capaciteit beschikbaar (handhaving), al moet deze wel voor een groter gebied georganiseerd worden, waardoor deze op meer afstand van de samenleving kan komen te staan.
- **Economie:** Een grotere gemeente beschikt over meer capaciteit om de werkgelegenheid te bevorderen. Zowel qua kennis en capaciteit van en voor de industrie als voor het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor ondernemers.
- **Lokaal kopen en recreëren:** De oriëntatie van inwoners is een belangrijk aspect bij de keuze voor de toekomst van Brummen. Er zijn meerdere varianten van herindeling die aansluiten bij de oriëntatie van de inwoners van de gemeente Brummen. Door meer strategische capaciteit kan het regionaal ondernemersklimaat versterkt worden, maar het risico bestaat dat de afstand tussen ondernemers en de gemeente met name voor de uitvoering (denk aan vergunningverlening) groter wordt.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

- **Complexere taken (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurde werken):** Deze vragen veel van de kennis en kunde van de gemeente. Vooral op strategisch niveau, maar ook op specialistisch niveau (denk aan privacy, veiligheid, analyse, systemen). Door herindeling tot een grotere gemeente worden krachten gebundeld. Samengaan met een gemeente met een andere leeftijdsopbouw (stedelijke gemeenten) kan ervoor zorgen dat het probleem van vergrijzing op gemeentelijk niveau statistisch gezien kleiner wordt, maar feitelijk in de kernen en buurtschappen van het huidige Brummen niet verandert. Bij een herindeling moet dit vraagstuk dan wel op de agenda blijven van de gemeente.
- **Meer lokaal maatwerk (decentralisatie):** Door herindeling ontstaat een grotere gemeente, waardoor lokale kennis bij de gemeente kan afnemen. Het contact met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties sluit mogelijk minder goed aan op de lokale context. Bijvoorbeeld het begrijpen en erkennen van de cultuurverschillen tussen de kernen en de buurtschappen. Zie hoe potentiële samenwerkingspartners hier naar kijken onder het kopje "potentiële samenwerkingspartners over dit scenario".
- **Digitalisering:** Voor een verdergaande digitalisering is een ontwikkelgerichte benadering nodig. Dat vraagt om de juiste kennis en capaciteit. Herindeling tot een grotere gemeente kan efficiencyvoordeel opleveren bij de inkoop en inzet van IT-systemen.

### Organisatie en bestuur

- **Korte lijnen:** Door herindeling wordt de organisatie groter, de korte lijnen verdwijnen naarmate meer gemeenten samengaan en de nieuwe organisatie groter wordt.
- **Richting/visie:** Door een herindeling ontstaat een grotere organisatie met meer menskracht. Er kan een organisatie gebouwd worden die robuuster is en die in staat is in te spelen op zowel korte als lange termijn vraagstukken. Herindeling met een bestaande grotere gemeente betekent dat er meer strategische capaciteit is, zowel op de korte als lange termijn. Bij een herindeling met één (of meer) kleinere gemeente(n) moet een volledige nieuwe organisatie worden ingericht en zal ook de strategische kennis versterkt moeten worden. Herindeling met een of meerdere plattelandsgemeenten zorgt voor het combineren van de al aanwezige kennis van het platteland.
- **Kwetsbaarheid/éénpitters:** Door herindeling wordt de gemeente minder kwetsbaar. De organisatie wordt groter, het aantal éénpitters zal afnemen. Dat is een voordeel, omdat taken bij meerdere medewerkers kunnen worden belegd en medewerkers elkaar kunnen vervangen.
- **Binden/verloop:** Een grote gemeente kan gemakkelijker doorgroeimogelijkheden en goede arbeidsvoorwaarden realiseren. Zij wordt daardoor een aantrekkelijker werkgever en krijgt een betere positie op de arbeidsmarkt. Dat leidt tot het beter kunnen werven van goed personeel en een meer duurzame personeelsbinding. Tegelijkertijd zijn er medewerkers die juist vanwege de korte lijnen bewust voor een klein organisatie hebben gekozen. Dit scenario zal van hen een mogelijk niet door hen gewenste aanpassing vragen.
- **Eigen keuzes:** Bij een herindeling werken ambtenaren en bestuurders voor een groter gebied, waarin ook voor een groter gebied keuzes moeten worden gemaakt. Het vraagt dus extra inzet en aandacht dat de visie en het beleid ook blijven aansluiten bij de lokale situatie van kernen en buurtschappen van Brummen.

## 5.5 Scenario 5: Zelfstandig blijven

### Algemene toelichting

Met het scenario “zelfstandig blijven” wordt bedoeld dat de gemeente Brummen bestuurlijk en ambtelijk zelfstandig blijft en dat de gemeentelijke organisatie alles wat zij nu zelfstandig doet, volledig zelfstandig blijft doen. In feite dus “door zonder wijzigingen”, maar wel met blijvende aandacht voor de (verdere) ontwikkeling van de organisatie en versterking van de bestuurskracht. De huidige samenwerkingsrelaties met andere gemeenten en de regio blijven bestaan, maar worden niet verder geïntensiveerd of omgevormd.

### Kansen en bedreigingen

#### Kansen

- Brummen als zelfstandige gemeente kan direct betrokken blijven bij haar inwoners (en andersom), zo kan er maatwerk worden geleverd. De gemeente heeft een relatief kleine omvang en daardoor zijn er korte lijnen, zowel intern als extern. Dit maakt Brummen wendbaar en is een snellere besluitvorming mogelijk.
- Zelfstandig blijven betekent voor de gemeente Brummen dat zij haar eigen beleid blijft bepalen en haar eigen besluiten neemt.
- De identiteit van Brummen kan behouden blijven, zoals het landelijke karakter, gemeenschapszin en lokaal kopen/recreëren.

#### Bedreigingen

- Brummen is kwetsbaar als zelfstandige gemeente, door de combinatie van interne uitdagingen en externe druk (zie hiervoor onderstaande punten en de overige beoordelingsaspecten).
- De organisatie kent zeer veel éénpitters; dit maakt de organisatie kwetsbaar bij uitval en vertrek van medewerkers.
- Brummen beschikt over weinig strategische capaciteit. Het lukt vooralsnog om tijdelijke oplossingen te realiseren voor complexere opgaven, maar deze opgaven vragen om een structurele en langjarige aanpak die nu niet gerealiseerd kan worden.
- De kleine schaal en bijbehorende salariëring maakt het moeilijk om medewerkers duurzaam te binden. Ook is het lastiger om voldoende specialistische en strategische kennis in huis te halen en te houden.
- Vanuit het Rijk worden de financiële bijdragen steeds verder afgebouwd, terwijl de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden blijven toenemen. Kleine gemeenten hebben een beperktere financiële basis en kleinere zelf in te vullen financiële ruimte, waardoor het moeilijk kan zijn om aan wettelijke taken te voldoen of te investeren in grote projecten.
- Er zijn complexe opgaven (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurde werken) die gelijktijdig moeten worden aangepakt en gemeentegrens-overstijgend zijn. Het lukt niet (meer) om hiervoor structureel voldoende kennis en capaciteit beschikbaar te hebben. Dat is wel nodig om andere taken (goede dienstverlening, passende voorzieningen) ook voor de lange termijn goed uit te blijven voeren.
- Brummen heeft als kleine gemeente op nationaal niveau en in de (regionale) samenwerking met grotere gemeenten minder invloed.

## Andere overheden over dit scenario

Bron: Deelonderzoek 4: Verwachtingen andere overheden en deelonderzoek 5: Rondje ervaringen elders

Steeds meer 'kleine' gemeenten onderzoeken hun bestuurlijke toekomst, waarbij het regionale belang toeneemt en cruciaal is bij uiteenlopende maatschappelijke opgaven. Ambtelijke samenwerking krijgt steeds vaker vorm, terwijl grotere gemeenten doorgaans beter in staat zijn om complexe uitdagingen het hoofd te bieden. Kleinere gemeenten beschikken dan weer over korte lijnen en een sterk probleemoplossend vermogen. De krappe arbeidsmarkt vormt echter een uitdaging, zeker voor kleinere gemeenten, die door een minder gunstige concurrentiepositie moeite hebben om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Grotere gemeenten bieden immers vaak meer loopbaanperspectief en gunstigere arbeidsvoorwaarden.

Daarnaast staan veel gemeenten voor grote opgaven, mede doordat steeds meer taken vanuit de Rijksoverheid of specifieke ministeries naar hen verschuiven. In bepaalde regio's wordt daarom intensief onderzocht hoe de bestuurlijke toekomst eruit moet zien. De uitdagingen zijn divers: tijdelijke financieringsstromen, het naderende zogenoemde ravijnjaar en het aantrekken én behouden van gekwalificeerd personeel blijken veelvoorkomende knelpunten.

Ondanks de vele herindelingen van de afgelopen decennia bestaan er nog steeds meerdere (kleine) zelfstandige gemeenten. De K80 is een netwerk van 66 gemeenten tot ongeveer 25.000 inwoners. Zij stellen dat bij complexere vraagstukken gemeenschappen zelf verantwoordelijkheid nemen en oplossingen organiseren: van energiecoöperatie tot zorgvoorziening, van buurtwinkel tot mantelzorg. Veel actieve en betrokken inwoners betekent ook dat het voorzieningenniveau en de leefbaarheid in de K80 gemeenten erg afhankelijk is van vrijwillige inzet en dat is kwetsbaar. Voorzieningen staan onder druk, de bereikbaarheid van kernen is vaak onvoldoende en er is voor jongeren en ouderen een grote vraag naar passende woningen. Tegelijkertijd zijn de opgaven in het sociaal domein of ruimtelijke domein net zo groot als bij de grote bureaus.

## Beoordeling per aspect

Bron: Deelonderzoek 1: Huidig Brummen, deelonderzoek 2: Oordeel van Brummen, deelonderzoek 3: Staat en oordeel eigen organisatie, deelonderzoek 4: Trends en ontwikkelingen en deelonderzoek 6: Verwachtingen gemeenteraad en college.

### Dienstverlening en voorzieningen

- **Snelheid, juistheid en bereikbaarheid:** In dit scenario blijft de gemeente dicht bij haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Het is echter de vraag of de gemeente in de huidige situatie aan de toenemende vraag van inwoners kan voldoen. Inwoners verwachten steeds meer van de gemeente als het gaat om snelle reacties en digitale mogelijkheden.
- **Voorzieningen passend en bereikbaar:** In dit scenario kan de gemeente eigen keuzes blijven maken over haar voorzieningen. Er wordt echter steeds meer gevraagd van deze voorzieningen, onder andere door de transitie in het sociaal domein, door dubbele vergrijzing en de hoge verwachtingen van inwoners. Het in standhouden van de voorzieningen op middellange en langere termijn staat dan ook onder grote druk.

### Kenmerken/identiteit

- **Landelijke karakter:** Als zelfstandige gemeente kan Brummen eigen keuzes blijven maken, ook in het beschermen en versterken van het landelijke karakter. Brummen zal in dit scenario echter te maken blijven houden met beperkte strategische capaciteit om hier op de middellange en lange termijn ook goed invulling aan te blijven geven.

- **Groene karakter:** Dit scenario biedt ruimte om zelfstandig keuzes en beleid te maken, maar dit vraagt ook om strategische keuzes. Hiervoor is strategische capaciteit en kennis nodig, die nu onvoldoende structureel beschikbaar zijn in de gemeente.
- **Gemeenschapszin:** Een gemeente die nabij is en korte lijnen heeft met haar inwoners, ondernemers en organisaties kan snel en passend reageren en daarmee initiatieven vanuit de samenleving mogelijk maken. Dat heeft een positief effect op de gemeenschapszin.
- **Nabijheid:** In dit scenario blijft de gemeente dicht bij haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Het is echter de vraag of de gemeente aan de toenemende vraag van inwoners kan voldoen. Inwoners verwachten steeds meer van de gemeente, bijvoorbeeld als het gaat om maatwerk en ruimte voor participatie. Hier is specifieke kennis en voldoende menskracht voor nodig.
- **Veiligheid:** De gemeente kan zelfstandig keuzes blijven maken, vooral op uitvoerend niveau, die direct effect hebben op het veiligheidsgevoel van inwoners. Zoals keuzes in de infrastructuur: verkeersveiligheid, verlichting, lokale verordeningen, de naleving daarvan, de inzet van handhaving, etc. Dit vraagt om lokale kennis en passende maatregelen. Echter is er onvoldoende structurele strategische capaciteit beschikbaar voor de aanpak van zaken zoals ondermijning. De vraag is of op de lange termijn voldoende capaciteit blijft bestaan voor de uitvoering.
- **Economie:** Zelfstandig blijven biedt weinig mogelijkheden om de (lokale en regionale) economie sterk te profileren. Het behoud van de werkgelegenheid waar de papierindustrie nu voor zorgt, staat onder druk en is een grote opgave voor de toekomst. Er is vanuit de gemeente kennis nodig om de werkgelegenheid te behouden en voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving. De gemeente Brummen moet daarvoor een stevige gesprekspartner zijn voor de Provincie en voor belangrijke economische partners (zoals de papierindustrie). Dat vraagt om strategisch capaciteit zodat de gemeente lange termijn beleid kan ontwikkelen en tegelijkertijd goed kan handelen in actuele en urgente situaties.
- **Lokaal kopen en recreëren:** In dit scenario kan de gemeente hierin haar eigen keuzes blijven maken en het lokale belang aandacht geven. Voorzieningen op het terrein van kopen en recreëren zijn vooral in handen van ondernemers. Dit scenario zorgt niet voor meer capaciteit om de gemeente meer of beter te profileren als vestigingsplek voor ondernemers.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

- **Complexere taken (dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurd werken):** Zelfstandig blijven betekent een grotere kans dat de organisatie de grotere complexere opgaven van de komende jaren niet structureel kan aanpakken en hier alleen met tijdelijke menskracht en inspanningen inzet op kan plegen.
- **Meer lokaal maatwerk (decentralisatie):** Door zelfstandig te blijven blijft de gemeente dicht bij haar inwoners, ondernemers en organisaties. Er wordt echter steeds meer lokaal maatwerk gevraagd en verwacht. Door zelfstandig te blijven komt er geen aanvullende capaciteit structureel beschikbaar om hier invulling aan te geven.
- **Digitalisering:** Voor verdergaande digitalisering is een ontwikkelgerichte benadering nodig. Dat vraagt om de juiste kennis en capaciteit. Zelfstandig blijven biedt geen nieuwe mogelijkheden om deze kennis en capaciteit duurzaam aan de gemeente te binden.

### Organisatie en bestuur

- **Korte lijnen:** In dit scenario blijven zowel strategie, beleidsvorming als uitvoering in de eigen organisatie. Daardoor blijven de korte lijnen zowel binnen de organisatie, als tussen de organisatie en inwoners, organisaties en ondernemers behouden.

- **Richting/visie:** Op dit moment heeft Brummen moeite om structureel capaciteit van voldoende niveau aan de organisatie te binden om strategische keuzes te maken. Zelfstandig blijven biedt hiertoe geen nieuwe mogelijkheden.
- **Kwetsbaarheid/éénpitters:** Zelfstandig blijven zonder te kiezen voor een samenwerkingsscenario zorgt ervoor dat de omvang van de organisatie niet verandert en dat er geen groter beroep kan worden gedaan op de ambtelijke capaciteit met of van samenwerkingspartners; het aandeel éénpitters en de kwetsbaarheid van de organisatie neemt daarmee in dit scenario niet af.
- **Binden/verloop:** Zelfstandig blijven zonder te kiezen voor een samenwerkingsscenario zorgt ervoor dat de omvang van de organisatie en de samenstelling en aard van de werkzaamheden van de organisatie niet verandert. De aantrekkelijkheid van de organisatie op de arbeidsmarkt verandert dan ook niet. Dit scenario biedt geen nieuwe mogelijkheden om nieuw en huidig personeel beter en langer aan de organisatie te binden.
- **Eigen keuzes:** De gemeente Brummen kan als zij zelfstandig blijft haar eigen visie en beleid blijven bepalen. Als gevolg van de kwetsbaarheid van de organisatie en de beperkt beschikbare strategische denkkracht is het adequaat maken en uitvoeren van lange termijn keuzes wel een aandachtspunt.

## Bijlage 1. Opbrengsten van de deelonderzoeken

In deze bijlage wordt per deelonderzoek een samenvatting gegeven van de uitkomsten. Ook worden de onderwerpen benoemd die belangrijk zijn voor het voeren van de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners en voor het beoordelen van de toekomstscenario's.

### 1.1 Huidig Brummen

De identiteit van de gemeente Brummen is in kaart gebracht door het bepalen van de waarden die voor de Brummense samenleving belangrijk zijn. In een sociaaleconomisch profiel wordt Brummen beschreven op de terreinen demografie, economie, arbeidsmarkt en inwoneroriëntatie. Deze terreinen zijn geselecteerd omdat het sociaaleconomische profiel is gebaseerd op een aantal erkende monitors, waaronder de 8RHK Monitor en de Economische monitor voor de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen (GMR). De huidige situatie en de toekomstige uitdagingen voor de gemeente Brummen worden geschetst. Op basis van de data die op gemeentelijk niveau beschikbaar is, presenteren we van de indicatoren zowel de stand (meest recente cijfer) als de ontwikkeling in de afgelopen tien jaar (indien niet beschikbaar, het eerst bekende cijfer). Door deze te vergelijken met het Nederlands gemiddelde en waar relevant ook met regionale cijfers (regio COROP Achterhoek of Stedendriehoek) ontstaat ook referentie.

#### *Identiteit*

Brummen is met minder dan 25.000 inwoners een kleine gemeente. Ze bestaat uit zes dorpen en zes buurtschappen en is gelegen in het landschap van de IJssel en de Veluwe. De verschillende kernen hebben een eigen identiteit. In Eerbeek zijn inwoners wat meer gericht op Apeldoorn en in Brummen zijn inwoners meer georiënteerd op Zutphen. Er is een sterke sociale cohesie tussen de inwoners. Mensen kijken naar elkaar om en koesteren de kleinschaligheid.<sup>6</sup> Er is dan ook een rijk verenigingsleven en er zijn veel vrijwilligers actief. De gemeente ondersteunt en stimuleert de sociale samenhang en gemeenschapszin. Dit

is bijvoorbeeld recent nog vastgelegd in de participatievisie.<sup>7</sup> Net als in veel andere gemeenten is er sprake van vergrijzing. Dit heeft invloed op het behoud van de vitaliteit van de kernen. Denk hierbij aan woon- en zorgbehoeften, sociale kracht, arbeidspotentieel en het voorzieningenniveau. De gemeente Brummen wil aantrekkelijk zijn voor jong en oud met een passend aanbod aan voorzieningen.<sup>8</sup>

Op basis van de Omgevingsvisie uit 2021 en de Bestuurskrachtfoto uit 2021 koestert de gemeente belangrijke kenmerken zoals natuur, landschap, papier, water en landgoederen. Zij wil werken aan de uitdagingen van de toekomst zoals duurzaamheid, zelfvoorzienendheid en energieneutraliteit, maar altijd met respect voor de natuurlijke omgeving en de historische wortels van de gemeenschap. Een uitdaging daarbij is het vinden van balans tussen kleinschaligheid en economische groei. Er moet ruimte zijn voor (kleinschalige) economische groei, maar dit mag niet ten koste gaan van het landschap en de leefbaarheid. De papierindustrie in Eerbeek speelt nog steeds een centrale rol. De gemeente erkent die rol, maar wil ook dat deze zich op een duurzame manier ontwikkelt.<sup>5,7</sup>

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 1 huidig Brummen.

#### *Sociaaleconomisch profiel*

##### **Demografie**

Als we kijken naar de periode 2010-2024 dan blijft het aantal inwoners redelijk stabiel. Wel zien we dat de samenstelling van de bevolking verandert. Er zijn steeds minder 50-minners en steeds meer 50-plussers. Het aantal kinderen daalt harder en het aantal ouderen groeit sneller vergeleken met de rest van Nederland. Het aandeel

<sup>6</sup>Berenschot, Een foto van de bestuurskracht van Brummen, 2021

<sup>7</sup>Gemeente Brummen, Participatievisie 2024-2028, 2024

<sup>8</sup>Gemeente Brummen, Omgevingsvisie 'Brummen op dit moment' Fase 1: het bestaand beleid, 2021



eenpersoonshuishoudens is beperkt ten opzichte van de rest van Nederland. Paren zonder kinderen en paren met kinderen zijn oververtegenwoordigd. Het aantal huishoudens is gestegen, maar ten opzichte van de vergelijkingsgebieden is dit een beperkte stijging. De demografie van Brummen is meer te vergelijken met landelijke gemeenten zoals die in de Achterhoek dan met stedelijke gemeenten zoals Apeldoorn en Zutphen.<sup>9</sup>

### Economie

Het aantal bedrijfsvestigingen is gestegen, sterker dan in de Achterhoek bijvoorbeeld. De sector industrie is het grootst. De papierindustrie zorgt voor veel werkgelegenheid in de gemeente Brummen. De handel (groot-, detailhandel en de handel in auto's) is de op één na grootste sector. De zorg en zakelijke diensten zijn de derde en vierde sectoren. De gemeente telt relatief bijna tweemaal zoveel werknemers in de industrie als de Achterhoek en bijna driemaal zoveel als in de regio Veluwe en Nederland als geheel.<sup>10</sup>

### Arbeidsmarkt

De gemeente Brummen kent een lage werkloosheid. Het percentage werklozen is lager dan in vergelijkbare gebieden en behoort tot de laagste van Nederland. Het gemiddeld beroepsniveau in de gemeente stijgt. Het aandeel inwoners met beroepen waarvoor een lager of middelbaar onderwijsniveau nodig is, is gedaald. Daarentegen is het aandeel inwoners met beroepen waarvoor een hoger of wetenschappelijk niveau nodig is, gestegen. Het gemiddelde beroepsniveau is in Brummen sterker gestegen dan in de Achterhoek, de Veluwe en in Nederland als geheel.<sup>8</sup>

### Oriëntatie inwoners

Er werken 6.900 mensen uit de gemeente Brummen buiten de gemeente, 4.300 medewerkers komen naar de gemeente om te werken. Wat betreft werk zijn de inwoners van Brummen meer op andere gemeenten gericht. De gemeente Brummen is dus eerder een forensengemeente dan een werkgemeente. De meeste inwoners pendelen voor hun werk naar

Apeldoorn, Zutphen en Arnhem. Een kleinere groep uit de gemeente Brummen werkt in Rheden.<sup>8</sup>

Uit het koopstromenonderzoek Oost-Nederland wordt duidelijk dat de inwoners van de gemeente Brummen vrijwel alle dagelijkse boodschappen in de gemeente zelf doen: 78% van deze aankopen is in de gemeente zelf. Nabijheid is belangrijk voor inwoners. De eigen gemeente en de dichtstbijzijnde steden zijn de locaties voor het overgrote deel van de aankopen.

Voor recreatieve aankopen zijn Brummen (21%), Zutphen (13%) en Apeldoorn (12%) de belangrijkste gemeenten. Voor doelgerichte aankopen zijn Brummen (19%), Zutphen (21%) en Apeldoorn (15%) de belangrijkste gemeenten. De horecabestedingen liggen anders; in Brummen (58%) in Zutphen (13%) en Apeldoorn (5%).<sup>11</sup>

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 1 huidig Brummen.

### Wat nemen we mee?

Uit het deelonderzoek 'Huidig Brummen' komen onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- het behoud van lokale identiteit, nabijheid en landschappelijke kwaliteiten;
- het leveren van een optimale dienstverlening aan de inwoners en ondernemers op basis van de begrippen samenwerken, benaderbaar en betrokken zijn;
- een passend aanbod van voorzieningen op het terrein van sport, cultuur en ontmoeting voor jong en oud;

<sup>9</sup>Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2024

<sup>10</sup>LISA, 2024

<sup>11</sup>I&O Research et al., Koopstromen Oost-Nederland, 2023

- voldoende winkelaanbod en voorzieningen in de nabije omgeving (gemeente Brummen, Zutphen en Apeldoorn);
- ruimte voor (kleinschalige) economische groei, in balans met het landschap en de leefbaarheid;
- aandacht voor de vergrijzing in de gemeente Brummen en het vitaal blijven van de kernen;
- het in stand houden van een sterke industrie en de bijbehorende werkgelegenheid;
- het in standhouden van de gemeente als een forensengemeente.

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.

## 1.2 Oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen

Het huidige dienstverlenings- en voorzieningenniveau van de gemeente Brummen is onderzocht. Onderzoeken van het inwonerspanel Brummen Spreekt en de Burgerpeiling van Waar Staat Je Gemeente in de periode 2015 tot en met 2024, zijn geanalyseerd. Aanvullend is er in oktober 2024 een vragenlijst uitgezet onder inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Hierin konden zij hun mening geven over de dienstverlening en voorzieningen en benoemen wat zij belangrijk vinden voor de bestuurlijke toekomst van de gemeente. In totaal hebben 1.719 respondenten de vragenlijst ingevuld. De resultaten zijn representatief over leeftijd en kern.

### Huidig dienstverlenings- en voorzieningenniveau

#### Dienstverlening

De algemene dienstverlening wordt in december 2024 gemiddeld met een 6.5 beoordeeld. In oktober 2024 was dit een 6.7. Uit de cijfers van voorgaande jaren is af te leiden dat er een daling is geweest, de laatste

jaren is deze beoordeling stabiel. De dalende trend is ook in de rest van Nederland zichtbaar. Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties vinden het vooral belangrijk in de dienstverlening dat ze antwoord krijgen op hun vraag, dat ze goed geholpen worden en dat er op tijd wordt gereageerd, respectievelijk noemt 47%, 43% en 38% dit. Over het contact met de gemeente oordeelt men gemiddeld positief, met een score van 6.4 in 2024 voor communicatie en voorlichting. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2018 (6.6). De inwoners zijn redelijk tevreden met de geleverde informatie en diensten. Een meerderheid van de inwoners vindt dat de informatie die zij ontvangen juist en volledig is en dat zij kregen wat ze zochten bij contact met de gemeente.<sup>12 13 14</sup> Inwoners geven aan behoefte te hebben aan betere digitale diensten en snellere, toegankelijker communicatie met de gemeente. Betere bereikbaarheid, zowel online als fysiek, worden als belangrijk ervaren.<sup>15</sup>

#### Voorzieningen

Sportverenigingen, zwembaden, culturele voorzieningen en de bibliotheek worden het vaakst (wel eens) gebruikt. Deze worden vooral bezocht in het eigen dorp. Culturele voorzieningen zoals een concert, expositie of workshop worden door een kwart buiten de gemeente Brummen bezocht. De bibliotheek wordt in 2024 gemiddeld met een 7.9 beoordeeld, de zwembaden en de sportverenigingen worden in 2024 beide met een 7.7 beoordeeld. Voor de toekomst vindt men het belangrijk dat de voorzieningen dichtbij blijven, dit noemt 50% van de respondenten. Inwoners vinden het belangrijk om basisvoorzieningen zoals winkels, zwembaden en bibliotheken in de dorpen te behouden. Er is zorg dat deze voorzieningen verdwijnen en dat inwoners daarvoor naar omliggende steden moeten. Ook de kwaliteit van de voorzieningen wordt belangrijk gevonden. Zo noemt 45% dat de voorzieningen minimaal even goed moeten blijven als ze nu zijn. Maatschappelijke organisaties vinden het belangrijk dat de voorzieningen goed bereikbaar blijven met auto, openbaar vervoer of fiets. Daarnaast is er behoefte aan meer activiteiten voor jongeren en jongvolwassenen zoals ontmoetingsplekken,

<sup>12</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Bestuurlijke Toekomst, 2024

<sup>13</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Dienstverlening, 2015-2024

<sup>14</sup>Waar Staat Je Gemeente Burgerpeiling, 2015-2023

<sup>15</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Bestuurlijke Toekomst, 2024

uitgaansgelegenheden en sportmogelijkheden. De sociale cohesie moet worden gestimuleerd, bijvoorbeeld via buurtcentra en evenementen.<sup>14</sup> Over het algemeen zijn de inwoners redelijk tevreden over de sport- en gezondheidsvoorzieningen, hoewel de tevredenheid sinds 2018 iets is afgenomen. Met name de tevredenheid over welzijns- en speelvoorzieningen is sterk gedaald, van ongeveer 60% in 2018 naar 40% in 2023.<sup>16</sup>

### Participatie

De samenwerking tussen de gemeente en de inwoners wordt in 2021 door inwoners met een 6.6 beoordeeld. In 2022 zakte deze score naar een 5.9. We zien in 2023 een lichte stijging, de samenwerking wordt beoordeeld met een 6.2. Ongeveer de helft van de inwoners geeft aan (weleens) door de gemeente betrokken te worden bij haar plannen. Vier op de tien noemt nooit door de gemeente betrokken te worden. Wel vinden de inwoners van Brummen dat participatie en samenwerking tussen de inwoners en de gemeente essentieel is voor het creëren van draagvlak en vertrouwen. Zij geven voorkeur aan betrokkenheid via vragenlijsten, digitale peilingen en bewonersbijeenkomsten.<sup>17 18 19</sup>

### Identiteit

De ruime meerderheid (84%) voelt zich thuis in de gemeente Brummen. Iets meer dan 6 op 10 geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling 'ik vind het belangrijk dat mijn dorp onderdeel is van de gemeente Brummen'. Het behouden en versterken van het groene karakter van Brummen moet volgens inwoners één van de prioriteiten zijn.<sup>20</sup>

### Toekomst gemeente

Inwoners vinden het voor de toekomst belangrijk dat de woonomgeving veilig blijft, dat de openbare ruimte van goede kwaliteit blijft en dat de woonomgeving groen blijft. Respectievelijk noemt 63%, 61% en 58% dit. Ondernemers vinden voor de toekomst een groene woonomgeving (57%) en samenwerking tussen de gemeente en haar inwoners/ondernemers

(56%) belangrijk. Maatschappelijke organisaties vinden het belangrijk dat er in de toekomst voldoende sport- en culturele voorzieningen blijven bestaan (77%). Wat betreft de bestuurlijke toekomst van de gemeente Brummen; bijna 4 op de 10 geeft aan dat veranderingen het grootst zijn als men voor sommige dienstverlening naar een buurgemeente moet. Ongeveer een derde noemt dat de veranderingen het grootst zijn als er voorzieningen verdwijnen. De meeste inwoners staan positief tegenover samenwerking met omliggende gemeenten, zolang de eigen identiteit van de gemeente Brummen behouden blijft.<sup>20</sup>

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 2 oordeel van Brummen over de dienstverlening en voorzieningen.

### Wat nemen we mee?

Uit het deelonderzoek 'Oordeel van Brummen' komen onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- het behoud van de natuur en een groene omgeving;
- het in stand houden en versterken van de gemeenschapszin, gemoedelijkheid en de eigenheid/identiteit;
- voldoende en goede voorzieningen die bereikbaar zijn;
- dat inwoners zich veilig blijven voelen;
- dat de dienstverlening op hetzelfde niveau blijft of versterkt wordt;
- een passende relatie tussen gemeenteraad en samenleving.

<sup>16</sup>Waar Staat Je Gemeente Burgerpeiling, 2018, 2023

<sup>17</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Dienstverlening, 2015-2024

<sup>18</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Participatie, 2023

<sup>19</sup>Waar Staat Je Gemeente Burgerpeiling, 2015-2023

<sup>20</sup>Inwonerspanel Brummen Spreekt, Bestuurlijke Toekomst, 2024

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.

### 1.3 De staat van en het oordeel over de eigen organisatie

De huidige staat van de ambtelijke organisatie van Brummen is onderzocht. Hierbij lag de focus op hoe de organisatie haar eigen functioneren beoordeelt en hoe medewerkers de gemeente als werkgever ervaren. Via een vragenlijst is inzichtelijk geworden wat huidige sterke en zwakke punten zijn en waar mogelijke kansen en bedreigingen liggen. Ook is er opgehaald welke kansen, bedreigingen en aandachtspunten medewerkers zien bij de mogelijke toekomstscenario's. Dit is gedaan met 18 groepsgesprekken.

#### De staat van de organisatie

De gemeente Brummen presenteert zichzelf als een kleine, procesgerichte, dienstverlenende organisatie. Zij wil mooie resultaten behalen voor haar inwoners. Ze neemt haar inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties serieus en werkt graag samen. Ze heeft in 2024 dan ook een participatievisie opgesteld waarin ze zes uitgangspunten beschrijft. Op die manier wil de gemeente Brummen de relatie tussen gemeente en inwoners versterken.<sup>21</sup> Ook in de visie gebiedsgericht werken uit 2024 benadrukt de gemeente het belang van een nauwe samenwerking met de samenleving.<sup>22</sup>

Ook de gemeente Brummen heeft te maken met de schaarste op de arbeidsmarkt. Daarom ziet zij het als noodzakelijk om haar positie op de arbeidsmarkt te verbeteren door een aantrekkelijke werkgever te zijn. Daarvoor zet ze in op duurzame inzetbaarheid en een grote mate van medewerkerstevredenheid.

De cijfers laten zien dat zowel de instroom als de uitstroom van personeel hoger is dan bij vergelijkbare gemeenten. De instroom in Brummen is 23,8%, in vergelijkbare gemeenten (wat betreft aantal inwoners) is de

instroom 20,9 %. De uitstroom is in Brummen 18,6%, in vergelijkbare gemeenten is dit 10,8%. Ook het ziekteverzuim is relatief hoog, 5,2% ten opzichte van 3,4 % in vergelijkbare gemeenten.<sup>23</sup> De gemeente Brummen heeft in totaal 117 verschillende functies. Hiervan worden er 90 functies ingevuld door één persoon, de zogenoemde éénpitters. Het gaat in de meeste gevallen over functies waarvoor specifieke kennis, opleiding en ervaring nodig is. Vervanging van alle taken en verantwoordelijkheden bij afwezigheid (door verlof/verzuim/vacature) is hierdoor in de meeste gevallen niet mogelijk. Taken die wel overgenomen kunnen worden brengen in de praktijk een verhoogde werkdruk met zich mee en/of een verschuiving van prioriteiten.<sup>24</sup>

In 2017 heeft de gemeente haar kernwaarden benoemd. Dat zijn; bewust, dichtbij, samen en aandacht. Deze vormen de basis voor haar handelen. De gemeente wil samenwerken, benaderbaar en betrokken zijn en een optimale dienstverlening bieden tegen zo laag mogelijke kosten. Ze wil dat burgers en bedrijven tevreden zijn over de gemeente en dat zij bediend worden door professionals met passie voor hun vak en die trots zijn op hun gemeente.<sup>25</sup>

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 3 de staat van en het oordeel over de eigen organisatie.

#### Vragenlijst medewerkers

In september 2024 is een vragenlijst uitgezet onder de medewerkers van de gemeente Brummen. Hierin konden zij hun mening geven over hoe zij de gemeente als werkgever ervaren, wat zij als sterkten en zwakten van de ambtelijke organisatie zien en welke kansen en bedreigingen zij voor de toekomstige gemeentelijke dienstverlening verwachten. In totaal hebben 138 medewerkers de vragenlijst volledig ingevuld. Een respons van 76%.

<sup>21</sup>Gemeente Brummen, Participatievisie 2024-2028, 2024

<sup>22</sup>Gemeente Brummen, Visie Gebiedsgericht (samen)werken 2024-2028, 2024

<sup>23</sup>A&O fonds Gemeenten, Personeelsmonitor, 2023

<sup>24</sup>Gemeente Brummen, 2024

<sup>25</sup>Gemeente Brummen, Kernwaarden, 2017

### Gemeente Brummen als werkgever

Medewerkers kiezen voornamelijk voor de gemeente Brummen als werkgever vanwege de korte reistijd, kleinschaligheid en korte lijnen, maatschappelijke betrokkenheid, functie-inhoud, werksfeer, ontwikkelingsmogelijkheden, stabiliteit en zekerheid. Verder vinden de medewerkers het hebben van verantwoordelijkheid, de betrokkenheid bij inwoners en de diversiteit en afwisseling in het werk belangrijk.

### Sterkten ambtelijke organisatie

Door de korte lijnen onderling wordt er makkelijk samengewerkt en snel besloten. Deze samenwerking wordt gezien als een belangrijke kracht. Er is een gevoel van saamhorigheid en teamwork. Door de kleine en overzichtelijke organisatie is er een persoonlijke werksfeer. Daarnaast ervaart men vrijheid en flexibiliteit om het eigen werk te organiseren. Medewerkers voelen zich nauw verbonden met hun werk en organisatie en deze betrokkenheid wordt als belangrijke sterkte ervaren.

### Zwakten ambtelijke organisatie

Medewerkers ervaren een hoog verloop van personeel. De organisatie wordt als kwetsbaar gezien door zogenoemde éénpitters, de kennis en verantwoordelijkheid ligt vaak bij één persoon. Deze afhankelijkheid van enkele medewerkers wordt als risico gezien, met name bij ziekte of vertrek. Ook is de hoge werkdruk een punt van zorg voor veel medewerkers. Daarnaast wordt genoemd dat er een afstand tussen management en medewerkers wordt ervaren. Het management is volgens medewerkers onvoldoende zichtbaar.

### Kansen toekomstige gemeentelijke dienstverlening

Voor het verbeteren van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt een aantal kansen genoemd. Er zou geïnvesteerd kunnen worden in het behoud en de opleiding en ontwikkeling van het personeel. Daarnaast worden ook het beter benutten van data om beslissingen te sturen en het digitaliseren van processen genoemd. Ook zien medewerkers kansen in zowel duidelijkere communicatie intern en extern als het verbeteren van de klantvriendelijkheid richting inwoners.

### Bedreigingen toekomstige gemeentelijke dienstverlening

Medewerkers zien ook bedreigingen. Zoals het personeelsverloop dat leidt tot verlies van kennis en continuïteit. Ook zien zij een toename van taken. In combinatie met een tekort aan personeel leidt dat tot een toename van de werkdruk. Daardoor kan de kwaliteit van de dienstverlening verslechteren. Ook het achterblijven op het gebied van digitalisering en innovatie kan zorgen voor een belemmering van de processen en dienstverlening aan inwoners. Tot slot wordt er volgens de medewerkers steeds meer regelgeving en administratie opgelegd, waardoor de uitvoering minder efficiënt wordt.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 3 de staat van en het oordeel over de eigen organisatie.



## Groepsgesprekken medewerkers

### Opzet

In oktober 2024 zijn er 18 groepsgesprekken geweest met de medewerkers van de gemeente Brummen. Deze gesprekken vonden zo veel als mogelijk in het eigen teamverband plaats en werden begeleid door onderzoekers en strategen van onderzoeksbureau Moventem. Allereerst werden de resultaten van de vragenlijst die in september 2024 is uitgezet onder de medewerkers besproken. Vervolgens konden de medewerkers de kansen, bedreigingen en aandachtspunten per toekomstscenario voor hun eigen werk/beleidsveld in kaart brengen.

### Uitkomsten

#### *Behoeftte aan sturing en waardering*

In ieder toekomstscenario wordt er meer verwacht van het management/ de leidinggevenden. De afstand tot het management/ de leidinggevenden wordt als te groot ervaren, medewerkers voelen zich onvoldoende gezien en gewaardeerd. Medewerkers in de uitvoering missen de waardering van hun praktijkkennis. Er is behoefte aan duidelijkheid over de missie en visie en er is hulp nodig bij het bepalen en vasthouden van de focus en het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten.

#### *Voordelen van kleinschaligheid en korte lijnen*

De kwaliteiten van de huidige organisatie en daarmee het scenario 'zelfstandig blijven' worden zeer sterk gewaardeerd. Hierbij worden de korte lijnen tussen collega's, maar ook tussen de gemeente en inwoners en maatschappelijke organisaties bedoeld. Voor de huidige 'kleine' organisatie betekent het dat medewerkers een breed takenpakket met gevarieerd werk hebben. Ze ervaren veel autonomie om daar vanuit hun professionaliteit zelf invulling aan te geven. De kleinschaligheid van de organisatie sluit aan bij de kleinschaligheid, het landelijke karakter en de identiteit van de gemeente. Dit wordt belangrijk gevonden.

#### *Kwetsbaarheid van kleinschaligheid*

Naast de voordelen en kwaliteiten van de huidige organisatie en het zelfstandig blijven, worden ook grote zorgen geuit. Medewerkers ervaren

een te grote werkdruk. Ze hebben een groot takenpakket waarvoor veel kennis nodig is. Ze zien ook de kwetsbaarheid door enkelvoudig of dun bezette functies (éénpitters). Ook wordt getwijfeld aan de (blijvende) aantrekkelijkheid van de gemeente Brummen als plek om te werken. Dat komt door de lagere inschaling dan bij een grotere gemeente en de beperkte doorgroeimogelijkheden.

#### *Samenwerken en lokaal maatwerk*

Over het scenario 'strategisch samenwerken' wordt vooral opgemerkt dat dat nu al de praktijk is. Als er op nog meer terreinen strategisch wordt samengewerkt dan levert dat volgens medewerkers in potentie pluspunten op. Zoals het delen van kennis en het aanbrengen van meer focus. Meer samenwerken betekent volgens hen ook dat er bereidheid moet zijn om (nog) meer (politieke) keuzes aan andere gemeenten te laten. Medewerkers betwijfelen of de behoefte om toch lokale keuzes te maken dan niet sterker zal zijn, waardoor de voordelen van samenwerken teniet worden gedaan.

#### *Uitvoering op meer afstand nadelig*

Samenwerken binnen het scenario van de regie-organisatie en het model van een centrumgemeente levert volgens medewerkers vooral nadelen op omdat de uitvoering op meer afstand komt te staan. Dat leidt in hun ogen dan tot langere lijnen intern. Extern leidt dat tot meer afstand tot inwoners en organisaties. De mogelijke meerwaarde qua focus, kosten en efficiency die daartegenover staan, zijn volgens hen zeer onzeker.

#### *Ambtelijke fusie lijkt medewerkers ingewikkeld*

Een ambtelijke fusie is voor medewerkers het minst gewenste scenario: de kansen die dit oplevert worden amper gezien. Een ambtelijke fusie lijkt medewerkers vooral heel erg ingewikkeld, zowel voor medewerkers, inwoners als voor de politiek en het bestuur.

#### *Herindeling met behoud van identiteit*

Het scenario van de herindeling brengt enerzijds veel zorgen over het verlies van de huidige kwaliteiten en de eigen werk(omstandigheden). Anderzijds lijkt dit scenario, voor medewerkers die vinden dat een wezenlijke

verandering nodig is, het enige scenario dat echt soelaas biedt. Zij zien het als een reële kans om een aantal bedreigingen echt het hoofd te bieden. Als herindeling als reëel scenario besproken wordt, is dit volgens de medewerkers vooral kansrijk en wenselijk met vergelijkbare omliggende plattelandsgemeente(n), niet met de steden in de buurt.

Samenvattend: de noodzaak tot verbeteren/veranderen wordt gevoeld, maar wel met het behoud van kwaliteit en de Brummense identiteit.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 3 de staat van en het oordeel over de eigen organisatie.

### *Gesprek met medewerkers van sociale werkvoorziening (SW)*

De SW'ers van WerkFit Brummen zijn in oktober 2024 bijgepraat over het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst. Alle SW'ers waren uitgenodigd voor dit gesprek. In totaal zijn 10 van de 60 SW'ers en twee consultants aanwezig geweest. Het belangrijkste dat ze teruggaven, is dat zij graag bij WerkFit Brummen blijven werken, ook als Brummen ophoudt te bestaan of zelfs verdeeld wordt over meerdere gemeenten. De SW'ers begrijpen heel goed dat er gekeken wordt naar samenwerken of zelfs samengaan om kwetsbaarheid te verminderen. Ze vinden het belangrijk dat ook met hen en hun voorkeuren rekening wordt gehouden in de uiteindelijke afweging.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 3 de staat van en het oordeel over de eigen organisatie.

### *Gesprek met OT (managementteam) en strategen*

Met het OT en de strategen van de gemeente Brummen is gesproken over de opgaven, kansen en uitdagingen van de gemeente.

#### **Kracht van de organisatie**

Het OT en de strategen zijn trots op de kracht van Brummen. Er mag volgens hen meer aandacht zijn voor de vele dingen die de gemeente doet en voor de dingen die goed gaan. In de praktijk is er veel aandacht voor de

dingen die minder goed gaan, op die manier ontstaat onterecht een negatief beeld van de organisatie en de dienstverlening.

In de ogen van het OT en de strategen is de gemeente goed benaderbaar voor inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Ook intern zijn de lijnen kort en kan de gemeente snel schakelen en is zij goed in het oplossen van problemen. Er is brede inhoudelijke kennis in huis. Juist omdat medewerkers zowel bedenkers als uitvoerders zijn, is het werken bij de gemeente Brummen leuk. Het zorgt voor kwaliteit en kracht. Vanuit die kracht zou de gemeente nog meer kunnen denken in kansen, mogelijkheden die in eerste instantie capaciteit en geld kosten, maar zich later terugverdienen.

#### **Opgaven**

Op verschillende terreinen zijn er ontwikkelingen en uitdagingen, zowel op bestaande taken als nieuwe taken. Bijvoorbeeld in de dienstverlening die steeds verder gedigitaliseerd wordt. Dit vraagt verdergaande technische kennis van de gemeente om de diensten online toegankelijk te maken en tegelijkertijd ook veilig. Daarnaast heeft de gemeente te maken met telkens nieuwe taken en verantwoordelijkheden vanuit de rijksoverheid. Voorbeelden zijn de klimaatadaptatie, warmtetransitie, de transitie van het landelijk gebied, de woningbouwopgave, inburgering en vluchtelingenopvang.

Naast allerlei grote opgaven en transities zijn er ook de "kleine" vraagstukken om aan te pakken. Zoals lokaal maatwerk leveren en maatschappelijke initiatieven mogelijk maken. Inwoners verwachten steeds meer van de gemeente. De inzet van mensen en middelen op deze vraagstukken wordt onderschat.

#### **Uitdagingen**

Een deel van de werkzaamheden is belegd bij individuen (éénpitters). Dat maakt de organisatie kwetsbaar, omdat het in de meeste gevallen gaat over functies waarvoor specifieke kennis, opleiding en ervaring nodig is. Vervanging van alle taken en verantwoordelijkheden bij afwezigheid (door verlof/verzuim/vacature) is hierdoor in de meeste gevallen niet mogelijk.

Hoewel de gemeente op veel terreinen al samenwerkt met partners en andere gemeenten, ervaart de gemeente dat er steeds meer van de ambtelijke organisatie wordt gevraagd. Er is dan ook behoefte aan goede richting, duidelijke plannen, betere prioritering en ook het maximaliseren van de opgaven. Ook kan de organisatie beter kijken naar welke functies nodig zijn op het terrein van beleid, implementatie en uitvoering. De ambtelijke organisatie mag ook kritischer en assertiever zijn door beter in te schatten of opdrachten realistisch zijn en door het bestuur te vragen om prioriteiten te stellen.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 3 de staat van en het oordeel over de eigen organisatie.

### *Wat nemen we mee?*

Uit het deelonderzoek 'De staat van de eigen organisatie' komen onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- het behouden en beter waarderen van de eigen kracht en trots;
- dat we recht doen aan de kenmerkende kleinschaligheid, het landelijke karakter en de identiteit, waardoor er korte lijnen zijn zowel binnen de organisatie als met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties;
- een sterke organisatie met een goede, duurzame bezetting die minder kwetsbaar is en waar medewerkers voldoende autonomie ervaren in hun werk;
- een aantrekkelijke organisatie waar medewerkers graag willen werken door goede arbeidsvoorwaarden en doorgroeimogelijkheden;
- een organisatie waarin de verbinding tussen medewerkers en management goed is en het management voldoende zichtbaar is;
- doorontwikkeling op het gebied van digitalisering en data gestuurd werken;

- voor een goede balans tussen (steeds verdergaande) samenwerking en de ruimte voor lokale keuzes;
- voor goede richting, duidelijke plannen, keuzes én prioritering in taken;
- voor meer focus, kostenbesparing en efficiency;
- dat een verandering in de organisatie aantrekkelijk en ongecompliceerd is voor zowel medewerkers, inwoners als voor de politiek en het bestuur;
- dat de huidige kwaliteiten van de gemeente Brummen blijven;
- dat de kansen en mogelijkheden voor een samenwerking met een vergelijkbare (plattelands) gemeente goed worden onderzocht.

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.



## 1.4 Trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden

Via een bureaustudie zijn de trends en ontwikkelingen in kaart gebracht die van invloed kunnen zijn op de opgaven en uitdagingen die de gemeente Brummen de komende jaren heeft. Aanvullend zijn er gesprekken gevoerd door de gemeente Brummen met andere overheden, te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Provincie Gelderland en de Regio Stedendriehoek.

### Trends en ontwikkelingen

#### Meer taken en complexer

In het algemeen kan gesteld worden dat de taken voor gemeenten en de complexiteit daarvan de komende jaren verder toenemen. Tegelijkertijd moeten de gemeenten het doen met minder financiële middelen. Naast uitvoeringstaken zoals het onderhoud van wegen, verstrekken van paspoorten en rijbewijzen, heeft de gemeente te maken met diverse uitdagingen zoals woningbouw, preventie, de toenemende zorgvraag van ouderen en jongeren en de toekomst van lokale voorzieningen op het terrein van sport- en cultuur. Daarnaast zijn gemeenten steeds meer verantwoordelijk voor transities (verandering, beweging realiseren) op het terrein van onder meer energie, klimaat, inrichting van het landelijk gebied, en vitale samenleving.<sup>26 27 28</sup> Sommige vraagstukken verschillen per gemeente. Zo heeft Brummen bijvoorbeeld te maken met vergrijzing en ontgroening (zie ook deelonderzoek 1). Dit leidt tot een complex vraagstuk als de (extra) druk op de zorg door vergrijzing en ontgroening. In 2040 is in de regio bijna 30% van de bevolking ouder dan 65 jaar, terwijl het aantal geboortes afneemt. Dit leidt tot een stijgende zorgvraag, vooral door aandoeningen gerelateerd aan ouderdom, terwijl het aantal zorgmedewerkers daalt. Deze dubbele druk raakt niet alleen

de ouderenzorg maar ook de jeugdzorg, waar het aantal jongeren met mentale problemen toeneemt. Zowel ouderen als jeugdigen vragen om extra aandacht en inspanningen om de zorgcapaciteit en ondersteuning in balans te houden. Daarnaast is er een groeiend tekort aan zorgpersoneel en mantelzorgers in de regio. Door de vergrijzing onder zorgmedewerkers neemt de uitstroom sterk toe, terwijl het aantal vacatures stijgt. Tegelijkertijd halveert het aantal mantelzorgers naar verwachting tegen 2040, wat de druk op formele zorg vergroot.<sup>29</sup>

#### Samenwerken

Het complexer worden van taken vraagt van de gemeente (nog) meer samenwerking met andere overheden, partners op lokaal, regionaal en bovenregionaal niveau. De gemeente heeft zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau mensen nodig die in staat zijn om goede netwerk- en samenwerkingsverbanden te onderhouden. Dit vraagt in toenemende mate om nieuwe vaardigheden. Van opschaling wordt vaak gedacht dat het de bestuurskracht van gemeenten vergroot, en dat het kosten bespaart. Uit onderzoek blijkt echter dat herindelingen niet tot lagere uitgaven leiden. Soms wordt herindeling als alternatief gezien voor gemeentelijke samenwerking, dat als ondemocratisch te boek staat. Uit onderzoek blijkt echter dat ook grotere gemeenten veel samenwerken en dat herindeling niet leidt tot minder samenwerking. Bovendien is ook herindeling niet bevorderlijk voor de democratie: het verlaagt de opkomst bij gemeenteraads- en bij Tweede Kamerverkiezingen. Niet tijdelijk, maar structureel.<sup>26 27 30</sup>

#### Lokaal maatwerk

De gemeente moet dichtbij de inwoner, ondernemer en maatschappelijke organisaties staan. Dat is nodig om maatwerk te leveren. Voor de decentralisaties in het sociaal domein waren de nabijheid van het bestuur en de mogelijkheid om maatwerk te leveren belangrijke aanleidingen.

<sup>26</sup>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Gemeenten2024, 2019

<sup>27</sup>Platform 31, Trendstudie P10 en K80 gemeenten, 2023

<sup>28</sup>Moventem, Verslag OT en strategien gemeente Brummen, 2024

<sup>29</sup>Coördinerende gemeenten Apeldoorn/Zutphen & Zilveren Kruis Apeldoorn/Zutphen, Regiobeeld Apeldoorn/Zutphen, 2023

<sup>30</sup>Coelo, online Atlas gemeenten, 2024

Goede participatie is niet meer weg te denken bij de aanpak van diverse uitdagingen en problemen.<sup>31 32</sup>

### Digitalisering en informatisering

Het belang van informatie gestuurd werken zal toenemen en het slim gebruik maken van data beïnvloedt de manier van werken en organiseren. Zonder informatie is de gemeentelijke dienstverlening niet mogelijk. De data en de digitale infrastructuur moeten veilig en betrouwbaar zijn. Ook moet er voldoende kennis zijn om de data goed te analyseren en waar nodig de juiste ethische vragen te stellen. Dit vraagt om nieuwe expertise en vaardigheden. Ook de digitalisering van de dienstverlening neemt verder toe, voorbeeld hiervan is het digitaal aanvragen van een rijbewijs.<sup>30 31 33</sup>

### Versterking ambtenarenapparaat

De huidige arbeidsmarkt maakt het voor gemeenten erg moeilijk om geschikte mensen te vinden. Vooral voor kleinere gemeenten is het lastig om medewerkers aan te trekken en te behouden. De beloning bij grotere gemeenten is vaak hoger en ambtenaren kunnen in een kleine gemeente slechts weinig tijd besteden aan de vele complexe opdrachten.<sup>30 32</sup>

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 4 trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden.

### Gesprekken met andere overheden

Er zijn gesprekken gevoerd met andere overheden, te weten het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Provincie Gelderland en de Regio Stedendriehoek.

De volgende twee vragen stonden centraal in de gesprekken:

- 1) Hoe kijkt u aan tegen de opgaven en uitdagingen voor gemeenten in de komende jaren en wat deze vragen van de gemeentelijke organisatie(s)?
- 2) Hoe kijkt u aan (in de context van deze opgaven en uitdagingen) tegen de scenario's uit het onderzoek van Brummen en welke ervaringen en tips heeft u voor Brummen?

### Uitkomsten van het gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

#### Opgaven en uitdagingen

De afgelopen jaren zijn er steeds meer taken bij gemeenten komen te liggen waardoor er ook druk op gemeentelijke organisaties is ontstaan. In combinatie met het op peil willen houden van de voorzieningen en de soms niet zo sterke uitvoeringskracht, wordt die druk alleen maar groter. Voor het aanpakken van de grote maatschappelijke vraagstukken heeft de VNG de "Verenigingsstrategie 2030" ontwikkeld. Actuele thema's daarin zijn onder andere woningbouw, het klimaat en bestaanszekerheid. Juist dat zijn thema's waarbij het van essentieel belang is om als gemeenten gezamenlijk op te trekken.

#### Toekomstscenario's en adviezen

Onder andere vanuit de druk op gemeentelijke organisaties ontstaat een bepaalde wens voor opschaling. Opschaling kan helpen om gemeenten minder kwetsbaar, financieel stabiel en strategisch sterker te maken. De mate van opschaling en de impact ervan moeten altijd zorgvuldig meegenomen worden. Keuzes in samenwerken of zelfs samengaan, moeten passen bij de cultuur en bij de schaalgrootte. Bij het aangaan van een samenwerking in welke vorm dan ook is het belangrijk om een beeld te hebben van de meerwaarde. Als gemeente bedien je uiteindelijk je inwoners. De gewenste samenwerking moet daar duidelijk een meerwaarde voor hebben.

<sup>31</sup>Moventem, Verslag OT en strategen gemeente Brummen, 2024

<sup>32</sup>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Gemeenten2024, 2019

<sup>33</sup>Platform 31, Trendstudie P10 en K80 gemeenten, 2023

Als een gemeente besluit om een, verregaande, samenwerking met een andere gemeente aan te gaan, dan is een aantal zaken randvoorwaardelijk:

- Zorg voor duidelijkheid over een (mogelijke) tussenstop en het einddoel van de samenwerking.
- Groter is niet altijd beter; een minimale grootte van plusminus 35.000 is wenselijk.
- Cultuur en identiteit in de verschillende gemeenten: passen deze bij elkaar?
- Werken vanuit vertrouwen tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Intussen wordt regionale samenwerking in het algemeen steeds beter, aldus de VNG. Ook in de Regio Stedendriehoek. Deze verbeterde samenwerking neemt regelmatig de wens van opschaling weer weg. Door soms strategische rollen en in andere regio's juist meer operationele zaken bij een regionale organisatie neer te leggen, wordt anders omgegaan met de verschillende uitdagingen.

### **Uitkomsten van het gesprek met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

#### *Opgaven en uitdagingen*

In het hele land lopen gemeenten tegen uitdagingen en opgaven aan die zij soms maar moeilijk het hoofd kunnen bieden. Er ontstaan bestuurlijke vraagstukken die maken dat er een open onderzoek naar de bestuurlijke toekomst gedaan dient te worden. En juist het doen van onderzoek met een open vizier is belangrijk voor een succesvol vervolg.

Op dit moment zijn veel gemeenten hun bestuurlijke toekomst aan het onderzoeken. Het regionale belang wordt groter en is cruciaal bij het aangaan van verschillende uitdagingen. Ambtelijk wordt er steeds meer

samengewerkt. Met wisselende ervaringen ontstaan er ambtelijke fusies die soms goed uitpakken, maar er zijn ook voorbeelden die zelfs zijn teruggedraaid.

#### *Toekomstscenario's en adviezen*

Grotere gemeenten zijn over het algemeen beter in staat om met de grote uitdagingen zoals de woningbouwambities aan de slag te gaan. Bij kleine(re) gemeenten zien we een goed probleemoplossend vermogen en korte lijnen. Daar komt voor kleine(re) gemeenten nog bij dat er een hele krappe arbeidsmarkt is waarop zij niet altijd een goede concurrentiepositie hebben. Ook grotere gemeenten kennen (deels) deze uitdagingen. Zij kunnen in vergelijking meer perspectief en ook betere salarisschalen bieden. Het creëren van maatschappelijk draagvlak en het doorlopen van een goed participatietraject zijn belangrijk voor het slagen van het onderzoek. In een eventuele latere/concretere fase van het traject is ook de oriëntatie van inwoners belangrijk. Er zijn gemeentelijke herindelingen of opdelingen geweest waarbij té weinig naar de oriëntatie van de inwoners en maatschappelijke partners is gekeken. Inwoners worden dan bij een gemeente gevoegd waar zij zich niet thuis voelen. Als het onderzoek of de verschillende onderzoeken er uiteindelijk toe leiden dat er een bestuurlijke fusie of herindeling plaatsvindt, leg dan vooral goed uit waarom dit nodig is. Vaak kunnen we in rapporten goed onderbouwen waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Leg dit uit aan de inwoners, ga in op (terechte) zorgen en neem ze mee in het hoe en waarom. Dat draagt bij aan begrip en acceptatie.

### **Uitkomsten van het gesprek met de Provincie Gelderland**

#### *Opgaven en uitdagingen*

Veel gemeenten, niet alleen in Gelderland maar in heel Nederland, staan voor grote opgaven. Steeds meer werkzaamheden verschuiven vanuit

<sup>31</sup>Moventem, Verslag OT en strategen gemeente Brummen, 2024

<sup>32</sup>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Gemeenten2024, 2019

<sup>33</sup>Platform 31, Trendstudie P10 en K80 gemeenten, 2023

de Rijksoverheid naar de gemeenten. In Gelderland lopen dan ook veel trajecten waarbij gemeenten hun bestuurlijke toekomst aan het onderzoeken zijn. Van de acht gemeenten in Rivierenland bijvoorbeeld zijn zes gemeenten bezig met dit vraagstuk omdat de gemeenten tegen grenzen aanlopen. Ook financieel, waarbij het komende ravijnjaar 2026 daar nog een flinke negatieve schep bovenop zal doen.

Brummen is niet de enige gemeente in de regio met een vraagstuk van toekomstbestendigheid. Dat geldt ook voor andere gemeenten in de regio. Reden temeer om de koppen bij elkaar te steken.

Juist ook de toenemende complexiteit en impact van vraagstukken vragen om strategische denkkraft. Daarin kunnen we bundelen en samen optrekken. "Gemeenten hebben elkaar nodig juist om zichzelf te kunnen blijven."

#### *Toekomstscenario's en adviezen*

Bij gemeentelijke samenwerking zien we veel verschillende vormen van samenwerking met ook verschillende ervaringen. Soms werkt het goed om strategische zaken meer in de regio te beleggen, maar soms creëert het ook een onbestemd gevoel bij gemeenten. Het voelt voor hen dan alsof ze de grip wat kwijtraken en minder zeggenschap hebben over zaken.

Oriëntatie is belangrijk. Brummen is meer georiënteerd op Zutphen, Eerbeek meer op Apeldoorn.

Het is terecht dat er in dit verkennende onderzoek geen financiële vergelijking wordt gemaakt. Desondanks is er wel degelijk een optimum financieel: ergens tussen de 50.000 en 150.000 inwoners. In die range zien we de meest effectief functionerende gemeenten.

Een gemeente moet dichtbij inwoners staan en op regionaal strategisch niveau naar strategische vraagstukken kunnen kijken.

Druten-Wijchen is een voorbeeld van ambtelijke samenwerking. Daarvan zijn er de laatste jaren veel gesneuveld, vooral omdat de bestuurlijke samenwerking ontbreekt. Dat betekent werken voor meerdere

opdrachtgevers en bestuurlijk gedoe. Ambtelijke samenwerking kan niet zonder bestuurlijke samenwerking. De bestendigheid van ambtelijke samenwerking is gewoon (te) beperkt. Ambtelijke fusies zijn op termijn niet houdbaar en zijn hooguit een opstap naar bestuurlijke fusie. Molenwaard en de Friese Meren zijn daar voorbeelden van.

Regio Stedendriehoek: Bestuurlijk bestaat de regio niet, dus je hebt er altijd meerdere besturen achter zitten. Het kan dus alleen maar iets worden als de deelnemende partners er ook echt in willen investeren. Dat zou dus ook in de gesprekken met de omliggende gemeenten op tafel moeten worden gelegd.

Voer het gesprek over samenwerken vooral als collectief, in het Algemeen Bestuur van de Regio Stedendriehoek. In ieder geval is regionale samenwerking een scenario, ook voor Brummen. Mits uiteraard goed ingevuld, met ook een duidelijke borging van de belangen van Brummen.

Het bestuurlijk samengaan van organisaties moet gepaard gaan met een zorgvuldige afschaling binnen de eigen organisatie. Dit vraagt om aandacht voor het goed managen van het sentiment rondom thema's zoals een vermeende "afstand tot het bestuur". Hoewel op papier de afstand tot het bestuur groter lijkt te worden bij een fusie, is de vraag wie daar in de praktijk daadwerkelijk hinder van ondervindt. Dit is bovendien iets dat actief georganiseerd en aangepakt kan worden. Een goed voorbeeld hiervan is het fusieproces van West-Betuwe, waar veel aandacht is besteed aan het managen van de relaties met alle 28 kernen.

### *Transparantie en duidelijke communicatie*

Zorg er altijd voor dat duidelijk is wat het doel is van een specifieke samenwerking. Waar draagt het aan bij? Welk doel dient het? En waarom is het, bijvoorbeeld in het geval van Brummen, belangrijk om een bepaalde rol te vervullen?

We zien dat bij verregaande samenwerking ook regelmatig over bestuurlijke samenwerking of zelfs bestuurlijke fusies wordt gesproken. Het is bij deze gesprekken randvoorwaardelijk om duidelijk, open en transparant te zijn over de lokale kansen, bedreigingen en uitdagingen. Alleen dan kan er een eerlijk en goed gesprek worden gevoerd over (eventuele) toekomstige samenwerking.

### **Uitkomsten van het gesprek met de Regio Stedendriehoek**

De Regio Stedendriehoek is een samenwerkingsverband van acht gemeenten waarvan er zeven in Gelderland liggen en één in Overijssel. Overheid, ondernemers en onderwijs werken in gezamenlijkheid aan een zo sterk mogelijke regio. Er wordt gewerkt voor de regio en voor de gemeenten.

### *Opgaven en uitdagingen*

In totaal wonen er in de gehele regio een kleine half miljoen inwoners. Dit aantal zal de komende jaren alleen maar groeien. De regio is op dit moment in beweging. Er komen steeds meer grote vraagstukken op gemeenten af en iedereen is zoekende naar hoe dit aan te vliegen. Deze vraagstukken vragen veel van de strategische capaciteit van gemeenten en worden ook besproken in de regio.

Vanuit de Stedendriehoek worden er verschillende uitdagingen voor de gemeenten gezien. Vooral de vijf kleinere gemeenten zijn kwetsbaar doordat er een grote afhankelijkheid is van individuele ambtenaren. Voor subsidies en ook de grotere strategische vraagstukken wordt regelmatig opgeschaald en ook dat blijkt voor de kleinere gemeenten soms best ingewikkeld. De hoeveelheid werk en vooral de breedte van dat werk zorgt voor volle agenda's en weinig mogelijkheid tot flexibiliteit. Ook uitstroom van personeel en vervolgens de kennis die verloren gaat heeft invloed op de slagkracht van gemeenten.

### *Toekomstscenario's en adviezen*

De Stedendriehoek pakt op strategische vraagstukken een steeds grotere rol en de Stedendriehoek ziet ook dat dit bijdraagt aan de kwaliteit én snelheid waarmee onderwerpen worden opgepakt. Naar de toekomst toe staat de Stedendriehoek er als organisatie zeker voor open om te onderzoeken of we dit verder kunnen en willen uitbouwen. De mogelijkheden en meerwaarde om strategische rollen meer in de regio en meer vanuit gezamenlijkheid op te pakken is duidelijk. Het positieve gevoel bij regionaal samenwerken moet uiteindelijk van de bestuurders komen. Zij zijn de uithangborden voor de gemeenten en moeten dan ook het goede voorbeeld geven. Gelukkig gaat dat steeds beter.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 4 trends en ontwikkelingen en ervaringen van andere overheden.

### *Wat nemen we mee?*

Uit het deelonderzoek 'Trends en ontwikkelingen en ervaringen andere overheden' komen onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- de versterking van het ambtelijk apparaat en het bestuur om de steeds complexere taken aan te kunnen;
- goede samenwerking op (boven) regionaal niveau én lokaal maatwerk bieden, zodat gemeentelijke taken goed uitgevoerd kunnen worden;
- oplossingen voor de zorgen en/of problemen van de potentiële samenwerkingspartners;
- het in acht nemen van de volgende randvoorwaarden wat betreft het proces:
  - o Leer van de ervaringen van andere gemeenten in Nederland: wat werkt en wat werkt niet.

- o Beoordeel of de samenwerkingsvorm de problemen oplost.
- o Beoordeel of de samenwerkingsvorm aansluit bij de eigen cultuur, identiteit en oriëntatie.
- o Kijk naar de relatie tussen de ambtelijke samenwerking en de bestuurlijke samenwerking.
- o Besteed zorgvuldig aandacht aan transparantie en communicatie: wees helder over het waarom en onderbouw de richting.

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.

### 1.5 Rondje ervaringen elders

Om kennis en ervaringen op te halen over de toekomstscenario's zijn door de gemeente Brummen bezoeken gebracht aan gemeenten in het land waar deze scenario's werkelijkheid zijn geworden. Vooraf is veel zorg besteed aan het uitzoeken van geschikte gemeenten. Hierbij is onder andere gekeken naar geografische locatie (spreiding over het land), verschillende schaalgroottes en periode van samenwerking.

Er zijn gesprekken gevoerd met:

- Meerinzicht (scenario 1: strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners)
- Amstelveen – Aalsmeer (scenario 2: combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente; gesproken met Amstelveen)
- Druten – Wijchen (scenario 3: ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten; gesproken met Wijchen)
- Noordwijk (scenario 4a: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met één gemeente)
- Haarlemmermeer (scenario 4b: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met meerdere gemeenten)
- Vught (Scenario 4c: vormen van een nieuwe gemeente door de gemeente op te delen over meerdere gemeenten)

#### Opzet en aanpak van de gesprekken

Bij de gesprekken is gebruik gemaakt van een gespreksleidraad. In elk gesprek zijn telkens vijf thema's aangekaart:

- Organisatie en bestuur
- Identiteit
- Dienstverlening
- Voorzieningen
- Financiën

De gespreksleidraad is vooraf gedeeld en besproken met de ontvangende partij/gemeente. Aan de hand van de gestelde vragen en het open gesprek is vooral gekeken naar de ervaringen van nu versus de ervaringen in de oude situatie. Hiermee is in ieder gesprek een goed beeld ontstaan van wat de nieuwe situatie heeft bijgedragen aan toekomstbestendigheid.

#### Belangrijkste inzichten en ervaringen

In deze paragraaf zijn de belangrijkste punten per gesprek opgenomen.

##### **Meerinzicht (scenario 1: strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners)**

De strategische samenwerkingsorganisatie Meerinzicht is een samenwerking van de gemeenten Ermelo, Harderwijk en Zeewolde. De drie gemeenten hadden grotendeels dezelfde uitdagingen en hebben in 2012 besloten om een verregaande samenwerking te onderzoeken. Vanaf januari 2016 wordt er formeel met deze drie gemeenten samengewerkt in Meerinzicht. Een groot en sterk samenwerkingsverband waarbij een goede dienstverlening en ondersteuning aan gemeenten het hoofddoel is. Iedere gemeente heeft op een aantal onderwerpen zoals het vaststellen van de begroting, jaarrekening en een eventuele wijziging van de organisatiestructuur een veto recht, in praktijk is dat echter nog nooit gebruikt.

De samenwerking tussen de drie gemeenten en Meerinzicht is altijd een uitdaging maar verloopt goed. Meerinzicht kent met haar eigen directeur Sociaal Domein en directeur Domein Bedrijfsvoering haar eigen directie, zij sturen in totaal 11 managers aan. De individuele gemeenten hebben elk hun eigen gemeentesecretaris en vanuit iedere gemeente is er ook een verantwoordelijke bestuurder/wethouder verenigd in het bestuur van Meerinzicht.

De eerste jaren van Meerinzicht is er vooral gefocust op zaken rondom de bedrijfsvoering, onderwerpen die politiek gezien minder spannend zijn. Er werd gewerkt met een organisatie van ongeveer 100 mensen en dat aantal is inmiddels gegroeid naar een kleine 600. In totaal werken er binnen de drie gemeenten en Meerinzicht samen ongeveer 1200 mensen. Hiervan werkt dus 50% bij Meerinzicht. Sinds 2019 valt de uitvoering van het sociaal domein ook onder Meerinzicht. Bij de start van Meerinzicht was een van de belangrijkste doelstellingen om 10% te gaan besparen op de kosten. Deze beoogde besparing is erg moeilijk inzichtelijk te maken. De hoeveelheid taken die bij gemeenten liggen en de kwaliteit van de dienstverlening zijn namelijk niet te vergelijken met 10 jaar geleden.

De samenwerking is geborgd in een lichte Gemeenschappelijke Regeling (GR) op basis van de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen). Programmagelden van het sociaal domein, dit zijn aanzienlijke bedragen, zitten niet in de GR. Hetzelfde geldt voor onderhoud en kosten van gebouwen en bezit. Werkbudgetten en budgetten voor personeel vallen wel onder de GR. Deze constructie stelt de gemeenteraden in de positie om toezicht te houden op het handelen en de jaarcijfers van Meerinzicht.

#### **Amstelveen–Aalsmeer (scenario 2: combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente)**

Sinds 1 januari 2013 wordt er samengewerkt door de gemeenten Amstelveen en Aalsmeer in de zogeheten AA-organisatie. In deze organisatie wordt er grotendeels gewerkt vanuit het gemeentehuis van Amstelveen voor zowel de gemeente Amstelveen als de gemeente Aalsmeer.

Na de start van de samenwerking in 2013 verliep de samenwerking jarenlang redelijk goed waarbij er weinig afspraken waren over informatievoorziening over de dienstverlening, prestatiemeting en kosten voor aanvullende dienstverlening. In 2021 zijn de afspraken herzien en op onderdelen duidelijker beschreven. Er vindt een structureel overleg plaats en er wordt een gezamenlijk belang gevoeld.

Gemiddeld scoren Amstelveen en Aalsmeer op het gebied van dienstverlening een 7,5 tot een 8 wat als bovengemiddeld beschouwd mag

worden. De afgelopen jaren zijn er stevige gesprekken gevoerd over de samenwerking en de rolverdeling. De inwoners van Amstelveen merken niets van de huidige ambtelijke samenwerking. Voor hen is er sinds 2013 weinig veranderd qua bereikbaarheid en dienstverlening. Juist het feit dat er weinig is veranderd is positief te noemen.

Sinds de start van de AA-organisatie is door beide gemeenten verschillend aangekeken tegen de vraag of de ambtelijke samenwerking een tussenstap was, of dat dit het einddoel zou zijn. Zowel voor het bestuur, de ambtelijke organisatie als ook de inwoners van beide gemeenten zou het prettig zijn geweest als er een duidelijke stip op de horizon was geweest of nog steeds zou zijn. De meest logische variant is óf zelfstandig blijven óf volledig fuseren. Het werken voor twee besturen vraagt veel afstemming en aanpassing.

#### **Druten–Wijchen (scenario 3: ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten)**

Beide gemeenten kennen nog steeds een eigen college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad. Er is echter nog maar één ambtelijke organisatie. Partijen hebben afgesproken dat er gewerkt wordt met een gemeenschappelijke regeling, waarbij beide partijen 50% stemrecht hebben. Qua inbreng is ervoor gekozen om de toenmalige organisatiekosten als leidend te laten zijn. Dit betekent in de praktijk dat de grotere gemeente (Wijchen) meer inbrengt dan de kleinere gemeente (Druten) en dat Wijchen ook een groter beroep doet op de ambtelijke capaciteit.

De afgelopen jaren is er veel geïnvesteerd om beleid en processen te harmoniseren en er écht één organisatie van te maken. Veel van de ambtenaren waren in de veronderstelling dat een ambtelijke fusie een opstap naar een bestuurlijke fusie zou zijn. Dat is tot nu toe niet het geval. Begin 2020 is het gesprek hervat over een bestuurlijke fusie. Er waren twee redenen om dit gesprek te hervatten: een ambtelijke fusie kent een bepaalde kwetsbaarheid én er was een hele goede samenwerking tussen de verschillende colleges. Vooraf was er geen stip op de horizon als einddoel geplaatst en dat maakte het een ingewikkeld gesprek.

Colleges zijn tevreden over de wijze waarop ze worden bediend. Het wordt soms ingewikkeld als er tegenstrijdige voorstellen worden aangenomen in Druten en Wijchen. Van harmonisatie van beleid is dan geen sprake, de lokale politiek heeft vanzelfsprekend de mogelijkheid om haar eigen besluiten te nemen. Aangezien er met een ambtelijke organisatie wordt gewerkt heeft dit wel impact.

Inwoners van de gemeenten merken niet of nauwelijks verschil nu er een ambtelijke fusie heeft plaatsgevonden. Voor hen is vooral de dienstverlening belangrijk en die is niet veranderd. Wel is de gemeente robuuster geworden en daar profiteren de inwoners uiteindelijk ook van.

Terugkijkend op de afgelopen jaren blijkt het vooral cruciaal om goed verwachtingsmanagement te hebben. Verwachtingen en ambities zijn niet altijd even goed uitgesproken en opgeschreven waardoor er ruis kan ontstaan. Een ambtelijke fusie kan binnen één á twee jaar gerealiseerd worden waardoor er snel meer wordt samengewerkt. Wees transparant over welke stap dit is naar de toekomst toe. Is dit een tussenstap of bijvoorbeeld het einddoel?

#### **Noordwijk (scenario 4a: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met één gemeente)**

Na een traject van een aantal jaar zijn de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout op 1 januari 2019 met elkaar gefuseerd. Om beide gemeenten heen bevinden zich relatief grote gemeenten en de twee gemeenten werkten op meerdere thema's al samen. Gesprekken over een verregaande samenwerking waren dan ook een logische vervolgstap en uiteindelijk werd de fusie snel georganiseerd.

Bij een bestuurlijke fusie komt qua organisatie toch altijd heel veel kijken. Inmiddels is er een goede weg gevonden om er één grote gemeente en één grote organisatie van te maken, er is echter wel ook nog een klein kantoor in Noordwijkerhout. Het ophalen van identiteitsbewijzen kan bijvoorbeeld ook nog in Noordwijkerhout. De raadsvergaderingen vinden altijd plaats in de Noordwijkerhout. Inwoners kunnen zo op een laagdrempelige manier worden bediend en blijven in nauwe verbinding met de ambtelijke organisatie en de politiek.

Bij het samengaan van twee of meer gemeenten is de lokale identiteit heel erg belangrijk. Enerzijds hebben inwoners weinig gevoel bij wat de ambtelijke organisatie precies doet en anderzijds zijn ze vaak toch heel erg betrokken. Festiviteiten die al jaren worden georganiseerd mogen vooral niet veranderen.

Een fusietraject kent vaak een lange aanloop. De betrokkenheid en het meenemen van inwoners is daarbij heel erg belangrijk. Er is een bepaalde hulpvraag of een bepaalde behoefte en na heel veel stappen leidt dat soms tot een fusie. Voor inwoners zijn vooral de dienstverlening, de lokale belastingen en lokaal beleid rondom bijvoorbeeld subsidieverordeningen relevant. Ook zie je dat verschillende gemeenten soms nét een andere cultuur hebben en andere gewoontes. Door daar zorgvuldig en respectvol mee om te gaan neem je de zorgen van inwoners serieus. Een van de achterliggende doelstellingen van een fusie is uiteindelijk ook om slimmer en efficiënter met geld om te gaan. Door beter samen te werken en ook voorzieningen in gezamenlijkheid te faciliteren kunnen er kosten worden bespaard. De nieuwe gemeente Noordwijk is inmiddels een serieuze bestuurlijke speler in de regio hier.

#### **Haarlemmermeer (scenario 4b: vormen van een nieuwe gemeente door herindeling met meerdere gemeenten)**

Qua dienstverlening zijn de lijnen wat minder kort geworden en tegelijkertijd is de kwaliteit van gemeentelijke stukken flink verbeterd. Ook heeft er een grote professionaliseringsslag plaatsgevonden. De wat minder korte lijnen komen ook terug in de zichtbaarheid van het bestuur.

De ervaring leert dat cultuur ontzettend belangrijk is bij welke vorm van samenwerking dan ook. Met wie voelen inwoners zich verwant? En met wie kunnen zij zich identificeren? Allemaal belangrijke onderwerpen bij het waarborgen van de lokale identiteit. Daarnaast blijkt samenwerking tussen gemeenten uit verschillende provincies en van totaal verschillende omvang, hoe logisch ook, in praktijk erg ingewikkeld vorm te geven.



**Vught (scenario 4c: vormen van een nieuwe gemeente door de gemeente (in dit geval Haaren) op te delen over meerdere gemeenten)**

Al in 2018 werden de eerste gesprekken gevoerd in de gemeente Haaren over haar toekomst. Zelfstandigheid leek geen haalbare kaart. Na een zorgvuldig en uitgebreid vooronderzoek bleek het de meest logische keuze om de gemeente Haaren te verdelen over de vier omliggende gemeenten. Eén van die vier gemeenten was de gemeente Vught. Per 1 januari 2021 is de gemeente Haaren opgeheven en hadden de vier omliggende gemeenten er ieder een dorp bij.

De 'Haarensen' inwoners zijn uitgebreid bevraagd in de verschillende fasen van het onderzoek. Zelfstandigheid bleek geen grote wens van de inwoners. Bij de vraag over een eventuele opsplitsing bleek er een logische verdeling te maken. De inwoners uit Biezenmortel waren bijvoorbeeld gefocust op Tilburg en die uit Esch juist weer op Boxtel. Het ophalen van wensen en behoeften van de inwoners is van essentieel belang voor een goed traject. Het uitvragen waarop inwoners zijn gericht en waar zij zich prettig voelen of zelfs mee identificeren mag daarbij niet ontbreken.

In de praktijk is er natuurlijk wel het een en ander veranderd voor de inwoners. In een kleine gemeente zijn de lijnen kort maar zijn er vaak ook kwetsbaarheden. Een wat grotere ambtelijke organisatie kan minder wendbaar zijn maar is vaak wel krachtiger en ook in staat om betere kwaliteit te leveren. De capaciteit is veel beter georganiseerd en met de ruime subsidieverordening voor verenigingen worden alle verenigingen in de gemeente nu goed ondersteund. Er is veel geïnvesteerd om de inwoners allemaal een goed gevoel te geven bij de nieuwe gemeente. Dat lijkt gelukkig heel behoorlijk gelukt.

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 5 rondje ervaringen elders.

**Aanvullend**

Tijdens de gesprekken met de gemeenten zijn ook de financiën en bijbehorende uitdagingen ter sprake gekomen. Onze observatie is dat

nagenoeg alle gemeenten met uitdagingen rondom het aanstaande ravijnjaar kampen, de schaalgrootte of wijze van samenwerking lijkt daarin niet van doorslaggevend belang te zijn.

**Wat nemen we mee?**

Uit het deelonderzoek 'Rondje ervaringen elders' komen de onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- het tijdig, serieus én uitgebreid meenemen van inwoners in de verschillende stappen van het onderzoek;
- duidelijkheid over wat de stip op de horizon is en welke stappen daarvoor nodig zijn;
- duidelijkheid over het eindscenario, als bijvoorbeeld de eerste vorm van samenwerking een tussenstap is;
- goed rekening houden met de cultuur en identiteit van de inwoners en de verwachtingen die zij hebben van de gemeente in de toekomst;
- een gezonde financiële positie.

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.

## 1.6 Verwachtingen van gemeenteraad en college

Er zijn gesprekken gevoerd met het college en de gemeenteraad. Hierin konden zij opvattingen en verwachtingen over de toekomstige opgaven en uitdagingen van de gemeente Brummen inbrengen. Daarnaast konden zij aangeven welke kansen, bedreigingen en aandachtspunten zij de komende jaren zien. Met het college van burgemeester en wethouders is in oktober 2024 gesproken. Het college was toen niet voltallig, begin 2025 heeft het vervolg plaatsgevonden. In eerste instantie was in overleg het gesprek met de gemeenteraad (de fracties) komen te vervallen. Na het opleveren van het tussenrapport begin december 2024 is toch besloten een sessie met de raad te doen, deze heeft begin 2025 plaatsgevonden.

### Gesprek met het college

In oktober 2024 en januari 2025 sprak het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Brummen over de belangrijkste opgaven en uitdagingen voor de gemeente.

### Verwachtingen van inwoners en meer complexere taken

Het college ervaart dat inwoners steeds meer van de gemeente verwachten. Zij heeft het idee dat sommige inwoners denken dat de gemeente alle problemen kan oplossen. Dat leidt tot een discrepantie tussen verwachtingen en mogelijkheden. Het voldoen aan deze hoge verwachtingen is een groeiende uitdaging, mede omdat het Rijk steeds meer taken aan gemeenten overdraagt, vaak zonder voldoende middelen.

### Behoud voorzieningen en verenigingen

Het behouden en het op peil houden van goede voorzieningen wordt als belangrijk genoemd. In het kader van de vergrijzing én voor de jongere generatie moeten voldoende sport- en culturele voorzieningen beschikbaar zijn. Ook de nabijheid van voorzieningen is van belang. De gemeente Brummen heeft een actief en bruisend verenigingsleven. Deze identiteit moet behouden blijven.

### Nabijheid en dienstverlening

Het behouden van nabijheid is een belangrijk thema, zowel in termen van voorzieningen (o.a. huisarts, winkels voor dagelijkse boodschappen) als in de relatie tussen de gemeente en haar inwoners. Ambtenaren, raadsleden en wethouders moeten benaderbaar blijven. Bij een eventuele samenwerking of fusie met andere gemeenten moet ervoor worden gezorgd dat deze nabijheid niet verloren gaat. Dit vraagt om duidelijke afspraken met elkaar.

### Werkgelegenheid en infrastructuur

De papierindustrie speelt een belangrijke rol in de werkgelegenheid van de regio. Hoewel het behoud van de industrie zelf geen doel op zich is, wordt het waarborgen van werkgelegenheid als een prioriteit gezien. In dit kader is er ook aandacht voor een toekomstbestendige infrastructuur. Veel inwoners pendelen tussen werk en woonplaats, wat vraagt om een goed onderhouden en toegankelijke infrastructuur.

### Financiële situatie

Het college sprak over de financiële situatie van de gemeente Brummen, die ondanks uitdagingen relatief gezond is. Toch zijn er enkele aandachtspunten:

- Leningenportefeuille: De gemeente heeft een relatief grote leningenportefeuille door eerdere investeringen en beperkte aflossingen. Hoewel hierin al verbetering zichtbaar is, is verdere aandacht noodzakelijk.
- Sociaal Domein: Er zijn nog steeds financiële risico's, vooral in de jeugdzorg. Dit domein blijft kwetsbaar en vereist nauwe samenwerking met andere gemeenten om structurele oplossingen te vinden.
- Ravijnjaar 2026: Het jaar 2026 wordt gezien als een financieel uitdagend jaar, waarbij de balans tussen middelen en taken verder onder druk zal komen te staan.
- Het college werkt aan meer rust en structuur in het beleid door het aantal maatregelen per onderwerp te beperken en meer te focussen op planning in plaats van het ad hoc oppakken van zaken.

### **Kwetsbaarheid organisatie**

De gemeente Brummen is kwetsbaar in verschillende opzichten. De organisatie kent veel éénpitters. Dit is met name problematisch voor meerjarige projecten en grote verandertrajecten. Maar ook voor de verbinding met het maatschappelijke middenveld. Er ontbreekt continuïteit. De éénpitters worden verantwoordelijk voor steeds meer taken, dit leidt tot een hogere werkdruk, overvraging, uitval en doorstroom naar andere (grotere) gemeenten. Vervolgens zijn de éénpitters weer verantwoordelijk voor het inwerken van nieuwe collega's. Samenwerking met andere gemeenten wordt noodzakelijk geacht om taken beter en efficiënter uit te voeren. Zelfstandigheid zonder aanvullende maatregelen is geen duurzame optie.

De ambtelijke organisatie heeft zich ontwikkeld tot een flexibele eenheid die snel kan inspelen op uitdagingen. Hoewel dit een pluspunt is, brengt deze werkwijze ook risico's met zich mee. Deze werkwijze leidt tot druk op de organisatie. Er is behoefte aan een betere balans tussen flexibiliteit en robuustheid, waarbij samenwerking met buurgemeenten en de regio een belangrijke rol kan spelen.

### **Gesprek met de gemeenteraad**

In januari 2025 gaf de gemeenteraad van Brummen een reactie op de weergave van de opgaven en uitdagingen die de gemeente die komende jaren heeft. Hieronder een korte samenvatting van de punten die door de gemeenteraad zijn genoemd.

### **Kwetsbaarheid organisatie**

- De focus moet liggen op het probleem dat de gemeente Brummen heeft op te lossen, namelijk de kwetsbaarheid van de organisatie en dan met name in personele capaciteit.
- Kosten, kwaliteit en kwetsbaarheid.
- Flexibiliteit van de organisatie.
- Kwaliteit van de organisatie.
- Dienstverlening van ambtelijke organisatie richting bestuurlijke organisatie.

- De vele éénpitters binnen de organisatie.
- De zichtbaarheid van het management.

### **Dienstverlening en voorzieningen**

- Dienstverlening en voorzieningen voor de inwoners.
- Druk op de voorzieningen door vergrijzing.

### **Meer complexe taken & werkgelegenheid**

- Gemeente-overstijgende opgaven (klimaat, woningbouw, landschap, asielzoekers). Deze onderwerpen maken samenwerking juist zo belangrijk.
- Behoud van voldoende werkgelegenheid.
- Rol van de ondernemers.

### **Democratie**

- Het effect van bepaalde scenario's op de democratie en de politieke controle.
- Inwoners moeten zich goed vertegenwoordigd blijven voelen.

Daarnaast zijn er door de gemeenteraad ook aandachtspunten meegegeven voor de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners, die begin februari 2025 hebben plaatsgevonden.

Deze aandachtspunten zijn:

- Hoe waarborg je in een samenwerking dat de korte lijnen blijven?
- Hoe zorg je ervoor dat de voorzieningen dichtbij blijven? Wordt er door de gesprekspartner wel een eerlijk antwoord gegeven?
- Hoe kan samenwerking helpen bij het levendig houden van de kernen?
- Hoe kijkt de gesprekspartner naar het behouden van werkgelegenheid door de industrie en het behouden van voorzieningen en leefbaarheid in de kernen? Hoe willen ze dat vormgeven?
- Wat zijn de grote problemen van de gemeente Brummen en wat zijn de problemen van de samenwerkingspartners (specifiek per gemeente/regio)?

- Met een grotere gemeente samengaan, hoe wordt Brummen niet een kleine kern daarvan?
- Denken de andere gemeenten al na over hun bestuurlijke toekomst?
- Weet de gesprekspartner wie of wat de gemeente Brummen is?
- Is er gelijkwaardigheid in de implementatie?
- Hoe groot moet je zijn om een robuuste organisatie te zijn?
- Kunnen de gemeenteraden met elkaar omgaan?
- Wat betreft de papierindustrie is Apeldoorn afgehaakt, wordt dit punt niet gesteund door hen, hoe moet de gemeente Brummen dat zien?
- Apeldoorn: vooral stedelijk, hoe willen ze met het landelijke omgaan?
- Hoe doet Apeldoorn dat nu met alle dorpen?

Voor meer informatie zie het bijlagenboek, deelonderzoek 6 verwachtingen gemeenteraad en college.

### ***Wat nemen we mee?***

Uit het deelonderzoek 'Verwachtingen gemeenteraad en college' komen de onderwerpen naar voren die belangrijk zijn voor fase 2 en fase 3 van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

In fase 2 gaan we in de gesprekken met de potentiële samenwerkingspartners onderzoeken of en hoe we samen kunnen zorgen voor:

- voldoende (strategische) kennis en capaciteit om complexe taken en gemeente-overstijgende opgaven het hoofd te bieden;
- het behouden en versterken van de voorzieningen;
- het behouden en versterken van het actieve verenigingsleven, zodat de bruisende gemeenschap in stand blijft;
- korte lijnen en nabijheid, zowel richting de inwoners als binnen de organisatie;
- het waarborgen van voldoende werkgelegenheid;

Bovenstaande onderwerpen worden ook gebruikt voor het beoordelen van de toekomstscenario's in fase 3 van het onderzoek, in de vorm van beoordelingsaspecten.