



Gemeente Brummen

Samenvatting

# Eindrapport Bestuurlijke Toekomst

06-03-2025

**Movementem**  
MEER BEGRIP | BETERE KEUZES

# Inhoudsopgave

<b>1. Bestuursopdracht en onderzoeksopzet</b> .....	<b>03</b>
<b>2. Opgaven, uitdagingen en beoordelingsaspecten</b> .....	<b>04</b>
<b>3. Beoordeling scenario's</b> .....	<b>06</b>
3.1 Scenario 1: Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners .....	<b>08</b>
3.2 Scenario 2: Combinatie van een regie-organisatie met een centrumgemeente .....	<b>13</b>
3.3 Scenario 3: Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten .....	<b>17</b>
3.4 Scenario 4: Vormen van een nieuwe gemeente door herindeling .....	<b>21</b>
3.5 Scenario 5: Zelfstandig blijven .....	<b>27</b>

## **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

# 1. Bestuursopdracht en onderzoeksopzet

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.

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*)

Op basis van deze deelonderzoeken zijn de aspecten bepaald die relevant zijn voor de beoordeling van de verschillende scenario's.

## Fase 2

In fase 2 is deelonderzoek 7 uitgevoerd. Dit waren gesprekken met de 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.

## Fase 3

In fase 3 zijn de vijf toekomstscenario's naast elkaar gelegd. Per scenario zijn de kansen, bedreigingen en aandachtspunten benoemd. Op basis van de data uit deelonderzoeken 1 tot en met 7 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.

## 2. Opgaven, uitdagingen en beoordelingsaspecten

Op basis van de deelonderzoeken kan worden geconcludeerd dat de inwoners van de gemeente 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 de opgaven waar andere gemeenten mee te maken krijgen. De dubbele vergrijzing vormt hier bovenop wel een extra uitdaging.

De organisatie van Brummen is kwetsbaar door de vele éénpitters en de relatief hoge uitstroom van personeel. Er is zorg over de continuïteit, het behoud van kennis en de werkdruk. Dat maakt dat voor de toekomst van de gemeente Brummen met name de bestuurlijke en organisatorische vraagstukken om aandacht vragen.

De gemeente Brummen staat daarmee de komende jaren voor een groeiende uitdaging: de kloof tussen opgaven en ambities aan de ene kant en de beperkte (ambtelijke) beschikbare middelen aan de andere kant, wordt 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 en het dienstverlenings- en voorzieningenniveau op peil te houden.

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.

### Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

<b>Complexere taken zoals dubbele vergrijzing, energie, klimaat, woningbouw, datagestuurde 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.

### Organisatie en bestuur

<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).

## 3. 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>1</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>1</sup>Deelonderzoek 4: trends en ontwikkelingen en verwachtingen andere overheden.

## 3.1 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

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

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

### 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.

## 3.2 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

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

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

### 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, datagestueerd 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.



### 3.3 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

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

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

### 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 aantrekkelijkere 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.

## 3.4 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 toegankelijker 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

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

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 vooralsnog 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 herindelings nodig zijn. De gemeenteraden moet 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

### 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.

## 3.5 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 salariering 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

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

### 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 wordt 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.