



Onderzoeksrapport

8 september 2023

Projectgroep Bestuurlijke toekomst Gemeente Renkum

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding: waarom onderzoeken we de bestuurlijke toekomst van onze gemeente?	5
1.2	Achtergrond: de resultaten van het (eerdere) onderzoek naar onze bestuurskracht en mogelijke scenario's voor de toekomst	6
1.3	Opzet onderzoeksrapport	9
2	Komen tot een keuze voor een toekomstscenario: probleemstelling en opzet van het traject bestuurlijke toekomst	10
2.1	Doelstelling van het traject	10
2.2	Probleemstelling en deelvragen	10
2.3	Doorlopen stappen in het traject	11
2.3.1	Vorbereiding traject: stappen, organisatie en betrokken partners	11
2.3.2	Kaders traject: welke toekomstscenario's te onderzoeken, hoe onze inwoners te betrekken en welke beoordelingscriteria te hanteren?	12
2.3.3	Verkenning: raadpleging stakeholders en inwoners	15
2.3.4	Verkenning: eigen oriëntatie	18
2.3.5	Verkenning: nadere verkenning samenwerkingspartners	20
2.3.6	Verkenning: feitenonderzoek	21
2.3.7	Synthese en formuleren advies	23
3	Opinies over de toekomst van Renkum	26
3.1	Inleiding	26
3.2	Identiteit	26
3.3	Dienstverlening	27
3.4	Voorzieningen	28
3.5	Toekomst van de Gemeente Renkum	29
3.6	Toekomstscenario's	31
3.7	Conclusies	33
4	Scenario Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners	35
4.1	Inleiding	35
4.2	Feiten en ervaringen	35
4.3	Financiële en organisatorische consequenties	37
4.3.1	Incidentele kosten en meerjarig perspectief	37
4.3.2	Implementatie en realisatie	37
4.4	Haalbaarheid	38
4.5	Conclusies	40



5	Scenario Combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente	44
5.1	Inleiding	44
5.2	Feiten en ervaringen	44
5.3	Financiële en organisatorische consequenties	46
5.3.1	Incidentele kosten en meerjarig perspectief	46
5.3.2	Implementatie en realisatie	46
5.4	Haalbaarheid	47
5.5	Conclusies	47
6	Scenario Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Feiten en ervaringen	49
6.3	Financiële en organisatorische consequenties	52
6.3.1	Incidentele kosten en meerjarig perspectief	52
6.3.2	Implementatie en realisatie	52
6.4	Haalbaarheid	53
6.5	Conclusies	53
7	Scenario Vorming van een nieuwe gemeente door herindeling	56
7.1	Inleiding	56
7.2	Feiten en ervaringen	56
7.3	Financiële en organisatorische consequenties	58
7.3.1	Incidentele kosten en meerjarig perspectief	58
7.3.2	Implementatie en realisatie	60
7.4	Haalbaarheid	61
7.5	Conclusies	63
8	Conclusies en advies	67
8.1	Inleiding	67
8.2	Beantwoording van de onderzoeksvragen	68
8.2.1	Criteria voor het afwegen van de toekomstscenario's	69
8.2.2	Opinies van onze inwoners over de toekomst van Renkum	69
8.2.3	Ervaringen elders met verschillende vormen van samenwerking	70
8.3	Waardering van de toekomstscenario's: hoe wegen de scenario's tegen elkaar af?	71
8.3.1	Organisatie (en bestuur)	71
8.3.2	Identiteit	73
8.3.3	Dienstverlening	74
8.3.4	Voorzieningen	74



8.4	Conclusie: het scenario waarmee het beste richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht op de langere termijn	75
8.5	Haalbaarheid van het toekomstscenario	76
8.5.1	Mogelijke samenwerkingspartners	76
8.5.2	Implementatie en financiële en organisatorische consequenties	79
8.6	Advies en aanbevelingen voor de (eerstvolgende) vervolgstappen	80
8.6.1	Advies	80
8.6.2	Aanbevelingen	80
	Bronnen	83



Waarom onze bestuurlijke toekomst onderzoeken?

We willen dat het fijn leven, wonen en werken is in onze gemeente. Het doel – en zelfs bestaansrecht – van ons als gemeentelijk bestuur en organisatie is immers het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor onze inwoners. We merken echter al enige tijd dat het lastig is (steeds lastiger wordt) om de voorzieningen voor onze inwoners in stand te houden. Hoewel op dit moment minder nijpend dan voorheen, is onze financiële situatie – net als die van veel gemeenten – niet altijd even rooskleurig. De vooruitzichten voor de toekomst zijn ook onzeker, omdat we hierin sterk afhankelijk zijn van de ontwikkelingen in het Gemeentefonds.

We willen graag een goede werkgever zijn voor de medewerkers van de gemeentelijke organisatie. We hebben een organisatie met een beperkte omvang. Veel functies worden slechts door één medewerker uitgevoerd en in sommige gevallen vervult één medewerker meerdere functies. Dat maakt dat we kwetsbaar zijn wat betreft sommige taken. Het heeft ook gevolgen voor de continuïteit, zeker omdat we als niet al te grote gemeente ook moeite hebben met het binden en aantrekken van talent op de krappe arbeidsmarkt van dit moment (ov.06 & ov.07). Het resultaat is dat we terughoudend zijn in het werk en niet al onze doelen – binnen de gewenste termijnen – kunnen behalen. Soms moeten projecten wachten omdat we niet genoeg medewerkers hebben om ze uit te voeren.

Naast financiële en organisatorische aandachtspunten, komen ook opgaven op ons af als gevolg van nieuwe wetgeving en taken – denk aan (recent) inburgering, beschermd wonen, opvang van vluchtelingen en de energietransitie – en een veranderende samenleving. Laatstgenoemde maatschappelijke veranderingen vragen ook steeds om organisatieveranderingen. Als gemeente willen (moeten) we namelijk zo goed mogelijk antwoord geven op de wensen en eisen van inwoners en andere belanghebbenden (ov.04: 9).

Onderzoek naar onze bestuurskracht

In het najaar van 2020 namen we daarom in de meerjarenbegroting op dat we willen werken aan een solide toekomstperspectief. De raad en het college maakten toen de afspraak om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om onze gemeente toekomstbestendig te organiseren. Het doel van dit onderzoek zou daarbij zijn om toekomstscenario's in beeld te brengen – concreet van toepassing op onze gemeente en stevig onderbouwd – waarbij minimaal het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau langdurig kan worden gegarandeerd.

Na het maken van afspraken met de Provincie Gelderland over een financiële bijdrage, gaven we in mei 2021 bureau Berenschot de opdracht om aan de slag te gaan met dit onderzoek naar onze bestuurskracht¹ en het aan de hand daarvan in kaart brengen van mogelijke toekomstscenario's. Begin januari 2022 leverde Berenschot het eindrapport van het bestuurskrachtonderzoek op en dit is besproken in de raadsvergadering van 26 januari 2022.

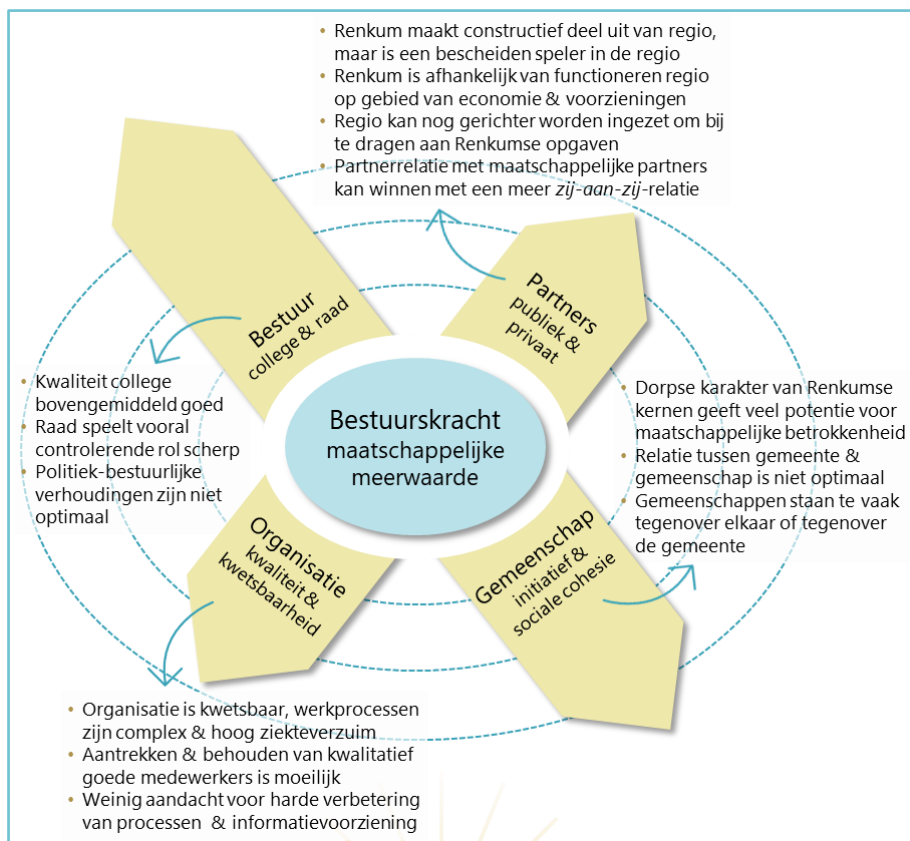
¹ Bestuurskracht kan worden gedefinieerd als het vermogen van de gemeente – al dan niet in samenwerking met anderen – om maatschappelijke meerwaarde (*public value*) te creëren (ov.01: 10).

De raad heeft bij de raadsbehandeling gevraagd aan het college om aan de slag te gaan met het treffen van voorbereidingen, zodat de nieuwe raad – na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 – het gesprek kan starten over de toekomstscenario's. Ook heeft de raad de nieuwe raad geadviseerd om – zo mogelijk voor het einde van 2022 – een keuze te maken voor een nader uit te werken toekomstscenario. Dat het maken van de keuze uiteindelijk wat langere tijd heeft gevraagd, heeft vooral te maken met ontwikkelingen die niet bekend waren ten tijde van de raadsbehandeling – onder andere de personele inzet voor het opvangen van vluchtelingen uit Oekraïne – en de gewenste zorgvuldigheid in het traject om te komen tot een keuze.

1.2 Achtergrond: de resultaten van het (eerdere) onderzoek naar onze bestuurskracht en mogelijke scenario's voor de toekomst

Het onderzoek van bureau Berenschot gaf inzicht in onze bestuurskracht. Hierbij is gekeken naar de slagkracht van ons bestuur (gemeenteraad en college), het functioneren van de organisatie, het partnerschap van Renkum volgens onze buurgemeenten, ondernemers en maatschappelijke organisaties, en onze slagkracht richting de regio en onze dorpen/ samenleving. Berenschot stelde het beeld van onze bestuurskracht samen op basis van feiten, beelden en opinies van zowel de gebiedsagenda als bestuur en organisatie. Daarnaast is dit – waar mogelijk – onderbouwd met objectieve informatie over kosten, formatie-omvang en kwetsbaarheid van de organisatie (ov.01: 43).

Figuur 1.1 Beeld van de bestuurskracht van de Gemeente Renkum



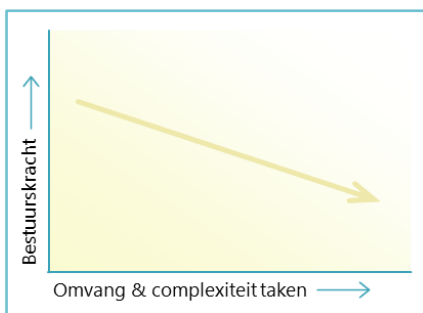
Bron: ov.01: 43-48

Beeld van onze bestuurskracht

Het algemene beeld op basis van het onderzoek is dat onze bestuurskracht kwetsbaar en zorgelijk is. Tegelijkertijd is er wel veel ruimte voor verbetering (ov.01: 47). In figuur 1.1 is samengevat weergegeven wat het beeld is van onze bestuurskracht aan de hand van de vier aspecten van bestuurskracht – bestuur, organisatie, partner en gemeenschap. Zoals blijkt uit de figuur, is onze bestuurskracht op sommige vlakken goed, bijvoorbeeld ten aanzien van het bestuur, maar is er ook veel kwetsbaarheid als we kijken naar onder andere de organisatie.

Berenschot merkt op dat, gelet op het algehele beeld van onze bestuurskracht, niets doen eigenlijk geen optie is (ov.01: 50). Dat is niet alleen vanwege de specifieke situatie van Renkum, maar ook als gevolg van autonome ontwikkelingen die voor alle gemeenten gelden. Eerder noemden we al nieuwe wetgeving en taken waarmee we aan de slag moeten en de veranderende samenleving. De bestuurskracht van gemeenten is sterk afhankelijk van het totaal aan ambities, opgaven en uitdagingen. De toename van de omvang en de complexiteit van taken maakt dat gemeenten meer bestuurskracht nodig hebben. Andersom betekent het dat als we niet inzetten op de ontwikkeling van onze bestuurskracht, deze afneemt als gevolg van takenverzwaring (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2 Effect taakverzwaring bij gelijkblijvende grootte van een gemeente



Bron: ov.01: 50

Mogelijkheden voor het verbeteren van onze bestuurskracht – optimalisaties voor nu

Uit het bestuurskrachtonderzoek blijkt dat er mogelijkheden zijn om onze bestuurskracht te verbeteren. Berenschot geeft ons hiervoor een tweeledig advies mee. Het eerste is dat we direct aan de slag gaan met een aantal optimalisatiemogelijkheden die we als zelfstandige gemeente kunnen realiseren. Tegelijkertijd en parallel aan die optimalisaties is het ten tweede nodig om focus aan te brengen in het langetermijnperspectief voor onze gemeente (ov.01: 75).

Wat betreft het eerste advies, geeft Berenschot aan dat we vooral verder moeten gaan met de al ingezette bewegingen voor het op orde brengen van de formatie van onze organisatie, het op een hoger niveau tillen van de relatie met onze dorpen, het zijn van een constructieve partner in de regio en het investeren in een professionele bestuurscultuur (ov.01: 75).



Daarnaast worden in het onderzoeksrapport vijf optimalisatiemogelijkheden beschreven om de toekomstbestendigheid van onze organisatie en bestuur te vergroten (zie kader 1.1). In een memo

Kader 1.1 Optimalisatiemogelijkheden voor het verbeteren van onze bestuurskracht

Berenschot beschrijft in het bestuurskrachtonderzoek vijf optimalisatiemogelijkheden. Deze mogelijkheden gaan uit van investeringen in bestuur, organisatie en partnerrelaties die we als zelfstandige gemeente kunnen doen:

1. Optimaliseren van de bezetting van de organisatie: inzetten op ziekteverzuim, binding en werving.
2. Versterken van de lokale en regionale samenwerking.
3. Verbeteren van de rolvastheid van de raad, het college en de organisatie.
4. Verzakelijken door het strakker vormgeven van regie- en contractmanagement en het verbeteren van de interne sturing van onze medewerkers.
5. Versimpelen door het herijken van de organisatie-inrichting en organisatiesturing op de eigen organisatie en onze samenwerkingsverbanden.

Bron: ov.01, p.57

bijgevoegd bij de Voorjaarsnota 2022 is een plan opgenomen voor het versnellen en versterken van de organisatieontwikkeling/ organisatiekracht, inclusief de contouren voor een uitvoeringsagenda (ov.02). Hiermee wordt grotendeels invulling gegeven aan het advies over de optimalisatiemogelijkheden.

De afgelopen periode is onder de noemer organisatieontwikkeling gestart met het uitvoering geven hieraan. Een aantal ontwikkelingen in de organisatie – onder andere de nasleep van de COVID-19-pandemie en wisselingen in het management – hebben echter gevolgen gehad voor de centrale sturing hierop. Nu de situatie weer meer gestabiliseerd is, kijken we weer vooruit en geven we een nieuwe impuls aan de ontwikkeling van de organisatie.

Mogelijkheden voor het verbeteren van onze bestuurskracht – scenario's voor daarna

De bovengenoemde acties gericht op het versnellen en versterken van de organisatieontwikkeling zijn noodzakelijk om op de korte en middellange termijn onze organisatie te versterken. Deze optimalisaties hebben echter een beperkt effect op onze bestuurskracht op de lange termijn. Dit vanwege de effectiviteit van de bestuurlijke omgeving, de complexiteit van de ambtelijke organisatie en de beperkte financiële mogelijkheden (ov.01, p.59). Oftewel, we hebben maar beperkte mogelijkheden om aan de vereisten voor een toekomstbestendige gemeente te voldoen (ov.01: 73).

Vandaar het tweede advies van Berenschot om een meer fundamentele afweging te maken voor de toekomst van onze gemeente. In het onderzoeksrapport beschrijft Berenschot vijf toekomstscenario's waarmee we op de langere termijn onze bestuurskracht kunnen vergroten²:

1. Blijven **investeren** in de ambtelijke organisatie
2. **Strategisch samenwerken** met een beperkt aantal partners
3. Combinatie van een regie-organisatie met **centrumgemeente**
4. Een **ambtelijke fusie** met één of meerdere gemeenten
5. Vormen van een nieuwe gemeente door **herindeling**

Deze scenario's zijn modellen die passen binnen de wettelijke kaders. Hoewel er allerlei tussenvarianten mogelijk zijn, geeft Berenschot aan dat het niet consequent doorvoeren van een bepaald model uiteindelijk leidt tot minder optimale oplossingen (ov.01: 60).

² De toekomstscenario's worden uitgebreider beschreven in de hoofdstukken 4 tot en met 8.

Berenschot concludeert verder dat hoewel het eerste scenario – blijven investeren in de organisatie – leidt tot een lichte toename van de bestuurlijke beleids- en realisatiekracht door het toenemen van het strategisch vermogen van de organisatie, het niet bijzonder relevant is voor Renkum (ov.01: 70). Dit scenario levert maar een beperkte verbetering van de bestuurskracht op, het vraagt voldoende financiële armslag om te kunnen investeren in de organisatie, en het levert risico's op voor onze inwoners wat betreft het in stand houden van het voorzieningenniveau en verdere stijging van de gemeentelijke belastingen (ov.01: 74).

Ook het scenario van strategische samenwerking met één of meerdere partners wordt als ontoereikend gezien vanwege het gebrek aan voldoende verbetering in de slagkracht van de organisatie. Een voorwaarde is verder dat wordt samengewerkt met (een) gemeente(n) die onderdeel is (zijn) van dezelfde regio. Het bundelen van beleidskracht werkt anders niet optimaal (ov.01: 70).

1.3 Opzet onderzoeksrapport

Zoals genoemd, wordt in het onderzoeksrapport naar onze bestuurskracht enerzijds geadviseerd om aan de slag te gaan met een aantal optimalisatiemogelijkheden en anderzijds om een concrete keuze te maken voor een toekomstperspectief. Dit onderzoek naar onze bestuurlijke toekomst richt zich op het laatste advies – het maken van een keuze voor een toekomstscenario. De optimalisaties zijn meegenomen in het lopende organisatieontwikkelingstraject, zoals beschreven in de bijlage bij de Voorjaarsnota 2022 (zie ov.02).

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- In [hoofdstuk 2](#) gaan we in op de doelstelling van het traject en de onderzoeksvragen. Tevens beschrijven we hoe de verschillende stappen in het onderzoek zijn doorlopen.
- In [hoofdstuk 3](#) komen de opinies – hoofdzakelijk op basis van de raadpleging van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties – over de toekomst van de gemeente aan de orde.
- In [hoofdstukken 4 tot en met 7](#) analyseren we de verschillende toekomstscenario's die centraal staan in het onderzoek. Hierbij maken we een onderscheid tussen feitelijke informatie over de scenario's en ervaringen. Ieder hoofdstuk sluiten we af met een conclusie over het toekomstscenario.
- In [hoofdstuk 8](#) beantwoorden we de onderzoeksvragen. Ook wegen we de verschillende toekomstscenario's tegen elkaar af. Tot slot geven we een advies voor het scenario waarmee het beste richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van de bestuurskracht van de Gemeente Renkum.



2

Komen tot een keuze voor een toekomstscenario: probleemstelling en opzet van het traject bestuurlijke toekomst

2.1

Doelstelling van het traject

In het vorige hoofdstuk bespraken we dat onze bestuurskracht op dit moment kwetsbaar en zorgelijk is, en dat niets doen geen optie is. Het optimaliseren van de organisatie zorgt alleen voor verlichting op de korte en middellange termijn. Om ervoor te zorgen dat Renkum een fijne plek is en blijft voor onze inwoners, ondernemers en organisaties, moeten we een meer fundamentele keuze maken over hoe we dat in de toekomst voor elkaar (blijven) krijgen.

Het doel van het traject bestuurlijke toekomst is dan ook om – op basis van een verkenning van feiten, ervaringen en opinies – de toekomstscenario's voortkomend uit het bestuurskrachtonderzoek van Berenschot³ te waarderen. Daarbij geven we een advies over welk scenario – alles overziend – het beste richting geeft aan de ontwikkeling van het gemeentelijk bestuur en de organisatie. Het onderzoeksrapport in zijn geheel vormt de onderlegger voor de gemeenteraad om een besluit te nemen over een toekomstscenario voor Renkum.

2.2

Probleemstelling en deelvragen

Het traject heeft tot doel om richting te geven aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie. Dat doen we om de reden die we ook noemden aan het begin van het eerste hoofdstuk. Namelijk, dat het fijn leven, wonen en werken is en blijft in onze gemeente. Hier kunnen we aan toevoegen dat we een goede en aantrekkelijke werkgever willen zijn. Als we goede medewerkers kunnen binden, dan kunnen we ook daadwerkelijk maatschappelijke meerwaarde (blijven) creëren voor de Renkumse samenleving.

Met het maken van een keuze voor een langetermijnperspectief willen we onze bestuurskracht vergroten. Dit betekent wel dat we het effect van de verschillende toekomstscenario's ergens aan moeten afmeten. Hoe we dat doen, bepaalden we al bij de opdrachtverlening voor het eerdere bestuurskrachtonderzoek. Namelijk, dat minimaal het huidige dienstverlenings- en voorzieningenniveau langdurig wordt gegarandeerd.

Het vergroten van onze bestuurskracht is dus geen doel op zich. We doen dat om ervoor te zorgen dat onze huidige dienstverlening en voorzieningen er niet op achteruitgaan. Idealiter zien we natuurlijk het liefst dat met het vergroten van onze bestuurskracht het dienstverlening- en voorzieningenniveau binnen onze gemeentegrenzen juist ook verbetert.

³ In het raadsvoorstel waarmee de gemeenteraad kennis heeft genomen van het onderzoeksrapport Bestuurskracht van de Gemeente Renkum, wordt opdracht gegeven aan de nieuwe raad om een keuze te maken voor een concreet nader uit te werken/ onderzoeken scenario op basis van de toekomstscenario's beschreven in het onderzoeksrapport (zie ov.02).



Samengevat komen we daarmee tot de volgende centrale probleemstelling voor het onderzoek:

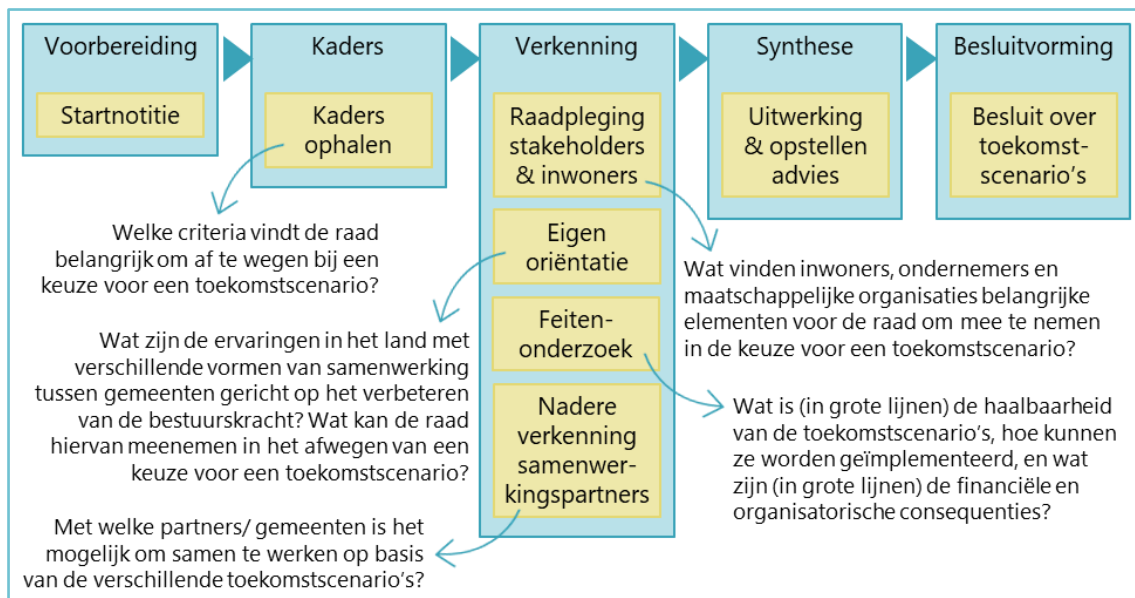
‘Met welk toekomstscenario wordt het beste richting gegeven aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op de langere termijn, waardoor tenminste het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor onze inwoners langdurig wordt gewaarborgd?’

Om het onderzoek te structureren, hebben we de probleemstelling opgesplitst in een aantal deelvragen. Deze zijn weergegeven in figuur 2.1.

2.3 Doorlopen stappen in het traject

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling, hebben we een aantal stappen – met bijbehorende elementen/ onderzoeklijnen geformuleerd. In figuur 2.1 zijn deze stappen en elementen weergegeven. Daarbij zijn ook de verschillende deelvragen beschreven die we met het onderzoek proberen te beantwoorden.

Figuur 2.1 Stappen met bijbehorende elementen/ onderzoeklijnen in het traject Bestuurlijke toekomst



2.3.1 Voorbereiding traject: stappen, organisatie en betrokken partners

De bovengenoemde aanpak presenteerden we in de *Startnotitie Bestuurlijke toekomst Gemeente Renkum* die aan het begin van het traject – in de raadsclusus van oktober 2022 – is vastgesteld door de gemeenteraad.

Het vaststellen van de Startnotitie vormde de afronding van de voorbereidende fase van het traject. Gedurende deze fase formuleerden we de probleemstelling, onderzoeksvragen en aanpak, en stelden we de planning voor het traject op. De aanpak van het traject specificerden we vervolgens in een Plan van aanpak. Ook stelden we een Communicatieplan op waarin we de belanghebbenden/ betrokkenen bij het traject identificeerden, en waarin we een overzicht gaven van de communicatiemomenten en -middelen en (op hoofdlijnen) de over te brengen boodschap.



Verder overlegden we in de voorbereidende fase met de Provincie Gelderland en bureau Berenschot. Met de Provincie spraken we over een subsidiebijdrage voor het traject. Deze gesprekken leidden ertoe dat we in het kader van de subsidieregeling *Vitaal openbaar bestuur* een subsidie ontvingen. Deze subsidie dekt 60 procent van de kosten voor het inwinnen van extern advies – voor het feitenonderzoek en de inwonerparticipatie – en 60 procent van de inzet van onze eigen uren. Het gaat om een subsidiebedrag van in totaal €65.694.

Met bureau Berenschot spraken we over hun bijdrage aan het traject met het oog op hun eerdere onderzoek naar onze bestuurskracht. We zijn uiteindelijk overeengekomen dat zij vooral het feitenonderzoek uitvoeren, en de financiële en organisatorische consequenties van de uit te werken toekomstscenario's inzichtelijk zouden maken. Daarnaast hebben we Berenschot gevraagd om het deel van de inwonerparticipatie gericht op ondernemers en maatschappelijke organisaties op zich te nemen. Ook hebben we Berenschot gevraagd om ons – op ons verzoek – in algemene zin waar nodig te adviseren gedurende het traject.

2.3.2 Kaders traject: welke toekomstscenario's te onderzoeken, hoe onze inwoners te betrekken en welke beoordelingscriteria te hanteren?

In de tweede stap van het traject – de kaders – haalden we bij de gemeenteraad belangrijke proceskaders op voor het vervolg van het traject. Concreet vroegen we de raad welke toekomstscenario's uit het bestuurskrachtonderzoek van Berenschot we gaan onderzoeken, welke criteria we gebruiken voor het beoordelen en tegen elkaar afwegen van de toekomstscenario's, en hoe we onze inwoners betrekken bij het onderwerp.

Om deze kaders op te halen, organiseerden we op 15 en 29 november 2022 raadssessies. De vragen die daarbij voorlagen waren:

- Onderzoeken we alle toekomstscenario's benoemd in het bestuurskrachtonderzoek of vallen er één of meerdere scenario's bij voorbaat af?
- Op welke treden van de participatieladder richten we ons in het traject, sluit de voorgestelde aanpak uit het Communicatieplan daar volgens de raad voldoende op aan en welke rol/ waarde heeft inwonerparticipatie in de uiteindelijke besluitvorming?
- Aan de hand van welke criteria beoordelen en wegen we de toekomstscenario's?

De resultaten van de raadssessies verwerkten we verwerkt in een raadsvoorstel. Dit raadsvoorstel is in januari 2023 ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Hieronder staan voor de drie vragen de kaders die zijn vastgesteld door de raad.

Toekomstscenario's te onderzoeken

Zoals beschreven in paragraaf 1.2, kwamen uit het onderzoek naar onze bestuurskracht vijf scenario's naar voren waarmee we op de langere termijn onze bestuurskracht kunnen vergroten. Uit het gesprek tijdens de raadssessie kwam naar voren dat we alle scenario's onderzoeken, behalve het scenario **blijven investeren in de huidige organisatie**.



Het argument voor het niet onderzoeken van het scenario **blijven investeren in de organisatie** was dat dit scenario de basis is. Ongeacht de keuze voor een ander scenario, blijft het altijd noodzakelijk om te investeren in de gemeentelijke organisatie.

De keuze van de raad om het scenario herindeling toch te onderzoeken – ondanks dat in het Collegeperspectief staat dat herindeling in de huidige raadsperiode geen optie is⁴ – komt voort uit de behoefte om het scenario nu vanuit eigen kracht en op eigen initiatief te onderzoeken. Hiermee wordt inzichtelijk hoe dit scenario zich verhoudt tot de andere toekomstscenario's. Overigens maakte een aantal raadsfracties de kanttekening dat het onderzoeken van herindeling niet betekent dat ze daarmee direct een voorstander zijn van dit scenario.

Inwonerparticipatie

Vertrekpunt bij de kaders voor de inwonerparticipatie was de in het Communicatieplan voorgestelde aanpak op basis van de participatieladder. De participatieladder bestaat uit zes treden die zijn verdeeld over de categorieën **meeweten**, **meedenken** en **meebeslissen**⁵. De voorgestelde aanpak lag op het vlak van meeweten en meedenken en bestond uit het bevragen van ons inwonerpanel, het stille midden, en ondernemers en maatschappelijke organisaties actief in onze gemeente (zie paragraaf 2.3.3).

Op basis van de bespreking tijdens de raadsessies besloten we om de inwonerparticipatie te organiseren volgens de voorgestelde aanpak uit het Communicatieplan. Ook is de (voorzichtige) conclusie getrokken dat de opbrengst van de inwonerparticipatie even zwaar moet worden meegenomen als de andere opbrengsten uit de verkenningsfase.

Beoordelingscriteria

Tijdens één van de raadsessies haalden we op welke criteria belangrijk zijn om de toekomstscenario's te beoordelen en tegen elkaar af te wegen. De beoordelingscriteria zijn opgesplitst in vier categorieën: **organisatie**, **identiteit**, **voorzieningen** en **dienstverlening**. Voor ieder van deze categorieën zijn tijdens de raadsessie criteria benoemd en geprioriteerd. Vervolgens zijn de criteria gegroepeerd en gerangschikt op basis van de prioritering uit de raadsessie. Na vaststelling door de raad hebben we de criteria nader gedefinieerd. Tabel 2.1 bevat een overzicht van de beoordelingscriteria met hun definities.

⁴ In de Startnotitie voor het traject was aangegeven dat we het scenario herindeling niet zouden onderzoeken. De reden hiervoor was dat in het Collegeperspectief – het gesloten coalitieakkoord na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 – over de toekomst van de gemeente staat dat we een betrouwbare gemeente zijn en dat we dit bereiken door onder andere het behouden van de zeggenschap over onze gemeente. Herindeling als toekomstscenario in de huidige raadsperiode daarom geen optie.

⁵ **Meeweten** bestaat uit de trede informeren; **meedenken** uit de treden raadplegen, adviseren en coproduceren; en **meebeslissen** uit de treden meebeslissen en zelfbeheer.



Tabel 2.1 Beoordelingscriteria met definities

Categorieën	Criteria	
Organisatie Met organisatie wordt bedoeld de gemeentelijke organisatie bestaande uit burgemeester, wethouders, gemeenteraad en medewerkers van de gemeente. De gedefinieerde criteria gaan over het acteren van de gemeentelijke organisatie bij het verlenen van diensten, het faciliteren van voorzieningen en interne bedrijfsvoeringsprocessen.	Samenwerken, integraal werken en ruimte voor eigen initiatief	De ruimte om over inhoudelijke domeinen heen samen te werken, flexibiliteit te hebben in de werkzaamheden, initiatief te nemen en maatwerk toe te passen op zowel organisatorisch als individueel niveau binnen de gemeentelijke organisatie.
	Ambtelijke beleids- en realisatiekracht	De professionaliteit en kwaliteit in de uitvoering door de gemeentelijke organisatie in het proces van het signaleren van ontwikkelingen of vraagstukken tot het opleveren van resultaten.
	Nabijheid van de organisatie ^a	De oriëntatie van de gemeentelijke organisatie op, betrokkenheid bij en in contact staat/ is met de samenleving (inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties).
	Positie in de regionale	De bijdrage aan, invloed op en lobbykracht van de gemeentelijke organisatie in regionale samenwerkingsverbanden.
	Wendbaarheid van de organisatie	Het vermogen van de gemeentelijke organisatie om in te kunnen spelen op onvoorziene veranderingen en behoeften (van bestuur en samenleving).
	Aantrekkelijkheid als werkgever ^c	Het kunnen aantrekken en behouden van kundige medewerkers door de aantrekkelijkheid van de arbeidsvoorwaarden, de aard van de werkzaamheden en het ontwikkelperspectief binnen de organisatie.
	Bestuurlijke beleids- en realisatiekracht	De effectiviteit van het gemeentelijk bestuur om bestuurlijke ambities te realiseren en belangen uit de samenleving te verenigen, om te zetten in actie en hiermee resultaat bereiken.
	Identiteit Met identiteit wordt bedoeld de (ervaren) uniekheid en eigenheid van de gemeente Renkum als gemeenschap en bestuurlijke entiteit.	Eigenheid: herkenbaarheid van de gemeente en de dorpen ^d
Nabijheid van de gemeente		De aanwezigheid en zichtbaarheid van het gemeentelijk bestuur en de organisatie in de dorpen.
Onderlinge verbondenheid van de gemeente ^e		De samenhang en samenwerking tussen de inwoners van de verschillende dorpen in de gemeente.
Verbondenheid met de regio		Het gemeentelijk bestuur, de organisatie en inwoners voelen zich betrokken met de regio en/of omliggende gemeenten en zien de waarde van samenwerking.
Betrokkenheid van de samenleving		De betrokkenheid en inzet van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties bij maatschappelijke vraagstukken in de gemeente en het gemeentelijk beleid.



Categorieën	Criteria	
Dienstverlening Met dienstverlening wordt bedoeld het geheel aan producten en diensten die de gemeente levert en die voortkomen uit en aansluiten op de behoeften en noden van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Het gaat hierbij niet alleen om de dienstverlening door burgerzaken, maar ook door het sociaal domein, ruimtelijk domein en het politieke bedrijf.	Relatie met inwoners, flexibiliteit en voorkomen van bureaucratie	De aandacht en ruimte voor de menselijke maat in het dienstverlenende contact tussen de gemeentelijke organisatie en inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties, en de balans tussen mensgericht en proceduregericht werken.
	Kwaliteit van de dienstverlening	De professionaliteit, servicegerichtheid en efficiëntie in de levering van diensten door de gemeente, en de aansluiting van die diensten op de wensen/ verwachtingen van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.
	Inhoud van de dienstverlening	De diversiteit aan diensten die de gemeente levert en de betaalbaarheid daarvan.
	Nabijheid in de dienstverlening	De bereikbaarheid van en de contactlegging door de gemeente via verschillende (online en offline) communicatiekanalen.
Voorzieningen Met voorzieningen worden bedoeld die (fysieke) voorzieningen die (geheel of gedeeltelijk) worden gefinancierd door de gemeente en die het welzijn van inwoners ondersteunen, zoals sportvoorzieningen, ontmoetingscentra en bibliotheken. Niet bedoeld worden hier sociale voorzieningen, zoals Wmo-voorzieningen.	Eigenheid van voorzieningen ^f	Het maatwerk en de gelijkheid in het voorzieningenaanbod in de gemeente die aansluit bij de behoefte vanuit de samenleving.
	Nabijheid van voorzieningen	De afstand tot en dichtheid van voorzieningen in de gemeente.
	Voorzieningen-niveau	Het aanbod, kwaliteit en diversiteit aan voorzieningen in de gemeente.

^a Geredeneerd vanuit de organisatie. De organisatie is zich bewust van wat er leeft in de dorpen en ziet het resultaat van hun handelen voor de dorpen.

^b Mogelijkheden om het Renkums belang in te brengen in de regio en lobbykracht.

^c Goed werkgeverschap en aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt.

^d Het karakter van de gemeente en de dorpen.

^e De samenhang en samenwerking tussen de dorpen.

^f De zogenaamde *couleur locale*.

2.3.3 Verkenning: raadpleging stakeholders en inwoners

Na het vaststellen van de kaders, zijn we tijdens de derde stap – de verkenning – aan de slag gegaan met het daadwerkelijke onderzoek. Zoals weergegeven in figuur 2.1, raadpleegden we tijdens de verkenningfase onze inwoners, gingen we in het kader van de eigen oriëntatie op bezoek bij gemeenten/ organisaties die min of meer werken volgens de toekomstscenario's die we onderzoeken, lieten we een feitenonderzoek uitvoeren naar de scenario's en voerden we verdiepende gesprekken met mogelijke samenwerkingspartners.

In deze en de volgende paragrafen beschrijven we wat we hebben gedaan binnen deze onderzoeklijnen uit de verkenning.

Raadpleging inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties

Eén van de deelvragen van het onderzoek gaat over de elementen die inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties belangrijk vinden voor de gemeenteraad om mee te nemen in hun keuze voor een toekomstscenario. We vinden het belangrijk om te weten hoe inwoners denken over

het wonen en leven (en ondernemen) in de gemeente en hun dorp. Dat levert informatie op die we kunnen koppelen aan de verschillende toekomstscenario's.

Om te weten wat er onder onze inwoners leeft, moeten we ook onze inwoners zien te vinden. Het uitgangspunt voor de inwonerparticipatie in het onderzoek was dan ook het betrekken van een zo breed mogelijke groep inwoners en andere stakeholders. De aanpak was daarom niet hoofdzakelijk gericht op bijvoorbeeld het organiseren van bijeenkomsten. Niet iedereen komt namelijk naar een door de gemeente georganiseerde inspraakavond of informatiebijeenkomst. Deze worden veelal bezocht door bepaalde groepen inwoners die geen afspiegeling zijn van de hele Renkumse samenleving.

Onze focus lag voor een belangrijk deel op het bereiken en bevragen van het **stille midden**, oftewel die inwoners die bijvoorbeeld niet naar informatiebijeenkomsten komen en die we niet actief op sociale media horen over politiek of bestuur. Deze inwoners hebben echter wel degelijk een mening als daar naar wordt gevraagd. We vonden het daarom zeer belangrijk om hen te bereiken en te betrekken bij het onderzoek.

Daarnaast hebben we ook ons inwonerpanel **Renkum Spreekt** bevestigd. De deelnemers aan dit panel denken regelmatig mee over beleid en voorstellen van de gemeente. Omdat de deelnemers over het algemeen bereid zijn om wat meer tijd te nemen voor het invullen van een enquête en ook beter bekend zijn met wat de gemeente doet, konden we het panel meer achtergrond meegeven over de toekomstscenario's en hierover meer concrete vragen stellen.

Tabel 2.2 Ingezette vormen van inwonerparticipatie en aantal deelnemers

Doelgroep participatie	Participatiemethode	Respons enquêtes																	
		Aantal ^b	Spreiding respondenten																
Inwonerpanel Renkum Spreekt ^a	• Enquête	575	<table border="1"> <caption>Spreiding respondenten - Renkum Spreekt</caption> <thead> <tr> <th>Locatie</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Oosterbeek</td> <td>36%</td> </tr> <tr> <td>Renkum</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>Doonwerth</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>Heeslum</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>Wolfheze</td> <td>7%</td> </tr> <tr> <td>Heveadorp</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>Buiten gemeente</td> <td>1%</td> </tr> </tbody> </table>	Locatie	Percentage	Oosterbeek	36%	Renkum	30%	Doonwerth	14%	Heeslum	9%	Wolfheze	7%	Heveadorp	3%	Buiten gemeente	1%
Locatie	Percentage																		
Oosterbeek	36%																		
Renkum	30%																		
Doonwerth	14%																		
Heeslum	9%																		
Wolfheze	7%																		
Heveadorp	3%																		
Buiten gemeente	1%																		
Stille midden	• Enquête	410	<table border="1"> <caption>Spreiding respondenten - Stille midden</caption> <thead> <tr> <th>Locatie</th> <th>Percentage</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Oosterbeek</td> <td>41%</td> </tr> <tr> <td>Renkum</td> <td>26%</td> </tr> <tr> <td>Doonwerth</td> <td>14%</td> </tr> <tr> <td>Heeslum</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>Wolfheze</td> <td>9%</td> </tr> <tr> <td>Heveadorp</td> <td>2%</td> </tr> </tbody> </table>	Locatie	Percentage	Oosterbeek	41%	Renkum	26%	Doonwerth	14%	Heeslum	9%	Wolfheze	9%	Heveadorp	2%		
Locatie	Percentage																		
Oosterbeek	41%																		
Renkum	26%																		
Doonwerth	14%																		
Heeslum	9%																		
Wolfheze	9%																		
Heveadorp	2%																		
Ondernemers & maatschappelijke organisaties	• Enquête • Duidingsbijeenkomsten	101	<table border="1"> <caption>Spreiding respondenten - Ondernemers & maatschappelijke organisaties</caption> <thead> <tr> <th>Categorie</th> <th>Aantal</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ondernemers</td> <td>64</td> </tr> <tr> <td>Maatschappelijke organisaties</td> <td>37</td> </tr> </tbody> </table>	Categorie	Aantal	Ondernemers	64	Maatschappelijke organisaties	37										
Categorie	Aantal																		
Ondernemers	64																		
Maatschappelijke organisaties	37																		

^a Het inwonerpanel Renkum Spreekt heeft in totaal ruim 1.400 deelnemers.

^b Het aantal ingevulde enquêtes dat kon worden meegeteld voor het eindresultaat.

Bron: RI.01, RI.02, RI.04 & RI.05



Tenslotte vroegen we ondernemers en maatschappelijke organisaties die actief zijn in onze gemeente gevraagd naar wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van de gemeente. Een overzicht van de verschillende vormen van inwonerparticipatie staat in tabel 2.2. Hierbij is ook aangegeven hoeveel inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties meededen aan de onderzoeken.

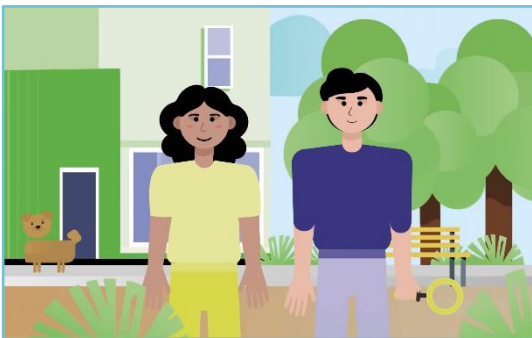
Totstandkoming van de enquêtes

Voor de raadpleging van het inwonerpanel werkten we samen met Moventem, het onderzoeksbureau dat ons inwonerpanel beheert. Voor het peilen van het stille midden is het bureau Pro-Public betrokken, en de enquête voor en de gesprekken met de ondernemers en maatschappelijke organisaties organiseerden we samen met bureau Berenschot.

Samen met de vertegenwoordigers van deze drie bureaus, stelden we een basisvragenlijst op. Deze basisenquête is vervolgens door de bureaus toegespitst op de verschillende doelgroepen. Zoals al opgemerkt, was de vragenlijst voor het inwonerpanel de meest uitgebreide, terwijl voor het stille midden een beknoptere enquête was samengesteld met soms een wat andere formulering van vragen. De enquêtes voor de ondernemers en maatschappelijke organisaties bevatten vragen specifiek voor deze doelgroepen. De resultaten van de verschillende vragenlijsten zijn toch goed vergelijkbaar, omdat de vragenlijsten dezelfde basis hebben.

In de enquêtes zijn vragen gesteld over de ervaringen met/ beleving van de gemeente, dienstverlening, voorzieningen in de gemeente, identiteit en de toekomstscenario's. Wat betreft het laatste, maakten we de keuze om niet direct naar de mening over de toekomstscenario's te vragen. De raadpleging krijgt dan meer het karakter van een referendum. Nog afgezien van het feit dat de toekomst-

scenario's complex zijn en niet afgedaan kunnen worden met een voor of tegenantwoord, ligt het besluit over de scenario's bij de gemeenteraad. Zoals genoemd in paragraaf 2.3.2, kozen we er immers voor om inwoners te informeren (meeweten) en te laten meedenken.



Bij de vragenlijsten was ook een animatie toegevoegd, waarin de stappen van het traject bestuurlijke toekomst en de verschillende toekomstscenario's kort zijn uitgelegd.

Uitvoering onderzoek

De enquête voor het inwonerpanel is uitgezet op de voor hen gebruikelijke manier. Voor het benaderen van het stille midden zetten we verschillende kanalen in. We deden een oproep om deel te nemen op de website en via de sociale mediakanalen van de gemeente. Daarnaast lag er een flyer met QR-code/ link naar de enquête bij de receptie van het gemeentehuis. Deze flyers deelden we ook uit op de weekmarkten van Oosterbeek en Renkum, bij het winkelcentrum van Doorwerth en tijdens de start van de festiviteiten in het kader van 100 jaar Renkum bij Kasteel Doorwerth.

De enquêtes voor de maatschappelijke organisaties verstuurd we naar het adresbestand van de organisaties die actief zijn in onze gemeente. De ondernemers zijn benaderd via het Economisch Plat-



form. De vertegenwoordigers van de ondernemers in dit platform stuurden de enquêtes door naar hun achterban.

Voor de maatschappelijke organisaties en ondernemers organiseerden we naar aanleiding van de enquêtes op 11 en 24 mei 2023 twee duidingsbijeenkomsten, in respectievelijk het gemeentehuis in Oosterbeek en Doelum in Renkum. Tijdens deze bijeenkomsten gingen de aanwezige ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties met de projectgroep en met elkaar in gesprek over de bevindingen uit de enquêtes, om zo betekenis te geven aan de resultaten.

2.3.4 Verkenning: eigen oriëntatie

De toekomstscenario's die we als Renkum onderzoeken, zijn niet uniek. Er zijn meerdere gemeenten in het land die een vorm van samenwerking hebben toegepast om zo hun bestuurskracht te vergroten. In het kader van de eigen oriëntatie zijn we op bezoek geweest bij gemeentelijke organisaties die voor een vergelijkbaar vraagstuk hebben gestaan als waar Renkum nu voor staat. Om niet alleen te leren van theoretische inzichten, maar ook van praktijkervaringen bezochten we vier verschillende gemeentelijke organisaties die min of meer werken volgens één van de scenario's die we onderzoeken.

Selectie bezochte organisaties

We selecteerden de bezochte gemeenten op hun vorm van samenwerking. Voor ieder van onze toekomstscenario's, zochten we een gemeentelijke organisatie met een samenwerking overeenkomstig hiermee. Daarnaast bekeken we of de te bezoeken organisaties eigenschappen bezitten die vergelijkbaar zijn met onze Renkumse eigenschappen. Denk hierbij aan vergelijkbaarheid in omvang, partnersituatie en inhoudelijke ontwikkelingen. Een ander criterium was dat de organisaties niet te nabij mochten liggen en/of onderdeel uitmaakten van dezelfde regio als Renkum. We wilden namelijk niet dat er vooraf aan het bezoek al bepaalde beelden/ opvattingen bestonden over deze organisaties, omdat deze al bekend zouden zijn bij de deelnemers aan de eigen oriëntatie.

Tenslotte waren we uiteraard ook afhankelijk van de bereidheid van en mogelijkheden die de te bezoeken organisaties hadden om ons te ontvangen. In figuur 2.2 staan de vier organisaties die we hebben bezocht.

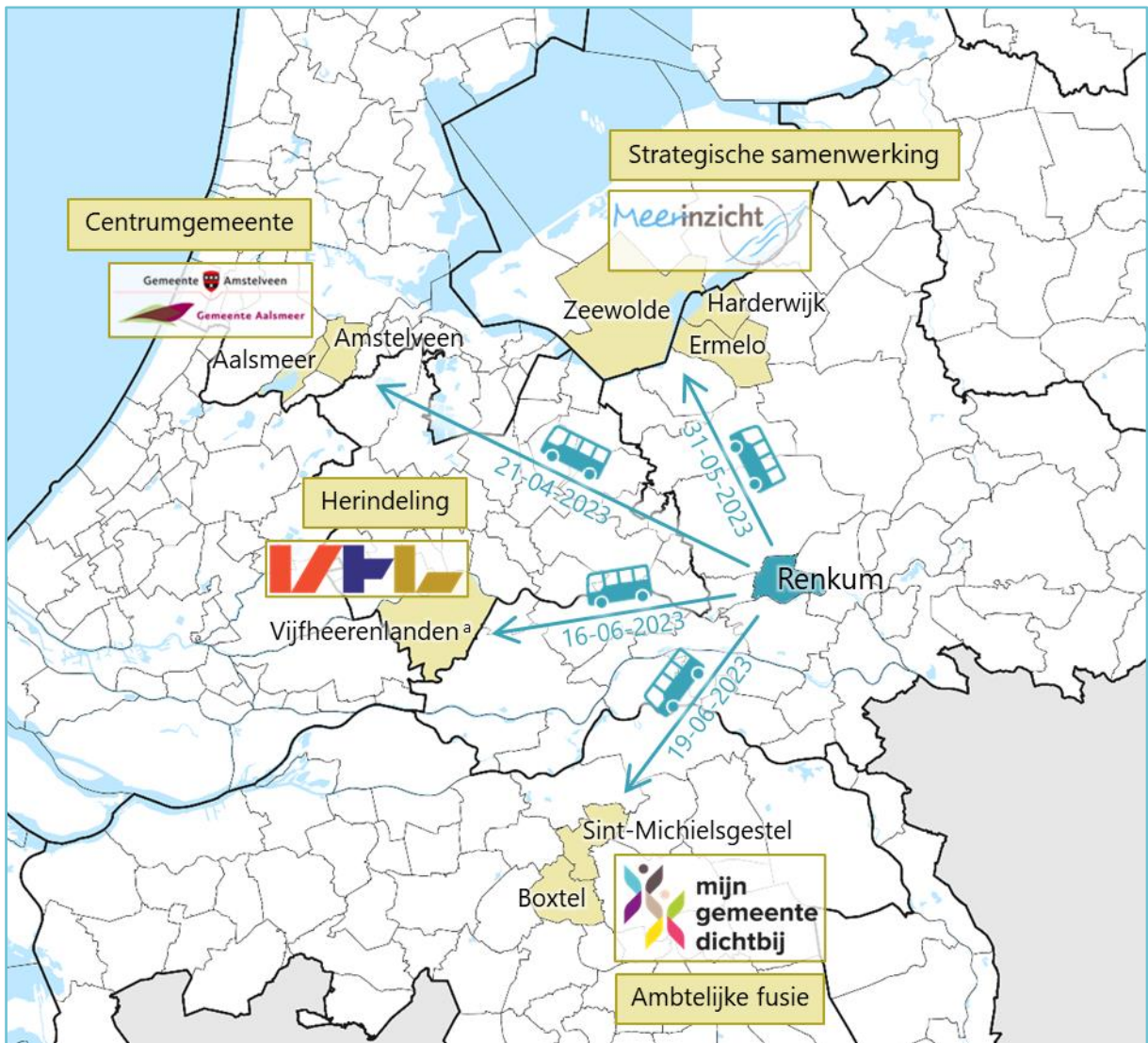
Standaardvragenlijst

Om te komen tot een goede invulling van de bezoeken, bekeken we welke informatie we op wilden halen. Aan de hand van de vastgestelde beoordelingscriteria stelden we een standaardvragenlijst op. Deze vragenlijst gebruikten we voor ieder bezoek, zodat we tijdens ieder bezoek vergelijkbare informatie konden ophalen.

Een eerste versie van de standaardvragenlijst is besproken met een afvaardiging van de raad, met het college, het management en de ondernemingsraad. Op die manier kon ieder vanuit zijn rol en behoefte een reactie geven op de vragenlijst. Op basis van alle inbreng stelden we de definitieve vragenlijst samen.



Figuur 2.2 Bezochte organisaties in het kader van de eigen oriëntatie



^a Voormalige gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik.

Bezoek en verslaglegging

Met een delegatie raads- en commissieleden, collegeleden, gemeentesecretaris, managers, vertegenwoordigers vanuit de ondernemingsraad en leden van de projectgroep hebben bezochten we de vier organisaties. We kozen er bewust voor om met een gemengde delegatie op bezoek te gaan, omdat zo kon worden geleerd van elkaars inzichten vanuit ieders rol binnen de gemeente. Ook aan de te bezoeken organisaties vroegen we of eenzelfde afvaardiging aanwezig kon zijn bij ons bezoek. Hierdoor kon vanuit verschillende invalshoeken gesproken worden en informatie worden uitgewisseld.

Voorafgaand aan de bezoeken ontvingen de organisaties de standaardvragenlijst. Twee van de organisaties beantwoordden de vragen schriftelijk vooraf aan het bezoek, de twee andere organisaties beantwoordden de vragen tijdens het bezoek.

Alle informatie die we vooraf aan het bezoek ontvingen, deelden we ook met de deelnemers aan het bezoek. Van ieder bezoek maakten we een verslag. Deze verslagen zijn bijgevoegd in bijlagen 1 tot en met 5.



2.3.5 Verkenning: nadere verkenning samenwerkingspartners

Alle toekomstscenario's die we onderzoeken, zijn gebaseerd op samenwerking of het samengaan met één of meerdere andere gemeenten. Zodoende zijn we voor de implementatie van de scenario's afhankelijk van (een) partner(s) die hierin met ons willen optrekken.

In het kader van het eerdere bestuurskrachtonderzoek, sprak Berenschot in 2021 met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten om ons heen (ov.01: 23). De gesprekken die we voerden tijdens de verkenningfase van het huidige onderzoek bouwden hierop voort, maar waren diepgaander. Zoals genoemd, hangt de haalbaarheid van een specifiek toekomstscenario immers af van de bereidheid van anderen om gezamenlijk met ons eenzelfde richting in te gaan.

Dat wil niet zeggen dat we de verwachting hadden om als resultaat van deze gesprekken direct vergaande afspraken vast te leggen. Het komen tot een besluit voor een bepaald samenwerkings-scenario vereist bij de mogelijke samenwerkingspartner immers een soortgelijk traject zoals we in Renkum (hebben) doorlopen. Het resultaat van de verdiepende gesprekken was dan ook een (nadere) inventarisatie van samenwerkingsmogelijkheden. We vormden een beeld van met welke de toekomstscenario's we met welke partners in een volgend stadium verder aan de slag kunnen om tot concrete (implementatie)afspraken te komen.

Keuze samenwerkingspartners voor de verdiepende gesprekken

Zoals genoemd, sprak Berenschot al eerder met een aantal gemeenten om ons heen. Ook zijn toen de kenmerken en opgaven van Renkum vergeleken met die van onze buurgemeenten. Op basis hiervan deed Berenschot in het bestuurskrachtonderzoek uitspraken over mogelijke samenwerkingspartners (ov.01). Op basis hiervan concludeerden we dat de gemeenten Wageningen, Arnhem en Rheden de meest kansrijke samenwerkingspartners zijn.

Samenwerking met de twee andere buurgemeenten – Overbetuwe en Ede – ligt minder voor de hand, omdat hun opgaven anders zijn en het huidige partnerschap met deze gemeenten weinig ontwikkeld is (ov.01: 24, 64 & 68-69). In het kader van deze nadere verkenning voerden we dan ook geen nadere gesprekken met deze twee gemeenten.



Verdiepende gesprekken met Wageningen, Arnhem en Rheden

Het belangrijkste doel van de verdiepende, bestuurlijke gesprekken met Wageningen, Arnhem en Rheden was om te toetsen of er draagvlak bestaat voor verdergaande samenwerking met onze

Kader 2.1 Gesprekslijn verdiepende, bestuurlijke gesprekken met Wageningen, Arnhem en Rheden

- Het traject bestuurlijke toekomst van de Gemeente Renkum: doelstelling, scenario's, doel van de gesprekken met mogelijke samenwerkingspartners en besluitvorming.
- Eerste reactie op de toekomstscenario's die worden onderzocht door Renkum.
- Wat voor imago heeft Renkum?
- Lopende, onlangs afgeronde of aanstaande trajecten gericht op bestuurskracht, bestuurlijke toekomst of oriëntatie op samenwerking (bij de mogelijke samenwerkingspartner).
- Onderwerpen/ taakvelden waarop eventuele samenwerking of versterking wordt gezocht (door de samenwerkingspartner).
- De rol die Renkum hier eventueel in kan spelen en/of waar samenwerkingsmogelijkheden liggen met Renkum.
- Mogelijkheden en uitdagingen van een eventuele samenwerking tussen beide organisaties.
- Mogelijkheden en uitdagingen gelet op de regionale oriëntatie van Renkum en de mogelijke samenwerkingspartner.
- De vervolgstappen om eventueel te komen tot een samenwerking tussen beide organisaties.

gemeente op basis van onze toekomstscenario's. De bestuurlijke gesprekken zijn ambtelijk voorbesproken met bestuursadviseurs van de drie gemeenten, waarbij de gesprekslijn voor de verdiepende gesprekken is gedeeld. De gehanteerde gesprekslijn is weergegeven in kader 2.1.

De daadwerkelijke bestuurlijke gesprekken waren op 19 juni 2023 – met Arnhem – en op 6 juli 2023 – met zowel Wageningen als Rheden. Bij de gesprekken waren vanuit Renkum aanwezig de burgemeester, de gemeentesecretaris en de projectleider, en vanuit de andere gemeenten steeds de burgemeester, gemeentesecretaris (of vervanger) en één of meerdere adviseurs. Een senior adviseur vanuit Berenschot begeleidde de gesprekken als onafhankelijk gesprekleider.

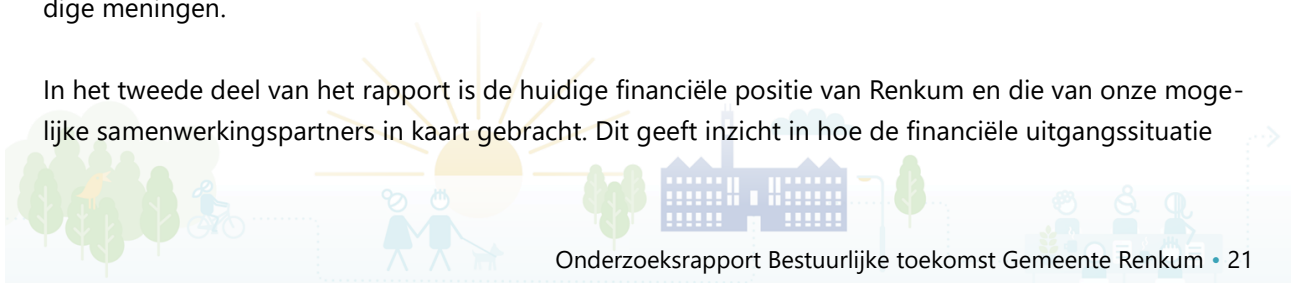
2.3.6 Verkenning: feitenonderzoek

De vierde onderzoekslijn van de verkenning betreft het feitenonderzoek (in eerdere documenten over het traject bestuurlijke toekomst ook wel operationalisering van de scenario's genoemd). Het feitenonderzoek is uitgevoerd door Berenschot. Hiervoor gebruikte Berenschot 40 onderzoeksrapporten en andere secundaire bronnen. Deze bronnen komen voort uit onderzoeken die in de afgelopen 15-20 jaar zijn gedaan naar samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Het onderzoeksrapport hebben we bijgevoegd in bijlage 6.

Feitenonderzoek

Het eerste deel van het feitenonderzoek gaat in op de vier toekomstscenario's die we onderzoeken. De verschillende scenario's zijn hierbij gelegd naast (de categorieën van) beoordelingscriteria die zijn vastgesteld door de raad. Op basis van wat daarover is geschreven in secundaire bronnen – en op basis van de ervaring die Berenschot heeft vanwege hun betrokkenheid bij onderzoeken door de jaren heen in diverse gemeenten – werden de effecten van een toekomstscenario op deze criteria beschreven. Vervolgens werden er conclusies getrokken over de vier scenario's op basis van de feiten en deskundige meningen.

In het tweede deel van het rapport is de huidige financiële positie van Renkum en die van onze mogelijke samenwerkingspartners in kaart gebracht. Dit geeft inzicht in hoe de financiële uitgangssituatie



van Renkum zich verhoudt tot die van Wageningen, Arnhem en Rheden. Daarnaast is een globale inschatting gemaakt van de incidentele en frictiekosten die we tegemoet kunnen zien bij een keuze voor een bepaald scenario. Tenslotte is in het rapport een doorkijk gegeven van de verwachte structurele ontwikkeling van de financiële situatie van Renkum op basis van een keuze voor de verschillende toekomstscenario's.

Aandachtspunten wat betreft het financiële perspectief

Ten aanzien van de financiële consequenties die worden geschetst in het feitenonderzoek plaatsen we een aantal kanttekeningen vooraf. De eerste gaat over de verwachte financiële effecten van een samenwerkingsscenario. Vaak bestaat de verwachting dat samenwerking leidt tot kostenbesparing voor de deelnemende gemeenten. Dit is bijvoorbeeld ook het beeld dat naar voren komt uit de resultaten van de inwonerparticipatie in het kader van dit traject (RI.01 & RI.02). Uit het feitenonderzoek blijkt echter dat er geen bewijs is dat zelfs de meest stevige variant van een herindeling tot een vermindering van de kosten per inwoner leidt (FE.01: 32). De genoemde oorzaken hiervoor zijn:

- Ontwikkelingen gaan door. Ook bij niet-samenwerkende gemeenten worden/ zijn bezuinigingen toegepast (FE.01: 32). De verwachting is verder dat wanneer we de huidige situatie handhaven dit leidt tot een negatief resultaat ten opzichte van de huidige financiële situatie (OV.01: 62).
- Mogelijke efficiëntievoordelen worden niet altijd behaald, doordat beoogde standaardisatie, uniformering en synchronisatie uitblijft (FE.01: 33).
- Een deel van de gerealiseerde besparingen wordt vervolgens ingezet om kwetsbaarheid tegen te gaan en de kwaliteit van de (samenwerkings)organisatie te verhogen (FE.01: 33).

Dit maakt het lastig om de financiële effecten van samenwerking te meten. Ondanks dat de cijfers geen kostenbesparingen laten zien, betekent dat dus niet dat de scenario's geen financieel effect hebben. Daarnaast geeft het feitenonderzoek – en de ervaringen uit de eigen oriëntatie – ons wel inzicht in de aandachtspunten die er zijn om het potentieel van samenwerking zoveel mogelijk te benutten. Het advies uit het feitenonderzoek is dan ook om schaalvoordelen niet zonder meer in te boeken, maar wel te sturen op het goed functioneren van de samenwerking. Hierdoor kunnen financiële effecten mogelijk alsnog worden bereikt.

Verder wordt vaak gezien dat een (samenwerkings)organisatie in de beginfase nog een goed tempo moet bereiken. De kosten zijn dan over het algemeen hoger als gevolg van de frictiekosten en ook is de kwaliteit van de uitvoering lager. Naarmate de organisatie meer volgroeid is, nemen als het goed is de kosten af tot het oude niveau, en bij zeer goed functioneren en een efficiëntere uitvoering kan het zelfs leiden tot een verdere afname van de kosten (FE.01: 32-33).

De tweede kanttekening gaat over de incidentele en frictiekosten. Berenschot schetst in het feitenonderzoek een globaal beeld van de incidentele en frictiekosten die we tegemoet kunnen zien bij de verschillende scenario's. Dit gaat om kosten voor de algemene projectorganisatie, frictiekosten wat betreft het gemeentelijk beleid, integratiekosten voor de ambtelijke organisatie en frictiekosten die specifiek betrekking hebben op de ICT. Deze kosten drukken voornamelijk het jaar voorafgaand en de drie jaar na de verandering op de begroting.

In het feitenonderzoek is een ruwe schatting gemaakt op basis van kosten die Berenschot bij eerdere trajecten elders heeft gezien en aannames die het Rijk doet over de kosten van herindelingen. Deze



aanpak geeft een eerste houvast, maar vraagt bij een vervolgfase om verdere onderbouwing in een business case. Hoe verder een traject vordert, hoe meer keuzes en afspraken er met partners worden gemaakt en hoe nauwkeuriger de inschatting van de kosten ook te maken is.

Naast de hiervoor genoemde frictiekosten betreft de huisvesting ook nog een mogelijk grote incidentele kostenpost. De kosten hiervoor zijn nu lastig in te schatten, omdat ze zeer afhankelijk zijn van de keuze die wordt gemaakt voor een bepaald toekomstscenario (FE.01: 27-29). De huisvestingskosten zijn daarom niet meegenomen in het onderzoek.

De derde kanttekening betreft de huidige financiële situatie van onze mogelijke samenwerkingspartners. Voor alle toekomstscenario's behalve herindeling geldt dat de samenwerkende gemeenten een eigen begroting en jaarrekening behouden. Dat maakt de exacte financiële situatie van samenwerkingspartners van minder groot belang. De basis voor deze scenario's is vooral vertrouwen. Vertrouwen in de financiële situatie en het financiële beleid van de partnergemeenten, zodat dit geen negatieve invloed heeft op de dienstverlening van de eigen gemeente.

Bij een herindeling is er een financiële samensmelting van de samenwerkende gemeenten. Er ontstaat één nieuwe begroting en jaarrekening. Het is dan wel belangrijk dat we ons bewust zijn van de financiële staat van de partnergemeente. Volgens het feitenonderzoek leert de ervaring dat er meer animo is voor herindeling wanneer de financiële gezondheid van de betrokken gemeenten onderling niet te sterk verschilt (FE.01: 26). Daarnaast wordt bij een herindeling beleid vastgesteld voor de nieuwe gemeente. Dit betekent ook dat belastingtarieven gelijk worden getrokken. Dit gesprek is over het algemeen makkelijker te voeren als de onderlinge verschillen in tarifiering niet te groot zijn (FE.01: 26).

Verschillen in de financiële situatie en lokale belastingen zijn echter niet onoverkomelijk en hoeven samenwerking niet in de weg te staan. De financiële situatie/ achtergrond is immers meestal niet de enige reden om over te gaan tot een herindeling of een andere vorm van samenwerking (FE.01: 26).

De informatie over de financiële situatie van Wageningen, Arnhem en Rheden zoals die is geïnventariseerd door Berenschot in het feitenonderzoek, hebben we – gelet op het bovenstaande – in dit rapport opgenomen bij het scenario herindeling (zie paragraaf 7.3).

2.3.7 Synthese en formuleren advies

Zoals beschreven in de vorige paragrafen, doorliepen we in het onderzoek verschillende stappen en tijdens specifiek de verkenningsfase vier verschillende onderzoekslijnen. De resultaten van deze lijnen brachten we samen in de synthesefase. De onderzoekslijnen vormen samen namelijk de basis voor het advies over de toekomstscenario's. Zoals besloten bij het vaststellen van de kaders, is de ene lijn daarbij niet meer of minder belangrijk dan de andere.



Feiten, ervaringen en opinies

Het is uiteraard wel belangrijk om een verschil te maken tussen feiten en opinies (beelden en opvattingen), met daar tussenin ook nog ervaringen. De feiten kwamen vooral naar voren uit het feitenonderzoek, de ervaringen – maar ook feitelijkheden en opinies – uit de bezoeken in het kader van de eigen oriëntatie, en de opinies vooral uit de raadpleging van inwoners en stakeholders.

Dat we het belangrijk vinden om een onderscheid te maken tussen feiten, ervaringen en opinies, blijkt uit het volgende voorbeeld over ambtelijke fusies. Op basis van de theorie (feiten) heeft deze samenwerkingsvorm veel potentieel (zie hoofdstuk 6). Het leidt onder andere tot professionelere dienstverlening, minder kwetsbaarheid en meer perspectief voor medewerkers. De ervaringen van de gemeenten die ambtelijk zijn gefuseerd zijn echter minder positief, zoals we ook hebben opgehaald tijdens de eigen oriëntatie. Zo is het bedienen van twee besturen voor medewerkers van de fusieorganisatie niet eenvoudig. Deels op basis van bestaande opvattingen en de ervaringen die zijn gedeeld tijdens de eigen oriëntatie, bestaan er bepaalde beelden over het model ambtelijke fusie. Namelijk dat deze samenwerkingsvorm (bestuurlijk) veel gedoe oplevert.

Samenkomen van de verschillende onderzoekslijnen

In de synthesefase waardeerden we de verschillende toekomstscenario's op basis van de opgehaalde feiten, ervaringen en opinies voortkomend uit het feitenonderzoek, de eigen oriëntatie en de raadpleging van inwoners en stakeholders. Hiervoor hebben we de verschillende beoordelingscriteria gebruikt die zijn gedefinieerd en vastgesteld door de gemeenteraad.

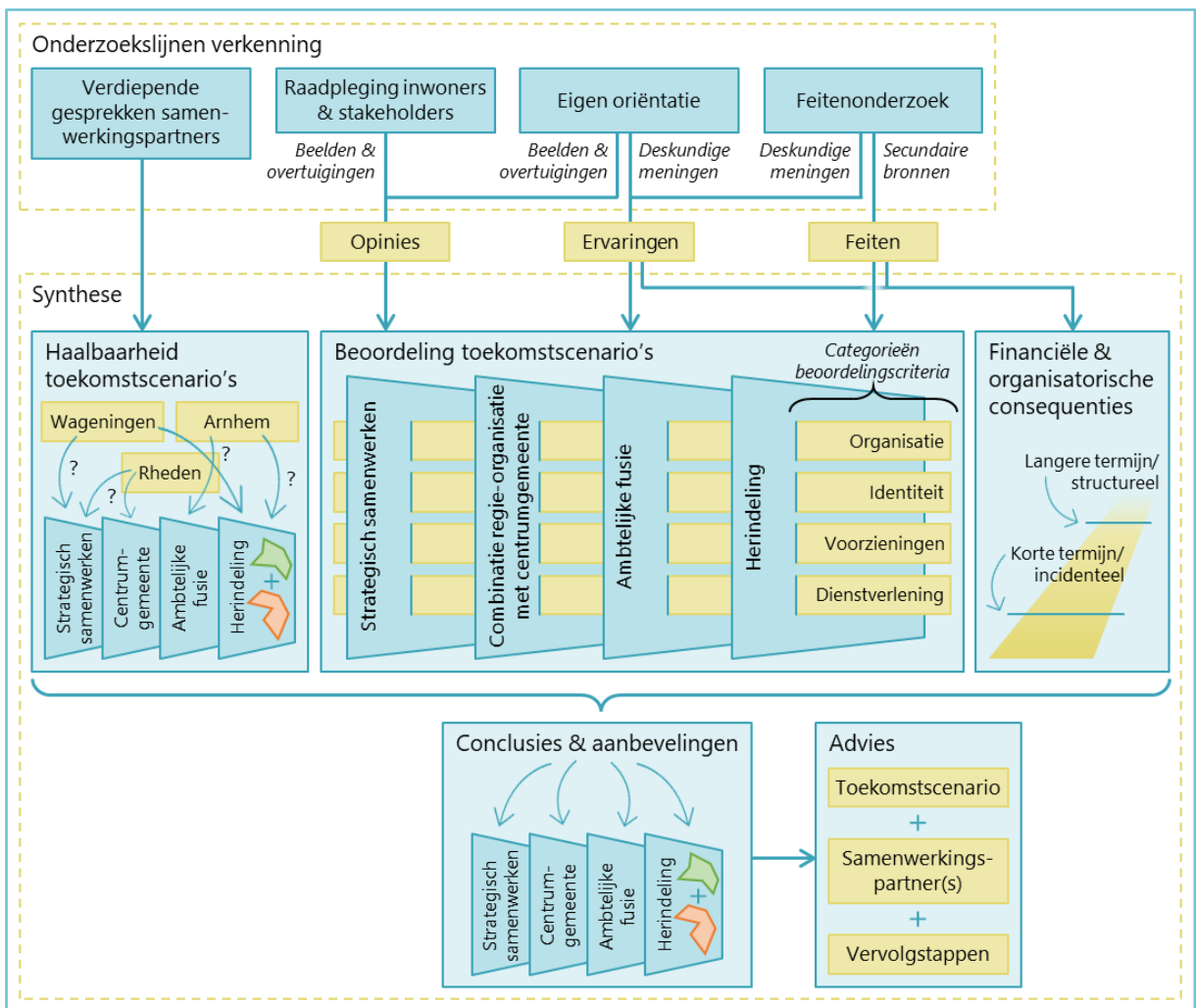
Om vervolgens te komen tot een advies over de toekomstscenario's is het echter ook noodzakelijk om te onderzoeken of de scenario's daadwerkelijk kansrijk en haalbaar zijn. Zo hebben we voor de verschillende scenario's één of meerdere samenwerkingspartners nodig. Op basis van de resultaten van de verdiepende gesprekken met de gemeenten Wageningen, Arnhem en Rheden (zie paragraaf 2.3.5) analyseerden we wie mogelijke partners zijn voor welke vormen van samenwerking, en dus welke scenario's op basis daarvan reëel zijn.

Zoals genoemd in paragraaf 2.3.6, zijn verder ook de financiële en organisatorische consequenties – zowel voor de implementatie als op de lange termijn – van de verschillende scenario's onderzocht door bureau Berenschot. De resultaten hiervan vormen belangrijke aandachtspunten voor de vervolgstappen na een besluit over de toekomstscenario's.

In figuur 2.3 staat schematisch hoe we op basis van de verschillende onderzoekslijnen tijdens de synthesefase zijn gekomen tot de waardering van de vier toekomstscenario's en het advies voor een toekomstscenario die het beste richting geeft aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op de langere termijn.



Figuur 2.3 Samenkomst onderzoeklijnen en waardering van de toekomstscenario's



3 Opinions over de toekomst van Renkum

3.1 Inleiding

Zoals genoemd in het vorige hoofdstuk, maken we een onderscheid tussen feiten, ervaringen en opinies. In dit hoofdstuk komen de opinies aan de orde. Deze opinies kwamen hoofdzakelijk naar voren uit de raadpleging van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Omdat we deze stakeholders maar gedeeltelijk direct hebben gevraagd naar hun mening over de vier toekomstscenario's die we onderzoeken – zoals uitgelegd in paragraaf 2.3.3 – kunnen we de resultaten van de raadpleging niet één op één verbinden aan de scenario's. We behandelen de opinies daarom in zijn totaliteit in dit hoofdstuk en niet afzonderlijk per scenario in de volgende hoofdstukken.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat uit de inwonerparticipatie weinig waardeoordelen volgen over de toekomstscenario's. Op basis van de raadpleging komen vooral mogelijkheden, belemmeringen en aandachtspunten naar voren die belangrijk zijn bij het uitwerken en implementeren van een toekomstscenario. Bijvoorbeeld, het belang dat inwoners hechten aan het hebben van voorzieningen nabij betekent niet direct dat herindeling niet wenselijk is – op basis van de aanname dat het voorzieningenniveau verschaald na een samenvoeging van gemeenten. Het geeft aan dat – als wordt gekozen voor dit scenario – bereikbare voorzieningen een belangrijk aspect is om rekening mee te houden na een herindeling.

We stelden de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in de verschillende enquêtes vragen die verband houden met de beoordelingscriteria behorende bij identiteit, dienstverlening en voorzieningen. Ook hebben we gevraagd naar wat ze belangrijk vinden voor de toekomst. In de onderstaande paragrafen komen de resultaten van deze vragen aan de orde. De rapporten met de onderzoeksresultaten van de enquêtes van het inwonerpanel, het stille midden, en de ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn opgenomen in bijlagen 7 tot en met 9.

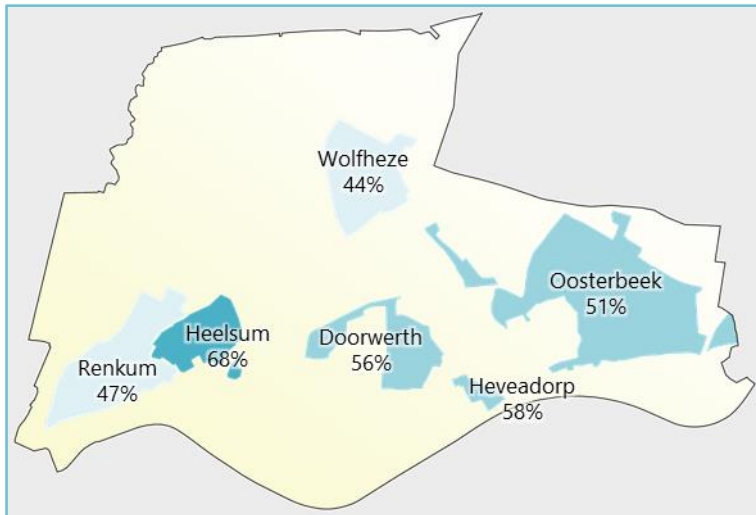
3.2 Identiteit

Uit de peilingen van het inwonerpanel en het stille midden komt – niet onverwacht – duidelijk naar voren dat inwoners onze gemeente associëren met groen, natuur, rust en ruimte. Relatief vaak wordt ook aangegeven dat Renkum dorps is. Meer dan de helft (respondenten van het stille midden) tot ongeveer driekwart (respondenten van het inwonerpanel) vindt het dorp waarin ze wonen prettig, omdat het karakteristiek is. Ruim 70 procent van onze inwoners voelt zich ook verbonden met haar of zijn dorp. (RI.01 & RI.02)

Op de vraag of inwoners het belangrijk vinden dat hun dorp deel uitmaakt van de gemeente Renkum geeft iets meer dan de helft – respectievelijk 52 en 59 procent van de respondenten van het inwonerpanel en het stille midden – aan dat ze het daar mee eens zijn (RI.01 & RI.02). Hierbij zijn wel duidelijke verschillen zichtbaar tussen de kernen. Inwoners van Heesum en Heveadorp vinden dit het belangrijkste, inwoners van Renkum en Wolfheze het minst, zoals is weergegeven in figuur 3.1 (RI.01).



Figuur 3.1 Aandeel respondenten dat het (zeer) eens is met de vraag of het belangrijk is dat hun dorp onderdeel is van de Gemeente Renkum

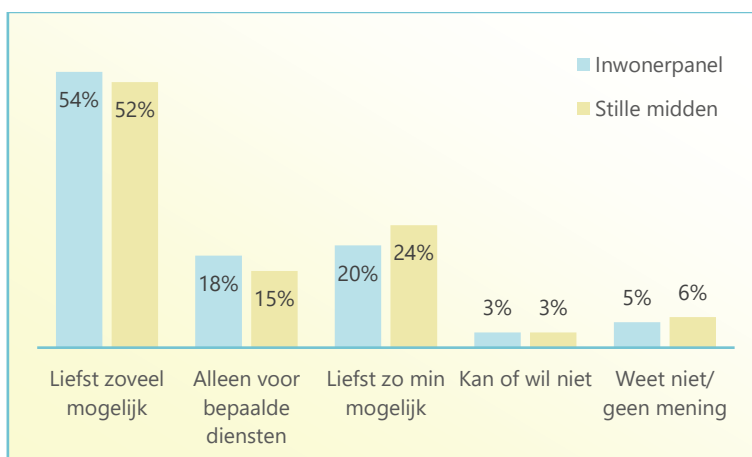


Bron: RI.01

3.3 Dienstverlening

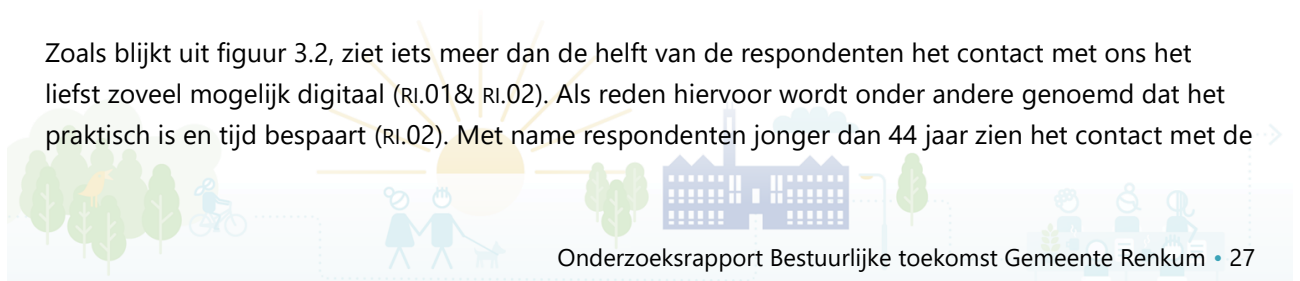
Ruim de helft van de respondenten heeft het afgelopen jaar contact met ons opgenomen, vooral over zaken gerelateerd aan de gemeentelijke belastingen, officiële documenten (paspoorten etc.), en wonen en leefomgeving. Hoe inwoners ons benaderen is sterk afhankelijk van het onderwerp. Een bezoek aan het gemeentehuis wordt vooral gedaan voor het verkrijgen van een paspoort of rijbewijs en in mindere mate ook voor het verkrijgen van een uittreksel en in het kader van werk, inkomen en een uitkering. Voor veel andere onderwerpen – gemeentelijke belastingen, wonen en leefomgeving, en meldingen – nemen inwoners vooral telefonisch of digitaal (via e-mail of onze website) contact met ons op. (RI.01)

Figuur 3.2 Wat respondenten ervan vinden om het contact met ons over producten en diensten digitaal te regelen



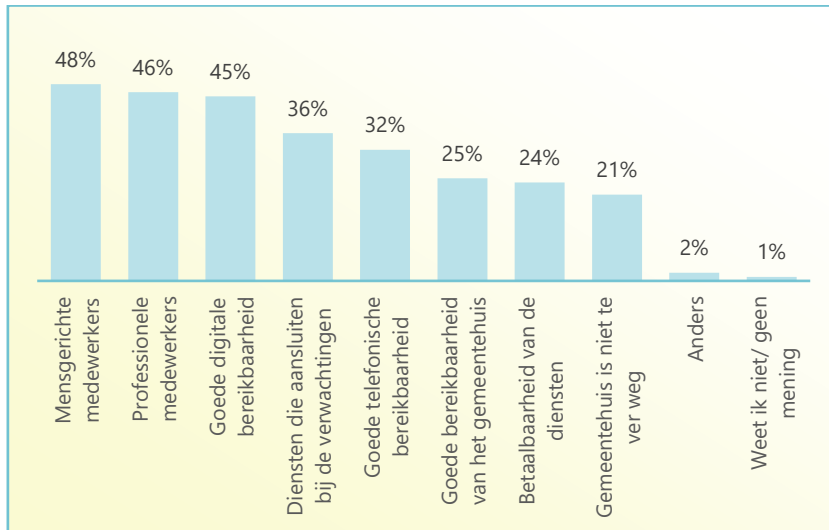
Bron: RI.01 & RI.02

Zoals blijkt uit figuur 3.2, ziet iets meer dan de helft van de respondenten het contact met ons het liefst zoveel mogelijk digitaal (RI.01 & RI.02). Als reden hiervoor wordt onder andere genoemd dat het praktisch is en tijd bespaart (RI.02). Met name respondenten jonger dan 44 jaar zien het contact met de



gemeente het liefst zo veel mogelijk digitaal. Respondenten vanaf 65 jaar geven het minst aan dat ze dit het liefst zo veel mogelijk willen. Bijna 30 procent van de respondenten ouder dan 65 jaar wil het liefst zo min mogelijk diensten digitaal regelen (RI.01).

Figuur 3.3 Wat respondenten de belangrijkste onderdelen vinden in onze dienstverlening ^a



^a Respondenten konden maximaal drie onderdelen kiezen.

Bron: RI.01

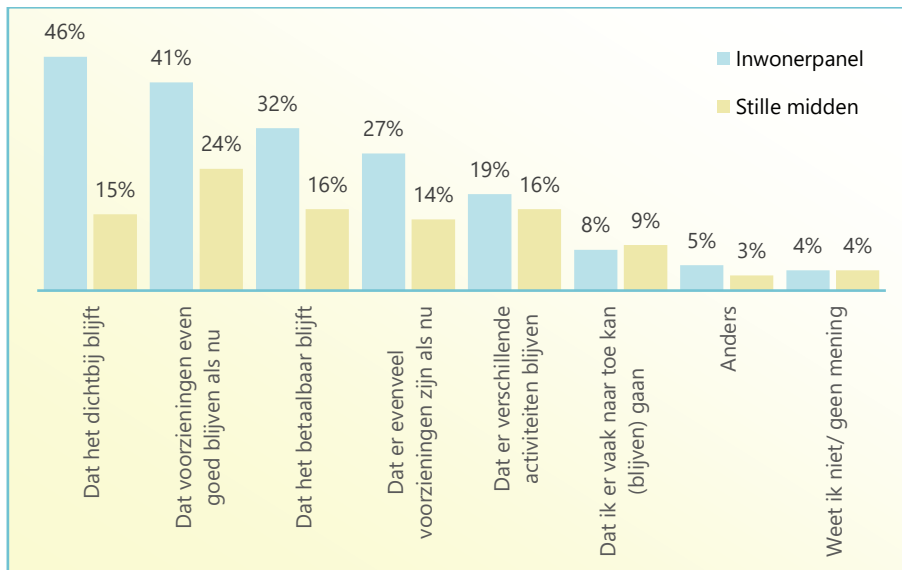
Gevraagd naar wat inwoners belangrijk vinden in de dienstverlening door de gemeente, worden vooral mensgerichte medewerkers, professionele medewerkers en digitale dienstverlening genoemd. Zoals te zien is in figuur 3.3, vinden respondenten van het inwonerpanel deze elementen belangrijker dan een goede bereikbaarheid van het gemeentehuis en dat het gemeentehuis (of gemeenteloket) niet te ver weg is (RI.01). Ook de top drie van meest genoemde onderdelen in onze dienstverlening door ondernemers en maatschappelijke organisaties zijn digitale dienstverlening, professionele medewerkers en mensgerichte medewerkers (RI.04 & RI.05).

3.4 Voorzieningen

Wat betreft voorzieningen vroegen we inwoners naar de voorzieningen waarvan ze wel eens gebruik maken. Het ging hierbij zowel om voorzieningen zoals winkels, huisartsen en culturele voorzieningen, als om voorzieningen die worden betaald door de gemeente zoals sportvoorzieningen en de bibliotheek. In relatie tot de gemeentelijke voorzieningen vroegen we inwoners wat ze hieraan belangrijk vinden voor de toekomst. Uit de enquêtes komt naar voren dat respondenten het belangrijk vinden dat gemeentelijke voorzieningen dichtbij blijven, dat ze minimaal even goed blijven als nu en dat ze betaalbaar blijven (zie figuur 3.4) (RI.01 & RI.02).



Figuur 3.4 Wat respondenten belangrijk vinden bij voorzieningen als ze denken aan de toekomst ^a



^a De verschillen in de hoogte van de percentages tussen respondenten van het inwonerpanel en het stille midden worden deels verklaard vanuit het gegeven dat eerstgenoemden maximaal twee antwoorden mochten kiezen en laatstgenoemden slechts één.
Bron: RI.01 & RI.02

Voortbouwend hierop kregen de respondenten de stelling voorgelegd of ze de voorkeur geven aan gemeentelijke voorzieningen dichtbij huis, ook al moeten ze daar dan meer voor betalen. Ongeveer de helft van de respondenten – 50% van de respondenten van het inwonerpanel en 47% van die van het stille midden – geeft aan dat dit inderdaad hun voorkeur heeft (RI.01 & RI.02). Respondenten jonger dan 44 jaar en ouder dan 65 jaar hebben het vaakst een voorkeur voor voorzieningen dichtbij huis ook als ze daar dan meer voor moeten betalen (62%), terwijl respondenten tussen de 45 en 64 jaar het minst vaak deze voorkeur hebben (40%) (RI.01).

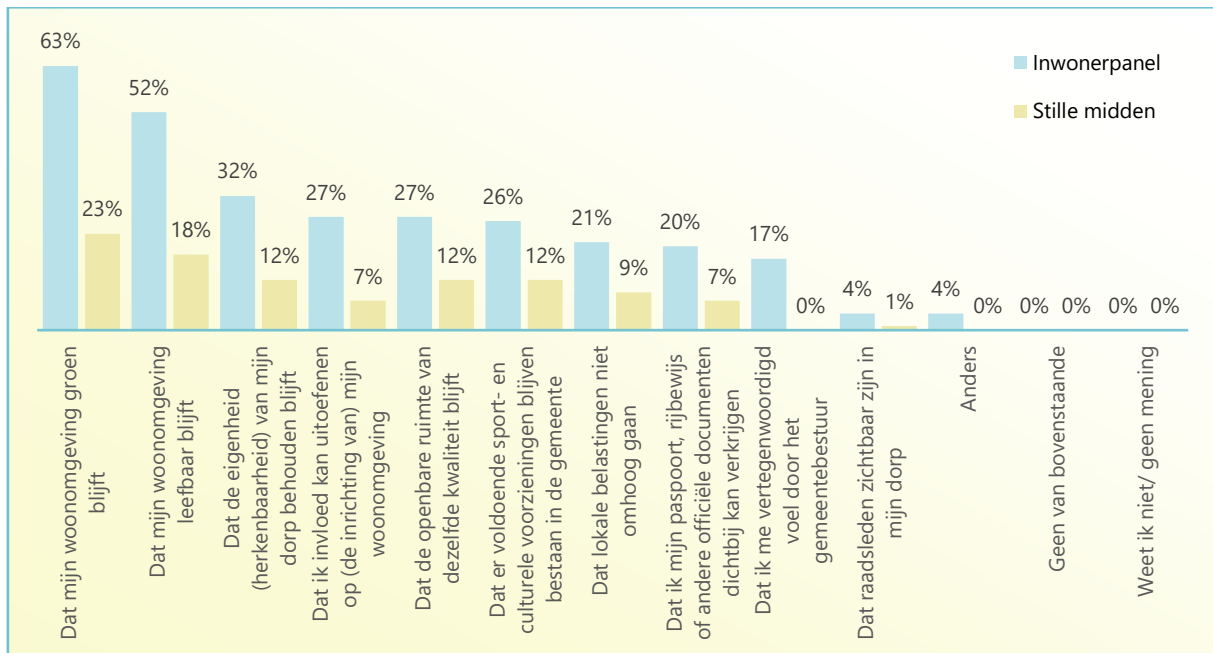
3.5 Toekomst van de Gemeente Renkum

We vroegen in de enquêtes inwoners naar wat zij belangrijke onderdelen vinden voor de toekomst van de gemeente. Hieruit blijkt dat respondenten het voor de toekomst vooral belangrijk vinden dat hun woonomgeving groen en leefbaar blijft, zie figuur 3.4. Sowieso valt op dat voor de toekomst respondenten vooral waarde hechten aan hun woonomgeving. Niet alleen dat deze dus groen en leefbaar blijft, maar ook dat de eigenheid van hun dorp behouden blijft, dat ze invloed kunnen uitoefenen op (de inrichting van) hun woonomgeving en dat er voldoende voorzieningen blijven. Dat ze zich vertegenwoordigd voelen door het gemeentebestuur en dat raadsleden zichtbaar zijn vinden ze veel minder van belang. (RI.01 & RI.02)

Het waarborgen van de unieke identiteit van de verschillende dorpskernen kwam verder ook naar voren uit de raadpleging van ondernemers en maatschappelijke organisaties (RI.03).



Figuur 3.4 Wat respondenten belangrijk vinden voor de toekomst van onze gemeente ^a



^a Respondenten konden maximaal drie onderdelen kiezen.

Bron: RI.01 & RI.02

In paragraaf 3.2 staat dat ruim 70 procent van de inwoners die hebben meegedaan aan het onderzoek zich verbonden voelt met haar of zijn dorp. We vroegen inwoners ook met welke plaats of gemeente buiten de gemeente Renkum ze zich verbonden voelen. De vraag kan door respondenten zijn geïnterpreteerd als bijvoorbeeld de plaats of gemeente buiten Renkum die ze het meest bezoeken om gebruik te maken van voorzieningen daar of de plaats of gemeente waar ze het meest positieve gevoel bij hebben (of een combinatie van beide). Desondanks geven de antwoorden inzicht in de daadwerkelijke of beleefde oriëntatie van inwoners. Dit geeft dan weer een doorkijk naar het mogelijke draagvlak voor samenwerking met Wageningen, Arnhem of Rheden.

Zoals blijkt uit figuur 3.5, geeft 45 (inwonerpanel) en 41 procent (stille midden) van de respondenten aan zich verbonden te voelen met Wageningen. 32 procent voelt zich het meest verbonden met Arnhem. De verbondenheid met (de dorpen in) onze andere twee buurgemeenten – Ede en Overbetuwe – is met respectievelijk 3 en 4 procent veel minder (RI.01 & RI.02). Deze resultaten versterken de afweging die we maakten om niet het verdiepende gesprek te voeren met deze twee gemeenten over onze toekomstscenario's. Overigens gaf geen van de respondenten aan zich verbonden te voelen met Rheden, terwijl we met deze gemeente wel een verdiepend gesprek voerden.

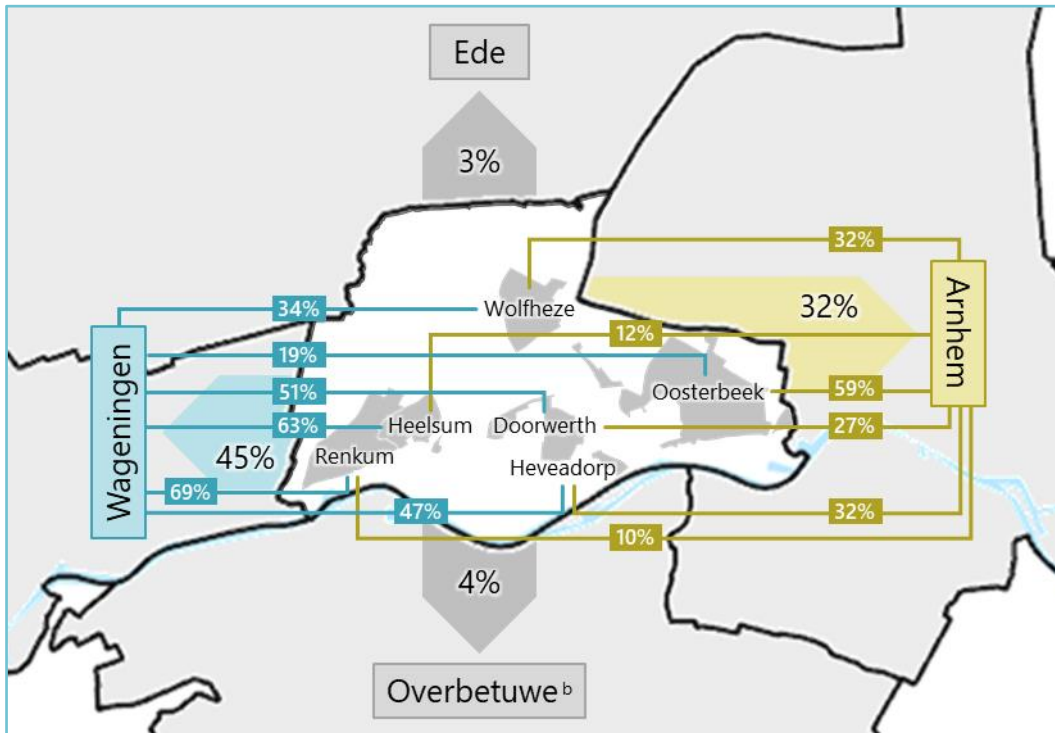
Hoewel meer inwoners zich verbonden voelen met Wageningen dan met Arnhem, zijn er verschillen in de oriëntatie tussen de respondenten uit de verschillende dorpen. Zo geeft slechts 12 procent van de respondenten uit Oosterbeek aan zich verbonden te voelen met Wageningen, terwijl een ruime meerderheid (59 procent) zich het meest verbonden voelt met Arnhem (RI.01). Dit lijkt logisch gelet op de ligging van Oosterbeek nabij Arnhem.

Andersom geeft een meerderheid van de respondenten uit Renkum en Heelsum (respectievelijk 69 en 63 procent) aan zich het meest verbonden te voelen met het nabijgelegen Wageningen en ervaart



maar een klein deel (respectievelijk 10 en 12 procent) verbondenheid met het verder weg gelegen Arnhem. Elders in de gemeente is het beeld wat genuanceerder, maar ook in Doorwerth, Wolfheze en Heveadorp voelen meer respondenten zich verbonden met Wageningen dan met Arnhem (RI.01).

Figuur 3.5 Plaats of gemeente buiten Renkum waarmee respondenten zich het meest verbonden voelen ^a



^a De figuur bevat alleen de resultaten van het inwonerpanel. 8 procent van de respondenten heeft *anders* geantwoord en 8 procent *weet niet/ geen mening*.

^b Heteren, Driel en Elst.

Bron: RI.01

De gerichtheid op Arnhem en Wageningen zien we ook terug in de resultaten van de enquête onder ondernemers en maatschappelijke organisaties. We hebben gevraagd wat hun afzetgebied is en/of waar hun klanten, gasten of bezoekers vandaan komen. Naast Renkum, noemen ondernemers en maatschappelijke organisaties vooral Arnhem en Wageningen (respectievelijk 19 en 14 procent). Overbetuwe en Ede worden met beide 9 procent minder vaak genoemd (RI.03).

3.6 Toekomstscenario's

Tot slot, vroegen we onze inwoners naar de voor- en nadelen die zij zien met betrekking tot de verschillende toekomstscenario's. In tabel 3.1 staan de meest genoemde voor- en nadelen. Het is belangrijk om op te merken dat de vragen over de toekomstscenario's open vragen waren. Dat betekent dat respondenten meerdere voor- en nadelen konden noemen en dat zij veel verschillende antwoorden gaven. Deze antwoorden zijn in tabel 3.1 geclusterd.



Tabel 3.1 Nadelen en voordelen van de verschillende toekomstscenario's volgens respondenten van het inwonerpanel en stille midden

Toekomstscenario's ^a	Nadelen	Voordelen
Strategisch samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van eigenheid/ identiteit • Meer afstand tussen inwoner en gemeente • Financiële lasten • Bureaucratie/ minder persoonlijk • Minder zelfstandig 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële baten/ kostenbesparing • Efficiënter • Professioneler/ meer deskundigheid • Kennisdeling • Schaalvoordelen
Combinatie regieorganisatie met centrumgemeente	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van eigenheid/ identiteit • Verlies van zeggenschap • Meer afstand tussen inwoner en gemeente • Bureaucratie • Afhankelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële baten/ kostenbesparing • Efficiënter • Delen van expertise/ meer deskundigheid • Kennisdeling • Schaalvoordelen
Ambtelijke fusie	<ul style="list-style-type: none"> • Meer afstand tussen inwoner en gemeente • Verlies van eigenheid/ identiteit • Bureaucratie/ minder persoonlijk • Afstand tussen bestuur en ambtenaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële baten/ kostenbesparing • Efficiënter • Kennisdeling/ delen van expertise • Professioneler/ meer deskundigheid • Behoud van voorzieningen
Herindeling	<ul style="list-style-type: none"> • Verlies van eigenheid • Meer afstand tussen inwoner en gemeente • Minder zeggenschap/ invloed • Gemeente wordt te groot/ log • Kosten • Tijdsinvestering 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële baten/ kostenbesparing • Delen van expertise • Professionalisering • Kostenbesparing • Efficiënter/ meer slagkracht

Bron: RI.01 & RI.02

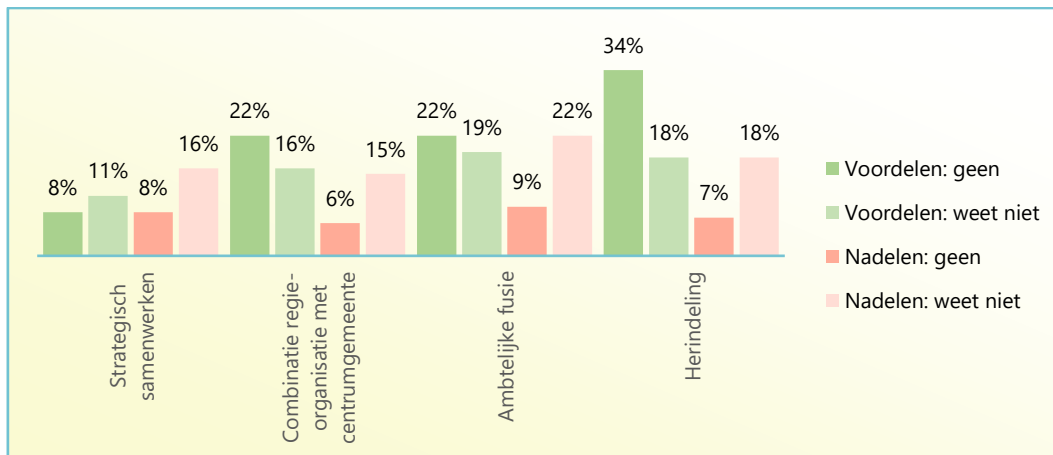
Als mogelijke voordelen van de toekomstscenario's noemden respondenten vaak de financiële baten (kostenbesparing), meer efficiëntie (slagkracht), het kunnen delen van expertise en meer professionaliteit. Deze voordelen worden steeds bij alle scenario's benoemd. Bij de nadelen zien we bij ieder scenario steeds weer verlies van eigenheid en identiteit, de grotere afstand tussen inwoner en gemeente en bureaucratie terugkomen. Bij herindeling worden ook nog genoemd de kosten en de tijdsinvestering die gemoeid zijn bij (het implementeren van) dit scenario. (RI.01 & RI.02)

Dat bij ieder scenario het verlies van eigenheid en identiteit wordt aangehaald, terwijl de gemeente bij drie van de vier scenario's niet ophoudt te bestaan, is een opinie die iets lijkt te zeggen over het belang dat respondenten hechten aan het behoud van hun dorp en/of de gemeente. Dit is een aspect waarmee we rekening moeten houden bij de keuze voor en uitwerking van een toekomstscenario.

Overigens kan het ook betekenen dat het voor inwoners lastig is om te bepalen wat de verschillende scenario's inhouden, en wat de keuze voor een scenario betekent voor de gemeente en voor hen als inwoners. Zo geeft een substantieel deel van de respondenten bijvoorbeeld aan niet te weten wat voor- en nadelen kunnen zijn van de verschillende toekomstscenario's. Figuur 3.6, laat zien dat – afhankelijk van het scenario – tussen de 11 en 19 procent van de respondenten van het inwonerpanel niet weet wat mogelijke voordelen zijn. Wat betreft de nadelen, antwoordde tussen de 15 en 22 procent van de respondenten met 'weet ik niet' (RI.01).



Figuur 3.6 Aandeel respondenten dat geen voordelen of nadelen ziet van de vier toekomstscenario's of deze niet weet te benoemen



Bron: RI.01

Het gaat er hierbij niet om of respondenten geen voor- of nadelen zien. Het deel van de respondenten dat geen voordelen of nadelen ziet wat betreft de scenario's is afzonderlijk geïnventariseerd, zoals ook is weergegeven in figuur 3.6. Wat hierbij opvalt is dat het aandeel respondenten dat geen voordelen ziet bij de toekomstscenario's toeneemt naarmate het scenario ingrijpender wordt, van 8 procent bij het scenario strategisch samenwerken tot 34 procent bij het scenario herindeling. Het aandeel respondenten dat geen nadelen ziet, blijft daarentegen min of meer gelijk (RI.01). Deze trend nemen we in mindere mate ook waar in de reacties van het stille midden (RI.02).

3.7 Conclusies

In de inleiding noemden we dat uit de raadpleging van inwoners en stakeholders vooral mogelijkheden, belemmeringen en aandachtspunten naar voren komen die belangrijk zijn bij de uitwerking en implementatie van de toekomstscenario's.

Kijken we naar het onderwerp identiteit, dan blijkt uit de inwonerpeilingen vooral dat onze inwoners het dorps karakter van de gemeente belangrijk vinden en het karakteristieke van de dorpen waarderen. We kunnen op basis hiervan concluderen dat het voor de toekomst belangrijk is dat de kernen van Renkum hun dorps karakter behouden en dat het gemeentelijk beleid toegespitst is op de verscheidenheid (uniciteit) van de dorpen.

Iets meer dan de helft van onze inwoners geeft aan het belangrijk te vinden dat hun dorp onderdeel is van de Gemeente Renkum. We kunnen dit interpreteren als signaal dat inwoners die hebben meegedaan aan het onderzoek graag willen dat Renkum als gemeente blijft bestaan. Aan de andere kant geven de resultaten ook aan dat het voor een substantieel deel van onze inwoners niet direct uitmaakt of hun dorp onderdeel is van de Gemeente Renkum. Dit geldt vooral voor inwoners uit de dorpen Renkum en Wolfheze.

Op het gebied van onze dienstverlening zien we dat iets meer dan de helft van de inwoners het contact met de gemeente over producten en diensten het liefst zoveel mogelijk digitaal regelt. Vooral onder respondenten ouder dan 65 jaar bestaat echter de wens om juist zo min mogelijk digitaal te

regelen. Dit geeft aan dat we onze dienstverlening (verder) kunnen digitaliseren, maar dat er mogelijkheden moeten blijven om ook niet-digitaal contact met ons te hebben. In onze dienstverlening aan inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties is verder mensgerichtheid en professionaliteit belangrijk.

De gemeentelijke voorzieningen moeten volgens de respondenten dichtbij blijven voor inwoners, minimaal dezelfde kwaliteit hebben als nu en betaalbaar blijven. Ongeveer de helft van de respondenten is bereid om meer te betalen voor voorzieningen als deze daardoor dichtbij blijven.

Dat gemeentelijke voorzieningen moeten blijven bestaan en van dezelfde kwaliteit moeten blijven als nu, kwam ook naar voren in de reactie van inwoners op de vraag naar wat zij belangrijke onderdelen vinden voor de toekomst van onze gemeente. Wat hieruit echter vooral naar voren kwam is dat inwoners veel waarde hechten aan hun woonomgeving. Ze willen dat deze groen en leefbaar blijft, dat de eigenheid van hun dorp behouden blijft en dat ze invloed kunnen uitoefenen op (de inrichting van) hun woonomgeving. Het dichtbij kunnen verkrijgen van officiële documenten, de vertegenwoordiging door het gemeentebestuur en de zichtbaarheid van raadsleden vinden inwoners (veel) minder belangrijk.

Onze inwoners voelen zich het meest verbonden met Wageningen, op enige afstand gevolgd door Arnhem. Inwoners voelen zich maar weinig verbonden met onze andere twee buurgemeenten – Ede en Overbetuwe – en al helemaal niet met Rheden. Op basis hiervan concluderen we dat het draagvlak voor samenwerking met Wageningen het grootst is. De verbondenheid met Wageningen geldt echter vooral in de dorpen die het dichtst bij Wageningen liggen – Renkum en Heelsum. Voor inwoners uit Oosterbeek is die verbondenheid met Wageningen veel minder.

Hoewel we in hoofdstukken 4 tot en met 7 dieper ingaan op de conclusies over de toekomstscenario's, laat de raadpleging van onze inwoners in zijn algemeenheid zien dat zij financiële baten, meer efficiëntie, kennisdeling en meer professionaliteit als voordelen zien van de toekomstscenario's. Bij alle vier de scenario's gaven zij aan dat verlies van eigenheid en identiteit, de grotere afstand tussen inwoner en de gemeente, en (meer) bureaucratie mogelijke nadelen zijn.

We concludeerden al dat – ongeacht de keuze voor een toekomstscenario – het voor de toekomst belangrijk is dat de kernen van Renkum hun karakter behouden en dat het beleid toegespitst moet zijn op de verscheidenheid (uniciteit) van de dorpen. Dat verlies van eigenheid en identiteit bij ieder scenario door inwoners als nadeel wordt genoemd, onderstreept dat met dit aspect rekening moet worden gehouden bij de keuze voor en uitwerking van een scenario.



4

Scenario Strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners

4.1

Inleiding

Het eerste toekomstscenario dat we onderzochten, is [strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners](#). In dit scenario wordt de organisatorische context versimpeld. Er wordt een beperkt aantal

partners gekozen waarmee verregaande samenwerkingsafspraken worden gemaakt. Zowel bestuurlijk voor regionale en interbestuurlijke vraagstukken, als ambtelijk om schaalgrootte te organiseren.



Zoals beschreven in het bestuurskrachtonderzoek, versimpelt een beperkt aantal vaste samenwerkingspartners de regie, vergemakkelijkt het intensieve samenwerking en ontlast het daarmee de organisatie (en het bestuur). Boven-

dien kan door de samenwerking meer (lobby)kracht worden georganiseerd. Als de samenwerking goed wordt ingericht en de partners bepaalde taken durven over te laten aan de partnergemeente, kan de beleids- en realisatiekracht zowel ambtelijk als bestuurlijk toenemen (ov.01: 68-69).

In dit hoofdstuk beschrijven we de feiten en ervaringen met dit toekomstscenario. We doen dit aan de hand van de vier categorieën van beoordelingscriteria. De ervaringen kwamen in de eigen oriëntatie naar voren tijdens het bezoek aan het samenwerkingsverband Meerinzicht. Vervolgens gaan we in op de financiële en organisatorische consequenties van dit scenario, en de haalbaarheid op basis van de verdiepende gesprekken die we voerden met de mogelijke samenwerkingspartners Wageningen, Arnhem en Rheden. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie over het toekomstscenario.

4.2

Feiten en ervaringen

Organisatie (en bestuur)

Een beperkt aantal vaste samenwerkingspartners in het scenario [strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners](#) versimpelt de regie, vergemakkelijkt intensieve samenwerking en ontlast daarmee de organisatie (en het bestuur). Bundeling van krachten zorgt voor meer schaalgrootte op de taakvelden waarop wordt samengewerkt. Deze schaalvoordelen bieden meer ruimte en tijd om na te kunnen denken over belangrijke beleidsvorming en strategische vraagstukken (FE.01: 7-8). Het bezoek aan Meerinzicht leerde dat door de krachtenbundeling er ruimte ontstond voor specialisatie en er nu dus meer specialistische kennis beschikbaar is voor de partnergemeenten (EO.02).

Bij dit scenario is de verwachting dat door de samenwerking met een beperkt aantal vaste samenwerkingspartners meer (lobby)kracht wordt georganiseerd. In de praktijk wordt dit overigens niet altijd zo ervaren. De samenwerkende gemeenten treden op tal van thema's gezamenlijk bestuurlijk naar buiten en spreken met één mond. Hierdoor staan de gemeenten sterker in interbestuurlijke overleggen (FE.01: 7-8). Het vraagt wel om inhoudelijke keuzes voor thema's waarop bestuurlijk intensief wordt samengewerkt. Het betekent dat de samenwerkende gemeenten samen inhoudelijk moeten investeren op deze thema's (FE.01: 7-8).



Dat door de samenwerking de gemeenten sterker staan in interbestuurlijke overleggen, is ook de ervaring van de gemeenten die samen Meerinzicht vormen. Ze gaven aan dat hun positie in de bredere regio is versterkt. Meerinzicht is daarbij ook gaan optreden als centrumgemeente voor verschillende diensten voor omliggende gemeenten (EO.02).

Identiteit

Indirect kan dit scenario de identiteit beïnvloeden. Samenwerking vraagt om standaardisatie en harmonisatie. Dit kan binnen het politiek-bestuurlijke domein ervaren worden als een lichte afname van identiteit (FE.01: 9). Hoewel er sinds de oprichting van Meerinzicht sprake was van beleidsharmonisatie en standaardisatie van werkprocessen, is er ondanks die uniformiteit zeker ook ruimte voor maatwerk. De partnergemeenten kunnen nog altijd hun eigen stempel drukken op het gemaakte beleid.⁶ Wel werd aangegeven dat dit gevolgen heeft voor de efficiëntie (EO.02).

In Meerinzicht is de herkenbaarheid van de eigen gemeente voor inwoners opgelost door de herkenbaarheid van de samenwerkende gemeenten op uitingen van de organisatie voorop te stellen. Dus geen briefpapier met alleen het logo van Meerinzicht, maar met de logo's van de gemeenten bovenaan.

Ook belt een inwoner met vragen nog altijd naar haar of zijn eigen gemeente. Een medewerker van de gemeente schakelt – afhankelijk van het onderwerp – vervolgens door naar de verantwoordelijk medewerker van dezelfde gemeente of van Meerinzicht. Hierin merkt een inwoner geen verschil. (EO.02)

De toename van beleidskracht in dit scenario kan daarentegen een kwaliteitsimpuls geven aan het behouden en versterken van de identiteit van de kernen en het gebied, door extra aan-

dacht te besteden aan de herkenbaarheid van de gemeente bij inwoners en maatschappelijke partners. De verbondenheid met de regio krijgt door de ambtelijke en bestuurlijke samenwerking een impuls, mits de gemeenten onderdeel uitmaken van dezelfde regio en samenwerkingsverbanden (FE.01: 9).

Dienstverlening

Het effect van het scenario op de dienstverlening is beperkt. Het noodzakelijke flexibele en improvisatierichte gedrag van medewerkers in een kleine (kwetsbare) organisatie wordt ingewisseld voor een strakkere, professionelere en zakelijkere houding. Dit kan leiden tot toename van bureaucratie. Schaal-grootte leidt echter ook tot beter zaakgericht, gebiedsgericht en opgavegericht werken met als resultaat een meer persoonlijke en professionele service (FE.01: 9). Het bezoek aan Meerinzicht leerde ook dat door de samenwerking de partnergemeenten minder kwetsbaar zijn en continuïteit van de dienstverlening beter kan worden gegarandeerd. Zo zijn in het geval van uitval van systemen back-ups bij de andere gemeenten beschikbaar en kan personeel worden uitgewisseld, waardoor de personele bezetting verbetert (EO.02).

Schaalvergroting – en daarmee meer professionaliteit – draagt in de regel bij aan een beter ervaren kwaliteit van dienstverlening door inwoners en maatschappelijke partners. Zeker als de ambtelijke samenwerking hand in hand gaat met bestuurlijke samenwerking (FE.01: 9). De ervaring van de gemeenten die samenwerken binnen Meerinzicht is dat de samenwerking de kwaliteit van de dienst-

⁶ Tijdens het bezoek aan Meerinzicht bleek dat harmonisatie een gevoelig punt is. Harmonisatie tast namelijk het gevoel van autonomie aan. Binnen Meerinzicht zijn de processen geharmoniseerd die voor iedere gemeente hetzelfde zijn (ongeveer 90 procent van de processen). Voor het overige beleid is er ruimte voor lokale politieke keuzes en verschillen. Hun aanbeveling is om beleidsharmonisatie over te laten aan het bestuur/ de politiek (EO.02).

verlening verhoogt. Wel ervaren inwoners dat zaken iets meer op afstand zijn komen te staan (EO.02). In de eerste periode van de samenwerking kan er wel sprake zijn van een (tijdelijke) vermindering van de kwaliteit van de dienstverlening (FE.01: 9).

Vorzieningen

Dit toekomstscenario heeft geen invloed op het voorzieningenniveau binnen de gemeente.

4.3 Financiële en organisatorische consequenties

De financiële en organisatorische consequenties van dit scenario zijn sterk afhankelijk van de manier waarop invulling wordt gegeven aan het scenario. In de meest vergaande variant verdelen we alle taken en medewerkers onder de samenwerkingspartners. In een lichte variant (of bij een groeimodel) zijn de samenwerkingspartners bekend, maar wordt met samenwerking gestart op een beperkt aantal taakvelden. Zoals genoemd, leidt een lichtere variant wel tot minder optimale oplossingen.

4.3.1 Incidentele kosten en meerjarig perspectief

Wanneer we kiezen voor een vergaande variant, krijgen we te maken met transitie- en frictiekosten die in de buurt liggen van de kosten van een ambtelijke fusie of herindeling. Een groot deel van het personeel van de samenwerkende gemeenten wordt dan op taakveld herverdeeld over de gemeenten. Wanneer minder taken worden overgeheveld of wanneer personeel in dienst blijft bij de eigen gemeente, dan zijn de frictiekosten aanzienlijk lager (zie tabel 4.1). Daar staat tegenover dat bij een meer virtuele samenwerkingsvorm de coördinatiekosten stijgen. (FE.01: 8 & 31)

Tabel 4.1 Incidentele en exploitatiekosten van het scenario samenwerken met een beperkt aantal partners

Kosten (schatting)	Minimale variant scenario	Maximale variant scenario
Eenmalige kosten/ frictiekosten	€ 1.275.000	€ 4.270.000
Exploitatiekosten ten opzichte van de andere scenario's	€ € € €	

Bron: FE.01: 8 & 31

De ervaring is dat de exploitatiekosten bij dit scenario iets hoger liggen dan bij een ambtelijke fusie of regie-organisatie. Dit komt omdat er meer afstemming en coördinatie noodzakelijk is tussen de samenwerkende gemeenten. Het samenwerkingsmodel is charmant, maar ook complexer dan de andere drie opties. (FE.01: 8 & 31)

4.3.2 Implementatie en realisatie

Uit onderzoek blijkt dat de optimale schaalgrootte voor een gemeente per taak verschilt (FE.01: 32). Het toekomstscenario van strategisch samenwerken biedt mogelijkheden om juist de samenwerking te zoeken op onderdelen waar dit het meeste effect lijkt te geven. Op basis van het feitenonderzoek van Berenschot (OV.03 & FE.01: 8) aangevuld met intern onderzoek, zien wij de grootste kans op beleidsterreinen waar het belangrijk is om schaalgrootte te organiseren, bij complexe taken, bij innovaties, bij nieuwe wetgeving of bij congruentie op beleidsmatige taken.



Kansrijke beleidsterreinen die uit een eerste inventarisatie naar voren komen, zijn zorg en veiligheid, publiekszaken, fiscaliteit, werving en selectie, functioneel applicatiebeheer en contractmanagement (zie ook het overzicht van onze taakvelden en de samenwerking hierop in bijlage 10).

De aandachtspunten voor dit scenario zitten op het besturen en de veranderaanpak. Wat betreft het besturen vraagt het scenario een bereidheid van colleges en gemeenteraden om op de gekozen thema's de handen ineen te slaan. En daarmee macht – wij gaan er over – in te wisselen voor invloed (FE.01: 10). Het durven loslaten werd ook geadviseerd tijdens het bezoek aan Meerinzicht. Een belangrijke voorwaarde voor samenwerken is de bereidheid om het gezamenlijk belang in beeld te houden en elkaar te willen begrijpen als de verwachtingen uiteenlopen (EO.02).

Ook organisatorisch en daarmee veranderkundig stelt dit toekomstscenario eisen. Medewerkers kunnen immers overgaan naar een andere gemeente, in aansturing of zelfs in dienstverband. Lichtere varianten – zoals virtuele teams – vragen minder in de overgang van personeel, maar stellen hogere eisen in de aansturing en afstemming (FE.01: 10). Meerinzicht wees erop dat het belangrijk is aandacht te hebben voor veranderingen voor de medewerkers door de samenwerking. Ook is het belangrijk om rekening te houden met cultuurverschillen tussen de samenwerkingspartners (EO.02).

Bij de keuze voor (een) samenwerkingspartner(s) is regionale congruentie behulpzaam. Als de samenwerkingspartners onderdeel zijn van één regio, treffen de partners elkaar veelvoudig en is spreken namens de samenwerkende gemeenten logischer en eenvoudiger. Ook gezien de gewenste samenhang tussen gemeentelijk en regionaal beleid, is samenwerking van gemeenten binnen één regio effectiever. (FE.01: 7)

De motivatie voor het scenario van strategisch samenwerken is vooral te vinden in het verminderen van kwetsbaarheid en het creëren van een kwaliteitssprong. Randvoorwaarden voor het verwezenlijken van deze voordelen zijn een strakke coördinatie en afstemming tussen de samenwerkende gemeenten. Dit vraagt om meer communicatie dan bij het zelfstandig uitvoeren van een taak. (FE.01: 8)

4.4

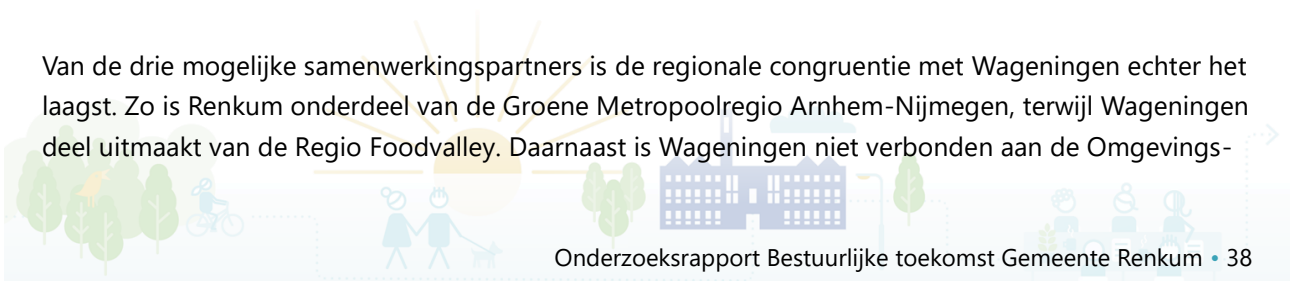
Haalbaarheid

In de verdiepende gesprekken met de bestuurlijk vertegenwoordigers van de gemeenten Wageningen, Arnhem en Rheden bespraken we de samenwerkingsmogelijkheden op basis van onze toekomstscenario's.

Gemeente Wageningen

Zoals genoemd in de vorige paragraaf, is bij het scenario strategisch samenwerken de regionale congruentie belangrijk. We zitten met de Gemeente Wageningen samen in een aantal verbonden partijen, namelijk Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM), Sociaal Domein Centraal Gelderland (MGR), Werkgeverschapsservicepunt Regio FoodValley, Afvalcombinatie De Vallei (ACV) en Euregio Rijn-Wijl.

Van de drie mogelijke samenwerkingspartners is de regionale congruentie met Wageningen echter het laagst. Zo is Renkum onderdeel van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, terwijl Wageningen deel uitmaakt van de Regio Foodvalley. Daarnaast is Wageningen niet verbonden aan de Omgevings-



dienst Regio Arnhem (ODRA), de Vervoersorganisatie Regio Arnhem Nijmegen en het Gelders Archief, terwijl wij dat wel zijn. Anders dan Arnhem en Rheden, werken we op het gebied van bedrijfsvoering ook niet met Wageningen samen binnen De Connectie.

Aangezien samenwerking tussen gemeenten binnen één regio effectiever is, vraagt een samenwerking met Wageningen op basis van dit toekomstscenario mogelijk om regionale heroriëntatie (ov.01: 66). Dit kan leiden tot uittreding – met bijkomende frictiekosten – uit bestaande samenwerkingsverbanden. Tenzij uiteraard de strategische samenwerking zich beperkt tot die taakvelden waarop al regionaal wordt samengewerkt. Daarmee zijn dan wel de voordelen van dit scenario beperkter.

Een voordeel van het samenwerken met Wageningen is – gelet op de niet heel grote verschillen in inwoneraantallen en de vergelijkbare omvang van de gemeentelijke organisaties – dat het meer op basis van gelijkwaardigheid zal zijn dan bijvoorbeeld een samenwerking met Arnhem.

Wageningen staat ervoor open om een eventuele vraag vanuit Renkum over samenwerkingsmogelijkheden te beschouwen. Het nadenken over samenwerking heeft nu echter geen prioriteit voor Wageningen. Wageningen is namelijk volop aan het investeren in haar eigen organisatie om zo een schaa sprong te maken (vp.02).

Hoewel we met Wageningen sinds recent samenwerken op het gebied van toezicht en handhaving openbare orde en veiligheid, heeft Wageningen niet het beeld dat er op dit moment direct andere onderwerpen zijn die zich lenen voor samenwerking met ons. Beide gemeenten kunnen elkaar misschien wat meer vinden op onderwerpen in het sociaal domein, als deze zich langs natuurlijke weg aandienen. (vp.02)

De samenwerkingsbereidheid van Wageningen is in ieder geval hoog, maar vanuit Wageningen zijn er zijn wel voorwaarden voor samenwerking. Namelijk, relevantie, dat de gemeenten elkaar goed aanvullen en dat de samenwerking echt meerwaarde heeft. (vp.02)

Gemeente Arnhem

Anders dan met Wageningen, is de regionale congruentie met de Gemeente Arnhem hoog. Op veel onderwerpen en taakvelden werken we in dezelfde samenwerkingsverbanden en Arnhem maakt ook deel uit van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Ook treedt Arnhem (vooral nog) op als centrumgemeente voor bepaalde taken in het sociaal domein. Door de samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering binnen De Connectie zijn de processen en systemen van Arnhem grotendeels gelijk aan die van ons.

Een groot nadeel van een strategische samenwerkingsconstructie is echter dat Arnhem hiervoor eigenlijk te groot is, waardoor er geen sprake is van gelijkwaardigheid in de samenwerking (ov.01: 69). Alle Renkumse wensen zijn voor Arnhem in principe bespreekbaar, maar samenwerking op basis van dit scenario lijkt niet direct de voorkeur te hebben. We werken op een aantal terreinen al met elkaar samen en dat levert – wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de samenwerking binnen De Connectie – op kleine schaal soms (al) spanning op (vp.01).



Gemeente Rheden

Als we kijken naar regionale congruentie en gelijkwaardigheid, dan is de Gemeente Rheden voor ons in theorie de meest reële samenwerkingspartner voor een strategische samenwerkingsconstructie (ov.01: 74). Door de samenwerking binnen de bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie hebben we grotendeels dezelfde processen en systemen. De bestaande samenwerking binnen De Connectie biedt ook mogelijkheden voor uitbreiding van de samenwerking met Rheden. Ook de overeenkomsten met de inhoudelijke opgaven van onze gemeenten bieden aanknopingspunten voor verdere samenwerking (ov.01: 24).

Rheden en Renkum hebben voor een groot deel hetzelfde karakter en dezelfde typologieën. We zijn beide Veluwezoomgemeenten met weinig gebiedsontwikkeling. Voor Rheden zijn we dan ook een serieuze samenwerkingspartner. Rheden constateert dat het in de toekomst ook niet alle taken zelfstandig kan blijven uitvoeren. De gemeente wil dan ook naar buiten kijken en voorkomen dat het geïsoleerd raakt als buurgemeenten (al) met anderen gaan samenwerken of samengegaan. (vp.03)

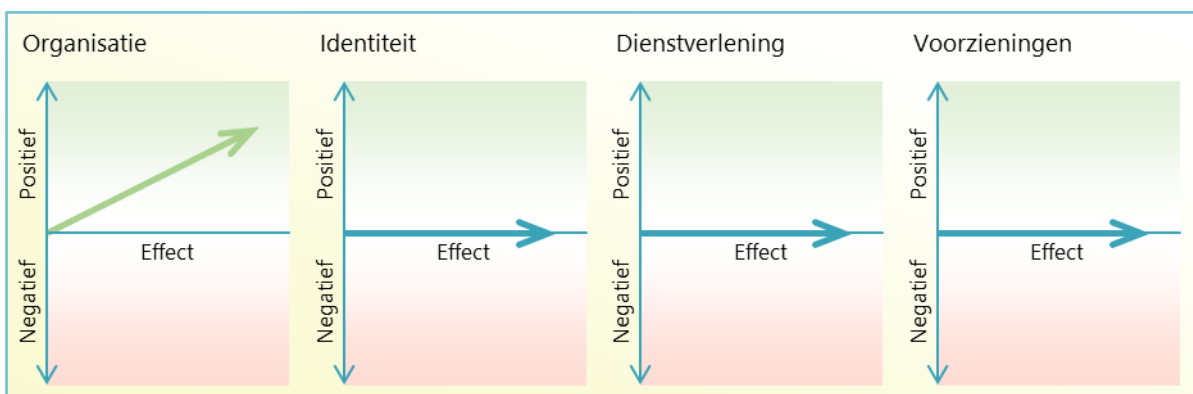
Vanwege de lastige combinatie van opdrachtgevende en opdrachtnemende rollen, wordt samenwerking in een strategische samenwerkingsconstructie door Rheden wel als lastig gezien. Zo is de samenwerking binnen De Connectie ook niet altijd even makkelijk. Wat betreft samenwerking, wil Rheden in ieder geval graag met ons in gesprek blijven. (vp.03)

4.5 Conclusies

Waardering van het toekomstscenario

Het scenario **strategisch samenwerken met een beperkt aantal partners** heeft samengevat een beperkt effect op de ontwikkeling van bestuur en organisatie op de langere termijn. In figuur 4.1 zijn de effecten van het scenario weergegeven ten aanzien van de (categorieën van) beoordelingscriteria die we hanteren in dit onderzoek.

Figuur 4.1 Effecten van het scenario van strategisch samenwerken wat betreft de beoordelingscriteria



De grootste effecten van het scenario zijn merkbaar op het gebied van organisatie en bestuur. De organisatie wordt namelijk minder kwetsbaar en krijgt een kwaliteitsimpuls. De bundeling van krachten zorgt voor meer schaalgrootte en we krijgen de beschikbaarheid over meer specialistische kennis. De schaalvoordelen bieden ook meer ruimte om over belangrijke beleidsvorming en strategische vraagstukken na te denken, waardoor het bestuur kan rekenen op meer kwaliteit in de beleidsvoorbereiding.

De lobbykracht van de partnergemeenten neemt licht toe. Onze positie in de regio wordt iets versterkt, doordat de we met de gemeente waarmee we samenwerken op de samenwerkingsthema's gezamenlijk naar buiten treden en met één mond spreken. We blijven natuurlijk wel nog altijd een eigen gemeente en dus een partner van beperkte omvang in de regio.

Op het gebied van identiteit, dienstverlening en voorzieningen zijn verder geen grote verschuivingen te verwachten. Doordat samenwerking enige standaardisatie en harmonisatie vraagt, kan er lichte afname van identiteit en autonomie worden ervaren. Daarentegen kan de toename van beleidskracht een kwaliteitsimpuls geven aan het behouden en versterken van de identiteit van onze dorpen. Op het gebied van dienstverlening kan er door de toegenomen professionaliteit enerzijds sprake zijn van meer continuïteit en een beter ervaren kwaliteit. Anderzijds kan meer professionaliteit ook meer bureaucratie betekenen.

De voordelen van het scenario zijn het grootst wanneer het strategisch samenwerken betrekking heeft op alle (of zoveel mogelijk) clusters van taken. In het eerdere bestuurskrachtonderzoek werd echter al geconstateerd dat zelfs in de meest vergaande variant dit scenario echter onvoldoende is om onze bestuurskracht op de langere termijn te vergroten. Dit vanwege het gebrek aan voldoende verbetering in de slagkracht van de organisatie. Het scenario lijkt charmant, maar de benodigde afstemming en coördinatie met de partnergemeente(n) maakt dat dit toekomstscenario de meest complexe is van de vier die we onderzoeken.

Aandachtspunten bij (de implementatie van) het toekomstscenario

De financiële en organisatorische consequenties van dit scenario zijn sterk afhankelijk van het aantal terreinen waarop we gaan samenwerken en met wie. Hoe uitgebreider de variant hoe hoger de frictiekosten. Vanwege de benodigde afstemming en coördinatie zijn de exploitatiekosten hoger dan bij de scenario's ambtelijke fusie en centrumgemeente. Wanneer voor de strategische samenwerking een heroriëntatie van bestaande samenwerkingsverbanden nodig is, moet ook rekening worden gehouden met (extra) uittredings- en frictiekosten.

Verdere aandachtspunten zijn vooral de bereidheid van colleges en gemeenteraden van de samenwerkingspartners om echt samen te willen werken en tot op zekere hoogte het eigen belang los te laten. Op organisatorisch vlak moet rekening worden gehouden met de overgang van medewerkers – in aansturing of in dienstverband – naar de partnergemeente. Wanneer er geen sprake is van het overgaan van personeel – en medewerkers in virtuele teams gaan samenwerken – moet afstemming goed worden georganiseerd.

In tabel 4.2 zijn de negatieve en meer positieve aspecten van het scenario samengevat.



Tabel 4.2 Negatieve en positieve aspecten van het scenario strategisch samenwerken

Categorieën beoordelingscriteria	Negatieve aspecten	Positieve aspecten
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerken is complex → Het vereist dat de partners elkaar willen begrijpen, het gezamenlijk belang in beeld blijven houden en durven los te laten. • Strategische samenwerking is ontoereikend voor verbeteren bestuurskracht → Er is onvoldoende verbetering in de slagkracht van de organisatie. • Tussen de samenwerkende organisaties kunnen cultuurverschillen bestaan → Cultuurverandering is lastig en kost tijd. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een beperkt aantal samenwerkingspartners versimpelt de regie en maakt intensieve samenwerking makkelijker → Het ontlast de organisatie. • Op de taakvelden waarop wordt samengewerkt zijn er schaalvoordelen → Dit betekent meer ruimte en tijd voor beleidsvorming en strategische vraagstukken, en meer specialisatie. • Een breder pallet aan functies betekent dat medewerkers (beter) behouden kunnen worden.
Identiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking vraagt om standaardisatie en harmonisatie → Dit kan ervaren worden als lichte afname van identiteit. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door de toename van de beleidskracht, kan er een mogelijke kwaliteitsimpuls uitgaan naar het behoud en versterken van de identiteit van de kernen.
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Een flexibele en improvisatiegerichte houding wordt vervangen door een meer professionelere en zakelijke houding → Daarnaast kan de bureaucratie toenemen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Door schaalvergroting en meer professionaliteit kan beter gebiedsgericht en opgevegericht worden gewerkt, waardoor inwoners een betere kwaliteit van de dienstverlening ervaren.
Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig tot geen.

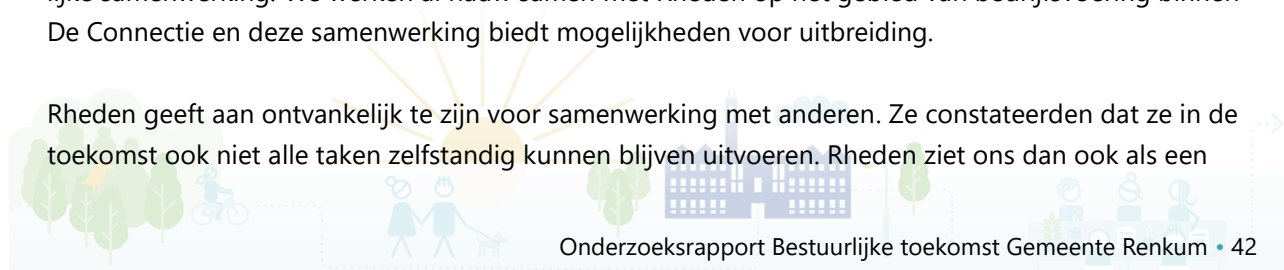
Haalbaarheid van het toekomstscenario

Gelet op gelijkwaardigheid, zijn van de drie mogelijke samenwerkingspartners de gemeenten Wageningen en Rheden de enige realistische partners voor dit scenario. De Gemeente Arnhem is te groot om de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid vorm te geven. Daarnaast lijkt dit scenario voor Arnhem niet direct de voorkeur te hebben.

Een belangrijke voorwaarde voor het scenario is dat de samenwerkende gemeenten zoveel mogelijk onderdeel zijn van dezelfde regio. Met Wageningen is de regionale congruentie het laagst, waardoor strategische samenwerking met Wageningen minder voor de hand ligt. Er zijn mogelijkheden om op een aantal terreinen de samenwerking in de toekomst uit te breiden, maar naast dat het nadenken over samenwerking nu geen prioriteit heeft voor Wageningen, ligt de voorkeur voor samenwerking bij Wageningen in de eerste plaats ook binnen de Regio Foodvalley.

Wat betreft gelijkwaardigheid en regionale congruentie, is de Gemeente Rheden de meest reële partner voor een strategische samenwerking. Het gelijkwaardige karakter van Rheden en de overeenkomsten in inhoudelijke opgaven maakt dat er voldoende aanknopingspunten zijn voor verdere inhoudelijke samenwerking. We werken al nauw samen met Rheden op het gebied van bedrijfsvoering binnen De Connectie en deze samenwerking biedt mogelijkheden voor uitbreiding.

Rheden geeft aan ontvankelijk te zijn voor samenwerking met anderen. Ze constateerden dat ze in de toekomst ook niet alle taken zelfstandig kunnen blijven uitvoeren. Rheden ziet ons dan ook als een



serieuze partner voor verdere samenwerking. Vanwege de complexiteit van het scenario, ziet Rheden een strategische samenwerkingsconstructie wel als lastig.

Samengevat concluderen we dat wat betreft haalbaarheid in principe alle drie de mogelijke samenwerkingspartners open staan voor een strategische samenwerking – als wij dat echt graag zouden willen. Voor Arnhem heeft dit scenario echter niet de voorkeur en gelet op de benodigde gelijkwaardigheid voor dit scenario is een strategische samenwerking met Arnhem minder realistisch – anders krijgt het teveel het karakter van een centrumgemeenteconstructie.

Voor Wageningen heeft een verdere samenwerking nu geen prioriteit. Daarnaast is de regionale congruentie een belangrijk aandachtspunt. Het zou immers betekenen dat de samenwerking zich beperkt tot een beperkt aantal terreinen of dat we bij een regionale heroriëntatie te maken krijgen met uittredings- en frictiekosten. Rheden geeft verder aan een strategische samenwerkingsconstructie als complex te ervaren.



5 Scenario Combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente

5.1 Inleiding

Het tweede toekomstscenario is de **combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente**. In dit scenario vullen we die taken in die wettelijk verplicht (griffier en gemeentesecretaris) of politiek-bestuurlijk essentieel zijn voor het bestuur van onze gemeente. Het gaat daarbij om taken als (strategische) beleidsadvisering, ondersteuning bij en organisatie van bestuurlijk gevoelige processen (zoals het begrotingsproces), regie en contractmanagement, en eventueel het onderhouden van contacten met stakeholders in de samenleving.



We versterken ons op deze taken. Bedrijfsvoering en uitvoerende taken worden belegd bij een vaste partner die de rol van centrumgemeente uitvoert. Zoals beschreven in het bestuurskrachtonderzoek, hebben we dan ambtelijk nog maar één partner en kunnen we ons richten op het bedienen van het bestuur, de samenleving en de contractrelatie met de centrumgemeente. De beleids- en realisatiekracht neemt ambtelijk sterk toe en in beperktere mate ook bestuurlijk. Een betere en meer hoogwaardige strategische ondersteuning is het gevolg. (ov.01: 66-67)

In dit hoofdstuk bespreken we de feiten en ervaringen – aan de hand van de vier categorieën van beoordelingscriteria – de financiële en organisatorische consequenties, en de haalbaarheid van dit scenario. De ervaringen kwamen naar voren tijdens het bezoek aan de gemeente Amstelveen (Amstelveen-Aalsmeer) in het kader van de eigen oriëntatie. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie over het toekomstscenario.

5.2 Feiten en ervaringen

Organisatie (en bestuur)

In deze constructie maken we gebruik van 'zwaardere' beleidsmedewerkers en meer robuuste afdelingen van de partner, de centrumgemeente. Hierdoor versimpelt het organisatie-model, wordt kwetsbaarheid opgelost en wordt er een kwaliteitsimpuls gegeven. Op de beleidsterreinen gaat de focus van operationele werkzaamheden naar de strategisch/ beleidsmatige werkzaamheden. Renkum richt zich op de regievoering op de uitvoering van het werk door de centrumgemeente.

Het samenwerkingsmodel vraagt professionalisering van de samenwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Er zijn goede en duidelijke afspraken nodig over verwachtingen en resultaten. De relatie wordt formeler, waardoor snel en flexibel schakelen of improviseren minder worden. (FE.01: 11-12)

Medewerkers van onze gemeente vinden een nieuwe betrekking bij de centrumgemeente. Dat biedt natuurlijk meer carrièrekansen, maar het betekent ook werken in een fors grotere organisatie en voor een deel op een andere standplaats. Het bedienen van twee gemeenten is aantrekkelijk en compliceerend tegelijkertijd (FE.01: 11). De ervaring van medewerkers bij Amstelveen-Aalsmeer met dit 'dienen



van twee heren', was dat naarmate de bestuurlijke wensen van de twee gemeenten uiteen gaan lopen dit voor hun meer werk betekent (EO.01).

Het college wordt kwalitatief hoogwaardiger ondersteund door een combinatie van eigen mensen – bijvoorbeeld bestuursadviseurs – en deskundigen uit de centrumgemeente. Bestuurlijk is de kwaliteits-sprong in beleidsadvisering en uitvoering relevant, alsmede het ontzorgen op het vlak van organisatorische aandacht. (FE.01: 11-12)

Het bezoek aan Amstelveen-Aalsmeer leerde dat Aalsmeer – de kleinere gemeente in hun samenwerkingsconstructie – meer baat heeft bij de samenwerking, omdat er meer aandacht en kennis is voor majeure onderwerpen, zoals de decentralisaties in het sociaal domein en de implementatie van de Omgevingswet. Aalsmeer beschikt over een eigen kernorganisatie en dat zorgt ervoor dat soms een aparte adviseringslijn ontstaat op sommige onderwerpen. Hierdoor is beleidsharmonisatie ook minder goed mogelijk, met gevolgen voor de efficiëntie in het werk. (EO.01)

Identiteit

Een wijkgerichte en opgavegerichte aanpak is een belangrijke randvoorwaarde om specifieke en gerichte aandacht voor de kernen veilig te stellen. Is de aanpak goed ingevoerd, dan profiteren de kernen in de vorm van dienstverlening en specifieke en professionelere aandacht. Zonder dat dit ten koste gaat van de identiteit. (FE.01: 12)

Dit scenario zal weinig of geen effecten hebben op het vlak van herkenbaarheid of nabijheid van de gemeente. De effecten zijn gering met aan de positieve kant meer professionaliteit en betere continuïteit (FE.01: 12). De ervaringen van Amstelveen en Aalsmeer geven een wisselend beeld. De samenwerking had geen consequenties voor het contact met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in Amstelveen, maar ondernemers uit Aalsmeer geven wel aan meer afstand te ervaren tot de gemeente (EO.01).

De relatie wordt ook zakelijker, wat zeker positieve kanten kent, maar ook daarmee als meer afstandelijk en formeel kan worden ervaren. Grote stakeholders ervaren meer aandacht en professionaliteit. Het bestuur is beter in staat strategischer te werk te gaan, omdat de focus van de organisatie daar primair op gericht is. (FE.01: 12)

Dienstverlening

Dit scenario kan zeker een positieve impuls geven aan de dienstverlening in de vorm van meer professionaliteit en meer continuïteit. Dit vraagt wel om een zakelijke sturing vanuit ons als regiegemeente en het goed inregelen hoe – in samenspraak met de centrumgemeente – met cruciale keuzes in de uitvoering wordt omgegaan. Vanwege de professionalisering ervaren inwoners de dienstverlening soms ook als formeler en afstandelijker (FE.01: 13). Omdat bij het samenvoegen van de processen van Amstelveen en Aalsmeer die van Amstelveen leidend waren, ervaren de inwoners van Aalsmeer waarschijnlijk een verandering in het contact met de gemeente (EO.01).



Vorzieningen

Op voorwaarde dat de centrumgemeente gebiedsgericht en opgavegericht werkt, zijn weinig tot geen effecten te verwachten op het gebied van voorzieningen. Als er effecten zijn, dan zijn deze licht positief en indirect omdat in de strategie- en beleidsvorming er meer ambtelijke aandacht is en van een hogere kwaliteit. (FE.01: 12)

5.3 Financiële en organisatorische consequenties

5.3.1 Incidentele kosten en meerjarig perspectief

In dit toekomstscenario gaat een groot deel van onze medewerkers over naar de centrumgemeente. Dit betekent dat er transitie- en frictiekosten zijn, waarbij de kosten afhankelijk zijn van het aantal medewerkers dat overgaat.

Het is de verwachting dat de exploitatiekosten bij een centrumgemeenteconstructie beperkt hoger liggen dan bij een ambtelijke fusie – omdat er meer afstemming en coördinatie nodig is tussen ons en de centrumgemeente – maar minder dan bij het scenario van strategisch samenwerken. Het model van dit toekomstscenario is in ieder geval simpel, omdat het immers uitgaat van één partner in een heldere structuur (FE.01: 12 & 31). Hoe de frictiekosten en exploitatiekosten van het scenario zich verhouden tot andere scenario's, staat in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Incidentele en exploitatiekosten van het scenario combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente

Kosten (schatting)	Minimale variant scenario	Maximale variant scenario
Enmalige kosten/ frictiekosten	€ 1.275.000	€ 4.270.000
Exploitatiekosten ten opzichte van de andere scenario's	€ € €	

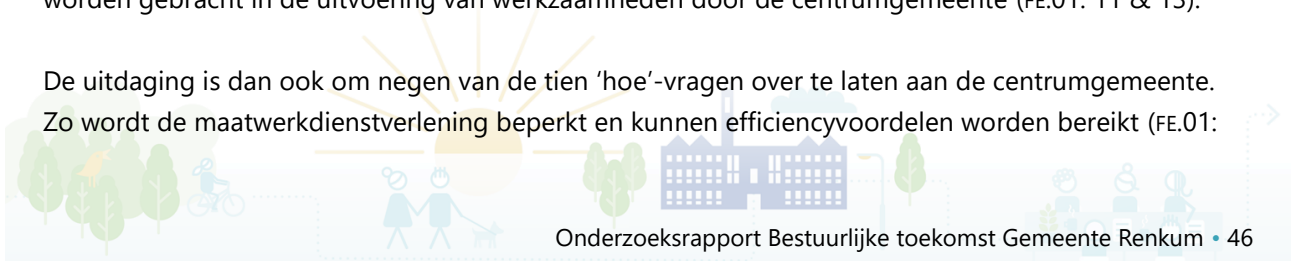
Bron: FE.01: 12 & 31

5.3.2 Implementatie en realisatie

Een **regie-organisatie met centrumgemeente** is een simpele constructie en daarin zit ook de kracht van het scenario. Veranderkundig gaat het overgrote deel van de medewerkers over naar de centrumgemeente. Dit vraagt wel om een zorgvuldig en kwalitatief hoogwaardig proces.

De constructie vraagt verder om een sterke collegiale en zakelijke relatie tussen ons en de centrumgemeente, zowel van de besturen als van de organisaties (FE.01: 11 & 13). De Gemeente Amstelveen benoemde dat bestuurlijk de 'clubkleuren' van de samenwerkende gemeenten verschillend mogen zijn, maar dat de ambtelijke kleuren gelijk moeten zijn (EO.01). Renkum blijft gaan over het 'wat', de centrumgemeente gaat echter over het 'hoe'. Sommige keuzes in het 'hoe' zijn cruciaal in het organiseren van nabijheid voor bestuur en samenleving. Voor die vraagstukken moet differentiatie aan worden gebracht in de uitvoering van werkzaamheden door de centrumgemeente (FE.01: 11 & 13).

De uitdaging is dan ook om negen van de tien 'hoe'-vragen over te laten aan de centrumgemeente. Zo wordt de maatwerkdienstverlening beperkt en kunnen efficiencyvoordelen worden bereikt (FE.01:



11 & 13). Tijdens het bezoek aan Amstelveen bleek dat het belangrijk is dat het bestuur soms over zijn eigen schaduw durft heen te stappen en dus soms ook afstand kan nemen van de eigen 'clubkleuren' (EO.01).

Het model vraagt verder professionalisering van de samenwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Er zijn goede en duidelijke afspraken nodig over verwachtingen en resultaten. De keuze voor een centrumgemeenteconstructie stelt tot slot eisen aan de centrumgemeente op het gebied van gebiedsgericht en opgavegericht werken. Deze twee elementen verzekeren ons van gerichte en specifieke aandacht voor onze dorpen (FE.01: 12).

5.4 Haalbaarheid

Een gemeente moet een behoorlijke omvang hebben om op te kunnen treden als centrumgemeente. In theorie zijn er twee gemeenten die kunnen optreden als onze centrumgemeente: Arnhem en Ede. Onze bestuurlijke banden met Ede zijn een stuk minder vergevorderd (zie paragraaf 2.3.5). Uit de inwonerpeilingen blijken ook maar weinig van onze inwoners zich verbonden te voelen met Ede (zie paragraaf 3.5). Arnhem is daardoor in de praktijk de enige gemeente die voor ons een centrumgemeente kan zijn. In de verdiepende gesprekken met Wageningen en Rheden is ook uitgesproken dat zij voor Renkum geen centrumgemeente kunnen zijn.

De Gemeente Arnhem lijkt een samenwerking op basis van een strategisch samenwerkingsconstructie minder te zien zitten (zie hoofdstuk 4). Tijdens het verdiepende gesprek bracht Arnhem een mogelijke samenwerkingsoptie naar voren: *hosting* (VP.01). Hosting is ongeveer gelijk aan een centrumgemeenteconstructie, hoewel in theorie bij hosting de insteek kan zijn dat slechts een deel van onze taken wordt uitgevoerd door de centrumgemeente.

Arnhem gaf hierbij aan dat een dergelijke samenwerking dan op basis zal zijn van het adagium 'dat wat goed is voor de ene gemeente, is ook goed genoeg voor de andere'. Een voorwaarde voor deze constructie is namelijk de bereidheid om in het kader van efficiëntie samen met één leidende standaard te werken. In de praktijk kan dat betekenen dat de Arnhemse werkwijze leidend wordt in de taken die ze namens ons uitvoeren. Arnhem heeft geen specifieke voorkeur voor samenwerking op alleen uitvoering/ bedrijfsvoering of op inhoud/ beleid. Een combinatie van beide is voor Arnhem is goed mogelijk. Het is eerst aan ons om te bepalen wat we graag willen. (VP.01)

Het is in dit scenario belangrijk dat de centrumgemeente gebiedsgericht en opgavegericht werkt om zo de specifieke en gerichte aandacht voor onze dorpen te garanderen. Arnhem heeft hier ervaring mee, omdat het sinds 2016 gebiedsgericht werkt op basis van het beleid *Van Wijken Weten* (VP.01).

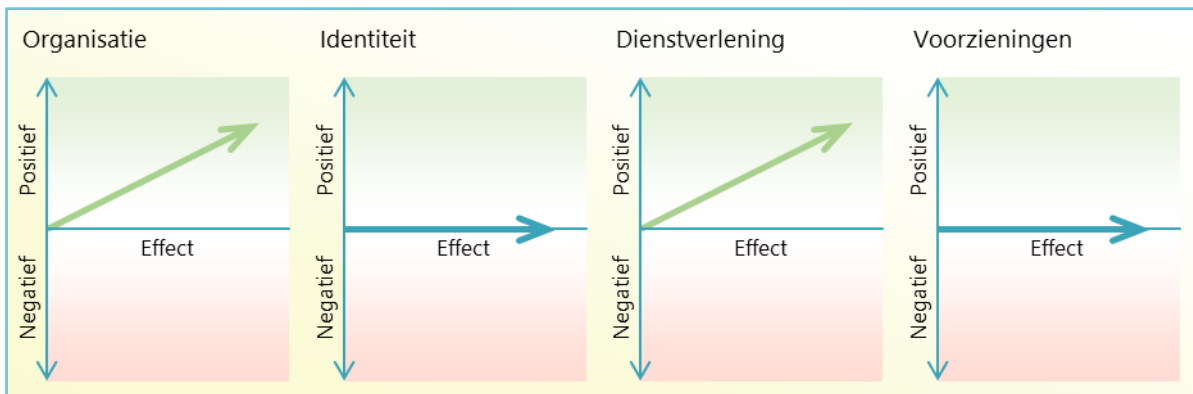
5.5 Conclusies

Waardering van het toekomstscenario

Het scenario **combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente** is een simpele constructie. Het model biedt veel voordelen ten opzichte van onze huidige situatie. In figuur 5.1 zijn de effecten van het toekomstscenario weergegeven.



Figuur 5.1 Effecten van het scenario combinatie van regio-organisatie met centrumgemeente wat betreft de beoordelingscriteria



De voordelen van het scenario zijn meer beleidskracht en strategisch vermogen, meer professionaliteit, meer kwaliteit, meer continuïteit en minder kwetsbaarheid. We kunnen immers gebruik maken van de meer robuuste afdelingen van de centrumgemeente. De verwachting is dat er ook meer professionaliteit, zakelijkheid en continuïteit komt in de dienstverlening aan onze inwoners. Vanwege de professionalisering kan deze dienstverlening soms wel als formeler en afstandelijker worden ervaren.

Meer ambtelijke aandacht en een hogere kwaliteit van strategie- en beleidsvorming hebben een licht positief en indirect effect op de voorzieningen voor onze inwoners.

Veranderkundig gaat het overgrote deel van de medewerkers over naar de centrumgemeente. Voor medewerkers betekent de overgang meer carrièrekansen bij deze grotere gemeente. Daarentegen ontstaat er voor medewerkers een uitdaging in het bedienen van twee besturen.

Aandachtspunten bij (de implementatie van) het toekomstscenario

Er is een grote kritische succesvoorwaarde voor dit scenario. De centrumgemeente – in ons geval Arnhem – moet aantoonbaar gebiedsgericht en opgavegericht werken. Alleen zo komen de voordelen van de samenwerkingsconstructie ten goede aan ons bestuur en onze gemeenschappen.

Daarnaast vraagt het een sterke zakelijke relatie tussen Renkum en de centrumgemeente. Er is een gezamenlijk vermogen nodig om negen van de tien 'hoe'-vragen over te laten aan Arnhem. Slechts in een beperkt aantal vraagstukken die de dienstverlening aan bestuur en samenwerking raken kan de centrumgemeente differentiatie toepassen. We moeten dus afstand durven nemen van onze clubkleuren.

De overgang van medewerkers naar de centrumgemeente vraagt om een zorgvuldig proces. Dat medewerkers overgaan, betekent ook dat er transitie- en frictiekosten zijn. Hoe hoog deze kosten zijn, is afhankelijk van het daadwerkelijke aantal medewerkers dat overgaat.

In tabel 5.2 zijn de negatieve en meer positieve aspecten van het scenario samengevat.



Tabel 5.2 Negatieve en positieve aspecten van het scenario combinatie regie-organisatie met centrumgemeente

Categorieën beoordelingscriteria	Negatieve aspecten	Positieve aspecten
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Het model vraagt professionalisering van de samenwerking tussen bestuur en organisatie → Goede en duidelijke afspraken zijn nodig over verwachtingen en resultaten → Snel en flexibel schakelen en improviseren door de organisatie is lastiger. • Het bedienen van twee gemeenten door medewerkers is complicerend → Zeker als de bestuurlijke wensen en het beleid van de gemeenten uit elkaar gaan lopen. • Het model vraagt zakelijke sturing vanuit Renkum → Goede afspraken zijn nodig over cruciale keuzes in het 'hoe' → We moeten afstand durven nemen van onze eigen 'clubkleuren'. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het organisatiemodel versimpelt → De focus verschuift van operationele naar strategische werkzaamheden en regievoering. • Het gebruik van 'zwaardere' beleidsmedewerkers en robuuste afdelingen bij de centrumgemeente leidt tot meer professionaliteit, meer kwaliteit, meer continuïteit en minder kwetsbaarheid. • Het bestuur krijgt betere ondersteuning door een combinatie van eigen medewerkers & deskundigen uit de centrumgemeente.
Identiteit	<ul style="list-style-type: none"> • De relatie met inwoners wordt zakelijker → Dit kan als formeel en afstandelijk worden ervaren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Specifieke en professionele aandacht voor onze dorpen, op voorwaarde dat een goede gebieds- en opgavegerichte aanpak wordt toegepast (en de centrumgemeente daar ervaring mee heeft).
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer professionaliteit & continuïteit in dienstverlening
Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig tot geen.

Haalbaarheid van het toekomstscenario

Van de drie mogelijke samenwerkingspartners is Arnhem de enige gemeente die kan fungeren als onze centrumgemeente. Arnhem gaf aan dat een centrumgemeenteconstructie (*hosting*) voor hen een mogelijke samenwerkingsoptie is. Dit zou dan wel op basis van het adagium zijn 'dat wat goed is voor de ene gemeente, is ook goed genoeg voor de andere'. Arnhem heeft met de aanpak *Van Wijken Weten* ervaring met gebiedsgericht werken. Hierdoor voldoen ze aan de kritische succesvoorwaarde voor het scenario.

Volgens Arnhem is het (eerst) aan ons om te bepalen of wij – al dan niet op basis van een centrumgemeenteconstructie – willen samenwerken.



6 Scenario Ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten

6.1 Inleiding

Het derde onderzochte scenario is dat van **ambtelijke fusie met één of meerdere gemeenten**. In dit scenario worden de ambtelijke organisatie van Renkum en die van één of twee partnergemeenten samengevoegd. We zijn afnemer van diensten van de fusieorganisatie, die daarmee diensten verleent aan ons college en onze samenleving. We zijn (mede)eigenaar van de nieuwe organisatie. De focus ligt bij dit scenario sterk op het verbeteren van de ambtelijke beleids- en realisatiekracht.



In dit hoofdstuk bespreken we de feiten en ervaringen – aan de hand van de vier categorieën van beoordelingscriteria – de financiële en organisatorische consequenties, en de haalbaarheid van dit scenario. De ervaringen zijn naar voren gekomen tijdens het bezoek aan MijnGemeenteDichtbij – de fusieorganisatie van de gemeenten Boxtel en Sint-Michielsgestel – in het kader van de eigen oriëntatie. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie over het toekomstscenario.

6.2 Feiten en ervaringen

Organisatie (en bestuur)

Door de ambtelijke krachtenbundeling bij een ambtelijke fusie is er sprake van opschaling. Hierdoor wordt in de praktijk meer professionaliteit ervaren. De organisatie wordt minder kwetsbaar, omdat het aantal éénpitters en generalistische functies afneemt in de nieuwe ambtelijke organisatie.

De deelnemende gemeenten nemen diensten af bij de ambtelijke fusieorganisatie. Nabijheid van adviseurs is daarbij een aandachtspunt. Het opgaan in een groter geheel stelt eisen aan het herkenbaar houden van dorpen en kernen met hun specifieke problematiek. De aanbeveling is dan ook dat de organisatie een gebieds- en opgavegerichte werkwijze hanteert, om recht te doen aan de bestuurlijke wensen om eigenheid te creëren in de dienstverlening naar dorpen, wijken en kernen. (FE.01: 14-15)

Door een groei in de kwaliteit van de strategische beleidsadvisering en beleidsharmonisatie neemt de invloed van de samenwerkende gemeenten in de regio toe (FE.01: 14-15). In regionale samenwerkingsverbanden merkt MijnGemeenteDichtbij enerzijds een positief verschil, doordat gezamenlijk kan worden opgetrokken. Anderzijds is er geen verschil in de regionale positie, omdat binnen de regio Boxtel en Sint-Michielsgestel nog steeds dezelfde status hebben als andere relatief kleine gemeenten. Ze werken dan wel samen, maar ze zijn nog steeds twee afzonderlijke gemeenten (EO.04).

Daarnaast kan de strategische beleidsadvisering leiden tot een toename van innovatie en strategisch vermogen. Uit onderzoek blijkt echter dat dit effect in praktijk als gering of afwezig wordt ervaren. (FE.01: 14-15) MijnGemeenteDichtbij ervaart dat door de ruimte die ontstaat voor strategische functies, complexe vraagstukken beter kunnen worden opgepakt (EO.04).



De kleinste samenwerkingspartner profiteert het meeste van de ambtelijke fusie. De samenwerkingsorganisatie organiseert efficiency en minder kwetsbaarheid door te standaardiseren en – waar mogelijk – (beleids)harmonisatie toe te passen. Hiermee ontstaat ruimte, waardoor de wendbaarheid toeneemt. (FE.01: 14-15)

Volgens MijnGemeenteDichtbij is beleidsharmonisatie ingewikkeld en levert het veel gedoe op. Het is namelijk complex om een balans te vinden tussen efficiënt werken en ruimte hebben voor de eigen kleur van de samenwerkende gemeenten. (EO.04)

De samenwerkingsorganisatie wordt aantrekkelijker op de arbeidsmarkt door de omvang, en meer doorgroei- en specialisatiemogelijkheden voor medewerkers. Aan de andere kant is het voor medewerkers een organisatorische uitdaging om voor twee verschillende besturen te werken. (FE.01: 14-15)

Identiteit

De ambtelijke fusie heeft weinig of geen effecten op het vlak van herkenbaarheid van de gemeente. Een gebieds- en opgavegerichte aanpak is een belangrijke randvoorwaarde om specifieke en gerichte aandacht voor de kernen veilig te stellen. Een dergelijke benadering leidt tot een (licht) voordeel voor dorpen en kernen in de vorm van kwalitatief betere dienstverlening, en specifieke en professionelere aandacht.

De ambtelijke fusie heeft weinig of geen effecten op het vlak van nabijheid van de gemeente. Aan de positieve kant is sprake van meer professionaliteit en betere continuïteit. De relatie wordt zakelijker, wat zeker positieve kanten kent, maar de relatie kan daarmee ook als meer afstandelijk en formeel worden ervaren. Grote stakeholders ervaren meer aandacht en professionaliteit.

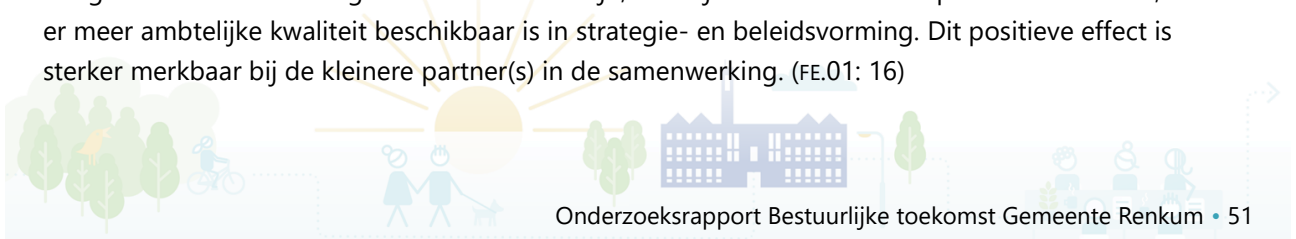
Het bestuur kan meer strategisch opereren, maar dit vraagt om beleidsharmonisatie (waar mogelijk) en een krachtig gezamenlijk eigenaarschap van de fusie-organisatie door de deelnemende gemeenten (FE.01: 16). Een kernwaarde van de samenwerking in de fusieorganisatie MijnGemeenteDichtbij is dat er ruimte blijft voor de twee besturen om hun eigen kleur te geven aan beleid. In de praktijk is deze vrijheid relatief beperkt, omdat er veel afstemming nodig is tussen de besturen (EO.04).

Dienstverlening

Met een ambtelijke fusie gaat er een positieve impuls uit naar de dienstverlening. Inwoners ervaren meer professionaliteit en meer continuïteit. De meer zakelijke relatie is in de basis positief, maar wordt tegelijkertijd als formeler en afstandelijker ervaren (FE.01: 16). MijnGemeenteDichtbij ervaart dat de kwaliteit van de dienstverlening hetzelfde bleef, maar dat inwoners meer afstand in het contact zijn gaan ervaren. De korte lijnen die voorheen bestonden, zijn meer geformaliseerd (EO.04).

Voorzieningen

Wanneer de fusieorganisatie gebieds- en opgavegericht werkt, zijn er geen effecten te verwachten op het gebied van voorzieningen. Als er effecten zijn, dan zijn deze eerder licht positief en indirect, omdat er meer ambtelijke kwaliteit beschikbaar is in strategie- en beleidsvorming. Dit positieve effect is sterker merkbaar bij de kleinere partner(s) in de samenwerking. (FE.01: 16)



6.3 Financiële en organisatorische consequenties

6.3.1 Incidentele kosten en meerjarig perspectief

Bij dit scenario is er de eerste twee jaar sprake van een verhoogd kostenniveau. Dit vanwege de integratie van de twee (of meer) organisaties en het inregelen van de dienstverlening. Hierdoor blijven – in ieder geval bij de start – de kosten de baten voor. In het begin zijn de frictiekosten nog erg hoog, maar na verloop van tijd kan door het optreden van schaalvoordelen en toegenomen efficiëntie een kostenvoordeel worden behaald ten opzichte van de huidige situatie (FE.01: 15-16, 31 & 34). MijnGemeente-Dichtbij noemde aanloopverliezen als aandachtspunt. Ook gaven ze de aanbeveling om aan het begin van de samenwerking geen taakstelling op te leggen. Dit wordt in hun situatie achteraf als een grote fout gezien (EO.04).

Bij een ambtelijke fusie moeten de samenwerkende gemeenten afspraken maken over de begroting van de op te richten ambtelijke fusieorganisatie. Deze begroting bestaat uit bedrijfsvoeringslasten: de loonkosten van de medewerkers, facilitaire en huisvestingskosten, en kosten op het gebied van informatisering en automatisering. De individuele gemeenten blijven zelf beschikken over hun programmagelden. Alleen over het deel in de gemeentelijke begrotingen dat betrekking heeft op bedrijfsvoering ontstaat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tussen de deelnemende gemeenten.

De exploitatiekosten van een ambtelijke fusie blijken in de praktijk na twee of drie jaar vergelijkbaar of lager te zijn met de periode voor de samenwerking. Er is potentie om efficiency te bereiken, maar dit vraagt om gerichte sturing en een goede uitvoering. Ook gaat een deel van de potentie verloren in het bedienen van twee of meer zelfstandige gemeenten met ieder hun specifieke wensen (FE.01: 15-16, 31 & 34). Tabel 6.1 geeft inzicht in de frictiekosten van het scenario en hoe de exploitatiekosten zich verhouden tot andere scenario's.

Tabel 6.1 Incidentele en exploitatiekosten van het scenario ambtelijke fusie

Kosten (schatting)	Minimale variant scenario	Maximale variant scenario
Enmalige kosten/ frictiekosten	€ 2.445.000	€ 4.900.000
Exploitatiekosten ten opzichte van de andere scenario's	€ €	

Bron: FE.01: 15-16, 31 & 34

6.3.2 Implementatie en realisatie

Een ambtelijke fusie is in de aanloop bestuurlijk een relatief licht proces. Maar wanneer de beslissing is genomen, vraagt het om blijvend investeren in de onderlinge relatie. Veel gemeenten die ambtelijk gefuseerd zijn, zijn kritisch over deze beslissing. Dit leidt bij een (te) groot deel van de samenwerkende gemeenten tot spanningen en zelfs defusies. (FE.01: 16)

De combinatie van het zijn van eigenaar en afnemer is complex. Ook blijkt voor wethouders de combinatie van vraagarticulatie en mede-eigenaarschap bestuurlijk complex. De ervaring leert dat een fusieorganisatie het meest oplevert als er sterk wordt ingezet op standaardisatie (werkmethodes en systemen) en harmonisatie. Dus alleen 'couleur locale' als een opgave of vraagstuk daar om vraagt.



Harmonisatie en het gevoel van eigenaarschap vragen om actieve samenwerking van de besturen van de deelnemende gemeenten (FE.01: 14). Een grote mate van vertrouwen en elkaar iets gunnen, is volgens MijnGemeenteDichtbij een belangrijke voorwaarde bij een ambtelijke fusie (EO.04).

Het opgaan in een groter geheel stelt eisen aan het herkenbaar houden van dorpen en kernen met hun specifieke problematiek. Het is daarom sterk aan te bevelen dat de organisatie een gebieds- en opgavegerichte werkwijze hanteert om recht te doen aan de bestuurlijke wensen om eigenheid te creëren in de dienstverlening naar wijken, dorpen en kernen. (FE.01: 15)

6.4 Haalbaarheid

In theorie is Wageningen een interessante partner voor een ambtelijke fusie met Renkum, vanwege de vergelijkbare omvang en dus gelijkwaardigheid. Deze argumenten gelden ook voor een ambtelijke fusie met Rheden (OV.01: 75). Een complicerende factor bij Rheden is echter dat het niet direct aan ons grenst.

Kijken we naar regionale congruentie, dan is een ambtelijke fusie met Rheden juist weer logischer. Ook al omdat we op het gebied van bedrijfsvoering al met elkaar samenwerken binnen De Connectie. Bij een ambtelijke fusie met Wageningen is met het oog op beleidsharmonisatie een regionale heroriëntatie noodzakelijk. Ook moeten we dan keuzes maken over het doorgaan van de samenwerking met Arnhem en Rheden binnen De Connectie. (OV.01: 66)

Het eerdere bestuurskrachtonderzoek gaf aan dat een ambtelijke fusie voor Arnhem voor de hand kan liggen, omdat onze processen en systemen grotendeels gelijk zijn vanwege onze bestaande samenwerking binnen De Connectie. Vanuit het perspectief van Arnhem is dit scenario echter minder interessant en waarschijnlijk ook complexer dan een centrumgemeenteconstructie, door het ontbreken van gelijkwaardigheid. Het bestuurskrachtonderzoek noemde als alternatief een combinatie van een ambtelijke fusie tussen Renkum en Rheden, en Arnhem die vervolgens als centrumgemeente optreedt voor deze fusieorganisatie. (OV.01: 66)

Op basis van de verdiepende gesprekken concluderen we dat een ambtelijke fusie niet de voorkeur heeft van Wageningen, Arnhem en Rheden. Het scenario wordt als problematisch gezien, mede gelet op de ervaringen elders in het land met deze samenwerkingsconstructie die doorgaans niet positief zijn (VP.01 & VP.02 & VP.03).

6.5 Conclusies

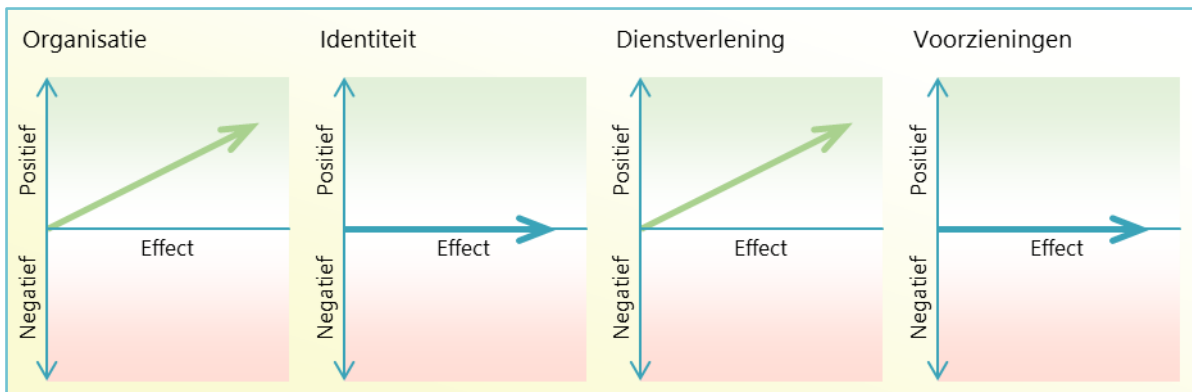
Waardering van het toekomstscenario

Een **ambtelijke fusie** is politiek-bestuurlijk aantrekkelijk bij de start, maar in de praktijk is het door de combinatie van eigenaar en afnemer ook complex. Onmiskenbaar zijn er (in theorie) grote voordelen te behalen, namelijk een kwaliteitsimpuls, minder kwetsbaarheid en – op voorwaarde van standaardisatie en harmonisatie – ook efficiency (en kostenbesparing). In de praktijk blijken deze voordelen vaak kleiner dan gedacht.



Figuur 6.1 geeft de effecten van het scenario weer ten aanzien van de (categorieën van) beoordelingscriteria die we hanteren in dit onderzoek.

Figuur 6.1 Effecten van het scenario ambtelijke fusie wat betreft de beoordelingscriteria



Naast de genoemde positieve effecten van opschaling, kan ook de invloed van de fusiepartners in de regio toenemen vanwege de verbeterde strategische beleidsadvisering en beleidsharmonisatie. Dat wil overigens niet direct zeggen dat ook de regionale positie verbeterd. De fusiepartners blijven immers nog steeds afzonderlijke gemeenten.

De fusieorganisatie wordt aantrekkelijker op de arbeidsmarkt, doordat de organisatie groter is, en voor medewerkers meer mogelijkheden biedt voor doorgroeien en specialisatie. Dat medewerkers twee besturen moeten bedienen, wordt echter vaak ervaren als een grote uitdaging.

De ambtelijke fusie kan een positief effect hebben op de dienstverlening, omdat inwoners meer professionaliteit en meer continuïteit ervaren. De meer professionele, zakelijke relatie kan echter ook worden ervaren als formeel en afstandelijk.

Aandachtspunten bij (de implementatie van) het toekomstscenario

Gebieds- en opgavegericht werken is voor de herkenbaarheid van de gemeente een belangrijke voorwaarde bij dit scenario. De gemeente moet nabij blijven en er moet aandacht blijven voor de specifieke kenmerken en problematiek van de dorpen. Als gebieds- en opgavegericht werken goed wordt ingevoerd, dan kan dat leiden tot een verbetering voor de dorpen door de betere dienstverlening, en de specifieke en professionelere aandacht.

Een ander belangrijk punt is standaardisatie en harmonisatie. Hiermee kan meer efficiency en minder kwetsbaarheid worden bereikt. Harmonisatie is echter ingewikkeld en kan veel (bestuurlijk) gedoe opleveren. Het vinden van een balans tussen efficiënt werken en ruimte voor de eigen kleur is complex, en het vereist een goede afstemming tussen de besturen.

In tabel 6.2 zijn de negatieve en meer positieve aspecten van het scenario samengevat.



Tabel 6.2 Positieve en negatieve aspecten van het scenario ambtelijke fusie

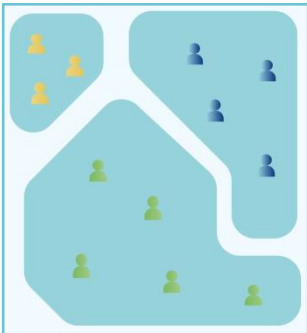
Categorieën beoordelingscriteria	Negatieve aspecten	Positieve aspecten
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Het model is politiek-bestuurlijk aantrekkelijk bij de start, maar door de combinatie van afnemer en eigenaarschap is het in de praktijk complex. Het vinden van balans tussen efficiënt werken en ruimte voor 'couleur locale' is complex → Het model vraagt solidariteit en vertrouwen. De toename van innovativiteit en strategisch vermogen is in de praktijk gering of afwezig. Werken voor twee besturen is een organisatorische uitdaging voor medewerkers. 	<ul style="list-style-type: none"> Door de ambtelijke krachtenbundeling is er meer professionaliteit, minder kwetsbaarheid en meer continuïteit. Er is potentie voor het bestuur om meer strategisch te opereren → Dit vraagt wel om beleidsharmonisatie en gezamenlijk eigenaarschap van de fusieorganisatie. Door verbetering in de kwaliteit van strategische beleidsadvisering en harmonisatie kan de invloed in de regio toenemen → De partners zijn nog wel altijd afzonderlijke gemeenten zijn (en worden mogelijk ook zo gezien). De fusieorganisatie is aantrekkelijker op de arbeidsmarkt door de omvang, doorgroe- en specialisatiemogelijkheden.
Identiteit	<ul style="list-style-type: none"> De relatie met inwoners wordt zakelijker → Dit kan als formeel en afstandelijk worden ervaren. 	<ul style="list-style-type: none"> Op voorwaarde van een goede gebieds- en opgavegerichte aanpak kan er betere dienstverlening en specifieke en professionele aandacht voor de dorpen zijn.
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> Meer professionaliteit en continuïteit in de dienstverlening naar inwoners.
Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> Weinig tot geen.

Haalbaarheid van het toekomstscenario

Hoewel Wageningen en in mindere mate ook Rheden in theorie mogelijke kandidaten zijn voor een ambtelijke fusie met Renkum, komt uit de verdiepende gesprekken met deze gemeenten naar voren dat dit scenario als problematisch wordt gezien en niet de voorkeur heeft. Ook Arnhem vindt een ambtelijke fusie in de praktijk te ingewikkeld. Onder onze mogelijke samenwerkingspartners is er dus geen draagvlak voor dit scenario.



Het vierde en laatste scenario dat we onderzochten is het [vormen van een nieuwe gemeente door herindeling](#). Renkum vormt met één of twee (buur)gemeenten een nieuwe gemeente door bestuurlijk (en dus ook ambtelijk) te fuseren met die gemeenten. De huidige kernen blijven bestaan en behouden hun eigen identiteit, maar Renkum als bestuurlijke eenheid houdt op te bestaan.



Zoals beschreven in het bestuurskrachtonderzoek, levert een herindeling zowel ambtelijk als bestuurlijk veel beleids- en realisatiekracht op. De herkenbaarheid van het bestuur kan wel afnemen en de betrokkenheid van de gemeenschap bij bestuur en politiek kan ook verminderen. De huidige lokale belangen worden onderdeel van een groter geheel, met zowel voordelige als nadelige effecten.

We beschrijven in dit hoofdstuk de feiten en ervaringen – aan de hand van de vier categorieën van beoordelingscriteria – de financiële en organisatorische consequenties, en de haalbaarheid van dit scenario. De ervaringen kwamen naar voren tijdens

het bezoek aan de heringedeelde gemeente Vijfheerenlanden in het kader van de eigen oriëntatie. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie over het toekomstscenario.

Organisatie (en bestuur)

Ten opzichte van de andere toekomstscenario's is herindeling een eenvoudig besturingsmodel. Er is één gemeenteraad, één college, één griffie en één gemeentelijke organisatie (FE.01: 17). De bij de andere scenario's genoemde complexiteit van zowel eigenaar als afnemer zijn, is bij dit scenario niet aan de orde.

Herindeling betekent voor de fuserende gemeenten meer schaalgrootte en daardoor minder kwetsbaarheid en de mogelijkheid om meer kwaliteit te organiseren. De bestuurskracht neemt dus toe. Een belangrijke uitdaging is wel om de flexibiliteit te behouden, zodat de toename van proceskwaliteit niet vervalt in een teveel aan bureaucratie (FE.01: 17). De ervaring van de Vijfheerenlanden is dat met de herindeling de professionaliteit van de organisatie toenam (EO.03).

Voor medewerkers betekent herindeling meer ruimte voor specialisatie, meer doorgroeimogelijkheden en betere beloningsvoorwaarden. Dit maakt dat de nieuwe gemeente aantrekkelijker is als werkgever. Ook voor bestuurders in de volksvertegenwoordiging en in het college van de (nieuwe) gemeente zijn de (arbeids)voorwaarden gunstiger.

De Renkumse thematiek wordt met een herindeling onderdeel van een grotere bestuurlijke schaal. De Renkumse belangen kunnen regionaal daardoor sterker vertegenwoordigd worden, omdat een grotere gemeente meer invloed kan uitoefenen in de regio. Daarmee ontstaat een sterke(re) positie in samenwerkingsverbanden.



De (ervaren) afstand tussen inwoner en bestuur wordt in de regel groter bij een herindeling. Dit heeft een negatieve invloed op de betrokkenheid tussen inwoner en overheid, met veelal lagere opkomsten bij verkiezingen als gevolg. Tegelijkertijd is de ervaring dat juist heringedeelde gemeenten na een herindeling veel (meer) investeren in participatie en kernenbeleid, waardoor de organisatie dichtbij inwoners kan blijven staan of komt te staan. (FE.01: 17)

Identiteit

Door het samengaan van twee gemeenten verdwijnt voor inwoners de (bestuurlijke) Gemeente Renkum. Daarvoor in de plaats komt een nieuwe gemeente met nieuwe grenzen, diensten en regels. Inhoudelijk heeft de nieuwe gemeente kwalitatief wel meer te bieden. Dat geldt ook voor de vorm

Vijfheerenlanden maakt voor al haar zestien kernen lokale dorpswoonvisies. Hierin onderzoekt de gemeente de ruimtelijke behoeften in iedere kern en inventariseert ze de mogelijkheden om in deze behoeften te voorzien. Vervolgens maakt ze een ruimtelijke (en eventueel sociaal-maatschappelijke) afweging. De visies worden in samenwerking met betrokken maatschappelijke partners en door participatie van inwoners opgesteld (EO.04).

waarin de relatie met inwoners wordt vormgegeven. Bij een herindelingsgemeente is meer gerichte aandacht voor inwonerparticipatie en kernenbeleid. (FE.01: 18)

Een reële zorg is dat het gemeentelijk bestuur verder van haar inwoners af komt te staan, waardoor de band tussen inwoners en de gemeente

achteruitgaat. Dit vraagt om mitigerende maatregelen op het vlak van de relatie tussen inwoners en overheid (FE.01: 18). In Vijfheerenlanden is de nabijheid van de gemeente expliciet verankerd in de organisatie. Zo is er een team van wijkambassadeurs, zijn er wijkwethouders en is er een budget van €1.000.000 structureel om inwonerinitiatieven te ondersteunen. Ook de raad werkt meer inwonergegericht, met bijeenkomsten op locatie (EO.03).

Interbestuurlijk (in de regio) heeft de heringedeelde gemeente meer te bieden. (FE.01: 18) De ervaring van Vijfheerenlanden is dat ze meer invloed kan uitoefenen. Ze is nu immers één van de grotere gemeenten in de provincie. Waar de afzonderlijke gemeenten voor de herindeling mee konden liften op de inzet van grotere gemeenten, is Vijfheerenlanden nu zelf één van die grotere gemeenten en wordt er ook meer inzet verwacht. Dat vraagt weliswaar extra capaciteit, maar het vergroot de invloed op het uiteindelijke resultaat (EO.03).

Dienstverlening

Door twee (of meer) voormalig zelfstandig opererende gemeenten tot een nieuwe te versmelten, liggen er mogelijkheden om de gemeentelijke dienstverlening te optimaliseren en gebruik te maken van de sterke punten van de individuele gemeenten. Door de toename in schaalgrootte en de mogelijkheid voor medewerkers om minder generalistisch, en meer specialistisch te werk te gaan, neemt de professionaliteit van de gemeentelijke dienstverlening toe (FE.01: 18-19).

Vijfheerenlanden stuurde vanaf het begin van de fusie op een goede dienstverlening. Niet alleen organiseerde ze de dienstverlening fysiek dichtbij, doordat inwoners nog altijd terecht kunnen in alle drie de voormalige gemeentehuizen (twee hiervan worden in de toekomst vervangen door servicepunten), ook meten ze de klantwaardering. De klantwaardering is volgens Vijfheerenlanden over het algemeen hoog tot vrij hoog (EO.03).



Vorzieningen

Bij een herindeling kan door een gebiedsgerichte en opgavegerichte werkwijze per voorziening worden bekeken of en in welke mate een specifieke voorziening in een bepaald gebied noodzakelijk is. Zo kan bij een herindeling het dubbelen van voorzieningen worden voorkomen, waardoor er budget wordt vrijgemaakt voor andere zaken. Dit gaat soms gepaard met spanning en weerstand onder inwoners en vereist daarom duidelijke communicatie met inwoners (FE.01: 19).

De nieuwe gemeente kan bij een herindeling de spreiding van voorzieningen over een groter gebied optimaliseren. Zo zijn voor iedere inwoner meer voorzieningen binnen redelijke afstand beschikbaar. Door de schaalvergroting is ook de beleidskracht van een herindelingsgemeente groter, wat ten goede kan komen aan de kwaliteit van de voorzieningen. (FE.01: 19)

7.3 Financiële en organisatorische consequenties

7.3.1 Financiële situatie van Renkum en mogelijke partners

Bij een herindeling is er een financiële samensmelting tussen de twee samenwerkende gemeenten. Er ontstaat één nieuwe begroting en jaarrekening en één (financieel) beleid. Daarom onderzochten we de sterktes, zwaktes, risico's en kansen van de financiële situatie van mogelijke partnergemeenten. Daarnaast keken we naar de onderlinge verschillen in de lokale heffingen.

Kader 7.1 Financiële kengetallen uitgelegd

- **(Gecorrigeerde) netto schuldquote.** Verhouding tussen de schulden van de gemeente ten opzichte van de reserves. Dit geeft een beeld van de druk van rente en aflossingen. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote en hoe hoger het risico. Soms worden schulden veroorzaakt door leningen die worden doorgeleend. Daarmee is rekening gehouden bij de gecorrigeerde netto schuldquote.
- **Solvabiliteitsratio.** Eigen vermogen gedeeld door het totale vermogen. Dit geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Een lage score betekent meer risico.
- **Grondexploitatie.** De grondpositie (de waarde van de grond) ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Wanneer de grondpositie erg groot is ten opzichte van de totale baten, loopt de gemeente een groter risico dat verkoopopbrengst niet wordt gerealiseerd. Een hoge score betekent meer risico.
- **Structurele exploitatieruimte.** De structurele baten ten opzichte van de structurele lasten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Wanneer het percentage negatief is, worden er structurele kosten afgedekt met incidenteel geld uit bijvoorbeeld reserves.
- **Belastingcapaciteit.** De gemeentelijke woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing) ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Dit geeft inzicht of de belastingopbrengst kan worden verhoogd bij financiële tegenvallers of nieuw beleid. Een hoge score betekent meer risico.

Bron: ov.05

Over het algemeen geldt dat gesprekken over herindeling makkelijker zijn te voeren wanneer de onderlinge verschillen in financiële situatie en tarifiering niet te groot zijn. Verschillen zijn echter niet onoverkomelijk en hoeven de samenwerking niet in de weg te staan. De financiële achtergrond is immers meestal niet de enige reden om over te gaan tot een herindeling (of andere samenwerkingsvorm). (FE.01: 26)



Bureau Berenschot bracht de financiële situatie van Renkum, Wageningen, Arnhem en Rheden in kaart op basis van de financiële kengetallen die gemeenten moeten publiceren (zie voor een uitleg van de gebruikte financiële kengetallen kader 7.1).

De scores op deze kengetallen worden ingedeeld in drie categorieën: minst risicovol, neutraal of meest risicovol. De combinatie van de scores op de verschillende indicatoren geeft een beeld van de financiële situatie van de gemeenten. In tabel 7.1 zijn de scores van de gemeenten op basis van de begroting voor 2023 weergegeven. Ter vergelijking is ook de gemiddelde score van alle Nederlandse gemeenten in beeld gebracht.

Tabel 7.1 Vergelijking van de financiële situatie van Renkum, Wageningen, Arnhem en Rheden op basis van de scores op verschillende kengetallen

Kengetallen	Minst risicovol	Neutraal	Meest risicovol
Netto schuldquote	Landelijk Renkum Wageningen Arnhem	Rheden	
Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle leningen	Landelijk Renkum Wageningen Arnhem	Rheden	
Solvabiliteitsratio		Landelijk Wageningen	Renkum Arnhem Rheden
Grondexploitatie	Landelijk Renkum Wageningen Arnhem Rheden		
Structurele exploitatieruimte	Landelijk Renkum Wageningen Arnhem	Rheden	
Belastingcapaciteit	Rheden	Wageningen	Landelijk Renkum Arnhem

Bron: FE.01: 24

Uit het onderzoek blijkt dat de scores van Renkum en Arnhem vergelijkbaar zijn. Deze komen ook grotendeels overeen met het landelijk gemiddelde. Wageningen scoort iets beter op de financiële kengetallen dan Renkum, Rheden wat minder. De lokale lasten in Wageningen (96,1 procent), Arnhem (108 procent) en Rheden (92 procent) liggen lager dan die van Renkum (124,6 procent).

De Gemeente Arnhem wil op basis van haar coalitieakkoord de opbrengsten van de onroerendzaakbelasting (OZB) met 5 procent per jaar verhogen en de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing de komende vier jaar verhogen van 85 naar 95 procent. Hierdoor groeien Arnhem en Renkum op termijn naar verwachting meer naar hetzelfde tarievenniveau toe. Bij een herindeling met Wageningen en/of Rheden is een relatief groot verschil te overbruggen om tot gezamenlijke tarieven te komen (FE.01: 22-26).

Tot slot keek Berenschot naar het weerstandsvermogen van de gemeenten. Voor alle potentiële partners geldt dat zij (meer dan) voldoende in staat zijn om eventuele risico's op te vangen (FE.01: 22-26).



7.3.2 Incidentele kosten en meerjarig perspectief

Een herindeling brengt de hoogste incidentele kosten met zich mee. Dit komt doordat het de meest vergaande variant is, waarbij we te maken krijgen met de frictiekosten die naar voren komen bij het oprichten van een nieuwe gemeente. Daarnaast brengt het scenario kosten met zich mee om de gemeenschap op een goede manier mee te nemen in de veranderingen. Ook worden kosten gemaakt voor het wetgevingsproces om de gemeentegrenzen aan te passen.

Het grote verschil met andere de andere toekomstscenario's is dat de frictiekosten worden gedekt door een uitkering van het Rijk. De hoogte van deze tegemoetkoming is afhankelijk van een aantal variabelen en wordt verspreid over vijf jaar aan de gemeenten uitgereikt die gaan herindelen. Deze uitkering bedraagt enkele miljoenen euro's en blijkt in de praktijk vaak dekkend te zijn.

Bij een herindeling gaan de gemeenten over naar een nieuwe situatie waarbij ze één begroting krijgen en ook baten en lasten delen. Dit betekent dat er financiële afspraken gemaakt moeten worden om te komen tot een nieuwe, financieel gezonde begroting voor de nieuwe gemeente.

Een herindelingsgemeente biedt in potentie het hoogste efficiencyvoordeel van de onderzochte scenario's. Uit benchmarking en onderzoeken blijkt dat er in de praktijk geen sprake zal zijn van stijging of daling van de exploitatiekosten. Veelal wordt als argumentatie gebruikt dat het efficiencyvoordeel wegvalt ten opzichte van ruimte voor hogere functies en een kwaliteitssprong. (FE.01: 18, 29-31 & 34)

Tabel 7.2 geeft de frictiekosten van het scenario weer en hoe de exploitatiekosten zich verhouden tot de andere scenario's.

Tabel 7.2 Incidentele en exploitatiekosten van het scenario herindeling

Kosten (schatting)	Minimale variant scenario	Maximale variant scenario
Enmalige kosten/ frictiekosten	€ 2.995.000 ^a	€ 5.455.000 ^a
Exploitatiekosten ten opzichte van de andere scenario's		€

^a Deze kosten worden gedekt door een uitkering van het Rijk.

Bron: FE.01: 15-16, 31 & 34

7.3.3 Implementatie en realisatie

Een keuze voor Wageningen, Arnhem of Rheden als partner, betekent ook een keuze voor de regio waarop Renkum zich oriënteert en onderdeel van uitmaakt. Een keuze voor Arnhem en Rheden leidt tot continuering van samenwerking in de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Een keuze voor Wageningen leidt tot een keuze van de nieuwe gemeente voor aansluiting bij de Groene Metropoolregio of de Regio Foodvalley of een eventuele hybrideconstructie. (FE.01: 17)

Het transitieproces om tot een nieuwe organisatie te komen, kent wel wat uitdagingen. Het risico is dat de kwaliteit van de oude organisaties de maat wordt voor de nieuwe organisatie, in plaats van direct de lat hoger te leggen. Zo ontstaan bij aanvang grotere organisaties met het kwaliteitsniveau van de 'oude' organisaties. Pas jaren later wordt de potentie uit het samengaan geogost. Een tweede



belangrijke uitdaging is het behouden van flexibiliteit, zodat de toename van proceskwaliteit niet vervalt in een teveel aan bureaucratie. (FE.01: 18)

Hoe sterker fuserende gemeenten uiteenlopen in omvang, hoe vaker een herindeling tot weerstand onder inwoners lijkt te leiden. Naast inwoners vertonen vaak ook raadsleden een terughoudende houding ten aanzien van een herindeling, soms meer dan binnen de top van de organisatie en het college het geval is. Een herindeling vraagt specifieke aandacht op het vlak van de relatie tussen inwoner en overheid. (FE.01: 18)

7.4

Haalbaarheid

In principe is met alle drie de mogelijke samenwerkingspartners die we onderzochten een herindeling mogelijk. Wel zijn er ten aanzien van de drie gemeenten belangrijke – maar verschillende – aandachtspunten.

Gemeente Wageningen

We benoemden in de vorige paragraaf al dat een keuze voor herindeling met Wageningen mogelijk een keuze betekent voor de regio waar we onderdeel van zijn. Wageningen is onderdeel van de Regio Foodvalley, terwijl wij deelnemen aan de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen. De regionale oriëntatie hoeft echter niet direct een belemmering te zijn voor een herindeling met Wageningen. Een hybride oriëntatie is niet op voorhand uitgesloten.

Wel vraagt samenwerking met Wageningen sowieso om een heroriëntatie wat betreft een groot aantal samenwerkingsverbanden. We noemden al bij het scenario strategisch samenwerken dat de regionale congruentie met Wageningen het laagst is. Er zijn een aantal samenwerkingsverbanden waar we niet samen met Wageningen onderdeel van zijn. Bij een herindeling moeten dan keuzes worden gemaakt over bij welke samenwerkingsverbanden de nieuwe gemeente zich aansluit en uit welke verbanden wordt uitgetreden. Dat leidt tot frictiekosten.

In het bijzonder kan de samenwerking op bedrijfsvoering binnen De Connectie worden genoemd. Een eventuele toetreding van de heringedeelde gemeente tot De Connectie kan niet alleen door de nieuwe gemeente worden bepaald. Wil de nieuwe gemeente geen deel uitmaken van De Connectie dan volgen uittredingskosten.

Ondanks deze aandachtspunten, zal het samengaan met Wageningen meer op basis van gelijkwaardigheid zijn. Doordat Wageningen en Renkum niet veel uiteenlopen in omvang, roept een herindeling met Wageningen waarschijnlijk minder weerstand op onder inwoners dan bijvoorbeeld een fusie met Arnhem.

In algemene zin staat Wageningen ervoor open om een vraag over samenwerkingsmogelijkheden te beschouwen. Het nadenken over samenwerking heeft nu echter geen prioriteit voor Wageningen, omdat ze nog volop aan het investeren zijn in de eigen organisatie. Wat betreft herindeling, geeft Wageningen aan dat goed moet worden nagedacht of dit scenario meerwaarde heeft voor onze lokale problematiek. Wageningen houdt niet per sé vast aan haar gemeentegrenzen, maar wel aan de unici-



teit van de stad. Een herindeling mag dus niet ten koste gaan van de eigenheid van de stad Wageningen. (VP.02)

Gemeente Arnhem

Bij een herindeling met Arnhem is het aandachtspunt van regionale oriëntatie niet aan de orde. We werken op veel onderwerpen al met Arnhem samen in dezelfde verbonden partijen. Daarnaast zijn Arnhem en Renkum beide eigenaar van de bedrijfsvoeringsorganisatie De Connectie. Dat heeft ook als bijkomend voordeel dat veel processen en systemen van Arnhem al gelijk zijn aan de onze.

Ervaringen elders in het land leren dat hoe sterker fuserende gemeenten uiteenlopen in omvang, hoe vaker een herindeling leidt tot weerstand onder inwoners. De veel grotere omvang van Arnhem is dan ook een belangrijk aandachtspunt bij een fusie met deze gemeente. Van gelijkwaardigheid is bij een herindeling met Arnhem in ieder geval geen sprake.

Arnhem sprak niet expliciet uit voor of tegen een herindeling met ons te zijn. Arnhem staat op het standpunt dat in principe alle Renkumse wensen bespreekbaar zijn. Het is eerst aan ons om hierin een keuze te maken. (VP.01)

Gemeente Rheden

Ook bij een herindeling met Rheden is het aandachtspunt van regionale oriëntatie niet aan de orde. De regionale congruentie met Rheden is hoog en met Rheden werken we samen binnen De Connectie, waardoor onze processen en systemen op elkaar lijken. Zoals we constateerden bij het scenario strategisch samenwerken, hebben Rheden en Renkum verder voor een groot deel hetzelfde karakter en dezelfde typologieën. De overeenkomsten in de inhoudelijke opgaven spreken voor een fusie met Rheden.

Het belangrijkste aandachtspunt bij een fusie met Rheden is echter het gegeven dat Rheden niet aan onze gemeente grenst. Tussen Renkum en Rheden ligt immers de Gemeente Arnhem. Dat de gemeenten niet aan elkaar grenzen vormt wettelijk gezien geen belemmering voor herindeling. Twee voorbeelden van gemeenten met grondgebieden die niet met elkaar zijn verbonden, zijn Amsterdam – met de exclave Zuidoost – en Baarle-Nassau.

Wel kan het gevolgen hebben voor de verbondenheid tussen de twee delen van de nieuwe gemeente en de daarin gelegen kernen. Er is een risico op ondervertegenwoordiging, als (het gevoel bestaat dat) meer aandacht uitgaat naar het ene deel van de gemeente dan naar het andere. Het optimaliseren van voorzieningen over het grondgebied van de fusiegemeente is verder minder goed mogelijk. In beide delen moeten dezelfde voorzieningen worden behouden.

Rheden constateert dat het in de toekomst niet alle taken zelfstandig kan blijven uitvoeren en dat de gemeente naar buiten kijkt. Herindeling is daarbij voor Rheden geen verboden woord. De huidige gemeente is geen doel op zich, het gaat erom wat het oplevert voor inwoners. De complexiteit van de opgaven die op de gemeente afkomen en de krapte op de arbeidsmarkt maken dat herindeling voor Rheden bespreekbaar is. (VP.03)

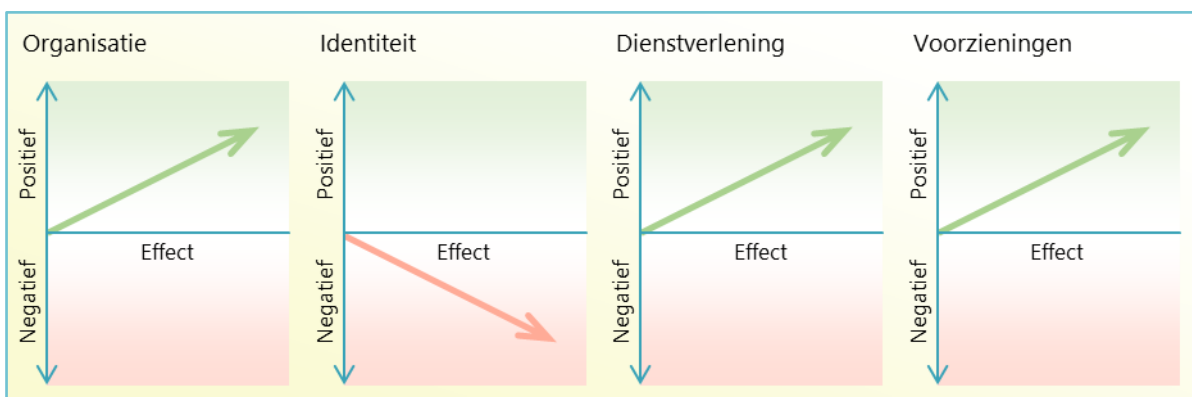


Waardering van het toekomstscenario

Een herindeling is een grote stap voor de fuserende gemeenten. Het ligt politiek en maatschappelijk gevoelig. Herindeling is tegelijkertijd interessant en het besturingsmodel is simpel. Een herindeling is in de aanloop een zwaar proces, maar na de beslissing wordt hier over het algemeen mild op teruggekeken. Een ruime meerderheid van heringedeelde gemeenten zou opnieuw deze keus maken. (FE.01: 19-20)

Figuur 7.1 geeft de effecten van het scenario weer ten aanzien van de (categorieën van) beoordelingscriteria die we hanteren in dit onderzoek.

Figuur 7.1 Effecten van het scenario herindeling wat betreft de beoordelingscriteria



Met een herindeling neemt onze bestuurskracht toe. Het betekent namelijk meer schaalgrootte en daardoor minder kwetsbaarheid en de mogelijkheid om meer kwaliteit te organiseren. Door de schaalvergroting wordt de gemeente ook aantrekkelijker als werkgever.

Na een herindeling kunnen de Renkumse belangen regionaal sterker vertegenwoordigd worden. Een grotere gemeente kan immers meer invloed uitoefenen.

Het samenvoegen van gemeenten geeft de mogelijkheid om de gemeentelijke dienstverlening te optimaliseren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de sterke punten van de individuele gemeenten. De professionaliteit van de gemeentelijke dienstverlening kan toenemen. Bij een herindeling kan de nieuwe gemeente de spreiding van voorzieningen over een groter gebied optimaliseren. Hiermee kan het dubbelen van voorzieningen worden voorkomen en bestaat de mogelijkheid om budget vrij te maken om elders maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Aandachtspunten bij (de implementatie van) het toekomstscenario

Wat betreft dat laatste, kan het optimaliseren van gemeentelijke voorzieningen wel weerstand oproepen onder inwoners. Het vereist dus goede communicatie met inwoners.

Sowieso is de betrokkenheid van inwoners bij de gemeente een belangrijk aandachtspunt. Inhoudelijk kan de nieuwe gemeente kwalitatief meer te bieden hebben voor inwoners, maar het risico bestaat dat het gemeentelijk bestuur verder van de inwoners af komt te staan. In onze inwoneroppeilingen wordt dit

overigens niet aangemerkt als een belangrijk aspect voor de toekomst. Toch vraagt het om gerichte maatregelen. Het organiseren van een gebieds- en opgavegerichte aanpak, het inzetten op inwonerparticipatie en het formuleren van een kernenbeleid zijn hier voorbeelden van. Onderzoek leert dat herindelingsgemeenten hier in de praktijk goed in slagen.

Het transitieproces om te komen tot een nieuwe gemeentelijke organisatie kent uitdagingen. Het risico is dat de kwaliteit van de oude organisaties de standaard wordt voor de nieuwe organisatie. Beter kan de lat direct hoger worden gelegd, zodat de potentie van het samengaan echt en van meet af aan kan worden geoogst. Een ander belangrijk aandachtspunt is het behouden van flexibiliteit en voorkomen van bureaucratie in de organisatie.

In tabel 7.3 zijn de negatieve en meer positieve aspecten van het scenario samengevat.

Tabel 7.3 Negatieve en positieve aspecten van het scenario herindeling

Categorieën beoordelingscriteria	Negatieve aspecten	Positieve aspecten
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> De uitdaging is het behoud van flexibiliteit in de organisatie en het voorkomen van bureaucratie. 	<ul style="list-style-type: none"> Het besturingsmodel is simpel, maar de aanloop is een zwaar proces. De bestuurskracht neemt toe door meer schaal-grootte → Er is minder kwetsbaarheid en er zijn mogelijkheden om meer kwaliteit te organiseren. De gemeente is na herindeling aantrekkelijker op arbeidsmarkt, door de omvang (en dus betere beloningsvoorwaarden), en doorgroei- en specialisatiemogelijkheden.
Identiteit	<ul style="list-style-type: none"> De ervaren afstand tussen inwoners en het gemeentelijk bestuur wordt groter → Gemeenten investeren na een herindeling echter vaak veel (meer) in participatie en kernenbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> Een grotere gemeente heeft meer invloed in de regio → De lokale belangen worden regionaal sterker vertegenwoordigd.
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> De nabijheid van de organisatie neemt af → De korte lijnen naar inwoners en ondernemers worden minder. 	<ul style="list-style-type: none"> Door schaalvergroting en meer professionaliteit kan beter gebieds- en opgavegericht worden gewerkt, wat leidt tot een beter ervaren kwaliteit van de dienstverlening. Er zijn mogelijkheden om de dienstverlening te optimaliseren en gebruik te maken van de sterke punten van de individuele gemeenten.
Voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> Weinig tot geen. 	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn mogelijkheden om voorzieningen over groter gebied te optimaliseren → Voor inwoners zijn er dan binnen redelijke afstand meer voorzieningen beschikbaar → Dit kan wel leiden tot weerstand.

Haalbaarheid van het toekomstscenario

Het scenario herindeling is in principe mogelijk met ieder van de drie beoogde samenwerkingspartners. Herindeling is in de verdiepende gesprekken ook niet expliciet uitgesloten door de gemeenten.



Voor ieder van de mogelijke samenwerkingspartners zijn er wel belangrijke aandachtspunten te benoemen.

Het vormen van een nieuwe gemeente samen met de Gemeente Arnhem is het minste op basis van gelijkwaardigheid. Arnhem is immers veel groter dan onze gemeente. Ervaring elders in het land leert dat een fusie tussen gemeenten die veel in omvang verschillen vaker leidt tot weerstand onder inwoners. De herindeling voelt dan meer als een overname. Daarmee lijkt een herindeling met Arnhem – ondanks het voordeel dat we al veel samenwerken met Arnhem en onze processen en systemen (daardoor) veelal gelijk zijn – minder voor de hand liggend vanuit ons perspectief. Arnhem geeft aan warme gevoelens voor Renkum te hebben, maar vindt het passend om zich terughoudend op te stellen in afwachting van een standpuntbepaling door ons.

Een herindeling met Wageningen is wel meer op basis van gelijkwaardigheid. Daarom roept dit scenario waarschijnlijk minder weerstand op onder inwoners. Ook al omdat uit inwonerpeilingen blijkt dat een groot deel van onze inwoners zich – buiten de Renkumse dorpen – het meest verbonden voelt met Wageningen. De uitdaging bij een herindeling met Wageningen is echter de regionale oriëntatie. Van de drie mogelijke samenwerkingspartners werken we op dit moment met Wageningen het minst samen. Een samenvoeging van Wageningen en Renkum vraagt om een regionale heroriëntatie en uittreding uit bestaande samenwerkingsverbanden, met bijbehorende frictiekosten.

Wageningen staat open voor het beschouwen van een vraag vanuit onze kant over samenwerken, maar de gemeente is nu niet bezig met het nadenken over samenwerking met een andere gemeente. Hoewel Wageningen zich niet koste wat kost wil vasthouden aan de gemeentegrenzen, geven ze aan dat goed moet worden nagedacht of herindeling meerwaarde heeft voor onze lokale problematiek. Het lijkt dat herindeling – of een andere vorm van vergaande samenwerking – op dit moment daarom geen prioriteit heeft voor Wageningen.

Rheden geeft daarentegen wel nadrukkelijk aan dat herindeling voor hun – op termijn – een optie is. De gemeente constateert dat het in de toekomst niet alle taken zelfstandig kan blijven uitvoeren en dat daarom naar buiten wordt gekeken. Meerwaarde voor de inwoners, en niet zozeer de Gemeente Rheden op zich, staat daarbij voorop. Een voordeel van het samengaan met Rheden met onze gemeente is dat we op veel terreinen al met elkaar samenwerken. We maken deel uit van dezelfde regio en onze processen en systemen zijn grotendeels gelijk aan elkaar. Ook hebben onze gemeente veel overeenkomsten wat betreft karakter en inhoudelijke opgaven.

Een belangrijke uitdaging bij een fusie met Rheden is echter dat onze gemeenten niet aan elkaar grenzen. Formeel gezien is dat geen belemmering voor herindeling, maar in praktische zin zijn er wel belangrijke haken en ogen. Het kan namelijk gevolgen hebben voor de verbondenheid tussen de twee delen van de samengevoegde gemeente, met daarbij een risico op ondervertegenwoordiging van een deel van de nieuwe gemeente.

Herindeling is samengevat dus in principe haalbaar met zowel Wageningen, Arnhem als Rheden. Wel zijn er belangrijke aandachtspunten ten aanzien van alle drie. Hoewel herindeling op voorhand niet wordt uitgesloten door de drie gemeenten, heeft het ook niet direct hun aandacht of prioriteit – met uitzondering van naar het lijkt Rheden.



In de verdiepende gesprekken hebben we niet gesproken over een herindeling met meerdere gemeenten, zoals een combinatie Renkum, Arnhem en Rheden of Renkum, Arnhem en Wageningen. Zeker die eerste combinatie neemt het nadeel van een gemeente die niet geografisch aan elkaar grenst weg. Tegelijkertijd wordt een herindeling met meerdere gemeenten wel complexer.



Aanleiding: waarom onderzoeken we onder bestuurlijke toekomst?

Het doel – en zelfs bestaansrecht – van onze gemeente is het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor onze inwoners. We willen dat het in Renkum fijn leven, wonen en werken is en blijft. Voor onze medewerkers willen we graag een goede werkgever zijn.

We merken echter al enige tijd dat het lastig is om onze inwoners een goede dienstverlening te bieden en voorzieningen in stand te houden. Dat heeft deels te maken met onze financiële situatie die niet altijd – soms wat meer en soms wat minder – rooskleurig is. Heel veel invloed hebben we daar ook niet op, we zijn immers voor een groot deel van onze inkomsten afhankelijk van de uitkering uit het Gemeentefonds die we ontvangen van het Rijk.

Hoewel medewerkers in onze organisatie bevolgen werken voor onze inwoners, is het een gegeven dat we een organisatie zijn van beperkte omvang. Dat maakt ons kwetsbaar op bepaalde taken en dat heeft dan weer gevolgen voor de continuïteit in onze dienstverlening. Als gemeente van beperkte omvang hebben we moeite met het binden en vooral aantrekken van talent, zeker gelet op de huidige krapte op de arbeidsmarkt. We zijn daarom terughoudend in ons werk en kunnen niet al onze doelen binnen de gewenste termijnen behalen.

Daarnaast staat de wereld om ons heen niet stil. De samenleving verandert constant – met andere verwachtingen vanuit onze inwoners – en als gevolg van nieuwe wetgeving en taken die we krijgen vanuit het Rijk krijgen we ook steeds meer te doen. Voor een organisatie van beperkte omvang als de onze is dat een verdere uitdaging.

Onderzoek naar onze bestuurskracht

In het najaar van 2020 besloten we daarom dat we willen werken aan een solide toekomstperspectief. De afspraak is toen gemaakt om een onderzoek te doen naar de mogelijkheden om onze gemeente toekomstbestendig te organiseren. Het doel van het onderzoek naar onze bestuurskracht was om toekomstscenario's te identificeren waarmee minimaal het huidige dienstverlening- en voorzieningen-niveau langdurig kan worden gewaarborgd.

Begin 2022 leverde bureau Berenschot de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek op. Het beeld dat hieruit naar voren kwam, was dat onze bestuurskracht kwetsbaar en zorgelijk is. De bestuurskracht van het bestuur is daarbij goed, maar die van de organisatie wat minder. Gelet op dit beeld, was de aanbeveling uit het onderzoek dat niets doen eigenlijk geen optie is.

Niet alleen vanwege de specifieke situatie van Renkum, maar ook als gevolg van autonome ontwikkelingen die van toepassing zijn op alle gemeenten in Nederland. Het totaal aan ambities, opgaven en uitdagingen bepaalt onze bestuurskracht. De al genoemde toename van de omvang en complexiteit van taken, maakt dat we als gemeente (steeds) meer bestuurskracht nodig hebben. Zetten we niet in



op de ontwikkeling van onze bestuurskracht, dan neemt deze (geleidelijk) af als gevolg van takenverzwaring.

Het bestuurskrachtonderzoek gaf aan dat er mogelijkheden zijn om onze bestuurskracht te verbeteren. De eerste mogelijkheid is het direct aan de slag gaan met een aantal optimalisatiemogelijkheden gericht op het versnellen en versterken van de organisatieontwikkeling. Tegelijkertijd is het ook nodig om te werken aan een langetermijnperspectief voor onze gemeente. De optimalisaties in de organisatie zijn namelijk niet voldoende om onze bestuurskracht op de langere termijn te verbeteren.

In het bestuurskrachtonderzoek werden dan ook een aantal toekomstscenario's beschreven waarmee we op de langere termijn onze bestuurskracht kunnen vergroten:

- Blijven **investeren** in de ambtelijke organisatie
- **Strategisch samenwerken** met een beperkt aantal partners
- Combinatie van een regie-organisatie met **centrumgemeente**
- Een **ambtelijke fusie** met één of meerdere gemeenten
- Vormen van een nieuwe gemeente door **herindeling**

Wat betreft de eerste twee scenario's – blijven investeren en strategisch samenwerken – werd in het onderzoek al aangegeven dat deze maar een beperkte verbetering van onze bestuurskracht opleveren.

Onderzoek naar onze bestuurlijke toekomst

Bij de behandeling van de resultaten van het onderzoeksrapport naar onze bestuurskracht in januari 2022, gaf de gemeenteraad het college de opdracht om besluitvorming over de toekomstscenario's voortkomend uit het bestuurskrachtonderzoek voor te bereiden. In een startnotitie hebben we in het najaar van 2022 het traject beschreven hoe we op basis van een verkenning van feiten, ervaringen en opinies komen tot een advies aan de raad over het scenario dat het beste richting geeft aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht op de langere termijn.

We willen onze bestuurskracht vergroten, omdat we op die manier blijvend meerwaarde kunnen creëren voor onze inwoners. Om het effect van de verschillende toekomstscenario's tegen elkaar af te wegen, bepaalden we dan ook dat een scenario moet voldoen aan het criterium dat tenminste het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau langdurig moet worden gegarandeerd.

Bij het vaststellen van de onderzoekskaders besloot de raad om – met uitzondering van het scenario **blijven investeren in de organisatie** – alle toekomstscenario's uit het bestuurskrachtonderzoek mee te nemen in het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst.

8.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

We formuleerden in hoofdstuk 2 de volgende centrale probleemstelling voor het onderzoek:

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



Voor het structureren van het onderzoek, splitsten we de probleemstelling op in vijf deelvragen:

1. 'Welke criteria vindt de raad belangrijk om af te wegen bij een keuze voor een toekomstscenario?'
2. 'Wat vinden inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties belangrijke elementen voor de raad om mee te nemen in de keuze voor een toekomstscenario?'
3. 'Wat zijn de ervaringen in het land met verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten gericht op het verbeteren van de bestuurskracht? Wat kan de raad hiervan meenemen in het afwegen van een keuze voor een toekomstscenario?'
4. 'Met welke partners/ gemeenten is het mogelijk om samen te werken op basis van de verschillende toekomstscenario's?'
5. 'Wat is (in grote lijnen) de haalbaarheid van de toekomstscenario's, hoe kunnen ze worden geïmplementeerd, en wat zijn (in grote lijnen) de financiële en organisatorische consequenties?'

Hieronder beantwoorden we de eerste drie onderzoeksvragen. De antwoorden op de twee laatste onderzoeksvragen komen terug in de volgende paragrafen. Dat doen we, omdat we eerst inhoudelijk de scenario's willen afwegen, voordat we de haalbaarheid op basis van samenwerkingsbereidheid van mogelijke partners beschrijven. Wat we schrijven over de haalbaarheid is namelijk een momentopname. De samenwerkingsbereidheid kan immers veranderen in de toekomst. Dat geldt minder voor beoordeling van de scenario's.

8.2.1 Criteria voor het afwegen van de toekomstscenario's

Bij het behandelen van de onderzoekskaders stelde de gemeenteraad negentien criteria vast voor het beoordelen van de toekomstscenario's. Deze criteria groepeerden we in vier categorieën: **organisatie**, **identiteit**, **voorzieningen** en **dienstverlening**.

We gebruikten deze criteria als leidraad voor de vragen in de inwonerpeilingen en de standaardvragenlijsten voor de bezoeken in het kader van de eigen oriëntatie. In de hoofdstukken over de toekomstscenario's zijn steeds de negatieve en positieve aspecten van een scenario beschreven ten aanzien van de beoordelingscriteria. In bijlagen 11 tot en met 14 hebben we per toekomstscenario een overzicht opgenomen waarin de resultaten van de verschillende onderzoeklijnen zoveel mogelijk zijn uitgesplitst per criterium.

8.2.2 Opinies van onze inwoners over de toekomst van Renkum

Voor het onderzoek bevroegen we ons inwonerpanel, het stille midden – inwoners die niet naar informatiebijeenkomsten komen en die we niet actief op sociale media horen over politiek of bestuur – en ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties over wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van Renkum. Uit deze raadpleging kwamen vooral mogelijkheden, belemmeringen en aandachtspunten naar voren die belangrijk zijn bij de uitwerking en implementatie van de toekomstscenario's.

Een eerste aandachtspunt is dat iets meer dan de helft van de respondenten aangeeft het belangrijk te vinden dat hun dorp onderdeel is van de gemeente Renkum. Dat zegt enerzijds iets over de wens van een deel van onze inwoners dat Renkum als gemeente blijft bestaan. Anderzijds is er toch ook een grote groep inwoners die dit minder belangrijk vindt.



Wanneer we vroegen naar wat inwoners belangrijk vinden voor de toekomst van de gemeente, kwam sterk naar voren dat inwoners veel waarde hechten aan hun woonomgeving. Respondenten vinden het dorpse karakter van de gemeente belangrijk en waarderen de eigenheid van hun dorp. Dat deze eigenheid in de toekomst behouden blijft, vinden inwoners dan ook erg belangrijk. Ook willen ze dat hun omgeving groen en leefbaar blijft, en dat ze invloed kunnen blijven uitoefenen op (de inrichting van) hun woonomgeving.

Het behoud van het (groene) karakter van de Renkumse dorpen en hun omgeving is dus een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst en toekomstig beleid moet hier goed op toegespitst zijn. Dat het verlies van eigenheid en identiteit ten aanzien van ieder toekomstscenario werd genoemd door respondenten, geeft eens te meer aan dat hier een belangrijke zorg zit bij inwoners.

Andere belangrijke aandachtspunten waren de gemeentelijke voorzieningen en dienstverlening. Inwoners vinden het belangrijk dat gemeentelijke voorzieningen in de toekomst van dezelfde kwaliteit blijven als nu en dichtbij blijven. Wat betreft dit laatste is ongeveer de helft van de respondenten bereid daar dan meer voor te betalen. De resultaten van de inwonerpeilingen geven verder aan dat de gemeentelijke dienstverlening verder kan worden gedigitaliseerd, maar dat er ook mogelijkheden moeten blijven voor inwoners om ook niet-digitaal contact met ons te hebben.

Kijken we buiten onze gemeentegrenzen, dan voelen onze inwoners zich het meest verbonden met Wageningen, op enige afstand gevolgd door Arnhem. De verbondenheid met Wageningen geldt vooral voor de dorpen die dicht bij Wageningen liggen, voor respondenten uit Oosterbeek is die verbondenheid met Wageningen veel minder. Duidelijk is in ieder geval dat onze inwoners veel minder gericht zijn op onze andere buurgemeenten – Ede en Overbetuwe – en dat ze zich helemaal niet verbonden voelen met Rheden, één van onze mogelijke samenwerkingspartners.

Ongeacht hoe respondenten de vraag over de verbondenheid met een plaats of gemeente buiten onze gemeente hebben geïnterpreteerd, geven de antwoorden inzicht in het draagvlak voor samenwerking met Wageningen, Arnhem of Rheden. Op basis van de antwoorden lijkt het draagvlak het grootst te zijn voor een vorm van samenwerking met Wageningen.

8.2.3 Ervaringen elders met verschillende vormen van samenwerking

In het kader van de eigen oriëntatie zijn we op bezoek geweest bij vier organisaties die min of meer werken volgens één van onze toekomstscenario's. Ieder van deze bezoeken leverde veel ervaringen op over hoe de samenwerking tot stand kwam, wat de samenwerking opleverde en wat belangrijke aandachtspunten zijn bij een keuze voor en tijdens de samenwerking.

Van de samenwerking tussen Amstelveen en Aalsmeer (begonnen als ambtelijke fusie, maar nu meer een centrumgemeenteconstructie) leerden we vooral dat de 'clubkleuren' bestuurlijk best verschillend mogen zijn, maar dat het voor het slagen van de samenwerking soms nodig is om die clubkleuren uit te durven trekken. Verder is het bedienen van twee besturen voor medewerkers complex, zeker als bestuurlijke wensen en beleid uit elkaar gaan lopen.



Het bezoek aan Meerinzicht (een strategische samenwerking van drie gemeenten) leverde veel praktische suggesties op over hoe een samenwerking goed te organiseren. Ook hier kwam de relatie tussen de samenwerkende gemeenten nadrukkelijk aan de orde. Geadviseerd werd om te investeren in de onderlinge relatie, omdat anders verschillen worden uitvergroot en overeenkomsten uit het zicht raken. Wat betreft harmonisatie kwam aan de orde dat dit het beste over wordt gelaten aan het bestuur en de politiek, omdat dit raakt aan de eigenheid van de gemeente.

Van het bezoek aan de heringedeelde gemeente Vijfheerenlanden leerden we dat het belangrijk is om te investeren in het draagvlak voor een bestuurlijke fusie. Benader de samenwerking vanuit inhoudelijke argumenten en creëer een gemeenschappelijk belang dat veel van de betrokken stakeholders kunnen delen. Ook werden voorbeelden gedeeld over hoe de nabijheid van de (nieuwe) gemeente bij haar inwoners kan worden georganiseerd.

Bij het bezoek aan de gezamenlijke ambtelijke organisatie MijnGemeenteDichtbij van Boxtel en Sint-Michiëlsgestel kwam ook weer het belang van een goede onderlinge relatie naar voren. De basis van de samenwerking moet solidariteit zijn, waarbij er bereidheid is om elkaar iets te gunnen. Wel is het belangrijk dat de verschillen tussen de partners niet te groot worden. Bij extreme verschillen in de begrotingen van de partnergemeenten wordt samenwerken namelijk lastig. De suggestie werd verder meegegeven om bij de start van de samenwerking geen taakstelling op te leggen en ook rekening te houden met aanloopverliezen.

Een belangrijk aspect dat bij de bezochte organisaties naar voren kwam, was dat er in ieder geval bij de aanvang veel genegenheid bestond tussen de (besturen of bestuursleden van de) gemeenten die gingen samenwerken. We kunnen daaruit de conclusie trekken dat samenwerking vooral tot stand komt als gemeenten elkaar echt vinden als partner. Het risico daarbij is wel dat – in het geval vooral bepaalde personen uit de top van het bestuur of de organisatie zich inzetten voor het tot stand komen van de samenwerking – met het vertrek van deze personen ook het draagvlak voor de samenwerking minder kan worden.

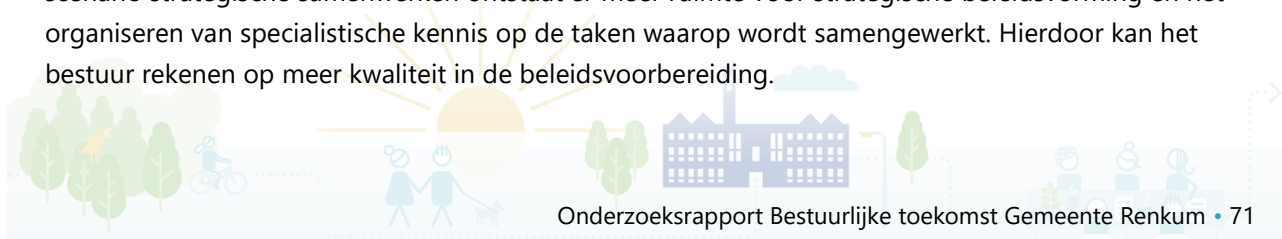
8.3 Waardering van de toekomstscenario's: hoe wegen de scenario's tegen elkaar af?

Voor de vier toekomstscenario's hebben we verschillende positieve en negatieve aspecten en effecten benoemd ten aanzien van de beoordelingscriteria. We wegen de toekomstscenario's tegen elkaar af aan de hand van de vier categorieën van beoordelingscriteria.

8.3.1 Organisatie (en bestuur)

Bestuurskracht

Wat betreft organisatie (en bestuur) concluderen we dat alle vier de scenario's in meer of mindere mate een positief effect hebben. Met alle scenario's neemt onze ambtelijke en bestuurlijke beleids- en realisatiekracht toe. Deze toename van de bestuurskracht is het gevolg van schaalvoordelen. Bij het scenario strategische samenwerken ontstaat er meer ruimte voor strategische beleidsvorming en het organiseren van specialistische kennis op de taken waarop wordt samengewerkt. Hierdoor kan het bestuur rekenen op meer kwaliteit in de beleidsvoorbereiding.



Het gebruik kunnen maken van de 'zwaardere' ambtelijke organisatie van de centrumgemeente, leidt bij het scenario combinatie van regie-organisatie met centrumgemeente tot meer professionaliteit en kwaliteit, en tot minder kwetsbaarheid en meer continuïteit. Deze voordelen zijn er ook bij het scenario ambtelijke fusie als het gevolg van de ambtelijke krachtenbundeling. Bij het scenario herindeling bestaat de mogelijkheid – als de lat direct hoger wordt gelegd dan die van de organisaties die worden samengevoegd – om bij het vormen van de nieuwe gemeentelijke organisatie meer professionaliteit en kwaliteit te organiseren.

Hoewel onze bestuurskracht toeneemt bij een strategische samenwerking, is hiervan vooral sprake als de samenwerking betrekking heeft op alle of in ieder geval zoveel mogelijk clusters van taken. Maar zelfs dan is dit scenario onvoldoende om op de langere termijn onze bestuurskracht echt substantieel te vergroten. Weliswaar brengt dit scenario het aantal samenwerkingspartners terug tot één of enkele en wordt regievoering daarmee makkelijker, het vereist wel continu een goede afstemming met de partnergemeente(n). Door deze coördinatie zijn de exploitatiekosten hoger dan bij de andere scenario's. Samenwerken is complex en het vereist dat het gedeelde belang van de partners voorop staat, waardoor ons eigen belang tot op zekere hoogte moet worden losgelaten.

Strategisch samenwerken vereist een bepaalde mate van harmonisatie en dat geldt ook bij het scenario ambtelijke fusie. Ook bij dit scenario moet een balans worden gevonden tussen efficiënt werken – waarvoor harmonisatie benodigd is – en ruimte voor het lokale belang. Gelijk aan strategisch samenwerken, vraagt een ambtelijke fusie om solidariteit en vertrouwen in de samenwerking. Dat maakt de samenwerking in een ambtelijke fusie complex. Het valt in de praktijk niet mee om zowel eigenaar (opdrachtnemer) als afnemer (opdrachtgever) te zijn.

Het afstand durven nemen van de eigen 'clubkleuren' is ook een belangrijk aandachtspunt bij een centrumgemeenteconstructie. Slechts bij een beperkt aantal vraagstukken kan de centrumgemeente differentiatie toepassen. Zoals ook aangegeven door Arnhem – de enige gemeente die realistisch gezien voor ons kan optreden als centrumgemeente – zal de samenwerking zijn op basis van het adagium 'dat wat goed is voor de ene gemeente, is ook goed genoeg voor de andere'. Het vereist van ons een goede, zakelijke relatie met de centrumgemeente.

Het onderhouden van een goede samenwerkingsrelatie, het afstand durven nemen van de eigen clubkleuren en harmonisatie is niet aan de orde bij een herindeling. Het lokale Renkumse belang wordt immers het belang van de nieuwe, heringedeelde gemeente. Het nieuwe bestuur en de nieuwe organisatie moeten zich inzetten voor de belangen van de – nu nog – Renkumse inwoners en dorpen naast de belangen van de inwoners van de andere voormalige gemeente. Hoewel in de aanloop een zwaar proces, is het besturingsmodel bij een herindeling vergeleken met de andere scenario's verreweg het simpelst.

Regionale positie en verbondenheid

Door samenwerking kan de verbondenheid met de regio een impuls krijgen. De samenwerkende gemeenten kunnen op verschillende thema's gezamenlijk bestuurlijk naar buiten treden en spreken met één mond. Hierdoor staan de gemeenten sterker in interbestuurlijke overleggen. Bij een strategische samenwerking is de voorwaarde daarbij wel dat de gemeenten deel uitmaken van dezelfde regio en samenwerkingsverbanden.



De praktijk leert dat het effect van de samenwerking op de positie in en lobbykracht richting de regio maar beperkt is. Bij een ambtelijke fusie kan weliswaar de invloed in de regio toenemen – er is immers meer ruimte voor en kwaliteit in de strategische beleidsadvisering – maar Renkum en de gemeente(n) waarmee we samenwerken blijven nog altijd afzonderlijke gemeenten. We zullen door onze regionale partners ook als zodanig worden beschouwd.

Alleen bij een herindeling is de verwachting dat onze regionale positie daadwerkelijk substantieel verbetert. We worden immers onderdeel van een gemeente van grotere omvang en een grotere gemeente heeft meer invloed in de regio. De belangen van de nu nog Renkumse dorpen en inwoners kunnen dan regionaal sterker naar voren worden gebracht.

Medewerkers en aantrekkelijkheid als werkgever

De toekomstscenario's hebben een positief effect op onze aantrekkelijkheid als werkgever. Bij een strategische samenwerking is dit vooral door het bredere palet aan functies, waardoor medewerkers kunnen doorgroeien of specialiseren. Zo kunnen ze behouden blijven voor de organisatie. Deze mogelijkheden zijn er ook voor medewerkers bij de scenario's centrumgemeente en ambtelijke fusie. Bij laatstgenoemde scenario en bij een herindeling worden we ook aantrekkelijker op de arbeidsmarkt. Naast doorgroei- en specialisatiemogelijkheden, kunnen we door de grotere omvang van de fusieorganisatie namelijk ook betere beloningsvoorwaarden bieden.

Bij de scenario's strategisch samenwerken, centrumgemeente en ambtelijke fusie gaan medewerkers wellicht over naar de andere organisatie. Dit kan door medewerkers als niet-positief worden ervaren. Daarnaast krijgen ze – en wij als organisatie als geheel te maken met cultuurverschillen, zeker aan het begin van de samenwerking. Cultuurverandering is lastig en kost tijd.

Bij de scenario's centrumgemeente en ambtelijke fusie kunnen we nog benoemen dat het bedienen van twee organisaties/ besturen complicerend is voor medewerkers. Zeker als de bestuurlijke wensen en het beleid van de samenwerkende gemeenten uiteen (gaan) lopen. Vooral bij ambtelijke fusies wordt het werken voor twee organisaties als zeer uitdagend ervaren door medewerkers.

8.3.2 Identiteit

Met uitzondering van het scenario herindeling, hebben de toekomstscenario's alles afwegende weinig tot geen effect wat betreft het criterium identiteit. Wel benoemden we bij het criterium organisatie dat de samenwerkingsscenario's een bepaalde mate van harmonisatie vragen. Dit kan bestuurlijk worden ervaren als een lichte afname van identiteit.

Toename van de schaalgrootte leidt enerzijds tot meer professionaliteit en kwaliteit, maar anderzijds ook tot meer zakelijkheid. Dit zal zeker het geval zijn bij een centrumgemeentestructuur en ambtelijke fusie. Dat de relatie zakelijker wordt, kan door inwoners worden ervaren als meer afstandelijk en formeel, waardoor de gemeente niet meer nabij voelt.

Bij het scenario strategisch samenwerken kan door de toename in beleidskracht een kwaliteitsimpuls uitgaan naar het behoud en versterken van de identiteit van onze dorpen. Bij de scenario's centrumgemeente en ambtelijke fusie is een belangrijke randvoorwaarde voor (het behouden van) een



specifieke aandacht voor onze dorpen dat een goede gebieds- en opgavegerichte aanpak wordt toegepast. In het geval van een centrumgemeenteconstructie is het belangrijk dat de centrumgemeente daar ervaring mee heeft.

Een goede gebieds- en opgavegerichte benadering is ook belangrijk bij een herindeling. Het risico bestaat namelijk dat het gemeentelijk bestuur verder van de inwoners af komt te staan. Dit vraagt om gerichte maatregelen, waaronder inwonerparticipatie en het formuleren van een kernenbeleid. De ervaring is dat herindelingsgemeenten hier in de praktijk goed in slagen.

8.3.3 Dienstverlening

Voor de scenario's centrumgemeente, ambtelijke fusie en herindeling hebben een positief effect op de dienstverlening aan onze inwoners.

Door schaalvergroting en meer professionaliteit ervaren inwoners bij het scenario strategisch samenwerken wellicht een betere kwaliteit van de dienstverlening ervaren. Bij de andere scenario's is dit positieve effect echter sterker. Bij een centrumgemeenteconstructie en ambtelijke fusie neemt, door vermindering in kwetsbaarheid, de continuïteit in de dienstverlening toe. Zoals we al noemden, kan de professionele en zakelijke dienstverlening wel als meer formeel en afstandelijk worden ervaren door inwoners. De korte lijnen en flexibiliteit die inwoners nu ervaren, verdwijnen grotendeels.

Het scenario herindeling biedt de mogelijkheid om de dienstverlening aan onze inwoners echt te optimaliseren. Dit kan door gebruik te maken van de sterke punten van de individuele gemeenten. En ook bij herindeling geldt dat door schaalvergroting en de mogelijkheid voor medewerkers om meer specialistisch te werk te gaan, de professionaliteit van de gemeentelijke dienstverlening toeneemt.

8.3.4 Voorzieningen

Uit het onderzoek blijkt dat de scenario's geen grote effecten hebben op de gemeentelijke voorzieningen. Voor alle scenario's geldt dat als er effecten zijn, deze licht positief en indirect zijn. Door toename van de bestuurskracht ontstaat er in meer of mindere mate – afhankelijk van het scenario – ruimte voor strategische beleidsvorming ten aanzien van de gemeentelijke voorzieningen. Doordat door schaalvergroting ook meer specialistische kennis kan worden georganiseerd, neemt ook de kwaliteit van het beleid toe.

Het grootste effect op de gemeentelijke voorzieningen is te verwachten bij het scenario herindeling. Door het samenvoegen van gemeenten ontstaat de mogelijkheid om de spreiding van voorzieningen over een groter gebied te optimaliseren. Door een goede gebiedsgerichte aanpak kan worden bekeken of en in welke mate een bepaalde voorziening in een bepaald gebied noodzakelijk is. Hoewel door optimalisering mogelijk voor meer inwoners voorzieningen binnen een redelijkere afstand beschikbaar komen, kan het proces wel spanning en weerstand oproepen.



Conclusie: het scenario waarmee het beste richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht op de langere termijn

Met het tegen elkaar afwegen van de vier toekomstscenario's op basis van de feiten en ervaringen, komen we tot een conclusie over welk toekomstscenario het beste richting geeft aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht op de langere termijn. Daarmee kunnen we een antwoord geven op de centrale probleemstelling:

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

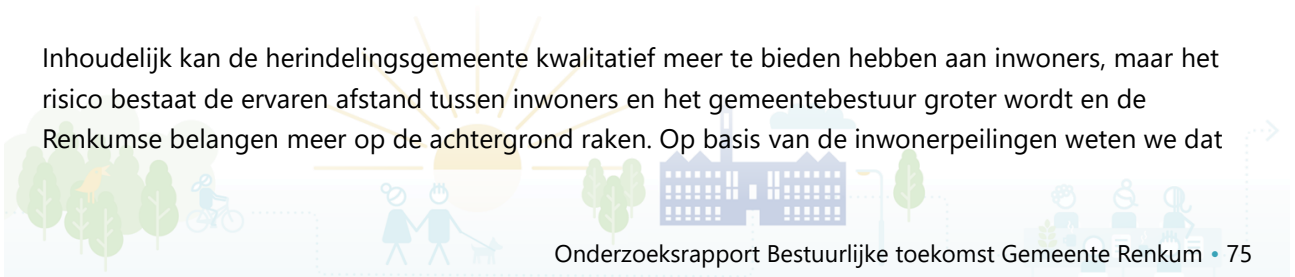
We trekken de conclusie dat de vier de toekomstscenario's weinig direct effect hebben op de dienstverlening aan en voorzieningen voor onze inwoners. De effecten zijn veel meer indirect en houden verband met een toename van de bestuurskracht. Door meer schaalgrootte neemt de professionaliteit en kwaliteit van de organisatie – onder andere door het kunnen organiseren van meer specialistische kennis – toe, en is er meer continuïteit en minder kwetsbaarheid. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor een goede beleidsvorming en het oppakken van strategische vraagstukken. Dat vertaalt zich in een grotere ambtelijke en bestuurlijke beleids- en realisatiekracht. Inwoners merken dat in de dienstverlening en de kwaliteit van de gemeentelijke voorzieningen.

In alle scenario's neemt de beleids- en realisatiekracht toe. Bij het scenario strategisch samenwerken is deze toename het meest beperkt. Zelfs bij de meest vergaande variant is dit scenario ontoereikend om onze bestuurskracht voor de langere termijn te verbeteren. Bij de scenario's combinatie van regio-organisatie met centrumgemeente, ambtelijke fusie en herindeling is de toename van de bestuurskracht groter.

Bij de drie samenwerkingsscenario's – strategisch samenwerken, centrumgemeente en ambtelijke fusie – is het verbeteren van de bestuurskracht afhankelijk van een goede relatie en afstemming met de samenwerkingspartner. Om effectief samen te werken en schaalvoordelen te bereiken, zijn goede afspraken en harmonisatie nodig. Samenwerken is complex, het is lastig om tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer te zijn. Bij de scenario's centrumgemeente en ambtelijke fusie komt daar nog bij dat het voor medewerkers uitdagend is om meerdere gemeentebesturen te bedienen. Zeker als deze besturen er niet in slagen om beleid en wensen op elkaar af te stemmen.

Deze uitdagingen zijn niet van toepassing bij het scenario herindeling. Het proces om te komen tot een herindeling kent veel uitdagingen en is daarom zwaar. Het model is echter simpel. De nieuwe herindelingsgemeente met één bestuur en één organisatie wordt verantwoordelijk voor het creëren van maatschappelijke meerwaarde voor haar inwoners. Een herindeling biedt mogelijkheden om de spreiding van voorzieningen over een groter gebied en de dienstverlening te optimaliseren. Wat betreft dit laatste is het belangrijk dat de lat direct hoger wordt gelegd en gebruik wordt gemaakt van de sterke punten van de samengevoegde gemeenten.

Inhoudelijk kan de herindelingsgemeente kwalitatief meer te bieden hebben aan inwoners, maar het risico bestaat de ervaren afstand tussen inwoners en het gemeentebestuur groter wordt en de Renkumse belangen meer op de achtergrond raken. Op basis van de inwonerpeilingen weten we dat



inwoners het belangrijk vinden dat de eigenheid van hun dorp in de toekomst behouden blijft. Een belangrijk randvoorwaarde bij herindeling is dan ook het formuleren van een goede aanpak wat betreft inwonerparticipatie en kernenbeleid. Onderzoek toont aan dat herindelingsgemeenten hier in de praktijk goed in slagen.

Een goede gebiedsgerichte benadering is niet alleen randvoorwaardelijk bij een herindeling, maar ook zeer belangrijk bij een centrumgemeenteconstructie en ambtelijke fusie. Wat betreft het eerste scenario zijn we daarbij in ieder geval afhankelijk van de ervaring die de centrumgemeente hiermee heeft. Bij de drie samenwerkingsscenario's geldt verder dat identiteitsverlies wordt ervaren door de harmonisatie die nodig is om onze bestuurskracht te vergroten. Bij het scenario centrumgemeente weten we op voorhand dat we ons grotendeels moeten scharen achter de aanpak van de centrumgemeente.

Harmonisatie is op een andere wijze aan de orde bij een herindeling. Het Renkumse belang wordt – naast die van de andere heringedeelde gemeente – immers het belang van het nieuwe gemeentebestuur en de nieuwe gemeentelijke organisatie. Daarnaast neemt bij herindeling onze regionale positie daadwerkelijk toe. Een grotere gemeente heeft immers meer invloed. Daarmee worden de belangen van de nu nog Renkumse dorpen en inwoners regionaal sterker naar voren gebracht.

Conclusie: herindeling geeft op de langere termijn het beste richting aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht

Op basis van de bovengenoemde argumenten komen we dan ook tot de conclusie dat van de onderzochte scenario's het scenario **herindeling** uiteindelijk het beste richting geeft aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op de langere termijn – en dat daarmee tenminste het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor onze inwoners langdurig wordt gewaarborgd.

Met de andere toekomstscenario's die we onderzochten, kunnen we onze bestuurskracht in meer of mindere mate ook vergroten. Die scenario's hebben echter – zoals beschreven – belangrijke aandachtspunten en beperkingen, ook gelet op onze beoordelingscriteria. Hierdoor is het de vraag of we met deze scenario's uiteindelijk het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau langdurig in stand kunnen houden.

8.5 Haalbaarheid van de toekomstscenario's

Hoewel we in de vorige paragraaf een antwoord hebben gegeven op de centrale probleemstelling, beantwoordden we nog niet de laatste twee deelvragen over de samenwerkingspartners en implementatie (zie paragraaf 8.2). Hieronder beantwoorden we deze vragen.

8.5.1 Mogelijke samenwerkingspartners

We bespraken in de verdiepende gesprekken met de bestuurlijk vertegenwoordigers van de gemeenten Wageningen, Arnhem en Rheden de mogelijkheden voor samenwerking op basis van onze toekomstscenario's. Uit deze gesprekken blijkt dat de samenwerkingsbereidheid bij de alle drie gemeenten in principe groot is.



Samenwerkingsmogelijkheden met Wageningen, Arnhem en Rheden

Sommige scenario's zijn met bepaalde partners meer of juist minder voor de hand liggend. Zo is een centrumgemeenteconstructie alleen mogelijk met de Gemeente Arnhem. Een gemeente moet een behoorlijke omvang hebben om op te kunnen treden als centrumgemeente en die omvang hebben Wageningen en Rheden niet. Vanwege de grotere omvang van Arnhem, is een strategische samenwerking met deze gemeente juist weer minder voor de hand liggend. Bij dit scenario is een zekere mate van gelijkwaardigheid namelijk belangrijk. Het ontbreken van gelijkwaardigheid is ook een belemmerende factor voor een herindeling met Arnhem. Ervaring leert namelijk dat een fusie tussen gemeenten die in omvang veel verschillen vaker leidt tot weerstand onder inwoners.

Wat betreft de gemeente Wageningen vormt de regionale congruentie een belangrijke – maar niet onoverkomelijke – uitdaging. Vooral bij de scenario's strategische samenwerking en ambtelijke fusie is het effectiever als de samenwerkende gemeenten zoveel mogelijk onderdeel zijn van dezelfde regio en verbonden partijen. Een samenwerking met Wageningen op basis van deze scenario's vraagt om een mogelijke regionale heroriëntatie en uittreding – met bijkomende frictiekosten – uit bestaande samenwerkingsverbanden door één van de samenwerkingsgemeenten. Dit is ook aan de orde in het geval van een herindeling met Wageningen.

Met de Gemeente Rheden is de regionale congruentie groot, maar een belangrijke uitdaging bij een fusie met Rheden is dat onze gemeenten niet aan elkaar grenzen. Dat is formeel gezien geen belemmering voor herindeling. In de praktijk kan het gevolgen hebben voor de verbondenheid tussen de twee delen van de samengevoegde gemeente, met een risico op ondervertegenwoordiging van een deel van de nieuwe gemeente.

Zoals genoemd, staan de drie mogelijke samenwerkingspartners open voor samenwerking als wij ze daarvoor benaderen. Sommige scenario's hebben echter niet of minder hun voorkeur. Zo hebben Wageningen, Arnhem en Rheden alle drie aangegeven geen heil te zien in een ambtelijke fusie. Het scenario wordt als te problematisch gezien op basis van de ervaringen met deze samenwerkingsconstructie elders in het land. De Gemeente Arnhem lijkt een strategische samenwerking verder minder te zien zitten. Volgens Arnhem is een betere optie een centrumgemeenteconstructie op basis van het adagium 'dat wat goed is voor de ene gemeente, is ook goed genoeg voor de andere'.

De Gemeente Wageningen geeft enerzijds aan open te staan voor een gesprek. Anderzijds heeft het nadenken over samenwerking nu geen prioriteit voor Wageningen. Wageningen is namelijk volop aan het investeren in haar eigen organisatie om zo een schaa sprong te maken.

Mogelijke partners bij het scenario herindeling

Onze conclusie was dat met het scenario herindeling het beste richting wordt gegeven aan de ontwikkeling van onze bestuurskracht. Herindeling is in principe mogelijk met alle drie de beoogde samenwerkingspartners. Hierboven noemden we echter wel al een aantal belangrijke aandachtspunten voor een herindeling met Wageningen, Arnhem of Rheden. Om het scenario uiteindelijk kansrijk te laten zijn, is het natuurlijk noodzakelijk dat we een partner hebben die welwillend tegenover herindeling staat. Herindeling is in de verdiepende gesprekken niet expliciet uitgesloten door de Wageningen, Arnhem en Rheden.



Een samenvoeging met de Gemeente Arnhem is minder voor de hand liggend. De belangrijkste reden hiervoor is dat een herindeling met Arnhem het minst op basis van gelijkwaardigheid zal zijn. Arnhem geeft aan dat het vooral eerst aan ons om te bepalen wat we willen.

Een herindeling met Wageningen of Rheden zal meer op basis van gelijkwaardigheid zijn. Bij een herindeling met laatstgenoemde is het gegeven dat onze gemeenten niet aan elkaar grenzen het belangrijkste aandachtspunt. Bij Wageningen is dat de regionale oriëntatie en beperkte regionale congruentie. Dat Rheden en Renkum niet aan elkaar grenzen vinden we daarbij een grotere – eigenlijk te grote – belemmering dan de beperkte regionale congruentie met Wageningen. Een nieuwe gemeente gevormd uit Wageningen en Renkum kan en zal immers besluiten nemen over de regionale oriëntatie en deelname aan regionale samenwerkingsverbanden. Wat betreft Rheden neemt eigenlijk alleen een fusie met ook Arnhem het nadeel weg dat de gemeenten niet geografisch aan elkaar grenzen.

Een herindeling met Wageningen heeft dan ook vanuit ons perspectief de voorkeur boven een fusie met Rheden. De Gemeente Wageningen heeft echter aangegeven dat het weliswaar open staat voor een gesprek met ons, maar dat ze nu niet bezig zijn met het nadenken over samenwerking met een andere gemeente. Ondanks dat Wageningen niet per sé wil vasthouden aan haar gemeentegrenzen, heeft herindeling – of een andere vorm van samenwerking – op dit moment geen prioriteit voor Wageningen.

Wat betreft Rheden, geeft deze gemeente wel aan dat herindeling voor hen – op termijn – een mogelijkheid is. Rheden constateert dat het in de toekomst niet alle taken zelfstandig kan blijven uitvoeren. Daarom wordt door Rheden naar buiten gekeken. Wat het oplevert voor inwoners in termen van brede welvaart is – volgens Rheden – belangrijker dan autonomie. Ondanks dat we op veel terreinen al samenwerken en we gelijkenissen vertonen wat betreft karakter en inhoudelijke opgaven, is een herindeling met Rheden vanuit ons perspectief – gelet op dat we niet aan elkaar grenzen – echter niet aantrekkelijk en geen reële optie.

Van de bezoeken in het kader van de eigen oriëntatie hebben we geleerd dat samenwerking tussen gemeenten vooral tot stand komt als gemeenten elkaar echt vinden als partner. Op dit moment hebben we voor ons voorkeursscenario niet direct een partner. Herindeling is voor Wageningen immers nu niet aan de orde. Het scenario herindeling is op basis van inhoudelijke argumenten de beste optie voor Renkum, maar het scenario is niet direct haalbaar. Er is nu geen partner die voor herindeling openstaat of de herindelingspartner is niet logisch.

We benoemden echter al dat de haalbaarheid van een samenwerking een momentopname is. Op basis van de resultaten van dit onderzoek, naar aanleiding van verdere gesprekken of vanwege andere ontwikkelingen kan in de toekomst de samenwerkingsbereidheid veranderen. Daarbij is het proces om te komen tot een herindeling sowieso uitgebreid, ook in tijd.



8.5.2 Implementatie en financiële en organisatorische consequenties

Wat betreft de financiële consequenties, zien we samengevat dat de eenmalige kosten en frictiekosten toenemen naarmate er meer wordt samengewerkt. Een lichte variant van strategische samenwerking brengt de minste kosten met zich mee, terwijl herindeling de hoogste eenmalige kosten en frictiekosten veroorzaakt. Voordeel van het laatstgenoemde scenario is dan wel weer dat het Rijk deze kosten vergoed. De exploitatiekosten op de langere termijn laten een omgekeerd beeld zien. Hoe meer er wordt samengewerkt, hoe groter het mogelijke positieve effect op de structurele kosten. De praktijkervaringen elders waarschuwen ervoor om vooral niet op voorhand taakstellingen in te boeken op deze mogelijke effecten.

We benoemen per scenario een aantal aandachtspunten wat betreft implementatie en de financiële en organisatorische consequenties.

Bij het scenario strategische samenwerking zijn deze consequenties sterk afhankelijk van het aantal terreinen waarop we gaan samenwerken en met wie. Hoe uitgebreider de variant hoe hoger de frictiekosten. Vanwege de benodigde afstemming en coördinatie zijn de exploitatiekosten hoger dan bij de andere scenario's. Wanneer een heroriëntatie op regionale samenwerking nodig is, moet ook rekening worden gehouden met (extra) uittredings- en frictiekosten. Verdere aandachtspunten zijn de bereidheid van het besturen van de samenwerkingspartners om echt samen te willen werken en tot op zekere hoogte het eigen belang los te laten. Op organisatorisch vlak moet rekening worden gehouden met de overgang van medewerkers – in aansturing of in dienstverband – naar de partnergemeente.

Een centrumgemeenteconstructie heeft een grote kritische succesvoorwaarde, namelijk dat de centrumgemeente aantoonbaar gebieds- en opgavegericht werkt. Alleen zo komen de voordelen van dit scenario ten goede aan ons bestuur en onze dorpen. Daarnaast vraagt het om een goede zakelijke relatie met de centrumgemeente, waarbij we afstand durven nemen van onze clubkleuren. De overgang van onze medewerkers naar de centrumgemeente vraagt om zorgvuldigheid. Dat medewerkers overgaan, betekent dat er transitie- en frictiekosten zijn. Hoe hoog deze kosten zijn, is afhankelijk van het daadwerkelijke aantal medewerkers dat overgaat.

Ook bij een ambtelijke fusie is gebieds- en opgavegericht werken een belangrijke randvoorwaarde. Een ander belangrijk aandachtspunt is standaardisatie en harmonisatie. Hoewel hier meer efficiëntie en minder kwetsbaarheid kan worden bereikt, is harmonisatie ingewikkeld en kan het veel (bestuurlijk) gedoe opleveren. Het vinden van een balans tussen efficiënt werken en ruimte voor de eigen kleur is complex, en het vereist een goede afstemming tussen de besturen.

Het voorkeursscenario herindeling vereist – meer dan de andere toekomstscenario's – een goede communicatie met inwoners. We benoemde eerder al dat de betrokkenheid van inwoners bij de (heringedeelde) gemeente een belangrijk aandachtspunt is. Inhoudelijk kan de nieuwe gemeente kwalitatief meer te bieden hebben voor inwoners, maar het risico bestaat dat het gemeentelijk bestuur verder van de inwoners af komt te staan. Dit vraagt om gerichte maatregelen, zoals het organiseren van een gebieds- en opgavegerichte aanpak, het inzetten op inwonerparticipatie en het formuleren van kernenbeleid.



Het transitieproces om te komen tot een nieuwe gemeentelijke organisatie kent uitdagingen. Het risico bestaat hierbij dat de kwaliteit van de oude organisaties de standaard wordt voor de nieuwe organisatie. Het is beter dat de lat direct hoger wordt gelegd, zodat de potentie van het samengaan echt direct vanaf de start kan worden geogst. Een ander belangrijk aandachtspunt bij herindeling is het behouden van flexibiliteit en het voorkomen van bureaucratie in de organisatie.

8.6 Advies en aanbevelingen voor de (eerstvolgende) vervolgstappen

8.6.1 Advies

Op basis van het uitgevoerde onderzoek en als antwoord op de centrale probleemstelling, adviseren we als projectgroep om – alles overziend en op basis van inhoudelijke logica – te kiezen voor het verder uitwerken van het toekomstscenario [herindeling](#).

Het komen tot een herindeling is – na een besluit hierover door de beoogde partners – een zwaar en uitgebreid proces. In onze situatie zal het proces om te komen tot dit gezamenlijk besluit nog langer en uitgebreider zijn, omdat we op dit moment niet direct een (logische) partner hebben met wie we hiermee aan de slag kunnen gaan.

We benoemden al dat een goede samenwerking – en zeker een herindeling – pas echt tot stand komt als gemeenten elkaar (willen) vinden als partner. We hebben een goede relatie met onze beoogde samenwerkingspartners en op onderdelen werken we al met elkaar samen. Van een wederzijdse diepere genegenheid om op korte termijn samen een grotere stap te maken is echter (nog) geen sprake. Heel toepasselijk in onze situatie, moet er dus eerst nog heel wat water door de Rijn stromen, voordat een gezamenlijk besluit tot herindeling aan de orde is.

8.6.2 Aanbevelingen

Herindeling is voor Renkum op termijn de beste optie, maar we constateren dat dit scenario nu nog niet binnen handbereik ligt. Dat maakt dan ook dat we aanbevelen om als vervolg op dit traject voor een aanpak te kiezen waarin we parallel twee sporen bewandelen. Een spoor voor de kortere termijn gericht op het (verder) ontwikkelen van de gemeentelijke organisatie en een spoor voor de langere termijn gericht op het geadviseerde herindelingsscenario.

Spoor gericht op het herindelingsscenario

Het spoor voor de langere termijn richt zich op het zetten van de eerste (voorzichtige) stappen in de richting van een mogelijke herindeling. Onderdeel van dit spoor is het in gesprek gaan en blijven met Wageningen, maar ook met Arnhem en Rheden, en andere belangrijke stakeholders. Die gesprekken hebben – zeker initieel – geen formeel karakter en zijn eerder bedoeld voor het verder uitdiepen van mogelijke kansen en bedreigingen van een herindeling.

We weten immers hoe onze beoogde samenwerkingspartners tegen de verschillende toekomstscenario's – en dus ook herindeling – aankijken. Verder weten we dat een succesvolle samenwerking alleen tot stand komt als dit voortkomt uit wederzijdse genegenheid, en gedeelde belangen



en ambitie. We adviseren dan ook om de tijd te nemen voor dit spoor en te volgen hoe onze mogelijke partners zich hierin ontwikkelen.

Gaandeweg het doorlopen van het spoor kan op enig moment worden geconcludeerd dat er geen gedeeld beeld ontstaat met onze mogelijke partners over (een termijn voor) de totstandkoming van een herindeling. Ook om die reden is het daarom belangrijk om naast dit spoor in te zetten op de (verdere) ontwikkeling van de organisatie.

Spoor gericht op het ontwikkelen van de organisatie

Het andere spoor richt zich op het beschouwen van wat we op de kortere termijn kunnen doen om verder te werken aan een sterk Renkum. Dit spoor is een tussenstap vanuit het vertrekpunt dat we aan de slag gaan met het geadviseerde toekomstscenario, maar tegelijkertijd nu ook verder kunnen (en moeten). Onze bestuurskracht kan beter, maar we kunnen ook – zelfstandig – nog even vooruit.

In het eerdere bestuurskrachtonderzoek benoemde Berenschot dat er mogelijkheden zijn om onze bestuurskracht te verbeteren en daarbij werd een tweeledig advies meegegeven. Enerzijds was het advies om aan de slag gaan met het optimaliseren van de organisatie. Anderzijds was het advies om te werken aan een langetermijnperspectief. Dit onderzoek naar de bestuurlijke toekomst is onderdeel van dat laatste en het spoor voor de langere termijn dat we aanbevelen is daar weer een vervolgstap op.

Over de optimalisatiemogelijkheden beschreven we dat hier de afgelopen periode uitvoering aan is gegeven onder de noemer organisatieontwikkeling. Het spoor voor de kortere termijn dat we aanbevelen is gericht op het continueren en intensiveren van deze organisatieontwikkeling. We kunnen op die manier – in ieder geval voor de kortere termijn – op eigen kracht vooruit. Niet werken aan onze bestuurskracht is immers geen optie en het maakt ons te afhankelijk van externe ontwikkelingen.

We houden daarbij in het achterhoofd dat een herindeling misschien niet – op afzienbare termijn – tot stand komt. Maar ook wanneer we wel toewerken naar een herindeling, is het belangrijk om blijvend te investeren in de organisatie. We willen immers een goede werkgever zijn en ons blijven presenteren als een aantrekkelijke partner om mee samen te gaan. Dit betekent ook dat we moeten voorkomen dat we de komende periode besluitvorming op inhoudelijke dossiers uit de weg gaan in afwachting van verdere stappen over onze toekomst. Waarbij we vanzelfsprekend wel zoeken naar slimme keuzes, ook naar de toekomst toe.

Hierbij willen we nog opmerken dat we in de regio en in de samenwerkingsverbanden waar we onderdeel van zijn een sterke en betrouwbare partner moeten blijven. Nu het geadviseerde scenario van herindeling in ieder geval op de kortere termijn niet haalbaar is, adviseren we echter niet om *dan maar in te zetten op andere vormen van samenwerking*. We beschreven de beperkingen van het scenario strategisch samenwerken. Op de langere termijn verbeteren we met dit samenwerkingsscenario onze bestuurskracht onvoldoende. Ook de scenario's regie-organisatie met centrumgemeente en ambtelijke fusie vormen onder andere om diezelfde reden geen goed alternatief.

Daarnaast bestaat het risico dat met het aangaan van nieuwe samenwerkingen het aanbevolen scenario voor Renkum verder uit beeld raakt. Meer samenwerking in de ene richting maakt bijvoorbeeld een gewenste vervolgstap naar herindeling in de andere richting alleen maar moeilijker. Ons advies is dan



ook om het uitbreiden en aangaan van nieuwe samenwerkingen – in welke vorm dan ook – altijd te bezien vanuit de keuze die is gemaakt voor de toekomst.

Plan van aanpak voor het vervolg

Uiteraard is de eerste stap nu aan de gemeenteraad om een besluit te nemen over de toekomstscenario's op basis van dit onderzoeksrapport. Na het nemen van dit besluit bevelen we aan om een plan van aanpak op te stellen waarin we de noodzakelijke vervolgstappen voor beide sporen beschrijven. Hierin komen in ieder geval de volgende aspecten voor het vervolgtraject aan de orde:

- Te zetten stappen voor beide sporen, inclusief een aanpak voor de verdere gesprekken met samenwerkingspartners en andere stakeholders.
- Een communicatieaanpak.
- Een planning en tijdlijn.
- Financiën, budget en mogelijke cofinanciering.
- Een doorkijk naar de daadwerkelijke implementatie van het gekozen scenario voor de toekomst.



Bronnen

Code	Bronnen	Specificaties
Eigen oriëntatie		
EO.01	Verslag bezoek Amstelveen-Aalsmeer	Verslag van bezoek 21-04-2023 → zie bijlage 1
EO.02	Verslag bezoek Meerinzicht	Verslag van bezoek 31-05-2023 → zie bijlage 2
EO.03	Verslag bezoek Gemeente Vijfheerenlanden	Verslag van bezoek 16-06-2023 → zie bijlage 3
EO.04	Verslag bezoek MijnGemeenteDichtbij	Verslag van bezoek 19-06-2023 → zie bijlage 4
Feitenonderzoek		
FE.01	Overzicht van de feiten over verschillende toekomstscenario's (<i>Berenschot, 2023</i>)	Feitenrapportage toekomstscenario's → zie bijlage 6
Raadpleging inwoners		
RI.01	Rapportage inwonerpanel - Toekomst van Renkum (<i>Moventem, 2023</i>)	Rapport resultaten enquête inwonerpanel → zie bijlage 7
RI.02	Analyses inwonerpeiling toekomst gemeente Renkum (<i>Pro Public, 2023</i>)	Resultaten enquête stille midden → zie bijlage 8
RI.03	Rapport Toekomstvisie ondernemers en maatschappelijke organisaties (<i>Berenschot, 2023</i>)	Rapport resultaten ondernemers en maatschappelijke organisaties → zie bijlage 9
RI.04	Resultaten enquête voor maatschappelijke organisaties	Resultaten enquête
RI.05	Resultaten enquête voor ondernemers	Resultaten enquête
Overige bronnen		
OV.01	De bestuurskracht van de gemeente Renkum (<i>Berenschot, 2022</i>)	Onderzoeksrapport bestuurskracht
OV.02	Voorjaarsnota 2022 – bijlage Versterken en versnellen organisatieontwikkeling	Memo bij Voorjaarsnota 2022 (29-05-2022)
OV.03	Benchmark formatie en kosten (<i>Berenschot, 2021</i>)	Resultaten benchmarkonderzoek
OV.04	De veranderende gemeente. De praktijk van gemeentelijke verandering en ontwikkeling (<i>T. Homan, 2019</i>)	Secundaire bron
OV.05	Data Financiën Decentrale Overheden (<i>findo.nl</i>)	Informatie kengetallen begroting gemeenten
OV.06	Kleinere gemeenten komen niet aan personeel (<i>Binnenlands Bestuur, 19-05-2022</i>)	Artikel Binnenlands Bestuur
OV.07	Personeelstekort gemeenten leidt tot onderuitputting (<i>Binnenlands Bestuur, 25-04-2023</i>)	Artikel Binnenlands Bestuur
Nadere verkenning samenwerkingspartners		
VP.01	Verdiepend gesprek met Gemeente Arnhem over de bestuurlijke toekomst van de Gemeente Renkum	
VP.02	Verdiepend gesprek met Gemeente Wageningen over de bestuurlijke toekomst van de Gemeente Renkum	
VP.03	Verdiepend gesprek met Gemeente Rheden over de bestuurlijke toekomst van de Gemeente Renkum	