

PUBLIEKSSAMENVATTING

# Een foto van de bestuurskracht van Brummen

28 oktober 2021

## Publiekssamenvatting

In samenwerking met de provincie Gelderland verzocht de gemeente Brummen om een bestuurskrachtonderzoek. Het redeneren vanuit de publieke waarde die Brummen voor haar inwoners wil realiseren is hierin leidend. We kijken daarbij nadrukkelijk ook naar de slagkracht op de regionale en binnengemeentelijke schaal en het samenspel met de gemeentelijke schaal. Bij 'bestuurskracht' gaat het om de kracht van het gemeentebestuur (college, raad en organisatie) om te voldoen aan de doelen die aan de gemeente worden gesteld.

### Wat kenmerkt Brummen en wat betekent dat?

Met het oog op de opgaven die daaruit voortkomen beginnen we met een karakterschets van Brummen zelf. In totaal wonen er 20.880 inwoners. De grootste kern Eerbeek is meer georiënteerd op Apeldoorn, terwijl de inwoners van Brummen zich meer richten op Zutphen. Het buitengebied met een aantal kleinere kernen en buurtschappen heeft ook een band met Voorst.

De landelijke trend naar ontgroening en vergrijzing speelt ook in Brummen, dat daarnaast aantrekkingskracht uitoefent op ouderen en gepensioneerden. Deze dubbele vergrijzing heeft consequenties voor de vitaliteit van de kernen. Dat uit zich in de combinatie van woon- en zorgbehoeften van deze leeftijdscategorie, het voorzieningenniveau (waaronder scholen), sociale kracht (vrijwilligerswerk, mantelzorg, sociale cohesie) en arbeidspotentieel.

### Wonen, werken en klimaat zijn belangrijke opgaven

Er is een combinatie van twee woonbehoeften: betaalbare huurwoningen voor jongeren en levensloopbestendige woningen voor ouderen. Er is een concrete ambitie van Brummen om 900 nieuwe woningen te realiseren. In de periode vanaf 2010 is er in de gemeente Brummen echter relatief weinig (nieuw)bouw uitgevoerd.

Brummen heeft een hoog percentage banen in de industriële sector, maar is verder geen economisch bruisende gemeente. Veel van de werkende inwoners hebben een baan in de regio. Opvallend, gezien de toeristische ambities, is het relatief lage aantal banen en vestigingen in de sector recreatie en toerisme. Met de ontwikkelactiviteiten in Eerbeek en Brummen en andere investeringen in de recreatieve sector ontstaat een spanningsveld met de van origine aanwezige landschapswaarden.

Het Brummense landschap laat een evenwicht zien tussen natuur, bewoning, economie en landbouw. De regio werkt momenteel aan een Regionale Energiestrategie (RES). Brummen heeft zich daarbij gecommitteerd aan het doel om in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal én klimaatadaptief te zijn. Ook verduurzaming van de landbouwsector in Brummen (landschap, biodiversiteit) is een belangrijke ambitie. Door een snelle verduurzaming in de papierindustrie is Brummen goed op weg op het gebied van de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Er wordt gewerkt aan klimaat- en energieopgaven, maar dat genereert wel een nieuwe ruimtevraag die op gespannen voet staat met de landschapswaarden. Economische motieven en de financiële positie van de gemeente worden genoemd als uitdagingen voor Brummen bij het aangaan van de klimaatopgave.

### Eerbeek en de papierindustrie: een unieke situatie

De papierindustrie in Eerbeek bestaat uit een cluster van grotendeels verweven bedrijven en heeft een enorme invloed op alle facetten van het leven in Eerbeek. Zij wordt bestempeld als 'motor van de lokale economie'. Meer dan de helft van de fabrieken in Eerbeek is actief met het leveren of hergebruiken van een of meer reststromen. De papierindustrie en de directe omgeving blijven met elkaar op spanning. Ontwikkelingen in Eerbeek gaan ten koste van de ontwikkeling van de fabrieken en vice versa. In het programma 'Ruimte voor Eerbeek' geeft de gemeente aan hoe zij deze ontwikkelingen in goede banen wil leiden. Er is geen rangorde in thema's maar behoefte aan maatwerkoplossingen.

## Landelijke (wettelijke) en regionale eisen en ontwikkelingen vragen steeds meer

Op dit moment voldoet Brummen aan de landelijke en regionale eisen. De taken moeten echter wel tegen de achtergrond worden gezien van de komende ontwikkelingen en uitdagingen. De decentralisaties gaan door. De Omgevingswet vraagt straks om een integrale aanpak met een onderliggende (digitale) infrastructuur én een visie op participatie. Ook de regionale ambities zullen een bijdrage van Brummen (gaan/ blijven) vragen.

Brummen voldoet aan de eisen rond dienstverlening, sociaal domein, Omgevingswet en corona

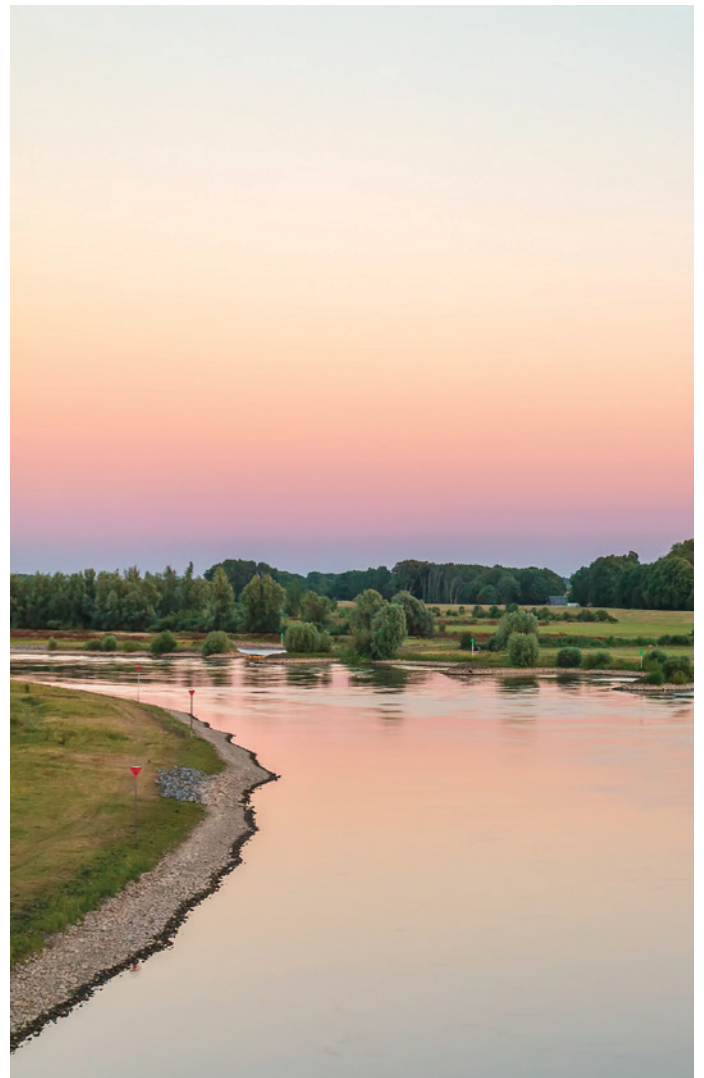
De ambitie van Brummen op het gebied van dienstverlening lijkt zich door te vertalen naar positieve beoordelingen. In de enquête onder inwoners kreeg de dienstverlening van de gemeente gemiddeld een rapportcijfer van 6,7. 82% van de inwoners gaf een voldoende.

Ook Brummen kreeg te maken met een toename in zorgtaken in het sociaal domein. Daaruit volgden fundamentele principes en beleidskeuzes. Brummen slaagt erin om aan de wettelijke taken in het sociaal domein te voldoen. Het onderzoek 'Naar een evenwichtig sociaal domein' concludeert dat deze fundamentele beleidskeuzes positief bijdragen aan de ambities. Berenschot adviseerde een doorontwikkeling gericht op het verbeteren van grip op de gerealiseerde kosten en sturing op basis van beleidsmatige en financiële kaders.

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave voor gemeenten in Nederland. Brummen leverde in maart 2021 een beleidneutrale 'basis-Omgevingsvisie' op.

De coronacrisis vergt op dit moment nog altijd grote inzet in de sfeer van gezondheid en economische ondersteuning (van ondernemers), maar ook letten gemeenten in toenemende mate op het in stand houden van hun lokale voorzieningen. Over het algemeen zijn gesprekspartners tevreden over de prestaties van de gemeente ten tijde van corona.

Regionale eisen en ambities zijn medebepalend. De eisen die vanuit de regio op Brummen afkomen zijn opgaven die 'groter zijn dan Brummen zelf'. De Cleantech Regio is zowel een functionele regio als een samenwerkingsvorm. In 2020 sloten de regio en het Rijk een Regiodeal, gericht op drie thema's: energietransitie, circulaire economie en human capital. De Regiodeal noemt de papierindustrie Eerbeek-Loenen nadrukkelijk als voorbeeld van een gebiedsoverstijgende opgave. Brummen committeerde zich ook aan de VeluweAlliantie, met de ambitie om de Veluwe een voorbeeldregio te laten zijn waar het gaat om biodiversiteit en het verduurzamen van toerisme.



## Visie en wensen van de inwoners zelf

Uiteindelijk draait het functioneren van een gemeente om haar inwoners. De inwonersenquête laat zien dat inwoners veel thema's belangrijk vinden. Op de eerste plaats staan onderhoud van de openbare ruimte en de kwaliteit van het buitengebied. De ontwikkeling van recreatie en toerisme blijkt minder van belang; de kracht van het Brummense landschap is rust, en kleinschalige recreatieve voorzieningen zijn het beste om die te bewaken. In Eerbeek vonden inwoners de kwaliteit van het buitengebied én het onderhoud van de openbare ruimte het belangrijkste. Vervolgens is aan inwoners gevraagd van welke onderwerpen zij vinden dat de gemeente die heel of overwegend goed oppakt. Afgezien van duurzaamheid en energietransitie valt hierbij op dat bij inwoners juist op de voor hen belangrijkste thema's (wonen, vergrijzing, financiën) de balans naar het negatieve gaat.

In de inwonersenquête zien we verder dat veel inwoners zich betrokken of zeer betrokken voelen bij wat er leeft en speelt in hun omgeving. Daarbij zijn ze meer gericht op de eigen kern dan op de gemeente als geheel. Ook over de toekomst van de gemeente Brummen denken inwoners minder positief dan over de toekomst van hun eigen kern.

## Financiën: zwak maar herstellend

De gemeente Brummen kent een zwakke financiële positie, die risicovol kan zijn voor de toekomst van de gemeente. De verslechtering van de financiële positie bereikte een hoogtepunt in de jaren 2018-2019. Per saldo leidden verliezen op grondexploitatie, de decentralisatie van taken in het sociaal domein, de toegenomen ambities van de gemeente in 2018 en het effect van de politieke situatie in 2018-2019 op de besluitvaardigheid om de financiële situatie aan te pakken tot een sterk afgenomen algemene reserve. De provincie besloot eind 2020 om Brummen onder preventief financieel toezicht te plaatsen. In de Perspectiefnota 2021-2024 is Brummen gestart met het verbeteren van de financiële situatie. Het herstelplan stelt één belangrijke bespaarmaatregel voor: de bouwstenen uit het rapport over het sociaal domein moeten worden geïmplementeerd. Het herstelplan voorziet niet in verdere inkomstenverhogingen, mede omdat de onbenutte belastingcapaciteit van Brummen al volledig wordt ingezet. Brummen zet wel in op verkoop van snippergroen en van gronden als inbreidingslocaties.

## Mogelijkheden?

Als we kijken naar de totaalopbouw van inkomsten, zien we nog enkele andere mogelijkheden om de baten van de gemeente te verhogen. Zo kan Brummen gebruik maken van de autonome ruimte voor verhoging van leges en de verliezen op grondexploitatie verder verlagen door een optimalere programmering. Vanwege de manier waarop budgetverantwoordelijkheden zijn belegd is er sprake van relatief gering financieel bewustzijn binnen de organisatie. Dat geeft uitdagingen voor de voorgenomen strenge budgetsturing. De financiële druk beperkt de politieke ruimte. Bij iedere gemeente worden keuzes beperkt door budgettaire plafonds, maar die vrijheid is hier geringer dan gemiddeld.

## Het gemeentebestuur

De bestuurskracht van een gemeente wordt ook bepaald door de kracht van het bestuur. Inwoners vinden de deskundigheid van ambtenaren en de financiële situatie van de gemeente belangrijker dan het bestuur. Op de derde plaats van het prioriteitenlijstje kwam een gemeente die opkomt voor haar belangen in de regio. 63% van de inwoners gaf het bestuur een voldoende, en gemiddeld gaven inwoners een 5,9.

### Bestuurscultuur is rommelig

Afgezien van de burgemeester is de rest van het college in de afgelopen jaren vaak gewijzigd. De provincie en buurgemeenten zien de komst van wethouders van buiten de Brummense politiek als een bestuurlijke kwaliteitsimpuls, doordat deze een meer strategische en open blik inbrengen. De gemeenteraad van Brummen bestaat uit negentien raadszetels verdeeld over zeven politieke partijen. Ook hier zijn (veel) wisselingen geweest. De huidige griffier is de vierde in korte tijd. De raad mist zelf dualisme in de politieke cultuur van Brummen. Medewerkers schetsen dat de raad niet agenderend opereert. De Toekomstvisie 2030 is op de achtergrond geraakt. Er wordt gesproken over een gebrek aan structuur in vergaderingen. Diverse thema's leidden tot politieke escalatie. De organisatie wordt geconfronteerd met veel vragen uit de raad. Samenvattend zien we binnen Brummen een rommelige bestuurscultuur, die ruimte geeft aan een overheersend gevoel van wantrouwen van raad richting bestuur én andersom.

## Provincie en regio bieden – deels onbenutte – mogelijkheden

Het bestuur van Brummen is overwegend positief over de samenwerking met de provincie. De provincie zelf wil zich nadrukkelijk – naast toezichthouder en hoeder van bestuurskracht – ook als partner opstellen.

De gemeente Brummen werkt op meerdere onderwerpen en taken in regionale verbanden samen, veelal op de schaal van de GR Stedendriehoek. Het is een ‘taaie’ en weinig geprofileerde regio. Een samenhangend verhaal op regionaal niveau ontbreekt. De regio bestaat uit een lappendeken van samenwerkingsverbanden waar gemeenten per onderwerp uit kiezen. Brummen denkt dat de regio haar ziet als ‘einzegänger’. Wethouders noemen wel dat Brummen meer gebruik kan maken van de regio, maar de Cleantech Regio leeft niet erg onder de meeste bestuurders in Brummen. Buur- en regiogemeenten vinden op hun beurt dat Brummen zich beter kan profileren binnen de regio. Als Brummen wel deelneemt aan regionale bestuurlijke overleggen, vinden ze dat Brummen veel wil ‘halen’ in de regio. Brummen wordt gemist in de regio, onder meer als het gaat om het vervullen van een voortrekkersrol. De gemeente ‘doet wat ze moet doen’ maar kan aan zichtbaarheid en betrokkenheid winnen. De laatste jaren is Brummen echter juist meer naar binnen gericht en zijn ook taken die eerst gezamenlijk werden uitgevoerd teruggenomen in eigen hand. De organisatie maakt weinig gebruik van kennis en kunde uit de regio.

## De kernen, maatschappelijke organisaties en ondernemers op afstand

Als we kijken naar hoe de bestuurlijke slagkracht zich verhoudt tot de slagkracht op binnengemeentelijke schaal zien we dat maatschappelijke partners meer dan eens het voortouw nemen om opgaven zélf aan te gaan. Dit gebeurt met name doordat maatschappelijke partners de gemeente niet altijd ervaren als een ‘partner’ in het aangaan van opgaven, en zich soms zelfs belemmerd voelen om snel en slagvaardig te handelen. Zowel bij dorps- en wijkraden als bij maatschappelijke partners heerst veel scepsis over de slagkracht van het bestuur. Ze geven aan dat de politieke onrust voor hen voelbaar is geweest. Het bestuur vindt op zijn beurt de dorps- en wijkraden ‘erg op zichzelf’. Er is dus afstand tussen politiek bestuur en de kernen, maatschappelijke organisaties en ondernemers en geen sprake van een gezamenlijke agenda. Het bestuur en maatschappelijke partners pleiten voor verbetering van inwonersparticipatie. De luiken van de Brummense organisatie moeten open. Maatschappelijke organisaties denken dat er te weinig

mankracht beschikbaar is voor hoogwaardige participatie. We zien dat de gemeente Brummen wel lijkt te faciliteren, maar niet lijkt te stimuleren of regisseren. Daarmee blijft een deel van de bestuurlijke slagkracht van de gemeente onbenut.

## Kracht van de organisatie

In het slothoofdstuk beschouwen we de realisatiekracht van de gemeente: in hoeverre heeft Brummen de organisatorische capaciteit en middelen om deze ambities en opgaven aan te gaan?

De gemeente Brummen wil een innovatieve organisatie zijn. In 2016 heeft Brummen een reorganisatie ondergaan. Daarbij is de gemeente Brummen gekanteld van een domeingerichte organisatie naar een procesgerichte organisatie. De doorontwikkeling van deze procesorganisatie in 2019 leidde tot een aantal concrete oplossingen voor de problemen die medewerkers én procesmanagers ondervonden. De procesorganisatie is nog niet uitgekristalliseerd. Medewerkers zoeken daarbij naar een ‘hoger’ doel als organisatie: waar gaan we naartoe als gemeente? Gesprekspartners binnen de organisatie geven mee dat dit onhelder blijft. Mede door de uitstroom in de afgelopen jaren zou de organisatievisie niet voldoende onderhouden zijn. Onder bestuurders en medewerkers klinkt het woord ‘zoeken’ veelvuldig. Verantwoordelijkheden in de organisatie zijn laag belegd – te laag volgens meerdere respondenten. Bovendien zien we dat de organisatie aanvullend strategisch vermogen kan gebruiken om de opgaven integraal aan te gaan.

## Gemiddelde omvang, grote werkdruk en verloop

Bijna alle respondenten karakteriseren de gemeentemedewerkers als loyale, hardwerkende krachten. De (ervaren) werkdruk is groot. Uit de benchmark blijkt dat de totale apparaatskosten (primair proces plus overhead) per inwoner voor de gemeente Brummen 3% lager zijn dan gemiddeld. Dit valt binnen de bandbreedte van een gemiddelde omvang. De apparaatskosten voor het primaire proces zijn 3% lager dan gemiddeld, waarbij wel meer formatie dan gemiddeld wordt ingezet. Met name de uitvoerende formatie en formatie voor beleid/advies is hoger dan gemiddeld. Hierbij valt ook de omvang van de formatie op Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting op, die te maken heeft met het project Ruimte voor Eerbeek. De inhuurkosten en kosten van taken belegd bij derden zijn lager dan gemiddeld. De overheadkosten per fte zijn met 22% veel lager dan gemiddeld.

Er was een toename in het aantal vacatures in de periode 2017-2020. Ook zien we dat steeds meer vacatures onvervuld bleven. Kijkend naar de in-, uit- en doorstroom in de organisatie valt op dat Brummen zich in 2018 en 2019 kenmerkte door een hoger uitstroom- en lager instroompercentage dan gemiddeld.

### Eerbeek-Loenen 2030

De inzet van de gemeente Brummen met betrekking tot de papierindustrie en vitaliteit van Eerbeek loopt via het programma 'Ruimte voor Eerbeek'. In 2018 sloten de gemeente Brummen, Industriekern Eerbeek-Loenen en de provincie de intentieovereenkomst Eerbeek-Loenen 2030, met als doel Eerbeek toekomstbestendig te maken. Een belangrijke bijdrage van de provincie Gelderland ligt in het leveren van capaciteit aan het programma op het gebied van projectmanagement, coördinatie, expertise en financiering. De slimme opzet van het programma helpt bij de complexe opgave die zich niet laat vangen in simpele projectplannen.

We waarschuwen echter voor een mechanisme waarbij de provincie zich opstelt als 'redder' van de gemeente maar ook als 'aanklager'. Daarmee gaat de gemeente zich in een slachtofferrol zien, waarin eigen verantwoordelijkheid en inzet uitblijven, hetgeen de provincie dan nog meer bevestigt in haar rol. De provincie kan zich ontwikkelen van redder naar helper (betrokken, maar met een bereidheid om los te laten en keuzes bij anderen te laten), zodat er assertiviteit bij de gemeente ontstaat en de verantwoordelijkheid daar komt te liggen. Met andere woorden: om deze samenwerking tot een best practice te maken zal zowel provincie als gemeente haar rol moeten bijstellen. De gemeente Brummen zal vooral kracht moeten ontwikkelen om tegengas te geven aan de provincie (en industrie) als het gaat om Eerbeek. Een zelfverzekerde, lerende houding van de gemeente is cruciaal: het project is niet af in 2030 en Brummen zal ook daarna moeten blijven werken aan de (door)ontwikkeling van de papierindustrie in relatie tot de aanpalende opgaven. Waar het nu op aan komt is leervermogen om hier organisatorisch naar toe te groeien.

## Onze conclusie

Brummen is in staat om te beantwoorden aan de huidige wettelijke eisen, met uitzondering van die rond de papierindustrie in Eerbeek. Brummen is daarbij terughoudend met het inspelen op lokale ambities. De financiële druk beperkt de politieke ruimte. Het herstelplan bevat wel een visie op een financieel herstel, maar geen visie op de inhoudelijke ontwikkeling van de gemeente en de organisatie die daarvoor nodig is.

Onze conclusie is dat dit alles een gemeente oplevert die zowel inhoudelijk als organisatorisch 'een pas op de plaats' maakt, terwijl de ontwikkelingen, en regionale en plaatselijke partners méér eisen en verwachten. De instabiele bestuurscultuur en complexe, niet-afgemaakte organisatiestructuur verzwakken deze aansluiting in onze optiek nog meer.

### Welke versterking c.q. ontwikkelingen zijn nodig?

De gerichtheid op 'basis op orde' en 'wettelijke taken' heeft als effect dat een toename van eisen en taken wordt gezien als 'stapeling'. Er ontbreekt een toekomstperspectief als afwegingskader om deze ontwikkelingen een plek te geven. De vraag 'waar gaan we naartoe als gemeente' wordt niet of onvoldoende beantwoord. Een heldere 'stip op de horizon' en een aantal ontwikkelsporen kunnen helpen om zowel bestuurlijk als binnen de organisatie koers te houden. De sporen liggen op het gebied van bestuur en organisatie. De gemeente heeft bovendien mogelijkheden om de samenwerking met maatschappelijke partners te verbeteren. Ook zien we potentie in een sterkere regionale samenwerking. Het ontwikkelplan zal de bovenstaande invalshoeken uitwerken.



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)