



RAPPORT

# Een foto van de bestuurskracht van Brummen

*28 oktober 2021*

RAPPORT

# Een foto van de bestuurskracht van Brummen

Philip van Veller  
Annelore Beukema  
Vincent Janssen  
Marly Beskers  
Sinem Albayrak  
Eleonore Stockmann

*28 oktober 2021*

Het fotomateriaal dat in deze rapportage is gebruikt is eigendom van de gemeente Brummen.

# Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1: Inleiding.....</b>	<b>4</b>	<b>HOOFDSTUK 5: Organisatie .....</b>	<b>51</b>
1.1 Aanleiding van dit onderzoek.....	4	5.1 Organisatie-inrichting en ambities voor de organisatieontwikkeling .....	52
1.2 De vragen waar we mee aan de slag gingen.....	4	5.2 Kengetallen van de organisatie.....	54
1.3 Over het onderzoek en deze rapportage .....	4	5.3 Apparaatskosten en formatie: gegevens uit de benchmark .....	57
1.4 Wat verstaan wij onder bestuurskracht?.....	5	5.4 IT en informatiemanagement .....	59
1.5 Leeswijzer.....	5	5.5 Samenwerking met maatschappelijke organisaties en wijk- en dorpsraden .....	60
<b>HOOFDSTUK 2: Wat de gemeente moet voortbrengen: de publieke waarde .....</b>	<b>7</b>	5.6 Samen werken aan de opgaven van Eerbeek .....	62
2.1 Drie invalshoeken .....	7	5.7 Analyse van de organisatie .....	65
2.2 Eerste invalshoek: wat kenmerkt Brummen en wat betekent dat? .....	8	5.8 Conclusies.....	69
2.3 Tweede invalshoek: landelijke (wettelijke) en regionale eisen en ontwikkelingen .....	20	<b>HOOFDSTUK 6: Conclusies op basis van de onderzoeksvragen .....</b>	<b>70</b>
2.4 Derde invalshoek: de visie en wensen van de inwoners zelf .....	27	<b>BIJLAGE: Onderzoeksaanpak .....</b>	<b>73</b>
2.5 Conclusies.....	31		
<b>HOOFDSTUK 3: Financiën.....</b>	<b>32</b>		
3.1 Gemeentelijke financiën – op naar herstel .....	33		
3.2 Financiële analyse .....	37		
3.3 Conclusies.....	38		
<b>HOOFDSTUK 4: Bestuur .....</b>	<b>39</b>		
4.1 College.....	40		
4.3 Samenspel met de provincie en regio.....	43		
4.4 Samenspel met kernen en maatschappelijke partners .....	48		
4.5 Analyse: over de slagkracht van het bestuur van Brummen .....	49		
4.6 Conclusies.....	50		

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding van dit onderzoek

De gemeente Brummen ligt in het hart van de provincie Gelderland, tussen de Veluwe en de rivier de IJssel. Naast de prachtige natuur kent Brummen karakteristieke kernen, historische landgoederen en agrarisch gebied. Daarnaast is er al eeuwen een bloeiende papierindustrie.

In samenwerking met de provincie heeft de gemeente verzocht om een bestuurskrachtonderzoek. Het onderzoek vindt plaats tegen de achtergrond van een zorgelijk financieel perspectief en grote opgaven, met name rond de papierindustrie in Eerbeek. Brummen moet belangrijke maatschappelijke opgaven combineren met het op orde krijgen van de begroting en het versterken van het eigen vermogen. Deze driedubbele taakstelling vraagt om een fundamentele heroriëntatie op de rol die de gemeente heeft.

## 1.2 De vragen waar we mee aan de slag gingen

Het bestuurskrachtonderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

- Kan de gemeente de wettelijke en reguliere taken aan van een gemeente van 21.000 inwoners en zijn er versterkingen c.q. ontwikkelingen nodig om hier goed uitvoering aan te geven?
- En welke rol kiest de gemeente daar gewoonlijk in (Toonzetter? Volger? Beheerder?)
- Kan de gemeente de ruimtelijke, verkeerskundige, leefbaarheids- en economische taken die zijn gerelateerd aan de papierproducerende bedrijven en aanverwante bedrijvigheid in het papiercluster in Eerbeek goed organiseren?
- Welke versterking c.q. ontwikkelingen zijn eventueel nodig?
- Zijn er andere specifieke lokale ambities waar de gemeente een actieve rol in wil spelen?
- Welke versterking c.q. ontwikkelingen zijn nodig om daar goed uitvoering aan te kunnen geven?

Met de gemeenteraad van Brummen is besproken om de volgende onderwerpen mee te nemen in het bestuurskrachtonderzoek:

- Besturen vanuit strategische visie binnen gemeente, bedrijven, regio.
- Samenspel gemeente en samenleving.
- Samenspel in en tussen college en raad.
- Samenspel tussen college/raad en ambtelijke organisatie.
- Regie en besturen vanuit overzicht over alle opgaven, doelen en mijlpalen.
- De efficiency, effectiviteit en kwaliteit van de bedrijfsvoering.
- Wendbare organisatie en doelmatig werken.

Verder heeft de raad aangegeven dat inwonersparticipatie een nadrukkelijke plaats verdient in de uitvoering van de bestuurskrachtontwikkeling.

## 1.3 Over het onderzoek en deze rapportage

In bijlage 1 hebben we opgenomen welke analysekader en welke onderzoeks aanpak we voor deze bestuurskrachtmeting hebben gehanteerd. Het redeneren vanuit de publieke waarde die Brummen voor haar inwoners wil realiseren is hierin leidend. We kijken nadrukkelijk ook naar de slagkracht die nodig en beschikbaar is op regionale en binnengemeentelijke schaal, en het huidige samenspel met de gemeentelijke schaal.

De onderzoeks aanpak heeft geresulteerd in deze 'foto' van de Brummense bestuurskracht. Afzonderlijke onderdelen van het onderzoek waren het *benchmarkonderzoek van de organisatie* en een *inwonersenquête*.



- Een benchmark legt de formatie en kosten van de organisatie naast die van vergelijkbare andere gemeenten. De benchmarkuitkomsten zijn aan het management van de organisatie gepresenteerd en gevalideerd. Daarna zijn de kwantitatieve gegevens over kosten in verhouding tot de Brummense formatie finaal gemaakt. De uitkomsten van de benchmark zijn verwerkt in dit rapport. De volledige resultaten zijn te vinden in de bijlage.
- Het bureau I&O Research heeft een inwonersenquête uitgevoerd. Daarbij was sprake van een response rate van 27% (of 810 van de 3.000 inwoners die bij wijze van steekproef werden uitgenodigd om deel te nemen), hoger dan de verwachte 25%. In groene kaders in de tekst zijn de opbrengsten van de inwonersenquête verwerkt, die in een uitgebreidere rapportage op een later moment worden uitgewerkt. We maken daarbij onderscheid tussen de kernen Brummen, Eerbeek en het buitengebied.

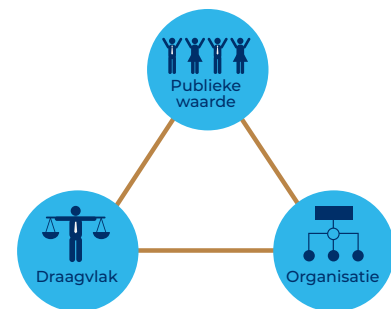
*Over de enquête willen we nog opmerken dat de uitnodigingsbrief om deel te nemen helaas werd verstuurd op een moment dat verschillende mensen op vakantie waren of spoedig gingen. Het spijt ons dat er daardoor mensen zijn die wel degelijk mee wilden doen, maar daartoe niet in de gelegenheid waren. Voor de uitkomsten van de enquête heeft deze omstandigheid geen gevolgen; door de boven verwachting hoge opkomst zijn deze uitkomsten representatief voor de doelgroepen.*

## 1.4 Wat verstaan wij onder bestuurskracht?

Dit rapport gaat over de bestuurskracht van Brummen. De term 'bestuurskracht' dekt op zich de lading: het gaat om de kracht van het gemeentebestuur in brede zin, dus de politiek-bestuurlijke top en de gemeentelijke organisatie, om te voldoen aan de doelen die aan de gemeente worden gesteld. Kortom: doet het gemeentebestuur de dingen goed?<sup>1</sup> Er zijn vele modellen, onderzoeksmethoden en -technieken in zwang om de bestuurskracht van een gemeente te meten. Rode draad daarbij is dat wordt getoetst of en zo ja, in welke mate de gemeente kan voldoen aan de eisen en opgaven die aan haar worden gesteld door de opgaven die er liggen, landelijke (wettelijke) eisen en niet in de laatste plaats de inwoners zelf.

Berenschot gebruikt daarbij het publieke-waardemodel van Mark Moore. Dat ziet er schematisch als volgt uit:

- **Publieke waarde:** dat wat wordt bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.
- **Legitimiteit:** het draagvlak ervoor.



Idealiter zijn deze drie elementen met elkaar in samenhang: de publieke waarde is helder, bestuur en organisatie zijn samen in staat om aan deze opgaven te voldoen en er is draagvlak voor zowel wat wordt gedaan als hoe het wordt gedaan. Bijlage 1 gaat dieper in op dit model en schetst daarbij ook de dimensies van de regio en de kernen. Steeds vaker en intensiever werken gemeenten met elkaar samen in de regio. Tegelijkertijd moeten gemeenten maatwerk leveren per kern: een dorp, wijk of buurt. Daarom spreken we in plaats van bestuurskracht tegenwoordig ook wel van schaalkracht.

We beoordelen dus de balans tussen wat moet worden gerealiseerd, de juiste organisatie (en middelen) daarvoor en het draagvlak ervoor. In deze rapportage gaan wij in op deze elementen.

## 1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk brengen we in hoofdstuk 2 de gewenste publieke waarde van Brummen in kaart. Die waarde belichten we vanuit drie invalshoeken: de opgaven die voortvloeien uit het karakter en de ontwikkelingen van de gemeente, de landelijke (wettelijke) eisen en de verwachtingen van de inwoners zelf. Daarna volgt het organiseren ervan. We gaan daarbij in hoofdstuk 3 in op de financiële situatie; er moeten immers middelen zijn om de opgaven aan te gaan. Vervolgens belichten we in hoofdstuk 4 het bestuur en in hoofdstuk 5 de gemeentelijke organisatie.

<sup>1</sup> A.F.A. Korsten e.a.: Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken, beoordelen. Delft, 2007.

Het draagvlak – bestaande uit beelden van betrokkenen en de opbrengsten van de bovengenoemde inwonersenquête – komt zowel in het hoofdstuk over de publieke waarde als dat over bestuur en organisatie terug. De opbrengsten van de inwonersenquête staan in de groene boxen.

Het slothoofdstuk 6 bevat concrete antwoorden op de vraagstelling.

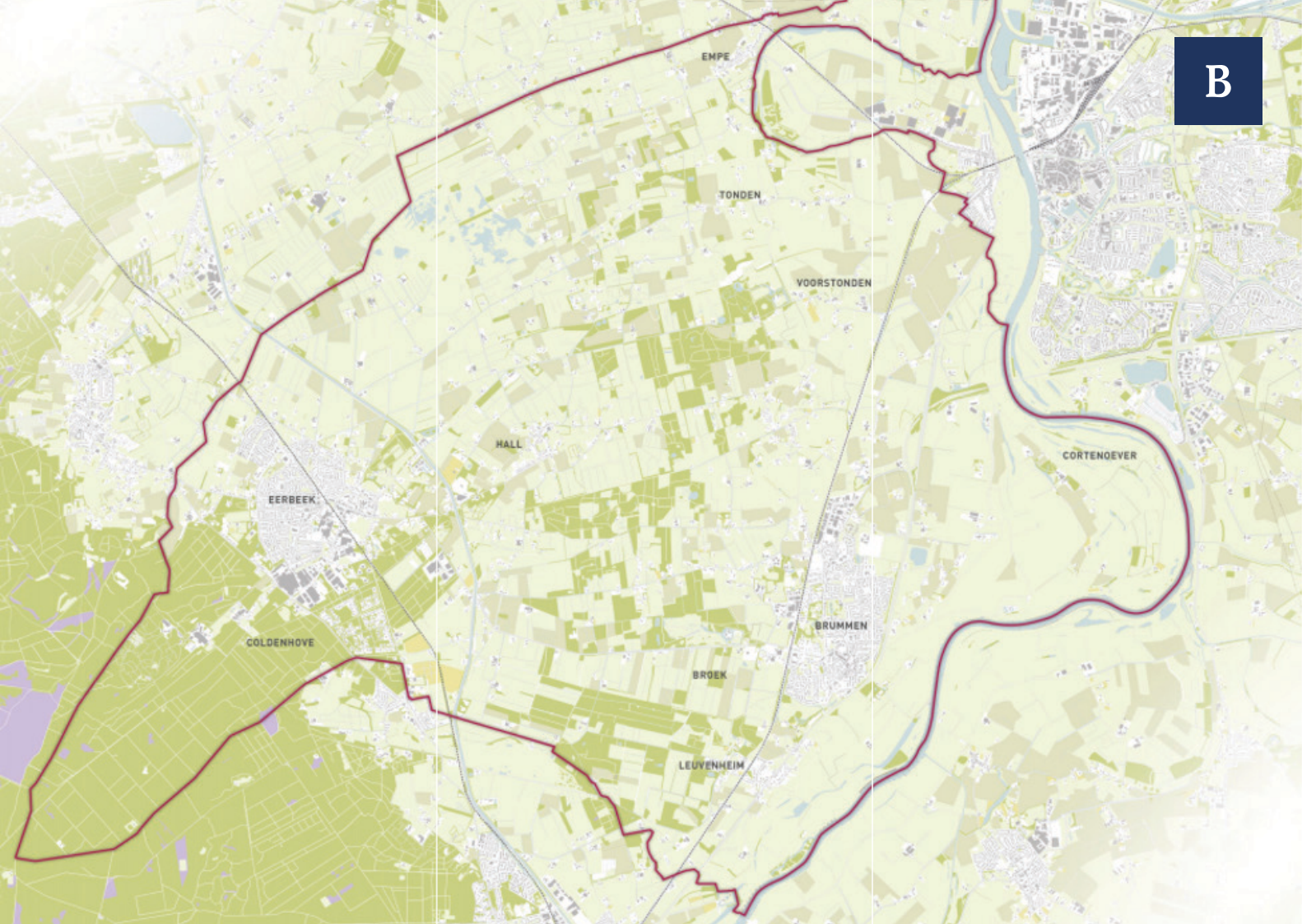
De bijlagen bieden een toelichting op het onderzoeksmodel en de werkwijze, de resultaten van de benchmark en het volledige rapport van de enquête door I&O Research.

#### Voor de snelle lezer

Deze rapportage bevat veel informatie en is daarmee een behoorlijk stuk geworden. De snelle lezer die geïnteresseerd is in de hoofdlijnen, kan volstaan met het lezen van de analyses en conclusies in de blauwe boxen. Deze tekst is zelf in een dergelijk kader weergegeven. Wanneer de analyse of conclusies nieuwsgierig maken, kunt u daarboven de onderbouwing lezen met feiten en beelden.







Figuur 1. **Gemeente Brummen.**  
bron: basis-Omgevingsvisie, 2021.

## HOOFDSTUK 2

# Wat de gemeente moet voortbrengen: de publieke waarde

## 2.1 Drie invalshoeken

In dit hoofdstuk gaan we in op de publieke waarde die door de gemeente moet worden geleverd, en wat de daadwerkelijke resultaten daarvan zijn. Dat doen we vanuit drie invalshoeken. Ten eerste gaan we in op de kenmerken en ontwikkeling van Brummen en de eisen die deze stellen aan de bestuurskracht van de gemeente. We concluderen dat hieruit een aantal fundamentele dilemma's voor Brummen voortvloeit. Daarna belichten we de belangrijkste landelijke (wettelijke) en regionale eisen waaraan de

gemeente nu en in de toekomst moet voldoen. De derde invalshoek is die van de inwoners: wat zijn hun specifieke wensen en wat zijn daarop de resultaten?

We geven een feitelijke weergave van de opgaven en ambities, en maken onderscheid tussen de beelden over deze uitdagingen bij verschillende stakeholders. Daarmee brengen we een deel van het draagvlak voor het aangaan van deze opgaven in kaart. Bij elk van de opgaven en ambities geven we bovendien aan wat deze betekent voor de Brummense gemeentelijke organisatie.

## 2.2 Eerste invalshoek: wat kenmerkt Brummen en wat betekent dat?

We beginnen met een karakterschets van Brummen zelf met het oog op de opgaven die daaruit voortkomen.

### 2.2.1 Geschiedenis en karakter van Brummen

De kernen en buurtschappen van de gemeente Brummen vinden hun oorsprong in de vroege Middeleeuwen. De ligging van Eerbeek op een plek waar de Eerbeekse Beek vanuit de Veluwe het lagergelegen gebied binnenstroomt, maakte het gebied aantrekkelijk voor agrarische gemeenschappen: de overgang naar de enken was *vruchtbaar* en beschut door bossen. De kernen en buurtschappen van Brummen kennen van nature een *sterke verwevenheid*: boeren die grond in gebruik of bezit hadden kenden al een vorm van gezamenlijke belangenbehartiging in zogenoemde ‘marken’. Als geleidelijk het gemeenschappelijk grondbezit overgaat in privébezit komen in de 17de en 18de eeuw nieuwe *buitenplaatsen* tot ontwikkeling. De omgeving van de Eerbeekse Beek was mede door het schone water geschikt voor de vestiging van onder andere papiermolens, waardoor de *papierindustrie* al eeuwen een belangrijke economische plaats inneemt, naast landbouw en bosbouw. Grootschalige, planmatige uitbreidingen in de tweede helft van de vorige eeuw om de gegroeide bevolking die op de industrie afkwam te huisvesten, zorgden ervoor dat Eerbeek sterk in omvang toenam. Later is Eerbeek ook toeristischer geworden door de aanwezigheid van de Veluwe natuur. De Brummense kernwaarden *natuur*, *papier* en *landgoederen* blijven een bindende factor voor de gemeente in de twintigste eeuw.

Tegelijkertijd zien we dat de *kernen een geheel eigen karakter* tonen met het Apeldoorns kanaal als een natuurlijke scheidslijn tussen de bewoning op de Veluweflank en de Oeverwal. Aan de hand van bodemvondsten weten we dat aan voet van de Veluwe heuvels al voor het begin van de jaartelling Eerbeek en Hall ontstonden. Oostelijker, dicht bij de IJssel, was de tweede zone met bewoning op een rij lage heuvels met leemhoudend zand, dat verder gemodelleerd raakte door de rivier. Daar ontstonden later Leuvenheim, Brummen en Empe.

De natuurlijke scheidslijn van het Apeldoorns kanaal is ook een *culturele scheidslijn*. Waar de bevolking van Eerbeek voor een aanmerkelijk deel is gevormd door hard werken in de industrie binnen de eigen kern, wonen in Brummen meer mensen die elders hun brood verdienen. Waar Eerbeek een ‘hands-on’ mentaliteit kent met een gerichtheid op de (bruisende) economie, kenmerkt Brummen zich door meer ideële waarden

als relatieve rust en kleinschaligheid. Eerbeek is wat meer georiënteerd op Apeldoorn, terwijl de inwoners van Brummen zich meer richten op Zutphen.

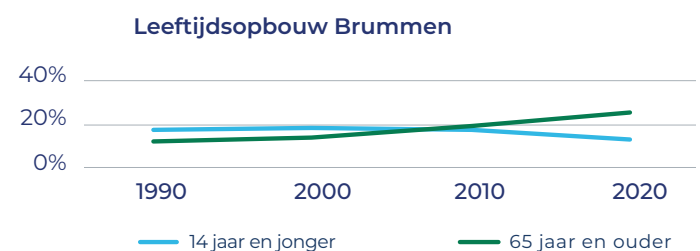
Kern	Aantal inwoners (per 01-01-2020)
Brummen (kern)	8.482
Eerbeek	9.847
Empe	660
Hall	836
Leuvenheim	709
Tonden	346

Tabel 1. **Inwoneraantal per kern.**  
gemeente Brummen (2021)

De gemeente Brummen bestaat nu uit de dorpen Brummen, Eerbeek, Empe, Hall, Leuvenheim en Tonden en buurtschappen Rhienderense Broek, Cortenoever, Oeken, Voorstonden, Coldenhove en Rhienderen. De totale oppervlakte van de gemeente is 8.500 hectare. In totaal wonen er 20.880 inwoners binnen de gemeente Brummen. Iets minder dan de helft van de inwoners woont in Eerbeek en dat is ook de grootste kern van de gemeente.

### 2.2.2 Demografie: vergrijzing en bevolkingsafname op de langere termijn

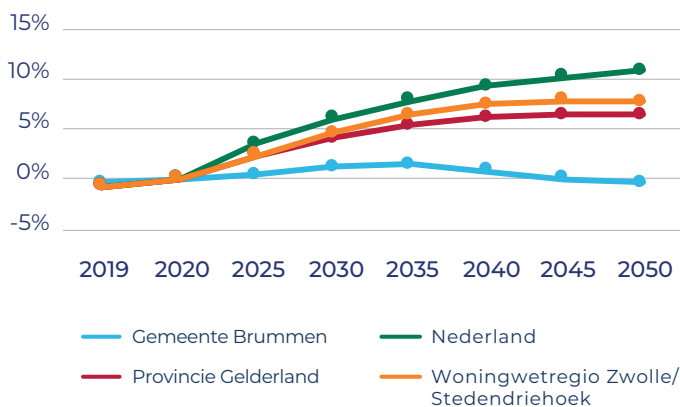
Inwoners van Brummen zijn gemiddeld 46,4 jaar oud. Dat maakt Brummen een relatief ‘oude’ gemeente in de regio. De trend naar ontgroening en vergrijzing die in Nederland zichtbaar werd in de periode 1990-2020 speelt ook in Brummen, zoals in de figuur hieronder zichtbaar is.



Figuur 2. **Leeftijdsopbouw 1990-2020.**  
CBS 2021

Voor de komende jaren is de verwachting dat deze vergrijzingstrend zich voort zal zetten. De demografische druk in de gemeente Brummen, of de verhouding van de (productieve) leeftijdsgroep tussen 20-64 jaar ten opzichte van de (niet-productieve) leeftijdsgroepen van 0-19 jaar en 65-plussers), is relatief hoog: **63,8%**, *tegenover een landelijk gemiddelde van 54,2%*. De demografische druk stijgt wanneer het percentage kinderen en ouderen stijgt. In de regio kennen Lochem, Voorst, Epe en Heerde overigens nog hogere percentages demografische druk.

Naar verwachting zal de bevolking van de gemeente Brummen in de komende decennia krimpen. De bevolkingsprognose van de gemeente Brummen wijkt af van de voorspelde landelijke en provinciale trend: waar de bevolkingsgroei (geleidelijk) stagneert op de landelijke en provinciale schaalniveaus, zien we dat er in Brummen na een periode van zeer lichte bevolkingsgroei tot 2035 sprake zal zijn van *bevolkingsafname*.<sup>2</sup> In de bevolkingsprognose van het CBS wordt verwacht dat met name kleinere gemeenten (en vooral plattelandsgemeenten) te maken zullen krijgen met afnemende aantallen jongeren.



Figuur 3. **Prognose bevolkingsgroei 2019-2050 op basis van analyse van demografische ontwikkelingen rond geboorte, sterfte, migratie en overgangen tussen huishoudensposities als echtscheidingen.**  
CBS 2021

Behalve de vergrijzing vormt ook de toename in verhuisbewegingen van jongvolwassenen een verklaring voor de bevolkingskrimp: ieder jaar vertrekken steeds meer jongvolwassenen uit de gemeenten in de grensregio's van Nederland naar steden of naar de Randstad voor opleiding of werk.

In Brummen zien we sinds 2017 wel een *verbetering in het binnenlands migratiesaldo* (het aantal naar Brummen verhuisde personen minus het aantal verhuisde personen die vanuit Brummen naar een andere Nederlandse gemeente vertrokken), waarbij in 2019 zelfs sprake is van een toename in de verhuizingen naar Brummen uit andere Nederlandse gemeenten.

	2015	2016	2017	2018	2019
Binnenlands migratiesaldo	1	-75	-42	-12	87
Vertrokken personen uit de gemeente	769	941	947	930	857

Tabel 2. **Kerncijfers verhuisde personen in Brummen 2015-2019.**  
CBS

De gemeente Brummen geeft in haar Woonagenda een verklaring voor dit positieve migratiesaldo: Brummen oefent aantrekkingskracht uit op groepen ouderen (met name leeftijdscategorie 40-65 jaar)<sup>3</sup> maar ook andere zorgdoelgroepen als mensen met psychische kwetsbaarheid en met een beperking, vanwege het prettige leefklimaat maar vooral vanwege het (zorg)voorzieningenniveau en de hoge dichtheid van woonzorginstellingen.<sup>4</sup> De verhuizingen naar Brummen zijn mogelijk ook te verklaren door het recentelijk afronden van nieuwe woningbouw.

#### Door corona meer import?

De hier geschetste trends en ontwikkelingen zijn gebaseerd op CBS-prognoses vóór corona. Mede door de coronapandemie is nu de verwachting dat er meer verhuisbewegingen zullen plaatsvinden naar regio's buiten de Randstad. (Deels) digitaal thuiswerken is waarschijnlijk een blijvend fenomeen. Met name stellen zonder kinderen en dertigplussers verhuizen uit de Randstad naar ruimere en goedkopere woningen in een mooie omgeving buiten de Randstad, waarbij de regio Veluwe het meest in trek is.<sup>5</sup> Deze voorzichtige trend zou consequenties kunnen krijgen voor de huizenprijzen.

Als we kijken naar de kernen dan zien we in de periode 2013-2020 de *sterkste bevolkingsafname in Eerbeek (4%) en een groei van 7% in Leuvenheim*. Het ligt met deze cijfers in de rede dat de voorspelde bevolkingskrimp voornamelijk in Eerbeek voelbaar zal zijn. De bevolkingskrimp in Eerbeek kan worden gerelateerd aan het ruimtelijk-ontwikkelingsvraagstuk in Eerbeek. Daar is sinds 2011 nauwelijks bijgebouwd vanwege de planologische beperkingen van de papierindustrie (zie ook paragraaf 2.4.1)

Kern	Toe- of afname bevolking 2013-2020
Brummen	- (gelijk)
Eerbeek	-4%
Empe	-1%
Hall	-2%
Leuvenheim	+7%
Tonden	+4,48%

Tabel 3. **Bevolkingsgroei 2013-2020 per kern.**  
CBS 2020

<sup>2</sup> Deze prognose is ontleend aan CBS-gegevens op basis van statistische trends en ontwikkelingen vóór corona. De verwachting van het CBS is voornamelijk dat vooral de grote en middelgrote steden zullen groeien, net als diverse randgemeenten rondom de grote steden. Kleinere gemeenten aan de randen van het land krijgen de komende decennia naar verwachting juist te maken met verdere krimp. Zie [www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp](http://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/groei-en-krimp).

<sup>3</sup> CBS: Binnenlands migratiesaldo, naar leeftijd.

<sup>4</sup> Arbeidsmarktinzicht (2021), [www.arbeidsmarktinzicht.nl/content/states/index/2249?region=4](http://www.arbeidsmarktinzicht.nl/content/states/index/2249?region=4)

<sup>5</sup> CBS: Meer verhuizingen naar regio's buiten de Randstad, 2021.

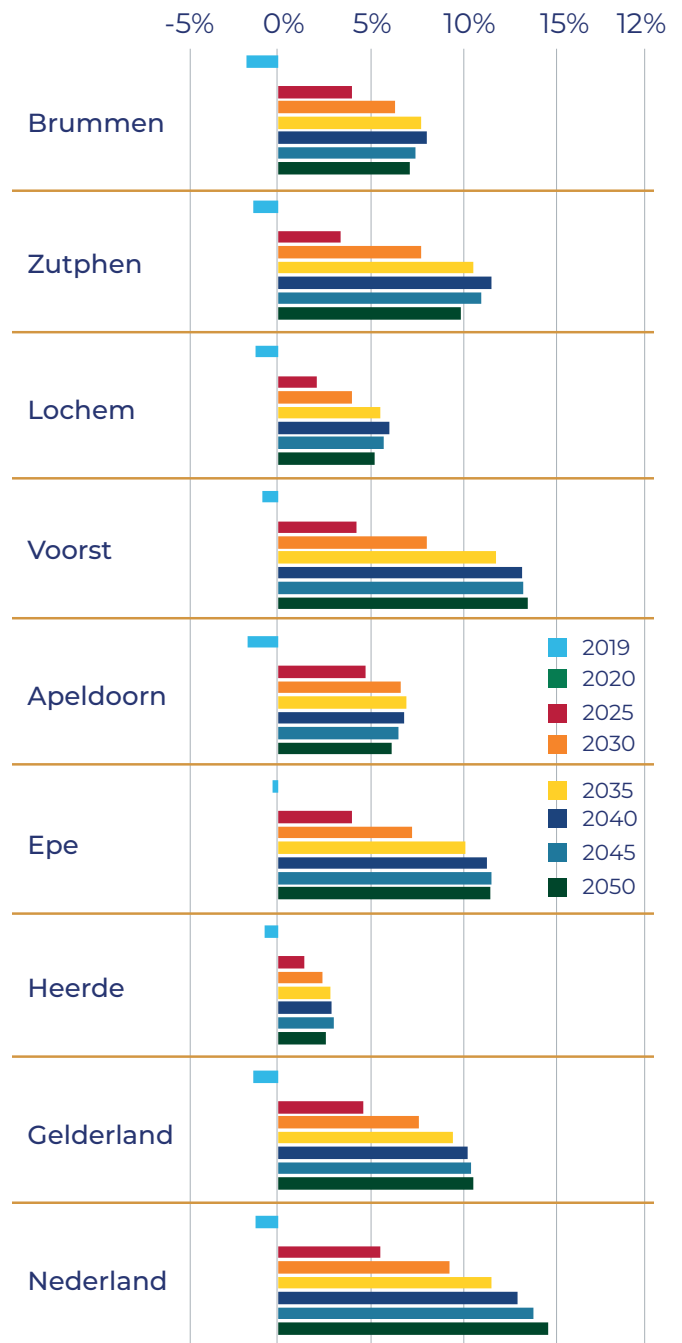


### Wat betekent dit voor Brummen?

- Er is sprake van dubbele vergrijzing: de bevolking van Brummen wordt steeds ouder én Brummen oefent vooral een aantrekkingskracht uit op ouderen en gepensioneerden.
- Deze dubbele vergrijzing heeft consequenties voor het behoud van 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.
- Bovenstaande thema's staan in de aandacht van de gemeente en worden genoemd in verschillende (beleids-)stukken. De laatste en mogelijk kansrijke ontwikkelingen naar aanleiding van de coronacrisis van wonen buiten de Randstad in een mooie omgeving zijn (begrijpelijkerwijs) daarin nog niet meegenomen.

### 2.2.3 Wonen: woningbouwambitie in relatie tot lichte groei van het aantal huishoudens

De Toekomstvisie 2030 van de gemeente Brummen noemt de ambitie om een aantrekkelijke woongemeente te zijn (en blijven) voor jong én oud. De Woonvisie 2019-2023 erkent dat de samenstelling van huishoudens in Brummen verandert vanwege de hiervoor benoemde 'dubbele vergrijzing'. Dat zien we terug in *de prognose dat het aantal huishoudens in Brummen niet meer dan 8,1% stijgt tot 2050*. Dit getal ligt onder het Gelderse gemiddelde (en dat van de regio), maar de groeiprognoze ligt wel hoger dan die voor vergelijkbare gemeenten in de regio, zoals Lochem en Heerde.

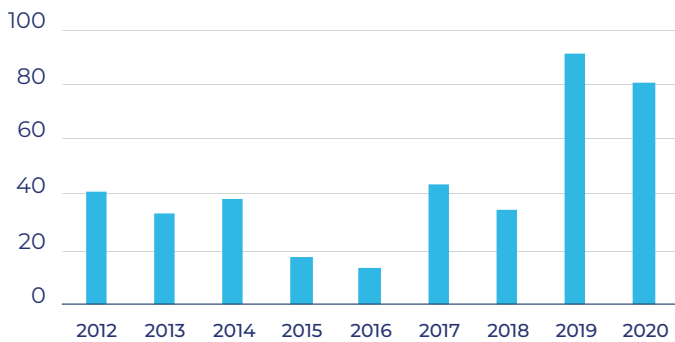


Figuur 4. **Groeiprognoze aantal huishoudens 2019-2050.**  
CBS 2021

De Woonagenda 2019-2023 van Brummen en de recente Woonzorgvisie 2021-2020 voorzien dat de veranderende samenstelling van huishoudens in Brummen een specifieke woonvraag met zich meebrengt. Levensloopbestendige woningen voor eenpersoonshuishoudens, voornamelijk 65+'ers, moeten de gemeente blijvend aantrekkelijk maken voor deze groep inwoners. Daarnaast signaleert de Woonagenda dat middeninkomens een kleinere kans van slagen zouden hebben op de Brummense woningmarkt. Deze ontwikkeling zou de aantrekkelijkheid van de gemeente als woonplaats voor jongere inwoners, die opgroeiden in Brummen en willen blijven, belemmeren.

De combinatie van deze *twee woonbehoeften – betaalbare huurwoningen voor jongeren en levensloopbestendige woningen voor ouderen* – is ook opgenomen in de Woonagenda van de Cleantech Regio en vertaalt zich in de concrete ambitie van Brummen om 900 nieuwe woningen te realiseren.<sup>6</sup> De gemeente heeft daartoe grond aangekocht en is al enige jaren in gesprek met wooncorporaties.

#### Aantal nieuwbouwwoningen toegevoegd in Brummen



Figuur 5. **Nieuwbouwwoningen toegevoegd gemeente Brummen 2012-2020.**  
CBS Statline (2021)

In de periode vanaf 2010 is er in de gemeente Brummen echter *relatief weinig (nieuw)bouw uitgevoerd*: slechts 5,7% van de totale woningvoorraad is in de afgelopen 10 jaar gebouwd, tegenover een Gelders gemiddelde van 8,6%<sup>7</sup>. De nieuwbouw is in 2019 en 2020 iets aangetrokken. Voorbeelden van recente afronding van bouwprojecten zijn de 35 woningen gerealiseerd in de nieuwe wijk Elzenbos, waar ook woningcomplex Philadelphia werd gebouwd dat een thuis biedt aan 25 mensen met een verstandelijke beperking.

De ambitie om een aantrekkelijke woongemeente te blijven voor jong en oud stopt niet bij het realiseren van woningen. Het vraagt ook om een passend voorzieningenniveau voor beide groepen inwoners. De recentelijk door de raad aangenomen Woonzorgvisie noemt de noodzaak om stevig in te zetten op het voldoen aan zorgbehoeften van de (oudere) huishoudens die (sociale) huurwoningen betrekken én een voorziening in het sociaal domein hebben.

#### Beelden over nieuwbouw en centrumontwikkeling in Brummen

- Gesprekspartners uit alle geledingen geven aan dat de ambitie voor relatief grootschalige nieuwbouw al enkele decennia leeft, maar in plaats van woningen vooral *(financiële) problemen* met zich mee heeft gebracht (zie ook het hoofdstuk over financiën). Al vóór 2010 waren de gronden van plangebied Elzenbos in eigendom van projectontwikkelaars en de lokale woningcorporatie, en werd er in de periode 2008-2010 gewerkt aan overeenkomsten tussen de gemeente en grondeigenaren. Bovendien was op dat moment het bestemmingsplan goedgekeurd door de provincie Gelderland. In de periode vanaf 2010 kreeg de gemeente Brummen echter de opdracht van de provincie om tot herprogramming van het aantal woningen over te gaan: waar de gemeente eerst 700 woningen voorzag, moest de realisatie van circa 550 woningen nu worden geannuleerd. Dat leidde tot forse afboekingen binnen de grondexploitatie voor het plangebied Elzenbos (zie hoofdstuk 3).
- Volgens enkele medewerkers en maatschappelijke organisaties speelde ook mee dat verschillen tussen de visies van projectontwikkelaars (en woningbouwcorporaties) en de ideeën van de gemeente Brummen pas laat in deze trajecten aan het licht kwamen. Bouwplannen werden afgewezen en de realisatie van woningen bleef achter. Met de 'Routekaart woningbouw' die volgde uit de Woonagenda is het volgens de gemeentelijke organisatie nu mogelijk om *proactiever te sturen op projectontwikkelaars*.
- Maatschappelijke organisaties, de wooncorporaties en de wijk- en dorpsraden tonen allemaal *draagvlak voor de nieuwgekozen woningbouwambities* van de gemeente Brummen. Wel wordt gewezen op het soort huizen dat nu met name wordt gebouwd. De keuze van de gemeente om, naast woningen voor ouderen, ook te investeren in vrijesector huurwoningen zou worden ingegeven door een zekere 'druk van buiten'. Zeker de kern Hall zou zich in deze discussie hebben geroerd.

<sup>6</sup> Woonagenda 2019-2023 Brummen, p.4-5.

<sup>7</sup> Woningbouw gemeente Brummen en provincie Gelderland naar bouwjaar, CBS Statline (2021).

**Wat betekent dit voor Brummen?**

- Brummen heeft de ambitie om de woningvoorraad op relatief korte termijn geschikt te maken voor (alleenwonende) ouderen én jongere inwoners (met middeninkomens). Op de langere termijn (na 2040) kent Brummen een kleine woningbouwopgave in vergelijking met buurgemeenten.
- De reeds geplande woningbouw wordt nog gerealiseerd. De gemeentelijke organisatie moet daarmee aan de slag (blijven). Verder leidt het tot consequenties voor en verliezen op de grondexploitaties zoals verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.
- Brummen draagt door het realiseren van haar woningbouwambities ook bij aan de regionale woningbouwopgave in de Cleantech Regio. Die regionale opgave blijft op langere termijn bestaan. Om in de toekomst een regionale bijdrage te kunnen blijven leveren blijven ambtelijke en financiële realisatiekracht (die we verder uitwerken in de hoofdstukken hierna) voorwaardelijk.

Brummense inwoners werken overigens vaak niet in de eigen gemeente: **ruim 70% van de werkende inwoners heeft een baan buiten Brummen.**<sup>8</sup>

	Vestigingen	Banen
Industrie	13,6%	36,2%
Zakelijke dienstverlening	33,9%	20,5%
Collectieve dienstverlening	22%	20,8%
Handel	16,9%	17,6%
Recreatie en toerisme	7,7%	7,7%
Overige dienstverlening	7,3%	2,2%
Landbouw	6,2%	2,7%

Tabel 5. **Verhouding banen en vestigingen in Brummen, uitgesplit per sector.**

Opvallend, gezien de toeristische ambities, is het *relatief lage percentage banen en vestigingen in de sector recreatie en toerisme*. Brummen heeft in 2018 een visiedocument over toerisme opgesteld waarin de ambities voor versterking en uitbreiding van de toeristische sector staan opgenomen<sup>9</sup>, zodat landschap en groen als ‘unique selling point’ van de gemeente kunnen worden versterkt. Bovendien zijn er, ook vanuit het oogpunt van recreatie en toerisme, de afgelopen twee jaar plannen gemaakt voor (en geïnvesteerd in) de opwaardering van het centrum van Eerbeek en het centrum van Brummen.

*Beelden over recreatie en toerisme in Brummen*

- Bestuurlijk, politiek en ambtelijk wordt potentie gezien in de doorontwikkeling van de recreatieve sector in Brummen. Wél wordt veelal aangegeven dat Brummen ‘wat er al is’ beter zou kunnen benutten. Brummen als ‘Volendam van de streek’ lijkt geen wenselijk beeld, want dat gaat ten koste van het groen en de rust waar de inwoners Brummen om waarderen. Vooral raadsleden vroegen zich af of bestuurders en organisatie voldoende in beeld hebben welke *effecten investeringen in recreatie hebben, op het moment dat de toeristen daadwerkelijk toestromen*.
- Met de ontwikkelactiviteiten in Eerbeek en Brummen en andere investeringen in de recreatieve sector ontstaat ook een *spanningsveld met de van origine aanwezige landschapswaarden*, die óók centraal staan in de Toekomstvisie 2030 van Brummen. Hoe ver gaat de ontwikkeling, blijft er voldoende parkeergelegenheid en in hoeverre kan Brummen competieren met Apeldoorn en Zutphen, waar toeristen ook aan hun trekken komen als het gaat om winkelcentra en horeca?

2.2.4 Economie en werkgelegenheid: klein in vergelijking met de regio, groot in industrie  
Afgezien van de papierindustrie is Brummen geen economisch bruisende gemeente. Zowel de werkgelegenheid uitgedrukt in aantal banen als het aantal bedrijfsvestigingen is in Brummen laag ten opzichte van de omliggende gemeenten. Brummen heeft wel een fors hoger percentage banen in de industriële sector in vergelijking met de omliggende gemeenten en het landelijk en provinciaal gemiddelde. Ruim een derde van de inwoners is werkzaam in de industriële sector, hetgeen uiteraard samenhangt met de omvangrijke papierindustrie in Eerbeek.

	Banen [aantal per 1.000 inwoners van 15-74 jaar]	Vestigingen (van bedrijven) [per 1.000 inwoners van 15 t/m 64 jaar]
Brummen	526,5	139,4
Zutphen	603,4	144,2
Lochem	607,3	183,5
Voorst	754,5	160,6
Apeldoorn	821,9	134,7
Gelderland	666,1	144,5
Nederland	677,1	151,6

Tabel 4. **Aantal banen en vestigingen per 1.000 inwoners.**  
CBS 2021

<sup>8</sup> CBS: Woon- en werklocaties van werknemers, 2016.

<sup>9</sup> Visiedocument Brummen/Eerbeek: Sterk in Verblif.

**Wat betekent dit voor Brummen?**

- Inwoners van Brummen werken veelal buiten de gemeente: de *arbeidsmarkt van Brummen is ingebed in de regio*. De papierindustrie is kenmerkend, maar de Brummense economie als zodanig is bescheiden. Verderop in dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op de papierindustrie.
- In de beeld- en planvorming zijn recreatie en toerisme belangrijke en kansrijke economische factoren, maar feitelijk is de omvang van deze sector op dit moment bescheiden. Investerings in de recreatieve functie van Brummen zijn interessant vanuit het oogpunt van inkomsten voor de gemeente, maar kunnen ten koste gaan van de groene landschapswaarden en de rust voor de inwoners van Brummen. Dit spanningsveld is een aandachtspunt voor de toekomstige ontwikkelplannen.

De cultuurhistorie van de landgoederen biedt tegenwoordig meer maatschappelijke waarde (vanuit recreatief perspectief) dan economische waarde.

Het Brummense landschap laat een *evenwicht zien tussen natuur, bewoning, economie en landbouw*, waardoor een positieve *belevingswaarde* ontstaat. Geen van de componenten is oververtegenwoordigd<sup>14</sup>. De hoge belevingswaarde van het landschap is niet alleen kenmerkend, maar genereert ook een opgave om die in stand te houden. Zeker in het licht van de financiële opgaven waar Brummen voor staat, de woningbouwambitie en de ruimtevraag die voortkomt uit het streven naar klimaat- en energieneutraliteit is dat geen gemakkelijke opgave.

*Ambities op klimaat en energie*

Het Brummense landschap verandert. Door klimaatverandering enerzijds, en door de omslag naar duurzame landbouw en nieuwe technieken in energieopwekking anderzijds. De drooggevallen beken in de zomer van 2018 waren een zichtbaar gevolg van de effecten van klimaatverandering en toonden ook hoe snel biodiversiteitsarmoede kan inzetten. Om tegenwicht te bieden aan dit type effecten van klimaatverandering streeft Brummen ernaar om *in 2030 energieneutraal* te zijn.<sup>15</sup> Circulariteit in een duurzaam bouwproces en duurzame mobiliteit zijn daarbij kernprioriteiten. Brummen werkt hiervoor aan integraal inzicht en overzicht van duurzaamheidsaspecten in het economisch, ecologisch en sociaal beleid.

**Klimaatneutraal, energieneutraal, klimaatadaptief**

Brummen maakt in beleid onderscheid tussen verschillende klimaatwaarden:

- **Klimaatneutraal** betekent dat een overheid, organisatie of proces géén broeikasgassen (zoals bijvoorbeeld CO<sub>2</sub>) uitstoot óf dat deze uitstoot wordt gecompenseerd.
- De gemeente is **energie-neutraal** als er in haar gebied dezelfde hoeveelheid (duurzame) energie wordt opgewekt die er in dat gebied wordt gebruikt.
- Als de gemeente **klimaatadaptief** werkt, neemt ze maatregelen om het risico op klimaatschade zo klein mogelijk te maken.

### 2.2.5 Zuinig op de mooie omgeving en het klimaat *Brummen: een prachtig landschap*

Brummen wordt gekenmerkt door een prachtig oud landschap met veel groen. Het Brummense landschap onderscheidt zich door de *verbondenheid tussen Veluwe en IJssel, het contrast tussen open ruimte én besloten- of geborgenheid en de verrassingen die dat oplevert*.<sup>10</sup>

*Ik fiets van het pontje naar Bronckhorst. Links en rechts een landgoed. Ineens opent de poort zich naar een open landschap, de uiterwaard. Ik vind dat echt een wow-effect*.<sup>11</sup>

*Water is in het Brummense landschap ongelooflijk belangrijk. Het systeem van sprengen en beken is in Europa uniek*.<sup>12</sup>

Het landschap heeft voor de inwoners van Brummen economische en maatschappelijke waarde, en levert een waaiertje aan landschapsdiensten. De beken die tekenend zijn voor het Brummense landschap leveren bijvoorbeeld mogelijkheden voor waterafvoer én energiewinning. De intensieve en diverse landbouw uit de 19de eeuw heeft inmiddels plaatsgemaakt voor een groot aandeel (79%) grasland voor veehouderij en maisteelt en het aantal (melk)veehouders is gehalveerd ten opzichte van drie decennia geleden.<sup>13</sup> Er heeft echter weinig ruilverkaveling plaatsgevonden (met uitzondering van de ruilverkaveling Brummen-Voorst in de jaren '80 en '90).

<sup>10</sup> Landschapsbiografie Brummen, 2020. Cahier 1 'Identiteit'.

<sup>11</sup> Landschapsbiografie Brummen, 2020. Landschapskaart.

<sup>12</sup> Landschapsbiografie Brummen, 2020. Cahier 6 'Samenwerken'.

<sup>13</sup> Landschapsbiografie Brummen, Cahier 2 'Gebruik', p. 14. Vergelijking tussen 1890 en 2017.

<sup>14</sup> Afgezien van de papierindustrie in Eerbeek, waarop we later apart ingaan.

<sup>15</sup> Omgevingsvisie Brummen 'Brummen op dit moment', maart 2021, p. 12.



De Cleantech Regio waarvan Brummen deel uitmaakt, werkt momenteel aan een *Regionale Energiestrategie (RES)*, om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord verder uit te werken. Half april werd de zogenaamde Ontwerp-RES 1.0 openbaar gemaakt voor inspraak. Een definitief besluit wordt voorzien in november/december 2021. De Ontwerp-RES sluit aan bij de Agenda 2019-2023 van de Cleantech Regio en de daarmee samenhangende Regiodeal. De Cleantech Regio heeft voorbereidend werk verricht voor de ambities die in de RES worden geformuleerd op het gebied van energiebesparing en innovatieve technieken, bijvoorbeeld via Smart Energy Hubs (inclusief energieopslag), een routekaart voor de ontwikkeling van waterstofketens in de regio en biogas-hubs waarin lokale boeren kunnen bijdragen.

Net als de andere deelnemende gemeenten in de Cleantech Regio heeft Brummen zich ook gecommitteerd aan het doel om in *2050 CO<sub>2</sub>-neutraal én klimaatadaptief* te zijn. Hevige regenval, maar ook (zeer) droge periodes biedt Brummen het hoofd door te streven naar een zo minimaal mogelijk aandeel niet-functionele verharding. Ook om CO<sub>2</sub>-neutraal te worden zet Brummen in op circulariteit, met een streven naar duurzaam voedselbeleid en het sluiten van ketens met aandacht voor afvalverwerking en riolering.<sup>16</sup>

Tot slot is verduurzaming van de landbouwsector in Brummen een belangrijke ambitie die bijdraagt aan het in stand houden van zowel landschap als biodiversiteit: het stimuleren van toekomstbestendigheid in de agrarische sector (met oog voor biodiversiteit) en *natuurinclusieve landbouw* vormen hierbij de voornaamste instrumenten.<sup>17</sup>

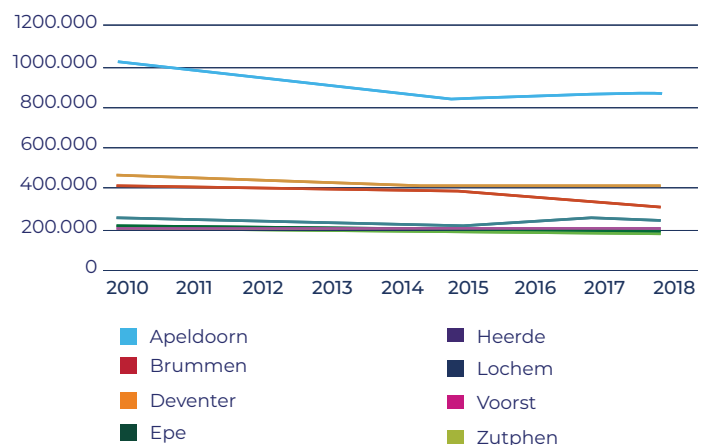
### *Brummen en de klimaatambities: resultaten en effecten*

*Waterberging* is voor Brummen van oudsher een belangrijke component van klimaatadaptiviteit: de dreiging die uitgaat van hoge waterstanden in de IJssel is een van de meest zichtbare effecten van een veranderend klimaat en staat al langere tijd op de Brummense agenda. Zo werkt de gemeente al sinds 2003 binnen de Planologische Kernbeslissing 'Ruimte voor de Rivier' aan maatgevende hoogwaterafvoer om overstromingen te voorkomen, onder andere via dijkverleggingen.<sup>18</sup>

Brummen kent een actief Landschapsnetwerk, waarin inwoners met veelal een wetenschappelijke achtergrond in ecologie bijvoorbeeld hebben gewerkt aan de Landschapsbiografie van de gemeente. Dit maatschappelijke initiatief werkt vanuit de *trots van Brummense inwoners* op hun landschapswaarden, en zet de verduurzamings- en biodiversiteitsvraagstukken ook nadrukkelijk op de kaart.<sup>19</sup>

Sinds 2015 is een dalende trend zichtbaar in CO<sub>2</sub>-uitstoot, die in Brummen significanter is dan in de andere gemeenten in de Cleantech Regio. De verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot zou deels verklaard kunnen worden door de relatief *snelle verduurzaming die is doorgevoerd in de papierindustrie* (zie paragraaf 2.4). In het kader van Loenen-Eerbeek 2030 komen bovendien de eerste initiatieven voor het compenseren van CO<sub>2</sub>-uitstoot in deze sector door het aanplanten van bomen en beter gebruik van aardwarmte.

**Ontwikkeling totale CO<sub>2</sub> Uitstoot per gemeente (volgens het Emissieregistratie-/IPCC-model)**



**Figuur 6. Ontwikkeling totale CO<sub>2</sub>-uitstoot per gemeente in de Cleantech Regio.** Klimaatmonitor 2019

	Energie	Elektriciteit	Warmte
Brummen	1,5%	2,5%	1%
Zutphen	4,9%	8,5%	3,2%
Lochem	3,9%	5,1%	3,2%
Voorst	7,6%	16,6%	8,5%
Apeldoorn	5,5%	5,9%	6,1%
Epe	4,4%	4,2%	4,2%
Heerde	6,4%	5,1%	8,8%
Gelderland	7,2%	9,3%	8,7%
Nederland	7,4%	17,6%	5,6%

**Tabel 6. Hernieuwbare energie als onderdeel van het totaal, 2018.** (Bron: RWS-KMO, 2017 Klimaatmonitor)

<sup>16</sup> Coalitieakkoord 2019-2022.

<sup>17</sup> Nieuwsberichten Landschapsnetwerk Brummen, Platform Natuurinclusieve Landbouw Gelderland, Cleantech Regio, juni 2020.

<sup>18</sup> Bestemmingsplan Dijkverlegging Cortenoever (en Voorsterklei), 2013.

<sup>19</sup> Landschapsnetwerk Brummen (website bezocht juni 2021).



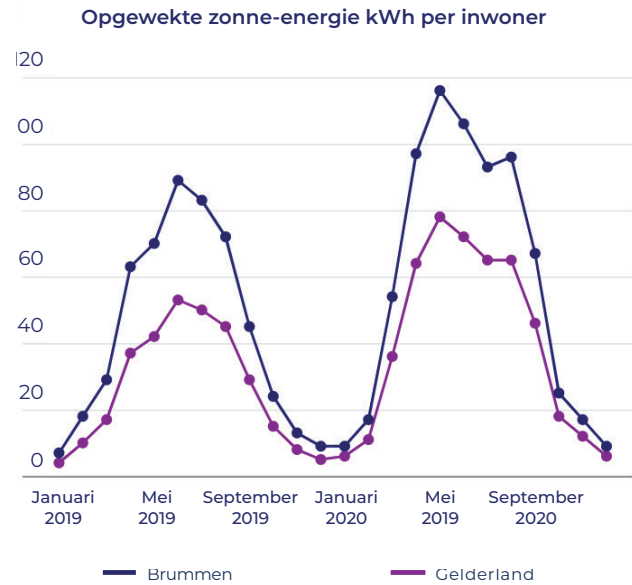
Het percentage *hernieuwbare energie*, het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energiegebruik, was in 2018 in de gemeente Brummen echter het laagst van alle gemeenten in de Cleantech Regio. Slechts 1,5% van het totale energieverbruik binnen de gemeente Brummen is hernieuwbaar.

Om de percentages hernieuwbare energie te verhogen werkt Brummen, in het kader van de ontwikkeling van een Regionale Energiestrategie, aan het opstellen van visies op zonne- en windenergie, in samenwerking met inwoners. Bovendien is er vanaf 2019 gewerkt aan de ontwikkeling van een *zonnepark* in Brummen, op de voormalige woningbouwlocatie Elzenbos, waarbij aan Stichting Brummen Energie subsidie wordt toegekend om een cultuuromslag bij inwoners teweeg te brengen ten faveure van hernieuwbare energie.<sup>20</sup> Recentelijk maakte Brummen een inwonersprotest mee tegen de komst van *tientallen windmolens* als onderdeel van de RES.<sup>21</sup>

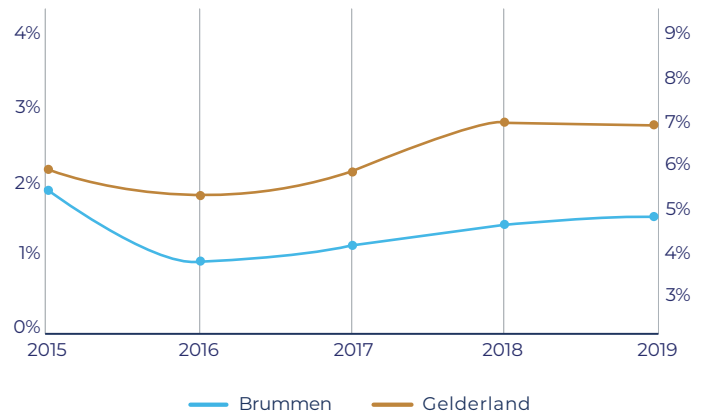
De Brummense investeringen in de opwekking van zonne-energie lijken al vruchten af te werpen: Brummen presteert hier boven het Gelders gemiddelde. Echter, de opwekking lijkt in de periode 2019-2020 nog niet bij te dragen aan het totale aandeel hernieuwde energiebronnen.

Tot slot hebben de colleges van Brummen en Ede in 2020 het (maatschappelijk gedreven) *Actieplan Natuurinclusieve landbouw* ondertekend, dat door het zogenoemde Platform Natuurinclusieve landbouw wordt uitgevoerd en ondersteund door de provincie Gelderland. De gemeente steunt hiermee activiteiten van maatschappelijke partners op het gebied van circulariteit van de landbouw.

Ook de Cleantech Regio is steeds nadrukkelijker partner in dit initiatief. Dit type samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke partners was al eerder succesvol op het thema verduurzaming: het voedselbos in de Brummense wijk Elzenbos is een voorbeeld van een (eerder) initiatief dat nu al drie jaar bijdraagt aan circulaire voedselvoorziening in de gemeente.



Figuur 7. Opgewekte zonne-energie in 2019-2020 in kWh per inwoner, Brummen en Gelderland. NetAnders



Figuur 8. % hernieuwbare energie als onderdeel van het totale energieverbruik in Brummen en Gelderland. CBS 2020

## Beelden over klimaatambities in Brummen

- Behoud van groen en verduurzaming lijkt het, volgens enkele bestuurders en maatschappelijke organisaties, *af te leggen tegen economische motieven* waarbij besparingen en het verhogen van gemeentelijke inkomsten een rol spelen.
- De financiële positie van de gemeente Brummen wordt breed genoemd als een *significante uitdaging* voor Brummen bij het aangaan van de klimaatopgave.

<sup>20</sup> [www.brummenenergie.nl/solarparken/90-solarpark-elzenbos](http://www.brummenenergie.nl/solarparken/90-solarpark-elzenbos)

<sup>21</sup> [www.gelderlander.nl/zutphen/brummen-verlaagt-ambitie-windmolens-flink-in-nieuw-plan-van-46-naar-3-windmolens-ik-heb-er-mixed-feelings-over-ae03251c/](http://www.gelderlander.nl/zutphen/brummen-verlaagt-ambitie-windmolens-flink-in-nieuw-plan-van-46-naar-3-windmolens-ik-heb-er-mixed-feelings-over-ae03251c/)

**Wat betekent dit voor Brummen?**

- De landschapswaarden zijn de belangrijkste kwaliteiten van het gebied. De gemeente ziet klimaatadaptatie en verduurzaming als kansen om de landschapswaarden en landschapsbeleving in Brummen in stand te houden.
- De prestaties op het gebied van energie en klimaat laten weliswaar een positieve ontwikkeling zien, maar zijn in omvang (te) gering. De ambitie om in 2050 CO<sub>2</sub>-neutraal én klimaatadaptief te zijn vergt nog heel veel inzet.
- Echter, de klimaat- en energieopgaven genereren wel een *nieuwe ruimtevraag* die op gespannen voet staat met de landschapswaarden: de opwek van (meer) zonne- en windenergie zou de landgoederenzone, de uiterwaarden of de open natuur onder druk kunnen zetten.

bestaat uit Natura 2000, verkeersontsluiting, milieuruimte, internationale concerns en planologische ontwikkelruimte. Samenwerking en krachtenbundeling zijn de belangrijkste kernpunten en vormen een voorwaarde voor het behoud en de groei van de industrie en de leefbaarheid. Om haar ambities en visie te realiseren, heeft de industriekern in de periode 2017-2022 een gezamenlijke investeringsopgave van € 200-250 miljoen. Het Logistiek Centrum Eerbeek wordt door IKEL gezien als een oplossing voor meervoudige problemen.

De Nederlandse papierindustrie kent een duurzaamheidsopgave in energie- en watergebruik. Tegen die achtergrond wordt geïnnoveerd. In de periode 2009-2015 is 28% energie-efficiëntie behaald door het halveren van de inname van watergebruik (c.q. hergebruik en reiniging van water, waarna het terug in de natuur terecht komt) en het overgaan op grondstoffen uit gerecycled papier. Ook is in Eerbeek-Loenen gezocht naar manieren om te innoveren op duurzaamheid in combinatie met het verhogen van de leefbaarheid. *Meer dan de helft van de fabrieken in Eerbeek-Loenen is actief met het leveren of hergebruiken van een of meer reststromen, waarvan 70% door papier & kartonfabrieken en recyclingbedrijven.*<sup>24</sup> Met name de reststromen vezels en warmte zijn belangrijke grondstoffen. In 2005-2018 was er een afname van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 35%. Desalniettemin was de waarde aan CO<sub>2</sub>-uitstoot voor de papierindustrie in Eerbeek-Loenen in 2018 alsnog gelijk aan de uitstoot van 51.000 gemiddelde Nederlandse huishoudens. Op het gebied van de energietransitie is op termijn het gebruik van restwarmte uit de papierindustrie voor het verwarmen van woningen in Eerbeek een kernstuk van de energietransitie, al zijn aanvullende initiatieven nodig om de gehele ambitie te behalen.

*Rol van de gemeente*

De gemeente geeft in haar Toekomstvisie 2030 aan dat de gevestigde (papier)industrie tot in de verre toekomst voor Eerbeek behouden moet blijven. Diverse bedrijven op Bedrijventerrein Eerbeek-Zuid hebben ontwikkelambities in de sfeer van uitbreiding en/of innovatie. Daarnaast schetst de toekomstvisie ambities op het gebied van woningbouw, scholenbouw, centrumontwikkeling, leefbaarheid en duurzaamheid in Eerbeek.

**2.2.6 Eerbeek, vitaliteit en de papierindustrie***Papierindustrie*

De geschiedenis en het karakter van Eerbeek zijn sterk verbonden met de papierindustrie. Eerbeek kent diverse grote papier- en kartonproductie- en verwerkingsbedrijven. De papierindustrie heeft een enorme invloed op alle facetten van het leven in Eerbeek-Loenen en wordt bestempeld als *'motor van de lokale economie'*. Dat uit zich in de gezamenlijke bedrijfsomzet van € 900 miljoen. Daarmee levert de papierindustrie in Eerbeek-Loenen naar schatting 52% van de totale papierindustrie-omzet in Nederland. Door corona wordt nog meer thuisbezorgd dan daarvoor; dit geeft een verdere impuls aan de karton- en verpakingsbedrijven. De industrie staat nu garant voor 2.500 directe en 4.000 indirecte banen.<sup>22</sup> Naar schatting 50% van de werknemers woont in de directe omgeving van de fabrieken.<sup>23</sup>

In een *position paper* heeft de Industriekern Eerbeek-Loenen (IKEL) eind 2017 beschreven hoe de industrie uit de regio Eerbeek-Loenen als motor fungeert voor de regionale economie, welke ambities en bedreigingen er bestaan rondom de Industriekern en hoe de Industriekern de toekomst voor zich ziet. De industrie is de motor voor de regionale economie en bestaat uit een cluster van grotendeels verweven bedrijven. Tezamen vertegenwoordigen zij nagenoeg circulair de gehele papierketen. Een sterk onderscheidend kenmerk van het cluster is duurzaamheid. Om te groeien, continuïteit en concurrentiekracht te behouden, zijn personeel, ruimte en innovatie de belangrijkste uitdagingen. Het krachtenveld

22 Cleantech Regio, 2021. Waaronder [www.cleantechregio.nl/ctr-monitor/circulaire-economie/119-overige-indicatoren/304-werkgelegenheid-toegevoegde-waarde-papierindustrie](http://www.cleantechregio.nl/ctr-monitor/circulaire-economie/119-overige-indicatoren/304-werkgelegenheid-toegevoegde-waarde-papierindustrie)

23 Ruimte voor Duurzame Groei, Position Paper Industriekern Eerbeek-Loenen (IKEL) 2017. Feiten nagetrokken in o.a. Blom, M, M. van Lieshout en M. Smit. 2015. 'Aanpalende economische effecten biobased economy'. TU Delft Committed to the Environment (paperserie) en MER-onderzoeken Mayr-Melnhof (2021).

24 Cleantech Regio Monitor, 2021.

Met een nieuw *bestemmingsplan* wilde de gemeente een grote stap zetten in het behalen van deze doelen. Voor het centrum van Eerbeek was in 2009 de 'Structuurvisie centrumgebied Eerbeek' opgesteld (ook wel Masterplan centrumgebied genoemd), waarin de gemeente diverse gewenste ontwikkelingen beschreef.

In 2015 is de gemeente Brummen gestart met de officiële procedure om een bestemmingsplan vast te stellen voor een groot deel van Eerbeek. Op 15 maart 2018 heeft de gemeente Brummen het besluit genomen om het bestemmingsplan Eerbeek vast te stellen. Echter, tegen de vaststelling van het bestemmingsplan is een beroepsprocedure gestart. De Raad van State heeft in 2019 een deel van de beroepen gegrond verklaard en het vaststellingsbesluit van de gemeente Brummen op onderdelen vernietigd, onder meer rond het zogenaamde Burgersterrein (potentiële locatie voor een logistiek centrum, zie onder) en de inrichting van papierfabriek Mayr-Melnhof. Voor andere gedeelten van het plangebied is het bestemmingsplan wel onherroepelijk.

De bestemmingsplannen (het 'Centrumplan') werden doorontwikkeld: de huidige stand van zaken is dat er in 2021 een ontwerp Structuurvisie 'Centrum Eerbeek en Eerbeekse Beek' tot stand kwam in een participatief proces, dat ter inzage is voorgelegd.

In het programma '*Ruimte voor Eerbeek*' (2015) geeft de gemeente aan hoe zij deze ontwikkelingen (procesmatig) in samenhang in goede banen wil leiden. In het programma is de volgende ambitie neergezet: 'De industrie waar mogelijk in haar ontwikkeling faciliteren, zodat deze voor Eerbeek behouden blijft. En tegelijk het vitale dorp meer ontwikkelen als een toeristische factor van betekenis, met een prettig woon- en leefklimaat'. Deze ambitie vraagt om heldere doelen:

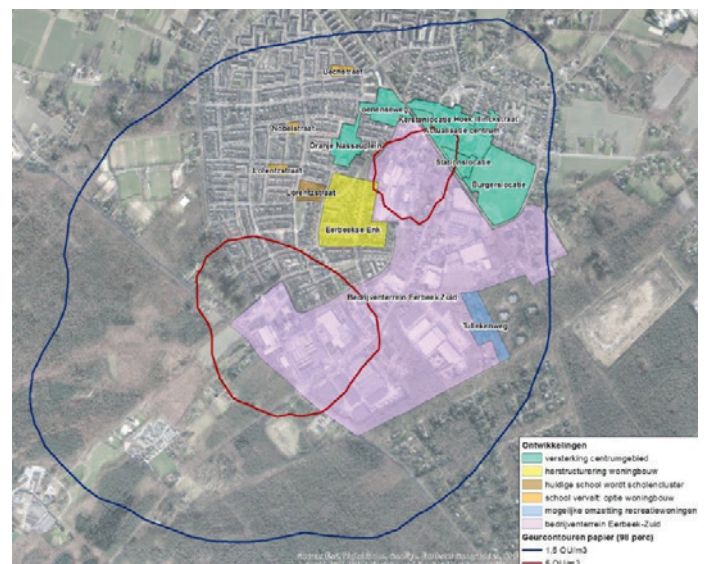
1. Het beter faciliteren van de (maak)industrie in haar ontwikkeling, zodat deze voor Eerbeek behouden blijft.
2. Het verbeteren van het woningaanbod in Eerbeek, door de juiste woning op het juiste moment op de juiste plek te bouwen.
3. Het beter faciliteren van een krachtige en levendige detailhandel met een divers aanbod in Eerbeek.
4. Meer recreanten en toeristen verleiden tot een bezoek aan het centrum van Eerbeek.
5. Beter passende huisvesting voor het onderwijs in Eerbeek.
6. Vergroten van de energieneutraliteit en duurzaamheid in Eerbeek.
7. Vergroten van de belevingswaarde van natuur in Eerbeek.

8. Vergroten van het merk 'Eerbeek' als het papierdorp van Nederland.

### *Spanningsvelden en tegengestelde waarden*

In de kern van Eerbeek is de situatie historisch zo gegroeid dat bedrijven en woningen dicht bij elkaar staan. Dat brengt overlast met zich mee. Een voorbeeld: gemeten over heel Eerbeek heeft in totaal 16% van de bevolking hinder of ernstige hinder door de geur van bedrijven.<sup>25</sup>

De huidige vergunde activiteiten van de papierfabrieken zorgen voor een geurcontour over het grootste deel van Eerbeek waarbinnen volgens het provinciale geurbeleid in principe geen geurgevoelige bestemmingen mogen worden toegevoegd. Er is in dit gebied op grond van de regelgeving dus geen 'milieugebruiksruimte' om de gewenste ontwikkelingen naast elkaar en tegelijk doorgang te kunnen laten vinden. Eerbeek zat daarmee in ruimtelijke zin 'op slot', totdat het nieuwe bestemmingsplan 'Eerbeek' van kracht werd. Daarin werd de *systematiek van milieuzonering voor geluid en geur* ingevoerd, waardoor in grote delen van de dorpskern ruimtelijke ontwikkeling mogelijk werd.



Figuur 9. **Indicatieve begrenzing aan ontwikkelingen en gecumuleerde geurcontouren papierfabrieken.**  
Bron: Rapport PlanMER Bestemmingsplan ontwikkelgebieden Eerbeek, 2020.

Ook effecten van stikstofdepositie op *Natura 2000-gebieden* in de 'invloedssfeer' van de voorziene ontwikkelingen moeten worden meegenomen in de afwegingen. Zo zorgt het binnen de gemeente voor een lastig spanningsveld: alles wat de fabrieken doen heeft invloed op de omgeving en alles wat de gemeente doet, zorgt voor een effect op de beweegruimte van de fabrieken.

25 Telefonisch leefbaarheidsonderzoek Eerbeek, maart 2017.

Naast geur en geluid vormt het **transport** rondom de fabrieken een andere bron van overlast vanuit de papierindustrie. Dagelijks zorgt de papierindustrie voor 1.350 vrachtwagenbewegingen van, naar en in Eerbeek-Loenen. 70% van deze bewegingen loopt via de N786 (door Loenen, gemeente Apeldoorn) naar de A50.

In het verlengde van de logistieke en ruimtelijke uitdaging van Eerbeek speelt de bestemming van het vrijgekomen 'Burgersterrein' nabij het centrum van het dorp. Voor de ontwikkeling en realisatie van het terrein was voorzien in een **logistiek centrum voor opslag ten behoeve van de papierindustrie**. Zo wordt op de bedrijfslocaties ruimte vrijgespeeld voor innovaties die (ook) ten goede komen aan duurzaamheid, energietransitie en overige milieudoelstellingen. Ook is sprake van logistieke voordelen door concentratie.

Het realiseren van een logistiek centrum was onderwerp van een intentieovereenkomst tussen gemeente, provincie en enkele papierbedrijven en onderdeel van het bestemmingsplan Eerbeek. Echter, voor dit onderdeel heeft de Raad van State zoals hierboven aangegeven in 2019 het besluit bestemmingsplan vernietigd. Binnen het programma Eerbeek-Loenen 2030 is daarna afgesproken dat de provincie Gelderland de opdracht van de Raad van State om de bestemming te repareren, op zich neemt. Naar aanleiding van bezwaren in de samenleving zijn in 2020 in opdracht van de provincie ook alternatieve locaties voor een dergelijk centrum onderzocht op doelbereik, haalbaarheid en effecten. De definitieve keuze voor de locatie van het logistiek centrum wordt in meerdere stappen gemaakt. In elk van deze stappen, inclusief een participatie- en communicatieproces, wordt een afweging gemaakt om uiteindelijk te komen tot een voorkeursalternatief. Het voorkeursalternatief wordt uiteindelijk bestemd in een provinciaal inpassingsplan (PIP). Wanneer een andere locatie als logistiek centrum wordt bepaald, wordt de ontwikkeling van de bestemming van het Burgersterrein meegenomen in het programma Eerbeek-Loenen 2030.

### Beelden

- De bovenstaande ontwikkelingen moeten volgens vertegenwoordigers van inwoners en de ondernemers worden gezien in de context van een nadrukkelijke **ontwikkelingswens in Eerbeek**: er moeten woningen komen, uitbreiding van de horeca, een nieuwe school en er moet iets gebeuren met het Burgersterrein midden in het dorp.
- Er is onderzoek gedaan naar de overlast voor de bewoners in de directe omgeving van de fabrieken. Hier komt een gevarieerd beeld uit. Een betrokkene: "De omwonenden hebben wel echt last van de fabrieken, maar er zit ook een **factor trots** in. Deze trots is er omdat vrijwel iedereen mensen kent die in de fabriek werken en het voelt voor hen dan ook echt als 'hun' fabriek."
- Het **Burgersterrein** vormt een focuspunt in de discussie. Betrokken inwoners en MKB-ondernemers geven aan dat een logistiek centrum verder weg van de bebouwde kom beter zou zijn en dat het centrum van Eerbeek meer gebaat zou zijn bij woningbouw, horeca en winkels.

### Wat betekent deze opgave voor Brummen?

- De papierindustrie en de invloed die de papierindustrie uitoefent op haar omgeving vormen een lastige opgave voor de gemeente Brummen, temeer omdat beide afhankelijk zijn van elkaar. De **papierindustrie en de directe omgeving blijven met elkaar op gespannen voet staan**. Alle ontwikkelingen in Eerbeek gaan ten koste van de ontwikkeling van de fabrieken en vice versa.
- De moeilijkheid in het project 'Ruimte voor Eerbeek' is dat er, vanwege de aard van de opgave, niet kan worden geprioriteerd. Er is geen rangorde in thema's.
- De ontwikkeling van Eerbeek (woningbouw, versterking van het centrumgebied, scholen) binnen de bestaande milieusituatie enerzijds en het mogelijk maken van uitbreiding van de industrie anderzijds vraagt om **maatwerkoplossingen**.
- De gemeente is er niet in geslaagd de structuurvisie van 2009 en het bestemmingsplan / het centrumplan door te vertalen naar resultaten. Ambities bleven liggen, terwijl de behoeften (ook naast de papierindustrie) evident zijn. Een aangepast bestemmingsplan moet hierin nu voorzien.



2.2.7 Analyse: vier fundamentele dilemma's  
Uitgaande van het karakter en de ontwikkelingen van de gemeente zien we vier grote dilemma's voor Brummen die – zeker op de middellange termijn – eisen stellen aan de bestuurskracht van de gemeente.

**Dubbele vergrijzing versus een hoogstaand voorzieningenniveau.** Op de schaal van de gemeente Brummen zien we een spanning tussen de versterkte vergrijzing (inwoners worden ouder, maar tegelijkertijd oefent Brummen ook aantrekkingskracht uit op ouderen van buiten) én het hoge voorzieningenniveau dat Brummen ambieert. Zeker de 'dubbele focus' op passende voorzieningen (maar ook woonbehoeften) voor jong en voor oud brengt een hoog ambitieniveau met zich mee. Hierbij merken we op dat de woningbouwambities een belangrijke 'selling point' vormen om mee te kunnen schaken op regionale schaal: Brummen speelt een duidelijke rol in het aangaan van de regionale woningbouwopgave van de Cleantech Regio. De woningbouw komt echter (onder andere door de complexiteit van het bestemmingsplan in relatie tot de papierindustrie) langzamer op gang dan zou moeten. Ook het handhaven van het voorzieningenniveau, dat samengaat met woningbouw, blijft een opgave op de gemeentelijke schaal.

**Natuurwaarden versus ruimtevragers vanuit verduurzaming.** Gezien de (bovenlokale) verduurzamingsopgave van Brummen waarbij het met name gaat om de opwekking en het gebruik van hernieuwbare energie, zal het groene Brummense landschap in toenemende mate onder druk komen te staan door de ruimtelijke claim die hernieuwbare energie legt. De RES van de Cleantech Regio, die momenteel nog in ontwikkeling is, kenmerkt zich bovendien door een bovengemiddelde ambitie op klimaat- en energietransitie. Ten opzichte van regiogemeenten blijft Brummen nu nog achter op indicatoren als de opwek van hernieuwbare energie, elektriciteit en warmte. Daarom is te verwachten dat de gemeente zich de komende jaren intensiever zal inzetten om de doelstellingen uit de RES te behalen. De locaties van windmolens en zonneparken zijn nog niet allemaal duidelijk, maar besluitvorming daarover vraagt om een integrale afweging met andere ambities zoals het behoud van de specifieke landschappelijke en cultuurhistorische waarden van Brummen.

**Natuurwaarden en rust versus recreatie en 'bruis'.**  
De traditionele landschapswaarden maken Brummen tot een rustige omgeving. Tegelijkertijd heeft de gemeente de ambitie om de economie te versterken door uitbreiding van de recreatiesector. Een grotere recreatiesector staat op gespannen voet met 'oude waarden' als rust en behoud van de krachten van de gemeente. Een volgende Landal Greenparks-locatie, en een 'nieuwe Posbank als toegangspoort tot de Veluwe' zijn voorbeelden van ontwikkelingen die nieuwe kansen lijken te bieden voor de aantrekkingskracht van Brummen. Tegelijkertijd komt hierbij ook de opgave voor de gemeente om de hoek kijken als het gaat om het behoudende karakter van de gemeente Brummen. Het behoud van de landschapsbeleving in Brummen vraagt om een doordachte strategie en regievoering door de gemeente en afstemming in de regio. Immers, de landschapswaarden strijden met andere (economische, recreatieve) waarden om de beschikbare ruimte.

Een vierde dilemma stijgt met kop en schouders boven deze drie uit, onder andere omdat dit dilemma uniek is voor Brummen ten opzichte van andere gemeenten: *de kleinschaligheid van de Brummense economie enerzijds en de papierindustrie anderzijds*. De Eerbeekse papierindustrie zien we als het brandpunt van een prisma, waarin economische, ruimtelijke en ecologische complexiteit allemaal samenkomen tot één priemende lichtstraal die fel in het oog springt. We schalen de complexe opgave van de papierindustrie op het niveau van de kern Eerbeek, maar zien dat de opgave extreem veel vraagt van de gemeente én de regio. De Cleantech Regio 'adopteert' de opgaven van de papierindustrie in toenemende mate als mogelijke oplossingsrichting voor een teruglopende regionale economie en de verduurzamingsaspecten daarvan. Echter, voor het deel van de opgave dat samenhangt met de leefbaarheid van Eerbeek formuleert de regio geen ambities en blijft de gemeente aan zet.



## 2.3 Tweede invalshoek: landelijke (wettelijke) en regionale eisen en ontwikkelingen

Geen gemeente in Nederland staat los van de (wettelijke) eisen, trends en ontwikkelingen die landelijk tot stand komen. In deze paragraaf gaan we op de belangrijkste daarvan in. We belichten thematisch de belangrijkste eisen en ontwikkelingen en bekijken hoe Brummen daar (reeds) mee omgaat en hierop presteert.

### 2.3.1 Dienstverlening

Dienstverlening zien we als het eerste directe contact tussen gemeente en inwoner/ondernemer. Gemeentelijke dienstverlening heeft een aantal elementen, voortvloeiend uit respectievelijk burgerzaken, sociaal domein en fysiek domein. Ook de uitvoering van klachten- en bezwaarprocedures, belastingheffing en -inning en (algemene) communicatie worden wel tot de dienstverlening gerekend. Ook spelen hier algemene ontwikkelingen als digitalisering en de openbaarheid van bestuur (Wet open overheid).

#### *Burgerzaken*

De gemeente moet de basisregistratie personen (BRP), de burgerlijke stand, de Kieswet, de Paspoortwet en de Wegenverkeerswet 1994 uitvoeren. Concreet betekent dit dat de gemeente verantwoordelijk is voor:

- het registreren van persoonsgegevens;
- het opmaken van akten van geboorte, huwelijk, echtscheidingen en overlijden;
- het sluiten van huwelijken en partnerschappen;
- het organiseren van verkiezingen;
- het afgeven van reisdocumenten, rijbewijzen en andere documenten;
- het bijhouden van beveiligingsmaatregelen op dit taakveld;
- het begeleiden van inwoners bij verzoeken om Nederlander te worden.

De kerntaken binnen het vakgebied van gemeentelijke dienstverlening zijn niet zozeer aan verandering onderhevig. Wel zien we dat Nederlandse gemeenten hun publiekszaken professionaliseren, zodat gemeentelijke dienstverlening 'volwassener' wordt. Dat is deels ingegeven door rijksbeleid van de afgelopen tien jaar, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van een 'frontoffice' voor de gehele overheid. Dat resulteerde

in gemeentelijke KlantContactCentra (KCC), waar burgers, bedrijven en instellingen terecht kunnen met vragen over producten en diensten van de overheid. Gemeenten zelf zetten bovendien vaker customer journeys in om de dienstverlening klantgericht te maken, of meten vaker klanttevredenheid om processen te verbeteren.<sup>26</sup>

De organisatiestructuur is vanuit het principe 'de klant staat centraal' procesgericht ingericht. Brummen werkt aan verbetering van de dienstverlening en kent een *Visie Dienstverlening* die richting geeft en termijnen van realisatie. Waar de ambtelijke organisatie al is aangepast op deze visie, schetst het document een aantal actiepunten op digitale dienstverlening (zie onder), het 'dichterbij organiseren' van de dienstverlening en verdere deregulering. Tot slot worden enkele innovatieve 'durf'-acties geïdentificeerd. Bovendien neemt Brummen deel aan de regionale kwaliteitskring Burgerzaken, waarin verbetering, professionalisering en innovatie van de gemeentelijke dienstverlening door samenwerking centraal staat.

#### *Beelden*

- Medewerkers van de gemeente geven aan dat *klantvriendelijkheid* bij hen hoog in het vaandel staat: niemand wordt zomaar weggestuurd, en er is oog voor de behoeften van inwoners uit de verschillende kernen. Zo was de komst van een servicepunt in Eerbeek een manier om de verschillende kernen (met diverse behoeften en geringe onderlinge verbondenheid) op gelijke wijze te bedienen.
- Medewerkers van de gemeente geven ook aan dat inwoners graag *onderling vergelijken hoe hun contacten met de gemeente zijn verlopen*, en met welk resultaat. Dat geldt zeker voor specifiekere dienstverlening in het sociaal domein: daar geven medewerkers voorbeelden van klachtenprocedures binnen WerkFit die op basis van discussies op social media worden ingezet, en van veelvuldige directe contacten met de wethouder of de burgemeester om tot een oplossing te komen.

26 VNG Realisatie, Leermodules Klantreizen, Klantprocessen.

Hoe waarden de inwoners van Brummen de verschillende onderdelen van de dienstverlening?

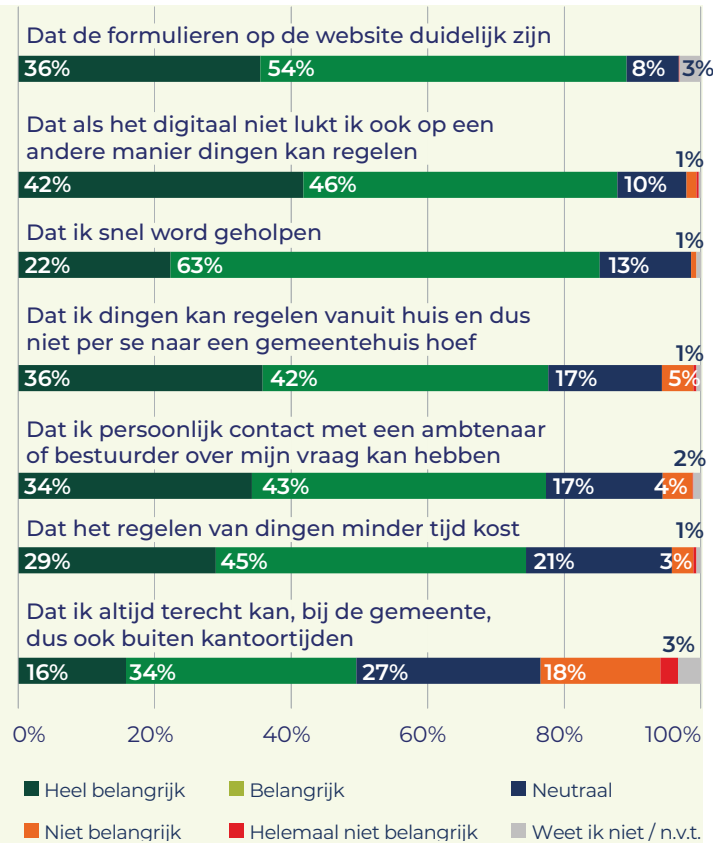
De ambitie van de gemeente Brummen op het gebied van dienstverlening lijkt zich door te vertalen naar positieve beoordelingen: Brummen scoorde in de *Burgerpeiling van de VNG* in 2018 een *rapportcijfer van 6,75 voor haar directe dienstverlening aan inwoners. Deze score is gelijk aan het Nederlandse gemiddelde (6,74)*. Burgerpanel 'Brummen spreekt' laat soortgelijke beoordelingen zien: een 6,8 in 2018, een lichte daling tot 6,6 in 2019 en herstel in 2020 tot een 6,7.

De *enquête onder inwoners* laat eenzelfde beeld zien: hier kreeg de dienstverlening van de gemeente gemiddeld als *rapportcijfer een 6,7*. 82% van de inwoners gaf een voldoende.

Precies de helft van de inwoners gaf aan dat ze in de eerste helft van 2021 gebruik maakten van de dienstverlening bij het aanvragen of verlengen van een paspoort, ID-kaart of rijbewijs. 27% van de inwoners deed een melding over (het onderhoud) van de openbare ruimte: dat is een hoog percentage in vergelijking met de andere diensten in het domein publiekszaken zoals het doorgeven van een verhuizing (9%), het aanvragen van een vergunning (9%) of het aangeven van overlijden of geboorte (3%).

Inwoners die inderdaad gebruik maakten van de dienstverlening beoordelen die dan ook positief. 61% vond het (helemaal) niet ingewikkeld om een aanvraag of melding te doen en 55% hoefde (helemaal) niet lang te zoeken naar de juiste informatie over de dienst. Voor 67% van de inwoners was het ook duidelijk waar ze met hun vraag of verzoek terecht konden, 59% vond dat de melding snel genoeg werd afgehandeld en 51% werd voldoende op de hoogte gehouden over de afhandeling van een vraag of melding.

Inwoners van Brummen vinden het het belangrijkste dat formulieren op de website duidelijk zijn, dat ze hulp krijgen als digitale dienstverlening tekortschiet en dat ze snel worden geholpen wanneer ze gebruik maken van diensten van de gemeente. Ook valt op dat het percentage inwoners dat waarde hecht aan het regelen van zaken vanuit huis ongeveer gelijk is aan het percentage inwoners dat graag persoonlijk contact heeft met de gemeente. Dat betekent dat inwoners ongeveer evenveel waarde hechten aan digitale als aan fysieke dienstverlening.



Figuur 10: 'Hoe belangrijk vindt u de volgende aspecten?'  
2021, I&O Research

### 2.3.2 Digitalisering

Voor elke gemeente is digitale dienstverlening nu de standaard. Maar een digitale dienstverlening betekent niet voor iedereen automatisch ook toegankelijke dienstverlening. Bijvoorbeeld ouderen, mensen met een (tijdelijke) beperking en mensen met minder digitale vaardigheden lukt het niet altijd om gebruik te maken van gemeentelijke websites en andere digitale kanalen. De Wet open overheid en de Wet modernisering elektronische publicaties scheppen nieuwe verplichtingen om de digitale dienstverlening toegankelijker te maken.

In haar Visie Dienstverlening stelt de gemeente Brummen ambities op het gebied van het garanderen van digitale bereikbaarheid, gebruiksvriendelijkheid, maximale informatiedeling met andere (overheids)instanties, plaats- en tijdonafhankelijkheid voor het werken aan processen en documenten, het gebruik van de website als 'single portal' naar alle dienstverlening en vraaggestuurdheid. De opgave waar Brummen voor staat is om de dienstverlening, nu de traditionele berichtgeving wordt beperkt door digitalisering, toegankelijk te houden voor de niet-digitaal vaardige doelgroep.

In de Burgerpeiling van de VNG was de score voor de *digitale dienstverlening in Brummen (6,79) ongeveer gelijk aan het Nederlands gemiddelde (6,84)*. Om de digitale dienstverlening te verbeteren en de wettelijke verplichtingen aan te gaan, neemt de gemeente deel aan het VNG-programma 'Samen Organiseren', waarin gezamenlijke slagkracht wordt georganiseerd (en door de VNG gefinancierd) bij bijvoorbeeld de implementatie van DigID en MijnOverheid.

*Digitalisering is niet meer alleen een onderwerp van de ICT-afdeling*, maar verschuift naar de kern van de samenleving en het functioneren van de overheid. Digitalisering draagt zodoende bij aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. 'De basis op orde houden' leidt voor gemeenten tot een breed scala aan wettelijke verplichtingen die bijvoorbeeld voortkomen uit de Wet open overheid (Woo) en thema's kennen als digitale identiteit, basisregistratie, regie op gegevens van inwoners, open data en inclusieve dienstverlening. In het hoofdstuk over de organisatie is uitgewerkt hoe de Brummense organisatie omgaat met de uitdagingen op het gebied van digitalisering.

#### *Beelden over maatregelen met betrekking tot digitale dienstverlening*

De ambtelijke organisatie geeft aan dat Brummen zich afwachtend opstelt om maatregelen te nemen met betrekking tot digitale dienstverlening: de resultaten van het VNG-programma zijn leidend, en de gemeente neemt geen ambitieuze voorttrekkersrol. Meer hierover in het hoofdstuk over de organisatie.

### 2.3.3 Gemeentelijke zorgtaken in het sociaal domein

Gemeenten spelen een rol in de ondersteuning van mensen die het (tijdelijk) niet redden. Deze inzet staat bekend onder de term 'sociaal domein'. Dit domein is sinds de decentralisaties van 2015 voor gemeenten groter, belangrijker en ook duurder geworden. Er werden nieuwe wettelijke taken toegevoegd op het gebied van maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning), jeugdzorg en arbeidsparticipatie (Participatiewet).

Ook Brummen kreeg te maken met deze toename in gemeentelijke zorgtaken in het sociaal domein en formuleerde leidende principes om de *decentralisaties* goed te laten verlopen<sup>27</sup>. Daaruit volgden enkele fundamentele beleidskeuzes<sup>28</sup>:

- Er wordt gewerkt volgens het principe 'één gezin, één plan'. Aan de hand van een leefringenmodel wordt de inwoner eerst zelf uitgenodigd om zorg in de omgeving te organiseren en als dat niet gaat gebruik te maken van een algemene voorziening. Toekenning van een maatwerkvoorziening is de laatste stap.
- Er is sprake van een scheiding van de financiële rollen tussen beleid en uitvoering. Team voor Elkaar (TVE) richt zich op de uitvoering en bekleedt een financieel ongebonden positie, zodat de vraag van de inwoner centraal komt te staan. Lichtere vormen van zorg en ondersteuning, plus de algemene voorzieningen, kunnen worden ingezet vanuit TVE. Algemene kortdurende cliëntondersteuning is daar een onderdeel van geworden.
- De gemeente Brummen zorgt zelf voor de uitvoering van taken voor sociale werkvoorziening en re-integratie via team WerkFit. Taken op het gebied van inkomen en schuld (Participatiewet) zijn voor het grootste deel uitbesteed aan de gemeente Apeldoorn.
- Naast het centrale perspectief van de inwoners ambieerde de gemeente Brummen in haar beleidsnota uit 2014 ook een meer bedrijfsmatig doel, namelijk om 'financieel in control' te zijn en (realtime) inzicht te hebben in data met betrekking tot uitputting van budgetten, aantallen cliënten en beschikkingen om op basis hiervan te sturen op de uitgaven.

*Brummen slaagt erin om aan de wettelijke taken in het sociaal domein te voldoen.* Wel moest daarvoor in de periode 2015-2019 structureel meer worden begroot dan de middelen die beschikbaar werden gesteld voor het sociaal domein vanuit het Rijk. In 2019 leidde dit concreet tot verslechtering van de reservepositie van de gemeente Brummen. Dat was de directe aanleiding om op zoek te gaan naar meer evenwicht binnen het sociaal domein, of een verhouding waarbinnen het basisniveau van voorzieningen (de sociale basis) in stand blijft, maar Brummen tegelijkertijd in staat is om onder haar eigen budgetplafond te blijven.

Het Berenschot-onderzoek 'Naar een evenwichtig sociaal domein' uit oktober 2020 gaf concrete aanbevelingen om dit evenwicht te bereiken. Het rapport concludeert dat fundamentele beleidskeuzes van Brummen positief bijdragen aan de ambities van de gemeente Brummen, zoals bij de decentralisatie gedefinieerd. Berenschot adviseerde een doorontwikkeling gericht op het verbeteren van grip op de gerealiseerde kosten in relatie tot de begroting (en rijksmiddelen), en sturing op basis van beleidsmatige (maar zeker ook financiële) kaders: financiële schaarste leek

27 Perspectiefnota 2016-2019, Beleidskader 'Drie decentralisaties' 2014.

28 Wij werken samen voor Brummen, 2016.

een ondergeschikte rol te hebben gekregen bij individuele afwegingen, waardoor er relatief ruimhartig werd beschikt. Bij deze (financiële) overwegingen is ook gekeken naar of, en zo ja, welke taken de gemeente beter zelf kan uitvoeren of uitbesteden, waarbij de conclusie was dat Brummen het deel 'inkomen en schuld' beter kan uitbesteden en het deel 'werk' in eigen beheer kan worden uitgevoerd.

#### *Beelden over de opvolging van de aanbevelingen uit 'Naar een evenwichtig sociaal domein'*

Bestuurders en medewerkers uit de procesteams sociale dienstverlening en bedrijfsvoering (IT) noemen enkele concrete acties om financiële hygiëne aan te brengen in het sociaal domein:

- De 'bouwstenen' voor besparingsmaatregelen die Berenschot bood zijn omgezet in **projectplannen**, die binnen drie jaar geïmplementeerd moeten zijn, als start van de meerjarige bezuinigingsstrategie die de Perspectiefnota 2022-2025 schetst.
- De projectplannen vormen bovendien de eerste fase van meer structurele aanpassingen in de organisatie of bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld een betere aansluiting tussen taken en competenties van medewerkers, en het vormgeven van een betrouwbare monitor.
- Er is door de raad extra budget toegekend om in de **formatie aandacht te besteden aan de benodigde sturing**. Hierbij geven medewerkers en bestuurders aan dat er nog altijd kwetsbaarheid bestaat in de formatie voor de uitvoering van de Wmo, vanwege langdurige ziekte.
- Het proces 'sociale dienstverlening' heeft intensiever data verzameld over cliënten en budgetten. De volgende stap zou zijn om de **datasets beter te delen en analyse te verrichten**, waarbij vanuit IT wordt gekeken naar de juiste software (DT Warehouse-oplossingen).
- In de uitvoering wordt gestuurd op **beleidsregels**, waarvan men zegt dat deze nu al helpen om minder ruim te beschikken.

#### 2.3.4 Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is een grote opgave voor alle gemeenten in Nederland. De invoering van deze wet is onlangs uitgesteld naar 1 juli 2022, maar dat betekent nog steeds dat gemeenten veel moeten doen. Er moet een omgevingsvisie worden uitgewerkt waarbij de gemeente bepaalt 'wat zij wil zijn'. Tal van beleidsdoelstellingen (milieu, bestemmingen, verkeer, et cetera) die voorheen afzonderlijk werden gezien, komen hierin samen.

De gemeente Brummen leverde in maart 2021 een **beleidsneutrale 'basis-Omgevingsvisie'** op. De Brummense ambities met betrekking tot de fysieke leefomgeving (zoals bijvoorbeeld geformuleerd in de structuurvisie 'Ligt op Groen' en de Toekomstvisie 2030) zijn hierin gebundeld, en zowel op thema als gebiedsgewijs gecategoriseerd.

Zo geeft de visie een 'foto' van het huidige ambitieniveau op vijf thema's:

1. Wonen, werken en verplaatsen.
2. Duurzaamheid, klimaatadaptatie en energietransitie.
3. Natuur, landschap en landbouw.
4. Cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit.
5. Recreatie, gezondheid en sport.

De basis-Omgevingsvisie bevat ook een kaartbeeld, waarin de ambities zijn weergegeven. De tweede fase van de Omgevingsvisie Brummen redeneert door naar 'Brummen in de toekomst' waarbij de beleidsneutrale versie thema- en/of gebiedsgewijs verder zal worden geactualiseerd en aangevuld. Een grote uitdaging hierbij is om de verschillende thema's die door elkaar heen lopen binnen het omgevingsdomein zo goed mogelijk bij elkaar te brengen én zo een overzichtelijke omgevingsvisie te presenteren.

De Omgevingswet brengt daarnaast ook verplichtingen met zich mee met betrekking tot **participatie**. De Participatiewet laat veel ruimte aan initiatiefnemers en overheden voor de eigen invulling van participatie. Participatie wordt daarmee verankerd in deze wet. Voor de praktijk roept dit veel vragen op over hoe deze participatieprocessen dan concreet ingericht zouden moeten worden. De gemeente Brummen wil in de voorbereiding van de omgevingsvisie ook verder bepalen hoe wordt omgegaan met communicatie en participatie.<sup>29</sup> Daarnaast is het een grote uitdaging om de verschillende thema's binnen het omgevingsdomein zo goed mogelijk bij elkaar te brengen.

#### *Beelden over het proces van de Omgevingswet*

- Medewerkers in het ruimtelijk domein geven aan waarom de gemeente ervoor kiest om **éerst** een basis voor een omgevingsvisie uit te werken. Die keuze volgt uit het **leidende adagium 'de basis op orde'**.
- Omdat Brummen veel ambities kent in het ruimtelijk domein maar financieel geen ruimte heeft om ze allemaal te verwezenlijken, is er nu een eerste **'keuzemenu'**.

29 Bestuursprogramma 2018-2022.

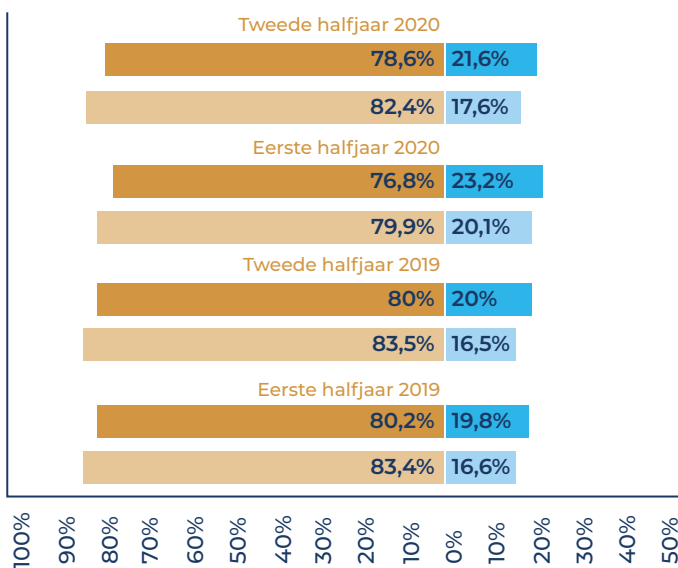
Dat moet helpen om verdere prioritering aan te brengen in ruimtelijke ambities.

- De Perspectiefnota 2021-2024 maakt een start met prioriteren door ‘focusgebieden’ aan te wijzen.

### 2.3.5 De coronacrisis en daarna

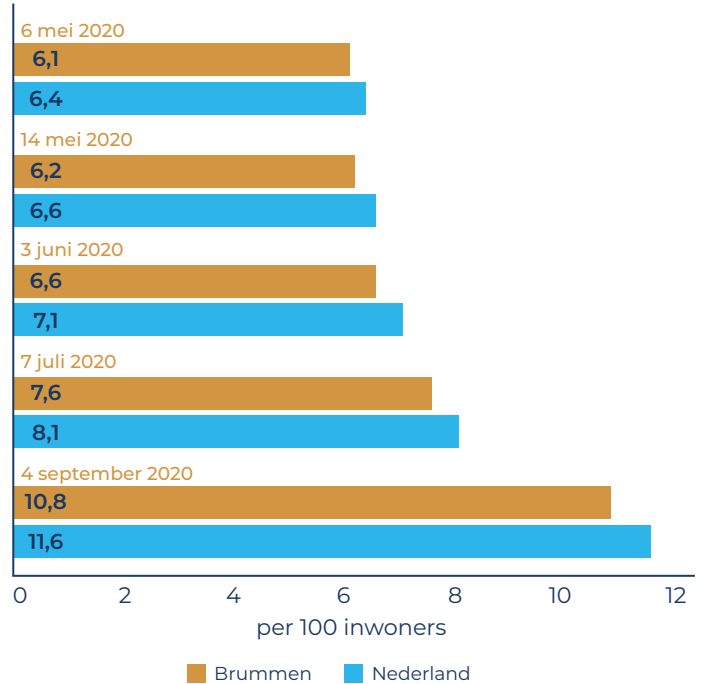
De coronacrisis vergt op dit moment nog altijd grote inzet in de sfeer van gezondheid en economische ondersteuning (van ondernemers), maar ook letten gemeenten in toenemende mate op het in stand houden van hun lokale voorzieningen. Die zijn immers extra belangrijk wanneer inwoners wordt gevraagd hun reisbewegingen voor werk, boodschappen en recreatie te beperken. De Nederlandse economie trekt inmiddels voorzichtig aan, maar het gevaar ligt op de loer dat een *grote(re) groep kwetsbaren* op korte en middellange termijn alsnog de dupe wordt van de crisis: jongeren op zoek naar een stage of baan, werkzoekenden en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zullen nog lang de gevolgen van de coronacrisis in hun portemonnee voelen. Dit zal een extra inzet vergen op het gebied van inkomensondersteuning, schuldhulpverlening, et cetera.

In de eerste golf van de coronacrisis was een *lichte stijging zichtbaar in het percentage huishoudens dat gebruik maakt van een voorziening in het sociaal domein* in Brummen. Die stijging was iets kleiner dan gemiddeld voor gemeenten met minder dan 25.000 inwoners. In het tweede halfjaar van 2020 was er wel sprake van een lichtere afname van het percentage uitkeringsgerechtigden als onderdeel van het totale aantal huishoudens in Brummen dan gemiddeld voor een gemeente van deze omvang.

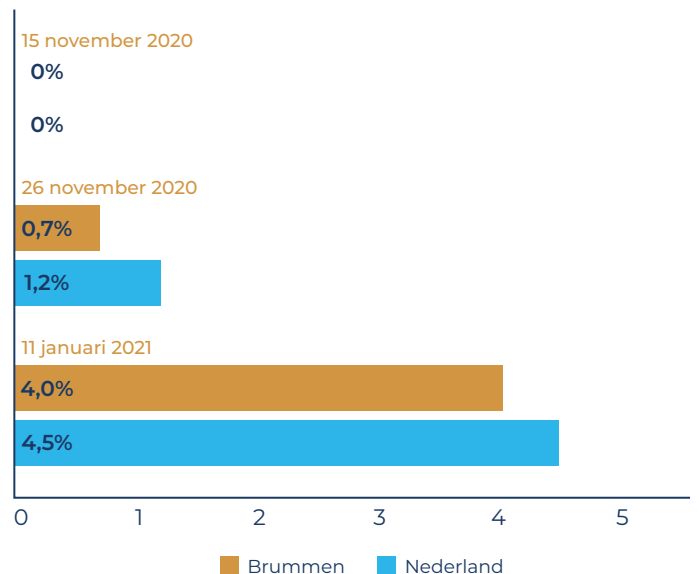


Figuur 11. % van het totaal aantal huishoudens zonder (links) en met (rechts) een voorziening in het sociaal domein. De donkere kleur is de gemeente Brummen, de lichte kleur het gemiddelde van gemeenten met <25.000 inwoners. Bron: UWV & CBS

### NOW-regeling toekenningen fase 1 en 2 - cumulatief



### NOW-regeling toekenningen fase 3 - cumulatief



Figuur 12. NOW-regeling toekenningen fase 1, 2 en 3, per 100 vestigingen in mei 2020 – januari 2021. UWV & CBS

Als we de effecten van de coronacrisis op de werkgelegenheid in Brummen in kaart willen brengen, kunnen we kijken naar het aantal toekenningen van de NOW-regeling (Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid) aan werkgevers. Figuur 12 toont dat Brummen daar *bijna niet afwijkt van het landelijk gemiddelde*. Overigens bleef het aantal banen per 1.000 inwoners van 15-74 jaar in Brummen ongeveer gelijk in coronajaar 2020: het CBS registreerde daar een afname van 522 banen naar 519,2. De gemeente kent geen specifieke beleidsaanpak of herstelplan om de effecten van de coronacrisis te mitigeren.



### Beelden over de effecten van de coronacrisis in Brummen

- Over het algemeen zijn gesprekspartners *tevreden over de prestaties van de gemeente ten tijde van corona*. Ondanks de moeilijker omstandigheden is hard gewerkt om hulp te bieden en maatregelen te realiseren.
- Medewerkers van de gemeente zien de effecten op de wat langere termijn van de coronacrisis vooral terug op de *woningmarkt*. Zij zien een toename in het aantal verhuisbewegingen naar het oosten van Nederland vanuit de Randstad, die is ingezet vanwege de maatschappelijke acceptatie van thuiswerken.

### 2.3.6 Regionale ontwikkelingen

Hieronder wordt ingegaan op de eisen die vanuit de regio op Brummen afkomen. Dit zijn opgaven die 'groter zijn dan Brummen zelf'.

#### Ambities binnen de Cleantech Regio

De Cleantech Regio is zowel een functionele regio (of 'daily urban system' waarin dagelijks de belangrijkste woon- en werkverplaatsingen plaatsvinden) als een samenwerkingsvorm. In 2013 hebben de betrokken partijen in de Stedendriehoek gekozen om Cleantech, oftewel schone technologie, als verbindend thema aan te wijzen voor de regio. Innovatie, nieuwe werkgelegenheid en een schone toekomst zag men als onderdeel van het DNA van de regio.

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) Regio Stedendriehoek vormt de basis van de samenwerking in de Cleantech. Daarnaast kozen de samenwerkende gemeenten er nadrukkelijk voor om in te zetten op samenwerking van de verschillende O's in een zogenaamde '*triple helix samenwerking*': overheid, ondernemers, onderwijs & kennisinstellingen (zie paragraaf 4.3).

De Cleantech Regio focust op het versterken van de sociaaleconomische ontwikkeling van de regio, met de volgende doelstellingen:

- Vergroten van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven door het bevorderen van *innovatie*.
- Realiseren van een *vraaggerichte arbeidsmarkt* en een duurzaam inzetbare beroepsbevolking.
- Versterken van het *vestigingsklimaat voor ondernemers* en het aantrekken van benodigd *talent* voor de Cleantech Regio.
- Realiseren van een *energieneutrale regio* in 2030.

#### Ambitie Cleantech Regio

Samen naar een schone toekomst. Daar koersen wij op in de Cleantech Regio. In onze regio werken ondernemers, onderwijs/onderzoek en overheden samen aan een energieneutrale en duurzame economie en samenleving in de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Deventer, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen. Economie en ecologie gaan hierbij hand in hand. De Cleantech Regio zoekt in haar samenwerking de verbinding met de omliggende regio's.

Op basis van deze hoofdambitie is de Agenda Cleantech Regio 2019-2023 ontwikkeld. Daarin staan zes thema's centraal. Elk thema kent een hoofddoelstelling en (kwantitatief gedefinieerde) resultaten.

- **Energietransitie** – In 2023 is de Cleantech Regio met 25% minder CO<sub>2</sub>-uitstoot de meest duurzame regio van Nederland.
- **Circulaire economie** – In 2023 is de Cleantech Regio de meest circulaire regio van Europa.
- **Innovatiekracht** – In 2023 realiseert de regio minimaal honderd startups/businesscases per jaar.
- **Human capital** – In 2023 heeft iedere werkgever de medewerkers die nodig zijn.
- **Schone mobiliteit** – In 2023 is vervoer snel, slim én schoon.
- **Vestigingsklimaat** – In 2023 staat de Cleantech Regio in de landelijke top 5 als vestigingsregio.
- **Leefomgeving** – In 2023 zijn duurzame energie-opwekkers ingepast in het landschap.

In juli 2020 sloten de Cleantech Regio en het Rijk een *Regiodeal*, met een rijksbijdrage van € 7,5 miljoen en een regionale publieke cofinanciering (vanuit de provincies Gelderland en Overijssel én de Cleantech Regio) van maximaal € 15,47 miljoen. De Regiodeal richt zich op drie thema's uit de Agenda Cleantech Regio: energietransitie, circulaire economie en human capital. Voor de Regiodeal zijn deze thema's vertaald in twee actielijnen: Cleantech Werkt (gericht op scholing, omscholing en bijscholing) en Groene Groei (inzet op het toekomstbestendig maken van bedrijven in de omschakeling naar duurzame (energie)bronnen).

De urgentie van de Regiodeal voor de Cleantech Regio komt voort uit de overkoepelende opgave van teruglopende economische groei.<sup>30</sup> De regio kampt met een aantal krimpende industrieën en weinig substantiële groei, en in vergelijking met buurregio's kent de Cleantech Regio een moeilijk opschaalbare economie. Bedrijven vertrekken vanwege de moeilijkheid om de juiste arbeidskrachten te vinden.<sup>31</sup> Gevolgen daarvan, zoals het uitblijven van investeringen en verminderde economische activiteit van inwoners, hebben neveneffecten op de sociale cohesie en het voorzieningenniveau van de individuele gemeenten.

De Regiodeal noemt de papierindustrie Eerbeek-Loenen nadrukkelijk als voorbeeld van een gebiedsoverstijgende opgave. De vier grote fabrikanten zijn de *kurk waar de lokale economie op drijft* en hebben qua arbeidspopulatie belang bij de regio, maar zowel de leefbaarheid als natuur en milieu stellen grenzen aan de groei van deze industrie. Om het spanningsveld te doorbreken stelt de Regiodeal dat slimme verbindingen nodig zijn op het gebied van duurzaamheid en werkgelegenheid die de industrie toekomstbestendig maken. De Regiodeal voor de Cleantech Regio voorziet daarom in een investering van €70 miljoen (inclusief de bijdrage vanuit de sector) in de papierindustrie.

De gemeente Brummen heeft zich overigens ook gecommitteerd aan de VeluweAlliantie, een netwerksamenwerking gericht op de uitvoering van de zogenaamde *Veluwe Agenda 2030*, waarin de ambitie wordt gesteld om de Veluwe een voorbeeldregio te laten zijn waar het gaat om biodiversiteit en het verduurzamen van toerisme. De Veluwe opgaven van behoud van de Veluwe natuurwaarden maar toch te streven naar gastvrijheid sluiten zo aan bij de opgave op de schaal van Brummen om de unieke landschapsbeleving in stand te houden. Aan de samenwerkende partijen op de Veluwe werd in 2020 ook een Regiodeal toegekend, vanuit dezelfde urgentie als de Regiodeal Cleantech Regio om de brede welvaart in de Veluwe in stand te houden. De doelstellingen vallen binnen de thema's *landschapsbeheer*, milieu en de verduurzaming en *toekomstbestendigheid van recreatie* op de Veluwe en de (voor Brummen belangrijke) Veluwezoom.<sup>32</sup>

### Wat betekent regionale samenwerking in de Cleantech Regio voor Brummen?

In de Agenda 2019-2023 van de Cleantech Regio en de Regiodeal zijn enkele doelstellingen en resultaten zichtbaar die direct raken aan de opgaven en ambities van de gemeente Brummen die eerder in dit hoofdstuk werden geschetst:

1. **Geothermie** – De Cleantech Regio, projectteam Energietransitie Eerbeek-Loenen 2030, faciliteert en financiert haalbaarheidsonderzoek naar ultradiepe geothermie<sup>33</sup>. Voor ondiepe geothermie bleek al dat de potentie in Eerbeek-Loenen relatief groot is ten opzichte van andere delen van Oost-Gelderland; voor diepere geothermie is het gebied minder geschikt.<sup>34</sup>
2. **Groene groei van de papierindustrie** – De Regiodeal voor de Cleantech Regio voorziet in financiering voor een uitgewerkte businesscase voor de realisatie van een hybride energie-infrastructuur in Eerbeek-Loenen, waarbij een deel van het aardgasverbruik wordt vervangen door elektrificatie en de inzet van biogas. Daarnaast voorziet de deal in regionaal onderzoek naar en een haalbaarheidsbeslissing over het gebruik van restwarmte van de papierfabrieken. Tot slot biedt de Regiodeal een erfpachtconstructie voor het logistiek centrum Eerbeek en de E-truckparking.
3. **Burgerinitiatieven zonneparken** – In juli 2021 werd in de Brummense wijk zonnepark Elzenbos geopend; een voorbeeld van een initiatief van gemeenten dat bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de Cleantech Regio met financiële participatie van bewoners zelf (alsmede Topfonds Gelderland, het investeringsfonds van de provincie Gelderland). Er zijn een aantal andere, grotere zonneparken in de gemeente (tot 30 ha) die ook aan deze duurzaamheidsdoelstellingen bijdragen.
4. **'Inhaalslag' woningbouw Eerbeek (en Brummen)** – De Regiodeal voorziet ook in het oplossen van het ruimtelijk-ontwikkelingsvraagstuk in het hart van Eerbeek, waar sinds 2011 nauwelijks is bijgebouwd vanwege de planologische beperkingen door geur en geluid uit de papierindustrie. Daarmee wordt invulling gegeven aan de Woonagenda van de Cleantech Regio, waarin de ambitie is geformuleerd om de komende jaren in Brummen, en vooral in Eerbeek, te zorgen voor een 'inhaalslag' op een nieuw bestemmingsplan, waarbij ingespeeld zal worden op de vergrijzing en de daarmee samenhangende groei van het aantal kleine huishoudens.<sup>35</sup> Bouw in Brummen, inclusief de transformatie en kwaliteitsimpuls van het centrum, staat als tweede prioriteit voor Brummen aangemerkt.

30 Definitieve Regiodeal Cleantech Regio, juli 2020.

31 Provincie Gelderland en provincie Overijssel (div. auteurs), De Kracht van Oost (2016) en De Kracht van Oost 2 (2021).

32 Regiodeal Veluwe, oktober 2021, bijlage bij Kamerbrief Regiodeal Veluwe (Ministerie BZK).

33 RES 1.0, Cleantech Regio, 2021.

34 IF Technology in opdracht van provincie Gelderland (2020) 'Potentie Hoge Temperatuuropslag (HTO) en geothermie in Oost-Gelderland en Eerbeek-Loenen.

35 Woonagenda Cleantech Regio 2018-2023.

### 2.3.7 Analyse: basis op orde, uitdagingen in de toekomst

Kijkend naar de landelijke wettelijke eisen en de ontwikkelingen die vanuit de regio op Brummen afkomen, zien we het volgende:

- Brummen *slaagt erin om aan de belangrijke (wettelijke) eisen en ontwikkelingen te voldoen* als het gaat om dienstverlening, digitalisering, sociaal domein, Omgevingswet en de uitdagingen die uit corona voortvloeien. Een uitdaging als die van de kosten op het sociaal domein is opgepakt; de Omgevingswet wordt behoedzaam ingevoerd. Inwoners geven de dienstverlening een gemiddelde score. Dat is voor een gemeente van deze omvang een goede prestatie.
- Deze taken moeten echter wel tegen de achtergrond worden gezien van de *komende ontwikkelingen en uitdagingen vanuit de landelijke en regionale schaal*. De decentralisaties gaan door; zie de inburgeringswet en beschermd wonen. De Omgevingswet vraagt straks om een integrale aanpak met een onderliggende (digitale) infrastructuur én een visie op participatie. De regionale ambities zullen ook een bijdrage van Brummen (gaan) vragen.

## 2.4 Derde invalshoek: de visie en wensen van de inwoners zelf

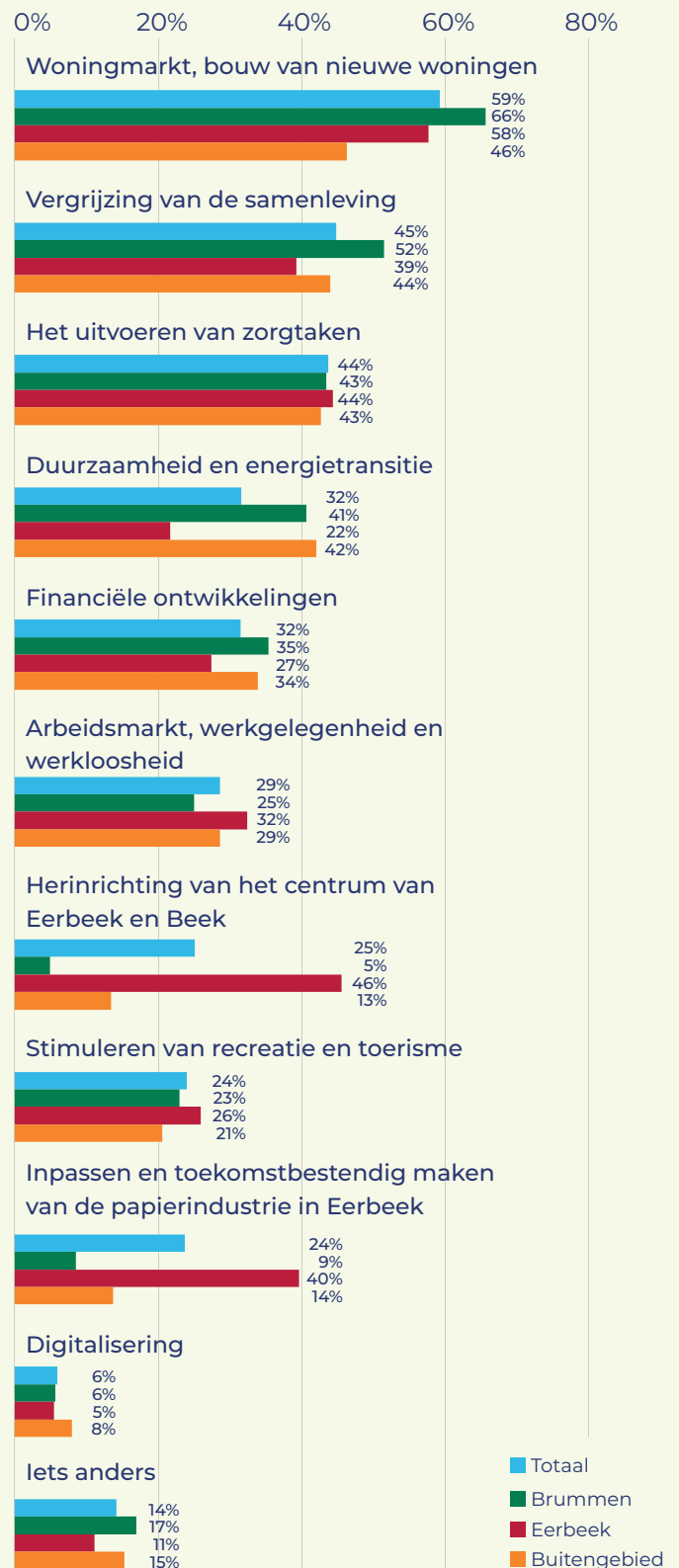
Uiteindelijk draait het functioneren van een gemeente om haar inwoners. In de inwonersenquête, in de consultaties met de klankbordgroep uit de gemeenteraad en in de focusgroepen met maatschappelijke organisaties, dorps- en wijkraden en ondernemers kwam een belangrijke vraag naar voren: welke thema's, opgaven en ambities zijn belangrijk voor Brummen? Dat is de derde invalshoek van waaruit we de te leveren publieke waarde en de prestaties van de gemeente Brummen belichten.

### 2.4.1 Wensen en uitkomsten op de schaal van de gemeente

*Wat vinden inwoners van de gemeente Brummen belangrijk?*

De inwonersenquête brengt enige prioritering aan in thema's, maar laat ook zien dat inwoners veel thema's heel 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 hierbij minder van belang. Dat komt overeen met de gesprekken die we voerden met de klankbordgroep uit de gemeenteraad: 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.



Figuur 13. Van welke vraagstukken vindt u het 't meest belangrijk dat de gemeente die oppakt? 2021, I&O Research

Het valt op dat inwoners slechts een beperkt aantal thema's aanmerken als 'niet belangrijk' of 'helemaal niet belangrijk'. Dat geeft aan dat Brummense inwoners een breed scala van taken identificeren die ze van belang achten in hun gemeente.

In onderstaande grafiek wordt aangegeven van welke volgens hen belangrijke onderwerpen de inwoners aangeven dat de gemeente dit heel of overwegend goed oppakt. Afgezien van duurzaamheid en energietransitie valt hierbij op dat inwoners *juist op de voor hen belangrijkste thema's (wonen, vergrijzing, financiën) de balans naar het negatieve doorslaat.*



Figuur 14. % inwoners dat een thema als belangrijk had aangemerkt, en vervolgens verwacht hoe de gemeente omgaat met ontwikkelingen in de toekomst. 2021, I&O Research

## 2.4.2 Brummen in de kern

Hieronder gaan we in op de schaal van de kernen. Welke opgaven spelen op deze schaal, en wat geven de inwoners aan?

*Betrokken, maar ook gericht op de eigen kern*

In de inwonersenquête zien we dat veel inwoners zich *betrokken of zeer betrokken voelen bij wat er leeft en speelt in hun omgeving*. Maar liefst 88% van de inwoners merkte betrokkenheid van de gemeenschap bij de gemeente aan als een heel belangrijk of belangrijk thema voor de gemeente.

Daarbij zijn ze *meer gericht op de eigen kern dan op de gemeente als geheel*. Dat is logisch, vanwege de (fysieke) nabijheid van inwoners bij hun woonplaats. Het past ook bij het beeld over de verschillen in culturen tussen (met name) Brummen en Eerbeek, dat de gemeentelijke organisatie beschrijft als 'rust versus ondernemerschap'.

Het grootste verschil in betrokkenheid zien we in de kleinere kernen, waar meer inwoners zich (zeer) betrokken voelen bij hun kern. In totaal voelt 22% van de inwoners zich niet of weinig betrokken bij de gemeente. Als wordt ingezoomd op de kernen, dan zien we dat dat percentage in Eerbeek iets hoger (27%) ligt. Daarentegen zijn de inwoners van Brummen het meest bezig met wat er leeft en speelt in hun gemeente als geheel: 16% voelt zich daar weinig tot niet betrokken.

	% (zeer) betrokken bij wat leeft en speelt in de gemeente Brummen	% (zeer) betrokken bij wat leeft en speelt in de eigen woonplaats
Brummen	48%	53%
Eerbeek	34%	49%
Hall	55%	69%
Buitengebied	39%	61%
Totaal	41%	52%

Tabel 7. Betrokkenheid bij de gemeente versus betrokkenheid bij de woonplaats. 2021, I&O Research

Ook over de toekomst van de gemeente Brummen denken inwoners minder positief dan over de toekomst van hun eigen kern. Het verschil is hier opnieuw het grootst in het buitengebied.



	% (zeer) positief over de toekomst van de gemeente Brummen	% (zeer) positief over de toekomst van de eigen woonplaats
Brummen	41%	55%
Eerbeek	30%	49%
Hall	34%	60%
Buitengebied	30%	51%
Totaal	34%	49%

Tabel 8. **Mening over de toekomst van de gemeente Brummen en de eigen woonplaats.**  
2021, I&O Research

Inwoners hebben ook aangegeven welke thema's ze van belang vinden in hun gemeente. Hier zien we dat 34% van de inwoners aangeeft dat het behoud van het eigen karakter van de woonplaats 'zeer belangrijk' is: andere thema's als woningbouw en onderhoud van de openbare ruimte vinden inwoners belangrijk. In het buitengebied vindt 46% van de bevragede inwoners het behoud van de identiteit van belang. Tezamen zijn beide cijfers een indicatie dat er wel degelijk cultuurverschillen zijn tussen de kernen, maar dat inwoners die cultuurverschillen niet per se zien ontstaan uit een hele eigen identiteit.

### Brummen

De kern Brummen staat bekend om zijn *kleinschaligheid, rust en het landschap*. Een belangrijk punt binnen de kern Brummen is het op peil houden van het *voorzieningsniveau*. Het centrum van Brummen en Eerbeek moet een goed voorzieningsniveau aanbieden voor jong en oud. Het doel is niet enkel om een aantrekkelijke gemeente te worden voor nieuwkomers, maar ook om een aantrekkelijke gemeente te blijven voor de huidige inwoners en aankomende generaties. Hiervoor moet het centrum bijvoorbeeld goed bereikbaar zijn, maar ook mogelijkheden bieden voor jongeren. Vooralsnog zijn winkelmogelijkheden relatief beperkt, vanwege de versnippering van de detailhandel én de grote gaten die zijn geslagen in de winkelstructuur door twee grote branden in 2013 en 2019. Tot slot tonen de laatste investeringen in leerling-ontwikkeling en leerlingenspreiding, om ruimtegebrek van vier Brummense basisscholen te compenseren, ook hoe voorzieningen voor jongere gezinnen op peil worden gehouden.

In 2020 werd een Plan van Aanpak geformuleerd voor de kern Brummen, door de gemeente maar ook met het oog op uitvoering van de doelstellingen door samenwerking met de dorpsraad, ondernemers, de woningstichting, projectontwikkelaars en inwoners. De aanpak is gericht op ontwikkeling, investering en beheer, waarbij de gemeente eerst inzet op de ontwikkeling van de braakliggende locaties voordat herinrichting van de openbare ruimte kan worden bekostigd.<sup>36</sup> De voorgenoemde multidisciplinariteit van het centrum en de mogelijkheden om het centrum in te zetten dienen ter vergroting van economisch draagvlak en een toename van recreatie.

Het behoud van de landschapskwaliteiten van de kern Brummen vormt een andere opgave op kernniveau. Met de ontwikkeling van zonnevelden (op voormalig woningbouwlocatie Elzenbos II) en de mogelijkheid voor windturbines leggen de *duurzaamheidsambities van de gemeente beslag op de ruimte* en het landschap. De mogelijke aantasting van de landgoederenzone door de bouw van windturbines die in de RES 1.0 geformuleerd stond, leidde in juni 2021 tot een petitie die in totaal (dus door inwoners uit Brummen en andere gemeenten) bijna duizend keer werd ondertekend.<sup>37</sup> Aan de andere kant hebben de inwoners van Brummen ook zelf een steentje bijgedragen door initiatief te nemen voor de ontwikkeling van een voedselbos.

### Beelden

- Ondernemers uit Brummen hebben geen positief beeld van het huidige centrum van de kern. Er is veel *leegstand en verrommeling*. De (her)ontwikkeling, mede na een grote brand, gaat traag. Bovendien is er (net als in Eerbeek) versnippering van detailhandel over de hele kern. Door deze factoren wordt het niet gezien als een aantrekkelijke locatie om te ondernemen. Er zijn wel ambtelijke gesprekken gevoerd met de Brummense ondernemerskring om samen met de gemeente een bedrijven-investeringszone te realiseren, maar deze hebben niet tot concrete realisatie geleid zoals in Eerbeek.
- Volgens drie gesprekspartners van maatschappelijke organisaties heeft het beeldbepalende (maar leegstaande) *horecapand 'Concordia' alle potentie* om als ontmoetingsplek culturele en recreatieve activiteiten voor jongeren aan te bieden.
- Breed hebben gesprekspartners de indruk en ervaring dat de facelift van het Eerbeekse centrum momenteel meer prioriteit heeft dan het centrum van Brummen.

<sup>36</sup> Coalitieakkoord Brummen 2018-2022.

<sup>37</sup> Cleantech Regio, commentaren en reacties RES 1.0, 2021.

### Eerbeek

De geschiedenis en het karakter van Eerbeek zijn sterk verbonden met de papierindustrie. Maar Eerbeek is meer. Naast de (verdere) ontwikkeling van deze bedrijven wil en moet Eerbeek zich breder ontwikkelen op het gebied van leefbaarheid: het woningaanbod, de beschikbare faciliteiten (zoals winkels, scholen en voorzieningen), kwaliteit van de omgeving (zoals natuurkwaliteit, het niveau van geur- en geluidsoverlast, verkeer) en toegankelijkheid (zoals wegverbindingen, filedruk).

Eerbeek kent geen herkenbaar dorpscentrum. De gemeente heeft een *Economische Visie* opgesteld voor het centrum van Eerbeek, waarin met ondernemers wordt gewerkt aan verdere invulling van het bestemmingsplan voor Eerbeek. De afgelopen jaren zijn ook meerdere nieuwe scholenclusters gerealiseerd en er wordt gewerkt aan de verbetering van leerlingenspreiding.

### Beelden

- Volgens ondernemers beschikt Eerbeek in vergelijking met andere kernen over een relatief klein aanbod aan horecazaken en overige ontspanningsfuncties. Zeker gezien de *toeristische functie* aan de rand van de Veluwe is dit, volgens hen, een aandachtspunt. Er is geen compact, herkenbaar dorpscentrum (met de bijbehorende concentratie van winkels) en de kenmerkende Eerbeekse Beek kan beter worden uitgenut. Ook is nog altijd behoefte aan aanpassing van het scholenaanbod aan leerlingenaantallen. De ontwikkeling van detailhandel moet worden ondersteund en last but not least moet net als in andere kernen woningbouw worden gerealiseerd.
- Volgens maatschappelijke organisaties werpt de *ingezette ontwikkeling van het centrum van Eerbeek haar vruchten af*: de activiteiten voor jongeren lijken bijvoorbeeld te zijn toegenomen sinds de start van het ontwikkelingstraject in 2018. Echter, de organisaties stellen dat de bezuinigingen op huisvesting voor sportverenigingen en cultuurorganisaties in de afgelopen jaren de aantrekkingskracht van Brummen op jongere inwoners geen goed doen.

### Kleinere kernen

De kleinere kernen Tonden, Empe en Hall worden gekenmerkt door het begrip '*noaberschap*'. De sociale cohesie binnen én tussen de kleinere kernen is van oudsher groot: de gemeenschappelijke historie van 'marken' en de groene omgeving geven een sterke binding.

De kleinere kernen kennen actieve gemeenschappen die zich inzetten voor de wensen en behoeften van de inwoners. De gemeenschap van de kern Hall toont zich het meest actief: in 2019-2020 was er een *burgerinitiatief* waarbij inwoners zelf een woningbouwproject zijn gestart om de vaste woningbouw uit het slop te trekken. De deskundigheid van inwoners die werkten als projectontwikkelaar, architect en bouwkundig tekenaar werd hierbij aangewend. Het plan leidde tot een wijziging van het bestemmingsplan en de daadwerkelijke aankoop van grond om 20 tot 25 woningen te kunnen bouwen. Voormalige inwoners van Hall, die in het dorp opgroeiden maar zijn vertrokken voor studie of werk, kunnen zo op termijn terugkeren naar het dorp om een gezinsleven vorm te geven. Ook in Empe heeft een perceelegeenaar initiatief genomen om 'circulaire woningen' te bouwen van hergebruikte materialen, die opgaan in het landschap.

Voor de kernen in het buitengebied geldt dat er een *sterke gerichtheid bestaat op de grotere kernen of zelfs andere gemeenten* dan Brummen, waarbij Voorst een voortrekkersrol heeft. De gemeente geeft hiervoor zelf een verklaring, namelijk dat de (commerciële) voorzieningen in de kleinere kernen vaak zijn verdwenen.<sup>38</sup> Daardoor is er ook sprake van toegenomen druk op het verenigingsleven en de maatschappelijke functies<sup>39</sup>. De gemeente nodigt de inwoners van de kernen dan ook nadrukkelijk uit om met burgerinitiatieven te komen die bijdragen aan behoud van de voorzieningen, waarbij de gemeentelijke organisatie zich opstelt als een partner.

### Beelden

- Hall en Empe worden door de gemeentelijke organisatie geroemd om hun proactiviteit: de gemeente ziet hen echt als partners om het voorzieningenniveau op peil te houden, en stelt deze kracht uit de samenleving in scherp contrast met de mentaliteit in Brummen en Eerbeek.
- Aan de andere kant geven gesprekspartners aan dat inwoners uit de overige kleine kernen weinig animo hebben om mee te praten over het in stand houden van hun voorzieningenniveau. Omdat kinderen en jongeren onderwijs volgen in andere gemeenten is er weinig

<sup>38</sup> Toekomstvisie 2030.

<sup>39</sup> Woonagenda Brummen 2019-2022.

betrokkenheid van jongere inwoners.

- De vertegenwoordigers van de kleine kernen zelf geven aan dat ze soms meer gezien zouden willen worden door de gemeente: het burgerinitiatief in Hall is bijvoorbeeld ontstaan doordat de gemeente te weinig oog zou hebben voor de woonbehoeften van jonge gezinnen, en aantrekkingskracht op ouderen de voorkeur gaf.

### 2.4.3 Analyse

- Er is niet één Brummen, maar een *verzameling grotere en kleinere kernen met een buitengebied*. De samenhang binnen de kernen van Brummen is sterk, maar van samenhang tussen de kernen is veel *minder* sprake. Naast het kanaal dat deze twee kernen van elkaar scheidt, zijn het ook de landschappelijke kenmerken en de culturen van de kernen die ervoor zorgen dat zij weinig samenhang hebben met elkaar. De inwoners van Brummen richten zich bovendien meer op Zutphen voor bijvoorbeeld gezondheidszorg en andere centrumfuncties, terwijl Eerbeek meer gericht is op Apeldoorn.
- De grootste opgaven van Brummen en vooral Eerbeek zijn het realiseren van een aantrekkelijk centrum van kernen waar het goed wonen en recreëren is; ook ten behoeve van het buitengebied.
- Inwoners achten *wonen en (in relatie tot) vergrijzing als de belangrijkste opgaven* waar de gemeente op dit moment voor staat. Ook en vooral richting de toekomst.
- Vergeleken met de grotere kernen doen zich *minder opgaven voor in de kleinere kernen en het buitengebied*. Voornaamste opgave voor Hall en de andere kleine kernen is het (behoud van het) voorzieningenniveau en het behouden en versterken van de vitaliteit.
- Ondertussen kiezen inwoners van het buitengebied voor de voorzieningen van andere gemeenten, of organiseren zich in eigen, gesloten burgerinitiatieven. Wanneer de gemeente Brummen onvoldoende tegemoet kan komen aan de behoefte aan voorzieningen, zal *de aantrekkingskracht van omliggende (grotere) gemeenten* als Apeldoorn (voor Eerbeek) en Zutphen (voor Brummen) nog groter worden. Daarmee loopt de gemeente een risico dat inwoners zich minder betrokken zullen voelen bij de gemeente als geheel. Om effectief met deze opgave aan de slag te gaan, is het daarom belangrijk voor de gemeente om zich effectief op het niveau van de kernen te organiseren en op die schaal te presteren.

## 2.5 Conclusies

- Brummen is een *prachtige gemeente*. Desalniettemin volgen uit het karakter en de kenmerken van de gemeente dilemma's en opgaven die groter zijn dan de omvang van de gemeente, het mooie landschap en het rustige karakter doen vermoeden. Verreweg de grootste opgave is de papierindustrie versus de leefbaarheid en vitaliteit van het dorp Eerbeek. Maar ook de klimaatopgave en ruimtelijke vraagstukken die daaruit voortvloeien en andere grote opgaven komen op de gemeente af. Bovendien heeft de regio ambities waar Brummen in mee zal moeten.
- Op dit moment slaagt Brummen erin om *adequate dienstverlening* te leveren. Waar nodig om aan landelijke eisen aan bestuurskracht te voldoen worden ingrepen gedaan (sociaal domein) of behoedzaam geopereerd (uitvoering Omgevingswet).
- De inwoners van Brummen zijn *meer gericht op hun eigen kern dan op de gemeente als geheel*. Wel leven verwachtingen van de gemeente als het gaat om de ontwikkeling (woningbouw, detailhandel, horeca, voorzieningen) van de kernen. *Inwoners verwachten meer van de gemeente* als het gaat om thema's die zij belangrijk vinden (wonen, vergrijzing en financiën).
- Dat roept sterk de vraag op in welke mate de gemeente Brummen in de *toekomst (nog) kan voldoen aan de eisen en ambities* die worden gesteld. Die vraag kan alleen worden beantwoord als we kijken naar de financiële, bestuurlijke en organisatorische kracht van Brummen. Daarover gaan de hiernavolgende hoofdstukken.





## HOOFDSTUK 3

# Financiën

De financiële component vormt een belangrijke factor in de vraag of en zo ja, in hoeverre een gemeente de uitdagingen aankan. Daar gaan we in dit hoofdstuk op in.



### 3.1 Gemeentelijke financiën – op naar herstel

De gemeente Brummen kent een zwakke financiële positie, die risicovol kan zijn voor de toekomst van de gemeente.

De verslechtering van de financiële positie van Brummen bereikte een hoogtepunt in de jaren 2018-2019.

	Rekening						Begroting			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023	2024
Netto schuldquote	96,6%	98%	100,9%	126,1%	122,7%	103,9%	117,9%	118,8%	116,4%	110,6%
Netto schuldquote, gecorrigeerd voor leningen	100,1%	94%	104%	129,5%	132,3%	112,2%	126,1%	127%	124,6%	118,7%
Solvabiliteitsratio	13,2%	14%	13,2%	9,4%	4,4%	4,8%	3,7%	4,4%	4,2%	4,0%
Structurele exploitatieruimte	4,4%	6%	0,7%	-3,2%	-6,8%	1,6%	-0,4%	-0,7%	-0,8%	-0,9%
Kengetal bouwgrond-exploitatie	31,9%	28%	26,1%	27,3%	25,7%	19%	12,9%	7,5%	3,3%	1,3%
Belastingcapaciteit	125,9%	118%	116,1%	104,4%	100,7%	110,7%	113%	113%	113%	113%
Weerstandratio				1,1	0,36	0,45	0,49	0,68	0,91	1,05

Tabel 9. Kengetallen gemeente Brummen 2015-2024, Jaarstukken 2015-2019 en Perspectiefnota's 2021-2014 en 2022-2025

#### 3.1.1 Oorzaken

De Perspectiefnota 2021-2024 geeft een analyse van de oorzaken van de verslechtering van de financiële positie.<sup>40</sup>

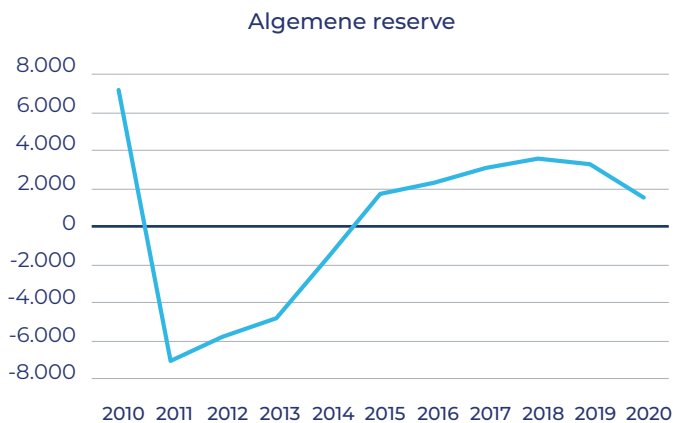
1. De decentralisatie van taken in het *sociaal domein* leidde ertoe dat de gemeente de reserves die zij in 2015-2016 had opgebouwd al in 2017 moest aanwenden om de stijgende kosten te kunnen dekken. Tegelijkertijd was er in de periode 2017-2018 sprake van een negatieve ontwikkeling in de algemene uitkering van het Gemeentefonds: inflatie die niet werd gecorrigeerd had direct invloed op de stijgende kosten in het sociaal domein.
2. De *toegenomen ambities* van de gemeente in 2018, bijvoorbeeld in de hervorming van het centrum van Brummen en de verduurzaming van de gemeente, werden niet voorzien van financiële dekkingsvoorstellen. Bovendien stelt de Perspectiefnota de vraag of deze ambities te hoog zijn in verhouding tot de omvang van de gemeente Brummen: de gemeente behoort tot de 25% kleinste gemeenten in Nederland.
3. De Perspectiefnota benoemt ook enkele effecten van de *politieke situatie* in 2018-2019 op de besluitvaardigheid van de gemeente om de financiële situatie aan te pakken. Zo wordt verwezen naar de amendering van de Perspectiefnota 2020-2023 in 2019 door de raad, waarbij een positief saldo van € 300.000 omsloeg in een tekort van € 200.000: de instandhouding van de voorzieningen in de gemeente voerde de boventoon in de discussie over bezuinigingen.
4. Een belangrijke reden voor de verslechterde financiële positie vormen de verliezen op *grondexploitatie*. De hoge afboekingen op bijvoorbeeld het Burgersterrein en het Kersenterrein in Eerbeek – waar de intentie voor woningbouw geen doorgang kon vinden, met name door de milieuzonering die geen woningbouw toestond – hebben geleid tot een verslechtering van de reservepositie van de gemeente Brummen. Ook op andere woningbouwlocaties zoals de verschillende Elzenbos-locaties is er sinds 2013-2014 sprake geweest van waardevermindering omdat de aankoop geschiedde in een economische crisis (zie beelden hierboven). Daarmee is de ruimte voor de gemeente om te investeren in (nieuwe) ambities afgenomen.

40 Gemeente Brummen, Perspectiefnota 2021-2024.

### Beelden over de verslechterde financiële situatie

In gesprekken met medewerkers en bestuurders kregen we nog een aantal andere verklaringen voor de verslechtering van de financiële positie in Brummen. Enerzijds haalden zij externe factoren aan, zoals de economische recessie, decentralisering van overheidstaken en inflatie, anderzijds interne factoren die volgens medewerkers vanaf 2020 gecorrigeerd werden. Voorbeelden hiervan zijn dat er volgens medewerkers en bestuurders niet werd gewerkt aan inkomstenverhoging, er werd niet geïndexeerd, er was sprake van een structureel te lage inschatting van ziektekosten, legesinkomsten werden als sluitstuk voor de jaarlijkse begroting gebruikt en de afvalstoffenheffing was verlaagd.

Per saldo hebben bovenstaande ontwikkelingen geleid tot een sterk afgenomen algemene reserve van de gemeente Brummen. In 2010 beschikte de gemeente Brummen over een algemene reserve van ruim € 7,2 miljoen, in 2011 daalde deze naar een negatieve algemene reserve van - € 7,0 miljoen. Brummen sloot 2020 af met een algemene reserve van circa € 1,5 miljoen. Hierbij valt op dat in de periode 1-1-2011 tot en met 31-12-2018 sprake is van geleidelijk herstel van de algemene reserve, terwijl in 2019 en 2020 weer een verslechtering optreedt.



Figuur 15. **Ontwikkeling algemene reserve gemeente Brummen 31-12-2010 tot en met 31-12-2020, bedragen in € 1.000.**  
Bron: 2010-2019 CBS, 2020 jaarrekening gemeente Brummen

In de onderstaande tabel zijn de kengetallen voor de gemeente Brummen weergegeven. De waarden zijn ingedeeld in de categorieën A, B en C. Categorie A is het minst risicovol en categorie C is het meest risicovol. De scores van Brummen op deze categorieën zijn in blauw weergegeven.

Kerngetal	Gelders gemiddeld	Waarde Brummen	Categorie A	Categorie B	Categorie C
1. Netto schuldquote	67%	126%	<90%	90-135%	>135%
2. Netto schuldquote gecorrigeerd	59%	118%	<90%	90-135%	>135%
3. Solvabiliteitsratio	30%	4%	>50%	20-50%	<20%
4. Grondexploitatie	9%	13%	<20%	20-35%	>35%
5a. Structurele exploitatieruimte Begr	0,2%	-0,4%	Begr. en MJR >0%	Begr. en MJR >0%	Begr. en MJR <0%
5b. Structurele exploitatieruimte MJR	0,11%	-0,9%			
6. Belastingcapaciteit	104%	113%	<95%	95-105%	>105%
7. Weerstandsvermogen	1,73	0,3	>1	0,8 - 1,0	<0,8

Tabel 10. **Provincie Gelderland, Kengetallen gemeente Brummen ter onderbouwing voor (noodzaak) preventief toezicht.**  
Februari 2021

Te zien is dat Brummen op een viertal onderwerpen in de hoogste risicocategorie zit: de solvabiliteitsratio, de structurele exploitatieruimte in de begroting en meerjarenraming, de belastingcapaciteit en het weerstandsvermogen. Kortweg wil dit zeggen dat haar financiële positie het lastig maakt om op de lange termijn aan haar verplichtingen te voldoen, de ruimte voor nieuw beleid klein is, er verhoudingsgewijs al veel belasting wordt geheven en de risico's op tegenvallers matig zijn gedekt.

### 3.1.2 Financieel Herstelplan – focus op (be)sparingen

In de Perspectiefnota 2021-2024 is Brummen, in de dialoog met de provincie Gelderland, gestart met het verbeteren van deze zorgwekkende financiële situatie. Op basis van de Toekomstvisie 2030 werden uitgangspunten geformuleerd ('de basis op orde' en 'ambities formuleren alleen indien er budget is om ze te realiseren') en een beleidsmatige focus gekozen waarmee financieel herstel kan worden ingezet. De provincie Gelderland besloot eind 2020 om Brummen onder preventief financieel toezicht te plaatsen, als onderdeel van de samenwerking tussen de gemeente Brummen en de provincie onder de noemer '*Brummen Robuust*'. Onder dit regime werd Brummen verplicht om een financieel herstelplan te ontwikkelen, dat tot doel heeft om in 2028 weer ruim voldoende weerstandsvermogen te hebben.

Het herstelplan<sup>41</sup> stelt één belangrijke bespaarmaatregel voor: de bouwstenen die voortkomen uit het Berenschot-rapport 'Naar een evenwichtig *sociaal domein*' moeten volledig worden geïmplementeerd. Dat levert een structurele besparing op van €1.458.000 vanaf 2023. Met die besparing kunnen de volgende financiële doelstellingen worden gerealiseerd:

- Een meerjarenperspectief waarmee vanaf 2023 de structurele lasten en baten weer in *evenwicht* kunnen zijn.
- Een *sparprogramma* in de begroting (op advies van de provincie), waarvan de baten landen in de algemene reserve om deze te kunnen aanwenden voor opbouw van het weerstandsvermogen. De raad heeft ook verzocht om het weerstandsvermogen verder te versterken met de inkomstenverhogende maatregelen (zie hieronder).

### 3.1.3 Inkomstenpositie

Het herstelplan voorziet niet in verdere *inkomstenverhogingen*, mede gezien het feit dat de onbenutte belastingcapaciteit van Brummen al volledig wordt ingezet<sup>42</sup>.

- Zo werd in de Programmabegroting 2021-2024 al besloten tot een extra verhoging van de *onroerendezaakbelasting* met € 600.000 in 2021, om het weerstandsvermogen te kunnen versterken. In de daaropvolgende drie jaar (tot 2024) loopt die verhoging op tot jaarlijks € 900.000. In 2019 was er nog onbenutte belastingcapaciteit, maar door deze verhoging van de OZB wordt die ingelopen. Een deel (€100.000) daarvan wordt als 'extra dotatie' vanaf 2022 direct aan de algemene reserve toegevoegd voor versterking van het weerstandsvermogen.
- Daarnaast is de *riool- en afvalstoffenheffing* structureel kostendekkend op de begroting, hoewel de werkelijke lasten per jaar zullen blijven schommelen.
- Ook heeft de raad in 2021 ingestemd met het voorstel om een kleiner deel van de jaarlijkse inkomsten uit toeristenbelasting direct terug te laten vloeien in de reserve voor de programmabegroting Recreatie en Toerisme<sup>43</sup>: in plaats van voor 25% is dat vanaf dit jaar voor 20% het geval. De raad kan overigens besluiten om een groter deel van de *toeristenbelasting* aan te wenden voor beleidsprioriteiten buiten recreatie.

- Brummen heeft ervoor gekozen om geen *reclamebelasting* te heffen. Wel heeft de gemeente in samenwerking met de ondernemersvereniging in Eerbeek een bedrijven-investeringszone (*BIZ*) gerealiseerd. De opbrengsten uit de bestemmingsbelasting (BIZ-bijdrage) voor deze locatie komen voor 97,5% ten gunste van de Stichting BIZ en dus de ondernemers in Eerbeek. De overige 2,5% betreffen perceptiekosten die ten goede komen aan de gemeente. In de kern Brummen is de optie voor een BIZ ook verkend, maar de ondernemerscultuur in Brummen zou zich daar niet voor lenen. In 2020-2021 gold bovendien dat de gemeente de financiële effecten van de coronacrisis op ondernemers niet verder wilde verhogen door het heffen van reclamebelasting of het verhogen van de BIZ-bijdrage.
- De gemeente kiest ervoor om geen aanvullende belastingen te heffen: voor *hondenbelasting en precario-heffingen* geldt dat de uitvoeringskosten hoger zouden liggen dan de opbrengsten, waarmee eventuele structurele opbrengsten zich pas op de langere termijn (en na de looptijd van het financiële herstelplan) zouden uitbetalen.

Als het gaat om gemeentelijk vastgoed als optie om de inkomsten te verhogen zet Brummen in op *verkoop van snippergroen en van gronden* als inbreidingslocaties. Het doel van de sturing op dit type aanvullende inkomsten is om het gemeentelijk vastgoed volledig kostendekkend te maken. De opbrengsten hieruit zijn incidenteel, en worden daarom ook niet op de begroting geraamd: structureel kan enkel een minimale besparing op onderhoud van de gronden worden verwacht.

Als we kijken naar de totaalopbouw van inkomsten van de gemeente Brummen, zien we nog enkele andere mogelijkheden om de baten van de gemeente te verhogen. Zo kan de gemeente gebruik maken van de *autonome ruimte voor verhoging van leges*, uiteraard tot het niveau waarop legesinkomsten structureel maximaal kostendekkend zijn. In de Perspectiefnota 2022-2025 is sprake van een lagere raming van de leges dan in voorgaande jaren, vanuit de bestuurlijke opdracht om reëler te ramen: waar de legesinkomsten eerder als sluitstuk van de begroting werden gebruikt (zie beelden) en uiteindelijk bij de jaarrekening lager uitvielen, is in de huidige begroting een (werkelijk) minimumbedrag opgenomen. In Brummen is er de komende jaren een grotere bouwproductie.

<sup>41</sup> Opgenomen in Perspectiefnota 2022-2025.

<sup>42</sup> Onbenutte belastingcapaciteit is de ruimte die een gemeente heeft t.o.v. het art.12 tarief o.b.v. Financiële Verhoudingswet. Dit is geen formeel vastgesteld maximumtarief, er zijn ook gemeenten die een OZB-tarief boven die grens hanteren.

<sup>43</sup> Programmabegroting 2021-2024. De 25%-regel is vastgelegd in de Nota van Reserves en Voorzieningen als vrije keuze van de raad.

Die heeft twee positieve financiële effecten:

1. Snellere verkoop van grond leidt tot verbetering van de grondexploitaties en daarmee mogelijk tot vrijval van verliesvoorzieningen.
2. Een hoger aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen leidt tot incidentele meevallers door de hogere legesinkomsten.

In feite betreft deze ontwikkeling een mogelijkheid voor de gemeente Brummen om de inkomstenpositie te versterken, door het verbeteren van de exploitatie van de gemeente Brummen. Hierbij is het uiteraard van belang om de kostentoeename van een groter aantal omgevingsvergunningen mee te nemen: meer capaciteit in toezicht en handhaving blijft nodig, en komt vaak als inhuur. Bovendien is een argument tegen verhoging dat voor bijzondere vergunningen vanuit algemene plaatselijke verordening, kosten voor maatschappelijke organisaties zullen stijgen.

Een tweede mogelijkheid voor het verbeteren van de inkomstenpositie van Brummen is er wanneer de gemeente in staat is om verliezen op grondexploitatie *verder te verlagen door een optimalere programmering*. De grootste verliesvoorziening op het Burgersterrein in Eerbeek zal de komende jaren in stand blijven. Echter, voor de woningbouwlocaties in Brummen voorspelt de organisatie dat al vóór het eind van 2021 een forse bijstelling kan plaatsvinden van de verliesvoorziening. Dat komt door de lopende realisatie van woningbouw op locatie Elzenbos II. Een andere vorm van inkomsten uit gronden en landerijen is het rendement van het zonnepark dat in juli 2021 werd geopend voor Brummen, hoewel dat park voor de gemeente geen winstgevendheid toevoegt: de pachtinkomsten van exploitant Brummen Energie zullen de rentelasten voor de locatie niet overstijgen.

#### Enkele opties voor optimalere programmering in Elzenbos III

Voor het nieuwe woningbouwproject Elzenbos III is er mogelijk beleidsruimte om oplopend verlies te voorkomen, of zelfs te werken aan teruglopend verlies:

- Er kan sprake zijn van *verdichting*, zodat het aantal te verkopen kavels wordt verdubbeld;
- Op voorstel van het college heeft de gemeenteraad nadrukkelijk gekozen om de ambitie voor het vergroten van het aanbod van sociale woningbouw te combineren met keuzes voor meer winstgevende opties voor woningbouw. De behoefte aan meer sociale huurwoningen blijft bestaan en wordt ingevuld, maar tegelijkertijd is er aandacht voor het lage grondrendement dat dat oplevert. Daarom is ervoor gekozen om *óók woningen in het hogere (koop)segment* te realiseren.
- Daarnaast is er de optie om *woningbouwcoöperaties te stimuleren om zélf locaties aan te kopen voor sociale huurwoningen*. Dat betekent dat de gemeente slechts de aankoop van locaties verzorgt voor bijvoorbeeld vrije-sectorhuur, waarvan de winstgevendheid hoger ligt.

#### 3.1.4 Bewustzijn van financiële kwetsbaarheid

Het financieel herstelplan biedt duidelijk perspectief op herstel van de financiële nood situatie in Brummen: *de financiële kwetsbaarheid* neemt geleidelijk af. De effecten van de jaren van bezuinigingen op organisatie en voorzieningen zijn ook terug te zien in de benchmark (zie 5.3). De slagkracht die nodig is om dat perspectief te realiseren is ook afhankelijk van de mate waarin de gemeentelijke organisatie in staat is om met financieel bewustzijn de opgave tegemoet te treden. Gezien de organisatiestructuur (zie hoofdstuk 5) is budgetverantwoordelijkheid in Brummen relatief complex: er zijn meer dan dertig budgethouders, die elk vanuit een eigen procesverantwoordelijkheid sturen op baten en lasten. Die 'versnippering' van budgetverantwoordelijkheid maakt het moeilijk om programmabudgetten beheersbaar te houden, een integrale budgettaire afweging tussen de verschillende processen te realiseren en strategische alertheid te ontwikkelen op mogelijke inkomstenstromen. *Financieel bewustzijn* van de Brummense organisatie is daarmee lastig te organiseren, en in de planning-en-controlcyclus zijn er mogelijkheden om eindverantwoordelijkheid op budgetniveau beter te organiseren.<sup>44</sup>

44 Interviews binnen de gemeentelijke organisatie, juni 2021.



## 3.2 Financiële analyse

De financiële kwetsbaarheid van de gemeente neemt in principe af: het financieel herstelplan schrijft de nodige besparingen voor en geeft perspectief. Het financieel herstel is volledig afhankelijk van het succes van de besparingen in het sociaal domein.

- **De begroting van de gemeente Brummen is robuuster gemaakt.** In het herstelplan dat de gemeenteraad bij de Perspectiefnota 2022 heeft vastgesteld, heeft de gemeenteraad de positieve stelpost Jeugdzorg geschrapt. Tegelijkertijd is er wel rekening gehouden met stijgende kosten. Hiermee wordt geen voorschot meer genomen op mogelijke, toekomstige stijgingen van inkomsten. De gemeente Brummen heeft binnen de begroting structurele ruimte gevonden om een spaarprogramma voor de algemene reserve te bekostigen. Het spaarprogramma loopt tot en met 2028. Vanaf 2029 kunnen deze structurele middelen weer vrijvallen en ingezet worden voor andere ambities. Tot slot zijn er maatregelen getroffen om de organisatie op orde te krijgen, mogelijk leidt dat in de toekomst tot minder tegenvallers op organisatiekosten.

De conclusie is dat met deze maatregelen de begroting behoedzamer is, meer ruimte biedt om tegenvallers op te vangen en bij een gunstige ontwikkeling meer ruimte voor toekomstige ambities. Daarvoor is wel noodzakelijk dat de getroffen maatregelen uitgevoerd worden en effectief blijken.

- In termen van **inkomstenverhogingen** zien we dat Brummen al een aantal maatregelen heeft genomen: de OZB is recentelijk verhoogd, en de raad besloot van de inkomsten uit toeristenbelasting 5% meer terug te laten vloeien naar de programmabegroting.

De gemeente heeft andere mogelijkheden voor inkomstenverhogingen verkend (bijvoorbeeld reclame- en hondenbelasting), maar ziet af van het doorvoeren van zulke belastingen. In de toekomst kan de gemeente heroverwegen om deze ruimte toch te gebruiken.

- We zien dat de **afboekingen op grondexploitaties** in 2011 een belangrijke reden vormde voor het verslechteren van de reservepositie. Bij de jaarrekening 2017 en 2018 verbeterde de reservepositie door verbetering van de grondwaarden, incidentele opbrengsten en vrijval van verliesvoorzieningen. Bij de jaarrekening 2019 was er weer sprake van een verslechtering, voornamelijk als gevolg van tekorten in de Wmo en jeugdzorg en in mindere mate door extra verliesvoorzieningen die getroffen werden voor grondexploitaties. Bij de jaarrekening 2020 verslechterde de reservepositie wederom, met als belangrijkste oorzaak een afboeking op de grondexploitaties (voornamelijk Burgersterrein Eerbeek) en in mindere mate kostenoverschrijdingen in de Wmo. De organisatiekosten zijn een derde post waar in het verleden tekorten zijn ontstaan. In de periode 2017 (circa € 0,7 miljoen), 2018 (circa 0,4 miljoen) en 2019 (circa € 0,3 miljoen) waren er tekorten op organisatiekosten circa In 2020 was er echter op organisatiekosten c.a. een voordelig saldo van circa € 0,3 miljoen. Naast het sociaal domein / Wmo waarnaar de gemeente Brummen uitgebreid onderzoek heeft uitgevoerd, is de verslechtering vooral het gevolg van overschrijdingen van de organisatiebudgetten en tekorten op bouwgrondexploitaties.
- College en gemeenteraad hebben maatregelen getroffen om **aanvullende inkomsten uit grondexploitatie** te genereren. Als deze maatregelen tot het gewenste effect leiden, kunnen in het verleden gevormde verliesvoorzieningen deels vrijvallen. Daarmee zou dit een belangrijke pijler kunnen zijn om de vermogenspositie van de gemeente te verbeteren. Zulke 'meevallers' zouden bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de gemeente het spaarprogramma eerder zou kunnen afbouwen. Een goede beheersing van organisatiekosten blijft een voorwaarde voor financieel herstel.
- Vanwege de manier waarop budgetverantwoordelijkheden zijn belegd is er sprake van relatief gering **financieel bewustzijn** binnen de gemeentelijke organisatie. Dat geeft uitdagingen voor de strenge budgetsturing die het Financieel Herstelplan wél vereist.

### 3.3 Conclusies

- Maatschappelijke, economische en politieke factoren maakten dat Brummen op dit moment in een *penibele financiële* situatie zit. Deels zijn dit zaken waar iedere gemeente mee te maken heeft (sociaal domein), deels gaat het om specifieke omstandigheden (Eerbeek, centrumontwikkeling Brummen na een brand), deels zien we de politiek-bestuurlijke besluitvorming als factor. Het resultaat is dat de reserves sterk zijn afgenomen, de gemeente een zeer geringe ruimte heeft om investeringen te doen en de belastingen zijn verhoogd.
- Brummen heeft nu *perspectief op financieel herstel*. Het herstelplan dat is aangenomen, bevat een financiële route naar verbetering. Besparingen in het sociaal domein maken daar in belangrijke mate deel van uit; begrijpelijk gezien de geconstateerde mogelijkheden hierop.
- De financiële druk *beperkt de politieke ruimte*. Bij iedere gemeente worden keuzes beperkt door budgettaire plafonds, maar die vrijheid is hier geringer dan gemiddeld. De financiën worden procedureel beperkt door het preventief toezicht van de provincie en in omvang door de kaders van het herstelplan.
- Daarnaast zullen de bovengenoemde maatschappelijke opgaven niet makkelijk afnemen. Hierdoor zal er sprake zijn van een blijvende druk op de financiële plannen van de gemeente in relatie tot deze maatschappelijke opgaven.







## HOOFDSTUK 4

# Bestuur

De bestuurskracht van een gemeente wordt, naast de eisen van de opgaven, ook bepaald door de kracht van het bestuur. In dit hoofdstuk gaan we in op de slagkracht van het bestuur van Brummen, oftewel van het college, de raad, het samenspel tussen beide, met de ambtelijke organisatie en met de samenleving (kernen en regio).

We geven feiten over college en raad en kleuring uit de beelden die leven binnen en omtrent het bestuur. Daarna gaan we in op de bestuurlijke aansluiting (buurgemeenten, provincie, regio) en aansluiting bij de samenleving (ondernemers, maatschappelijke organisaties).

### Wat vinden de inwoners belangrijk bij bestuur en organisatie?

Inwoners werd gevraagd om te beoordelen welke aspecten van het bestuur én de organisatie zij het meest belangrijk vonden. Daarin zien we dat inwoners aspecten van de organisatie (deskundigheid van ambtenaren, en de financiële situatie van de gemeente) belangrijker vinden dan kenmerken van het bestuur. Op de derde plaats van het prioriteitenlijstje kwam het eerste bestuurlijke kenmerk - een gemeente die opkomt voor haar belangen in de regio.



Figuur 16. Welke aspecten van het bestuur en de organisatie van de gemeente zijn volgens u het meest belangrijk? 2021, I&O Research

## 4.1 College

Het college van Brummen bestaat uit de burgemeester en vier wethouders. De burgemeester werd benoemd in maart 2015. Hij is met ingang van maart 2021 benoemd voor een tweede ambtstermijn. De rest van het college is in de afgelopen jaren sterk aan wijzigingen onderhevig geweest.

Na de verkiezingen in 2018 vormden Lokaal Belang, CDA, VVD en PvdA het college. In juni 2019 stapte de wethouder van Lokaal Belang op. In de coalitiegesprekken om een coalitiepartij toe te voegen viel de VVD buiten de boot, waarop ook de VVD-wethouder terugtrad. PvdA en CDA vormden in november 2019 een nieuw college met D66 en GroenLinks. De PvdA-wethouder ging daarbij door; het CDA droeg een wethouder van buiten (in casu uit Arnhem) voor en dat gold ook voor D66 (uit Zutphen). Ook de medeoprichter van GroenLinks Eerbeek-Brummen trad toe tot het college. De wethouder van de PvdA trad in mei 2020 terug wegens persoonlijke omstandigheden. Een partijgenoot die fractievoorzitter was geweest tijdens de vorige raadsperiode, maar afscheid had genomen van haar politieke functie, verving de afgetreden wethouder. Met deze *wisseling zijn alle wethouders die in 2018 aantraden verdwenen*. Ook de gemeentesecretaris is nieuw; na het vertrek van de secretaris naar een andere gemeente in januari 2021 trad in juni 2021 een nieuwe gemeentesecretaris aan.

Alle vier de wethouders functioneren in deeltijd (0,75 fte, tot een totaal van 3 fte). Het aantal wethouders in het college van Brummen is groot in vergelijking met andere gemeenten met eenzelfde inwoneraantal: vaak is daar sprake van twee tot drie fulltime wethouders. De huidige omvang van het college was een politieke keuze. De Perspectiefnota 2021-2024 schetst dat deze keuze financiële gevolgen heeft: in de praktijk moet de organisatie vier bestuurders bedienen die ieder een eigen politieke agenda en ambities hebben. Deze ondersteuning, maar ook de extra afstemming, vraagt meer *ambtelijke tijd en capaciteit*.<sup>45</sup>



## Beelden

## Slagvaardigheid van het college

- Wethouders zijn tevreden over de samenwerking in het huidige college. Ze benoemen de verschillen in hun achtergronden, maar die staan de samenwerking niet in de weg. De onderlinge *collegialiteit* wordt als pluspunt genoemd. Als er een doorwerking is van de politieke onrust in de afgelopen jaren, is deze volgens collegeleden vooral in de raad te vinden.
- Over deeltijdwerken zeggen wethouders dat het hen enerzijds dwingt om hun tijd efficiënt te besteden, maar het ook lastig maakt om als college bij elkaar te komen.
- 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.
- Buurgemeenten stellen dat het college in de dagelijkse praktijk geen eenheid vormt. Collegeleden zijn dan bijvoorbeeld onvoldoende op de hoogte van elkaars activiteiten. De slagvaardigheid is persoonsgebonden.

## Samenspel tussen college en organisatie

- Het college mist inhoudelijke *sparringpartners* om efficiënt op te treden. De procesorganisatie maakt de relatie tussen bestuurders en de ambtelijke organisatie onoverzichtelijker: bestuurlijk advies kan vanuit hele verschillende onderdelen van de organisatie komen.
- Provincie en buurgemeenten noemen dat de nieuwe wethouders ook positieve effecten hebben op de gemeentelijke organisatie: het ambtenarenapparaat profiteert van sterke bestuurders.
- Tegelijkertijd zien buurgemeenten (ambtelijk) dat wethouders soms (te) dicht op de organisatie zitten, en ook managementtaken of *operationele zaken* oppakken.

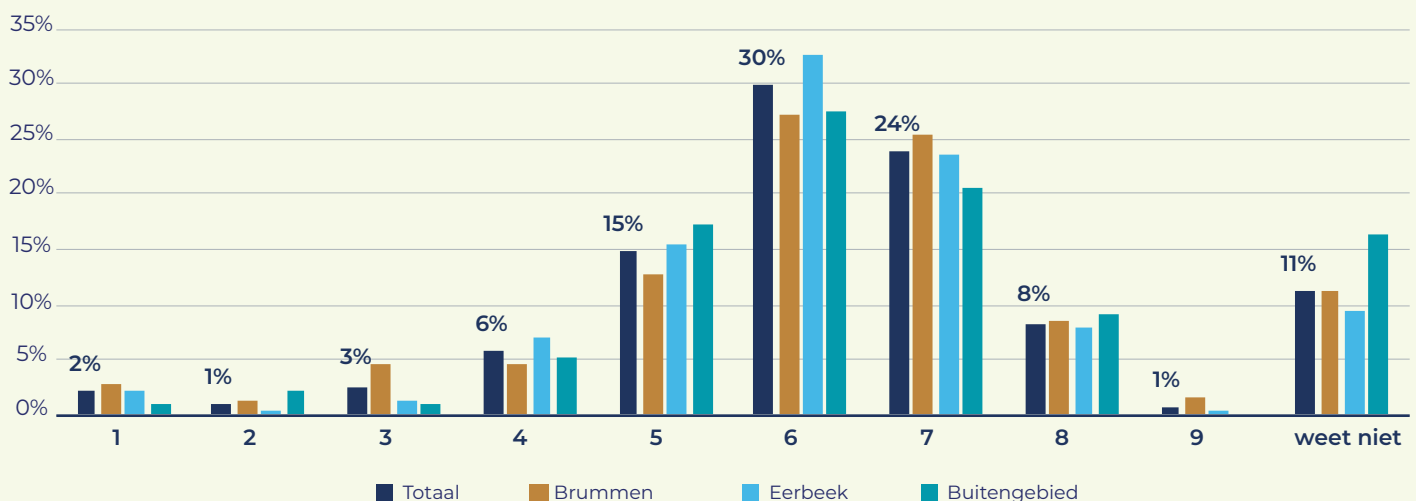
## Samenspel tussen college en regio

- Provincie en regio vinden in het nieuwe college gesprekspartners op niveau. Zonder in te gaan op individuele personen noemen zij dat in het algemeen een verbetering is in vergelijking met eerdere colleges.
- Eén collegelid heeft een ambtsgebonden nevenfunctie in de regio als lid van het dagelijks bestuur van de Cleantech Regio. Deze wethouder werd door gesprekspartners van provincie en regio expliciet genoemd als de meest zichtbare vertegenwoordiger van Brummen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de burgemeester juist minder goed zichtbaar (aanwezig en proactief) is binnen de regio dan collega-burgemeesters.
- Medewerkers van de gemeente geven aan dat dit college meer naar buiten gericht is dan het vorige. Dat brengt voor de organisatie soms nieuwe (regionale) taken met zich mee.



## Hoe beoordelen de inwoners van Brummen hun bestuur?

In de inwonersenquête werd deelnemers gevraagd om hun bestuur een rapportcijfer te geven. In figuur 17 is de verdeling opgenomen, met percentages die voor het totaal gelden. 63% van de inwoners gaf een voldoende, en gemiddeld gaven inwoners een 5,9. Van alle inwoners wist overigens 11% de gemeente niet te beoordelen met een rapportcijfer – in het buitengebied was dat percentage hoger.



Figuur 17. **Kunt u met een rapportcijfer aangeven wat u vindt van de manier waarop Brummen wordt bestuurd?**  
2021, I&O Research

## 4.2 Gemeenteraad

De gemeenteraad van Brummen bestaat uit **19 raadszetels verdeeld over 7 politieke partijen**: VVD (4 zetels), Lokaal Belang (1 zetel), PvdA (3 zetels), Groen Links (3 zetels), CDA (3 zetels), D66 (2 zetels), Democratisch Brummen (1 zetel) en Fractie Hofman-Kleverwal (2 zetels). Bij de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen werd de partij Lokaal Belang de grootste met 4 zetels, maar direct na de verkiezingen viel de fractie uiteen in Lokaal Belang (1 zetel) en Democratisch Brummen (3 zetels). Uit Democratisch Brummen splitste zich vervolgens de Fractie Hofman-Kleverwal (2 zetels) af. Tweede partij VVD is nu de grootste in de raad.

Per 1 januari 2018 vertrok de toenmalige **griffier**. Degene die haar opvolgde trad na een maand af, en daarna kreeg de raad een interim-griffier: er waren weinig reacties op de vacature. De griffier die daarop aantrad, ging per september 2020 met pensioen. De waarnemend griffier werd vervolgens tot griffier benoemd. Zo kwam het dat de huidige griffier van de raad op 1 september 2020 is aangetreden, als vierde in korte tijd.

De raad vergadert sinds 2004 volgens het zogenaamde BOB-model (Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming).<sup>46</sup> Er is een raads werkgroep bestuurlijke vernieuwing, die werkt aan een nieuw reglement van orde. Dat reglement ligt in september voor.

In oktober 2018 werd het Bestuursprogramma '**De kracht van Brummen, een duurzaam perspectief**' raadsbreed door de gemeenteraad aangenomen. Bij de vorming van het nieuwe college is in november 2019 het coalitieakkoord 'Sociaal, duurzaam en toekomstbestendig' gepresenteerd. Het akkoord borduurt voort op het eerdere coalitieakkoord 2018-2022 en het Bestuursprogramma.

De gemeente Brummen kenmerkt zich door een veelheid aan opgaven én ambities: er is veel te doen op de korte en middellange termijn. Daarmee dreigt een stapeling te ontstaan van prioriteiten. De **Toekomstvisie 2030** (uit 2013) was in potentie een instrument om te prioriteren: het document geeft antwoord op de vraag 'welke gemeente willen we zijn', en bood daarmee voldoende aanknopingspunten voor een heldere agenda. Het document is echter nooit door de gemeenteraad vastgesteld. Het is "**omarmd**" maar **niet formeel richtinggevend**. In de praktijk is het stuk daarmee op de achtergrond geraakt.

### Beelden

#### Kwaliteit van de gemeenteraad

- De raad zelf mist **dualisme** in de politieke cultuur van Brummen: de raad kan niet goed zijn controlerende functie uitoefenen, omdat het college zou ingrijpen bij doorvragen en onderwerpen bestempelt als 'te operationeel voor de raad'.
- Medewerkers schetsen dat de raad **niet agenderend** opereert, maar meer volgend is. Sommige raadsleden betwijfelen ook of dat moet, nu gemeenten zich steeds meer ontwikkelen tot uitvoeringskantoor van het Rijk.
- In de organisatie, en ook bij sommige bestuurders, leeft het beeld dat het gebrek aan een inwerkprogramma invloed heeft gehad op de (kwaliteit van de) keuzes van deze raad, zeker als het gaat om de financiële gezondheid van de gemeente.
- De provincie zag, gezien de kwaliteit van eerdere discussies over de financiële situatie, de noodzaak om de raad op detailniveau mee te nemen in het traject waarbij Brummen onder preventief financieel toezicht werd gesteld. De betekenis en de doorwerking van dat toezicht werd daardoor voldoende duidelijk voor de raad en medewerkers van de Brummense organisatie.

#### Cultuur in de gemeenteraad

- De gemeentelijke organisatie en sommige bestuurders zien een zeker opportunisme in de raad, zeker in discussies in de afgelopen jaren over de financiële situatie en keuzes tussen bezuinigingen.

#### Samenspel raad en college

- Bestuurders voelen zich nogal eens **verrast** door de raad of overvallen door nieuwe of gewijzigde vragen en standpunten. Dat wordt deels geweten aan een gebrek aan structuur in vergaderingen, waarbij technische en bestuurlijke vragen elkaar niet logisch opvolgen maar door elkaar gesteld worden. Diverse thema's leidden tot politieke escalatie.
- Om een cultuur van wantrouwen te doorbreken kan het volgens bestuurders en raadsleden helpen om de **vergaderstructuur** aan te passen. Zo is er ook sprake geweest van (niet openbaar toegankelijke) koetshuisessies die transparantie niet in de hand werken. De status van onderwerpen die 'ter kennisname' in een Forumbijeenkomst worden toegelicht is onhelder. Forumbijeenkomsten die dienen om raadsbesluitvorming voor te bereiden worden niet altijd op deze manier gebruikt.

<sup>46</sup> VNG. 2009. 'Op het Tweede Gezicht: gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd.' Brummen was één van de 13 referentiegemeenten.

- Vanuit het bestuur komt ook het beeld naar voren dat er mogelijkheden worden gezien om de rol van *voorzitter* van college en raad meer sturend te laten zijn; daarmee zou het mogelijk zijn om de raad tot meer slagkracht aan te zetten. Tegelijkertijd is er echter zoals genoemd een behoefte aan dualisme.

#### Samenspel raad en ambtelijke organisatie

- De genoemde bestuurscultuur van wantrouwen en onhelderheid heeft zijn weerslag op de organisatie en de ervaren werkdruk: medewerkers zijn vaak bezig om politieke (detail)vragen te beantwoorden.
- Raadsleden ervaren geen ruimte om omvang en kwaliteit van de organisatie te bespreken. Desalniettemin is dit een onderwerp dat leeft.

#### Binding tussen gemeenteraad en maatschappij

- Er is een open lijn tussen de raad en de kernen, en alle partijen zijn vertegenwoordigd in de dorpsraden. Raadsleden zien sommige dorpsraden als activistisch, andere meer als luis in de pels. Dorpsraden zien zichzelf als een *buffer tussen de samenleving en het 'gedoe' in de Brummense politiek*.

#### De raad en de regio

- De raad ziet de regionale ontwikkelingen wel, maar kent zichzelf hierin geen actieve rol toe.
- De provincie twijfelt of de raad voldoende betrokken is in het project Eerbeek-Loenen. Het meenemen van de raad bij de komende aangepaste bestuursovereenkomst kan helpen om op dit punt wantrouwen en onhelderheid te voorkomen.



## 4.3 Samenspel met de provincie en regio

Hier gaan we in op de manier waarop Brummen (bestuurlijk) samenwerkt in de regio.

### 4.3.1 Samenspel met de provincie

In 2018 onderzocht een commissie onder leiding van Helmi Huijbregts de *bestuurskracht van de provincie Gelderland*. Het doel van het onderzoek was om te bezien hoe de provincie de bestuurskracht van individuele gemeenten verder zou kunnen versterken. Het eindrapport leverde drie strategische opgaven op: wederkerigheid, een opener bestuurscultuur en een breder repertoire in rollen en instrumenten. Een rode draad die de commissie zag, was een gemis aan wederkerigheid van de zijde van de provincie. Samen doelen bereiken, maatschappelijke opgaven aanpakken, vraagt om een partnerschap waarin zij aan zij wordt opgetrokken en wederkerigheid de norm is in plaats van dat de provincie (alleen) passief controleert. De opstelling van de provincie Gelderland richting Brummen moet in deze context worden gezien.

De bestuurlijke samenwerking tussen de provincie en gemeenten, voor zover relevant voor de gemeente Brummen, geschiedt vanuit twee beleidsmatige kaders: de statennotitie *'Sterk bestuur voor de opgaven van morgen'* (2018) en de Statenbrief 'Vitaal openbaar bestuur' (2020). Vanuit die kaders is geconstateerd dat het moeilijk is voor Brummen om complexe, bovenlokale opgaven aan te pakken, hetgeen zichtbaar wordt in de complexe situatie in Eerbeek. 'Vitaal openbaar bestuur' heeft tot doel via maatwerktrajecten tot bestuurskrachtverbetering van gemeenten te komen. De samenwerking met Brummen wordt hiervan als eerste (goede) voorbeeld aangehaald.

Met de inhoudelijke opgave voorop, en daarnaast het programma Sterk Bestuur waarbinnen de provincie Gelderland (financiële) ondersteuning biedt om de bestuurskracht van Gelderse gemeenten te versterken<sup>47</sup>, kwam ook het vraagstuk op welke slagkracht de Brummense organisatie nodig heeft om de opgave aan te gaan. De financiële positie van Brummen was onderdeel van dit gesprek. In de Programmabegroting 2021-2024 was zowel in het begrotingsjaar 2021 als in meerjarenperspectief er geen sprake van reëel en structureel financieel evenwicht. Dit leidde tot een *preventieve ondertoezichtstelling* door de provincie. Het preventieve toezicht gaf de gemeente Brummen de ruimte om een financieel

<sup>47</sup> Provincie Gelderland, 2018. 'Gelderland, een provincie van grenzeloze kansen door wederkerig bestuur', Rapport Commissie Bestuurskracht. [www.gelderland.nl/bestanden/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/DOC\\_Bestuurskrachtmeting.pdf](http://www.gelderland.nl/bestanden/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/DOC_Bestuurskrachtmeting.pdf)



herstelplan op te stellen voor de komende acht tot tien jaar. Zoals in het hoofdstuk over financiën aangegeven heeft Brummen het financieel herstelplan bij de Perspectiefnota 2022-2025 aangeboden: niet alleen zullen de toekomstige begrotingen in evenwicht zijn, maar de gemeente heeft op papier ook ruimte gecreëerd om haar totale financiële positie te versterken.

Onder de noemer '**Brummen Robuust**' werkt de gemeente Brummen nu samen met de provincie langs drie sporen:

- Eerbeek-Loenen 2030, gericht op de opgaven in de sfeer van economie, leefbaarheid en duurzaamheid van de kern Eerbeek in relatie tot de papierindustrie, waarbij de relatie met de provincie zich ontwikkelde van 'gelijkwaardig partnerschap' tot die met een overheid die juridisch, personeel en financieel het dossier grotendeels overnam.
- De financiële positie van Brummen, met de provincie als financieel toezichthouder.
- De versterking van de bestuurskracht met de provincie als medefinancier van en partner in een maatwerktraject Vitaal Bestuur (waarvan dit bestuurskrachtonderzoek deel uitmaakt).

In het najaar van 2020 werd gestart met de ontwikkeling van een **bestuurlijke overeenkomst (BOK)**: een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Brummen en de provincie die de drie elementen van lopend partnerschap verbindt en verheldert.

De BOK vormt een combinatie van investeringen (in project Eerbeek-Loenen 2030 én het versterken van de bestuurskracht van Brummen) in de gemeente Brummen, en afspraken over de ondersteunende rol van de provincie. Zo heeft de BOK een looptijd tot 2030, en wordt er in die periode stapsgewijs gewerkt aan gemeentelijke capaciteit om taken (inclusief regie en verantwoordelijkheid) en investeringen eigenstandig en zonder provinciale ondersteuning te realiseren.

#### Beelden

- Het bestuur van Brummen is **overwegend positief over de samenwerking met de provincie**: de inhoudelijke hulp en ondersteuning op financieel gebied, maar voornamelijk op de papierindustrie, zien betrokken wethouders als noodzakelijk.
- Ook zien Brummense bestuurders de samenwerking als **complementair**: zijzelf kunnen goed hun rol als wethouder blijven uitoefenen en de provincie begrijpt wat zij nodig hebben om dat goed te kunnen doen.
- Daarnaast zijn bestuurders bekend met de tijdelijke aard

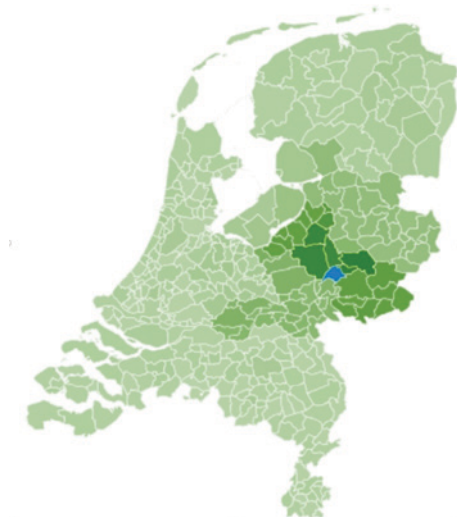
van de steun, en het feit dat de gemeente na 2030 zelf weer aan het roer staat. Vanuit de organisatie wordt de steun echter niet als tijdelijk ervaren (zie hoofdstuk 5).

- De provincie wil zich nadrukkelijk – naast toezichthouder en hoeder van bestuurskracht – ook **als partner** opstellen. Zelf is de provincie ook benieuwd hoe het voorbeeld van partnerschap op een ruimtelijk project (Eerbeek-Loenen 2030) met gedeelde verantwoordelijkheden gaat uitwerken als voorbeeld van een 'maatwerktraject' in de fysieke ruimte. Daarbij heeft de provincie er vertrouwen in dat het financieel herstelplan in het kader van preventief toezicht gaat werken, mits het goed wordt uitgevoerd.
- De bestuurlijke insteek van de BOK is voor de provincie ook een **verzaking** in de relatie: het helpt om het bestuur van Brummen zich te laten realiseren dat de samenwerking niet vrijblijvend is en dat er heldere afspraken zijn over het beëindigen van de betrokkenheid van de provincie in 2030.
- Op bestuurlijk niveau wordt door de provincie aangegeven dat de gezamenlijke inzet van de provincie en Brummen in Eerbeek-Loenen (met uitzicht op meer zelfstandigheid van Brummen hierin) in de relatie het zwaarst weegt. Het financiële preventieve toezicht is meer een noodzakelijkheid.

#### 4.3.2 Samenspel met de regio

*Algemeen: regionale samenwerkingsverbanden waar Brummen aan deelneemt*

De gemeente Brummen werkt op meerdere onderwerpen en taken in regionale verbanden samen, veelal op de schaal van de GR Stedendriehoek of de Cleantech Regio. Onderstaande figuur laat zien met welke gemeenten Brummen een regio-indeling (in het sociaal domein, fysiek domein en/of veiligheidsdomein) deelt.



Figuur 18. **Congruëntiekaart gemeente Brummen: hoe donkerder groen een buurgemeente, hoe meer regio-indelingen Brummen met deze gemeente deelt.** 2021, Regioatlas



### GR Stedendriehoek

#### GR Regio Stedendriehoek (sinds 1-1-2016):

Doel van de regeling (art 3):

- behartigen van gemeenschappelijke en regionale belangen van de gemeenten.
- het samen met belangengroepen, maatschappelijke organisaties en private partijen bevorderen van een evenwichtige ontwikkeling van het gebied en een versterking van de kwaliteit van het vestigingsklimaat.

Behartiging van belangen omvat onder meer (art. 4.2)

- bevordering van overleg met en tussen de gemeenten ter afstemming/ coördinatie van gemeentelijke beleidsvoornemens.
- de bevordering van gemeenschappelijke standpuntbepalingen.
- het voeren van overleg met de provinciale en rijksoverheid en het voorstaan van deze belangen ook bij andere instellingen (belangengroepen, maatschappelijke organisaties en private partijen).
- het geven van voorlichting inzake de belangenbehartiging in de ruimste zin door de regio.

De gemeente werkt met zes (buur)gemeenten onder een *Gemeenschappelijke Regeling (GR) Stedendriehoek*. De GR bestaat al sinds 1993 en is de basis geweest voor de Cleantech Regio (zie hieronder). De GR draagt daarom bij aan het realiseren van de ambities van de Cleantech Regio.

De GR positioneert zich als een 'regio light': niet alle taken en werkzaamheden worden onder de vlag van de GR gebracht en drukken daarmee op de ambtelijke capaciteit van gemeenten.<sup>48</sup> De samenwerking tussen gemeenten in de uitvoering is gebaseerd op vrijwilligheid, en het karakter van een netwerksamenwerking wordt benadrukt. De GR kent een *klein stafbureau (regiobureau)* om dit karakter te ondersteunen, met name gericht op het faciliteren van de samenwerking tussen de GR Stedendriehoek en de Strategische Board van de Cleantech Regio (zie onder). Een regiosecretaris (voorheen gedetacheerd vanuit de provincie Gelderland) stuurt dit stafbureau aan.

De GR Stedendriehoek kent een structuur van portefeuillehoudersoverleggen, waaraan in de praktijk vaak één wethouder uit Brummen deelneemt. De GR en ook de Cleantech Regio kennen geen burgemeestersoverleggen. Op informele basis vinden die wel plaats.

### Cleantech Regio

De Cleantech Regio kent een Dagelijks Bestuur, dat wordt aangewezen door de Regioraad. Brummen is, net als de overige zeven gemeenten, in het Dagelijks Bestuur vertegenwoordigd door een wethouder.

De regio kent ook een Strategische Board: een stichting waarin vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, gemeenten en onderwijs (mbo en hbo) een zogenaamd *triple helix-samenwerkingsverband* vormen. Brummen is in de board niet vertegenwoordigd door gemeente of maatschappelijke partners. In 2015 is ter ondersteuning van de projecten die door de Strategische Board worden ingesteld een uitvoeringsorganisatie opgericht, genaamd *Cleantech Regio Development*.<sup>49</sup>

Momenteel werkt de Cleantech Regio samen met de provincie Gelderland aan een *gebiedsagenda*. De provincie Gelderland stelt met elke Gelderse regio zo'n gebiedsagenda op. Het doel is om door middel van de gebiedsagenda's de samenwerking met de regio's te onderbouwen, om verschillende kansen en bedreigingen van elke regio in samenhang aan te pakken en onderlinge versterking tussen de regio's te bevorderen.

Zowel de GR als de Strategische Board van de Cleantech Regio werkt met gelegenheidssamenwerkingen zoals werkgroepen of thematische tafels waarin ambtelijke organisaties expertise inbrengen over een bepaald onderwerp (bijvoorbeeld papierindustrie, mobiliteit en zonne-energie). Het netwerk van maatschappelijke partners wordt hierbij veelal betrokken. Brummen was de afgelopen jaren onder andere betrokken bij de *Transitietafel Voedsel, Landbouw en Landschap*, waarin de ontwikkeling van het Voedselbos en natuur-inclusieve landbouw in de gemeente werd ingebracht.

### VeluweAlliantie

De VeluweAlliantie is een netwerksamenwerking, bekrachtigd door een samenwerkingsovereenkomst, tussen ongeveer 40 Veluwse partijen: van stichtingen als Geldersch Landschap en Kastelen tot Natuurmonumenten, Koninklijke Horeca Nederland, de ANWB en 21 gemeenten. Informeel is er de bereidheid om de VeluweAlliantie als een gemeenschappelijk bestuurlijk adviesorgaan te beschouwen voor de uitvoering van de Veluwe Agenda (zie 2.3.6). Brummen is niet bestuurlijk vertegenwoordigd in de VeluweAlliantie, wel vaardigt de Cleantech Regio een wethouder uit het Dagelijks Bestuur af. In 2020 was een Brummense wethouder wel direct

<sup>48</sup> Jaarstukken 2019, GR Regio Stedendriehoek.

<sup>49</sup> [www.cleantechregio.nl/nieuws](http://www.cleantechregio.nl/nieuws) (2017/2018).

ondertekenaar van de Regiodeal Veluwe.<sup>50</sup> Het doel om *toerisme beter te verspreiden over de Veluwe*, en de instandhouding van toegankelijkheid van het Veluwegebied werden door Brummen uitgelicht.

#### *Regionale samenwerking in het sociaal domein*

In het sociaal domein werkt de gemeente Brummen samen met andere gemeenten in de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe, die bestaat uit Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen.

De samenwerking is niet ondergebracht in een GR, maar loopt via een convenant. In deze samenwerking wordt de *inkoop* van de jeugdwet en Wmo samen vormgegeven. Ook werkt een deel van de gemeenten (waaronder Brummen) samen rond de inkoop Maatschappelijke Opvang/Beschermd Wonen. Daarbij wordt gewerkt met regionale accountmanagers inkoop.

Verder maakte Brummen gebruik van dienstverlening van de gemeente Apeldoorn op het gebied van de uitvoering van de Participatiewet. Deze functie is grotendeels teruggehaald naar de gemeentelijke schaal met de argumentatie dat de kosten van de uitvoering zouden dalen en beter maatwerk aan de cliënt kon worden geleverd.<sup>51</sup> Wél werd er op basis van een onderzoek naar alternatieven besloten dat de rechtmatigheidstaken (klachtenbehandeling) in een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met Apeldoorn werden ondergebracht. Daarmee is een deel van de *overheadkosten voor de uitvoering van de Participatiewet voor rekening van Apeldoorn*.

Voor de regelingen om de effecten van de coronacrisis op te vangen in 2020-2021 (TOZO)<sup>52</sup> zocht Brummen ook de samenwerking met Apeldoorn. De uitvoering daarvan werd belegd bij het Gemeentelijk Regionaal Ondernemers Steunpunt (GROS), het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Apeldoorn en Deventer.

Naast de bovenstaande uitvoering doet Brummen ook mee in ontwikkelingen in de regio als het gaat om het sociaal domein. Eerdere voorbeelden daarvan zijn pilots met betrekking tot de invoering van de Nieuwe wet inburgering en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (Wvggz). Ook wordt er in de regio onderzoek gedaan naar ontwikkelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot aanpassingen in de regeling Beschermd

Wonen. Bovendien wordt samengewerkt op het onderwerp transformatie van de jeugdzorg.<sup>53</sup>

#### *Overige samenwerking met buurgemeenten*

Een samenwerkingsverband dat is afgebouwd is de *IT-samenwerking met de gemeente Voorst*. Er was sprake van een gezamenlijk vergunningensysteem voor (archivering van) bouwvergunningen, dat resulteerde in ‘verwevenheid’ tussen de vergunningen en het uitbesteden (van applicatiebeheer voor) salarisadministratie. Ook ging het financiële voordeel verloren, doordat softwareleveranciers niet meer toestonden dat meerdere gemeenten op één licentie werkten. De afgelopen twee jaar is de samenwerking volledig uitgefaseerd.<sup>54</sup>

Sinds 1 januari 2019 is Brummen ook uit de *Gemeenschappelijke Regeling (GR) Delta (Voorst, Lochem, Zutphen en Bronckhorst)* gestapt, die bedoeld was voor samenwerking in het uitvoeren van de WSW. De primaire aanleiding vormde de hoogoplopende meerjarige tekorten binnen de GR Delta en de financiële bijdrage van de gemeente Brummen aan deze GR. Daarnaast liet de dienstverlening van Delta te wensen over als het ging om de prioritering van doelgroepen. Brummen heeft de uitvoering van de SW-taken opnieuw binnen de eigen gemeente belegd (Team WerkFit).

#### *Beelden*

##### **De regio over de regio**

- De regio mist een samenhangend verhaal op regionaal niveau over hoe de ontwikkelperspectieven van de afzonderlijke gemeenten zich verhouden tot het geheel. Ambities, bijvoorbeeld in de sfeer van ruimtelijke ontwikkeling, worden onder de tafel gehouden.
- Buurgemeenten zien dat de regio bestaat uit verschillende samenwerkingsverbanden waar gemeenten uit kunnen kiezen per onderwerp. Als bedreiging voor het gezamenlijk aangaan van opgaven in de Cleantech Regio is een ‘*verscheuring*’ die plaatsvindt als Veluwe gemeenten (nog meer) kiezen voor verschillende regio’s.
- Bestuurders uit de Cleantech Regio erkennen dat de identiteit van de regio nog aan kracht kan winnen; ‘de vlag is nog niet voldragen’ en de regio is nog zoekend in de ontwikkeling van het ambitieportefeuille. De nadruk op duurzaamheid en de klimaatcrisis is niet meer zo innovatief en vernieuwend als destijds toen het thema ‘clean’ werd gekozen bij de doorontwikkeling van de Stedendriehoek.
- De opgaven op het terrein van economie en arbeidsmarkt in de regio (met een weerslag op het sociaal domein) geven

50 Regiodeal Veluwe, oktober 2021, bijlage bij Kamerbrief Regiodeal Veluwe (Ministerie BZK).

51 Berenschot 2021, ‘Naar een evenwichtig sociaal domein’, p. 17 en Perspectiefnota 2021-2024.

52 [www.brummen.nl/actueel/ondernemers-en-het-coronavirus.html](http://www.brummen.nl/actueel/ondernemers-en-het-coronavirus.html)

53 Regionaal actieplan 2018-2021 Zorgregio.

54 Perspectiefnota 2021-2024.

volgens gesprekspartners uit de regio wél een dynamiek die stuwend is voor toenemende regionalisering. Zeker de kleinere van de acht gemeenten uit de Cleantech Regio zien steeds meer noodzaak voor een actieve, opgavegerichte houding ten opzichte van de regio.

- Bestuurders van kleinere gemeenten spreken zich niet publiekelijk uit over welke van de drie grotere buurgemeenten (Apeldoorn, Zutphen, Deventer) het meest aantrekkelijk is voor samenwerking. Grotere gemeenten weten daarom niet of de kleinere gemeenten principiële argumenten hebben voor of tegen meer samenwerking. Gesprekken over samenwerking lopen daarom, volgens de grotere buurgemeenten Apeldoorn en Zutphen, het risico om in een *'beleefdheidsfase'* te blijven hangen.
- Enkele bestuurders van Brummen geven aan Apeldoorn 'een paar maten te groot' te vinden om echte aansluiting te vinden. Die perceptie is bekend bij Apeldoorn, ook omdat andere kleine gemeenten als Voorst en Lochem dezelfde mening zijn toegedaan. In de praktijk kiezen Voorst en Lochem toch vaak voor de samenwerking met 'de groten'.

### Brummen over de regio

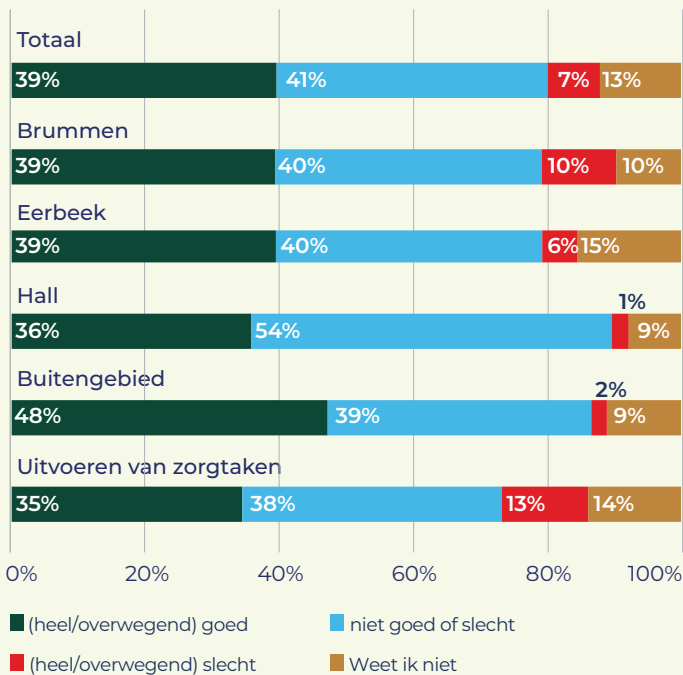
- Brummen denkt dat de regio haar ziet als *'einzalgänger'*: bestuurders realiseren zich dat ze niet de scepter zwaaien op de regionale schaal. Het bestuurlijke uitgangspunt is om op gemeentelijke schaal een eigen strategie te behouden vanuit het idee dat dit de relatie met inwoners het meest ten goede komt.
- Wethouders noemen wel dat Brummen *meer gebruik kan maken van de regio*. Brummen zet nu gericht in op – voor Brummen – belangrijke onderwerpen zoals de RES.
- De Cleantech Regio leeft niet erg onder de meeste bestuurders in Brummen. Zij zien het als een platform met goede ideeën om regionale opgaven aan te pakken, maar met nog onvoldoende slagkracht en vooral een *gebrek aan identiteit*. Dat nodigt niet uit tot een actieve rol.
- Het is niet goed zichtbaar in hoeverre de Cleantech Regio de opgave van de papierindustrie voldoende in kaart heeft. Het staat op de agenda, maar de gemeente Brummen voelt zich niet 'ontlast' door de bijdrage die de regio daaraan levert.
- De wethouder die namens Brummen in het dagelijks bestuur zit, zou zich wel graag inzetten om de identiteit van de regio te versterken. Zij ziet echter wel beperkingen in de eigen ambtelijke en financiële capaciteit van Brummen om (op onderwerpen) een initiërende en/of trekkende rol te spelen, ondanks de goede ideeën die er zijn.
- Bestuurders kijken positief aan tegen de regionale samenwerking in het sociaal domein.

### De regio over Brummen

- Buur- en regiogemeenten vinden dat Brummen zich beter kan profileren binnen de regio. Zij zien in Brummen niet direct een sterke speler met *sterke opvattingen en eigen ideeën* over wáár Brummen dan op inzet. Met welke elementen van eigenheid en trots positioneert Brummen zich in de regio?
- Zeker de laatste tijd zien zij dat Brummen zich *eerder richt op de provincie* dan op buurgemeenten. Sommige burgemeesters vinden Brummen onzichtbaar.
- Als Brummen wel deelneemt aan regionale bestuurlijke overleggen, vinden ze dat Brummen veel wil 'halen' in de regio. Brummen neemt zo een zakelijke houding aan over regionale partnerschappen.
- De regionale partners vinden ook dat Brummen slagen mist in de samenwerking door afwezigheid of een afwachtende houding.
- Bestuurders uit de regio zijn het eens met Brummen dat de Cleantech Regio nog altijd in ontwikkeling is en vooral gericht op gelegenheidssamenwerking. De slagkracht van de regio wordt momenteel verbeterd door betere samenwerking tussen 'de grote drie' én als kleine gemeenten als Brummen een keuze maken voor de Cleantech Regio als het voornaamste samenwerkingsverband.
- In zowel Apeldoorn, Zutphen als Voorst kijken burgemeesters wel *hoopvol uit naar meer samenwerking*, en denken zij actief na over wat zij Brummen kunnen bieden in de samenwerking: bijvoorbeeld samenwerking in de regionale woningbouwopgave, complementariteit van voorzieningen in het sociaal domein en uitwisseling van strategische capaciteit voor de organisatie en schaalvergroting.
- Bestuurders van Apeldoorn en Zutphen zijn goed bekend met de verschillende oriëntaties van de inwoners van de kernen Brummen en Eerbeek, en vinden het logisch dat inwoners gebruik maken van stedelijke voorzieningen als ziekenhuis en theater.

### Regionale samenwerking door de ogen van de inwoners

De inwonersenquête schetst allereerst een beeld van het draagvlak onder inwoners voor regionale samenwerking. Dat is er zeker: 39% van de inwoners vindt samenwerking met andere gemeenten een goed idee. In het buitengebied is dat zelfs 43%. We zien ook dat kleine percentages eventuele samenwerking afkeuren.



Figuur 19. **Samenwerking met andere gemeenten.**  
2021, I&O Research

Als we inzoomen op de inwoners die regionale samenwerking een goed plan of acceptabel vinden, zien we dat de kern **Brummen samenwerking met Zutphen wel ziet zitten. Eerbeek neigt naar Apeldoorn en het buitengebied naar Voorst.**

	Totaal	Brummen	Eerbeek	Buitengebied
Zutphen	23%	32%	17%	18%
Voorst	23%	22%	18%	39%
Apeldoorn	17%	4%	33%	2%
Rheden	11%	13%	10%	12%
Een andere gemeente	3%	4%	2%	5%
Geen voorkeur	3%	25%	21%	24%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tabel 11. **Naar welke gemeente zou uw voorkeur uitgaan?**  
2021, I&O Research

Dat komt overeen met het beeld van maatschappelijke partners. Zij geven aan dat Eerbeek meer Veluws georiënteerd is dan Brummen. De kern Brummen zou een meer Achterhoekse mentaliteit kennen. Bovendien stellen maatschappelijke partners dat Eerbekers neerkijken op Brummenaren. Welzijnsorganisaties kennen ook de bestuurlijke reserve uit het verleden om samenwerking met Zutphen te intensiveren in het sociaal domein.

## 4.4 Samenspel met kernen en maatschappelijke partners

Zoals eerder gesteld kent de gemeente Brummen geen formeel beleid over het samenspel tussen bestuur en wijk- en dorpsraden. Alle wethouders zijn 'wijkwethouder' van een kern in de gemeente. De Participatievisie van de gemeente Brummen noemt 'samen besluiten' als één van de samenwerkingsconstructies tussen bestuur en maatschappij.

Net als landelijk is er ook binnen Brummen sprake van veranderende participatie, waarbij de burger steeds meer het voortouw neemt bij initiatieven en hierbij ook steeds meer de regie gaat nemen (meedenken en meebeslissen). Burgers gaan hierbij *meer als 'partner'* optreden.<sup>55</sup> Brummen wil hierop inspelen en verbindt dit aan de prioritering die financieel en organisatorisch noodzakelijk is.

Er worden vier algemene uitgangspunten gehanteerd bij het maken van bestuurlijke keuzes:

1. Wat de samenleving zelf kan, nemen we niet uit handen.
2. We gaan maatschappelijke opgaven samen te lijf.
3. We willen onze basis op orde hebben.
4. Ambities formuleren we alleen als er budget is om ze te kunnen realiseren.

Onder meer wordt gerekend op initiatieven vanuit wijk- en dorpsraden. De werkwijze en aanpak van deze wijk- en dorpsraden verschillen van elkaar. Voor de gemeente Brummen is het een opgave om de individuele kernen, hun behoeften, rol en verantwoordelijkheden te blijven volgen. In deze initiatiefrijke wijk- en dorpsraden worden kansen gezien voor de gemeente.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Uitvoeringsplan Wijk- en dorpsraden.

<sup>56</sup> Discussienota Wijk- en dorpsraden 2015.



### Beelden

- Zowel bij dorps- en wijkraden als bij maatschappelijke partners heerst veel *sceptis* over de slagkracht van het *bestuur*. Ze geven aan dat de politieke onrust voor hen voelbaar is geweest: de dialoog met wisselende wijkwethouders werd minder productief. Ze vinden dat wethouders van buiten de kernen de dynamiek onvoldoende kennen. Ook over de *gemeenteraad* wordt aangegeven dat deze meer met zichzelf bezig is dan met relaties met de kernen en maatschappelijke partners.
- Het bestuur vindt de dorps- en wijkraden *'erg op zichzelf'*. Voor hen is het niet duidelijk welke bijdrage ze leveren aan de Brummense samenleving. Bestuurders spreken wél positief over maatschappelijke initiatieven om de leefbaarheid in de kleine kernen te verbeteren (zoals Hall Leeft), die een link hebben met de dorpsraden.
- Bestuurders en de wijk- en dorpsraden erkennen dat er ook wel weinig praktische verbinding is.
- Raadsleden schetsen dat zij een goede verbinding met hun kernen (en soms: met ondernemers en organisaties uit hun kern) actief onderhouden via de wijk- en dorpsraden. We hoorden dat niet terug vanuit de kernen.
- Medewerkers van de gemeente schetsen een beeld van een burgemeester die zich laagdrempelig opstelt naar inwoners en maatschappelijke organisaties. Deze houden zelf ook korte lijntjes met bestuurders: er is altijd wel een manier om het samen op te lossen.
- De provincie schetst voorbeelden waarin dorpsraden, bij twijfel aan de slagkracht van het gemeentebestuur, direct en op bestuurlijk niveau de provincie benaderen als er in de ruimtelijke sfeer snel een besluit nodig is. De provincie ziet dat er wat *broos vertrouwen* is gegroeid bij de meer activistische dorpsraden, omdat de gemeente een gedegen hoor- en wederhoorproces vormgaf ter voorbereiding van activiteiten binnen Eerbeek-Loenen 2030.

## 4.5 Analyse: over de slagkracht van het bestuur van Brummen

- Mede door de personele wisselingen van sleutelfiguren in de laatste jaren, deels als gevolg van de bestuurscrisis uit 2018, is het bestuur *kwetsbaar* geworden. Interne aangelegenheden en het opstarten van (nieuwe) sleutelfiguren beperkten de inzet voor de Brummense samenleving en in de regio. Het nieuwe bestuur heeft aan partners op verschillende schalen te bewijzen dat de stabiliteit is teruggekeerd.
- We zien desalniettemin binnen Brummen nog steeds *een rommelige bestuurscultuur*, die ruimte geeft aan een overheersend gevoel van wantrouwen van raad richting bestuur én andersom. Kernen, maatschappelijke organisaties en ondernemers (zie hieronder) zien het met lede ogen aan. 'Macht en tegenmacht' is in politiek Nederland een actueel thema. Een gezond dualisme kan daar uitdrukking aan geven, maar tegelijkertijd verwachten inwoners van de overheid slagkracht en resultaten. Om uit dit dilemma te komen, kunnen afspraken over het samenspel tussen bestuur en raad helpen, bijvoorbeeld in een raadswerkprogramma, manifest, werkafspraken of iets dergelijks. Deze afspraken zijn er niet. De raad loopt hier tegenaan maar gebruikt omgekeerd ook die informaliteit om discussies op het politieke spits te drijven. Bovendien is er gebrek aan transparantie. Dat beperkt de slagkracht van het bestuur, want het is moeilijk om meerderheden te smeden en tot besluitvorming te komen. Ook de ambtelijke organisatie heeft er last van: de *regels voor het goed bedienen van wethouders en raad moeten steeds opnieuw worden uitgevonden*.
- Er ontbreekt een *gestructureerde toekomstvisie* met een daaruit voortvloeiende strategie. De Toekomstvisie 2030 had daartoe als aanknopingspunt kunnen dienen. Over deze visie merken we twee dingen op. In de eerste plaats is een update nodig: niet alle landelijke en regionale opgaven zijn in de Toekomstvisie meegenomen. Zo ontbreken bijvoorbeeld de gevolgen van de decentralisaties in het sociaal domein en de ontwikkeling van de Cleantech Regio tot een van de meest ambitieuze regio's met betrekking tot klimaatdoelstellingen. In de tweede plaats moet het document een formele status krijgen en daarmee richtinggevend worden in een strategische koersbepaling en een daaruit voortvloeiende prioritering.

- Het feit dat de financiële slagkracht van Brummen gering is, werpt een schaduw over het bestuur. In de periode vóór 2020 was het bestuur vooral bezig om de financiële situatie onder controle te krijgen, en was het zaak om te **schipperen binnen de beperkte financiële ruimte** om met opgaven en ambities aan de slag te gaan. Hoewel de raad zich achter een gedegen financieel herstelplan heeft geschaard en de uitvoering is ingezet, blijft het bestuurlijke aandacht vragen om de strenge budgetkaders en financiële principes te blijven hanteren. De financiële kaders stellen flinke eisen aan het gemeentebestuur: bestuurders moeten scherp prioriteren vanuit het financiële belang van de gemeente.
- Dat is ook de bestuurlijke inzet die de provincie vraagt, vanuit haar rol als financieel toezichthouder. Daarnaast werkt de provincie met Brummen samen in de papierindustrie en de versterking van de bestuurskracht. Dat brengt een **intrinsieke spanning** met zich mee. Binnen de elementen is er wel een ontwikkelperspectief, maar daartussen ontbreekt het. Waar de focus op financiën bovengenoemd effect van ‘pas op de plaats’ heeft, vergen de beide andere elementen juist een proactieve toekomstgerichte houding waar ook investeringen bij (kunnen en moeten) horen.
- De gemeente bevindt zich in een **‘taaie’ regio**, waarin zeker voor de regiodeals weinig profilering plaatsvond en die een lappendeken van GR'en vormde. **De samenwerking wordt met name getrokken door de grotere gemeenten.** Kleinere gemeenten mogen zich aansluiten bij de rijdende trein van Apeldoorn, Deventer of Zutphen, die hun een stevigere positie in de regio oplevert, maar de perceptie dat ‘de groten de kleinen opeten’ belemmert die aansluiting. De relatie tussen de gemeente Brummen en de regio is moeizaam. Brummen gaat vaak haar eigen gang en heeft in de afgelopen tijd meerdere samenwerkingen beëindigd. Het beeld van buurgemeenten is dat Brummen zich vooral opstelt vanuit het principe ‘what’s in it for me?’ en in zichzelf gekeerd is: daarmee staat een sterk, gelijkwaardig partnerschap onder druk.
- Als we kijken naar hoe de bestuurlijke slagkracht zich verhoudt tot de slagkracht op de binnengemeentelijke schaal zien we dat **maatschappelijke partners meer dan eens het voortouw nemen om voor hen belangrijke opgaven zélf aan te gaan.** Dit gebeurt met name omdat 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. Er is **afstand tussen politiek bestuur en de kernen, maatschappelijke organisaties en ondernemers**, er is **geen gezamenlijke agenda** van bestuur en partners om ambities aan te gaan:

de Participatievisie stelt om elke casus op zijn eigen merites te bekijken. Daarmee blijft een deel van de bestuurlijke slagkracht van de gemeente, die is gelegen in de acties vanuit de samenleving, onbenut.

## 4.6 Conclusies

- Teruggrijpend op het hoofdstuk over publieke waarde, zien we een gemeente die kampt met grote maatschappelijke opgaven; nu vooral in Eerbeek (en in mindere mate maar toch ook het centrum van Brummen) en op termijn zullen maatschappelijke opgaven ook breder binnen de gemeente ervaren worden. **Dat vergt richting door een sterk bestuur, in verbinding met de inwoners in de kernen en op de schaal van de regio.**
- Het bestuur van Brummen kan echter aan kracht winnen. Na politieke perikelen is aan de kant van het college de rust teruggekeerd. Hier komt het nu aan op een sterkere verbinding met zowel de regio als het sublokale niveau. De raad kan winnen aan **bestuurscultuur**. Politiek en bestuur houden elkaar (te) sterk bezig, met een verlies aan focus op de opgaven tot gevolg.
- Een integraal toekomstperspectief ontbreekt, en een gebrek aan agenderend en strategisch vermogen maakt dat zo'n verhaal er ook niet komt. Mede onder druk van de financiële en organisatorische beperkingen kiest men voor ‘de basis op orde’. **‘Regie’** vergt echter ook dat plannen op hun merites worden beoordeeld. Dat vraagt competenties en verbinding. Bovendien gaat de terughoudendheid zo ver dat partners (organisaties, ondernemers) de gemeente inhalen. Wanneer partijen (organisaties, ondernemers) dan worden ‘teruggefloten’, voelt dat niet goed.
- Brummen wordt ook 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. Dit kán echter wel; ook als een kleinere gemeente. Sterker: een (betere) regionale verbinding is juist voor deze gemeente onontbeerlijk. Dat vereist ambtelijke en bestuurlijke inzet met een externe gerichtheid. De laatste jaren is Brummen echter juist meer naar binnen gericht en zijn ook taken die eerst gezamenlijk werden uitgevoerd teruggenomen in eigen hand.





## HOOFDSTUK 5

# Organisatie

In het hoofdstuk over de publieke waarde stonden de opgaven en ambities waar Brummen voor staat, centraal. In dit hoofdstuk beschouwen we de realisatiekracht van de gemeente: in hoeverre heeft Brummen de organisatorische capaciteit en middelen om deze ambities en opgaven aan te gaan? Eerst kijken we daarbij naar de ambities die men had en heeft met de organisatie. Daarna bezien we de kenmerken en het huidige functioneren van de organisatie. We sluiten af met een analyse waarin we een integrale beschouwing geven over de organisatie en haar functioneren.

## 5.1 Organisatie-inrichting en ambities voor de organisatieontwikkeling

### *Organisatievisie en missie*

Een belangrijk aspect van de organisatievisie van Brummen was al opgenomen in de Toekomstvisie 2013: de gemeente Brummen wil een *innovatieve organisatie* zijn. De organisatiestructuur moet daar ruimte voor bieden. De organisatievisie 'Wij werken voor Brummen' stamt ook uit 2013, maar is doorontwikkeld ten tijde van de start van de structuurwijziging in 2016 (zie hieronder). De visie richt zich op toekomstbestendigheid van de organisatie, en formuleert een droombeeld van een organisatie die *'medewerkers de ruimte geeft voor eigen beslissingen, zelfontwikkeling en eigen verantwoordelijkheid.'*<sup>57</sup> Kernwaarden zijn bewust, dichtbij, samen en aandacht. De doorontwikkeling van de Brummense organisatie en het continu verbeteren van werkprocessen is de hoofdmoot van de strategie om volgens die kernwaarden te werken. *Obeya's* (Japans voor 'grote kamer', afkomstig uit de lean-methodiek) zijn een belangrijk instrument: een ruimte en tijd waar medewerkers periodiek samenkomen om te reflecteren op gezamenlijke inspanningen en verbetermogelijkheden om klanten optimaal te bedienen.

De HR-visie is gekoppeld aan de organisatievisie. Deze HR-visie beoogt dat de ambitie van duurzame inzetbaarheid wordt gerealiseerd als er afstemming is over wat medewerkers kunnen en willen bieden, en wat de organisatie van medewerkers vraagt. Daarin zijn verantwoordelijkheden voor de organisatie én voor medewerkers.

### *Organisatieontwikkeling en ambities*

In 2016 heeft Brummen een reorganisatie ondergaan. De organisatie kwam op dat moment uit een 'experiment-fase' waarin nieuwe vormen van beleidsontwikkeling werden getest. Uitgangspunt was dat projecten meer in samenspraak met de samenleving worden voorbereid en uitgevoerd, waarbij de *gemeentelijke organisatie als partner optreedt in plaats van als partij*. In andere woorden: alle kerntaken van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van de samenleving stonden ter discussie. Medewerkers werden daarbij uitgedaagd om zich te ontwikkelen tot proactieve, klantgerichte en ondernemende partners.<sup>58</sup> Vanuit deze gedachte is de gemeente Brummen *gekanteld van een domeingerichte organisatie naar een procesgerichte organisatie*. De aanname is dat door uit te gaan van werkprocessen (en dus het type werk dat een opgave vraagt) in plaats van de structuur van de organisatie,

de gemeente beter in staat is om in te spelen op de behoeften en wensen uit de maatschappij. Volgens het Uitwerkingsplan draagt een scheiding van beleid en uitvoering, die ontstaat doordat verschillende domeinen zich buigen over een product of dienst, namelijk niet bij aan zo'n dienstverlenende houding richting inwoners.<sup>59</sup>

De huidige hoofdstructuur van de ambtelijke organisatie is als volgt:

- De *primaire* hoofdprocessen 'Fysieke Leefomgeving' en 'Inwonerszaken' zijn gericht op het leveren van producten en het toevoegen van waarde aan de omgeving/samenleving (in reactie op de maatschappelijke behoefte).
- Het *sturende* hoofdproces 'Strategie, Advies & Financiën' biedt daarvoor doelen en kaders: met een focus op het bestuurlijke domein heeft dit proces een strategievormende, planmatige, programmerende en evaluerende functie. Hieronder valt nadrukkelijk ook programmamanagement en resultaatsturing. De regiefunctie speelt in participatieprocessen én wanneer de gemeente als partner en ondersteuner van de buitenwereld optreedt.
- De *ondersteunende* hoofdprocessen 'Bedrijfsvoering en Services' en 'HR' leveren resultaten die niet direct zichtbaar zijn voor de inwoner, maar essentieel zijn voor de uitvoering van de primaire of sturende processen. Deze processen voeren uit, maar verzorgen ook advies en faciliteren het primaire hoofdproces.

Het management bestaat uit de algemeen directeur/gemeentesecretaris, die verantwoordelijk is voor een integrale (maar ook hiërarchische) aansturing van de organisatie. Daarnaast werden er procesmanagers (tegenwoordig vijf) aangewezen en een procesmanager HR, die samen het *Ondersteuningsteam (OT)* vormen.

De procesmanagers managen, optimaliseren en innoveren hun hoofdprocessen. Ze zijn verantwoordelijk voor de functionele toewijzing en coaching van medewerkers in het (werk)proces en treden op bij de selectie en beoordeling van medewerkers als adviseur en informant. De procesmanager HR heeft dezelfde rol als de overige procesmanagers. De hiërarchische verantwoordelijkheid voor HR-taken (gericht op de aanstelling, beoordeling, opleiding en ontwikkeling van medewerkers) ligt sinds 2017 bij de algemeen directeur/gemeentesecretaris.

<sup>57</sup> Organisatievisie 'Wij Werken voor Brummen.

<sup>58</sup> Uitwerkingsplan Organisatieontwikkeling fase 1 gemeente Brummen, 2015.

<sup>59</sup> Idem.



Door het opknippen van HR-verantwoordelijkheid én de focus op procesbewaking in plaats van besluitvorming verloopt de *aansturing van medewerkers significant anders dan in een organisatie met traditionele lijnmanagers*. Medewerkers werken vanuit het principe ‘mens volgt werk’, waarbij iedere medewerker één of meer rollen krijgt in het proces. De organisatie kent alleen generieke functiebeschrijvingen, die worden aangevuld met jaarlijkse resultaatafspraken en ad-hoc afspraken over de inzet. Daaruit volgt de sturing van medewerkers: op basis van vooraf geformuleerde programmatische doelen (door het sturende hoofdproces) en kritische prestatie-indicatoren.

Bij de start van de organisatieontwikkeling werd nog wel een extra procescoördinator ingezet op het primaire proces Dienstverlening, vanwege het grote aantal medewerkers.<sup>60</sup> Momenteel zijn er alleen nog (inhoudelijke) procescoördinatoren voor het proces team WerkFit (onderdeel van Inwonerszaken) en het proces team Beheer Openbare Ruimte-buitendienst (onderdeel van Fysieke Leefomgeving).



De doorontwikkeling van de procesorganisatie in 2019 leidde tot een aantal concrete oplossingen voor de problemen die medewerkers én procesmanagers ondervonden:

Constatering	Voorgestelde oplossing
Onduidelijkheid bij medewerkers over het onderscheid tussen procescoördinator en procesmanager	De functie van procescoördinator kwam te vervallen
Verskil in (inhoudelijke) sturing van medewerkers per proces, onder andere door verschillen in de omvang van de processen in aantallen fte's	Het proces 'Dienstverlening' werd opgeknipt in een proces 'Inwonerszaken' en een proces 'Fysieke Leefomgeving'
Medewerkers misten inhoudelijke sparringpartners	De rol van 'senior medewerker' werd geïntroduceerd, maar op verzoek van de OR niet verder doorontwikkeld
Medewerkers ervoeren afstand of een gebrek aan afstemming tussen hun procesmanager en HR, waardoor beelden over het dagelijks functioneren en de ontwikkeling van medewerkers niet goed door zouden komen	Er werden vaste HR-adviseurs gekoppeld aan procesmanagers
Informatie-uitwisseling tussen én binnen processen verliep moeizaam: het was niet altijd duidelijk bij welk overleg welke medewerker aan zou moeten sluiten, en hoe terugkoppeling zou moeten verlopen	Het concept van Obeya's werd gezien als het belangrijkste instrument voor doorontwikkeling van de procesorganisatie, en in praktijk gebracht: voor elk proces werd een Obeya-ruimte ingericht waarin alle informatie over visie, strategie, koers en doelen te vinden was. Reguliere overleggen in de Obeya verliepen aan de hand van het stramien 'gesprek-proces-inhoud'
Er heerste onduidelijkheid over de combinatie van processturing en programmasturing: hoe werkt dat in de praktijk?	Er was in 2016 al geïnvesteerd in een opleidingsprogramma voor programmatisch werken. Na 2019 is programmasturing verder ontwikkeld met onder andere programmaondersteuning

Tabel 12. **Samenvatting 'constateringen, oplossingen en effecten', uit Structuurwijziging Ambtelijke Organisatie per 15 maart 2019.**  
Gemeente Brummen

<sup>60</sup> Uitwerkingsplan Organisatieontwikkeling fase 1. Gemeente Brummen, 2015. De rol van procescoördinator werd hierin niet nader gedefinieerd.

### Beelden over de organisatieontwikkeling

- De organisatievisie biedt een verhaal over het 'hoe'. Medewerkers zoeken echter naar een 'hoger' doel als organisatie: waar gaan we naartoe als gemeente? En hoe helpt de procesgerichte organisatie daarbij? 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, en dus niet leven onder medewerkers. Nieuwelings weten niet hoe de organisatie hoort te functioneren.
- Bestuurders vinden de organisatie onoverzichtelijk, en zien vooral dat de procesgerichte structuur leidt tot rolonduidelijkheid. Het is zoeken naar wie kan worden aangesproken of met wie inhoudelijk kan worden gespard.
- Ook onder medewerkers klinkt het woord 'zoeken' veelvuldig. Het is lastig te doorgronden wie waarvoor verantwoordelijkheid heeft en/of neemt. Zeker nieuwe medewerkers, al dan niet aangetreden in coronatijd, ervaren een langere inwerktijd.
- Verantwoordelijkheden in de organisatie zijn laag belegd – te laag volgens meerdere respondenten. Dat brengt ongemak met zich mee: alle dilemma's hebben bijna direct toegang tot de bestuurstafel, maar wie bewaakt de kwaliteit van producten, wie beslist er uiteindelijk, en is er dan wel voldoende draagvlak voor dat besluit?
- Om de verantwoordelijkheid te dragen is competentieontwikkeling nodig. Hieraan is in de afgelopen jaren van bezuinigingen onvoldoende gewerkt. Voor de (vele) nieuwe medewerkers is het sowieso 'zoeken' in deze ongebruikelijke organisatie-inrichting, waardoor zij minder snel ingewerkt zijn en verantwoordelijkheden (nog) niet volledig dragen. Bovendien vereist het rugdekking van leidinggevend. Dat laatste gaat volgens medewerkers steeds beter.
- Strategische medewerkers en het OT geven aan dat beleidsvorming soms lastig is aan te sturen: de ontwikkeling van een Perspectiefnota of Woonzorgvisie vraagt om een integrale blik, die in de praktijk 'bij elkaar gesprokkeld' moet worden.
- Ook vinden OT-leden én medewerkers het moeilijk om iemand binnen de organisatie te vinden om iets nieuws op te pakken of in te springen voor een collega. Dit wordt geweten aan de kwetsbaarheid door 'eenpitters', de werkdruk, management dat hierin tekortschiet en de organisatiecultuur van niet-aanspreken of individualisme. Zaken blijven daardoor liggen.

### De procesorganisatie in de regio

- Regionale samenwerking leeft niet in de gemeentelijke organisatie in Brummen. Voor medewerkers is het onduidelijk wat de regio brengt voor de gemeente, en regionale samenwerking kost vooral geld, tijd en capaciteit die er niet is. Sommige medewerkers hebben nog negatieve herinneringen aan de tijd van operationele samenwerking met Apeldoorn en Voorst.
- In ambtelijke werkgroepen van de Cleantech Regio wordt Brummen vaak gemist. Voor ambtelijke gesprekspartners van buurgemeenten was het ook niet altijd duidelijk wie uit de organisatie kan worden benaderd voor (welk aspect van) regionale samenwerking.
- Buurgemeenten én de provincie begrijpen het procesmodel van Brummen niet goed, en vragen zich af of het model helpt om de opgaven aan de gaan die op een kleine gemeente als Brummen afkomen. Deze perceptie over de procesorganisatie leeft ook in de uitvoering van programma Eerbeek-Loenen 2030. Dit programma moet evenzeer 'zoeken' welke taken en bevoegdheden waar in de Brummense organisatie liggen en (kunnen) worden opgepakt.

## 5.2 Kengetallen van de organisatie

In deze paragraaf wordt de stand van de organisatie belicht aan de hand van een aantal kengetallen. Dit geeft een kwantitatief beeld bij de stand van zaken en ontwikkelingen van de organisatie.

### 5.2.1 Omvang en spreiding van de formatie

De gemeente Brummen kent een zelfstandige organisatie. De organisatie bestond op 1 januari 2021 uit 169,2 fte (waarvan 165,6 fte voor de gemeente Brummen wordt ingezet, wanneer er wordt gecorrigeerd voor formatie werkzaam voor derden). De ontwikkeling van de formatie bleef de afgelopen twee jaar beperkt tot 1%. Uit de benchmark en de jaarstukken weten we dat de Brummense organisatie in 2017 nog 153,9 fte kende (zonder correctie werkzaamheden voor derden), en dat er dus in de jaren voor 2019 sprake is geweest van een *lichte groei van de gemeentelijke formatie*.<sup>61</sup> De totale beleidsformatie is overigens groter dan die van de referentiegemeenten uit de benchmark. De belangrijkste verklaring voor die grotere omvang is het project Ruimte voor Eerbeek, waarvoor er extra formatie is op ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

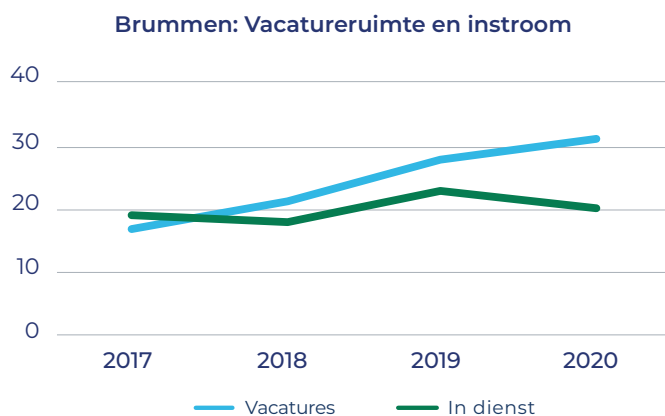
61 Uitkomsten benchmark gemeente Brummen 2017, Berenschot

We zien in de Brummense organisatie een bijna *evenredige man-vrouwverdeling* in het aantal fte (52,85% man tegenover 47,15% vrouw) in 2020. Voor de verdeling van het aantal fte's over de functionele loonschalen geldt dat er *relatief weinig formatie in de hogere loonschalen* zit. Met name op schaal 10 en 11, en iets minder in schaal 12, zien we minder formatie in vergelijking met de referentiegroep.<sup>62</sup> Het grootste aandeel formatie (30%) vinden we in schaal 9, waar de Brummense organisatie dan ook meer formatie dan gemiddeld voor vergelijkbare gemeenten kent.

### 5.2.2 Vacatureruimte en verloop

De ontwikkeling van de vacatureruimte in Brummen laat een toename zien 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 in de afgelopen jaren valt op dat Brummen zich in 2018 en 2019 *kenmerkte door een hoger uitstroom- en lager instroompercentage* dan gemiddeld voor gemeenten met een inwoneraantal van 20.000 tot 50.000. Het generatiepact, waarbij werknemers ouder dan 60 jaar tijdelijk eerder konden uitstromen, is een mogelijke verklaring voor deze cijfers.



Figuur 20. **Vacatureruimte en instroom gemeente Brummen 2017-2020.**  
Overzicht 'HR in cijfers' gemeente Brummen (2021)

		Gemeente Brummen	Gemiddelde gemeenten 20k-50k inwoners
2017	Instroompercentage	12,41%	10,4%
	Uitstroompercentage	5,85%	8,1%
2018	Instroompercentage	11,2%	12,3%
	Uitstroompercentage	12,4%	9,1%
2019	Instroompercentage	13,8%	15,2%
	Uitstroompercentage	13,8%	8,7%
2020	Instroompercentage	11,9%	14,1%
	Doorstroompercentage	3%	3,3%
	Uitstroompercentage	8,4%	9,6%

Tabel 13. **In-, uit- en doorstroompercentages gemeente Brummen, afgezet tegen gemiddelden voor gemeenten met 20-50k inwoners.**  
A+O Personeelsmonitor Gemeenten (2020) en Overzicht 'HR in cijfers' gemeente Brummen (2021)

### 5.2.3 Tevredenheid

Het laatste *Medewerkerstevredenheidsonderzoek* in Brummen werd uitgevoerd in 2018, en daarmee vóór de doorontwikkeling van de organisatie zoals hierboven beschreven. Enkele opvallende conclusies waren de volgende:

- Op de indicator 'zelfstandigheid van medewerkers' scoorde Brummen beter dan tijdens het vorige MTO in 2013, en ook in vergelijking met andere gemeenten.
- Het management scoorde significant hoger op werkplezier, inhoud van het werk en sociale zekerheid. Op de indicator 'management vanuit vertrouwen' scoorde het management zelfs significant hoger dan de medewerkers uit andere organisatieonderdelen.
- Het primaire processteam had de laagste gemiddelde score over alle indicatoren.

Als pluspunten werden genoemd dat de Brummense organisatie capaciteiten van persoonlijke medewerkers goed benut, aandacht heeft voor persoonlijk welzijn en professionele ontwikkeling hoog in het vaandel heeft staan. Negatieve ervaringen van medewerkers hadden vooral betrekking op het leiderschap van de organisatie: leidinggevendenden toonden weinig betrokkenheid bij de inhoud van de werkzaamheden van hun medewerkers, gaan niet proactief aan de slag met de doorvertaling van ontwikkelingen in de organisatie en vervullen geen voorbeeldfunctie voor medewerkers.

<sup>62</sup> Uitkomsten benchmark gemeente Brummen 2021, Berenschot.

#### 5.2.4 Ziekteverzuim

De gemeente Brummen kende in 2018 en 2019 een relatief hoog ziekteverzuimpercentage in vergelijking met het gemiddelde van gemeenten met een omvang van 20.000 tot 50.000 inwoners. In 2020 zien we daarin een verbetering. In dat jaar startte de gemeente een intensievere vorm van verzuimbegeleiding, vanuit een vernieuwd verzuimbeleid en -protocol.

	Gemeente Brummen	Gemiddelde gemeenten 20k-50k inwoners
2017	5,04%	5,3%
2018	7,24%	5,6%
2019	5,79%	4,4%
2020	4,54%	4,4%

Tabel 14. **Ziekteverzuimpercentages gemeente Brummen en gemiddelde Nederlandse gemeenten (20-50k).** 'HR in cijfers' gemeente Brummen (2021) en A+O Personeelsmonitor Gemeenten (2020), allebei exclusief zwangerschapsverlof

Het beeld in 2021 laat zien dat de verbetering doorzet: in de benchmark is het ziekteverzuim van de gemeente Brummen lager dan gemiddeld in de referentiegroep. Wel is de meldingsfrequentie hoger dan gemiddeld. Gezamenlijk duidt dat op meer kortdurend ziekteverzuim dan in vergelijkbare gemeenten.

#### Beelden

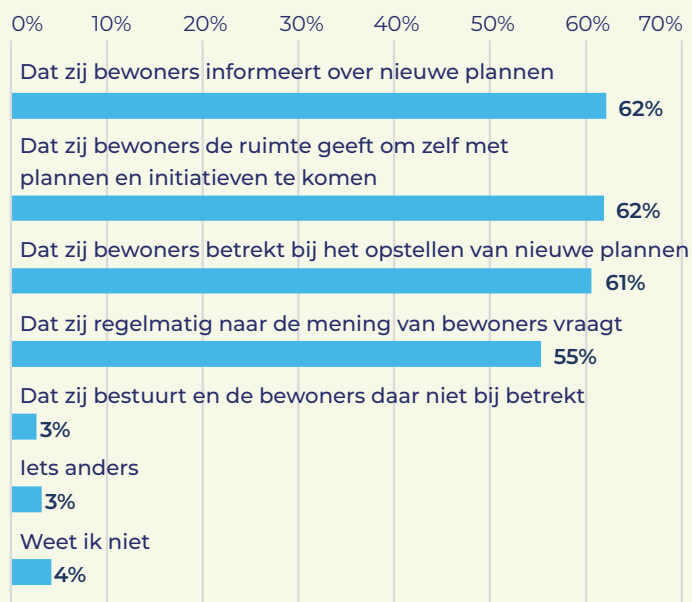
- Bijna alle respondenten karakteriseren de gemeente-medewerkers als *loyale, hardwerkende krachten*.
- Meerdere medewerkers noemen het verloop in de organisatie als aandachtspunt, dat wordt geweten aan (naast pensionering) een relatief snel vertrek van nieuwe medewerkers. Het verloop betekent dat er sprake is van veel inhuur en nieuwe medewerkers. Daardoor wordt een gebrek aan continuïteit ervaren, hetgeen afbreuk doet aan de kennis die voorhanden is en het 'elkaar kunnen vinden'. Juist in deze organisatievorm is dat laatste sowieso lastiger dan bij een meer traditionele lijnorganisatie. Werken in tijden van corona versterkte dat nog eens.
- Medewerkers die we spraken hebben het gevoel dat er nog altijd *veel wisselingen* zijn in de organisatie. De coronacrisis maakt het sowieso lastiger om nieuwe collega's te leren kennen. Dat bemoeilijkt samenwerken binnen de organisatie en het realiseren van 'toevallige' contacten. Er moet bewust worden gestuurd op verbindingen; iets wat naar de mening van betrokkenen onvoldoende gebeurt en onder de verantwoordelijkheid van het OT valt.
- Ook wordt gewezen op de wens en noodzaak dat de organisatie meer proactief de lijnen uitzet op basis van trends en ontwikkelingen dan (alleen) faciliteert. Dat vergt zowel strategische competenties als een cultuurverandering, zo wordt aangegeven.
- De (ervaren) *werkdruk* is groot. Van de zijde van politiek, bestuurders én de medewerkers zelf wordt het maken van keuzes in de prioritering gemist. 'Alles is even belangrijk en moet er ook komen'. De loyaliteit naar het bestuur is groot, zodat veel medewerkers pogingen doen om alles op te pakken en overal aan te beantwoorden. Daardoor ontstaat een ervaren stapeling van werkzaamheden. Andere medewerkers stellen (ook noodgedwongen) zélf prioriteiten vanuit een eigen individuele afweging. In die gevallen kan een beeld van 'hobbyisme' ontstaan. Ook het OT ziet de *hoge werkdrukbeleving* van medewerkers, en erkent dat er weinig lucht is om nieuwe taken aan te nemen of goed na te denken over coördinatie of samenwerking. De werkdruk brengt ook met zich mee dat (te) weinig tijd wordt besteed aan opleidingen en trainingen. Hierdoor wordt het lerend vermogen (nog meer) beperkt.
- HR verklaart het dalende ziekteverzuim vooral vanwege het *wegvallen van een aantal langdurig zieken*, hoewel er ook een effect van corona op de (kortere) ziekmeldingen wordt gevoeld.
- Medewerkers zien dat het organisatie-model de mogelijkheid geeft om op verschillende manieren te sturen: de ene manager geeft richting op de inhoud, de ander stuurt puur aan op continuïteit in het proces. Daardoor wordt *leiderschap verschillend gewaardeerd*.
- Brummen voelt de effecten van een *verslechterde arbeidsmarkt*: inhoudelijke krachten in hoge schalen zijn moeilijk vast te houden omdat ze weggevraagd worden door buurgemeenten met hogere schaalindicaties. Bij vacatures voor dit type (kwetsbare) functies wordt dan ook vaak voor inhuur gekozen.



### Wat verwachten inwoners van Brummen van de gemeentelijke organisatie?

Uit de inwonersenquête blijkt dat het grootste deel van de inwoners (59%) de deskundigheid van ambtenaren het belangrijkste aspect vindt van bestuur en organisatie van de gemeente. Lager in deze rangorde staan het belang om het huishoudboekje op orde te hebben, de efficiency en betaalbaarheid van de ambtelijke organisatie en de kwaliteit van visie, beleid en strategie.

Inwoners geven aan op alle voorgestelde aspecten (zie figuur 21) verwachtingen te hebben van de gemeente. Dat komt overeen met het beeld dat bestuurders schetsen van de inwoners van Brummen: ze schromen niet om voor zichzelf op te komen, en *weten de gemeente goed te vinden* als er plannen worden gemaakt die ingaan tegen individuele belangen.



Figuur 21. **Wat verwacht u van de gemeente?**  
2021, I&O Research

## 5.3 Apparaatskosten en formatie: gegevens uit de benchmark

Voor de gemeente Brummen heeft Berenschot een benchmarkonderzoek uitgevoerd, dat inzicht geeft hoe de apparaatskosten en formatie van de gemeentelijke organisatie zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare gemeenten. In deze paragraaf gaan we nu kort in op de belangrijkste uitkomsten van deze benchmark. In principe zijn dat kwantitatieve gegevens. We geven de uitkomsten terug op hoofdlijnen voor de vergelijkingsgroep van gemeentelijke organisaties van vergelijkbare omvang (+/- 21.000 inwoners), sociale structuur en centrumfunctie. Voor de gedetailleerde uitkomsten verwijzen wij naar de bijlage.

Het uitgangspunt van de vergelijking betreft de apparaatskosten. Dit is de optelling van de loonkosten, inhuurkosten (boven op de vastgestelde formatie), materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden en gecorrigeerd voor eventuele opbrengsten uit diensten voor derden.

### 5.3.1 Algemene uitkomsten formatie en kosten

De totale apparaatskosten (primair proces plus overhead) per inwoner zijn voor de gemeente Brummen **3% lager** dan gemiddeld in de referentiegroep. Dit valt binnen de bandbreedte van een *gemiddelde omvang*. Omgerekend betekent het dat de apparaatslasten ongeveer € 0,7 miljoen lager zijn dan bij vergelijkbare organisaties.

De *apparaatskosten voor het primaire proces zijn 3% lager dan gemiddeld* (-€ 0,5 miljoen). Er wordt in het primaire proces meer formatie ingezet dan gemiddeld (+23,7 fte). 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 (+/- 4,5 fte).

De *inhuurkosten en kosten van taken belegd bij derden zijn lager dan gemiddeld*.

De *overheadkosten per fte zijn 22% lager dan gemiddeld* (-€ 1,4 miljoen). Wat verder opvalt, is dat Brummen weinig formatie heeft die is gericht op regie- en contractmanagement. Deels komt dit doordat de organisatie veel in eigen hand houdt, maar het geeft wel aan dat eventueel (meer) taken buiten de deur plaatsen ook iets meer zal vragen van de organisatie.

De gemeente Brummen heeft in 2017 eerder deelgenomen aan het benchmarkonderzoek. Een belangrijk verschil zit in de *lagere overheadkosten per fte*. Dit bedroeg in 2017 € 40.703

per fte. Dit in 2021 gedaald naar € 30.529 per fte. Deze daling komt enerzijds door lagere absolute kosten (een daling van +/- € 1,0 miljoen), alsook een stijging in het aantal fte dat wordt bediend. Per saldo zijn daarmee de overheadkosten sterk gedaald.

### 5.3.2 Opvallendheden primair proces

Hieronder volgen de benchmarkclusters uit het primaire proces waar de kosten niet direct verklaard kunnen worden aan de hand van de in beeld gebrachte werklastindicatoren:

**Groen.** De totale apparaatskosten liggen hoger dan gemiddeld (+28%, +€ 0,4 miljoen). Indien we kijken naar de werklast (aantal hectare groen en aantal begraafplaatsen in gemeentelijk beheer) dan ligt dit juist lager dan gemiddeld. De totale kosten zijn daarmee niet in lijn met de werklast. De hogere kosten zitten in de volle breedte in hogere loonkosten (door een hogere formatie op uitvoering), hogere materiële kosten (zoals tractie, gemeentewerf) en inhuurkosten. De gemeente maakt een bewuste keuze om SW-medewerkers in te huren voor het dagelijks beheer en onderhoud. De kosten voor taken belegd bij derden zijn wel lager dan gemiddeld.

**Wmo.** De apparaatskosten zijn hoger dan gemiddeld (+36%, +€ 0,3 miljoen) en niet in verhouding met het aantal unieke Wmo-cliënten (+11%). Hier is nog wel +/- 0,93 fte kortdurende cliëntondersteuning in opgenomen, die Brummen zelf uitvoert. Kijken we specifiek naar de uitvoeringskosten per Wmo-cliënt, dan zijn de kosten wel in lijn met het gemiddelde (+8%). De kosten voor beleid/advies vallen met name op ten opzichte van de referentiegroep. Daarnaast valt op dat het aantal unieke Wmo-cliënten 11% hoger is dan gemiddeld, en de specifieke aanvragen (huishoudelijke hulp, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen, rolstoelvoorzieningen en begeleiding) fors hoger liggen dan gemiddeld. Elders in dit rapport gaan we in op de specifieke inzet van Brummen in het kader van het sociaal domein.

**Jeugd.** De apparaatskosten liggen hoger dan gemiddeld (+29%, +€ 0,2 miljoen). Dit is niet in verhouding met de werklast van het aantal jeugdcliënten (-4%). De hogere kosten zitten met name in hogere loonkosten (+€ 0,3 miljoen, +4,3 fte). Hier is nog wel +/- 0,93 fte kortdurende cliëntondersteuning in opgenomen die Brummen zelf uitvoert. De kosten van taken belegd bij derden zijn lager dan gemiddeld. Een mogelijke zoekrichting kan een duiding zijn van het type bestand van jeugdcliënten. Wellicht zijn er relatief veel jeugdcliënten met een zwaardere zorgbehoefte, hetgeen voor hogere apparaatskosten kan zorgen in vergelijking met andere gemeenten.

**Burgerzaken.** De apparaatskosten zijn 44% hoger dan gemiddeld (+€ 0,2 miljoen). Dit zit met name in een hogere uitvoerende formatie (+2,9 fte). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de gemeente meerdere locaties openhoudt voor het aanvragen van bijvoorbeeld paspoorten, rijbewijzen etc. Dit zorgt voor deels overlappende benodigde formatie. Dit zal echter niet het totale verschil verklaren, aangezien de openingstijden van de twee locaties op elkaar worden afgestemd, zodat hier niet te veel overlap in zit.

**Kunst, cultuur en oudheidkunde.** De totale apparaatskosten (inclusief subsidies) zijn 35% lager dan gemiddeld (-€ 0,3 miljoen). De werklast laat een wisselend beeld zien: het aantal rijksmonumenten en gemeentelijke momenten is iets hoger dan gemiddeld (resp. +14% en +7%). Aan de andere kant wordt aangegeven dat er geen kunst- en cultuurinstellingen in gemeentelijk beheer zijn (zoals theater, muziekschool etc.) waar de gemeente dan ook geen kosten voor maakt. Qua subsidieverlening valt de gemeente Brummen wel in de gemiddelde bandbreedte.

**Recreatie en ontspanning.** De kosten zijn 69% lager dan gemiddeld (-€ 0,2 miljoen). Hier vallen kosten onder voor het beheer en onderhoud van speelvoorzieningen of kinderboerderijen.

### 5.3.3 Opvallendheden overhead

De overheadkosten per fte zijn zoals gezegd fors gedaald en zijn nu 22% lager dan gemiddeld (-€ 1,4 miljoen). Hieronder lichten we de overheadcategorieën toe die opvallen:

**Informatisering en automatisering.** De totale uitvoeringskosten zijn lager dan gemiddeld (-€ 0,2 miljoen), waar met name de taak beleid/advies opvalt. Daarnaast zijn de automatiseringskosten lager dan gemiddeld (-€ 0,4 miljoen). Dit komt door lagere kosten voor zowel inventaris en servers als licenties en contracten. In de benchmark is uitgegaan van het begrote bedrag voor 2021. De tussentijds aangevraagde verhoging van +/- € 580.000 is niet opgenomen in de vergelijking.

**Directie en management primair proces.** De totale kosten zijn € 0,4 miljoen lager dan gemiddeld. De gemeente heeft een bewuste keuze gemaakt door zich te organiseren met procescoördinatoren, die als leidinggevende zijn aangemerkt. De gemeente kent geen hulpstructuur in de vorm van coördinatoren. Gemiddeld stuurt iedere leidinggevende (behalve de gemeentesecretaris/directie) 29,2 medewerkers aan, waar dit in de referentiegroep 23,1 medewerker per leidinggevende is. De HR-medewerkers voeren de functionerings- en beoordelingsgesprekken. Deze medewerkers zijn voor de benchmark meegenomen onder beleid/advies P&O.

**Bestuurszaken en bestuursondersteuning** vallen op. De apparaatskosten zijn 45% lager dan gemiddeld (-€ 0,2 miljoen). Dit zit met name in de laag van medewerkers bestuurszaken en bestuursondersteuning, waar de formatie 1,8 fte lager is dan gemiddeld. De gemeente kent vier strategisch adviseurs, die zich vooral inhoudelijk bezighouden met een aantal onderwerpen (duurzaamheid, sociaal domein etc.). Dit valt voor de benchmark onder de primaire clusters waar deze personen aan zijn toegekend.

## 5.4 IT en informatiemanagement

Zoals aangegeven in het hoofdstuk over de publieke waarde werkt Brummen, net als andere Nederlandse gemeenten, hard aan de digitaliseringsopgave. Meer wettelijke verplichtingen vragen om meer technische competenties in de organisatie. De gemeente kenmerkt zich door een sterke focus op *in-house IT-capaciteit*, en werkt slechts incidenteel samen met experts van commerciële partijen in de digitaliseringsopgave.<sup>63</sup>

Als we over de volle breedte van wettelijke verplichtingen en eisen aan digitalisering kijken, zien we voor Brummen een aantal thema's waarop momenteel een achterstand wordt ingelopen en die de meeste aandacht vragen voor de toekomst:

**E-dienstverlening:** extra investeringen zullen nodig blijven om aan de Wet open overheid te voldoen. Brummen heeft zich aangesloten bij een pilot vanuit de VNG om de e-dienstverlening te verbeteren en heeft gekozen om de uitkomsten daarvan af te wachten vóórdat actie wordt ondernomen.

**Overige softwarelicenties:** een zichtbare trend is dat de kosten voor licenties voor diverse software worden verhoogd. Dat vraagt van gemeenten ook grotere investeringen. In Brummen speelt dat het onderhoud aan softwarelicenties de afgelopen jaren onder druk stond door de financiële positie van de gemeente. Zo heeft de organisatie pas recentelijk een Office365-traject doorlopen, om de verouderde versie van Office 2010 te vervangen.

**Datagedreven werken in Planning & Control:** de beweging om op jaarbasis te kunnen monitoren is op het sociaal domein ingezet naar aanleiding van het Berenschotrapport. Ook de ambtelijke vraag naar meer controle op gemeentelijke financiën vraagt om een volgende stap richting nieuwe softwarelicenties voor dashboardmonitoring en data-analyse.

**Druk op de organisatie (I&A):** implementatie van de nieuwe wetgeving, en met name de Wet open overheid, vraagt om capaciteit buiten het ICT-domein: binnen alle processen krijgen medewerkers te maken met eisen en nieuwe werkwijzen om aan de wetgeving te voldoen. Bovendien vraagt de projectmatige implementatie van die wetgeving om projectleiderschap buiten de beschikbare IT-capaciteit.

63 Managementletter 2020, Brummen. BakerTilly. Interviews mei-juni 2021.

### Beelden over de organisatie van digitalisering

- Er bestaat ambtelijk een **realistisch en redelijk compleet beeld van de aankomende (stevige) wettelijke verplichting** op het gebied van digitalisering. Ook de relatief nieuwe verplichtingen vanuit de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer en de Wet elektronisch publiceren staan goed op de radar.
- Medewerkers geven aan dat de **bestuurlijke aandacht voor het thema digitalisering sterker kan**. Om de basis op orde te houden is het inzicht nodig dat financiële investeringen in digitalisering ook op de langere termijn, en dus in de volgende Perspectiefnota, nodig blijven. De noden vanuit de digitaliseringsopgave komen bij raad en bestuur alleen aan het licht bij incidenten op het gebied van informatieveiligheid, maar dreigen in het niet te vallen bij andere ambities.
- **Projectleiders** om de implementatie te begeleiden zijn moeilijk vrij te maken, en functioneel beheer van applicaties wordt belegd bovenop bestaande procesrollen.
- Medewerkers hebben **behoefte aan helderheid over de uitdagingen en risico's** op het gebied van digitalisering voor elke proceskolom op de langere termijn, en een keuze over een passend ambitieniveau.

## 5.5 Samenwerking met maatschappelijke organisaties en wijk- en dorpsraden

### Participatiewijzer

De gemeente Brummen kent een **Participatiewijzer**. Daarin zet de gemeente (na intensieve consultatie met maatschappelijke partners) een praktische werkwijze uiteen om te komen tot maatwerk bij het toepassen van (burger)participatie. Via een elftal 'standaardvragen' kan de organisatie in samenwerking met partners besluiten welk type samenwerking voor de hand ligt: informeren (met een sterke rol voor de gemeente), consulteren of adviseren, samen beslissen, samen handelen (waarbij de gemeente de rol van partner in de uitvoering neemt) of ondersteunen van initiatieven in de gemeenschap (waarbij de gemeente proactief de uitvoering faciliteert).

De gemeente maakt in de Participatiewijzer **onderscheid tussen een gemeente-initiatief en een inwonerinitiatief**. Een gemeente-initiatief komt als het ware van 'binnen naar buiten' en betreft een traject ter voorbereiding of uitvoering van gemeentelijk beleid en de uitvoering van ambities van het bestuur. De gemeente ziet een inwonerinitiatief als een idee dat ontstaat in de lokale samenleving en 'van buiten' naar de gemeentelijke organisatie komt. Traditionele voorbeelden zijn het verlenen van vergunningen. De Participatiewijzer erkent dat er een nieuw type inwonerinitiatieven in opmars is: namelijk initiatieven die direct inspelen op een maatschappelijke opgave. Daarin gaan allianties van inwoners, zoals BrummenEnergie, in eerste instantie zélf de opgave aan. De gemeente Brummen schetst dat ze in **dit type inwonerinitiatieven niet altijd een rol ziet**: alleen als die rol wettelijk vastligt óf er direct om hulp wordt gevraagd.

### Samenwerking als uitgangspunt voor de begroting

De **Perspectiefnota 2021-2024** schetst uitgangspunten voor de omgang en samenwerking met maatschappelijke partners zoals stichtingen en ondernemers. In het licht van de financiële situatie schetst de gemeente twee uitgangspunten voor de begroting:

1. **Wat de samenleving zelf kan, neemt de gemeente niet uit handen.** Met dit principe erkent de gemeente dat de samenleving en de markt zich organiseren, wensen vervullen en problemen oplossen. De gemeente weegt af of hierbij ondersteuning mogelijk of wenselijk is, maar laat markt en maatschappelijke organisaties zelf aan het roer. Bij het stimuleren van nieuwe, innovatieve initiatieven heeft de gemeente wél een rol, ook om te zorgen dat (subsidie)-kansen niet alleen ten goede komen aan groepen inwoners die al veel betrokken zijn.
2. **Maatschappelijke opgaven samen te lijf.** De gemeente kiest ervoor om de uitvoering op enkele beleidsterreinen, bijvoorbeeld cultuur en sport, uit handen te geven. De culturele stichting, stichting Sportkompas en stichting Visit Brummen Eerbeek kennen inwoners, ondernemers, liefhebbers en experts die zorgen dat de uitvoering het beste tot zijn recht komt en de samenleving er baat bij heeft. De gemeente stimuleert nieuwe samenwerkingen door partijen met elkaar in contact te brengen. Alle leefbaarheids- en participatiebudgetten worden momenteel tegen het licht gehouden om te beoordelen of voldaan wordt aan dit uitgangspunt.



### Samenwerking met wijk- en dorpsraden

Brummen kent zes zelfstandige en onafhankelijke adviesorganen. Het gaat om twee wijkraden (Wijkraad Oeken-Voorstonden-Broek en Wijkraad Eerbeek Zuid, die tevens fungeert als Belangenvereniging Bewoners Eerbeek Zuid), twee dorpsraden (Dorpsraad Brummen en Dorpsraad Eerbeek-Hall), en de stichting Kleine Kernen Empe/Tonden en Vereniging Leuvenheims belang. Deze laatste twee kennen, in tegenstelling tot de wijk- en dorpsraden, wel rechtspersoonlijkheid.

De gemeente Brummen kent de nota 'Doel en Functioneren van wijkraden' uit 2011, waarin de doelstelling van wijkraden rond de *kwaliteit van de directe leefomgeving werd gekoppeld aan de doelstelling van burgerparticipatie*. Er werden vier kerntaken voor de raden geformuleerd: het organiseren van overleg tussen wijkbewoners over (per wijk verschillende) onderwerpen en thema's, van activiteiten die het welzijn in de wijk bevorderen, van activiteiten die de leefkwaliteit van de wijk bevorderen en het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan het gemeentebestuur.<sup>64</sup> In de nota werden enkele aanbevelingen van de Rekenkamer verwerkt:

- De wijkraden kregen bijvoorbeeld een *eigen positie in procedures voor de totstandkoming van beleid*, waarbij de afspraak gold dat wijkraden tijdig werden geconsulteerd, maar zelf ook actief werden in het verzamelen van informatie via de gemeentelijke website.
- Het aanwijzen van *wijkcontactfunctionarissen* vanuit de gemeentelijke organisatie was bedoeld om de communicatie tussen wijkraden en gemeente te verbeteren.
- Wijkraden konden gebruik maken van de diensten van de welzijnsorganisatie.

De nota werd in 2015 ter discussie gesteld, onder andere vanuit het *perspectief van de organisatieontwikkeling* die op dat moment tot een reorganisatie binnen de gemeente ging leiden.<sup>65</sup> Bovendien maakte een interne analyse duidelijk dat de afspraken (van gemeentezijde) niet consequent zouden worden nagekomen.<sup>66</sup> Daartoe is een *'Uitvoeringsplan wijk- en dorpsraden'* opgesteld. Enerzijds herbevestigt het uitvoeringsplan het belang van wijk- en dorpsraden, anderzijds schetst het plan een gefaseerde aanpak in het verbeteren van de samenwerkingsrelatie.<sup>67</sup> Zo werd de afspraak om de raden tijdig te informeren over nieuwe beleidstrajecten belegd bij leidinggevenden in de organisatie en werden jaarlijkse startbijeenkomsten voorgesteld waarin

wijkwethouder, wijkfunctionaris en de raden de jaarplanning door konden nemen. De functie van wijkcontactfunctionaris vanuit de gemeente werd overgedragen aan zogenoemde wijkcoördinatoren vanuit de raden zelf, die afspraken konden monitoren. Ook werd voorgesteld om op basis van concrete werkplannen de informatievoorziening en -uitwisseling tussen raad en gemeente te verbeteren.

In 2020 stelde de gemeente voor aan wijk- en dorpsraden om mee te denken over een *taakstelling* van € 16.000, waarbij de organisatie de wijk- en dorpsraden vroeg of het budget efficiënter en meer projectgericht kon worden ingezet.<sup>68</sup> De taakstelling was mede bedoeld om te beoordelen welke plek de wijk- en dorpsraden zouden innemen in voornoemd uitgangspunt om maatschappelijke opgaven gezamenlijk te lijf te gaan, en welke innovatieve en vernieuwende initiatieven gestimuleerd zouden kunnen worden. In een nadere analyse en gesprekken in de eerste helft van 2021 bleek dat deze bezuiniging niet haalbaar is, en zodoende niet wordt doorgevoerd in de conceptbegroting van 2022.

*Inwoners weten de wijk- en dorpsraden redelijk te vinden, maar waarvoor?*

Op basis van de inwonersenquête stellen we dat de *wijk- en dorpsraden in de kleine kernen op het meeste draagvlak kunnen rekenen*: men weet de instellingen te vinden en is positief over het functioneren. 37% van de inwoners uit het buitengebied geeft dat ze de dorpsraden (zeer) goed weten te vinden als zich een kans of probleem voordoet; in Eerbeek en Brummen geven minder inwoners aan dat ze de raden actief benaderen. Het valt wel op dat het merendeel van de inwoners het functioneren van de dorps- en wijkraden als neutraal beoordeelt, en dat (meer dan) een derde van alle inwoners aangeeft het functioneren van de dorpsraden niet te kunnen beoordelen.

Ik ben tevreden over het functioneren van de wijk- of dorpsraad					
	Brummen	Eerbeek	Hall	Buitengebied	Totaal
(Helemaal) mee eens	18%	14%	38%	31%	18%
Neutraal	42%	40%	29%	31%	40%
(Helemaal) niet mee eens	10%	11%	7%	5%	10%
Weet niet / n.v.t.	30%	34%	26%	33%	32%

Tabel 15. **Tevredenheid functioneren wijk- en dorpsraden 2021.**  
I&O Research

64 Doel en functioneren wijkraden (2011), bijlage bij kadernotitie Burgerparticipatie.

65 Uitvoeringsplan Wijk- en Dorpsraden (2016).

66 Idem.

67 Uitvoeringsplan Wijk- en dorpsraden.

68 Programmabegroting 2020-2024, gemeente Brummen.

Over de mate waarin wijk- en dorpsraden de belangen van de verschillende kernen richting de gemeente vertegenwoordigen zijn inwoners van het buitengebied ook het meest positief. Inwoners van Brummen hebben vaker een neutrale houding tegenover de belangenbehartiging van de raden dan inwoners van Eerbeek en het buitengebied.

#### Beelden

- Het bestuur en maatschappelijke partners pleiten voor *verbetering van inwonersparticipatie*. De luiken van de Brummense organisatie moeten open: er zijn beloftes gedaan over participatie en samenwerking met maatschappelijke stakeholders, maar *uiteindelijk lijkt de organisatie toch meer met zichzelf en het gemeentehuis bezig dan met de samenleving*. Maatschappelijke organisaties denken dat er te weinig mankracht beschikbaar is voor hoogwaardige participatie. Medewerkers zelf zijn positief over inwonersparticipatie bij ruimtelijke projecten.
- Er zijn *verschillende beelden over de kwantiteit en kwaliteit van maatschappelijke initiatieven* in Brummen. Sommige bestuurders noemen Hall Leeft en de ondernemerskring in Eerbeek als voorbeelden van (gezamenlijke) slagkracht van inwoners, ondernemers en organisaties. Andere wethouders geven aan dat maatschappelijke organisaties te snel kiezen voor hun eigen belang. Bij de organisatie leeft het beeld dat subsidievragers de gemeente soms wel érg goed weten te vinden, maar *achteroverleunen* als er (pro)actieve uitvoering wordt gevraagd.
- Bestuurlijk staan de effecten van de vermeende 'privatisering' van de *sportvoorzieningen*, en andere vraagstukken rondom instandhouding en schaalniveau van dit type voorzieningen, hoog op de agenda. Het proces waarin kosten (voor huisvesting) werden uitbesteed, zou niet met de nodige kwaliteit zijn verlopen. Maatschappelijke organisaties zelf signaleren de huisvestingsproblematiek van het verenigingsleven, maar zien tegelijkertijd dat Brummen misschien wel te klein is voor het hoge voorzieningenniveau dat er nu is. Betere prioritering van de activiteiten die de gemeente uitbesteedt aan haar partners zou hen helpen om in te schatten wat de verhouding is tussen subsidieverlening en partnerschap met eigen middelen.
- De *samenwerking met de wijk- en dorpsraden* beschrijft de organisatie als *moeizaam*. Men twijfelt aan de meerwaarde van de initiatieven om sociale cohesie te bevorderen. Wijk- en dorpsraden zelf missen een vast contactpunt in de organisatie en hebben hinder ondervonden van de vele ambtelijke en ook bestuurlijke wisselingen. Mede daardoor zou de gemeente niet weten waar hun subsidie aan op gaat.

Vertegenwoordigers van de dorpsraden hebben de indruk dat de raden de klappen op moeten vangen van inwoners wanneer de gemeente een besluit neemt dat hen raakt.

- Uitvoerende partners geven aan dat opgaven of verplichtingen de organisatie van Brummen meer dan eens verrassen.
- Tot slot missen partners een regierol en een bepaalde *'eigenheid' in de ambities* van de gemeente. Financiële prikkels zijn vaak leidend in beleidskeuzes. Als maatschappelijke organisaties zelf druk zetten op de regiefunctie van de gemeente (bijvoorbeeld bij verduurzamingsinitiatieven) dan loopt het wel, maar anticiperen of pionieren vanuit de organisatie is er niet bij. Partners zien in dat dit te maken heeft met het procesmodel van de organisatie, waarin het lastig is om draagvlak te vinden voor nieuwe initiatieven. De totstandkoming van de Woonzorgvisie is meerdere malen genoemd als een voorbeeld waarin de gemeente wél een goede regierol en samenwerking voerde met haar partners.

## 5.6 Samen werken aan de opgaven van Eerbeek

In het hoofdstuk over de publieke waarde werd uitgebreid ingegaan op de problematiek en spanningsvelden in het dorp Eerbeek. Het toekomstbestendig maken van Eerbeek is een opgave die niet alleen ligt bij de gemeente Brummen, maar met name ook bij de provincie en de papierindustrie zelf:

- De gemeente heeft in 2018 een bestemmingsplan vastgesteld (dat nu op enkele onderdelen wordt 'gerepareerd') dat de planologische kaders geeft voor een nieuwe balans tussen de papierindustrie, het centrumgebied en de woongebieden in Eerbeek.
- Omdat de provincie het bevoegd gezag is voor de belangrijkste geurbronnen in Eerbeek (de papierfabrieken) is zij van oudsher actief bij het proces betrokken. Haar betrokkenheid gaat gezien de uitstraling nu veel verder en is afgewogen in een rapport van McKinsey.<sup>69</sup>
- De papierindustrie heeft grote belangen die zij heeft verwoord in een position paper.
- De gemeente Apeldoorn is betrokken vanwege de aanwezigheid van (verweven) papierindustrie in haar kern Loenen, en de logistieke aspecten van deze industrie en de N786.

69 'Second opinion haalbaarheid opgaven Eerbeek 2030'. McKinsey, 2017.

De inzet van de gemeente Brummen voor Eerbeek loopt via het programma 'Ruimte voor Eerbeek'. Deze inzet werd in 2017 herijkt op basis van het onderzoek van McKinsey in opdracht van de provincie Gelderland.

De te ontwikkelen (gezamenlijke) programmaorganisatie met de provincie werd bepalend voor de inzet van *gemeentelijke capaciteit en middelen* vanaf 2018. In het programmaplan van 2017 was het uitgangspunt dat de provincie een coördinerende rol (regierol) gaat vervullen in de ontwikkeling van het logistiek centrum en duurzame energie. De gemeente heeft de regie over de ontwikkeling van het centrum (inclusief Eerbeekse Beek) en de woongebieden: die taken zijn dan ook overgeheveld naar het reguliere proces Fysieke Leefomgeving. In de benchmark van 2021 zien we dat er circa 4,5 fte in de projectstructuur werkzaam is: er is een programmamanager, een omgevingsmanager en een projectleider ruimtelijke ontwikkeling, met ondersteuning op de uitvoering (2,5 fte). Het uitgangspunt was om circa 9.000 uur van medewerkers in te ruimen voor het programma. In de praktijk is er ook inzet van een adviseur ruimte en economie, adviseurs ruimtelijke ontwikkeling en enkele specialisten.

Op 1 oktober 2018 hebben de gemeente Brummen, Industrie-kern Eerbeek-Loenen en de provincie de intentieovereenkomst Eerbeek-Loenen 2030 gesloten. Het doel van het *programma 'Eerbeek-Loenen 2030'* is het toekomstbestendig maken van Eerbeek, steunend op drie thema's:

- Het lokale papiercluster competitief houden.
- De leefbaarheid in de dorpskern vergroten.
- Een duurzame energievoorziening realiseren, met de ambitie zowel energie- als CO<sub>2</sub>-neutraal te zijn in 2030.

Uit het bovengenoemde onderzoek van McKinsey in 2017 bleek dat hiervoor *vijf randvoorwaarden* golden: 1) ambities en daaraan verbonden doelstellingen worden verder aangescherpt, 2) initiatieven worden in grotere mate verbonden met de gestelde doelstellingen, 3) een centraal sturings- en coördinatiemechanisme wordt ingericht, 4) stakeholders blijven op constructieve wijze samenwerken en betrokken en 5) een aantal specifieke bottlenecks worden weggenomen, waaronder de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan.

In de intentieovereenkomst zijn onder andere afspraken vastgelegd over de wijze van samenwerken tussen de partijen, welke projecten op haalbaarheid en impact worden onderzocht en hoe participatie wordt vormgegeven.

De gezamenlijke doelstellingen hebben geleid tot een Projectenboek van projecten binnen het gebied van de milieucontouren van de papierindustrie Eerbeek en Loenen, met meerwaarde voor samenwerking en pijlers in economie en/of leefbaarheid en/of energie. Met het bestemmingsplan uit 2018 wordt richting gegeven aan de ontwikkelmogelijkheden van locaties en projecten.

De processtappen in de aanpak van de gebiedsontwikkeling zien er als volgt uit:



In de pre-verkenning zijn alle projecten gedefinieerd die een samenwerking tussen de partijen wenselijk/noodzakelijk maakt. In iedere fase vindt vervolgens per project een concretiseringsslag plaats. Iedere projectfase wordt afgesloten met een overeenkomst tussen de partijen die de volgende stap in het proces met elkaar aangaan. Afzonderlijke projecten hoeven niet op elkaar te wachten. Dit betekent dat wanneer op projectniveau de haalbaarheid en impact in kaart zijn gebracht, gestart kan worden met de volgende fase (planuitwerking en vervolgens realisatie). Wel was het voornemen om in de verkenningfase het Projectenboek uit te werken tot een *Flexibele Uitvoeringsagenda*. In de praktijk blijft het *Projectenboek* leidend.

Een belangrijke bijdrage van de provincie Gelderland ligt op het leveren van capaciteit in het programma op het gebied van projectmanagement, coördinatie, expertise en financiering. De provincie Gelderland heeft hiervoor het eerdergenoemde meerjarig investeringsprogramma voorzien tot 2030.

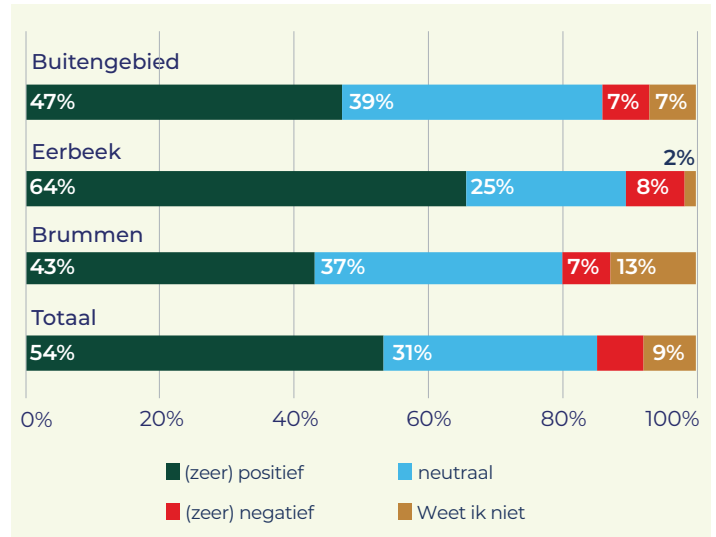
### Beelden

De betrokkenen kijken als volgt naar het functioneren van deze samenwerking:

- Het huidige programma komt voort uit 'organisatie van onvermogen'. Bestuurders, management en medewerkers van Brummen zijn blij met de ondersteuning op niveau.
- Diverse betrokkenen zoeken wel naar een prioritering en kaders. Het project komt over als een '*processie van Echternach*' die zich maar heel traag voortbeweegt.
- Uit de kring van betrokken bewoners wordt waardering geuit voor het proces. Van de zijde van de projectorganisatie (zowel provincie als gemeente) is er ook waardering voor hun betrokkenheid en *constructieve opstelling*.
- Medewerkers van de provincie vinden dat de opgaven organisatorisch moeten worden aangegaan in nauwe verbinding met stakeholders zoals de papierbedrijven en inwoners. Dat vergt veel tijd, inzet en (strategisch) vermogen. "*Je moet in het netwerk zitten*". De gemeente op zichzelf was daar zelfstandig niet toe in staat.
- Brummen wordt nu door medewerkers van de provincie (maar wel formeel onafhankelijk in het programma) geholpen, waarbij zij zien dat Brummen een fors been moet bijtrekken in termen van capaciteit en kwaliteit. Daarbij is het lerend vermogen (nog) niet groot. Personele wisselingen spelen een rol en beperken het opbouwen van een solide organisatie en kennispositie. De inzet vanuit Brummen is ook beperkt door (sturing op) capaciteitsissues.
- Zowel binnen de gemeente Brummen als de provincie wordt erop gewezen dat het programma in principe eindig is. Over hoe de gemeente tot een *afronding* zou kunnen komen, bestaan (nog) geen beelden, maar dat het (extra) capaciteit kost boven op het huidige niveau van Brummen is de betrokkenen wel duidelijk.

### De (gemeentelijke inzet op de) papierindustrie door de bril van de inwoners

Inwoners van de gemeente kennen een overwegend positieve houding tegenover de papierindustrie (zie figuur 22), waarbij bij Eerbekers zelfs enige trots valt te ontdekken: inwoners stellen dat 'Eerbeek alles te danken heeft aan de papierindustrie' en dat er 'zonder de papierindustrie weinig werkgelegenheid overblijft in de gemeente.' Ze noemen ook de 'levendigheid' die de industrie brengt als positief aspect. Hoewel we het vanwege de kleine omvang van de deelgroepen niet volledig kunnen vaststellen, lijkt het alsof omwonenden en werknemers van de papierbedrijven, maar ook hun samenwerkingspartners positiever zijn dan inwoners die niet betrokken zijn.



Figuur 22. Houdingen tegenover de papierindustrie in Eerbeek, uitgesplitst naar kernen. 2021, I&O Research

	Eerbeek	Totaal
Goed	7%	5%
Voldoende	32%	27%
Niet voldoende of onvoldoende	24%	21%
Onvoldoende	10%	7%
Ruim onvoldoende	3%	2%
Weet ik niet	3%	38%

Tabel 16. In hoeverre vindt u dat de gemeente Brummen gebruik maakt van de voordelen van de papierindustrie? 2021, I&O Research

	Eerbeek	Totaal
Goed	3%	2%
Voldoende	27%	23%
Niet voldoende of onvoldoende	26%	21%
Onvoldoende	18%	12%
Ruim onvoldoende	8%	5%
Weet ik niet	19%	36%

Tabel 17. In hoeverre vindt u dat de gemeente van Brummen zich inzet om de nadelen van de papierindustrie te beperken? 2021, I&O Research

In tabel 16 en 17 zien we dat Eerbekers bovendien vinden dat de gemeente voldoende of goed gebruikmaakt van de voordelen die de papierindustrie biedt aan haar inwoners. Hier zien we dat *werknemers van de papierbedrijven en hun samenwerkingspartners iets positiever* tegenover het benutten van die voordelen staan dan omwonenden.



We zien ook dat inwoners iets positiever zijn over de inzet van de gemeente om voordelen van de papierindustrie goed te gebruiken, dan over de inzet om nadelen te beperken. In de toelichtingen bij deze vraag vinden we terug dat veel inwoners die 'neutraal' antwoorden de voor- en nadelen van de papierindustrie tegen elkaar afwegen: 'het is een belangrijke werkgever, maar zorgt ook voor stank en overlast en blokkeert door milieueisen veel nieuwe ontwikkelingen in Eerbeek. Plussen en minnen dus, maar per saldo neutraal.'

Van de inwoners die aangaven dat ze het thema van de (inpassing van de) papierindustrie belangrijk vinden, verwacht 43% dat de gemeente in de toekomst (heel) goed om kan gaan met de opgave van de papierindustrie, tegenover 35% 'neutraal', 15% (overwegend) slecht en 7% die het niet weet. Dat toont een zeker vertrouwen.

Overigens valt op dat (bijna) de meerderheid van de inwoners in de kern Brummen en in het buitengebied geen beeld hebben bij de inzet van de gemeente op de voor- of nadelen van de papierindustrie. *De gemeentelijke inzet (en de effecten daarvan op inwoners) leeft dus voornamelijk onder de Eerbekers.*



## 5.7 Analyse van de organisatie

In deze paragraaf trekken we een aantal lijnen door de factoren die hierboven afzonderlijk zijn geschetst. We zien dat elk van die onderdelen uitdagingen bevatten voor de slagkracht van de Brummense organisatie.

**5.7.1 Beter knippen, plakken, knopen doorhakken**  
Als we kijken naar organisaties, onderscheiden we in essentie drie elementen: *de verdeling van werk, de coördinatie daartussen en de besluitvorming erover*. Dat noemen we ook wel 'knippen, plakken en knopen doorhakken'.

Bij iedere organisatie is sprake van een zekere opdeling van het werk: niet iedereen doet exact hetzelfde. De werkzaamheden zijn in Brummen verdeeld onder onderdelen die zich bezighouden met delen van het proces. Daar waar taken die zijn verdeeld elkaar raken, ontstaan onvermijdelijk afhankelijkheden. Daarom komt vervolgens de behoefte aan coördinatie en verbinding op, bijvoorbeeld in de vorm van gereguleerde informatie-uitwisseling, procedures, programma's en projecten. Tot slot is op dit alles een vorm van sturing nodig vanuit de verdeling van verantwoordelijkheden op de resultaten. Kortom: de werkzaamheden in een organisatie zijn eerst geknipt. Maar waar is geknipt, ontstaat meteen de noodzaak om ook weer te plakken. En vervolgens moeten er ook knopen worden doorgehakt.

### *Knippen*

De Brummense organisatie is geknipt waarbij de domeinorganisatie is gekanteld naar processturing. Bij 'knippen' hoort een adequate verdeling van taken en rollen. Daarbij valt in Brummen op dat er juist verwarring is over rollen en rolopvattingen. Verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie belegd. Medewerkers weten echter elkaar niet (goed) te vinden op onderwerpen en verantwoordelijkheden. Gecombineerd met de verhoudingsgewijs geringe omvang van de organisatie, het verloop en veel eenpitters geeft dit *organisatorische kwetsbaarheid*.

De horizontale oriëntatie van de organisatie en de focus op eigen verantwoordelijkheid brengen ook met zich mee dat medewerkers weinig (maar naar wij horen wel steeds meer) *rugdekking en steun* ervaren van het management. De eerste escalatiemogelijkheid is vaak niet een manager, maar meteen de wethouder. Mede door de grote span of control en hoge

werkdruk hebben managers ook niet altijd zicht op wat zich op alle dossiers precies afspeelt. Dit wrekt zich bij lastige politiek-bestuurlijke situaties. Een afwachtende houding en risicomijding zijn gevolgen daarvan.

#### *Plakken*

Bij plakken doet zich de vraag voor: hoe worden de werkzaamheden en (beoogde) resultaten van onderdelen met elkaar verbonden? Hoe bereikt men integraliteit in de doelen, resultaten en activiteiten? De opgaven van de gemeente grijpen op elkaar in; bijvoorbeeld op kernenniveau de woningbouw, detailhandelontwikkeling, toerisme, zorg, et cetera. Bovendien verwachten de stakeholders (kernen, inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers) samenhang. Er is dus een noodzaak tot 'plakken'. De procesgerichte organisatie is een 'gekantelde' organisatie, juist met het oog op de horizontale coördinatie. Dat vergt **verbinding en opdrachtgeverschap** (procesverantwoordelijkheid); van strategie, beleids- en planvorming tot en met de uitvoering. Medewerkers noemen samenwerking, coördinatie of zelfs verbinding tussen procesteams vaak als het belangrijkste verbeterpunt voor de organisatie. Strategisch advies is niet gebundeld, maar verspreid over de organisatie. Dit beperkt de integraliteit van het werk op lange termijn.

Er moet niet alleen binnen de gemeente worden geplakt, maar ook met (partners in) de regio. De afwijkende organisatiestructuur is echter mede een beperkende factor in de aansluiting met andere gemeenten en samenwerkingsverbanden.

Tot slot kan over 'plakken' nog worden gezegd dat hier ook een sterk **culturelement** in zit. Vaak valt het woord 'zoeken' als het gaat over samenwerken binnen en met de gemeentelijke organisatie van Brummen. Zeker in de afgelopen coronatijd, gecombineerd met het hoge verloop, zijn medewerkers elkaar kwijtgeraakt. Min of meer 'toevallige' ontmoetingen en kennismakingen vielen weg. Er ligt een opgave voor management en organisatie als geheel om sterk(er) in te zetten op sociale verbinding.

#### *Knopen doorhakken*

Knopen doorhakken gaat om besluitvorming. Hier is een rol weggelegd voor het (hogere) management en voor het bestuur om te prioriteren en keuzes te maken. Een (gevoeld) gebrek aan overzicht en grip maken dat prioriteren echter lastig.

Een gebrek aan strategisch vermogen maakt dat te weinig (strategische) lijnen worden uitgezet. Wel worden in de beleids- en planvorming (concept-)producten geleverd, maar veel minder komt ook tot daadwerkelijke uitvoering. Dat is mede te wijten aan het financiële element dat (noodzakelijkerwijs vanwege de herstelopgave) in de processen de boventoon is gaan voeren. In de praktijk ligt de prioritering laag in de organisatie, waarbij een integraal toetsingskader (wat is het grotere plaatje?) ontbreekt. Juist in deze tijden met een grote financiële problematiek gecombineerd met grote opgaven en een veeleisende omgeving is gestructureerd 'knopen doorhakken' geboden. Dat wordt gemist van 'de werkvloer' tot aan het bestuur.

Aan de bestuurlijke kant maakt de complexe organisatiestructuur dat het bestuur die knopen minder goed waarneemt en voor zich kan opeisen. Het management is lastig aanspreekbaar op opgaven. Dit vraagt om een betere aansluiting en aansturing op de opgaven die er zijn.

#### 5.7.2 Noodzaak tot (meer) organisatorische en inhoudelijke richting

Brummen hecht veel waarde aan de dienstverlening aan inwoners. Die publieke waarde was leidend in de keuze voor een hoogwaardig en complex organisatiemodel. In termen van realisatiekracht worden echter veel haperingen genoemd. De **procesorganisatie is nog niet uitgekristalliseerd**.

Er ontbreekt een **toekomstperspectief** als afwegingskader om de maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen een plek te geven en erop te sturen. De vraag 'waar gaan we naartoe als gemeente' wordt niet of onvoldoende beantwoord. Dat draagt bij aan een zekere onrust binnen de organisatie.

Daarbij zien we dat de organisatie aanvullend **strategisch vermogen** kan gebruiken om de opgaven integraal aan te gaan. De strategische adviesfunctie vervult een cruciale scharnierfunctie voor de organisatie. Mede doordat drie van de vier adviseurs een inhoudelijk programma managen komt de strategische adviesfunctie in de organisatie onvoldoende uit de verf.

In feite vervult Beleid en Regie meer een control-functie dan dat zij het proces faciliteert dat medewerkers eigen verantwoordelijkheid nemen vanuit gedragen strategische actielijnen. De benchmark bevestigt dat de Brummense organisatie ook cijfermatig minder formatie kent op (strategische) beleids- en adviesfuncties dan referentiegemeenten.

### 5.7.3 Kwetsbaarheden in de organisatie

Het *hoogwaardige procesmodel vraagt ook om hoogwaardige competenties* van medewerkers. Proactieve taakafbakening op dagelijkse basis, maar ook stevige coördinatievaardigheden zijn nodig om een proces te laten slagen. Ook kampen medewerkers in processteams met een stapeling van verantwoordelijkheden, die voortkomt uit de stapeling van opgaven en ambities waar de gemeente zich voor inzet. Medewerkers moeten van goeden huize komen om hun eigen verantwoordelijkheid voor prioritering te dragen, en ambitieus genoeg zijn om niet te willen terugvallen op hiërarchische aansturing.

De gemeente Brummen is niet altijd in staat om het type medewerkers aan te trekken dat deze competenties bezit en wil ontwikkelen: de lage inschaling in vergelijking met nabijgelegen gemeentelijke organisaties in Apeldoorn of Zutphen geeft Brummen niet bepaald een voordeel op de arbeidsmarkt.

Omdat elke medewerker een (even belangrijke) schakel vormt in het proces, lijkt het model extra gevoelig voor kwetsbaarheden. *Personele wisselingen*, ook als gevolg van het vertrek van medewerkers die zich niet konden vinden bij de ambitie die het procesmodel vraagt, hebben de continuïteit van beleidsprocessen én de organisatieontwikkeling onder druk gezet. Een leerpunt voor Brummen is dat inzet op kennisoverdracht over het functioneren van een procesorganisatie, en het langer vasthouden van talent (bijvoorbeeld door kansen te bieden op detachering bij grotere buurgemeenten), kan helpen om de kwetsbaarheden in de organisatie op te vangen.

### 5.7.4 Aansluiting bij de maatschappij en in de regio

We zien dat een procesorganisatie geen ruimte biedt voor een stevige regiefunctie of opdrachtgeverschap richting de buitenwacht. Maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om als (gelijkwaardig) partner van de gemeente op te treden, maar bij concrete nieuwe opgaven vinden zij vanuit de organisatie vaak (hooguit) een reactieve houding. We hebben een aantal goede voorbeelden gezien van *maatschappelijke veerkracht*, of ambities die direct uit de samenleving kwamen – met de woningbouw voor jongeren die Hall Leeft succesvol wist te realiseren voorop. Daarbij zien we dat de gemeente Brummen wel lijkt te *faciliteren, maar niet lijkt te stimuleren of regisseren*. Partners hebben het beeld dat Brummen achter de feiten aanloopt en dat de organisatie soms onderweg struikelt: slagkracht voor snelle en concrete stappen moet dan vanuit de maatschappij zelf komen. Ook op het niveau van de kernen voert de gemeente geen expliciete regie- of coördinatiefunctie.

Hier zien we dat de *gemeente doorredeneert op de verschillen tussen de kernen*, en hen vooral gelijk wil behandelen.

Voor samenwerking in de regio is de procesorganisatie niet bevorderlijk. Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van medewerkers binnen de Brummense organisatie zijn lastig vergelijkbaar met die in andere gemeentelijke organisaties. Regionale gesprekspartners zien onvoldoende aanspreekpunten ('vaste gezichten'); er zit er vaak een 'nieuweling' aan de regionale tafels.

Er wordt *weinig gebruik gemaakt van kennis en kunde uit de regio*. Dat zien we ook terug in de terughoudendheid van Brummen bij een aantal gevallen waarin buurgemeenten (strategische) ambtelijke capaciteit aanboden. We zien daarom potentie om een inhoudelijke kwaliteitsslag te maken op gezamenlijke opgaven als verduurzaming of recreatie, met dit type capaciteit uit de regio. Kortom: Brummen zou meer naar buiten kunnen kijken. Anderzijds moet daarbij wel worden opgemerkt dat de regionale samenwerking sowieso niet krachtig is; de kleine regionale organisatie van de GR Stedendriehoek heeft bijvoorbeeld moeite om aansluiting te vinden in de verschillende gemeentehuizen.

### 5.7.5 Uitvoering van Eerbeek-Loenen 2030 met steun van de provincie

De opgave van de papierindustrie is uitermate complex en laat zich niet vangen in simpele projectplannen: doelstellingen zijn grofmazig, de gewenste resultaten van de ontwikkeling van de papierindustrie zijn continu in beweging, sub-opgaven hangen met elkaar samen en methoden of instrumenten zijn op voorhand onduidelijk. Dat maakt het onmogelijk om in een logische en/of tijdgebonden volgorde de opgave aan te gaan.

De *slimme opzet van het programma Eerbeek-Loenen 2030 helpt* hierbij: het stappenplan vraagt van de gemeente steeds een integrale blik en een verkenning van dwarsverbanden. Het blijft wel ingewikkeld om concrete (economische, ecologische, ruimtelijke) resultaten te boeken. Elk resultaat schept immers een precedent en een (wellicht te hoge) bestuurlijke verwachting.

De governance van Eerbeek-Loenen 2030 is eigenstandig: **provinciale en gemeentelijke capaciteit zijn samengesmolten** tot één geheel van programmacapaciteit. Uit gesprekken blijkt dat beide partijen wel een andere kijk hebben op de steun van de provincie aan de gemeente Brummen. De gemeente ziet de steun van de provincie als een langdurige oplossing voor het gebrek aan gemeentelijke expertise en capaciteit. De provincie benadrukt continu richting de gemeente dat eigen expertise-opbouw noodzakelijk blijft: de industrie blijft ook ná 2030 hoogwaardige inzet vragen op gemeentelijke schaal.

Het staat op dit moment buiten kijf dat de provincie zowel in termen van capaciteit als kwaliteit de hoofdmoot van de inzet levert. Dat verdient waardering. Hierbij vragen we ons echter wel af of de provincie genoeg ruimte laat voor de gemeente om initiatief te nemen en vooral om te verbeteren. Waar de samenwerking tussen Brummen en de provincie Gelderland (bestuurlijk) begon als gelijkwaardig partnerschap, maken we uit gesprekken op dat de provincie gaandeweg het roer heeft overgenomen. Daarmee zien we het risico dat een mechanisme<sup>70</sup> ontstaat, waarin de provincie zich opstelt als redder van de gemeente maar ook als (bestraffende, belerende) aanklager. Daarmee gaat de gemeente zich in een slachtofferrol zien, waarin eigen verantwoordelijkheid en inzet uitblijft, hetgeen de provincie dan nog meer bevestigt in haar rol. Een Arabisch spreekwoord luidt: **'als je een geit optilt, laat zij haar poten hangen'**. Uiteindelijk moet de geit weer op eigen poten staan.

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. In andere woorden: **om deze samenwerking tot een best practice te maken zal zowel provincie als gemeente hun rollen 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.

Het huidige bestuurskrachttrajec (en de ontwikkelopgaven) heeft daarom de potentie om de verhoudingen tussen gemeente en provincie te 'normaliseren' en de samenwerking vorm te geven zoals bedoeld in de Bestuursovereenkomst. Brummen en de andere partners moeten beseffen dat de (combinatie van) papierindustrie en de vitaliteit van het dorp een blijvende uitdaging is. Bijna symbolisch is het feit dat de papierindustrie groeide en het dorp achterbleef. **De ontwikkeling gaat door; de spanning blijft**. Dat vraagt om een dubbel ontwikkelperspectief: dat op de opgaven én van het bouwen aan een blijvende constellatie in de toekomst om die opgaven aan te (blijven) gaan. Dit is geen programma of project waaraan een einde komt, maar een 'wicked problem' waarin doelen en de middelen om daar te komen gaandeweg en in verbinding met de omgeving worden ontwikkeld.

De gemeente Brummen heeft voor die constellatie structurele middelen begroot om inderdaad in de toekomst de opgaven zelf te kunnen aangaan; waar het nu dus op aan komt is **leervermogen** om hier ook organisatorisch naar toe te groeien.

<sup>70</sup> De 'dramadriehoek' en 'succesdriehoek' zijn instrumenten voor transactionele analyse, of de interactie tussen mensen in een gesprek. Het model is ontwikkeld door Stephen Karpman en doorontwikkeld voor toepassing in psychologie en organisatie-transformatie. Zie Karpman, S. (1968). Fairy tales and script drama analysis. *Transactional Analysis Bulletin*, 7(26), 39-43.



## 5.8 Conclusies

- De gemeente Brummen is in 2016 de richting ingeslagen van een procesgerichte organisatie. Die ontwikkeling is (nog) niet geheel afgerond. Zowel in 'knippen' (taaktoedelingen, rollen), 'plakken' (coördinatie, integraliteit) als 'knopen doorhakken' (prioriteren vanuit strategie) zijn nog slagen te maken.
- Op dit moment zien we een relatief kleine, kwetsbare organisatie waarin veel verloop is. Inhuur en veel nieuwelingen bemoeilijken de doorontwikkeling. De werkdruk is hoog; de loyaliteit naar het bestuur evenzeer. Dat resulteert in een beleefde *stapeling van werkzaamheden*, met een dominantie in de afweging van geld en capaciteit. Zowel op inhoud (wat gaan we doen) als met betrekking tot de organisatie (waar gaan we heen) ontbreekt een gedragen en gedeeld toekomstperspectief.
- De *benchmark geeft aan dat de organisatie als geheel (iets) kleiner is dan die van vergelijkbare gemeenten*. Door de opgaven in Eerbeek is er meer beleidscapaciteit in de ruimtelijke hoek; de overhead is daarentegen de afgelopen jaren sterk naar beneden bijgesteld. Wat resulteert is een organisatie die absoluut niet ruim in haar jasje zit.
- De organisatie mist in de ogen van partners op regionale schaal en die van de kernen realisatiekracht en

transparantie. Juist als wordt gemikt op mogelijkheden om zaken over te laten aan de gemeenschap c.q. daarmee samen te werken, moet daarop worden aangesloten. De laatste jaren is Brummen echter juist meer naar binnen gericht en ligt de nadruk op 'de basis op orde'.

- Eerbeek-Loenen 2030 draagt de titel van een 'programma'. Ten dele dekt dat de lading, maar Brummen en de andere partners moeten beseffen dat de (combinatie van) papierindustrie en de vitaliteit van het dorp een blijvende uitdaging is. Bijna symbolisch is het feit dat de papierindustrie groeide en het dorp achterbleef. De ontwikkeling gaat door; de spanning blijft. Dat vraagt om een dubbel ontwikkelperspectief: dat op de opgaven én van het bouwen aan een blijvende constellatie in de toekomst om die opgaven aan te (blijven) gaan. Dit is geen programma of project waaraan een einde komt, maar een 'wicked problem' waarin doelen en de middelen om daar te komen gaandeweg en in verbinding met de omgeving worden ontwikkeld.

De gemeente Brummen heeft voor die constellatie structurele middelen begroot om inderdaad in de toekomst de opgaven zelf te kunnen aangaan; waar het nu op aan komt is *leervermogen* om hier ook organisatorisch naar toe te groeien.







## HOOFDSTUK 6

# Conclusies op basis van de onderzoeksvragen

Op basis van de bevindingen in ons onderzoek komen we hier tot de beantwoording van onze onderzoeksvragen. Dat doen we kort en bondig, met verwijzingen naar de vindplaatsen van feiten, beelden en analyses in het rapport.

*Kan de gemeente de wettelijke en reguliere taken aan van een gemeente van 21.000 inwoners en zijn er versterkingen c.q. ontwikkelingen nodig om hier goed uitvoering aan te geven?*

In hoofdstuk 2 over de publieke waarde worden vanuit drie invalshoeken de taken van de gemeente Brummen beschreven: die vanuit het karakter en opgaven van Brummen, de landelijke (wettelijke) en regionale eisen en de wensen van de inwoners zelf.

Uitgaande van het karakter en de ontwikkelingen van de gemeente zien we vier grote dilemma's voor Brummen die – zeker op de middellange termijn – eisen stellen aan de bestuurskracht van de gemeente. In de eerste plaats gaat het dan om een dubbele vergrijzing versus een hoogstaand voorzieningenniveau. Verder kent Brummen een hoge natuurwaarde, maar zijn er juist vanwege de verduurzaming ook ruimtevragers. De natuurwaarden staan ook op gespannen voet met recreatie en 'bruis'. Een vierde dilemma steekt met kop en schouders boven deze vier uit, onder andere omdat deze uniek is voor Brummen ten opzichte van andere gemeenten: de kleinschaligheid van de Brummense economie enerzijds en de papierindustrie anderzijds. Deze dilemma's vragen veel van Brummen. De eerste drie dilemma's bevatten een opgave waarvan de gevolgen op de kortere termijn niet sterk zichtbaar zijn, maar bij die van Eerbeek is het evident dat Brummen deze opgave op dit moment niet aankan.

Kijkend naar de landelijke wettelijke eisen en de ontwikkelingen die vanuit de regio op Brummen afkomen, zien we dat Brummen erin slaagt om aan de belangrijke (wettelijke) eisen en ontwikkelingen te voldoen als het gaat om dienstverlening, digitalisering, sociaal domein, Omgevingswet en de uitdagingen die uit corona voortvloeien. Een uitdaging als die van de kosten op het sociaal domein is opgepakt; de Omgevingswet wordt behoedzaam ingevoerd. Inwoners geven de dienstverlening een gemiddelde score. Dat is voor een gemeente van deze omvang een goede prestatie. Voor de komende ontwikkelingen en uitdagingen is het zaak om deze lijn vast te houden én scherp in de gaten te houden, tegen de achtergrond van komende ontwikkelingen en uitdagingen vanuit de landelijke en regionale schaal die de druk zullen vergroten.

De inwoners van Brummen zijn meer gericht op hun eigen kern dan op de gemeente als geheel. Wel leven er verwachtingen van de gemeente als het gaat om de ontwikkeling (woningbouw, detailhandel, horeca, voorzieningen) van de kernen. Juist op die onderwerpen waar men veel van de gemeente verwacht, is het vertrouwen dat de gemeente dat ook kan realiseren minder.

*En welke rol kiest de gemeente daar gewoonlijk in (Toonzetter? Volger? Beheerder?)*

Er worden vier algemene uitgangspunten gehanteerd bij het maken van bestuurlijke keuzes:

1. Wat de samenleving zelf kan, nemen we niet uit handen.
2. We gaan maatschappelijke opgaven samen te lijf.
3. We willen onze basis op orde hebben.
4. Ambities formuleren we alleen als er budget is om ze te kunnen realiseren.

De eerste twee vergen wel degelijk organisatorische en vaak ook financiële inzet. 'Regie' vergt ook dat plannen op hun merites worden beoordeeld. Dat vraagt competenties en verbinding. In de praktijk horen we dat de terughoudendheid zo ver gaat dat partners (organisaties, ondernemers) de gemeente inhalen in ambities en zelfs de concrete uitwerking daarvan. Uitgangspunt 3 en 4 hebben bij de gemeente de overhand. Wanneer partijen (organisaties, ondernemers) dan worden 'teruggefloten', voelt dat niet goed.

De verbinding met de kernen en plaatselijke partners kan aan kracht winnen. Wijkraden zijn buffer van de problematiek in plaats van partners waarmee samen een agenda wordt gevoerd. De kracht van de dorpsraden wordt wel gezien. De contacten gaan echter niet verder dan gesprekken, waarvan de kwaliteit en diepgang mede onder druk staan van personele wisselingen (bestuurders, medewerkers) aan de kant van de gemeente. De gemeenschap verwacht vanuit haar DNA meer dan de (naar zeggen van de gemeente) grotere 'zakelijkheid' die de gemeente tentoonspreidt. Van oudsher verwacht men klantvriendelijkheid en klantgerichtheid, hetgeen zich vertaalt naar een hoog verwachtingspatroon. Dan ontstaat handelingsverlegenheid van de gemeente.

Brummen wordt ook gemist in de regio. De gemeente 'doet wat ze moet doen' maar kan aan zichtbaarheid en betrokkenheid winnen. Een voortrekkersrol bekleedt zij niet. Dit kán echter wel; ook met een kleinere gemeente. Sterker: een (betere) regionale verbinding is juist voor deze gemeente onontbeerlijk. Dat vereist ambtelijke en bestuurlijke inzet met een externe gerichtheid. De laatste jaren is Brummen echter juist meer naar binnen gericht en zijn ook taken die eerst gezamenlijk werden uitgevoerd teruggenomen in eigen hand.

*Kan de gemeente de ruimtelijke, verkeerskundige, leefbaarheids- en economische taken die zijn gerelateerd aan de papierproducerende bedrijven en aanverwante bedrijvigheid in het papiercluster in Eerbeek goed organiseren?*

Met het programma Eerbeek-Loenen 2030 bevindt de gemeente zich momenteel in een traject samen met de provincie om deze bovengemeentelijke, en zelfs bovenregionale opgave aan te kunnen gaan. Als de gemeente in dit ontwikkeltraject voldoende lerend vermogen toont, geleidelijk meer verantwoordelijkheid neemt en daarvoor ook ruimte krijgt van de provincie, kan de gemeente de taken op de gemeentelijke schaal (ontwikkeling van Eerbeek) beter organiseren dan voor het samenwerkingstraject met de provincie. De **financiële kwetsbaarheid** van Brummen zal, ook na Eerbeek-Loenen 2030, een factor zijn die blijft drukken op de slagkracht van de gemeente in de opgave van de papierindustrie.

*Welke versterking c.q. ontwikkelingen zijn eventueel nodig?*

Het huidige bestuurskrachtraject (en de ontwikkelopgaven) heeft de potentie om de verhoudingen tussen gemeente en provincie te **'normaliseren'** en de samenwerking vorm te geven zoals bedoeld in de Bestuursovereenkomst. Brummen en de andere partners moeten beseffen dat de (combinatie van) papierindustrie en de vitaliteit van het dorp een blijvende uitdaging is. Dat vraagt om een dubbel ontwikkelperspectief: dat op de opgaven én van het bouwen aan een blijvende constellatie in de toekomst om die opgaven aan te (blijven) gaan. Dit is geen programma of project waaraan een einde komt, maar een 'wicked problem' waarin doelen en de middelen om daar te komen gaandeweg en in verbinding met de omgeving worden ontwikkeld.

*Zijn er andere specifieke lokale ambities waar de gemeente een actieve rol in wil spelen?*

In het hoofdstuk 2 over de publieke waarde is geschetst welke maatschappelijke opgaven in Brummen spelen. Hierboven gaven we al aan dat Brummen – met name vanuit de financiële situatie – terughoudend is met het inspelen op lokale ambities. De financiële druk beperkt de politieke ruimte. Bij iedere gemeente worden keuzes beperkt door budgettaire plafonds, maar die vrijheid is hier geringer dan gemiddeld. De financiën worden procedureel beperkt door het preventief toezicht van de provincie en in omvang door de kaders van het herstelplan.

Het herstelplan en de Perspectiefnota bevatten wel een visie op een financieel herstel, maar geen visie op de inhoudelijke ontwikkeling van de gemeente en de organisatie die daarvoor nodig is. In het kader van 'Brummen Robuust' is het uitgangspunt om 'de basis op orde' te brengen. Nieuwe ambities zijn daarbij niet of nauwelijks aan de orde<sup>71</sup>. De gemeente is op dit moment terughoudend met het formuleren van nieuwe ambities door deze financiële achtergrond én omdat in maart een nieuwe gemeenteraad wordt gekozen.

De regionale en plaatselijke partners verwachten meer van Brummen. Tegelijkertijd zien we dat Brummen uitgaande van haar kwetsbaarheden en de opgaven in eerste instantie focust op een 'gezonde basis'.

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

*Welke versterking c.q. ontwikkelingen zijn nodig om daar goed uitvoering aan te kunnen geven?*

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' kan helpen om zowel bestuurlijk als binnen de organisatie koers te houden.

De gemeente heeft bovendien mogelijkheden om de samenwerking met maatschappelijke partners te verbeteren. De uitvoering van de Participatiewijzer blijft, in de perceptie van maatschappelijke partners, een uitdaging voor de gemeente. Wat (mede vanuit de 'stip') zou kunnen en moeten, is het ontwikkelen van een gezamenlijke agenda tussen gemeente en maatschappelijke partners.

Bovendien zien we potentie om in samenwerking met de regio c.q. de buurgemeenten Apeldoorn, Zutphen en Voorst te werken aan de opgaven in de verschillende kernen en op gemeentelijk niveau. Het te ontwerpen ontwikkelplan moet de bovenstaande invalshoeken uitwerken.

<sup>71</sup> Perspectiefnota 2022-2025, 11 mei 2021.



## BIJLAGE 1

### Onderzoeksaanpak

Een gemeente staat aan de lat voor uiteenlopende, soms urgente en/of complexe maatschappelijke opgaven. Zeker geldt dit voor Brummen, waar de opgaven rondom de papierindustrie en energie moeten worden vormgegeven tegen de achtergrond van beperkte financiële draagkracht. Daarbij is het een uitdaging om aan die opgaven te voldoen en de verwachtingen en eisen van inwoners en anderen waar te maken. In de eerste plaats wordt dan vaak gekeken naar de ambtelijke organisatie, het college en mogelijk ook de raad.

Echter, veel van de maatschappelijke opgaven zijn niet meer gemeentelijk georiënteerd, maar spelen op een regionale of juist binnengemeentelijke schaal. In toenemende mate worden oplossingen dan ook gezocht in 'de regio' of juist binnen kernen; zowel om daarmee beter aan te sluiten op de opgaven die spelen als om zaken beter, goedkoper en minder kwetsbaar te organiseren.

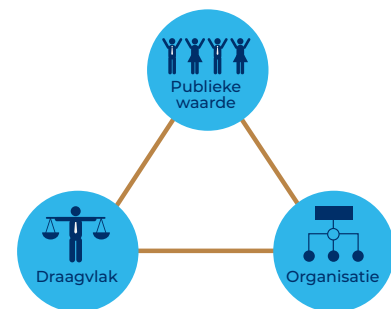
De mate waarin wordt voldaan aan de opgaven op regionaal, gemeentelijk en binnengemeentelijk niveau, zien wij als schaalkracht. Deze schaalkracht wordt bepaald door de individuele spelers op het betreffende schaalniveau én hun onderlinge samenspel. De gemeente vervult tussen de drie niveaus een essentiële schakelrol. Zowel op de schaal van de gemeente zelf, de regionale schaal als de schaal van kernen en daartussen is de vraag: wat kan zij 'halen en brengen' en wat wordt van de gemeente verwacht? En niet in de laatste plaats: kan zij aan de verwachtingen voldoen?

#### Analysekader

In onze analyse gaan we in eerste instantie uit van de vraag wat belangrijk is voor de inwoners. We starten daarom met de ambities en maatschappelijke opgaven. Welke publieke waarde op de schaal van de regio, de gemeente en de kernen wil (ambitie) en moet (opgave) men realiseren? Om publieke waarde te realiseren, is organisatiekracht nodig. Ook moet er draagvlak zijn onder de belanghebbenden: inwoners, maatschappelijke partners, ondernemers, andere overheden, et cetera. Worden in de ogen van de betrokkenen de goede dingen gedaan en in de juiste organisatievorm?

Deze visie, ontleend aan het publieke-waardemodel van Harvard-hoogleraar Mark Moore, ziet er schematisch als volgt uit:

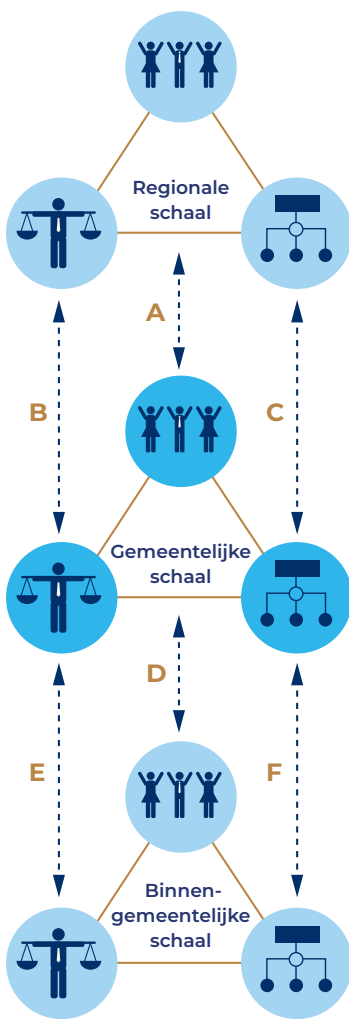
- **Publieke waarde:** dat wat wordt bereikt voor samenleving en gebied, oplossingen voor maatschappelijke opgaven.
- **Organisatie:** de wijze waarop dit is georganiseerd en wordt bestuurd.
- **Legitimiteit:** het draagvlak onder, en meedoen van de belangrijkste stakeholders.



Idealiter zijn deze drie elementen met elkaar in samenhang: de publieke waarde is helder, de organisatie is in staat om aan deze opgaven te voldoen en er is draagvlak voor zowel wat wordt gedaan als hoe het wordt gedaan.

Tegen deze achtergrond brengen we voor iedere schaal eerst in kaart aan welke maatschappelijke opgaven de schaal werkt. Dat is de publieke waarde die moet worden gerealiseerd. Vervolgens kijken we naar de resultaten die worden gerealiseerd en nog moeten worden gerealiseerd. Dit is de mate waarin aan de eisen wordt voldaan. Bij elkaar geeft dit een regionaal, gemeentelijk en binnengemeentelijk perspectief op de benodigde en gerealiseerde kracht. Toetssteen is hier dus altijd het geheel aan opgaven waar een schaalniveau voor gesteld staat; van daaruit bekijken we de (benodigde) organisatiekracht en de steun.

In dit onderzoek staat de gemeente Brummen centraal. Daarom blijft het niet bij de analyse op deze drie niveaus. Juist de positie en kracht van Brummen, om bij te dragen aan de schaalkracht en te schakelen tussen de niveaus, moet worden onderzocht. Daarom kijken we in samenhang naar de schalen en vooral naar de (benodigde) rol van Brummen op en tussen deze niveaus, om zo relaties en kracht in kaart te brengen. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Ons vertrekpunt is de *gemeentelijke schaal*: wat wil de gemeente betekenen voor haar inwoners (bijvoorbeeld opgeschreven in visies, beleidsplannen), hoe acteert de organisatie daarop en hoe kijken stakeholders daar tegenaan?

Daarnaast brengen we op hoofdlijnen de publieke waarde in beeld voor de *regionale schaal* (bijvoorbeeld opgeschreven in regionale visies) en de *binnengemeentelijke schaal* (bijvoorbeeld opgeschreven in het kernenbeleid).

Tot slot onderzoeken we hoe de *gemeente schakelt tussen deze schalen*. Dat wordt afgebeeld in de donkerblauwe pijlen. Vragen die daarbij horen, zijn:

Met dit analysekader en de bovenstaande onderzoeksvragen analyseren we de positie en kracht van Brummen in samenhang met zowel de regionale context als die van haar kernen.

### Onderzoeksmethode

We hebben de volgende methoden van toetsing gehanteerd in het onderzoek:

#### 1. Documentstudie en data-analyse

De documentanalyse was met name gericht op feiten over de publieke waarde die de gemeente Brummen voor haar inwoners wil realiseren, de gemeentelijke organisatie en het draagvlak vanuit de Brummense samenleving. Deze elementen zijn in kaart gebracht door de analyse van (beleids)documenten van de gemeente Brummen enerzijds, en onafhankelijke (statistische) data van bijvoorbeeld het CBS, het Sociaal-Cultureel Planbureau, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) anderzijds. De documenten van de gemeente Brummen omvatten bijvoorbeeld de Toekomstvisie 2030 ('Innoveren met oude waarden'), de basis voor de Omgevingsvisie, de Woonagenda 2019-2023, de Woonzorg-visie, de Perspectiefnota's 2021-2024 en 2022-2025, jaarstukken, de organisatievisie en het medewerkerstevredenheidsonderzoek van 2017. Ook is nadrukkelijk gebruik gemaakt van het eerdere Berenschot-rapport 'Naar een evenwichtig sociaal domein' (2020) en de documentstudie die voor die rapportage is verricht.

#### 2. Interviews en focusgroepen

Om de relevantie van feitelijkheden te toetsen, hebben we daarnaast gebruik gemaakt van de beelden van een breed scala aan stakeholders over de bestuurskracht van de gemeente Brummen. Zo vonden er één-op-één of duo-interviews plaats met:

- alle collegeleden en de burgemeester
- de gemeentesecretaris, en medewerkers informatiemanagement en financieel beheer van de gemeente Brummen. Ook programmamanagers vanuit de gemeente voor project Loenen-Eerbeek 2030 zijn geïnterviewd
- regionale partners: de programmamanagers Loenen-Eerbeek 2030 vanuit de provincie Gelderland, medewerkers van de provincie Gelderland met een geografische focus op de gemeente Brummen en een gedeputeerde.

- Hoe is de verhouding tussen welke opgaven op de regionale schaal worden aangegaan, en welke op de gemeentelijke schaal?
- Wat is de steun vanuit Brummen voor de regionale schaal, en hoe wordt omgekeerd vanuit de regio aangekeken tegen (de samenwerking met) Brummen?
- Welke taken worden regionaal georganiseerd; wat draagt Brummen daaraan bij en welk voordeel heeft Brummen ervan in termen van kwaliteit en doelmatigheid?
- Hoe is de verhouding tussen welke opgaven op de schaal van kernen worden aangegaan, en welke op de gemeentelijke schaal?
- Hoe kijken de inwoners van kernen aan tegen wat de gemeente op dit niveau levert en hoe het is georganiseerd? En hoe kijken gemeentelijke bestuurders en ambtenaren hier tegenaan?
- Welke taken worden op de schaal van kernen georganiseerd; wat draagt de gemeente en wat dragen inwoners daaraan bij, en welk voordeel hebben Brummen en haar inwoners hiervan in termen van kwaliteit en doelmatigheid?

Daarnaast vonden groepsgesprekken (zogenaamde 'focusgroepen') plaats met:

- de ondernemingsraad (OR) van Brummen
- medewerkers in het ruimtelijk domein, het sociaal domein en werkzaam binnen het project Loenen-Eerbeek 2030
- vertegenwoordigers van wijk- en dorpsraden, ondernemers(verenigingen) en maatschappelijke organisaties
- een klankbordgroep vanuit de gemeenteraad van Brummen, waarin alle fracties vertegenwoordigd waren. Met de klankbordgroep is een startbijeenkomst gehouden om de eerste beelden mee te geven, en een toetsingsbijeenkomst over de eerste bevindingen.

De interviews en groepsgesprekken zijn anoniem en de gebruikte beelden zijn niet letterlijk terug te voeren op personen.

### 3. Inwonersenquête

In samenwerking met het bureau I&O Research en de gemeente Brummen is een inwonersenquête gehouden om de beelden van inwoners over de bestuurskracht in Brummen met kwantitatieve gegevens te kunnen onderbouwen. De enquête kende een vragenlijst met zowel gesloten als open vragen over de betrokkenheid van inwoners bij de gemeente, hun verwachtingen voor de toekomst van Brummen en de opgaven die daarbij spelen (waarbij de papierindustrie een component vormt), de dienstverlening van de gemeente Brummen en verwachtingen over het bestuur en de gemeentelijke organisatie.

De enquête is uitgezet bij een steekproef van 2.000 inwoners, waarin een balans is aangebracht tussen inwoners uit de verschillende kernen. De inwoners uit de steekproef ontvingen een uitnodiging per brief voor een online vragenlijst. In de periode tussen woensdag 22 juli en maandag 2 augustus konden zij die vragenlijst invullen, waarbij rekening is gehouden met de voor Brummen geldende vakantieperiode. **810 inwoners, gelijk aan 27% van het totaal aantal uitgenodigde inwoners, vullen de enquête in.** De response rate was daarmee hoger dan de 25% die werd verwacht op basis van eerdere ervaringen.

De kwantitatieve beelden die de inwonersenquête heeft opgeleverd zijn in groene kaders in de tekst weergegeven, om voldoende onderscheid te maken tussen de feiten en beelden uit interviews of groepsgesprekken.

### 4. Benchmarkonderzoek

Tot slot hebben we voor Brummen een benchmarkonderzoek uitgevoerd, om inzicht te krijgen in hoe de apparaatskosten van Brummen zich verhouden tot die van andere, vergelijkbare gemeenten.

Het resultaat geeft objectieve vergelijkingsinformatie en biedt een eerste handvat voor een objectieve discussie. De uitkomsten van de benchmark zijn geen 'finaal oordeel' over de organisatie, er kunnen namelijk goede redenen zijn waarom de Brummense organisatie verschilt ten opzichte van een gemiddelde. Denk hierbij aan factoren zoals het ambitieniveau van de gemeente, de kwaliteit en gewenste dienstverlening of specifieke omgevingskenmerken. De uitkomsten van de benchmark dienen als uitgangspunt voor de normering, sturing en inrichting van het primaire proces en de overhead.

Het uitgangspunt van de vergelijking betreft de apparaatskosten. Dit is de optelling van de loonkosten, inhuurkosten (boven op de vastgestelde formatie), materiële kosten, kosten van taken belegd bij derden en gecorrigeerd voor eventuele opbrengsten uit diensten voor derden.

Het resultaat geeft objectieve vergelijkingsinformatie over onder andere:

- de apparaatskosten van alle gemeentelijke taken, van strategisch tot operationeel niveau
- de opbouw van de kosten: voert Brummen een taak voornamelijk zelf uit of is deze uitbesteed aan anderen (bijvoorbeeld de regio)
- de opbouw van loonschalen en de verdeling van formatie over taakgebieden en -niveaus
- hoe capaciteit verdeeld is naar de opgaven
- de mate van inhuur, uitbesteden en het (eventueel) namens de regio uitvoeren van taken.

De data waarop de benchmark is gebaseerd, zijn door de gemeentelijke organisatie zelf ingevuld in de online tool die Berenschot biedt. Vervolgens is de invoer gecontroleerd en vergeleken met de grootste Nederlandse databank voor benchmarkgegevens van Berenschot. Er heeft een validatie van de resultaten van de benchmark met het management van de ambtelijke organisatie plaatsgevonden.

Eerder heeft Berenschot in het kader van het onderzoek 'Naar een evenwichtig sociaal domein' een benchmark sociaal domein uitgevoerd. Verschillen met deze benchmark betreffen het volgende:

- De peildatum onderzoek van dit onderzoek valt later, te weten de begroting van 2020 en de begroting van 2021.
- De benchmark in dit onderzoek zet alles af in kosten per inwoner, waar de benchmark sociaal domein alles afzet in kosten per beschikking.
- Toerekening van de kosten: de benchmark sociaal domein rekent ook overheadkosten (in ieder geval management en secretariaat) toe aan de kosten voor een taakuitvoering. In de totale benchmark wordt de overhead apart in beeld gebracht.





## ‘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)