

BESTUURLIJKE SCENARIO'S GEMEENTE BEUNINGEN

Opgaven en opties op een rijtje

**Klaartje Peters
Rekenkamer Beuningen**

November 2016

Samenvatting

In dit rapport zijn op verzoek van de gemeenteraad van Beuningen de opgaven voor de komende tien jaar afgezet tegen de mogelijke bestuurlijke scenario's of opties voor de gemeente. Daarbij zijn drie hoofdopties onderzocht: zelfstandigheid, een ambtelijke fusie en een bestuurlijke fusie.

In het rapport is allereerst (in hoofdstuk 2) aandacht voor de opgaven, dat wil zeggen de belangrijkste taken en dossiers die de gemeente de komende jaren op haar bord heeft. Op het sociale domein heeft de gemeente Beuningen de afgelopen jaren hard gewerkt en heeft het de zaken goed op orde. Niettemin is er de komende tijd veel werk aan de winkel. Het is altijd duidelijk geweest dat de decentralisaties het begin waren van een langdurig veranderingsproces in het lokaal bestuur. De uitdaging van veel nieuwe, ingewikkelde taken en forse bezuinigingen, uit te voeren in een complex netwerk, zal veel vragen van de ambtelijke organisatie de komende jaren. Dit geldt in zekere zin ook voor het ruimtelijk domein, waar met name de invoering van de nieuwe Omgevingswet voor veranderingen in werkwijze en in de relatie met burgers zal zorgen. De gevolgen voor de informatiehuishouding van de gemeente zijn bovendien aanzienlijk. Niet alleen in het ruimtelijk domein, maar over de volle breedte van de gemeentelijke organisatie zal de digitalisering aanzienlijke inspanningen en investeringen vragen. In het economisch domein is de opgave in belangrijke mate regionaal en moeten de gemeenten in de regio hun strategische samenwerking op het gebied van economie, wonen en bereikbaarheid versterken. Voor wat betreft de voorzieningen in de kernen kent de gemeente een goede uitgangssituatie, maar er zijn wel lange-termijnopgaven, mede veroorzaakt door de ontgroening en de vergrijzing in de kernen. In financieel opzicht tenslotte is de noodzakelijke zuinigheid in elk geval tot 2024 een opgave voor de gemeente, zeker in combinatie met de genoemde beleidsmatige uitdagingen.

Met inachtneming van de geschetste opgaven wordt in hoofdstuk 3 op een rijtje gezet wat we kunnen verwachten voor de zelfstandige gemeente Beuningen binnen nu en tien jaar. De uitdagingen kunnen vooral gevonden worden op het aspect van de organisatie en financiën: op peil houden van de kwaliteit van de dienstverlening en de bestuurlijke ondersteuning, omgaan met de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en volhouden van de strenge begrotingsdiscipline, om zo richting 2024 stap voor stap de financiële kwetsbaarheid te verminderen. Op het aspect politiek en bestuur betekent zelfstandigheid dat verder gewerkt kan worden aan de invulling van de veranderende relatie tussen gemeentelijke overheid en samenleving, en daarmee aan versterking van de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. De bestuurlijke samenwerking en de bestuurlijke drukte in de regio zullen mogelijk nog wat groeien, wat met name gevolgen kan hebben voor de regionale economische ontwikkeling. Voor de gemeenteraad zal een effectieve sturing en controle op regionale samenwerking een stevige uitdaging blijven. Het derde aspect betreft de lokale samenleving en de sociale cohesie in de kernen, die er goed voor staan, met veel aandacht van het gemeentebestuur voor de eigen identiteit en de leefbaarheid in de kernen. Om de leefbaarheid en de sociale cohesie gemeentebreed te behouden is wel nodig dat het gemeentebestuur bereid en in staat is om zorg te blijven dragen voor een goed voorzieningenniveau in de kernen, en dat het bestuur blijft investeren in de directe relatie met burgers en bedrijven.

Hoofdstuk 4 gaat over de vraag wat er gebeurt als Beuningen een ambtelijke fusie aangaat met één of meer buurgemeenten. Bij een ambtelijke fusie worden de ambtelijke organisaties van twee of meer gemeenten samengevoegd tot één ambtelijke organisatie, en behoudt de gemeente Beuningen

haar eigen bestuur en autonomie. Een ambtelijke fusie biedt mogelijkheden om efficiencywinst te realiseren en daarmee onder meer de kwaliteit van de dienstverlening op de langere termijn beter op peil te houden. Ook kan de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie worden verminderd en de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning worden vergroot. Een belangrijke waarschuwing daarbij is wel dat die doelstellingen niet allemaal tegelijk kunnen worden behaald. Bovendien hangt veel af van de vraag met welke gemeente(n) de ambtelijke fusie wordt aangegaan. En nadelen aan de grotere ambtelijke organisatie zijn er ook, met name in de langere lijnen en de grotere neiging tot 'bureaucratie'. Als het gaat om het aspect van politiek en bestuur verandert er naar alle waarschijnlijkheid niet zoveel met een ambtelijke fusie. Een nadeel is wel de wat grotere afstand die ontstaat tussen de nieuwe fusieorganisatie enerzijds en de Beuningse raad en college anderzijds, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Ook op het aspect van de lokale samenleving zal de invloed van een ambtelijke fusie waarschijnlijk niet groot zijn. Een mogelijke nadeel is wel een wat grotere afstand tussen de ambtelijke fusieorganisatie en de lokale gemeenschap, wat zeker op de wat langere termijn mogelijk gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening en ook voor de mate waarin de beleidsvorming wordt toegespitst op de wensen en behoeften in de vier kernen.

De derde optie, een bestuurlijke fusie ofwel herindeling, zien we terug in hoofdstuk 5. De voordelen hiervan kunnen vooral op het aspect organisatie en financiën worden gevonden. De dienstverlening kan efficiënter en beter worden, zeker de digitale dienstverlening. Wel zet je, net als bij de ambtelijke fusie overigens, mogelijk de lokale, eigen aanpak in het sociale domein op het spel. De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal profiteren van een bestuurlijke fusie, hoewel dat wel jaren kan duren. Verder is een voordeel dat de kwetsbaarheid van de organisatie zonder meer zal afnemen, of zelfs verdwijnen. Nadelen voor de organisatie, met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening en bestuurlijke ondersteuning, zijn er zeker ook. Dat zit 'm met name in de langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer 'bureaucratie'), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders dan in de huidige situatie. In financiële zin zou een bestuurlijke fusie een forse verbetering betekenen, met een organisatie die beter in staat is om risico's op te vangen. Voor wat betreft politiek en bestuur zien we dat de druk van de bestuurlijke samenwerking en daarmee gepaard gaande bestuurlijke drukte minder wordt na een bestuurlijke fusie, wat gunstige gevolgen kan hebben voor met name de ontwikkeling van de regionale economie. Regionale samenwerking zal echter altijd nodig blijven, en voor de nieuwe raad - ook in een grotere gemeente - blijft effectieve sturing en controle daarop lastig. Voor wat betreft de democratische legitimatie van het gemeentebestuur zijn er nadelen aan een bestuurlijke fusie, met name in de grotere afstand tussen burgers en bestuur. Ook groeit mogelijk de afstand tussen de grotere, professionelere ambtelijke organisatie en de raad. Daartegenover staat een mogelijk professioneler opererende en beter ondersteunde raad, die meer op hoofdlijnen kan sturen. De gevolgen voor de lokale samenleving tenslotte zijn niet eenvoudig te voorspellen. Een bestuurlijke fusie kan negatieve gevolgen hebben voor de identiteit en leefbaarheid in de kernen, maar veel hangt af van de inzet van het gemeentebestuur van de nieuwe gefuseerde gemeente, met name op het punt van het voorzieningenniveau. De ambtelijke en de bestuurlijke nabijheid kunnen afnemen na een herindeling, waarbij moet worden vermeld dat een actief kernenbeleid effectief kan zijn om dit (deels) te voorkomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding en context.....	5
1.2 Doelstelling van het onderzoek.....	5
1.3 Afbakening van het onderzoek.....	7
1.4 Afwegingskader.....	8
1.5 Onderzoeksaanpak.....	8
1.6 Leeswijzer rapport.....	9
2 De gemeente Beuningen: typering en opgaven.....	10
2.1 De gemeente Beuningen getypeerd.....	10
2.2 Politiek, bestuur en organisatie.....	11
2.3 Ambities en opgaven voor de komende tien jaar.....	12
3 De zelfstandige gemeente Beuningen over tien jaar.....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Beuningen zelfstandig over tien jaar.....	20
3.3 Samenvatting.....	30
4 Ambtelijke fusie.....	32
4.1 Ambtelijke fusies in Nederland.....	32
4.2 Ambtelijke fusie in de Beuningse praktijk.....	36
4.4 Samenvatting.....	41
5 Bestuurlijke fusie.....	43
5.1 Bestuurlijke fusies in Nederland.....	43
5.2 Bestuurlijke fusie voor Beuningen.....	45
5.3 Samenvatting.....	51
6 Conclusies en reflectie.....	54
6.1 Conclusies.....	54
6.2 Reflectie en aanbevelingen.....	58
Gebruikte literatuur en bronnen.....	60
Bijlage 1 Gevoerde gesprekken.....	63
Bijlage 2 Samenwerkingsverbanden Beuningen.....	64

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De gemeenteraad van Beuningen wil de komende tijd de discussie voeren over de mogelijke bestuurlijke scenario's voor de gemeente. Aanleiding hiervoor zijn recente bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en het besef dat er belangrijke regionale opgaven liggen op het gebied van economie, arbeidsmarkt, woningmarkt en infrastructuur. In 2015 gaven de provincie Gelderland en de VNG-afdeling Gelderland een impuls aan de discussie met het eindrapport van de Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland over en voor alle Gelderse gemeenten.¹

Ten behoeve van de discussie heeft de Beuningse raad in mei 2016 de rekenkamerdirecteur gevraagd om een onderzoek waarin de verschillende scenario's of opties voor de bestuurlijke toekomst worden afgezet tegen de opgaven voor de gemeente de komende tien jaar. In dit rapport wordt daarvan verslag gedaan.

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de gevolgen van de verschillende bestuurlijke opties voor het Beuningse gemeentebestuur en de lokale samenleving. Hoofdvraag is:

Wat zijn de opgaven van de gemeente Beuningen voor de komende tien jaar, en wat zijn, uitgaande van die opgaven, de voor- en nadelen van de verschillende bestuurlijke opties?

In het rapport worden nadrukkelijk geen conclusies getrokken over de wenselijkheid van de verschillende opties. Dat is geen taak voor de rekenkamer. Doel is slechts om de Beuningse gemeenteraad te voorzien van informatie en argumenten om de discussie over de wenselijkheid te kunnen voeren.

Omdat het rapport bedoeld is als voeding voor een concrete politieke discussie bevat het geen uitgebreide beschouwingen over omstreden begrippen als bestuurskracht, gewenste schaalgrootte, dualisme en andere termen en begrippen die overal in Nederland in discussies over bestuurlijke hervormingen in het lokaal bestuur worden gebruikt. Ook zoekt de lezer vergeefs naar verhandelingen over recente en toekomstige ontwikkelingen in en om het openbaar bestuur, zoals de decentralisatiegolf, veranderende interbestuurlijke en financiële verhoudingen, veranderende verhoudingen burgers-bestuur, de toekomst van de lokale democratie, de rol van de regio, digitalisering, etc. Daar waar nodig wordt soms met 1 of enkele zinnen aan deze discussies gerefereerd, maar er zijn in 2015 en 2016 diverse rapporten² verschenen die dergelijke achtergrondinformatie bevatten.

¹ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Verbinden, vernieuwen, versterken!*

² Zie onder meer: Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag; Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, Den Haag; Denktank VNG (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere*

De gemeenteraad heeft de rekenkamer gevraagd vier opties voor de bestuurlijke toekomst van Beuningen in het onderzoek te betrekken, te weten:

1. *Beuningen als zelfstandige gemeente, in de huidige samenwerking met gemeenten in het Rijk van Nijmegen en in het bijzonder in MGR-verband (de zogenaamde nuloptie);*
2. *Beuningen als zelfstandige gemeente, in een intensief, niet-vrijblijvend samenwerkingsverband met een of meer buurgemeenten voor alle of een deel van de gemeentelijke taken;*
3. *In een (bestuurlijke of ambtelijke) fusie met de gemeente Nijmegen;*
4. *In een (bestuurlijke of ambtelijke) fusie met de gemeenten Druten, Wijchen, West Maas en Waal en Heumen³, waarbij één of meer gemeenten bij deze fusie zijn betrokken.*

Bij deze opties moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt.

Een eerste kanttekening is dat het in feite niet om vier, maar om zes opties gaat. Onder nummer 3 en 4 worden namelijk twee wezenlijk verschillende opties geschaard: de ambtelijke fusie en de bestuurlijke fusie (herindeling). Die twee modellen verschillen van elkaar in (wettelijke) vereisten aan de (besluitvormings)procedure, financiële consequenties, bestuurlijke consequenties, gevolgen voor beleving door inwoners en identiteit, etc. Om die reden zijn aparte hoofdstukken aan deze beide opties gewijd.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat de 2^e en de 4^e optie in feite diverse sub-opties omvatten. Er worden vier gemeenten genoemd waarmee Beuningen intensief kan gaan samenwerken (optie 2) of bestuurlijk of ambtelijk kan gaan fuseren (optie 4), maar dat kan in een heleboel verschillende samenstellingen, wat al gauw tot een veelvoud aan opties leidt. De consequentie hiervan is dat het onmogelijk is om alle opties uit te werken. Daarvoor zijn er simpelweg veel te veel mogelijke combinaties. Dit betekent dat we het rapport structureren aan de hand van de hoofdopties, die we slechts op hoofdlijnen uitwerken.

Een derde opmerking betreft de overlap tussen de opties. Onder optie 2 wordt gerept over 'een intensief, niet-vrijblijvend samenwerkingsverband voor alle of een deel van de gemeentelijke taken'. Dit komt erg dicht bij, of is zelfs gelijk aan een ambtelijke fusie, die echter onder de opties 3 en 4 valt. Besloten is daarom om geen apart hoofdstuk te wijden aan optie 2, maar deze bij optie 1 te voegen, en waar mogelijk aan te geven of intensivering van de samenwerking verschil zou maken.

Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende behandelingswijze van de opties:

Optie 1: Beuningen als zelfstandige gemeente, in de huidige samenwerking met gemeenten in het Rijk van Nijmegen en in het bijzonder in MGR-verband (de zogenaamde nuloptie), eventueel met intensivering van de samenwerking met één of meer buurgemeenten [hoofdstuk 3]

gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie, Den Haag; Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*. Ook het zeer recent verschenen BMC-onderzoek naar de mogelijke samenwerkingsvormen voor de gemeenten Heerlen en Landgraaf wijdt een mooie samenvattende paragraaf aan dit soort ontwikkelingen (zie: (BMC Advies, *Samen op basis van gelijkwaardigheid. Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten*, oktober 2016).

³ Logischerwijs zou ook de gemeente Overbetuwe in het onderzoek moeten worden betrokken, aangezien Beuningen aan de noordzijde met deze gemeente een lange grens deelt (door de Waal). Deze gemeente wordt in het verzoek echter niet genoemd. De gemeenten hebben een verschillende oriëntatie: Beuningen op de regio Nijmegen en Overbetuwe op de Arnhemse regio.

Optie 2: Beuningen in een ambtelijke fusie met ofwel de gemeenten Druten, Wijchen, West Maas en Waal en/of Heumen, ofwel de gemeente Nijmegen [hoofdstuk 4]

Optie 3: Beuningen in een bestuurlijke fusie met ofwel de gemeenten Druten, Wijchen, West Maas en Waal en/of Heumen, ofwel de gemeente Nijmegen [hoofdstuk 5].

Tot slot nog een korte opmerking over de term ‘buurgemeenten’. Die wordt in dit rapport gebruikt voor alle eerdergenoemde gemeenten, ook als deze feitelijk gezien niet grenzen aan Beuningen.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Dit rapport gaat over de gemeente Beuningen. Vanuit het perspectief van Beuningen worden de opgaven voor de toekomst beschreven en afgezet tegen de verschillende bestuurlijke opties die beschikbaar zijn voor het gemeentebestuur. In elk van die opties is een cruciale rol weggelegd voor de buurgemeenten van Beuningen, als potentiële samenwerkings- of fusiepartner. Maar in het rapport is geen aandacht besteed aan het perspectief van die buurgemeenten en de vraag hoe zij kijken naar hun eigen bestuurlijke toekomst en de relatie met Beuningen. Dat is een bewuste afbakening in deze fase, waarin de Beuningse gemeenteraad zich een oordeel wil vormen over de vraag wat wenselijk is voor de inwoners die zij vertegenwoordigt. Op een later moment kan de gemeenteraad, al dan niet in samenspraak met andere gemeenteraden in de regio, bepaalde opties nader uitwerken en daarbij dan vanzelfsprekend dat perspectief van de buurgemeente(n) mee laten wegen.

Een tweede beperking van dit onderzoek is dat het geen complete bestuurskrachtmetering betreft. Anders gezegd: de vraag naar het functioneren of de bestuurskracht van de gemeente Beuningen staat niet centraal in dit rapport. Bestuurskracht refereert aan de kracht van de gemeente om haar maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat op te pakken. Om te beoordelen of een gemeente goed functioneert en voldoende bestuurskrachtig is, moeten de ervaringen en opvattingen van burgers en bedrijven, maatschappelijke organisaties en buurgemeenten en andere bestuurlijke partners worden meegewogen. Dat is in dit onderzoek niet gedaan, volgens de wens van de gemeenteraad. De analyse van de opgaven in de relatie tot de diverse bestuurlijke opties is enkel gebaseerd op gemeentelijke documenten en gesprekken met ambtenaren en collegeleden, en verder op beschikbare (landelijke) onderzoeksgegevens.

Een derde kanttekening betreft de aard van de voorspelde voor- en nadelen van de diverse bestuurlijke opties. De context waarin dit onderzoek is gedaan wordt gekenmerkt door veel onzekerheden, zoals die over ontwikkeling van de nationale en internationale economie, de interbestuurlijke verhoudingen, toekomstige gemeentelijke opgaven en gemeentelijke inkomsten en uitgaven. Daar komt bij dat allerlei belangrijke factoren niet zonder meer zijn te kwantificeren, zoals de transactiekosten (de kosten van afstemming en overleg) van gemeentelijke samenwerking bijvoorbeeld, of de kosten en besparingen van een eventuele ambtelijke fusie of een bestuurlijke fusie. Deze onzekerheden betekenen dat de analyse niet of nauwelijks cijfermatige voorspellingen bevat over de effecten van bepaalde opties, maar enkel op hoofdlijnen bepaalde tendensen schetst.

1.4 Afwegingskader

Op basis van de door de gemeenteraad geformuleerde wensen is een afwegingskader geformuleerd. Het gaat de gemeenteraad om de drie K's: kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid, aangevuld met 2 andere K's: korte lijnen dienstverlening (ook wel: nabijheid⁴) en lokale kleur.⁵ Daarnaast hecht de gemeenteraad aan ordening van de voor- en nadelen van de verschillende bestuurlijke opties aan de hand van drie typen aspecten: organisatie, politiek & bestuur en samenleving. Combinatie van beide indelingen levert het volgende format op:

Organisatie

- Kwaliteit van de externe dienstverlening en de bestuurlijke ondersteuning (interne dienstverlening)
- Kwetsbaarheid van de organisatie
- Kosten en de financiële situatie

Politiek & bestuur

- Bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte
- Democratische legitimiteit

Samenleving

- Kernen en sociale cohesie
- Bestuurlijke nabijheid en partnerschap.

1.5 Onderzoeksaanpak

Na een startgesprek met de gemeentesecretaris is in juni 2016 met hulp van de ambtelijke organisatie gestart met het verzamelen en bestuderen van gemeentelijke (beleids)documenten. Eind juni is gesproken met de individuele collegeleden in hun rol als portefeuillehouder.⁶ Deze gesprekken waren met name bedoeld om een beeld te krijgen van de belangrijkste opgaven van de gemeente in de komende jaren. Vervolgens is na de zomervakantie een hele reeks gesprekken gevoerd met medewerkers op diverse cruciale plekken in de organisatie, inclusief alle afdelingshoofden en de gemeentesecretaris (zie Bijlage 1). Die gesprekken zijn gevoerd op twee dagen in augustus en september. Het betrof open, ongestructureerde gesprekken, waarbij de vraag naar de toekomstige opgaven leidend was. Ook is steeds gevraagd naar relevante beleidsdocumenten en beschikbare (externe) onderzoeken en rapportages. Tijdens de looptijd van het onderzoek heeft de ambtelijke organisatie op verzoek diverse malen aanvullende documenten aangeleverd. Aan het slot van het

⁴ Nabijheid kan worden onderscheiden in fysieke nabijheid (bereikbaarheid), bestuurlijke nabijheid (de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestuurders) en ambtelijke nabijheid (een organisatie die maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties).

⁵ Twee andere, vaker gehanteerde K's worden hier buiten beschouwing gelaten: versterken van de kracht in de regio en verhogen van de kansen voor medewerkers (zie bijvoorbeeld: SeinstravandeLaar 2016).

⁶ Op dat moment was er door het vertrek van Geert Hendriks geen portefeuillehouder voor het sociaal domein. In september is alsnog een gesprek gevoerd met Jan Kersten, de nieuwe portefeuillehouder voor het sociaal domein.

traject heeft de ambtelijke organisatie de rapportage van de bevindingen⁷ op feitelijke onjuistheden gecheckt.

Voor het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld bestaande uit de (plaatsvervangend) fractievoorzitters van de gemeenteraad. Met de klankbordgroep of een afvaardiging daarvan is op vier momenten gesproken: voor aanvang van het onderzoek begin mei, bij de start (startnotitie) eind mei, halverwege (voortgangsnotitie) eind september en in de slotfase (eindrapport). Het rapport is op 18 november 2016 aangeboden aan de gemeenteraad en het college van B&W.

1.6 Leeswijzer rapport

Na dit inleidend hoofdstuk wordt hoofdstuk 2 gewijd aan een beknopte beschrijving van de gemeente Beuningen, waarna uitgebreid wordt ingegaan op de ambities en opgaven voor de komende jaren. In hoofdstuk 3 kijken we wat deze betekenen voor de eerste optie: de zelfstandige gemeente Beuningen. Getracht wordt voor elk van de elementen van het afwegingskader in kaart te brengen hoe deze zich de komende tien jaar in de zelfstandige gemeente zullen ontwikkelen. Hoofdstuk 4 gaat over de optie van de ambtelijke fusie. Na een beschrijving van dit type samenwerking worden opnieuw de elementen van het afwegingskader langsgelopen, om te zien hoe deze zich in een situatie van een ambtelijke fusie zouden ontwikkelen. In hoofdstuk 5 doen we datzelfde voor de optie van de bestuurlijke fusie. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de bevindingen samengevat en wordt afgesloten met een korte nabeschuiving.

⁷ Bestaande uit de hoofdstukken 1 t/m 5 zonder conclusies.

2 De gemeente Beuningen: typering en opgaven

In dit hoofdstuk treft u allereerst een korte beschrijving aan van de gemeente Beuningen en van de ambtelijke en politiek-bestuurlijke organisatie van de gemeente. Vervolgens worden de belangrijkste ambities en opgaven voor de komende tien jaar geschetst. Dat is het startpunt voor de in dit rapport geschetste opties voor de bestuurlijke toekomst.

2.1 De gemeente Beuningen getypeerd

De gemeente Beuningen (Gelderland) heeft een oppervlakte van 47,5 km², waarvan 3,39 km² water. In het noorden grenst Beuningen aan de rivier de Waal, aan de oostkant aan Nijmegen en daarnaast aan de gemeenten Overbetuwe, Wijchen, Druten en Neder-Betuwe. Belangrijke verkeersaders in de nabije omgeving zijn de rijkswegen A50 en A73.

De gemeente bestaat uit vier kernen: Beuningen, Ewijk, Weurt en Winssen. Vanaf 1818 vormden de twee kerkdorpen Beuningen en Weurt samen de gemeente Beuningen. Iets verder naar het westen werden in datzelfde jaar Ewijk en Winssen samengevoegd tot de gemeente Ewijk. Vanaf eind jaren zestig in de vorige eeuw zetten de gemeentebesturen van Beuningen en Ewijk in op samenvoeging van beide gemeenten. Per 1 juli 1980 was de wettelijke samenvoeging van beide gemeenten een feit, met een totaal inwonertal van 9.366.⁸

De gemeente telt inmiddels ruim 25 duizend inwoners.⁹ De groene druk - de verhouding tussen het aantal 0- tot 15-jarigen en het aantal 15- tot 65-jarigen - bedraagt in Beuningen 23,5%, dat is iets lager dan het landelijk gemiddelde en ook lager dan in vergelijkbare gemeenten.¹⁰ De grijze druk - de verhouding tussen het aantal personen van 65 jaar of ouder tot het aantal personen van 15 tot 65 jaar - is met 25,6% iets hoger dan de groene druk. De grijze druk in Beuningen is lager dan het landelijke gemiddelde en fors lager dan in vergelijkbare gemeenten.¹¹

Beuningen is meer een woon- dan een werkgemeente, wat blijkt uit de functiemengingsindex van 38,3. De functiemengingsindex weerspiegelt de verhouding tussen banen en woningen, en varieert tussen 0 (alleen wonen) en 100 (alleen werken). Bij een waarde van 50 zijn er evenveel woningen als banen.¹² Beuningen heeft relatief hoge woonlasten: €744 voor eenpersoonshuishoudens en €797 voor meerpersoonshuishoudens.¹³

Vergeleken met andere gemeenten in Nederland én in de provincie Gelderland kan Beuningen worden getypeerd als welvarend. In 2015 bedroeg het gemiddeld besteedbaar inkomen van particuliere huishoudens (incl. studenten) in de gemeente €37.000,-, wat hoger is dan het gemiddelde besteedbaar inkomen in de groep gemeenten van vergelijkbare bevolkingsomvang

⁸ http://www.huisvandenijmeegsegeschiedenis.nl/info/Gemeente_Beuningen;

[http://www.huisvandenijmeegsegeschiedenis.nl/info/Gemeente_Ewijk_\(1810\)](http://www.huisvandenijmeegsegeschiedenis.nl/info/Gemeente_Ewijk_(1810)).

⁹ 25.289 per 1 januari 2016 volgens het CBS.

¹⁰ Gekeken is naar gemeenten met 25.000-50.000 inwoners en weinig stedelijke gemeenten (Waarstaatjegemeente.nl).

¹¹ Idem.

¹² Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Gelderse bestuursscan – gemeente Beuningen*, p.4.

¹³ Vergelijk: voor buurgemeenten Druten (€616 en €695) en Wijchen (€570 en €619) ligt dat een stuk lager (Waarstaatjegemeente.nl).

(€35.700,-), en ook hoger dan het provinciaal gemiddelde van €34.500,-. Het aandeel personen dat gebruik maakt van een uitkering is kleiner dan gemiddeld in de groep gemeenten van vergelijkbare omvang (135 op de 1.000).¹⁴

Beuningen is deel van de regio Rijk van Nijmegen en grenst aan haar westkant aan het Land van Maas en Waal. Hoewel de gemeente grenst aan Nijmegen, de grote stad in de regio, heeft de gemeente volgens de Gemeentefondscriteria ook een beperkte centrumfunctie voor andere gemeenten in de regio. De inwoners van Beuningen zijn voor werk, opleiding, zorg, cultuur en winkelen in belangrijke mate op Nijmegen en de grotere regio georiënteerd. De dagelijkse boodschappen doen de meeste inwoners in Beuningen zelf.¹⁵

2.2 Politiek, bestuur en organisatie

De gemeenteraad van Beuningen heeft 21 zetels. Sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2014 ziet de verdeling er als volgt uit: Beuningen Nu & Morgen (BN&M) heeft 9 zetels, het CDA 3 zetels, D66 3 zetels, de PvdA 2 zetels, de VVD 2 zetels en GroenLinks 2 zetels.

De huidige coalitie bestaat uit BN&M en D66. BN&M levert twee wethouders: Piet de Klein doet de portefeuilles ruimte, water en energie, en Jan Kersten (die in de zomer van 2016 partijgenoot Geert Hendriks opvolgde) doet zorg, werk en inkomen, ofwel het sociaal domein. De derde wethouder is Hans Driessen namens D66, die is belast met financiën, burgerparticipatie, economie en onderwijs. De huidige burgemeester Carol van Eert is in april 2012 aangetreden. Naast wettelijke taken zoals openbare orde en veiligheid heeft de burgemeester taken op het gebied van dienstverlening, bedrijfsvoering, communicatie en promotie.

Bij de gemeente werken zo'n 176 medewerkers¹⁶ (150,5 fte). Tot 2015 was de gemeentelijke organisatie georganiseerd volgens het directiemodel, met een opdeling in relatief veel productgerichte afdelingen, en integratie van beleid en uitvoering binnen de afdelingen. Medio 2015 was het startpunt van een nieuwe organisatiestructuur, bestaande uit nog slechts vier afdelingen met een afdelingsmanager. Binnen de afdelingen wordt veelal gewerkt in teams zonder leidinggevenden. Het managementteam wordt gevormd door de gemeentesecretaris en vier afdelingsmanagers.

De afdeling Beleid en Ontwikkeling omvat ongeveer 29 fte. Deze afdeling doet de beleidsontwikkeling voor het grootste deel van het gemeentelijk takenpakket.¹⁷

De afdeling Dienstverlening, met ruim 45 fte, richt zich op de dienstverlening aan de individuele burger. Het gaat om producten en diensten met betrekking tot burgerzaken, bouwen en wonen en sociale zaken (bijstand, WMO). Voor de uitvoering van de taken voor WMO en Jeugdzorg is een Sociaal Team gevormd, dat is samengesteld deels uit medewerkers van deze afdeling en de afdeling Beleid en Ontwikkeling, maar ook uit medewerkers van de netwerkpartners (waarvan MEE en NIM in het gemeentehuis gevestigd zijn).

¹⁴ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Gelderse bestuursscan – gemeente Beuningen*, p.4.

¹⁵ Onderzoeken uit 2016 van I&O Research samen met ECORYS en van AnalyZus, Ik-Onderneem en de Rabobank.

¹⁶ Het betreft zowel fulltime als parttime medewerkers.

¹⁷ Uitgezonderd het bedrijfsvoeringsbeleid en gemeentelijk afvalbeleid.

De afdeling Belastingen en Buitenruimte telt ongeveer 37 fte. In deze afdeling komen alle taken bij elkaar die een overwegend beheersmatig en uitvoerend karakter hebben. Het opstellen van de beheerplannen op het terrein van gebouwen, wegen, groen en riolering geschiedt binnen deze afdeling, maar ook de coördinatie, toezicht en handhaving in de openbare ruimte. Het klein, incidenteel onderhoud van gemeentelijke eigendommen en het oplossen van klachten en meldingen van burgers behoort ook tot de taak van de afdeling. Daarnaast is het team Munitax in deze afdeling ondergebracht. Dit team verzorgt op basis van een dienstverleningsovereenkomst de heffing en inning van de gemeentelijke belastingen voor de gemeenten Druten, Groesbeek, Heumen en Wijchen, en voor Beuningen zelf.

De afdeling Informatie en Bedrijfsvoering tenslotte omvat 37,5 fte en verzorgt de interne dienstverlening aan de organisatie op het gebied van personeel en organisatie, financiën, juridische zaken, facilitaire zaken en communicatie. Ook taken met betrekking tot de gemeentelijke informatievoorziening waaronder (een deel van het) gegevens- en applicatiebeheer worden binnen deze afdeling uitgevoerd.

2.3 Ambities en opgaven voor de komende tien jaar

De gemeente Beuningen heeft ambities voor de toekomst, en daar komen nog allerlei opgaven bij, die voor een deel van buitenaf op de gemeente afkomen. We kijken naar ambities en opgaven voor de komende tien jaar, in zekere zin een willekeurige termijn. De voornaamste reden om niet verder te kijken is pragmatisch: tot aan 2026 is nog redelijkerwijs te overzien wat de gemeente te doen staat; veel verder dan dat kun je niet kijken, omdat er teveel onzekere factoren zijn.

Ambities¹⁸

De gemeente Beuningen wil een aantrekkelijke gemeente zijn om te wonen, te werken en te recreëren. De gemeente streeft niet naar groei maar ziet de grens bij de huidige 25.000 inwoners. Voor die inwoners wil de gemeente een hoge kwaliteit van wonen en leven. Duurzaamheid speelt daarbij een centrale rol en de gemeente doet daarvoor in de toekomst graag meer dan wettelijk nodig is. Voor het buitengebied is de ambitie om het karakter ervan te behouden, waarbij de agrarische functie deels zal worden vervangen door recreëren en wonen. Qua economie en bedrijvigheid wil de gemeente geen grootschalige industrie, maar de bestaande bedrijven en de land- en tuinbouw behouden en nieuwe, kleinschalige bedrijvigheid stimuleren.

In alle strategische documenten spreekt de gemeente de wens uit om de eigenheid van de vier kernen of dorpen te behouden en te versterken. Dat betekent dat plannen worden getoetst aan deze ambitie, en het betekent ook dat de gemeente wil en moet investeren in de voorzieningen in de kernen.

De gemeente heeft ook duidelijke ambities als het gaat om de dienstverlening aan haar inwoners. Die moet van hoge kwaliteit zijn. Beuningen wil een actieve gemeente zijn die toegankelijk en

¹⁸ Deze paragraaf is onder meer gebaseerd op: *Eigenzinnig maatwerk aan de Waal. Toekomstvisie gemeente Beuningen 2030*, 2009; Gemeentebrede Structuurvisie Beuningen, 2011; Coalitieakkoord 2014-2018. Hoewel dit laatste document natuurlijk bij uitstek een politiek document is, lijkt er brede overeenstemming in de Beuningse raad over de in deze paragraaf geformuleerde ambities, blijktend uit politieke discussies in de afgelopen jaren.

aanspreekbaar is, en die bovendien initiatieven van inwoners en maatschappelijke organisaties faciliteert. De gemeente wil transparant zijn in haar besluitvorming, ook over lastige kwesties.

Om te voorzien in de behoeften van inwoners, bijvoorbeeld als het gaat om stedelijke voorzieningen en werk, wil de gemeente de oriëntatie op de grotere regio versterken, met name ook in de zin van vervoersverbindingen.

Maatschappelijke opgaven

Een overheid is er voor haar inwoners. Wat moet er in Beuningen voor hen gedaan worden, de komende tien jaar? Veel van de belangrijke opgaven moeten op *regionaal* niveau worden aangepakt. Daarover straks meer. Maar voor het Beuningse gemeentebestuur is daarnaast een belangrijke opgave om de veranderende relatie tussen gemeente en burgers op *lokaal* niveau in goede banen te leiden. De tijd dat de overheid bepaalde wat goed is voor mensen is definitief voorbij. De overheid zal veel meer ruimte voor burgers moeten maken. Hoewel de gemeente dit proces al jaren geleden heeft ingezet, is het nog lang niet afgerond. Dat betekent voor de komende jaren een ongekende verandering van werken over de volle breedte van het gemeentelijk takenpakket, wat veel wederzijds aanpassingsvermogen zal vergen van zowel de gemeente als de burgers. Het heeft ook grote gevolgen voor de lokale politiek en de rol van de gemeenteraad.

Tegelijkertijd vindt er in ons land een forse versobering plaats van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. De verantwoordelijkheid voor het leveren van deze voorzieningen aan burgers is door de decentralisaties van de afgelopen jaren grotendeels bij de gemeenten terechtgekomen. De gemeente is steeds meer een echte 'eerste overheid' aan het worden. Het is dus ook de gemeente die deze boodschap van versobering aan de burgers moet brengen, hoe lastig dat ook soms is. Niemand verwacht dat deze ontwikkeling op korte termijn zal worden gekeerd; in elk geval niet in de komende tien jaar. Daarvoor is simpelweg geen geld beschikbaar op rijksniveau. De uitdaging voor het gemeentebestuur is om kwetsbare burgers te blijven beschermen en ondersteunen, terwijl in de tussentijd de eigen kracht van de samenleving en van mensen steeds meer moet worden aangesproken. Deze transformatie, die overal in Nederland in gang is gezet, vraagt om een overheid (en een gemeente) die flexibel is en (in)gericht op maatwerk, en op termijn mogelijk kleiner kan zijn dan nu.

Hieronder worden de belangrijkste beleidsopgaven op een rijtje gezet. Hierbij past een belangrijke waarschuwing. De opsomming kan de indruk wekken dat het kommer en kwel is in Beuningen de komende jaren, maar dat is zeker niet het geval. Doel van de hiernavolgende paragraaf is slechts om op hoofdlijnen te schetsen welke belangrijke taken en dossiers¹⁹ de gemeente op haar bord heeft de komende jaren. Met de opsomming wordt ook geenszins gesuggereerd dat de gemeente de opgesomde opgaven niet aankan.

Sociaal domein

In het sociaal domein ligt er veel werk op het bord van de gemeente de komende jaren. De decentralisaties zijn een majeure operatie, die grote invloed heeft (gehad) op gemeenten. De nieuwe taken die de gemeente in 2015 erbij heeft gekregen, en die deels lokaal en deels regionaal worden ingevuld, hebben de afgelopen jaren veel van de gemeentelijke organisatie gevergd. En nog steeds,

¹⁹ Een opgave is letterlijk 'een oefening of taak die moet worden gedaan'.

maar niet zonder resultaat. Ondanks de omvang en de complexiteit van de nieuwe taken en de forse kortingen op de door de rijksoverheid verstrekte budgetten heeft Beuningen de zaken goed op orde.

In de komende jaren moet de gewenste beweging naar integraliteit en preventie grotendeels nog gemaakt worden. De gedachte achter de decentralisaties in het sociale domein is dat de gemeente, juist doordat deze voor een steeds groter deel van het sociaal domein verantwoordelijk is, kan zorgen voor een integrale aanpak en gerichte hulp met oog voor de mogelijkheden van mensen, waardoor problemen voorkomen of vroegtijdig gesignaleerd kunnen worden. Hoe je dit bereikt weet niemand precies, het is een kwestie van leren door doen. Het vraagt om nieuwe werkwijzen en aanpakken door de gemeente, zowel binnenshuis als in de relatie met cliënten, zorgaanbieders, woningcorporaties en andere partijen. Het zal nog jaren duren voordat de voordelen van de decentralisaties voor de inwoners, voor de samenleving en voor het huishoudboekje van de gemeente daadwerkelijk geïncasseerd kunnen worden.

In de tussentijd wordt de versobering door bestaande cliënten wel degelijk gevoeld, ook in Beuningen. En nieuwe cliënten, zeker mensen met midden en hogere inkomens, zullen in de nabije toekomst aanzienlijke eigen bijdragen gaan betalen, bijvoorbeeld voor begeleiding en dagbesteding. Hoewel de gemeente haar uiterste best doet om mensen te geven wat ze nodig hebben, is het een feit dat er vroeger meer mogelijk was. Mensen maken bovendien de vergelijking met andere gemeenten, waar de voorzieningen anders en soms ruimer zijn georganiseerd. Deze situatie zal de komende jaren naar verwachting niet veranderen.

De uitvoering van de Participatiewet en het domein van werk en inkomen in algemene zin leidt voor de gemeente ook tot opgaven de komende jaren, al was het maar vanwege alle aanvullende regels vanuit de rijksoverheid. Die opgaven worden grotendeels in MGR-verband aangegaan en uitgevoerd, wat betekent dat de gemeente afhankelijk is van het Werkbedrijf voor voldoende uitstroom uit de bijstand. Voor de wat langere termijn is het voor de regio een uitdaging om goed in te spelen op de gevolgen van (technologische) veranderingen op de arbeidsmarkt.

De opgaven in het sociale domein worden verzwaard door de grote bezuinigingen op de door de rijksoverheid overgehevelde budgetten voor de gedecentraliseerde taken en door de financiële onzekerheid waarmee gemeenten al enkele jaren moeten werken, en die in sommige opzichten nog wel even zal duren. Zo is inmiddels duidelijk dat de gemeente huishoudelijke hulp onder de oude WMO als algemene voorziening mag aanbieden, maar blijft het voorlopig onduidelijk onder welke voorwaarden. Ook op andere deelterreinen zijn er aanzienlijke risico's door het openeinde-karakter van regelingen. Met name in de (gespecialiseerde, duurdere) jeugdzorg is er onzekerheid over de ontwikkeling van de vraag, en hebben gemeenten onvoldoende mogelijkheden om daar invloed op uit te oefenen. De afspraken met de andere gemeenten in de regio om de risico's gezamenlijk op te vangen verkleinen zonder meer het individuele risico voor de gemeente Beuningen, maar lossen dit probleem voor de regio als geheel niet wezenlijk op. Ook het budget in de hoek van werk en inkomen staat de komende jaren aanzienlijk onder druk en levert onzekerheden op.

Een serieuze opgave is om samen met de vele ketenpartners ervoor te zorgen dat mensen tijdig de juiste hulp krijgen. De gemeente heeft hier zelf vaak geen (volledige) controle over, aangezien de daadwerkelijke hulpverlening bij de aanbieders en instellingen plaatsvindt, en ook de toegang en/of uitvoering soms regionaal zijn georganiseerd, zoals bijvoorbeeld met Veilig Thuis en het doelgroepenvervoer. Het feit dat dit op regionale schaal is georganiseerd, zeker op de grotere schaal

van de regio Gelderland-Zuid, maakt het voor het gemeentebestuur soms een lastige en lastig te sturen opgave. Binnenshuis in de gemeente is er ook werk aan de winkel. Een opgave voor de komende jaren is het vormgeven en onderhouden van de contractrelaties met de vele aanbieders in het sociaal domein, en het toezicht daarop. Goed contractbeheer is een omvangrijke klus in het complexe sociaal domein, ook al wordt die deels in regionaal verband gedaan. Daarnaast vergt de doorontwikkeling van het werk van het Sociaal Team, dat de toegang tot voorzieningen regelt, substantiële inspanningen de komende jaren. Tot slot is de automatisering een opgave voor de komende tijd: binnenshuis zorgt de wisselwerking tussen de systemen (deels zelf en deels regionaal aangeschaft) ervoor dat het moeilijk is de goede managementinformatie eruit te krijgen, en op regionaal niveau bemoeilijkt het de uitwisseling en vergelijkbaarheid van informatie, wat gevolgen heeft voor de samenwerking tussen gemeenten en tussen gemeenten en aanbieders.

De komende tijd komen er bovendien nog nieuwe taken bij. Met de nieuwe WMO in 2015 heeft de gemeente het beschermd wonen als taak erbij gekregen. Op dit moment is er nog sprake van een overgangssituatie waarin de centrumgemeenten - voor Beuningen is dat de gemeente Nijmegen - deze taak op zich nemen. Maar op termijn moeten alle gemeenten dit gaan regelen. Vanaf 2017 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de burgers die op of na 1 januari 2016 voor het eerst een beroep doen op beschermde woonplekken. Hierdoor hebben alle gemeenten de opgave om beschermde woonplekken vorm te geven in het geheel van de lokale maatschappelijke ondersteuning, samen met de maatschappelijke partners in het veld en het vrijwilligerswerk. Voor de komende jaren betekent dit een nieuwe regietaak voor de gemeente. De gemeente gaat ook het bovenregionaal vervoer voor gehandicapten erbij krijgen. En de verwachting is dat er de komende jaren nog wel meer taken in het sociaal domein zullen volgen.

Ruimtelijk domein

Iedereen is het erover eens dat voor Beuningen de tijd van het grote uitbreiden en bouwen voorbij is. Beuningen is in feite af, zeggen sommigen zelfs, en wat resteert is goed beheer. Geen ontwikkelgemeente maar een *beheersgemeente* noemen we dat ook wel. Voor wat betreft het bouwen zijn de opgaven vrij overzichtelijk. De gemeente Beuningen wil de komende jaren nog tussen de 60 en 100 woningen per jaar bouwen.²⁰ Die woningen zijn nodig voor de inwoners, maar ook de hiervoor benodigde verkoop van grond is gunstig, want hoe minder grond de gemeente bezit hoe minder risico zij loopt.²¹

Een opgave van heel andere aard is de invoering van de nieuwe Omgevingswet per 1 januari 2019.²² De Omgevingswet vervangt tientallen wetten en honderden ministeriële regelingen en AMvB's over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water, die relevant zijn voor de leefomgeving. De invoering van de nieuwe wet wordt wel eens vergeleken met de decentralisaties in het sociale domein: ook in het ruimtelijke domein moet de gemeente haar werkwijze ingrijpend gaan veranderen. De integrale benadering die de wet voorstaat moet niet alleen binnen het ruimtelijke domein worden bereikt – ruimtelijke ordening, wonen, milieu, groen en verkeer moeten allemaal betrokken zijn -, maar ook over de grenzen van het ruimtelijk domein reiken, naar onder meer gezondheid en het sociale domein. Dat vraagt een forse omslag in het werken binnen de gemeente.

²⁰ Het precieze aantal zal duidelijk zijn wanneer in najaar 2016 de nieuwe regionale woningbouwafspraken die de gemeenten hierover maken bekend zijn.

²¹ Zie de toelichting op: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/financi%C3%ABle-kengetallen-gemeenten-en-provincies/>

²² De invoerdatum is al eens verschoven, dus 100% zeker is deze datum niet.

De gemeente zal veel moeten investeren in de informatiehuishouding, aangezien alle omgevingsinformatie digitaal raadpleegbaar moet zijn. De meeste gemeenten moeten in dat opzicht nog veel doen, en Beuningen is geen uitzondering. Ook de wijze waarop wordt omgegaan met wensen en initiatieven uit de samenleving zal anders worden: meer maatwerk, minder gedetailleerde regels, in de voorfase meer overleg met betrokkenen, het is een echte cultuuromslag. De afgelopen jaren heeft de gemeente daar al enigszins mee geëxperimenteerd bij het opstellen van nieuwe plannen, zoals voor Laan 1945 in Weurt, en daaruit blijkt dat een dergelijke omslag niet eenvoudig is, voor gemeente én burgers.

De invoering van de Omgevingswet is een opgave die in sommige opzichten lijkt op de opgaven in het sociaal domein, maar de verschillen zijn in zekere zin groter dan de overeenkomsten. Er is meer tijd voor de invoering van de Omgevingswet, er komen geen grote nieuwe taakvelden naar de gemeenten toe en in budgettaire zin hoeft niet te worden gevreesd voor de enorme kortingen waar de rijksoverheid de gemeenten in het sociale domein mee opzadelde. En het belangrijkste verschil betreft de diverse kwetsbare doelgroepen waar in het sociaal domein mee wordt gewerkt: hulpbehoevenden, ouderen, jongeren en gezinnen met problemen, en mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt; dat is in het ruimtelijk domein wezenlijk anders.

We noemen op deze plek ook nog het dossier asielzoekers en vergunninghouders, niet enkel een ruimtelijke opgave. De geplande ingebruikname van een asielzoekerscentrum²³ medio 2017 zal de komende jaren ook tijd en energie vergen van de gemeente, in samenwerking met maatschappelijke partijen als het onderwijs, zorgpartijen, vluchtelingenwerk en welzijnswerk. Voor de te maken kosten wordt de gemeente overigens gecompenseerd. De door de provincie opgelegde taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders is hoog, maar de gemeente hoopt deze dankzij extra maatregelen volgend jaar te halen.

Economische ontwikkeling

Een gezonde economie en arbeidsmarkt is een uiterst belangrijke randvoorwaarde voor andere gewenste ontwikkelingen in de gemeente. Het betreft niet zozeer een lokale, maar vooral een regionale opgave. De regio Arnhem-Nijmegen is, ondanks de crisis van de afgelopen jaren, een economisch gezond gebied, zo blijkt uit onderzoek. Vergelijkbare regio's in het land, zoals Eindhoven en Zwolle, doen het echter wel beter. De ambitie van de regio Arnhem-Nijmegen om in 2020 de economisch best presterende regio buiten de Randstad te zijn, is daardoor een uitdaging.²⁴ De opheffing van de stadsregio moet in dit opzicht als een verlies worden beschouwd. In 2015 hebben de bestuurders van de gemeenten van de voormalige stadsregio daarom besloten om de samenwerking op de terreinen economie, mobiliteit en wonen een impuls te geven met de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region. De Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland ziet dat als een goede stap, maar waarschuwt wel dat meer bindende inhoudelijke en financiële afspraken nodig zijn.²⁵

De opgaven voor de regio Rijk van Nijmegen zijn in zekere zin nog groter. De regio Nijmegen doet het op economisch vlak niet goed in vergelijking met andere Gelderse en vergelijkbare Nederlandse regio's. De ruimtelijk-economische ontwikkeling stagneert, de regio verliest positie door een profiel

²³ Met een opvangcapaciteit voor maximaal 300 personen voor de duur van maximaal tien jaar.

²⁴ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*, p.12.

²⁵ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*, p.21.

dat onvoldoende scherp is en door de te sterke interne oriëntatie, en de Triple Helix-samenwerking functioneert moeizaam als het gaat om meerjarige samenwerking.²⁶ De opgaven zijn het versterken van het beeld van een regio als één economisch geheel, het versterken van de (internationale) concurrentiekracht van de regio en het zorgen voor een optimale bereikbaarheid van de regio. De regio, met Nijmegen als kennisstad met universiteit, hogescholen en veel bedrijven met een kennisprofiel, wil daarbij vooral inzetten op de zorgsector.²⁷ Het is zonder meer een uitdaging om als regiogemeenten te zorgen voor voldoende strategische samenwerkingskracht om hier succesvol werk van te kunnen maken.

Leefbaarheid en voorzieningen

De ambitie van de gemeente om te zorgen voor behoud van een bepaald voorzieningenniveau in de vier kernen, rekening houdend met ontgroening en vergrijzing, heeft aanwijsbare gevolgen voor het beleid en de gemeentelijke financiën de komende tien jaar. Uit onderzoek weten we dat meerkernige gemeenten op hogere kosten voor voorzieningen moeten rekenen.²⁸

Een eerste aspect betreft de scholen. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor de besluitvorming over het eventueel sluiten van scholen, maar de gemeente is een belangrijke gesprekspartner. De wens van de gemeente om in elke kern minstens één basisschool te hebben, zorgt de komende tijd niet voor problemen. Er is de afgelopen jaren geanticipeerd op de ontgroening, en het aantal scholen is gericht afgenomen. Op termijn kan dit in de kern Winssen wel lastig worden, gelet op de ontgroening in deze kern.

Een tweede soort voorzieningen betreft de sportaccommodaties. De ambitie om in elke kern een goed onderhouden voetbal²⁹- en tenniscomplex te hebben, is tot nu toe geslaagd, dankzij investeringen de afgelopen jaren (en gepland voor de komende tijd). Het overdekt zwembad de Plons in de gemeente is behouden, ook omdat de gemeente heeft besloten dat een zwembad nu eenmaal geld kost. Over tien jaar is het echter genoeg volledig afgeschreven, en een eventueel nieuw te realiseren zwembad zal in de toekomst een zware wissel trekken op de gemeentelijke financiën. De uitdaging op het gebied van sport zit verder vooral in de noodzaak om verenigingen ertoe aan te zetten anders te gaan werken, nu het georganiseerd sporten in verenigingsverband minder wordt en van karakter verandert.

Het voorzieningenniveau wordt ook beïnvloed door de vergrijzing. De gevolgen van vergrijzing zijn voelbaar in Beuningen, en zullen dat de komende tien jaar zeker ook nog zijn. De opgave hier is niet, zoals nog in de Structuurvisie uit 2012 stond vermeld, om per kern een verpleeg- en verzorgingscentrum te hebben. Met de veranderingen in de samenleving en in de zorg is die ambitie achterhaald geworden: mensen wonen veel langer en vaker thuis, ook als ze stevige zorg nodig hebben. De opgave is in die zin ingewikkelder geworden, dat de gemeente in nauwe samenwerking met cruciale partners als de zorgaanbieders en de woningcorporatie voor allerlei woonzorgvoorzieningen moet zorgen die passend zijn voor de inwoners en hun behoeften. Dat betekent voor de langere termijn dat er deels anders gebouwd moet gaan worden, met gemengde woningtypen en bepaalde algemene voorzieningen dichtbij, zoals nu al wordt gedaan in de Hutgraaf.

²⁶ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*, p.20.

²⁷ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*, p.12 en 17.

²⁸ Kan, J, van, M. van Genugten, J.R. Lunsing, M. Herweijer (2014). *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van 5 typen gemeenten*, Radboud Universiteit en StiBaBo, in opdracht van hert ministerie van BZK, p.27.

²⁹ In Weurt is echter nog geen kunstgrasveld.

Naast de ‘stenen’ kant is de uitdaging in het sociale domein minstens zo groot, met een nog veel groter en complexer netwerk. De gemeente is verantwoordelijk voor het organiseren van een waaier aan welzijns- en zorgvoorzieningen voor ouderen en andere zorgbehoevenden in de wijken en dorpen, en met de decentralisaties is het zoeken naar en experimenteren met projecten en voorzieningen in een stroomversnelling geraakt. Een lastige opgave voor de toekomst betreft met name de dementerende ouderen, omdat zelfstandig wonen voor deze mensen risico’s inhoudt.

Een laatste aspect betreft de multifunctionele accommodaties of dorpshuizen in de kernen. Ewijk en Weurt beschikken over goede, echt multifunctionele gebouwen, die breed worden gebruikt zoals de gemeente dat voor alle kernen zou willen: school, zorgpartijen, jeugdvoorzieningen, verenigingen, cultuur, etc.: alles onder een dak. In de kern Beuningen is er nog wel wat nodig voor dat zover is, ook al zijn alle voorzieningen er wel. In Winssen is de situatie het lastigst: daar is een overschot aan vierkante meters maatschappelijk vastgoed maar geen goede, multifunctionele accommodatie. Het dorpshuis is gedateerd en moeilijk exploiteerbaar. De vraag is wat Winssen in de toekomst nodig heeft, ook gezien de relatief sterke vergrijzing in deze kern. In bredere zin is de vraag wat de toekomstige rol is van de gemeente in deze kern, waarvan de inwoners meer dan in de andere kernen op zelfvoorzienendheid en behoud van het bestaande zijn gericht.³⁰

Digitalisering, automatisering en duurzaam informatiebeheer

De Nederlandse overheid, inclusief gemeenten, staat de komende jaren een gigantische opgave te wachten op het gebied van de digitalisering. Het stelsel van basisregistraties, waarmee gemeenten veel te maken hebben, laat goed zien dat de gemeente op dit vlak vooral volgend is. Maar de eisen zijn aanzienlijk en er zijn forse investeringen nodig de komende jaren, in elk geval voor de basisregistraties waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor opbouw en beheer.³¹ Een voorbeeld is de Basisregistratie Personen (BPR), waarvan de implementatie is voorzien voor 2019. Beuningen heeft hiervoor op regionaal niveau de samenwerking gezocht.³² Datzelfde geldt ook onder meer voor de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ), die beiden al verder zijn qua implementatie.

Dit soort grote projecten kunnen (nog) niet worden neergelegd bij de Informatiedienst Rijk van Nijmegen (iRvN), de ICT-samenwerking in de regio die sinds 2014 is vormgegeven als module onder de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen. Hetzelfde geldt voor de automatisering in het sociaal domein. Daarvoor zijn ook geen concrete voornemens. De ICT-samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Begonnen is met de ICT-infrastructuur en de ambities reiken verder, maar er is nog geen gemeenschappelijke visie informatiebeleid in de regio en de komende jaren moet worden gewerkt met verschillende applicatielandschappen in de deelnemende gemeenten.³³

Financiële situatie

Tot slot moet hier aandacht worden besteed aan de kwetsbare financiële situatie van de gemeente.

³⁰ Zie onder meer de typering in de gemeentelijke toekomstvisie uit 2009, getiteld *Eigenzinnig maatwerk aan de Waal*.

³¹ Beuningen is als bronhouder verantwoordelijk voor opbouw en beheer van de Basisregistratie Personen (BRP), de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), de Basisregistratie Ondergrond (BRO) en - gemandateerd aan Munitax - de Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (WOZ).

³² Sommige gemeenten in Rijk van Nijmegen, waaronder Wijchen en Druten, doen echter niet mee.

³³ Hierbij moet worden aangetekend dat de gemeente Wijchen niet meedoet aan deze module.

Wat betekent deze in termen van opgaven voor de gemeente? De situatie is bekend en de ingezette maatregelen en de getoonde begrotingsdiscipline werpen hun vruchten af: de negatieve reserve wordt elk jaar kleiner. Maar het maatregelenpakket vergt al jaren een grote financiële discipline van het gemeentebestuur en het beperkt de gemeente in haar vrijheid om extra middelen in te zetten als dat wenselijk wordt gevonden. Er moet op worden gewezen dat deze financiële discipline nog minstens tot 2024 zal moeten worden gehandhaafd. Als alles goed gaat is Beuningen in dat jaar uit de rode cijfers. De in de Kaderbrief aangekondigde afwaardering bij het Grondbedrijf kan worden opgevangen met een extra financiële impuls in de reserve van het Grondbedrijf. Verder is er een nog onbekend risico bij de zandwinning. Onduidelijk is nog wat daarvan de gevolgen zijn voor de meerjarenbegroting. Vanaf 2024 hoeft er dan waarschijnlijk geen €1,2 miljoen per jaar meer in de negatieve reserve van het Grondbedrijf te worden gestort. Kortom: de komende jaren, en zeker tot 2024, is dus nog zuinigheid nodig. Dat is een forse opgave, zeker gezien de beleidsmatige opgaven waarvoor de gemeente staat de komende jaren.

3 De zelfstandige gemeente Beuningen over tien jaar

In dit hoofdstuk ziet u wat er gebeurt als Beuningen de komende tien jaar zelfstandig blijft. Voor elk van de drie hoofdaspecten (organisatie, politiek & bestuur en samenleving wordt geschetst wat we kunnen verwachten. Daarbij wordt steeds getracht aan te geven wat het effect zou zijn van eventuele intensivering van de samenwerking met één of meer van de buurgemeenten.

3.1 Inleiding

Wat gebeurt er als Beuningen de komende tien jaar zelfstandig blijft? Dat is de vraag die we in dit hoofdstuk willen beantwoorden.

Vooraf moet duidelijk zijn dat de optie om niet samen te werken niet hoeft te worden besproken: Beuningen kan het immers niet in zijn eentje. Dat geldt nu al, en dat zal de komende tien jaar zeker niet veranderen.

Over de mogelijke intensivering van samenwerking met buurgemeenten kan nog het volgende worden opgemerkt. Ook nu wordt intensief samengewerkt met de gemeenten in de regio, en intensivering zal in zekere zin een natuurlijk proces zijn. Lastig is dat intensievere samenwerking allerlei vormen aan kan nemen: het kan gaan om diverse vormen van uitwisseling of poolen van personeel, om gezamenlijk aanbesteden, een gezamenlijke facilitaire dienst, beleidsmatige samenwerking op bepaalde dossiers, etc. etc. Daarbij komt dat de effecten natuurlijk in belangrijke mate worden bepaald door de vraag met welke gemeente(n) intensiever gaat worden samengewerkt. Dat maakt het lastig om over de effecten van deze optie gedetailleerde uitspraken te doen.

3.2 Beuningen zelfstandig over tien jaar

Wat betekent het voor de drie aspecten organisatie, politiek & bestuur en samenleving als Beuningen als zelfstandige gemeente verder gaat?

Organisatie - Kwaliteit van de dienstverlening³⁴

De dienstverlening aan inwoners op het gebied van publiekszaken aan de balie kan met het huidige niveau van inspanningen naar verwachting op hetzelfde niveau gehouden worden.³⁵ Intensivering van de samenwerking met buurgemeenten zal niet veel verschil maken, zo is de inschatting, hoogstens kan er iets efficiënter met personeel worden omgegaan. Deze vorm van dienstverlening

³⁴ Er zijn allerlei vormen van gemeentelijke dienstverlening, in te delen aan de hand van de doelgroep of het beleidsterrein. De kwaliteit daarvan kan in de meeste gevallen niet exact worden gemeten. Voor publiekszaken kan dat nog wel, op concrete indicatoren als wachttijden en tarieven e.d., maar voor veel andere vormen van dienstverlening zijn geen eenduidige indicatoren beschikbaar. Klanttevredenheidsonderzoek is een belangrijk instrument, maar is zeker niet het hele verhaal. We willen in dit rapport kwaliteit graag in brede zin bespreken, en dus kan dat alleen op hoofdlijnen.

³⁵ Hoe goed de dienstverlening nu is weten we niet met zekerheid. Beuningen neemt niet deel aan de Burgerpeiling van KING en Waarstaatjegemeente.nl. De laatste landelijke benchmark waaraan is deelgenomen dateert uit 2011; een nieuwe wordt pas in 2017 verwacht.

wordt de komende tien jaar overigens een stuk minder: nu al is zichtbaar dat steeds minder mensen hiervoor naar het gemeentehuis komen. De kosten van het bemensen van een balie worden verhoudingsgewijs dus groter.

Uitbreiding van de digitale dienstverlening kan (op termijn) tot besparingen leiden. Voor de digitale dienstverlening aan inwoners zal de komende jaren wel een behoorlijke extra inspanning nodig zijn. Een groot deel van de producten is nog niet op digitale wijze te verkrijgen. Op Waarstaatjegemeente.nl scoorde Beuningen in 2014 iets onder het landelijk gemiddelde voor de 'digitale volwassenheid van digitale producten voor inwoners' (bedoeld wordt 'digitale beschikbaarheid'), maar ongeveer hetzelfde als gemeenten tussen 25.000 en 50.000 inwoners en gemeenten die net als Beuningen als 'weinig stedelijk' worden gekwalificeerd. De noodzakelijke inspanningen moeten behalve aan de voorkant, de website, met name ook worden gericht op de achterkant, de digitalisering van de interne werkprocessen. De gemeente is daarmee een heel eind, maar er moet nog wel heel wat gebeuren, bij burgerzaken en zeker ook in het sociale domein. Dat is ook een reden dat intensivering van de samenwerking met de buurgemeenten hiervoor geen serieuze oplossing vormt, tenzij er bereidheid is om de dienstverlening veel meer op elkaar af te stemmen.

Een ingewikkeld en technisch complex project is de invoering van de landelijke Basisregistratie Personen (BPR). Dit gaat de komende jaren een forse financiële investering vergen, zoals ook aangekondigd in de Kaderbrief 2017. Beuningen doet dit dossier in regionaal verband, met een projectleider bij de gemeente Nijmegen. Op dit moment wordt bekeken of het mogelijk is straks te komen tot een centraal gegevensmagazijn voor de deelnemende gemeenten. Met het oog op mogelijke intensivering van de samenwerking in de regio is relevant dat de gemeenten Druten, Wijchen en West Maas en Waal niet meedoen aan dit project.

Dan is er nog de dienstverlening aan ondernemers.³⁶ Hiermee zijn de komende tien jaar geen problemen te verwachten. Het gaat om een beperkte taak.

Op het gebied van beheer en onderhoud is de digitalisering verder gevorderd. De gemeente handelt jaarlijks zo'n 5000 meldingen digitaal af. Daarnaast kent de gemeente wijkcoördinatoren. Deze vorm van dienstverlening zal naar verwachting op peil blijven. Mogelijk is beperkte efficiencywinst te behalen door intensivering van de samenwerking met één of meer van de buurgemeenten.

Dit jaar is besloten de vergunningverlening (en ook toezicht en handhaving) op het gebied van Bouwen en Wonen bij de ODRN onder te brengen, omdat het Beuningen alleen en zelfs samen met Druten, Wijchen en Heumen niet zou lukken te voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria. Daar heeft de gemeente (in termen van de kwaliteit van de dienstverlening) in de toekomst dus geen omkijken meer naar.

Een voor burgers belangrijk aspect van dienstverlening is de huisvuil- en afvalinzameling. De afgelopen tijd heeft de gemeente veel werk gehad aan het voorbereiden van de besluitvorming om omgekeerd te gaan inzamelen. De uitvoering is uitbesteed aan de DAR, dus vormt geen probleem

³⁶ Hoe goed die dienstverlening nu is, weten we overigens niet. Beuningen doet niet mee aan de Ondernemerspeiling van KING en Waarstaatjegemeente.nl. De score voor de 'digitale volwassenheid van digitale producten voor ondernemers' (bedoeld wordt 'digitale beschikbaarheid') voor 2015 op Waarstaatjegemeente.nl is erg laag vergeleken met het landelijke gemiddelde: 40,3% tegenover 58,2%, maar met de invoering van het nieuwe digitale Ondernemersloket op de gemeentelijke website zou dit inmiddels verbeterd moeten zijn.

voor de zelfstandige gemeente Beuningen. Intensivering van de samenwerking met buurgemeenten de komende jaren zal op dit punt weinig verschil maken.

Last but not least is er de dienstverlening in het sociale domein, die de afgelopen jaren door de decentralisaties enorm is uitgebreid. Nieuw in 2015 was de dienstverlening door het Sociaal Team. De gemeente heeft veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de toegang via de gemeentelijke balie. Uit het recente cliëntervaringsonderzoek Wmo blijkt dat zowel Sociaal Team en gemeente als de daadwerkelijk ontvangen ondersteuning door mensen goed wordt gewaardeerd, op diverse aspecten beduidend beter dan in referentiegemeenten.³⁷ De ambtenaren schetsen een beeld van een kleine, zeer betrokken organisatie die goed zicht heeft op en goed toegankelijk is voor de doelgroepen. Het is een vorm van zogenaamde ambtelijke nabijheid: een organisatie die maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties.

Hoe de kwaliteit van de dienstverlening in het sociale domein zich gaat ontwikkelen is lastig te voorspellen. Zoals geschetst in het vorige hoofdstuk zijn de uitdagingen in het sociale domein groot, en daarbij zal er veel van het Sociaal Team worden gevraagd de komende jaren. Met de beperkte ambtelijke capaciteit, die komend jaar overigens iets wordt uitgebreid, zal het voor de zelfstandige gemeente Beuningen niet meevallen de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden. Intensivering van de samenwerking met buurgemeenten zal niet zonder meer tot verbetering leiden, omdat de wijkteams daar anders werken en anders ingebed zijn in de ambtelijke organisatie (denk aan de relatie met de back office), en er ook andere keuzes zijn gemaakt ten aanzien van bijvoorbeeld automatisering. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de dienstverlening in het sociale domein veel breder is dan alleen datgene wat direct door het Sociaal Team c.q. de gemeente wordt gedaan. Alle ondersteuning en hulpverlening, diensten en projecten door zorgaanbieders, maatschappelijk werk, woningcorporatie en allerlei andere partners in samenspraak met de gemeente kun je eronder scharen. Deze vorm van samenwerking vraagt op lokaal niveau veel inspanningen van de gemeente.³⁸ Ook hier geldt dat de beperkte ambtelijke capaciteit een uitdaging zal vormen. Soms wordt hierin met buurgemeenten samengewerkt, maar intensivering van de samenwerking met één of meer van hen ligt juist voor die lokale ondersteuning en projecten wat minder voor de hand.

Organisatie - Kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning

De bestuurlijke ondersteuning (ook wel: interne dienstverlening) omvat al het werk dat het ambtelijk apparaat voor of ten behoeve van het bestuur uitvoert: ambtelijke voorstellen en adviezen, strategische denkkraft, bijhouden en eventueel beïnvloeden van (landelijke en regionale) ontwikkelingen, de ondersteuning en professionalisering van de primaire processen.

Er is geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning over tien jaar veel minder zal zijn dan deze nu is. Voor zover kan worden beoordeeld (zowel in het kader van dit onderzoek als op basis van de ervaring van drie jaar rekenkameronderzoek) is de kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning over het geheel genomen goed. De beschikbare ambtelijke capaciteit functioneert over het algemeen professioneel, is deskundig, is voldoende politiek-bestuurlijk

³⁷ BMC (2016). *Effectmeting Wmo gemeente Beuningen*.

³⁸ Daarbij laten we alles wat regionaal wordt ingekocht en geleverd maar even buiten beschouwing.

sensitief en kent de lokale situatie in de diverse kernen. Mede omdat Beuningen dichtbij Nijmegen met z'n vele hoogopgeleiden ligt, is het in het algemeen ook geen enkel probleem om goed-gekwalificeerde mensen te vinden. Wel is duidelijk dat de capaciteit beperkt is. Meer daarover volgt onder het blok over de kwetsbaarheid. De lijnen tussen de beleidsmedewerkers en specialisten enerzijds en het bestuur aan de andere kant zijn kort in Beuningen, ook omdat er weinig managers zijn. Dit is een organisatiekenmerk dat door betrokkenen wordt gewaardeerd: niet alleen omdat het prettig werken is, maar ook omdat het zorgt voor efficiënt gebruik van ambtelijke capaciteit.

De andere kant van de medaille is dat de gemeente op diverse beleidsterreinen specialistische deskundigheid buiten de deur moet halen, net als veel andere gemeenten overigens. Een voorbeeld hiervan is de juridische deskundigheid op het gebied van inkoop en aanbesteding in het sociaal domein. Buiten de deur betekent dan ofwel bij de ambtelijke ondersteuning van regionale samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld het Regionaal Ondersteuningsbureau in het sociaal domein, ofwel bij de ambtenaren van buurgemeenten. Overigens moet daaraan worden toegevoegd dat andersom Beuningse ambtenaren ook worden geraadpleegd of ingehuurd. Verder wordt waar nodig specialistische deskundigheid ingehuurd. De verwachting van de ambtenaren is dat dit gebrek aan bepaalde specialistische functies in de komende jaren zeker niet kleiner en waarschijnlijk groter zal worden. Dat geldt met name voor het sociale domein, maar naar alle waarschijnlijkheid (in mindere mate) ook voor sommige andere deelreinen. Zo lang de samenwerkingsrelaties met de regio en Nijmegen goed blijven, hoeft dit de komende tien jaar geen probleem te vormen.

Informatiebeveiliging

Een voorbeeld van een specifiek terrein waar het Beuningen net als veel andere gemeenten aan voldoende specialistische kennis ontbreekt, is het informatiebeveiligingsbeleid. In de gemeentelijke Nota Informatiebeveiliging 2015-2018 staat het met zoveel woorden geformuleerd:

'De gemeente Beuningen zal niet direct de volledige BIG [het door het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) opgestelde normenkader Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten] implementeren, maar alleen die punten die we als organisatie van belang vinden. Dit is een bewuste keuze om uiteindelijk gestructureerd en gefaseerd te komen tot een zo volledig mogelijk informatiebeveiligingsbeleid. Daarbij komt dat maatregelen invoeren capaciteit en tijd van medewerkers vraagt en investeringen vragen. Er zullen dus punten open blijven staan, die door de gemeente geprioriteerd en vervolgens planmatig opgepakt gaan worden. De schaal van Beuningen is zo dat het niet goed mogelijk is om een brede deskundigheid op te bouwen. Deze taak moet erbij gedaan worden en behelst daarbij vele facetten. Beuningen wil dan ook in de regio het verzoek neerleggen om samen te werken op dit domein [cursivering KP]. Voor de technische kant met de i-RvN en wellicht met andere contactpersonen of een regionaal aan te wijzen contactpersoon voor de doorontwikkeling in de BIG in brede zin.' (p. 5)

Daarnaast moet hier specifiek aandacht worden besteed aan het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie. Door de beperkte capaciteit is er nu al weinig ruimte voor de strategische taken. Het kost de organisatie soms moeite om effectief en breed gedragen beleid te ontwikkelen en dit voortvarend uit te voeren. Dit geldt voor het terrein van economisch beleid, maar ook in het sociaal en het ruimtelijk domein zijn voorbeelden aan te wijzen. Niet iedereen binnen de gemeente hecht overigens evenveel waarde aan strategische functies. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat de gemeente het nog een hele tijd kan volhouden door de inzet op realistische (lees:

beperkte) ambities en het goed beheren of 'runnen' van de gemeente. Hoe het ook zij: ondanks inspanningen om het aantal hogeropgeleiden in de organisatie te vergroten, betekent het groeiend takenpakket van de gemeente en de toenemende complexiteit van de maatschappelijke opgaven dat het strategisch vermogen over tien jaar per saldo zeker niet groter zal zijn dan het nu is. Een meer structurele uitwisseling en/of detachering van personeel (wat op een enkel terrein nu al gebeurt) met een buurgemeente, zeker met Nijmegen, kan de kwaliteit en het strategisch vermogen iets versterken.

Organisatie - Kwetsbaarheid van de organisatie

Beuningen heeft een relatief kleine ambtelijke organisatie, vergeleken bij andere gemeenten met dezelfde omvang. Dit was ook al zo voordat de broekriem in financiële zin in 2010 moest worden aangehaald.³⁹ De beleidsstaf is echt klein vergeleken bij vergelijkbare gemeenten.⁴⁰ Daarbij moet wel worden aangetekend dat het per gemeente verschilt wat je allemaal zelf doet, en wat je uitbesteedt.

De consequentie van de krappe formatie is, zoals bij zoveel kleinere gemeenten, dat er sprake is van veel eenpitters⁴¹ en dubbelfuncties,⁴² met name bij de afdeling Beleid en Ontwikkeling, maar ook de afdeling Informatie en Bedrijfsvoering. Deze situatie maakt de ambtelijke organisatie behoorlijk kwetsbaar. De dubbelgeboekte voorziening bij het Grondbedrijf, waarnaar de rekenkamer in 2015 onderzoek heeft gedaan, is een voorbeeld van het risico dat je als organisatie met veel eenpitters loopt. Bij de reorganisatie die in 2015 is afgerond zijn teams gevormd die moeten zorgen voor onderlinge vervangbaarheid. In de praktijk lukt dit in het ene team beter dan in het andere, wat ook te maken heeft met de competenties van de medewerkers. Maar de krappe capaciteit betekent dat vervanging ertoe leidt dat elders in het team of de afdeling snel een gat ontstaat. Het is een gegeven dat als een functie om wat voor reden dan ook niet meer wordt vervuld (ziekte, vertrek), er in veel gevallen geen goede oplossing voorhanden is. Daarvan zijn recent ook voorbeelden gezien. Ondanks de werkdruk (vanwege beperkte capaciteit) is er geen sprake van veel ziekteverzuim door overbelasting. De recente stijging van de ziekteverzuimcijfers betreft incidentele ziektegevallen.

De operationele kwetsbaarheid is overigens een stuk kleiner dan deze zou zijn zonder de vele samenwerking in de regio: in MGR-verband, en met buurgemeenten zoals Nijmegen, Druten, Wijchen en Heumen in allerlei (bilaterale) samenwerkingsconstructies, inclusief allerlei dienstverleningsovereenkomsten. Verdere intensivering van de samenwerking kan naar verwachting op onderdelen de druk iets verlichten (door detachering en onderlinge vervangbaarheid), maar niet veel: 'het werk moet toch gedaan worden' weet men, en de piekmomenten op de diverse beleidsterreinen zijn vaak voor alle gemeenten dezelfde.

Een ander gevolg van de krappe bezetting is dat er taken blijven liggen. Dat wil zeggen: er moeten prioriteiten worden gesteld, en zaken die kunnen wachten worden soms noodgedwongen

³⁹ Zie Bestuurskrachtonderzoek 2009.

⁴⁰ Op grond van analyses van twee qua grootte vergelijkbare gemeenten gebaseerd op de Berenschot-benchmark kan worden vastgesteld dat de gemiddelde gemeente in de klasse 15.000-30.000 inwoners 2,09 fte beleidstaken per 1000 inwoners heeft. Dat zou in Beuningen op een norm van 2,09 x 25.000 = ruim 52 fte uitkomen. Feitelijk is dat ongeveer 29 fte.

⁴¹ Eén enkele persoon die een taak/taakveld behartigt.

⁴² Een persoon die meerdere taakvelden behartigt.

vooruitgeschoven. Eerder ging het al over de ontwikkeling van strategie en beleid, maar dit geldt ook voor meer uitvoeringsgerichte taken. Ook managementtaken blijven soms liggen omdat leidinggevendend geregeld moeten bijspringen in de uitvoering.

Het is van belang om te benadrukken dat er binnen nu en tien jaar in feite niets kan worden gedaan aan de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Als er substantiële tegenvallers bij komen, neemt deze zelfs nog verder toe. Gezien de financiële situatie kan er de komende tien jaar niet substantieel worden geïnvesteerd in het ambtelijk apparaat. Zonder tegenvallers is de negatieve reserve in 2024 tot 0 teruggebracht. Dat zal wat meer financiële ruimte geven, maar het is tegelijkertijd niet realistisch om te denken dat de gemeente de ambtelijke capaciteit fors kan gaan uitbreiden.

Organisatie – Kosten en de financiële situatie

De financiële situatie van Beuningen is al enkele jaren slecht. Door verliezen op de grondexploitatie en zandwinning heeft de gemeente in 2010 en 2011 ongeveer €23 miljoen aan extra voorzieningen moeten treffen. Dat had ernstige gevolgen voor de financiële positie van het Grondbedrijf. Vanwege de grote negatieve reserve van het Grondbedrijf is de gemeente onder preventief toezicht geplaatst door de provincie Gelderland. Forse bezuinigingen van zo'n €10 miljoen structureel de afgelopen jaren hebben het mogelijk gemaakt dat de gemeente jaarlijks ongeveer €1,2 miljoen aan de reserve Grondbedrijf toevoegt. De gemeente heeft de afgelopen jaren een goede begrotingsdiscipline getoond. Als alles volgens plan verloopt staat de reserve in 2024 weer op 0.

Gevolg van dit alles is dat de financiële positie van de gemeente zeer kwetsbaar is. De Kaderbrief 2017 spreekt over een 'stabiele ontwikkeling', maar de situatie is zorgelijk. Medio 2016 bedroeg de totale reservepositie nog steeds €10 miljoen negatief. Het weerstandsvermogen, d.w.z. de risico's die de gemeente loopt afgezet tegen het totaal van reserves, bezuinigingsmogelijkheden en onbenutte belastingcapaciteit om die risico's op te vangen, is nihil (of eigenlijk negatief). Dat betekent dat de gemeente in feite nauwelijks in staat is risico's die zich voordoen op te vangen.

Aanvullend blijft de gemeente geconfronteerd met verschillende risico's. Binnen het Grondbedrijf zullen in elk geval dit jaar nog afwaarderingen plaats moeten vinden, en zijn er ook nog andere reële risico's voor de nabije toekomst. Ook in het sociale domein zijn die er. De gemeente doet haar uiterste best om ervoor te zorgen dat de afwaardering(en) en andere eventuele tegenvallers geen gevolgen hebben voor de datum van 2024, het jaar waarin volgens planning de negatieve reserve moet zijn weggewerkt. Dat betekent dat de komende jaren in financiële zin de broekriem aangehaald zal blijven. Intensivering van de samenwerking met één of meer van de buurgemeenten heeft daarop geen enkele directe invloed.

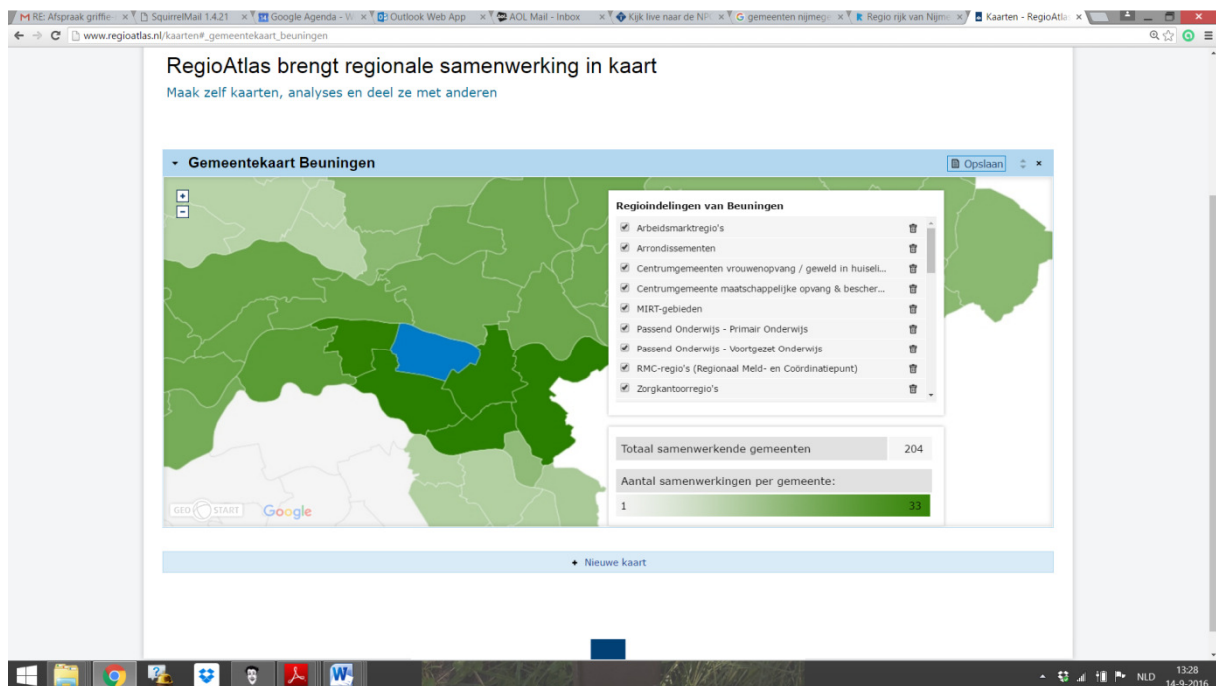
Andersom is er nog de vraag of de financiële positie van de gemeente van invloed kan zijn op de mogelijkheden tot (intensivering van de) samenwerking met buurgemeenten. De Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland schrijft in haar regiorapport over de gemeente Beuningen: "Voor een intensievere samenwerking met andere gemeenten is het noodzakelijk dat de eigen financiën op

orde zijn. De komende jaren blijft de gemeente kwetsbaar en dat kan een belemmering zijn voor de samenwerking.”⁴³

Politiek en bestuur - Bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte

De gemeente Beuningen werkt samen met andere gemeenten in de regio in tientallen verschillende samenwerkingsverbanden. Dat is al heel lang het geval, en is zonder twijfel over tien jaar nog steeds zo: iedereen in de gemeente is zich ervan bewust dat de gemeente het allang niet meer alleen kan.

Hoeveel samenwerkingsverbanden er precies zijn, is lastig te bepalen. Het hangt er vanaf wat je allemaal meetelt. Een logisch startpunt is de paragraaf Verbonden partijen in de begroting. Daarnaast is relevant de RegioAtlas van het ministerie van BZK, die voor alle gemeenten laat zien in welke formele samenwerkingsverbanden ze participeren en met welke partners:



(Bron: RegioAtlas - www.regioatlas.nl)

De RegioAtlas telt 33 formele samenwerkingsverbanden voor de gemeente Beuningen (zie Bijlage 2). Niet alle verbanden zijn even relevant voor dit onderzoek. Maar er zijn nog veel meer samenwerkingsrelaties die niet voorkomen in de overzichten van de RegioAtlas en de paragraaf Verbonden partijen. Zo ontbreekt de samenwerking in de vorm van convenanten, zoals bijvoorbeeld het regionale convenant Duurzaam Bouwen, en de tientallen op privaatrecht gestoelde dienstverleningsovereenkomsten waarin de gemeente soms leverancier en soms afnemer is, zoals – om maar een willekeurig voorbeeld te noemen - de dienstverleningsovereenkomst met de gemeente

⁴³ Adviescommissie Sterk bestuur, *Sterk bestuur in de regio Nijmegen*, p.19.

Wijchen ter vervanging van de in 2015 opgeheven GR School Logopedische Dienst. Erbuiten vallen ook regionale afspraken zoals de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen, die Nijmegen uitvoert voor de regiogemeenten, en alle samenwerkingsverbanden in oprichting, zoals het recent opgerichte Gemeenschappelijk Orgaan Arnhem Nijmegen City Region. En tot slot moeten we niet vergeten dat de vele informele (ambtelijke) verbanden en projecten in de regio nergens staan geregistreerd. Op bijna alle beleidsterreinen is er regelmatig contact tussen beleidsmedewerkers in de regio, om elkaar te informeren, af te stemmen, soms samen pilots of projecten te starten, etc.

Als de gemeente Beuningen zelfstandig blijft, zal de (behoefte aan) samenwerking naar verwachting alleen maar toenemen. Hoeveel bestuurlijke drukte levert dat nou op? Dat is een vraag die niet goed te beantwoorden is. Want wat is bestuurlijke drukte precies, en hoe erg is het? Daarvoor is geen objectieve maatstaf. De term bestuurlijke drukte wordt gebruikt voor situaties waarin de hoeveelheid overleg en afstemming improductief begint te worden, althans in de ogen van de betrokkenen. Vastgesteld kan worden dat samenwerking behalve opbrengsten ook altijd kosten met zich meebrengt. Transactiekosten, dat wil zeggen de kosten van coördinatie en afstemming, zijn een belangrijke post. Vanzelfsprekend gaat er veel tijd en energie zitten in dergelijk overleg, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

Een specifiek aspect van bestuurlijke drukte dat hier moet worden genoemd is de lappendeken of incongruentie die in de regio Rijk van Nijmegen is ontstaan in de loop van de jaren. Dit betekent dat voor de diverse taken steeds wisselende samenwerkingsverbanden functioneren. Dat draagt zonder meer bij aan de bestuurlijke drukte: het is inefficiënt om met een steeds wisselende groep bestuurders te overleggen en onderhandelen, en ook de ambtelijke afstemming en uitvoering wordt erdoor bemoeilijkt. Het is al jaren een patroon dat individuele gemeenten in de regio niet meedoen aan of zich terugtrekken uit (geplande) samenwerkingsverbanden. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat de bestuurlijke geschiedenis in de regio er eentje is van gesneuvelde samenwerkingsprojecten. De afgeketste ambtelijke fusie tussen Beuningen en Druten in 2011 en die tussen Heumen en Wijchen in 2012 zijn voorbeelden, maar verder terug in de tijd zijn er meer van dergelijke gesneuvelde initiatieven aan te wijzen, vaak ook op specifieke beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld het oprichten van een gemeenschappelijke sociale dienst.⁴⁴ Voor de ontwikkeling van de samenwerking op regioniveau is het inefficiënt als één of meer regiogemeenten niet meedoen. Een recent voorbeeld is het project Basisregistratie Personen, waar Druten, Wijchen en West Maas en Waal niet aan meedoen. Maar ook in het sociale domein kan deze beweging momenteel worden waargenomen. De Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Rijk van Nijmegen biedt om die reden expliciet de mogelijkheid voor gemeenten om niet mee te doen bij elk nieuw terrein waarop de samenwerking wordt gestart. De samenwerking in de regio zou een stuk efficiënter en voorspelbaarder zijn als dit anders lag. Op grond van de ervaringen uit het verleden kan de verwachting worden uitgesproken dat dit de komende jaren niet zal veranderen. Het betekent dat Beuningen zich bij het starten van lange en complexe samenwerkings- of fusietrajecten goed zal moeten afvragen hoe groot het afbreukrisico is.

In dit verband moet expliciet aandacht worden gevraagd voor de (ruimtelijk-)economische opgaven voor de regio in relatie tot de bestuurlijke samenwerking. De waarschuwing van de Adviescommissie

⁴⁴ Zie: Rekenkamer(commissie)s Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Ubbergen en West Maas en Waal (2009). *Hernieuwd zicht op regionale samenwerking. Handreiking aan de gemeenteraden tussen Rijn, Maas, Waal*. Vught: Partners+Pröpper.

Sterk bestuur in Gelderland⁴⁵ in dit opzicht moet serieus worden genomen: de strategische samenwerking op het terrein van economie, wonen, werken en bereikbaarheid in de regio Nijmegen, en ook op de schaal van de voormalige stadsregio, moet worden versterkt, wil de regio economisch overeind blijven naast andere regio's. Het in 2015 opgerichte Gemeenschappelijk Orgaan op stadsregioschaal is een goed begin, maar Beuningen en de andere gemeenten in de regio Nijmegen zijn het aan hun inwoners verplicht om vaart te maken met een krachtige en effectieve regionale samenwerking op dit vlak, anders verliest de regio teveel op economisch gebied.

De ervaren bestuurlijke drukte wordt vergroot door de veelheid aan samenwerkingsverbanden waarbij raadsleden, maar soms ook de portefeuillehouders, het gevoel hebben op grote afstand te staan en de greep op de gang van zaken op regionaal niveau te hebben verloren. Deze problematiek is niet nieuw, en zeker ook niet uniek voor Beuningen. In 2014 is een rekenkamerbrief aan deze thematiek en mogelijke oplossingen gewijd. De raad heeft zich de aanbevelingen ter harte genomen, maar het is een taaie problematiek. De gang van zaken rondom Veilig Thuis in de regio, maar ook recent met de nieuwe regiecentrale voor het doelgroepenvervoer, laat zien hoe lastig het is om als samenwerkende gemeenten zo'n regionale organisatie effectief aan te sturen en bij te sturen. Er is niet veel aanleiding om te veronderstellen dat dit de komende jaren makkelijker zal worden. Intensivering van de samenwerking met één of meer specifieke gemeenten zal dit op regionale schaal ervaren probleem niet oplossen.

Politiek en bestuur - Democratische legitimiteit

Met de term democratische legitimiteit doelen we in eerste instantie op de mate waarin het bestuur van de gemeente aanvaard c.q. gedragen wordt door de bevolking. Over de huidige staat van de democratische legitimiteit kunnen geen harde uitspraken worden gedaan. In het kader van dit onderzoek zijn daarover geen gegevens verzameld. Een bekende maar beperkte maatstaf is de opkomst bij verkiezingen. De opkomstcijfers bij de gemeenteraadsverkiezingen in Beuningen bewegen mee met (maar liggen iets onder) het landelijke gemiddelde.⁴⁶ De lange-termijntrend is (licht) dalend, maar er is geen reden tot zorg voor de komende tien jaar, althans niet meer dan in andere Nederlandse gemeenten.

Een aspect dat vaak wordt meegewogen bij democratische legitimiteit is de mate waarin burgers betrokken (kunnen) zijn bij het bestuur. De gemeente heeft daaraan de afgelopen jaren op allerlei manieren invulling gegeven, zoals met Samen in de buurt en het speeltuinenbeleid met inwoners, en de opstelling van het Centrumplan en de Detailhandelsvisie met ondernemers. De gemeente kent geen dorps- of wijkraden of buurtplatforms waarmee de gemeente overlegt. Wel heeft de gemeente een cliëntenraad in het sociale domein en stelt zij soms op een specifiek onderwerp een klankbordgroep in, bestaande uit inwoners of belangenorganisaties en met een onafhankelijke voorzitter. Over hoe inwoners de mate van burgerinvloed en burgerparticipatie ervaren zijn geen gegevens bekend. Beuningen doet niet mee aan de KING Burgerpeiling (waarvan de resultaten zijn te vinden op Waarstaatjegemeente.nl), dus een benchmark ontbreekt.

⁴⁵ Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*, pp.20-23.

⁴⁶ Opkomstcijfers (CBS-cijfers): 2002: 54,0% (landelijk: 57,9); 2006: 53,6% (landelijk: 58,6); 2010: 48,5% (landelijk: 54,1); 2014: 52,6% (landelijk 54,0).

De Participatienota uit 2015 laat zien dat de gemeente zich ervan bewust is dat haar rol soms initiërend en soms enkel faciliterend is. Het beleid van de gemeente is om de komende jaren meer dan voorheen burgerinitiatieven aan te moedigen en te ondersteunen, en daarvoor ook een omslag te bewerkstelligen in de werkwijze van de gemeentelijke organisatie. Intensivering van de samenwerking met één of meer buurgemeenten zal daar waarschijnlijk geen invloed op hebben.

Een ander aspect van democratische legitimiteit is de mate waarin de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers namens hun kiezers kaders weten te stellen voor en controle weten uit te oefenen op het bestuur. Hoe het daar nu mee staat en hoe zich dat de komende jaren zal ontwikkelen, daarover is in het bestek van dit onderzoek niet gemakkelijk een oordeel te vellen. De relatie tussen raad en college in Beuningen is vrij stabiel, blijkt uit het feit dat er de afgelopen jaren geen bestuurders naar huis zijn gestuurd of crises hebben plaatsgevonden, en de politieke cultuur kan in het algemeen als rustig en consensusgericht worden getypeerd. In een kleinere gemeente als Beuningen is de afstand tussen bestuur en ambtelijk apparaat enerzijds, en de gemeenteraad anderzijds relatief klein. In kleine gemeenten is die afstand soms wat té klein, maar dat is in Beuningen niet het geval. Voor wat betreft de kaderstelling is er zeker verbetering mogelijk ten aanzien van de sturende werking van de programmabegroting, iets wat overal in het lokaal bestuur speelt. De Beuningse raad heeft afgelopen jaar in nauw overleg met het college aan verbetering hiervan gewerkt. Spectaculaire verbetering kan hiervan niet worden verwacht, dit moet als een continu proces worden beschouwd. Uit onderzoek in het lokaal bestuur blijkt verder dat gemeenteraden in algemene zin behoorlijke moeite hebben met de controlerende rol.⁴⁷ Die controlerende rol is vooral lastig als het de controle op regionale samenwerking betreft. Zoals gezegd is er niet veel aanleiding om te veronderstellen dat dit de komende jaren makkelijker zal worden.

Voor alle bovengenoemde aspecten geldt dat de mogelijke keus voor intensivering van de samenwerking met één of meer specifieke buurgemeenten hierop naar verwachting niet veel invloed zal hebben.

Lokale samenleving – Kernen en sociale cohesie

Bestuur en raad van de gemeente Beuningen hechten grote waarde aan de identiteit en de leefbaarheid van de vier kernen die de gemeente vormen. Die kernen vormen gemeenschappen, sommige klein en hecht, andere groter en meer divers, maar elk met een eigen identiteit. Verbondenheid met de gemeenschap is een belangrijk aspect van sociale cohesie. En hoewel de inwoners van Beuningen natuurlijk ook tevens regiobewoners zijn, speelt het maatschappelijk leven (verenigingsleven) en het gebruik van voorzieningen (school, sport, dorps huis) zich deels op het niveau van de kernen af. Als de zelfstandige gemeente Beuningen vasthoudt aan het beleidsuitgangspunt van het behouden van essentieel geachte voorzieningen in elk van de vier kernen zal dit naar verwachting de komende tien jaar niet wezenlijk veranderen.

Een ander aspect van sociale cohesie is de maatschappelijke participatie, dat wil zeggen alle activiteiten van mensen buiten de privésfeer en betaald werk. Het genoemde bloeiende verenigingsleven is hier onderdeel van, en vaak worden cijfers van mantelzorg en vrijwilligerswerk gebruikt om hier een beeld van te schetsen. Volgens op de website Waarstaatjegemeente.nl

⁴⁷ Op landelijk niveau is Verantwoordingsdag ('Woensdag gehaktdag') ook nooit een succes geworden overigens.

beschikbaar onderzoek van onderzoeksinstituut Telos is de maatschappelijke participatie in Beuningen relatief laag.⁴⁸ Maar uit het recent gehouden cliëntervaringsonderzoek Wmo komt Beuningen voor wat betreft sociale cohesie, mantelzorg en vrijwilligerswerk als een gemiddelde gemeente naar voren. Naar verwachting zijn dit geen cijfers die de komende tien jaar sterk zullen veranderen. Het beroep dat in het sociaal domein meer dan voorheen wordt gedaan op mensen om hulp te verstrekken aan familie of directe omgeving leidt mogelijk tot een lichte stijging. Intensivering van de samenwerking met één of meer buurgemeenten heeft hier naar verwachting ook geen invloed op.

Lokale samenleving - Bestuurlijke nabijheid en partnerschap

Het aspect 'korte lijnen' kwam al aan de orde onder de kop van de dienstverlening en in de relatie tussen ambtelijke organisatie en bestuur. Een derde element van 'korte lijnen' is de zogenaamde bestuurlijke nabijheid: toegankelijke en zichtbare bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het Beuningse College van B&W heeft een heldere taakverdeling waardoor burgers en bedrijven weten bij wie je moet zijn. De Collegeleden zijn goed bereikbaar en toegankelijk, twitteren over hun werk en zijn in persoon veel in de gemeente aanwezig, met werkbezoeken en bij maatschappelijke activiteiten. Het gemeentebestuur is goed op de hoogte van wat er in de gemeente speelt. Hetzelfde geldt in zekere zin voor de gemeenteraadsleden. Dat de inwoners raad en bestuurders weten te vinden als dat nodig is, blijkt uit allerlei burgerinitiatieven, zoals bijvoorbeeld 'Beuningen in Ice', maar ook uit de gang van zaken dit jaar rondom het gevoelige dossier van het AZC. Dit alles verandert niet de komende tien jaar als Beuningen zelfstandig blijft, ook niet bij eventuele intensivering van de samenwerking met één of meer van de buurgemeenten.

Niet alleen de bestuurders, maar de hele gemeentelijke organisatie is op alle mogelijke terreinen in gesprek met partijen buiten het gemeentehuis: ondernemers, verenigingen, stichtingen, politie en justitie, scholen, zorgaanbieders, woningcorporaties en andere (maatschappelijke) partijen in en om de gemeente. Op de meeste terreinen komt het beleid in dit soort netwerken tot stand en is de uitvoering een zaak van intensieve samenwerking tussen al deze partijen en de gemeente. Een steeds groter deel van het werk en ook de netwerken vindt plaats op regionaal niveau, waar de Beuningse ambtenaren ook actief in meedraaien. Dit alles verandert niet de komende tien jaar als Beuningen zelfstandig blijft, ook niet bij eventuele intensivering van de samenwerking met deze of gene buurgemeente.

3.3 Samenvatting

De uitdagingen voor de zelfstandige gemeente Beuningen de komende tien jaar kunnen, als je de gestelde opgaven in ogenschouw neemt, vooral gevonden worden op het aspect van de organisatie en financiën. De huidige kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning blijft waarschijnlijk stabiel, het zal zo blijven dat de gemeente sommige specialistische kennis buiten de deur moet halen en het strategisch vermogen van de gemeente op bepaalde terreinen blijft beperkt. De kwaliteit van veel van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven kan naar verwachting op het huidige niveau

⁴⁸ De score is gebaseerd op opkomstcijfers en cijfers over sociale cohesie, mantelzorg en vrijwilligerswerk.

worden gehouden, maar verbetering van de digitale dienstverlening aan burgers en onderliggende digitale werkprocessen zal nog aanzienlijke inspanningen kosten, en gezien de grootte van het takenpakket en de beperkte ambtelijke capaciteit zal het niet meevallen om de kwalitatief goede dienstverlening in het sociale domein op peil te houden. De ambtelijke organisatie is relatief klein en daardoor op onderdelen kwetsbaar, en dat zal niet veranderen de komende jaren. De financiële situatie is helder maar krap tot in elk geval 2024, en al die tijd blijft de (financiële) kwetsbaarheid groot.

Als Beuningen zelfstandig blijft, zal de gemeente haar inspanningen kunnen voortzetten om samen met burgers en bedrijven vorm te geven aan de veranderende relatie tussen gemeentelijke overheid en samenleving, en zo te blijven werken aan versterking van de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. De bestuurlijke samenwerking en de bestuurlijke drukte in de regio zullen mogelijk nog wat groeien, en dat kan met name slecht uitpakken voor de regionale economische ontwikkeling. Voor de gemeenteraad zal het in algemene zin lastig blijven om regionale samenwerkingsverbanden effectief te sturen en te controleren. Dat blijft een kwestie van een lange adem, waarbij het college, de regionale besturen en de raad zelf zich zullen moeten blijven inspannen om dit te versterken.

Het derde aspect is de lokale samenleving en de sociale cohesie in de kernen. Die staan er de komende tien jaar in principe goed voor, met veel aandacht van het gemeentebestuur voor de eigen identiteit en de leefbaarheid in de kernen. Kanttekening daarbij is (de vergrijzing in) de eigenzinnige kern Winssen, die de gemeente voor uitdagingen stelt. Om de leefbaarheid en de sociale cohesie gemeentebreed te behouden is wel nodig dat het gemeentebestuur bereid en in staat is om zorg te dragen voor een goed voorzieningenniveau in de kernen, en dat het bestuur blijft investeren in de directe relatie met burgers en bedrijven.

4 Ambtelijke fusie

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het relatief nieuwe verschijnsel van de ambtelijke fusie. Op basis van recent onderzoek kunnen we ons een voorlopig beeld vormen van de effecten van de ambtelijke fusie, die kort worden geschetst. Gewapend met die kennis kijken we vanuit het perspectief van Beuningen naar de feitelijke opties voor een ambtelijke fusie, en wordt een inschatting gemaakt van de belangrijkste voor- en nadelen.

4.1 Ambtelijke fusies in Nederland

Het concept van de ambtelijke fusieorganisatie wordt in 2002 bedacht door een onderzoeksgroep onder leiding van prof. dr. A. Korsten. Hij kiest de naam SETA-model (Samen En Toch Apart) voor het model van ‘contracterende gemeenten die (het merendeel van) hun ambtenaren “poolen” in een facilitair bedrijf’.⁴⁹ Er wordt in die jaren in het binnenlands bestuur veel gesproken over het model, maar het duurt een aantal jaren voordat het daadwerkelijk wordt toegepast. In 2006 brengt de gemeente Ten Boer haar volledige ambtelijke organisatie onder bij de gemeente Groningen en sluit een dienstverleningsovereenkomst voor de levering van producten en diensten vanuit de ambtelijke organisatie van Groningen. Wat de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren in 2008 doen lijkt meer op wat Korsten c.s. beoogden: de drie gemeenten voegen hun ambtelijke organisaties bijeen in de Gemeenschappelijke Regeling BEL Combinatie. We zien hier meteen de twee belangrijkste varianten van een ambtelijke fusie (zie box).

Wat is een ambtelijke fusie?⁵⁰

Bij een ambtelijke fusie worden alle ambtelijke taken van twee of meer gemeenten gebundeld in een aparte juridische entiteit. De BEL-gemeenten zijn het eerste en bekendste voorbeeld hiervan. Een wat minder vaak voorkomende variant is het gastheermodel: de taken van de ene gemeente worden dan bij de gastheergemeente ondergebracht. Het bekendste voorbeeld in Nederland is de ambtelijke fusie van Groningen en Ten Boer.

De aan de ambtelijke fusie deelnemende gemeenten behouden hun eigen gemeenteraad, college, griffie en gemeentesecretaris. De gemeentebesturen zijn eigenaar en treden op als opdrachtgever richting de nieuw gevormde organisatie, die als opdrachtnemer diensten levert aan de opdrachtgevende gemeenten. De fusieorganisatie kan worden geleid door één directeur of door de gemeentesecretarissen. Portefeuillehoudersoverleggen zorgen voor onderlinge afstemming en soms aansturing van de fusieorganisatie.

Bij een ambtelijke fusie houden de gemeenten hun eigen begroting. Ze brengen alleen al hun bedrijfsvoeringsmiddelen samen in de begroting van de ambtelijke fusieorganisatie. De financiële bijdrage aan de ambtelijke fusieorganisatie komt in de begroting terug in de paragraaf ‘verbonden partijen’. Programmagelden blijven achter in de individuele gemeenten.

Afhankelijk van de gekozen juridische vorm kan de ambtelijke fusie relatief snel tot stand komen,

⁴⁹ A.F.A. Korsten c.s. (2002). *Samen en toch apart*, 2002, pp. 87-88.

⁵⁰ Gebaseerd op: SeinstravandeLaar B.V. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Eindrapport in opdracht van het ministerie van BZK, pp.8-11; SeinstravandeLaar B.V.(2015). *Solide en toekomstbestendig! Advies inzake de (bestuurlijke) toekomst van de gemeente Langedijk*.

hoewel de voorbereiding in de praktijk altijd wel enkele jaren duurt.

De laatste jaren zien we een toename van de populariteit van de ambtelijke fusie in het Nederlandse binnenlands bestuur. Begin 2016 telde Nederland 16 operationele ambtelijke fusieorganisaties, waarin in totaal 36 gemeenten participeren, en er zijn op diverse plekken in het land voorbereidende trajecten ingezet.⁵¹

Wat weten we eigenlijk over de effecten van ambtelijke fusies? Aangezien de ambtelijke fusie nog van vrij recente datum is, is dat nog niet veel. We zetten het beschikbare onderzoek hier kort op een rijtje. Wat opvalt is dat de uitkomsten enorm verschillen, met name op het cruciale punt of met de ambtelijke fusie de gestelde doelen worden gehaald. Dat is enigszins frustrerend, maar de lezer kan niet anders dan zijn eigen (voorlopige) conclusies trekken. Over de nadelen van de ambtelijke fusie is daarentegen wel een rode draad in het beschikbare onderzoek te ontwaren.

‘Samen sterker en toch apart’: tien ambtelijke fusies door SeinstravandeLaar

In opdracht van het ministerie van BZK onderzocht het bureau SeinstravandeLaar, dat veel ambtelijke fusietrajecten in Nederland begeleidt, tien ambtelijke fusieorganisaties en stelde vast dat de ambtelijke fusies bijdroegen aan de realisatie van de gestelde doelen: verbetering van de kwaliteit van externe dienstverlening en de interne dienstverlening (aan college van B&W en gemeenteraad), vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, een sterke reductie van de bedrijfsvoeringslasten,⁵² versterking van de bestuurlijke kracht in de regio en het vergroten van de kansen voor medewerkers. Er zijn wel bepaalde voorwaarden en mitsen & maren verbonden aan het realiseren van de doelen. Een voorbeeld betreft het verminderen van de kwetsbaarheid: de bestaande functies worden minder kwetsbaar, maar nieuw gecreëerde functies betekenen weer nieuwe kwetsbaarheden.

De ambtelijke fusie heeft diverse keerzijden volgens het onderzoek van SeinstravandeLaar. Een belangrijke keerzijde is dat de gewenste beleidsvrijheid van de deelnemende gemeenten in de praktijk vaak onder druk komt te staan. Dit is een element dat ook in andere onderzoeken steeds terugkeert. Het komt onder meer doordat de ambtelijke organisatie wordt versterkt t.o.v. het bestuur, en deze streeft naar beleidsharmonisatie (gelijktrekken beleid) vanwege de efficiency. Bovendien ondermijnen portefeuillehoudersoverleggen op de diverse domeinen de autonomie van de afzonderlijke colleges van B&W. Daarnaast ontstaan er nogal eens spanningen tussen de gemeenten over de relatie tussen kwaliteitsverbetering enerzijds en kostenreductie anderzijds én over de mate waarin de ambtelijke fusie al dan niet als voorportaal moet worden gezien voor een herindeling.

SeinstravandeLaar wijst ook op nadelen van de ambtelijke fusie die inherent lijken te zijn aan het idee van één ambtelijke organisatie met twee of meer bestuurlijke ‘koppen’. Zo ervaren ambtenaren identiteitsproblemen en ook groeiende druk door het werken voor diverse portefeuillehouders met verschillende wensen. Naarmate de ambtelijke fusieorganisatie langer bestaat groeit bovendien de afstand tussen de ambtenaren enerzijds en de lokale gemeenschappen en gemeenteraden aan de andere kant. Dat komt soms door de aparte huisvesting en de wijze van aansturing door bestuurders

⁵¹ Zie: www.ambtelijkfusie.nl.

⁵² Onderzoek in de provincie Noord-Brabant weerspreekt deze conclusie deels, en stelt dat in de praktijk soms juist sprake is van kostenstijgingen (L. Schaap (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*, p.17).

en gemeentesecretarissen, en ook doordat er nieuwe ambtenaren bijkomen die de oude situatie niet kennen en die een minder directe relatie hebben met de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

Relevant is ook de constatering dat er na een ambtelijke fusie een extra administratieve en coördinatielast ontstaat. Anders gezegd: 'de lijnen worden langer'. Er is nu eenmaal extra (politiek-bestuurlijke) afstemming en overleg nodig en ook invoering van een vorm van (uren)registratie om te kunnen komen tot verrekening van inzet vanuit de ambtelijke fusieorganisatie ten dienste van de deelnemende gemeenten.⁵³ Tot slot zijn er fiscale gevolgen in de zin van niet compensabele BTW⁵⁴ en een extra administratieve last ten aanzien van de Vpb.

Wat opvalt, tot slot, is dat er in het onderzoek van SeinstravandeLaar met geen woord over de burger wordt gerept. Dat is ook niet gek, want die merkt nauwelijks iets van een ambtelijke fusie, althans niet in directe zin.

'Samen en nog steeds apart': BAR-gemeenten

Van recenter datum is een evaluatie van de ambtelijke fusie tussen de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk, de zogenaamde BAR-gemeenten.⁵⁵ Deze evaluatie is interessant omdat deze is verricht door een onafhankelijke partij, te weten de Rekenkamer Barendrecht (een personele unie met de Rekenkamer Rotterdam). De BAR-samenwerking was ook één van de tien cases in het bovengenoemde rapport van SeinstravandeLaar. In tegenspraak met de positieve conclusie van SeinstravandeLaar (zie hierboven conclusie 1) is volgens de rekenkamer het bereiken van de doelstellingen van de BAR-samenwerking nog ver weg. De rekenkamer concludeert: 'Ten aanzien van de meeste doelstellingen van de BAR-samenwerking is na de ambtelijke fusie voor de gemeente Barendrecht nog geen verbetering zichtbaar ten opzichte van de situatie voor de fusie, of is geen verbetering te verwachten'. Met name die laatste conclusie is zorgelijk. De evaluatie komt namelijk erg vroeg, ongeveer anderhalf jaar na de formele start van de ambtelijke fusie, maar de rekenkamer ziet dus weinig aanknopingspunten voor verbetering op de wat langere termijn.

In de evaluatie van de BAR-samenwerking is gezocht naar de belangrijkste verklaringen voor het niet-behalen van de doelstellingen, en dat zijn er drie:

1. De bestuurders van de drie gemeenten zijn te weinig betrokken bij de beleidsinhoudelijke samenwerking;
2. Er bestaat spanning tussen de doelstelling van efficiencywinst enerzijds en de doelstellingen van vermindering van kwetsbaarheid en van verbetering van kwaliteit en deskundigheid van het apparaat anderzijds;
3. Er bestaat spanning tussen de doelstelling van efficiencywinst enerzijds en de wens van de drie gemeenten om zelfstandig te blijven anderzijds.⁵⁶

Intergemeentelijke sociale diensten

Een in 2016 verschenen onderzoek naar intergemeentelijke sociale diensten⁵⁷ laat zien dat het

⁵³ Van de Laar c.s. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Eindrapport in opdracht van het ministerie van BZK.

⁵⁴ Dit probleem lijkt inmiddels opgelost: <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/rijksbelastingen/nieuws/oplossing-voor-btw-knelpunt-bij-ambtelijke-fusie>

⁵⁵ Rekenkamer Barendrecht (2016). *Samen en nog steeds apart. Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*, Rotterdam.

⁵⁶ Rekenkamer Barendrecht (2016), pp. 14-15.

bedrijfsmatig perspectief domineert bij de overwegingen om tot deze vorm van samenwerking over gaan, maar dat van de beoogde effecten opvallend weinig gerealiseerd wordt. Hoewel het onderzoek geen echte ambtelijke fusies betreft, lijken de trajecten en mechanismen er wel erg op. Wat verder vooral relevant is in dit onderzoek, is de constatering dat de samenwerkende gemeenten na de ambtelijke fusie weliswaar hun formele beleidsvrijheid hebben behouden, maar dat zij die materieel nauwelijks gebruiken. Anders gezegd: de beleidsafwegingen ten aanzien van de sociale diensten vinden voornamelijk op regionaal niveau plaats en de kaderstelling en controle door de afzonderlijke gemeenteraden worden verzwakt. Dat is navrant, aangezien de wens tot behoud van de gemeentelijke autonomie een belangrijke overweging was voor de ambtelijke samenwerking, naast vooral bedrijfsmatige voordelen (die dus ook niet worden behaald).

Effecten van regionaal bestuur

Een recent rapport van onderzoekers van de Universiteit Twente naar de effecten van regionale samenwerking⁵⁸ bevat conclusies die ook relevant zijn voor de ambtelijke fusie. Het onderzoek laat zien dat bij regionale samenwerking het schaalvoordeel (onder meer het verminderen van kwetsbaarheid) sterk per werkveld kan verschillen. Op het ene terrein is een grotere organisatie efficiënter, maar op het andere terrein veel minder. Als je deze conclusie doortrekt naar de ambtelijke fusie kun je concluderen dat bij een ambtelijke fusie (waarbij je samenwerkt op het totale pakket) de schaalvergroting op sommige terreinen waarschijnlijk schaalvoordelen oplevert, maar op andere terreinen mogelijk juist in schaalnadelen kan omslaan.

In de regio

Dichter bij huis zijn de plannen die Heumen en Wijchen koesterden in het (nabije) verleden relevant. In mei 2012 heeft Berenschot de businesscase voor een ambtelijke fusie tussen Heumen en Wijchen onderzocht. De ambtelijke fusie had een verbetering van kwaliteit, vermindering van kwetsbaarheid en lagere kosten (de drie k's) moeten opleveren. Uit de businesscase bleek dat deze doelen niet alle drie waar te maken zouden zijn. Bij een ambtelijke fusie zouden kwaliteit en kwetsbaarheid verbeteren, maar zou er slechts beperkte kostenbesparing zijn, ook bij volledige harmonisatie van beleid.⁵⁹ Die conclusie sluit naadloos aan bij de bovengenoemde bevindingen ten aanzien van de BAR-samenwerking. De businesscase leert dat samenwerking tussen relatief kleine gemeenten niet automatisch leidt tot voldoende verbetering op zowel kwaliteit en kwetsbaarheid als kosten.

Samenvattend

De meningen over de voor- en nadelen van een ambtelijke fusie verschillen niet alleen in het lokaal bestuur, maar ook onder onderzoekers. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties neemt zonder meer af, maar er is weinig overeenstemming over de vraag of andere belangrijke beoogde effecten zoals verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en vermindering van de kosten worden behaald. Het verzamelde onderzoek laat wel eensgezind zien dat bij een ambtelijke fusie de beleidsvrijheid van de deelnemende gemeenten onder druk kan komen te staan. Ietwat onbevredigend moet worden geconcludeerd dat de effecten waarschijnlijk grotendeels afhankelijk

⁵⁷ L.J. Zwaan (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten.*

⁵⁸ M. Boogers, P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit.* Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK.

⁵⁹ Gemeente Heumen (2012). *Raadsvoorstel Samenwerking Heumen-Wijchen dd 28 juni 2012*, pp. 2-4.

zijn van de keuzes die worden gemaakt in het proces van voorbereiding, inrichting en implementatie van de ambtelijke fusie.

4.2 Ambtelijke fusie in de Beuningse praktijk

In deze paragraaf schetsen we een beeld van de voor- en nadelen die een ambtelijke fusie voor de gemeente Beuningen zou hebben. Daarbij maakt het een groot verschil voor welke en hoeveel gemeente(n) zou worden gekozen: een ambtelijke fusie met één partner is eenvoudiger en beter aan te sturen dan met meerdere partners, en een ambtelijke fusie met Nijmegen leidt tot een wezenlijk andere (grotere) fusieorganisatie dan als wordt gekozen voor Druten, Heumen, West Maas en Waal en/of Wijchen. In dit rapport wordt niet gespeculeerd over de waarschijnlijkheid van de diverse combinatiemogelijkheden. Dat betekent dat enkel in algemene termen over voor- en nadelen kan worden gesproken. Voor concrete voornemens tot ambtelijke fusie zal altijd een business case moeten worden opgesteld.

Vooraf past nog een opmerking over een ambtelijke fusie met de gemeente Nijmegen. Zoals blijkt uit de vorige paragraaf zijn er twee hoofdvarianten bij een ambtelijke fusie: de vorming van een gezamenlijke nieuwe ambtelijke organisatie (ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling), of het gastheermodel. Hoewel in dit onderzoek geen rekening is gehouden met de zienswijze en opvattingen van de eventuele partners van Beuningen moet toch worden opgemerkt dat Nijmegen ongeveer tien maal zoveel ambtenaren in dienst heeft als Beuningen⁶⁰ en het daarom niet gemakkelijk is voor te stellen dat het Nijmeegse gemeentebestuur zijn ambtenaren in een fusieorganisatie onderbrengt die samen met het Beuningse gemeentebestuur wordt aangestuurd. Het alternatief is ambtelijke samenwerking in de vorm van het gastheermodel, waarbij Beuningen al zijn taken bij Nijmegen zou onderbrengen. In beide varianten zal de ongelijkheid tussen de beide partners natuurlijk merkbaar zijn in de besluitvorming, zowel in de voorbereiding op de fusie als in de nieuwe situatie: Beuningen zal zich in veel opzichten aan de inrichting, werkwijzen en processen van Nijmegen moeten aanpassen.

Tot slot nog een kanttekening over het proces van een eventuele ambtelijke fusie. Zoals eerder opgemerkt in dit rapport (paragraaf 3.2) is het al jaren een patroon in de regio dat individuele gemeenten niet meedoen aan of zich terugtrekken uit (geplande) samenwerkingsverbanden. Op grond van de ervaringen uit het verleden kan de verwachting worden uitgesproken dat dit de komende jaren niet zal veranderen. Het betekent dat Beuningen zich bij het starten van een traject van een ambtelijke fusie goed zal moeten afvragen hoe groot het afbreukrisico is.

Organisatie - Kwaliteit van de dienstverlening

Op basis van het beschikbare onderzoek en met inachtneming van de geschetste opgaven kunnen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening de volgende verwachtingen worden geformuleerd.

⁶⁰ Het Sociaal jaarverslag 2015 van de gemeente Nijmegen noemt 1672 ambtenaren (website gemeente Nijmegen); Beuningen heeft er ongeveer 176.

Een grotere organisatie, d.w.z. een ambtelijke fusieorganisatie, kan de dienstverlening aan inwoners zeker efficiënter doen dan de afzonderlijke gemeenten. Hoeveel efficiënter het kan, hangt mede af van de vraag hoezeer de gemeentebesturen eraan hechten om de dienstverlening aan de balie in de afzonderlijke gemeenten op peil te houden (openingstijden e.d.). Of de kwaliteit van de dienstverlening door de ambtelijke fusie hoger wordt is de vraag, maar op de langere termijn kan de kwaliteit beter gegarandeerd worden. Een belangrijke kanttekening is wel dat de prestaties en tevredenheidscijfers voor de kwaliteit van de dienstverlening in de eerste fase waarschijnlijk juist iets zullen verslechteren, door de reorganisatie en de aanpassing van de werkprocessen. Een voorbeeld is de wijze waarop de deelnemende gemeenten de relatie tussen front office en back office hebben georganiseerd; dat kan verschillen per gemeente en moet in de ambtelijke fusieorganisatie gelijkgetrokken worden. Deze overgangsfase kan zeker enige jaren duren.

Verbetering van de digitale dienstverlening is zeker mogelijk met een ambtelijke fusie. Daarvoor zijn wel flinke investeringen in de automatisering nodig. Als gekozen wordt voor een ambtelijke fusie met de kleinere buurgemeenten zal dat in onderlinge afstemming moeten; als gekozen wordt voor Nijmegen zal Beuningen naar verwachting moeten aansluiten bij de Nijmeegse situatie. Een hinderpaal voor een ambtelijke fusie met Wijchen is het feit dat deze gemeente niet meedoet aan de ICT-samenwerking in regionaal verband (iRvN). En meer in algemene zin is tussen Beuningen en de buurgemeenten nu geen structureel overleg of samenwerking op het terrein van dienstverlening, dus de opstartkosten zijn hoog. Een groot project als de Basisregistratie Personen krijgt mogelijk last van het feit dat momenteel alleen Beuningen, Heumen en Nijmegen meedoen aan het regionaal georganiseerde implementatieproject.

Het is onzeker hoe de kwaliteit van de dienstverlening in het sociale domein zich zal ontwikkelen na een ambtelijke fusie. Als de ambtelijke fusieorganisatie groot genoeg wordt, kan de grotere ambtelijke capaciteit en professionaliteit zonder meer gunstig zijn. Daar staat tegenover dat de kleinschaligheid, flexibiliteit en ambtelijke nabijheid in de huidige situatie waarschijnlijk te lijden zouden hebben onder een ambtelijke fusie. De verschillen in beleid, en in opzet en werkwijze tussen het Sociaal Team van Beuningen en de wijkteams in de andere gemeenten, met name ook de wijze van inbedding in de ambtelijke organisatie, zijn een serieuze barrière voor een soepele overgang. Hetzelfde geldt voor het bestaande automatiseringslandschap: er zouden grote investeringen in gezamenlijke automatisering nodig zijn.

Organisatie - Kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning kan na een ambtelijke fusie met één of meer van de kleinere buurgemeenten beter worden. Versterking van de ambtelijke capaciteit zal leiden tot een professioneler apparaat met meer deskundigheid en competenties, en dus betere ambtelijke adviezen en (raads)voorstellen. Op terreinen waar de gemeente nu weinig capaciteit heeft, zoals in het economisch domein, kan het bestuur beter worden ondersteund en er hoeft minder geprioriteerd (lees: vooruitgeschoven) te worden. In welke mate dit alles het geval is, is afhankelijk van de vraag hoeveel en welke fusiepartners worden gekozen, en ook van de mate waarin de gemeentebesturen ervoor kiezen om beleidsinhoudelijk een eigen koers te blijven varen. Als de ambtelijke fusie wordt aangegaan met één kleine buurgemeente en er wordt sterk op beleidsinhoudelijke autonomie van de beide partners gestuurd, dan zal de inhoudelijke kwaliteit naar

verwachting niet veel verbeteren. Een concreet voorbeeld is het gemeentelijke energiebeleid. Beuningen zet sterk in op de energietransitie, maar haar directe buurgemeenten Druten en Wijchen voeren een wezenlijk ander beleid op dit gebied. Als gekozen zou worden voor een ambtelijke fusie met één van beide gemeenten, zouden ambtenaren twee besturen met verschillende beleidsdoelstellingen moeten ondersteunen, wat weinig efficiencywinst en kwaliteitsverbetering oplevert.

Belangrijk is verder de kanttekening dat het wel een aantal jaren zal duren voordat deze kwaliteitsverbetering kan worden gerealiseerd: de professionaliteit van de mensen in de organisatie neemt immers niet toe van de ene dag op de andere.

De mogelijkheden om als fusieorganisatie meer specialistische kennis in huis te halen en te behouden zullen enigszins toenemen, afhankelijk van de omvang van de fusieorganisatie. Als de ambtelijke fusie wordt aangegaan met één kleine buurgemeente, zal er niet veel specialistische kennis bij komen naar verwachting. Het is sowieso niet realistisch om te denken dat er helemaal geen beroep meer op de regio en externen nodig zal zijn.

Ook het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie kan worden versterkt, afhankelijk van de vraag hoeveel en welke fusiepartners worden gekozen (dat bepaalt de omvang van de fusieorganisatie en de ruimte die er komt voor strategische functies), en afhankelijk van de efficiencydoelstelling die wordt meegegeven aan de fusieorganisatie.

Voor de ambtenaren tenslotte betekent de grotere ambtelijke organisatie meer ruimte voor professionele ontwikkeling en doorstroming.

Het bovenstaande geldt zoals gezegd voor een ambtelijke fusie met Druten, Heumen, West Maas en Waal en/of Wijchen. In het geval van een ambtelijke fusie met de gemeente Nijmegen geldt voor alle bovengenoemde aspecten dat het zonder twijfel nog beter en gemakkelijker zal worden. Zo zal de fusieorganisatie in principe over alle specialistische kennis kunnen beschikken die nodig is.

Nadelen zijn ook te verwachten van een ambtelijke fusie. De korte lijnen in de organisatie, en tussen ambtenaren en bestuurder worden langer, wat ambtelijke capaciteit kost (overleg en afstemming) en waardoor er minder directe contacten zijn tussen ambtenaren en de Beuningse bestuurders. 'Bureaucratie lonkt', zo is het wel omschreven.⁶¹ En hoe groter de nieuwe ambtelijke organisatie wordt, hoe meer dit het geval is logischerwijs.

Voor bestuur en raad van Beuningen wordt het lastiger om bewust ander beleid te voeren dan de fusiepartners, omdat de ambtelijke fusieorganisatie gaat sturen op beleidsharmonisatie. Ook de instelling van portefeuillehoudersoverleggen heeft een dergelijk effect. In het geval van een ambtelijke fusie met de gemeente Nijmegen zal de druk groot zijn om het Beuningse beleid op dat van de grote broer af te stemmen.

Een risico is verder dat het toegenomen strategisch vermogen en beleidsontwikkelcapaciteit leiden tot meer strategische en beleidsdocumenten dan nodig is. Wat nodig is, is overigens ook deels een politieke keuze.

⁶¹ Provincie Gelderland (2016). Presentatie 'Samenwerking en fusie, gezien vanuit financieel perspectief', 20 mei 2016.

Tot slot heeft een ambtelijke fusie ook nadelen voor een deel van de medewerkers. Niet alle ambtenaren kunnen goed overweg met het werken voor twee of meer bestuurders met een eigen agenda.

Organisatie - Kwetsbaarheid van de organisatie

Een ambtelijke fusie zal zonder meer bijdragen aan de vermindering van de kwetsbaarheid, omdat er minder eenpitters en dubbelfuncties zullen zijn. De mate waarin is sterk afhankelijk van de vraag hoeveel en welke fusiepartners worden gezocht. Een andere belangrijke factor is de mate waarin de gemeentebesturen ervoor kiezen om beleidsinhoudelijk een eigen koers te blijven varen: hoe meer dat het geval is, hoe minder de ambtelijke fusie bijdraagt aan vermindering van de kwetsbaarheid. Een kanttekening tenslotte is dat op de specialistische functies die in de fusieorganisatie kunnen worden gecreëerd, nieuwe kwetsbaarheden kunnen ontstaan.

Een ambtelijke fusie met de gemeente Nijmegen zal zonder meer een einde maken aan de kwetsbaarheid.

Organisatie – Kosten en de financiële situatie

Een ambtelijke fusie heeft geen directe invloed op de financiële situatie van Beuningen, in die zin dat de deelnemende gemeenten hun eigen begrotingen houden. Dat betekent geen directe verandering van de financiële positie van de gemeente. Beuningen zal ook de komende jaren (in elk geval tot 2024) stug door moeten gaan met de strenge begrotingsdiscipline, en de lasten voor de inwoners kunnen niet omlaag. De ambtelijke fusie betekent wel een gezamenlijke bedrijfsvoering, waarbij de gemeentebesturen in gezamenlijkheid over inzet en kosten van de ambtelijke organisatie moeten beslissen. Beuningen zal daarin ondanks de financiële situatie een betrouwbare partner moeten zijn. Tegelijkertijd zijn er diverse manieren om in financiële zin met de verschillende wensen van de samenwerkende gemeentebesturen om te gaan (met basispakketten en maatwerk). Maar in het algemeen is het zo dat hoe ingewikkelder je de onderlinge verrekening maakt, hoe minder efficiencywinst de fusie oplevert.

De ambtelijke fusie levert in principe financiële voordelen op. De bedrijfsvoeringsmiddelen worden samengevoegd en de grotere fusieorganisatie kan voor efficiencywinst zorgen. Hoeveel is in deze fase niet te zeggen. Dat hangt onder meer sterk af van de gekozen fusiepartners, het gekozen organisatiemodel en de kostentoedeling, maar ook van de vraag welke doelstellingen voor de ambtelijke fusie worden gesteld. Uit het onderzoek weten we dat de doelstelling van efficiencywinst vaak wringt met andere voor de hand liggende doelstellingen, zoals vermindering van de kwetsbaarheid en verbetering van de deskundigheid van het ambtelijk apparaat, en ook met de wens om volledige autonomie te behouden. Verder is relevant dat Beuningen nu al behoorlijk efficiënt werkt, met een relatief klein apparaat en weinig managers, dus daarop is niet veel winst te behalen. Tot slot moet er ook rekening worden gehouden met invoeringskosten, die weliswaar eenmalig zijn, maar die aanzienlijk kunnen oplopen.

Politiek en bestuur - Bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte

De druk van de bestuurlijke samenwerking en daarmee gepaard gaande bestuurlijke drukte zal naar verwachting niet veel minder worden door een ambtelijke fusie. Een aantal (bilaterale) beleidsarme, uitvoeringsgerichte samenwerkingsverbanden wordt overbodig, en dus wordt het geheel aan samenwerkingsverbanden iets overzichtelijker. Beuningen en de fusiepartners blijven gewoon deelnemen aan de belangrijke samenwerkingsverbanden in de regio. Uit het onderzoek blijkt dat er overlegkosten bij komen, omdat de portefeuillehouders hun opstelling in de regionale verbanden vaak vooraf gaan afstemmen. Daar waar die afstemming niet plaatsvindt vanwege beleidsinhoudelijke verschillen tussen de gemeentebesturen wordt het voor de ambtelijke organisatie arbeidsintensiever en ingewikkelder. De strategische samenwerkingsuitdagingen op met name het regionaal economisch vlak zullen niet minder worden. Voor de gemeenteraden en het ervaren gebrek aan grip op de samenwerking verandert er feitelijk niets.

Bij een ambtelijke fusie met Nijmegen is het denkbaar dat er voor de controle op regionale samenwerkingsverbanden meer op Nijmegen, zowel de ambtenaren als misschien de gemeenteraad, kan worden geleund. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek naar de controlerende rol van gemeenteraden bij regionale samenwerking dat raadsleden van grote gemeenten zich niet meer 'in control' voelen dan die van kleinere gemeenten.

Politiek en bestuur - Democratische legitimiteit

Het is onzeker of een ambtelijke fusie gevolgen heeft voor de democratische legitimiteit van het Beuningse gemeentebestuur. Inwoners merken in het algemeen niet veel van een ambtelijke fusie. Tijdelijk kan de kwaliteit van de dienstverlening iets minder worden, door overgangsprikelen en een naar binnen gerichte houding, maar als de fysieke dienstverlening gedeconcentreerd en op peil blijft (eigen balies) en communicatie-uitingen 'Beunings' blijven, hebben burgers er geen last van. Een mogelijke uitzondering is de dienstverlening in het sociale domein: voor de kwaliteit van de dienstverlening door het Sociaal Team en de gemeente is van cruciaal belang hoe het Sociaal Team is ingericht en ingebed in de nieuwe ambtelijke organisatie. Verstoring van de opgebouwde relatie en routines tussen Sociaal Team, back office en beleidsmensen is risicovol in dit opzicht.

Voor de rol en invloed van de gemeenteraad zijn er naar verwachting enige consequenties. De gemeenteraad, en in zekere zin ook het college, komt op wat meer afstand te staan van de ambtelijke organisatie, zeker als gekozen wordt voor een model waarin de gemeentesecretaris niet ook deel uitmaakt van de directie van de fusieorganisatie. Dat wordt nog versterkt als de ambtenaren fysiek in een andere gemeente worden ondergebracht, en dus niet meer een 'huis' delen met raad en college van Beuningen. De ambtenaren, zeker als er steeds meer nieuwe mensen bij komen, hebben een minder sterke band met de gemeenteraad(sleden) en zijn minder betrokken bij de raad en commissies dan in de oude situatie. Een ander gevolg is dat de professionaliteit en daarmee het technocratisch karakter van de ambtelijke organisatie toeneemt, waardoor de kloof met raad, college en bevolking mogelijk groter wordt. De toegenomen afstand die de raad ervaart, en de minder sterke lijn raad-college-ambtelijke organisatie, kan nadelige gevolgen hebben voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad.

Lokale samenleving – Kernen en sociale cohesie

Voor de identiteit en de leefbaarheid in de kernen heeft een ambtelijke fusie naar verwachting geen directe gevolgen. Maar er zijn wel mogelijke indirecte gevolgen. Voor de medewerkers in de ambtelijke organisatie, in het bijzonder het sociaal domein, geldt dat door de ambtelijke fusie naar verwachting de zogenaamde ambtelijke nabijheid enigszins afneemt, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties. Het is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de ambtelijke fusieorganisatie en de lokale gemeenschap en de instroom van nieuwe medewerkers die niet in de oude situatie (lees: in Beuningen) hebben gewerkt. In welk tempo en welke mate dit gebeurt is niet te voorspellen. Dat is afhankelijk van diverse factoren, zoals de wijze waarop de fusieorganisatie wordt ingericht en aangestuurd.

Lokale samenleving - Bestuurlijke nabijheid en partnerschap

Een ambtelijke fusie heeft geen grote gevolgen voor de bestuurlijke nabijheid, d.w.z. de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestuurders en volksvertegenwoordigers in de lokale gemeenschap. Het college en de raad blijven immers de zelfstandige gemeente Beuningen besturen en er is dus geen reden om minder open te staan voor signalen van burgers en bedrijven. Wel is het onder bepaalde omstandigheden mogelijk dat de afstand tussen college en ambtelijke fusieorganisatie een belemmerende factor is voor de directe relatie met buurten en dorpen, met verenigingen en individuele inwoners.

4.4 Samenvatting

Een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten, waarbij één ambtelijke organisatie wordt gevormd maar de gemeente haar eigen bestuur en haar autonomie behoudt, kan diverse voordelen en ook nadelen met zich meebrengen. Het maakt nogal een verschil voor welke fusiepartner(s) in de regio zou worden gekozen, zo moet worden gewaarschuwd. Belangrijk is de les uit onderzoek elders in het land dat niet alle doelstellingen tegelijk gehaald kunnen worden: er bestaat spanning tussen de doelstelling van efficiencywinst enerzijds en de doelstellingen van vermindering van kwetsbaarheid en van verbetering van kwaliteit en deskundigheid van het apparaat anderzijds. En verder weten we dat het in de praktijk erg lastig blijkt te zijn voor de afzonderlijke gemeentebesturen en -raden om hun eigen beleid te blijven voeren, ook al zijn ze in formele zin autonoom.

Wat zijn de voor- en nadelen van een ambtelijke fusie? We beginnen met de organisatie en financiën. De dienstverlening kan in een grotere ambtelijke organisatie efficiënter en dus goedkoper zijn. Of de kwaliteit van de dienstverlening door de ambtelijke fusie hoger wordt is de vraag, maar op de langere termijn kan de kwaliteit beter gegarandeerd worden. Voor de kwaliteit van de digitale dienstverlening zal een ambtelijke fusie zeker voordelen hebben, maar wel eerst forse investeringen van de gemeente vragen. Het zal hoe dan ook enige tijd duren voordat eventuele voordelen

zichtbaar worden. In het sociale domein staat wel de lokale, eigen aanpak op het spel, en moet je afwachten of de nieuwe, grotere organisatie het net zo goed doet.

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal in bepaalde opzichten beter worden na een ambtelijke fusie, met name op het punt van de strategische advisering. Voor de ambtenaren worden ontwikkelmogelijkheden groter. In welke mate dit voordeel optreedt is onder meer afhankelijk van de grootte van de ambtelijke fusieorganisatie, maar ook van de wijze van aansturing en de politieke keuzes van de autonome besturen. Het gaat wel enkele jaren duren voor de vruchten kunnen worden geplukt. Nadelen zijn er ook: de lijnen worden langer en 'bureaucratie lonkt', en méér beleids capaciteit is niet altijd beter.

Op het punt van de kwetsbaarheid van de organisatie kunnen we kort zijn: die wordt minder door een ambtelijke fusie. De mate waarin is sterk afhankelijk van de grootte van de nieuwe fusieorganisatie: als met Nijmegen wordt gefuseerd, zal er op het punt van de kwetsbaarheid geen zorg zijn.

De financiële positie van Beuningen verandert in directe zin niet door een ambtelijke fusie: elke gemeente behoudt immers zijn eigen begroting, enkel de bedrijfsvoeringsmiddelen worden bij elkaar gevoegd. In meer indirecte zin kan de ambtelijke fusie wel tot kostenbesparingen leiden, maar of dat daadwerkelijk lukt en in welke mate, is sterk afhankelijk van allerlei (politieke) keuzes en voorwaarden. Tot slot moet rekening worden gehouden met aanzienlijke invoeringskosten.

Op het tweede aspect van politiek en bestuur zien we een genuanceerd beeld. Qua bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte zal er met een ambtelijke fusie weinig veranderen, zo is de verwachting, en dat heeft mogelijk gevolgen voor de regionale economische ontwikkeling. De democratische legitimatie van het gemeentebestuur zal niet direct worden beïnvloed door de ambtelijke fusie: burgers merken er immers niet veel van, als het goed is. Een nadeel is wel de wat grotere afstand die ontstaat tussen de nieuwe, grotere ambtelijke organisatie enerzijds en raad en college anderzijds, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Op het derde aspect, de lokale samenleving, zal de invloed van een ambtelijke fusie waarschijnlijk niet groot zijn. Een mogelijke nadeel is wel een wat grotere afstand tussen de ambtelijke fusieorganisatie en de lokale gemeenschap, wat zeker op de wat langere termijn mogelijk gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening en ook voor de mate waarin de beleidsvorming wordt toegespitst op de wensen en behoeften in de vier kernen.

5 Bestuurlijke fusie

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op verschijnsel bestuurlijke fusie, ofwel herindeling. Daarna maken we op hoofdlijnen, met gebruikmaking van de beschikbare kennis, een analyse van de voor- en nadelen voor Beuningen van een bestuurlijke fusie, geordend volgens de drie aspecten organisatie, politiek & bestuur en samenleving.

5.1 Bestuurlijke fusies in Nederland

Bestuurlijk fuseren of samenvoegen van gemeenten doen we al heel lang in Nederland, zoals ook blijkt uit de verre en de meer recente geschiedenis van de gemeente Beuningen. In Nederland is het normaal dat het aantal gemeenten gestaag afneemt in de tijd, doordat er elk jaar wel enkele herindelingen plaatsvinden.⁶² Dat is niet overal gebruikelijk: in diverse andere Europese landen (zoals België en Denemarken bijvoorbeeld) gaan dit soort processen met één grote klap en besluit de nationale overheid eens in de 20 of 30 jaar tot een grootscheepse schaalvergroting.

Wat is een bestuurlijke fusie?

Bij een bestuurlijke fusie ofwel herindeling worden twee of meer gemeenten samengevoegd tot één nieuwe gemeente. In tegenstelling tot bij een ambtelijke fusie is er na de bestuurlijke fusie dus ook slechts één gemeenteraad, college, griffie en gemeentesecretaris, en ook één ambtelijke organisatie en begroting.

Het proces van een bestuurlijke fusie duurt jaren, en dat komt met name door het uitgebreide juridische traject waarbij de gemeenten, provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en het parlement zijn betrokken.

Deze gang van zaken in Nederland betekent dat in het lokaal bestuur bestuurlijke fusie of herindeling altijd een optie is wanneer wordt nagedacht over de bestuurlijke toekomst. Voor- en tegenstanders baseren zich daarbij op allerlei argumenten en emoties. Maar wat weten we eigenlijk over de effecten van de samenvoeging van gemeenten?

In wetenschappelijke zin is het antwoord op die vraag vrij onbevredigend. Het lijkt soms wel hoe meer onderzoeksmateriaal er is, hoe moeilijker wetenschappers het vinden om duidelijke uitspraken te doen. Volgens diverse onderzoeken nemen de bestuurskracht, professionaliteit, kwaliteit en het strategisch vermogen van de gefuseerde gemeente toe, en is de effectiviteit van het beleid verbeterd. Daarbij hebben de heringedeelde gemeenten in de regio en in verhouding tot medeoverheden een sterkere positie.⁶³ Andere onderzoekers constateren juist alles overziend dat samengevoegde gemeenten over het geheel genomen niet beter blijken te presteren dan hun voorgangers, dat er geen sprake is van een meetbare verbetering van het beleid en de dienstverlening en dat de schaal van de nieuw gevormde gemeente niet beter aansluit bij de schaal

⁶² Decennialang ging dat met zo'n 10 à 20 gemeenten per jaar; de laatste jaren is dat tempo wat afgenomen en verliezen we elk jaar enkele gemeenten (Ministerie van BZK (2014). *Staat van het bestuur*, Den Haag, pp. 12-13).

⁶³ Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist & Martijn van der Steen (2014), 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel', in: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

van de maatschappelijke problemen en uitdagingen.⁶⁴ Er is wel een zekere overeenstemming over het feit dat herindeling zelden tot significante kostenbesparingen leidt. En ook weten we dat de relatie tussen burgers en de gemeente er niet op vooruit gaat: het vertrouwen van burgers in het gemeentebestuur neemt licht af na een herindeling; de opkomst bij de eerstvolgende verkiezingen na de herindeling is lager dan bij de voorgaande verkiezingen, hoewel dat later wel weer bij trekt; en voor andere vormen van burgerparticipatie en -betrokkenheid is het beeld gemengd: sommige activiteiten nemen toe, andere juist af na herindeling.⁶⁵ En volgens recent onderzoek in drie provincies ondervindt de gemeente als culturele gemeenschap last van een herindeling, ondanks de inspanningen die herindelende gemeenten ondernemen om dat te compenseren met bijvoorbeeld dorpsraden en meer aanwezigheid in de verschillende kernen.⁶⁶

Bij deze constatering past een belangrijke kanttekening, op het gevaar af dat het lijkt alsof de resultaten van degelijk wetenschappelijk onderzoek worden gebagatelliseerd. Het verzamelde onderzoek naar de effecten van herindeling heeft altijd betrekking op een vergelijking van de voormalige gemeenten met de nieuw samengestelde gemeente. Oud versus nieuw. Kort door de bocht samengevat is de conclusie: het wordt er na de herindeling niet plotseling beter op.

De meeste gemeentebestuurders die de herindelingsoptie serieus overwegen zal dit niet verbazen. Zij verwachten van die eventuele herindeling geen miraculeuze verbetering van de prestaties, het beleid, de dienstverlening of de relatie met hun inwoners. Maar zij willen weten: is op de middellange termijn een significante verslechtering te verwachten, en kan herindeling dat voorkomen? Dat is een vraag die op grond van het wetenschappelijk onderzoek niet valt te beantwoorden, dat vraagt om een inschatting van toekomstige ontwikkelingen. Met enig gezond verstand kun je die inschatting voor echt kleine gemeenten – tot voor kort kende Nederland er nog heel wat – wel maken. Gedachtenexperiment: stel je een zelfstandige gemeente Millingen a/d Rijn voor in 2025, als in 2015 niet was overgegaan tot een bestuurlijke fusie met Groesbeek en Ubbergen. Maar voor gemeenten vanaf pakweg 10.000 inwoners is die inschatting veel lastiger, en dus voer voor (politieke) discussie. En dat is precies wat de Beuningse gemeenteraad op basis van dit rapport wil gaan doen.

De optie bestuurlijk fuseren of herindelen ligt altijd gevoelig in het lokaal bestuur. Het is verstandig om de discussie te willen voeren aan de hand van zoveel mogelijk objectieve informatie over de effecten en de voor- en nadelen. Tegelijkertijd is het interessant om te zien wat er in gefuseerde gemeenten elders in het land is gebeurd nadat de stofwolken van moeilijke en emotionele debatten waren neergedaald en de fusie eenmaal een feit was. Onderzoek uit 2013⁶⁷ laat zien dat voor ongeveer tweederde van de betrokkenen in deze gefuseerde gemeenten de voordelen zwaar wegen; zij zouden het achteraf gezien opnieuw zo doen. Daarbij past wel de kanttekening dat dit wordt gezegd op het moment dat men niet meer terug kan; dat speelt ongetwijfeld een rol bij hun oordeel.

⁶⁴ L. Schaap en L. van den Dool (2015). 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', in: H. Reynaert (ed.) (2015). *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge: Vanden Broele, pp.37-59.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist & Martijn van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

⁶⁷ Idem.

5.2 Bestuurlijke fusie voor Beuningen

In deze paragraaf schetsen we een beeld van de voor- en nadelen van een bestuurlijke fusie gegeven de eerder geschetste opgaven voor Beuningen. We maken daarbij waar mogelijk onderscheid tussen een fusie met één of meer van Beuningen kleinere buurgemeenten Druten, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen, of een fusie met de stad Nijmegen. Net als in het vorige hoofdstuk moet erop worden gewezen dat de eerste optie heel diverse subopties omvat: het maakt een groot verschil voor welke kleinere buurgemeente(n) zou worden gekozen. Dat betekent dat hier enkel in algemene termen over voor- en nadelen kan worden gesproken. Voor concrete voornemens zal altijd een business case moeten worden opgesteld.

Organisatie - Kwaliteit van de dienstverlening

Net als bij de ambtelijke fusie het geval is, kan niet eenduidig worden aangegeven of de kwaliteit van de dienstverlening verbetert na een bestuurlijke fusie. De onderzoeken spreken elkaar tegen,⁶⁸ en lastig is ook dat het begrip ‘gemeentelijke dienstverlening’ heel verschillende soorten dienstverlening omvat. Op basis van het onderzoek en met inachtneming van de geschetste opgaven kunnen enkele verwachtingen worden geformuleerd.

Voor de kwaliteit van de dienstverlening publiekszaken maakt een bestuurlijke fusie waarschijnlijk niet veel verschil, onder de voorwaarde dat er een balie blijft in Beuningen. De grotere ambtelijke organisatie kan in allerlei opzichten flexibeler zijn, maar het ligt niet voor de hand dat de prestaties en tevredenheidscijfers daardoor gaan stijgen. Of de dienstverlening op de Beuningse locatie op peil blijft is uiteindelijk een politieke keuze van het gemeentebestuur van de nieuwe, gefuseerde gemeente. In de eerste periode na de herindeling zal de kwaliteit van de dienstverlening mogelijk een dip doormaken door de reorganisatieperikelen.

Het zal voor de gefuseerde gemeente naar verwachting wel makkelijker worden om te komen tot volledige digitalisering van de dienstverlening, wat een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. De gefuseerde organisatie heeft meer financiële middelen, deskundigheid en onderhandelingspositie ten opzichte van leveranciers van software om hiermee vaart te maken. Ingeval met de gemeente Nijmegen wordt gefuseerd zal dit nog meer het geval zijn dan als voor kleinere buurgemeente(n) wordt gekozen.

Voor de dienstverlening in het sociale domein geldt een ietwat vergelijkbaar verhaal als in het geval van een ambtelijke fusie. Het is onzeker hoe de kwaliteit van de dienstverlening in het sociale domein zich zal ontwikkelen na een bestuurlijke fusie met één of meer buurgemeenten. De grotere ambtelijke capaciteit en professionaliteit zijn zonder meer gunstig; dat geldt zeker als voor samengaan met Nijmegen wordt gekozen. Daar staat tegenover dat de kleinschaligheid, flexibiliteit en ambtelijke nabijheid in de huidige situatie waarschijnlijk te lijden zouden hebben in een gefuseerde gemeente. De verschillen in beleid, en in opzet en werkwijze tussen het Sociaal Team van Beuningen en de wijkteams in de buurgemeenten, met name ook de wijze van inbedding in de ambtelijke organisatie, zijn een serieuze barrière voor een soepele overgang.

⁶⁸ Boogers c.s. (2014) en Hiemstra c.s. (2013) zien in het algemeen een verbetering, maar bijvoorbeeld Schaap en Van den Dool (2014) zien in Súdwest-Fryslân een verslechtering die zij niet kunnen verklaren.

Organisatie - Kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal na een bestuurlijke fusie met één of meer van de kleinere buurgemeenten naar verwachting beter worden. De versterking van de ambtelijke capaciteit zal leiden tot een professioneler apparaat met meer deskundigheid, en dus betere ambtelijke adviezen en (raads)voorstellen. De mogelijkheden om als gefuseerde gemeente ook zelf specialistische kennis in huis te halen en te behouden zullen toenemen, hoewel het niet realistisch is om te denken dat er geen beroep meer op de regio en externen nodig zal zijn. Het strategisch vermogen van de ambtelijke organisatie zal kunnen worden versterkt; de mate waarin hangt wel af van de omvang van de nieuw gevormde gemeente. Bij al deze voordelen geldt een belangrijke kanttekening: het kan, afhankelijk van politieke keuzes, het verloop van het reorganisatieproces en het sociaal statuut, vele jaren duren voordat deze potentiële verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar worden. Sterker nog: de kwaliteit van de interne en externe dienstverlening staat in de eerste jaren van een bestuurlijke fusie door alle reorganisatieperikelen stevig onder druk.

Als wordt gekozen voor een bestuurlijke fusie met de gemeente Nijmegen gelden bovengenoemde voordelen in veel sterkere mate. De gemeente die dan ontstaat hoeft niet of nauwelijks nog een beroep te doen op kennis buiten de eigen ambtelijke organisatie (behalve in gevallen waar specifiek externe input gewenst is). De kwaliteitsslag kan naar alle waarschijnlijkheid sneller worden gemaakt bovendien, omdat het 'slechts' gaat om het inpassen van de Beuningse ambtenaren in de veel grotere Nijmeegse organisatie.

Nadelen ten opzichte van de huidige situatie zijn er ook. Dat zit 'm met name in de langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer 'bureaucratie'), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders dan in de huidige situatie.

Organisatie - Kwetsbaarheid van de organisatie

Een bestuurlijke fusie met één of meer van de kleinere buurgemeenten zal zonder meer bijdragen aan de vermindering van de kwetsbaarheid. De mate waarin is vooral afhankelijk van de vraag hoeveel en welke fusiepartners worden gezocht. Als het meer dan één partner wordt, is kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie naar alle waarschijnlijkheid geen issue meer. Als gekozen wordt voor een bestuurlijke fusie met Nijmegen is dat zeker niet meer het geval.

Organisatie – Kosten en de financiële situatie

In welke mate een bestuurlijke fusie tot kostenbesparingen leidt, is onder onderzoekers een omstreden kwestie. Daarbij weegt ook mee dat de nieuwe, grotere gemeente allerlei nieuwe kosten maakt, zoals nieuwe huisvesting en investeringen in ICT. Je zou kunnen zeggen: er zijn besparingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering door efficiëntere uitgaven en formatiereductie

(personeel, huisvesting, ICT, etc.), maar uiteindelijk dalen de totale uitgaven vaak niet, en stijgen ze zelfs.⁶⁹

Veel minder omstreden is de constatering dat een bestuurlijke fusie een enorme verbetering zou betekenen voor de financiële positie van de (dan niet meer bestaande) gemeente Beuningen. Er ontstaat een organisatie die beter in staat is om risico's op te vangen. Ter illustratie staat hieronder wat de solvabiliteitsratio's⁷⁰ zouden zijn bij verschillende samenstellingen van een bestuurlijke fusie (op basis van de jaarrekeningen over 2015 van de diverse gemeenten). Daaronder staan de solvabiliteitsratio's van de afzonderlijke gemeenten op een rijtje.⁷¹

Gefuseerde gemeenten	Solvabiliteitsratio (obv 2015)
Beuningen + Druten	1%
Beuningen + Heumen	-3%
Beuningen + Nijmegen	6%
Beuningen + Wijchen	20%
Beuningen + West Maas en Waal	1%
Beuningen + Druten + Heumen	5%
Beuningen + Druten + Wijchen	20%
Beuningen + Druten + West Maas en Waal	7%
Beuningen + Heumen + Wijchen	20%
Beuningen + Druten + Heumen + Wijchen + West Maas en Waal	21%
Beuningen + Druten + Heumen + Wijchen + West Maas en Waal + Nijmegen	11%

Gemeente	Solvabiliteitsratio
Beuningen	-13%
Druten	21%
Heumen	23%
Nijmegen	7%
Wijchen	48%
West Maas en Waal	23%

(Bron: Balansen in jaarrekeningen 2015, eigen bewerking)

Te zien is dat iedere samenstelling voor Beuningen een flinke verbetering van de solvabiliteit geeft. Voor de partners is dat logischerwijs niet het geval.

De verbetering van de financiële positie in algemene zin heeft allerlei voordelen voor de nieuw gevormde gemeente. Risico's in de uitvoering van belangrijke taken, zoals de huishoudelijke hulp en de jeugdzorg, kunnen beter worden opgevangen. Omdat er niet meer jaarlijks € 1,2 miljoen in de reserve van het Grondbedrijf hoeft te worden gestort, kan er meer worden geïnvesteerd in

⁶⁹ Zie onder meer: M. Allers en J.B. Geertsema (2014); M. Allers en B. Geertsema (2012).

⁷⁰ De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de weerbaarheid van de gemeente. De solvabiliteitsratio van Beuningen is erg laag, zelfs negatief, en krijgt daarmee de kwalificatie zeer risicovol. De solvabiliteitsratio wordt berekend door het eigen vermogen te delen door het totaal van alle passiva.

⁷¹ Hierbij past wel de kanttekening dat er, ook gezien het jarenlange preventieve toezicht, in Beuningen weinig kans is op nieuwe 'lijken uit de kast'; hoe de financiële situatie er in dat opzicht in de andere regiogemeenten uitziet, kan hier niet worden vastgesteld.

ambtelijke capaciteit, deskundigheidsbevordering en ontwikkelen van nieuwe en innovatieve werkwijzen, wat goed is voor de mensen en de organisatie, maar ook voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Er kan ook meer worden geïnvesteerd in belangrijke randvoorwaarden zoals ICT en automatisering, wat de interne werkprocessen maar ook de kwaliteit van de externe dienstverlening ten goede komt. En waarschijnlijk worden de belastingtarieven voor de nieuwe gefuseerde gemeente lager dan in de huidige situatie.⁷²

Een laatste kostenaspect dat hier genoemd moet worden, betreft de effecten van een bestuurlijke fusie op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de bijdrage vanuit het Rijk aan de incidentele lasten (Arhi-gelden). Die zijn lastig te voorspellen.⁷³ Gemeenten met herindelingsplannen kunnen een herindelingscan laten uitvoeren die hierover meer duidelijkheid biedt.⁷⁴

Politiek en bestuur - Bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte

De druk van de bestuurlijke samenwerking en daarmee gepaard gaande bestuurlijke drukte zal minder worden na een bestuurlijke fusie. Daarbij maakt het nogal een verschil met hoeveel buurgemeenten wordt gefuseerd. Als gefuseerd wordt met één kleinere buurgemeente zal de winst niet groot zijn: de bilaterale samenwerkingsverbanden tussen de fusiepartners kunnen vanzelfsprekend worden opgedoekt, maar het merendeel van de samenwerkingsverbanden in de regio zal even nodig zijn als in de oude situatie. Hoe meer fusiepartners en hoe groter de nieuwe vormen gemeente, des te overzichtelijker wordt het voor betrokken bestuurders, en daarmee neemt de bestuurlijke drukte af. De vermindering van het aantal partners en daarmee de bestuurlijke drukte kan positieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden om in regionaal verband effectiever en daadkrachtiger samen te werken, onder meer op het vlak van de regionale economische ontwikkeling. Vergeleken met de situatie van een ambtelijke fusie is een voordeel van herindeling dat er geen onderlinge afstemming nodig is tussen de verschillende gemeentebesturen om tot één standpunt in regioverband te komen.

Ondanks de vermindering van bestuurlijke drukte zal (regionale) samenwerking hoe dan ook noodzakelijk blijven. Uit onderzoek blijkt immers ook dat grote gemeenten niet minder samenwerken dan kleine gemeenten.⁷⁵ De nieuwe gefuseerde gemeente zal dus blijven participeren in alle regionale samenwerkingsverbanden. Het overleg in die verbanden (denk aan de MGR Rijk van Nijmegen) wordt wel minder complex, doordat het aantal deelnemers en daarmee het aantal ingebrachte belangen vermindert.⁷⁶ Dat bevordert een effectieve samenwerking.

⁷² De COELO Atlas van de lokale lasten 2016 laat zien dat de netto woonlasten €798 bedragen, waarmee Beuningen op plaats 283 staat op de lijst van alle Nederlandse gemeenten. In de regio zit alleen Heumen iets hoger (€819).

⁷³ Bij de totstandkoming van de nieuwe gemeente Berg en Dal viel het effect op die uitkering bijvoorbeeld €1,2 miljoen lager uit dan gehoopt (Provincie Gelderland (2016). Presentatie 'Samenwerking en fusie, bezien vanuit financieel perspectief'. 20 mei 2016).

⁷⁴ Uit te voeren door het ministerie van BZK en de provincie, of zelf al dan niet met hulp van een extern bureau (Ministerie van BZK (2014). *Handleiding gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag).

⁷⁵ M. Boogers, P.-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*, p.26.

⁷⁶ Behalve in het (onwaarschijnlijke) geval dat alleen met de gemeente West Maas en Waal wordt gefuseerd. Die neemt niet deel aan de MGR en diverse andere samenwerkingsverbanden in de regio.

Tenzij wordt gekozen voor één grote regiogemeente zal er voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente en het ervaren gebrek aan grip op de samenwerking niet veel veranderen ten opzichte van de huidige situatie: het feit dat veel van de afwegingen op regionaal niveau worden gemaakt zal niet wezenlijk veranderen, en dat raadsleden daar vaak moeite mee hebben ook niet. Dat geldt ook als gekozen wordt voor een bestuurlijke fusie met Nijmegen. Uit alle onderzoek blijkt dat het ervaren verlies aan greep op regionale samenwerking in zowel kleine als grotere gemeenten zichtbaar is.

Politiek en bestuur - Democratische legitimatie

De vraag wat de gevolgen zijn van een bestuurlijke fusie voor de democratische legitimatie van het gemeentebestuur is belangrijk maar moeilijk te beantwoorden. Het beschikbare onderzoek laat zien dat de opkomst bij verkiezingen na een herindeling meestal lager is, maar dit trekt in de loop van de tijd weer bij. Wel is de opkomst in grotere gemeenten lager dan in kleinere gemeenten, dat effect verdwijnt dus niet.⁷⁷ Na een herindeling geven inwoners in het algemeen een lager cijfer voor zaken die te maken hebben met vertrouwen in politiek en bestuur.⁷⁸ Zeker is dat een bestuurlijke fusie leidt tot een vermindering van het aantal raadsleden (en dus tot meer inwoners per raadslid) ten opzichte van de oude situatie in de fuserende gemeenten.⁷⁹

Ook voor wat betreft de rol en invloed van de gemeenteraad is het niet eenvoudig om de gevolgen te schetsen. De nieuwe, grotere gemeente heeft een grotere ambtelijke organisatie, wat de afstand tussen raad en ambtelijke organisatie mogelijk wat groter maakt. De afstand kan leiden tot vermindering van de politiek-bestuurlijke gevoeligheid van ambtenaren en betrokkenheid bij het politieke besluitvormingsproces in de raad. Een mogelijk positief gevolg van de afstand en de toegenomen complexiteit van de gemeentelijke taken is een raad die meer op hoofdlijnen stuurt en controleert. De toegenomen ambtelijke capaciteit en professionaliteit kan een betere ondersteuning van bestuur en raad mogelijk maken, denk aan betere raadsvoorstellen en advisering en een beter bemenste griffie. Ook de kwaliteit van bestuurders en raadsleden kan toenemen in de gefuseerde gemeente, door een grotere recruiteringspool, door meer trainingsmogelijkheden en ondersteuning en door meer specialisatie in de grotere raad.

Lokale samenleving – Kernen en sociale cohesie

Een bestuurlijke fusie kan gevolgen hebben voor de identiteit en de leefbaarheid van de vier kernen die nu de gemeente Beuningen vormen. Recent onderzoek naar herindeling in drie provincies laat zien dat betrokkenen vinden dat de identiteit van de gemeente en de gemeenschap onder de herindeling hebben geleden.⁸⁰ Maakt het daarbij nog iets uit of de oude gemeenten meerkernig waren en mogelijk al gewend aan het bewaken van de identiteit en leefbaarheid van de kernen? Dat is helaas niet duidelijk.

⁷⁷ K. Peters (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument'. In: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010*, pp. 80-91.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Grotere gemeenten hebben wel meer raadsleden, maar de toename vlakkt wel af.

⁸⁰ Ferket c.s. (2014).

Om verlies van identiteit te voorkomen is in elk geval nodig dat de nieuwe gefuseerde gemeente, net als de huidige gemeente Beuningen, hecht aan de identiteit en de leefbaarheid van de kernen, en vasthoudt aan het beleidsuitgangspunt van het behouden van essentieel geachte voorzieningen (zoals scholen, sportvoorzieningen en dorpshuizen) in elk van de vier kernen. Hoe dan ook zijn er in de nieuwe gefuseerde gemeente natuurlijk meer kernen te bedienen; hoeveel dat er zijn, hangt af van de keuze van de fusiepartner(s). Met welke gemeente(n) wordt gefuseerd bepaalt ook in welke mate dit uitgangspunt van behoud van voorzieningen in de kernen haalbaar en realistisch zal blijken. Het ligt voor de hand om te denken dat dit in een gefuseerde gemeente Maas en Waal, die veel min of meer gelijkwaardige kernen zou omvatten, makkelijker zal zijn dan als bij Nijmegen wordt aangesloten. Maar zeker weten doen we dat niet, en er zijn in Nederland ook voorbeelden van kleinere gemeenten die er na aansluiting bij de centrumstad beduidend beter van zijn geworden. Uit onderzoek in 2008 naar twaalf herindelingen in de provincie Zuid-Holland bleek dat na een herindeling het voorzieningenniveau niet was afgenomen.⁸¹ Kortom: hoe dit alles loopt, valt niet te voorspellen. De zorg voor de identiteit en leefbaarheid in de lokale gemeenschappen is immers een politieke afweging van de nieuwe gemeenteraad, die overigens door een gunstiger financiële uitgangspositie van de gefuseerde gemeente wel gemakkelijker wordt gemaakt.

Behalve de identiteit van de kernen is er ook de kwestie van de identiteit en de herkenbaarheid van de gemeente. Dat het belangrijk is dat mensen zich op één of andere wijze identificeren met hun lokale gemeenschap staat voor velen buiten kijf, maar moet die identificatie en herkenbaarheid zich ook uitstrekken tot de bestuurlijke eenheid van de gemeente? Daarover kun je van mening verschillen. Hoe dan ook, een belangrijk element van de herkenbaarheid van de gemeente is de locatie van gemeentelijke voorzieningen. Blijft het Beuningse gemeentehuis zijn functie behouden of concentreert de nieuwe fusiegemeente alle gemeentelijke voorzieningen op een plek? Van beide zijn voorbeelden te vinden elders in het land. Een dergelijk besluit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook voor iets ongrijpbaars als de identificatie met en herkenbaarheid van de gemeente. Ook andere elementen tellen mee bij die herkenbaarheid, zoals de naam van de nieuwe gemeente en de (sociale, culturele, economische en geografische) samenhang tussen de voormalige gefuseerde gemeenten. Er zijn geen onderzoeksgegevens beschikbaar, maar de inwoners van Beuningen, in elk geval die van de westelijk gelegen kernen, zullen zich waarschijnlijk meer herkennen in een gemeente Maas en Waal dan bij de gemeente Nijmegen.

Naast identiteit gaat het hier ook om sociale cohesie. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat een bestuurlijke fusie met één of meer buurgemeenten directe gevolgen zal hebben voor de sociale cohesie in de kernen, zoals het verlenen van mantelzorg en vrijwilligerswerk en het verenigingsleven. Voor dat laatste is wel een voorwaarde dat de gemeente blijft zorgen voor goede voorzieningen.

Voor de medewerkers in de ambtelijke organisatie geldt dat door de bestuurlijke fusie naar verwachting de zogenaamde ambtelijke nabijheid afneemt, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties. Het is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de grotere ambtelijke organisatie en de lokale gemeenschap en de instroom van nieuwe medewerkers. In welk tempo en welke mate dit gebeurt is niet te voorspellen.

⁸¹ Fraanje c.s. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Universiteit Groningen en Berenschot.

Lokale samenleving - Bestuurlijke nabijheid en partnerschap

Een bestuurlijke fusie zal mogelijk invloed hebben op de bestuurlijke nabijheid, dat wil zeggen de toegankelijkheid en zichtbaarheid van bestuurders. De omvang van de gemeente neemt toe – de mate waarin is afhankelijk van het aantal en de omvang van de fusiepartners – en dat betekent dat het voor bestuurders minder makkelijk wordt om directe relaties met alle lokale partijen te onderhouden, zeker als met meerdere gemeenten gaat worden gefuseerd. Als voor Nijmegen wordt gekozen geldt dit zeker ook. Voor raadsleden ligt het wat anders dan voor bestuurders. Raadsleden kunnen zich gemakkelijker als vertegenwoordiger van één of meer specifieke kernen opstellen, dat hoeft niet te veranderen na een bestuurlijke fusie.

In welke mate een bestuurlijke fusie de bestuurlijke nabijheid beïnvloedt, hangt af van de inspanningen en de politieke keuzes die worden gemaakt door college en raad van de nieuwe gefuseerde gemeente. De laatste jaren wordt er in grote gefuseerde gemeenten soms heel bewust werk gemaakt van een actief kernenbeleid, waarbij de gemeente actief de band met dorps- en buurtbelangen aanhaalt. In de gemeente Súdwest-Fryslân, die na de fusie in 2011 maar liefst 69 kernen telde, is dit beleid met een verantwoordelijke wethouder en dorpscoördinatoren geslaagd volgens de verenigingen en de visitatiecommissie.⁸²

5.3 Samenvatting

De voor- en nadelen voor de inwoners van Beuningen als wordt gekozen voor een bestuurlijke fusie met één of meer buurgemeenten, zijn deels afhankelijk van de vraag voor welke gemeente(n) zou worden gekozen; dat is een belangrijke kanttekening bij de bevindingen in dit hoofdstuk. Desalniettemin is er in algemene zin wel degelijk iets over te zeggen.

We beginnen met het aspect van organisatie en financiën. De dienstverlening kan in een grotere organisatie efficiënter en dus goedkoper zijn. Of de kwaliteit van de dienstverlening na de bestuurlijke fusie beter wordt is de vraag, maar op de langere termijn kan de kwaliteit beter gegarandeerd worden. Wel is een open vraag of de nieuwe gefuseerde gemeente op termijn de fysieke dienstverlening op de locatie Beuningen zal blijven aanbieden, met als kanttekening dat voor burgers de noodzaak daarvan door de digitalisering minder zal worden. Voor de kwaliteit van de digitale dienstverlening zal een bestuurlijke fusie zeker voordelen hebben, het is gemakkelijker het tempo van de digitalisering te versnellen en de noodzakelijke investeringen te doen. Specifiek voor de dienstverlening in het sociale domein geldt een ietwat vergelijkbaar verhaal als in het geval van een ambtelijke fusie: je moet afwachten of de lokale, eigen aanpak overeind kan blijven en of de nieuwe, grotere organisatie het net zo goed doet als het nu.

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal profiteren van een bestuurlijke fusie. De grotere ambtelijke organisatie zal winnen aan professionaliteit en strategische denkkracht, en er zullen (iets) meer mogelijkheden zijn om specialistische kennis in huis te halen en houden. De ontwikkel- en groeimogelijkheden voor de medewerkers worden groter. Wel zal het, met name als wordt gekozen voor een fusie met de kleinere buurgemeenten, jaren duren voordat deze potentiële verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar worden. Verder is een voordeel dat de kwetsbaarheid van de organisatie

⁸² Schaap en Van de Dool (2014). *Eindrapport Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*.

zonder meer zal afnemen, en ingeval van een bestuurlijke fusie met Nijmegen zelfs geheel zal verdwijnen.

Nadelen voor de organisatie, met gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening en bestuurlijke ondersteuning, zijn er zeker ook. Dat zit 'm met name in de langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer 'bureaucratie'), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders dan in de huidige situatie.

Voor wat betreft de financiële situatie kan – niet verrassend – worden vastgesteld dat een bestuurlijke fusie een grote verbetering zou betekenen voor de financiële positie van de (dan niet meer bestaande) gemeente Beuningen. Er ontstaat een organisatie die beter in staat is om risico's op te vangen. De vraag of een bestuurlijke fusie tot kostenbesparingen leidt, is moeilijk te beantwoorden: het kan in theorie een stuk goedkoper, maar in de praktijk hebben gefuseerde gemeenten veel extra uitgaven (huisvesting, ICT), waardoor het in de praktijk vaak niet goedkoper wordt. Met een betere financiële situatie kan ook ineens ruimte ontstaan voor nieuwe wensen, zoals een nieuw overdekt zwembad en mogelijke andere dure voorzieningen.

En dan zijn er de politieke aspecten. De druk van de bestuurlijke samenwerking en daarmee gepaard gaande bestuurlijke drukte zal minder worden na een bestuurlijke fusie. Hoeveel, dat hangt sterk af van het aantal fusiepartners: hoe meer het er zijn, hoe overzichtelijker de situatie op termijn wordt. Een substantiële vermindering van de bestuurlijke drukte zal zeker positieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden om in regionaal verband effectiever samen te werken, onder meer op het vlak van de regionale economische ontwikkeling. Regionale samenwerking zal altijd nodig blijven, ook voor een grote, heringedeelde gemeente. En dat betekent dat ook de gemeenteraad van de nieuwe gefuseerde gemeente afstand tot, en soms gebrek aan grip op de regionale besluitvorming zal ervaren.

Voor wat betreft de democratische legitimatie van het gemeentebestuur is het beeld genuanceerd: de afstand tussen burgers en bestuur wordt wat groter, en vertrouwenscijfers dalen vaak na een herindeling. De opkomst bij verkiezingen is bij de eerstvolgende verkiezingen vaak wat lager, maar trekt in de loop van de tijd grotendeels bij. De grotere en professionele ambtelijke organisatie staat mogelijk op meer afstand van de raad, wat indirect nadelige gevolgen kan hebben voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daartegenover staat een mogelijk professioneler opererende raad, die meer op hoofdlijnen kan sturen en die bovendien beter kan worden ondersteund.

Het derde aspect betreft de gevolgen voor de lokale samenleving. Ook hier zijn weinig harde zekerheden. Een bestuurlijke fusie kan negatieve gevolgen hebben voor de identiteit en leefbaarheid in de kernen, maar dat is geen wet van Meden en Perzen. Veel hangt af van de politieke keuzes van het nieuwe gemeentebestuur en de bereidheid zich in te zetten voor de identiteit en de leefbaarheid van de kernen. Concreet is een belangrijke voorwaarde dat het behoud van essentieel geachte voorzieningen beleidsuitgangspunt blijft. Uit onderzoek blijkt dat dit in de praktijk heel goed mogelijk is. Het ligt voor de hand om te denken dat dit in een gefuseerde gemeente Maas en Waal met min of meer gelijkwaardige kernen makkelijker zal zijn dan als bij Nijmegen wordt aangesloten, maar er zijn in Nederland ook voorbeelden van kleinere gemeenten die er na aansluiting bij de centrumstad beduidend beter van zijn geworden.

Behalve de identiteit van de kernen is er ook de kwestie van de identiteit en de herkenbaarheid van de gemeente. Na een herindeling voelen inwoners vaak minder verbondenheid met de gemeente. Is dat erg? Dat moet ieder voor zich bepalen. In welke mate dit gebeurt, hangt af van diverse factoren, zoals de samenhang tussen de voormalige fuserende gemeenten en de naam van de nieuwe gemeente, maar ook iets praktisch als de vraag wat er na de fusie met het Beuningse gemeentehuis gebeurt.

De ambtelijke nabijheid, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties, zal op termijn waarschijnlijk wat afnemen. Dit is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de grotere ambtelijke organisatie en de lokale gemeenschappen en de instroom van nieuwe medewerkers. Hetzelfde kan ook gebeuren met de bestuurlijke nabijheid. De omvang van de gemeente neemt toe en dus wordt het voor bestuurders minder makkelijk om directe relaties met alle lokale partijen te onderhouden. Dit is in belangrijke mate een politieke keuze van het nieuwe gemeentebestuur, en er zijn in den lande voorbeelden waar in de gefuseerde gemeente bewust is gekozen voor een actief kernenbeleid.

6 Conclusies en reflectie

6.1 Conclusies

Dit rapport is gewijd aan de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de opgaven van de gemeente Beuningen voor de komende tien jaar, en wat zijn, uitgaande van die opgaven, de voor- en nadelen van de verschillende bestuurlijke opties?

Opgaven

In het tweede hoofdstuk van dit rapport is uitgebreid aandacht besteed aan de opgaven, dat wil zeggen de belangrijkste taken en dossiers die de gemeente die komende jaren op haar bord heeft, verspreid over de diverse beleidsdomeinen.

Niet verrassend is er op het sociaal domein veel te doen. De gemeente Beuningen heeft hard gewerkt en heeft de zaken goed op orde, maar er is de komende jaren veel werk aan de winkel. Voor alle betrokkenen is ook altijd duidelijk geweest dat de decentralisaties het begin waren van een langdurig en tamelijk fundamenteel veranderingsproces in het lokaal bestuur. De uitdaging van veel nieuwe, ingewikkelde taken en forse bezuinigingen op de beschikbare budgetten, uit te voeren in een complexe netwerk omgeving, blijft de gemeente de komende jaren bezighouden en zal veel vragen van de ambtelijke organisatie. Dit geldt in zekere zin ook voor het ruimtelijk domein, waar met name de invoering van de nieuwe Omgevingswet voor veranderingen in werkwijze en in de relatie met burgers zal zorgen. De gevolgen voor de informatiehuishouding van de gemeente zijn bovendien aanzienlijk. Niet alleen in het ruimtelijk domein, maar over de volle breedte van de gemeentelijke organisatie zal de digitalisering aanzienlijke inspanningen en investeringen vragen. In het economisch domein is de opgave in belangrijke mate regionaal: zowel op de schaal van de voormalige stadsregio Arnhem-Nijmegen als in de regio Nijmegen moeten de gemeenten hun strategische samenwerking op het gebied van economie, wonen en bereikbaarheid substantieel versterken. Voor wat betreft de voorzieningen in de kernen kent de gemeente een goede uitgangssituatie, maar er zijn wel lange-termijnopgaven, mede veroorzaakt door de ontgroening en de vergrijzing in de kernen, met name in Winssen. In financieel opzicht tenslotte is de noodzakelijke zuinigheid tot in elk geval 2024 een opgave voor de gemeente, zeker in combinatie met de genoemde maatschappelijke en beleidsmatige uitdagingen.

Opties voor de bestuurlijke toekomst

In dit rapport worden voor Beuningen drie hoofdopties onderscheiden:

1. Beuningen kan zelfstandig blijven. De zelfstandige gemeente zal net als nu gebeurt op allerlei terreinen blijven samenwerken in de regio, en kan eventueel kiezen voor intensivering van de samenwerking met één of meer buurgemeenten.
2. Beuningen kan kiezen voor een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten. Daarbij zijn er allerlei mogelijkheden: enerzijds zijn er de kleinere buurgemeenten Druten, Wijchen, West Maas en Waal en/of Heumen, en anderzijds is er de grote buur Nijmegen.

3. Beuningen kan kiezen voor een bestuurlijke fusie ofwel herindeling met één of meer buurgemeenten. Ook hier zijn er meerdere opties: enerzijds de kleinere buurgemeenten Druten, Wijchen, West Maas en Waal en/of Heumen, en anderzijds de stad Nijmegen.

De zelfstandige gemeente Beuningen

De uitdagingen voor de zelfstandige gemeente Beuningen de komende tien jaar kunnen, als je de gestelde opgaven in ogenschouw neemt, vooral gevonden worden op het aspect van de organisatie en financiën. De kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven zal waarschijnlijk op de meeste onderdelen op peil blijven, maar met name in de digitalisering en ook in het sociaal domein zijn veel inspanningen nodig. De bestuurlijke ondersteuning kan, zeker ook op het punt van het strategisch vermogen, niet verder worden versterkt. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie zal niet minder worden. De financiële situatie is helder maar krap tot in elk geval 2024, en al die tijd blijft de (financiële) kwetsbaarheid groot.

Als Beuningen zelfstandig blijft, zal de gemeente haar inspanningen kunnen voortzetten om samen met burgers en bedrijven vorm te geven aan de veranderende relatie tussen gemeentelijke overheid en samenleving, en zo te blijven werken aan versterking van de democratische legitimiteit van het gemeentebestuur. De bestuurlijke samenwerking en de bestuurlijke drukte in de regio zullen mogelijk nog wat groeien, en dat kan met name slecht uitpakken voor de regionale economische ontwikkeling. Voor de gemeenteraad zal het in algemene zin lastig blijven om regionale samenwerkingsverbanden effectief te sturen en te controleren. Dat blijft een kwestie van een lange adem, waarbij het college, de regionale besturen en de raad zelf zich zullen moeten blijven inspannen om dit te versterken.

Het derde aspect is de lokale samenleving en de sociale cohesie in de kernen. Die staan er de komende tien jaar in principe goed voor, met veel aandacht van het gemeentebestuur voor de eigen identiteit en de leefbaarheid in de kernen. Kanttekening daarbij is (de vergrijzing in) de eigenzinnige kern Winsen, die de gemeente voor uitdagingen stelt. Om de leefbaarheid en de sociale cohesie gemeentebreed te behouden is wel nodig dat het gemeentebestuur bereid en in staat is om zorg te blijven dragen voor een goed voorzieningenniveau in de kernen, en dat het bestuur blijft investeren in de directe relatie met burgers en bedrijven.

Beuningen in een ambtelijke fusie

Een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten, waarbij één ambtelijke organisatie wordt gevormd maar de gemeente haar eigen bestuur en haar autonomie behoudt, kan diverse voordelen en ook nadelen met zich meebrengen. Het maakt nogal een verschil voor welke fusiepartner(s) in de regio zou worden gekozen. Verder weten we uit onderzoek dat niet alle doelstellingen tegelijk gehaald kunnen worden: er bestaat spanning tussen de doelstelling van efficiencywinst enerzijds en de doelstellingen van vermindering van kwetsbaarheid en van verbetering van kwaliteit en deskundigheid van het apparaat anderzijds. Daarnaast blijkt het in de praktijk voor de afzonderlijke gemeentebesturen en -raden erg lastig om hun eigen beleid te blijven voeren, ook al zijn ze in formele zin autonoom.

Kijken we allereerst naar het aspect organisatie en financiën, dan stellen we vast dat een ambtelijke fusie tot een meer efficiënte dienstverlening kan leiden. Of de kwaliteit van de dienstverlening door de ambtelijke fusie hoger wordt is de vraag, maar op de langere termijn kan de kwaliteit beter gegarandeerd worden. Voor de kwaliteit van de digitale dienstverlening zal een ambtelijke fusie

zeker voordelen hebben, maar wel eerst forse investeringen van de gemeente vragen. Het zal hoe dan ook enige tijd duren voordat eventuele voordelen zichtbaar worden. In het sociale domein staat wel de lokale, eigen aanpak op het spel, en moet je afwachten of de nieuwe, grotere organisatie het net zo goed doet.

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal in bepaalde opzichten beter worden na een ambtelijke fusie, met name op het punt van de strategische advisering. Hoeveel beter is afhankelijk van allerlei factoren, onder meer de vraag met welke gemeente(n) de ambtelijke fusie wordt aangegaan. Het gaat wel enkele jaren duren voor de vruchten kunnen worden geplukt. Nadelen zijn er ook: de lijnen worden langer en 'bureaucratie lonkt', en méér beleidscapaciteit is niet altijd beter. Verder zal de ambtelijke organisatie met een ambtelijke fusie minder kwetsbaar worden, zeker als met Nijmegen zou worden gefuseerd. De financiële positie van Beuningen verandert in directe zin niet door een ambtelijke fusie. In meer indirecte zin kan een ambtelijke fusie mogelijk tot kostenbesparingen leiden, maar in de praktijk is dat zeker niet altijd het geval. Tot slot moet rekening worden gehouden met aanzienlijke invoeringskosten.

Op het tweede aspect van politiek en bestuur zien we een genuanceerd beeld. Qua bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke drukte zal er met een ambtelijke fusie weinig veranderen, zo is de verwachting. De democratische legitimatie van het gemeentebestuur zal niet direct worden beïnvloed door de ambtelijke fusie: burgers merken er immers niet veel van, als het goed is. Een nadeel is wel de wat grotere afstand die ontstaat tussen de nieuwe, grotere ambtelijke organisatie enerzijds en raad en college anderzijds, wat nadelige gevolgen kan hebben voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Op het derde aspect, de lokale samenleving, zal de invloed van een ambtelijke fusie waarschijnlijk niet groot zijn. Een mogelijke nadeel is wel een wat grotere afstand tussen de ambtelijke fusieorganisatie en de lokale gemeenschap, wat zeker op de wat langere termijn mogelijk gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening en ook voor de mate waarin de beleidsvorming wordt toegespitst op de wensen en behoeften in de vier kernen.

Beuningen in een bestuurlijke fusie

De voor- en nadelen voor de inwoners van Beuningen als wordt gekozen voor een bestuurlijke fusie met één of meer buurgemeenten, zijn deels afhankelijk van de vraag voor welke gemeente(n) zou worden gekozen; dat is een belangrijke kanttekening bij de bevindingen in dit hoofdstuk.

Als we kijken naar het aspect organisatie en financiën kan worden geconstateerd dat de dienstverlening in een grotere organisatie efficiënter en dus goedkoper kan zijn. Of de kwaliteit van de dienstverlening na de bestuurlijke fusie beter wordt is de vraag, maar op de langere termijn kan de kwaliteit beter gegarandeerd worden. Wel is een open vraag of de nieuwe gefuseerde gemeente op termijn de fysieke dienstverlening op de locatie Beuningen zal blijven aanbieden, met als kanttekening dat voor burgers de noodzaak daarvan door de digitalisering minder zal worden. Voor de kwaliteit van de digitale dienstverlening zal een bestuurlijke fusie zeker voordelen hebben, en met name tot een stevige impuls leiden. Specifiek voor de dienstverlening in het sociale domein geldt een ietwat vergelijkbaar verhaal als in het geval van een ambtelijke fusie: je moet afwachten of de lokale, eigen aanpak overeind kan blijven en of de nieuwe, grotere organisatie het net zo goed doet als het nu.

De kwaliteit van de bestuurlijke ondersteuning zal profiteren van een bestuurlijke fusie. Wel zal het, met name als wordt gekozen voor een fusie met de kleinere buurgemeenten, jaren duren voordat deze potentiële verbeteringen daadwerkelijk zichtbaar worden. Verder is een voordeel dat de kwetsbaarheid van de organisatie zonder meer zal afnemen, en ingeval van een bestuurlijke fusie met Nijmegen zelfs geheel zal verdwijnen. Nadelen voor de organisatie, met mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening en bestuurlijke ondersteuning, zijn er zeker ook. Dat zit 'm met name in de langere lijnen binnen de organisatie, de extra coördinatie- en administratieve last (meer 'bureaucratie'), en minder directe contacten tussen ambtenaren en bestuurders dan in de huidige situatie.

Voor wat betreft de financiële situatie kan – niet verrassend – worden vastgesteld dat een bestuurlijke fusie een enorme verbetering zou betekenen voor de financiële positie van de (dan niet meer bestaande) gemeente Beuningen. Er ontstaat een organisatie die beter in staat is om risico's op te vangen. Of er met een herindeling ook significante kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd, is de vraag: het kan in theorie een stuk goedkoper, maar in de praktijk hebben gefuseerde gemeenten veel extra uitgaven (huisvesting, ICT), waardoor het in de praktijk vaak niet goedkoper wordt. Met een betere financiële situatie kan ook ineens ruimte ontstaan voor nieuwe wensen, zoals een nieuw overdekt zwembad en mogelijke andere dure voorzieningen.

Voor wat betreft het aspect van politiek en bestuur zien we dat de druk van de bestuurlijke samenwerking en daarmee gepaard gaande bestuurlijke drukte minder zal worden na een bestuurlijke fusie. Daarbij geldt: hoe meer fusiepartners, hoe overzichtelijker de situatie op termijn wordt. Een vermindering van de bestuurlijke drukte zal positieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden om in regionaal verband effectiever samen te werken, onder meer op het vlak van de regionale economische ontwikkeling. Regionale samenwerking zal altijd nodig blijven, ook voor een grote, heringedeelde gemeente. En dat betekent dat ook de gemeenteraad van de nieuwe gefuseerde gemeente afstand tot, en soms gebrek aan grip op de regionale besluitvorming zal ervaren.

Voor wat betreft de democratische legitimatie van het gemeentebestuur is het beeld genuanceerd: de afstand tussen burgers en bestuur wordt wat groter, en er zijn nadelige gevolgen voor vertrouwenscijfers en opkomstcijfers, in elk geval de eerste jaren. De grotere en professionele ambtelijke organisatie staat mogelijk op meer afstand van de raad, wat indirect nadelige gevolgen kan hebben voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Daartegenover staat een mogelijk professioneler opererende raad, die meer op hoofdlijnen kan sturen en die bovendien beter kan worden ondersteund.

Het derde aspect betreft de gevolgen voor de lokale samenleving. Ook hier zijn weinig harde zekerheden. Een bestuurlijke fusie kan negatieve gevolgen hebben voor de identiteit en leefbaarheid in de kernen, maar veel hangt af van het gemeentebestuur van de nieuwe gefuseerde gemeente en of dat zich blijft inzetten voor de leefbaarheid en het voorzieningenniveau in de kernen. Na een herindeling voelen inwoners vaak minder verbondenheid met de gemeente. Los van de vraag hoe erg dat is, kan worden vastgesteld dat de mate waarin dit gebeurt afhankelijk is van onder meer de samenhang tussen de voormalige fuserende gemeenten en de naam van de nieuwe gemeente, en bijvoorbeeld de vraag wat er na de fusie met het Beuningse gemeentehuis gebeurt.

De ambtelijke nabijheid, dat wil zeggen de mate waarin de ambtelijke organisatie maatwerk kan leveren met medewerkers die zich in kunnen leven in de lokale of individuele situaties, zal op termijn waarschijnlijk wat afnemen. Dit is een geleidelijk proces, dat wordt veroorzaakt en versterkt door de afstand tussen de grotere ambtelijke organisatie en de lokale gemeenschappen en de instroom van nieuwe medewerkers. Hetzelfde kan ook gebeuren met de bestuurlijke nabijheid. De omvang van de gemeente neemt toe en dus wordt het voor bestuurders minder makkelijk om directe relaties met alle lokale partijen te onderhouden. Dit is in belangrijke mate een politieke keuze van het nieuwe gemeentebestuur, en er zijn in den lande voorbeelden waar in de gefuseerde gemeente bewust is gekozen voor een actief kernenbeleid.

6.2 Reflectie en aanbevelingen

In deze slotparagraaf wil ik graag nog enkele aanvullende beschouwingen en kanttekeningen meegeven, die strikt genomen buiten de geformuleerde onderzoeksvraag vallen.

Wat is de beste keus?

Een eerste opmerking is direct gericht aan de raadsleden, voor wie dit rapport in eerste instantie is geschreven. Na lezing zal bij u mogelijk de vraag opkomen wat nu alles afwegend de beste keus is voor de bestuurlijke toekomst van Beuningen. Dit rapport geeft u daarvoor allerlei materiaal en argumenten, en brengt daar ordening en duiding in aan, maar de afweging wordt niet gemaakt. Dat kan ook niet, want die afweging is in belangrijke mate afhankelijk van de vraag wat voor gemeente en gemeenschap Beuningen volgens u moet zijn. Wat is het gewenste karakter van de gemeente, welke ambities heeft u voor de gemeente en haar inwoners, wat is nodig voor een goed woon- en werkklimaat op de langere termijn? Dat zijn vragen die in dit rapport niet worden beantwoord, maar die wel bepalen hoe u de in dit rapport aangedragen argumenten kunt wegen.

Gemeentelijke autonomie

Een tweede opmerking betreft de wens tot behoud van de gemeentelijke autonomie c.q. beleidsvrijheid, die in discussies over de bestuurlijke toekomst zonder uitzondering een belangrijke rol speelt. Bij een bestuurlijke fusie raak je die kwijt als Beunings gemeentebestuur, en in de situatie van een ambtelijke fusie, zo laat het rapport zien, valt het niet mee om als gemeentebestuur daadwerkelijk invulling te geven aan die autonomie, om er daadwerkelijk gebruik van te maken. Als Beuningen kiest voor behoud van zelfstandigheid, dan zou goed zijn als de raad samen met het college expliciet nadenkt over de vraag waar Beuningen die gemeentelijke autonomie voor zou willen gebruiken. Met andere woorden: als Beuningen zelfstandig wil blijven, al dan niet met een vorm van ambtelijke samenwerking of ambtelijke fusie met de buurgemeenten, wat zijn dan de beleidsuitgangspunten die het gemeentebestuur voor de inwoners van Beuningen overeind wilt houden, en op welke punten wil het Beuningse gemeentebestuur het bewust anders doen dan de burens? Want alleen als daar duidelijke keuzes in worden gemaakt en raad en college daar ook op sturen in de daaropvolgende jaren, is het mogelijk om zinvol gebruik te maken van die gemeentelijke autonomie. Gebeurt dat niet, dan wordt de term 'gemeentelijke autonomie' in feite een holle term, die niets anders representeert dan de wens van politici en bestuurders om het zelf voor het zeggen te hebben, zonder dat daar inhoudelijke doelstellingen aan ten grondslag liggen.

De regiegemeente als alternatief?

Een derde punt betreft de in gemeenteland regelmatig gehoorde opmerking dat discussies over de bestuurlijke inrichting achterhaald zouden zijn. Daarbij komt vroeg of laat vaak de term 'regiegemeente' of 'netwerkgemeente' ter sprake, als een alternatief model voor de (ook) in dit rapport geschetste bestuurlijke opties. Anders gezegd: je hoeft als gemeente niet meer te kiezen voor ofwel zelfstandig blijven ofwel (delen van) je zelfstandigheid opgeven, maar je kunt kiezen om regiegemeente te worden. Daarmee zou de bestuurlijke discussie zijn beslecht.

Dit rapport is niet de plek om hier een uitgebreide beschouwing over te geven. Maar ik wil er kort wat over zeggen. Allereerst de vraag: wat is eigenlijk een regiegemeente? Kort gezegd is dat een aanduiding voor een gemeente die niet meer alles zelf doet, maar zich vooral opstelt als regisseur van de uitvoering die door andere partijen wordt gedaan. De term 'netwerkgemeente' is eraan gerelateerd, maar bedoelt aan te geven dat de gemeente niet altijd de centrale rol naar zich toe moet trekken, maar veelal slechts één van de spelers in het grotere netwerk is. Dat betekent minder opdrachtgever en regisseur, en meer samenwerkingspartner dus, kort gezegd. Terug naar de stelling dat de regiegemeente een alternatief is voor een ambtelijke of bestuurlijke fusie. Mijn reactie zou zijn dat alle gemeenten regiegemeente zijn, en moeten zijn. Ook Beuningen is een regiegemeente, in die zin dat de gemeente allang niet meer alles alleen doet, maar op allerlei manieren taken uitbesteedt en in samenwerking doet, met bestuurlijke partners, maar zeker ook met maatschappelijke partijen als zorg- en welzijnsinstellingen, scholen en schoolbesturen, woningcorporaties, projectontwikkelaars, justitiële partners, verenigingen, stichtingen, bewonersgroepen, ondernemersverenigingen, etc. Anders gezegd: de regiegemeente is allang een feit. Dit impliceert dus ook dat regiegemeente worden in mijn ogen geen alternatief is voor de gerechtvaardigde discussie over de bestuurlijke toekomst die de Beuningse raad heeft geïnitieerd.

Gebruikte literatuur en bronnen

Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Gelderse bestuursscan – gemeente Beuningen*.

Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk Bestuur in de Regio Nijmegen*.

Adviescommissie Sterk bestuur in Gelderland (2015). *Sterk bestuur in Gelderland. Verbinden, vernieuwen, versterken!*

Allers, M. en J.B. Geertsema (2014). *The effects of local government amalgamation on public spending and service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform*. Universiteit Groningen en COELO. SOM Research Report 14019-EEF.

Allers, M., en B. Geertsema (2012). 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling'. In: *Me Judice*, 9 november 2012.

AnalyZus, Ik-Onderneem en Rabobank (2016). *Functioneren detailhandel regio Arnhem-Nijmegen*. Concept-eindrapport. Arnhem, juli 2016.

BMC Advies (2016). *Samen op basis van gelijkwaardigheid. Onderzoek naar een viertal samenwerkingsvarianten*. Rapport gemeente Landgraaf en gemeente Heerlen.

Boogers, M., P-J. Klok, B. Denters en M. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente in opdracht van het ministerie van BZK.

Boogers, M., M. Mentink en S. Ruizendaal (2014). *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen. Onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*. Universiteit Twente/BMC.

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). *Atlas van de lokale lasten 2016*, Groningen.

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016). *Op weg naar meervoudige democratie*.

Denktank VNG (2016). *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*. Den Haag.

Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist & Martijn van der Steen (2014). 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel'. In: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

Fraanje, R., M. Herweijer, R. Beerepoot, A. van Assenbergh, B. Brouwer, H. Heins (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen en Berenschot.

Gemeente Beuningen:

- Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur – rapport Beuningen (2009)
- Coalitieakkoord 2014-2018
- Effectmeting Wmo gemeente Beuningen, door BMC Advies (2016)
- Eigenzinnig maatwerk aan de Waal. Toekomstvisie gemeente Beuningen 2030 (2009)
- Gemeentebrede Structuurvisie Beuningen (2011)
- Informatiebeveiligingsbeleid 2015-2018 (2015)
- Jaarrekening 2013, 2014, 2015, 2016
- Kaderbrief 2017
- Programmabegroting 2015, 2016, 2017
- Raadsvoorstel Overdracht BRIKS-taken (2016)
- Ruimte om mee te doen (burgerparticipatie) (2015)
- en vele andere officiële en niet-gepubliceerde documenten en gegevens

Gemeente Heumen (2012). *Raadsvoorstel Samenwerking Heumen-Wijchen*. 28 juni 2012.

Hiemstra, H., K. Camfferman en D. Wilbrink (2013). *Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden. Wat levert het eigenlijk op?*

I&O Research en ECORYS (2016). *Koopstromenonderzoek Regio Arnhem-Nijmegen. Een eerste blik op resultaten*. Nijmegen.

Kan, J., van, M. van Genugten, J.R. Lunsing, M. Herweijer (2014). *Verborgene krachten. Over de bestuurskracht van 5 typen gemeenten*, Radboud Universiteit en StiBaBo, in opdracht van het ministerie van BZK.

Korsten, A.F.A. c.s. (2002). *Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*. Heerlen: Open Universiteit.

Ministerie van BZK (2014) *Handleiding gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces*. Den Haag.

Ministerie van BZK (2014). *Staat van het bestuur*. Den Haag.

Peters, K. (2010). 'Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument'. In: *Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud?* Jaarboek Vereniging van Griffiers 2010, pp. 80-91.

Provincie Gelderland (2016). Presentatie 'Samenwerking en fusie, gezien vanuit financieel perspectief'. 20 mei 2016.

Raad voor het openbaar bestuur (2016). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag.

Rekenkamer Barendrecht (2016). *Samen en nog steeds apart. Realisatie doelstellingen BAR-samenwerking*. Rotterdam.

Rekenkamer Beuningen (2015). Rekenkamerbrief over voorzieningen Grondbedrijf.

Rekenkamer Beuningen (2014). Rekenkamerbrief over bestuurlijke samenwerking en de rol van de gemeenteraad.

Rekenkamer(commissie)s Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Millingen aan de Rijn, Ubbergen en West Maas en Waal (2009). *Hernieuwd zicht op regionale samenwerking. Handreiking aan de gemeenteraden tussen Rijn, Maas, Waal*. Vught: Partners+Pröpper.

Schaap, L. en L. van den Dool (2015). *Inventarisatie vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Universiteit Tilburg in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Vereniging van Brabantse gemeenten.

Schaap, L. en L. van den Dool (2015). 'Gemeentelijke fusie in Nederland. Over diffuse en minder diffuse effecten', in: H. Reynaert (ed.) (2015). *Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019*. Brugge: Vanden Broele, pp.37-59.

Schaap, L. en L. van den Dool (2014). *Eindrapport Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*.

SeinstravandeLaar B.V. (2016). *Samen sterker, maar toch apart*. Eindrapport en Bijlagenboek, in opdracht van het ministerie van BZK, Culemborg.

SeinstravandeLaar B.V. (2015). *Solide en toekomstbestendig! Advies inzake de (bestuurlijke) toekomst van de gemeente Langedijk*. Culemborg.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.

Zwaan, L. (2016). *Politiek of management? Perspectieven op intergemeentelijke samenwerking aan de hand van drie intergemeentelijke sociale diensten*. Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bijlage 1 Gevoerde gesprekken

1. C. van Eert (burgemeester) op 29-6-2016
2. P. de Klein (wethouder) op 29-6-2016
3. H. Driessen (wethouder) op 29-6-2016
4. D. Kocken (gemeentesecretaris) op 29-6-2016 en 12-9-2016
5. H. Vincken (afdelingsmanager Beleid en Ontwikkeling) en A. Bosveld (Beleid en Ontwikkeling) op 25-8-2016
6. S. van Kampen, A. Goudriaan en L. Roodnat (Beleid en Ontwikkeling) op 25-8-2016
7. S. Stevens (Beleid en Ontwikkeling) op 25-8-2016
8. E. Krosenbrink (afdelingsmanager Informatie en Bedrijfsvoering), G. Gradussen (Bedrijfsvoering) en H. Palm (Beleid en Ontwikkeling) op 25-8-2016
9. J. Kersten (wethouder) op 12-9-2016
10. Y. Kuijpers (Beleid en Ontwikkeling) op 12-9-2016
11. H. van Baaijen (afdelingsmanager Belastingen en Buitenruimte) en R. Snijders (afdelingsmanager Publiekszaken) op 16-9-2016
12. S. van Kampen (Beleid en Ontwikkeling) en T. Flemminks (Dienstverlening) op 16-9-2016
13. M. Haasjes en H. Jacobs (Bedrijfsvoering) op 16-9-2016
14. H. van Baaijen, D. Kocken, S. van Kampen, E. Krosenbrink, R. Snijders en H. Vincken op 11-11-2016.

Bijlage 2 Samenwerkingsverbanden Beuningen

De RegioAtlas van het ministerie van BZK geeft voor Beuningen de volgende samenwerkingsverbanden weer:

1. Arbeidsmarktregio: MGR Rijk van Nijmegen – Werkbedrijf
2. Arrondissement Gelderland
3. Centrumregeling maatschappelijke opvang & beschermd wonen (Nijmegen)
4. Centrumregeling vrouwenopvang/geweld in huiselijke kring (Nijmegen)
5. COROP plusregio Arnhem/Nijmegen
6. COROP regio Arnhem/Nijmegen
7. COROP subregio Arnhem/Nijmegen
8. GGD Gelderland-Zuid
9. HLZ-regio (Hervorming Langdurige Zorg) Nijmegen
10. Jeugdzorgregio Rijk van Nijmegen
11. Kamer van Koophandel Oost-Nederland
12. MIRT-gebied Oost-Nederland
13. NUTS-1 Regio (Landsdeel) Oost-Nederland
14. NUTS-2 Regio (Provincie) Gelderland
15. NUTS-3 Regio Arnhem/Nijmegen
16. Passend Onderwijs - Primair Onderwijs PO-25-07
17. Passend Onderwijs - Voortgezet Onderwijs VO-25-07
18. Politie-eenheid Oost-Nederland
19. Provincie Gelderland
20. RCF Kenniscentrum Handhaving Gelderland
21. Regionaal Informatie en Expertise Centra (RIEC) Oost-Nederland
22. Regionale Uitvoeringsdienst voor BRZO: Omgevingsdienst Regio Nijmegen
23. Regionale Uitvoeringsdienst: Omgevingsdienst Regio Nijmegen
24. Ressort Arnhem-Leeuwarden (rechterlijke indeling)
25. RMC-regio (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt) Arnhem/Nijmegen
26. Sociale Werkvoorziening Breed
27. Veilig Thuis regio Gelderland-Zuid
28. Veiligheidshuis Gelderland-Zuid
29. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid
30. VPT-regio's 2014 Gelderland-Zuid
31. WMO-regio Nijmegen
32. Woningmarktregio (Woningwet) Arnhem Nijmegen
33. Zorgkantoor Nijmegen

(Bron: http://www.regioatlas.nl/gemeenten/gemeenten_item/t/beuningen)

Niet alle verbanden zijn even relevant voor dit onderzoek, en sommige (zoals de NUTS-regio's) zijn zelfs volledig irrelevant.

De lijst is ook zeker niet volledig. In de gemeentelijke begroting en jaarrekening staan de verbonden partijen genoemd in een aparte paragraaf. Op basis van die documenten moeten de volgende Gemeenschappelijke Regelingen nog worden toegevoegd:

34. Instituut voor Bijzonder Onderzoek (GR met als centrumgemeente Wijchen)
35. Milieusamenwerking Afvalverwerking Regio Nijmegen (MARN)
36. MGR Rijk van Nijmegen – ICT (IRvN)
37. Munitax (met Berg en Dal, Druten, Heumen en Wijchen)

En daarnaast zijn er nog de NV's en BV's:

38. Bank Nederlandse Gemeenten (BNG)
39. Vitens
40. DAR
41. Nazorg Bodem Holding BV
42. RGV Holding BV
43. Leisurelands.