

# Bestuurlijke toekomst Gemeente Renkum

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en doel onderzoek bestuurskracht en toekomstscenario's

Als gemeente worstelen we al een tijd met het in stand houden van de voorzieningen voor onze inwoners en voor medewerkers van de gemeentelijke organisatie. De financiële situatie is nijpend en de perspectieven bieden wel risico's, maar weinig verruiming van mogelijkheden.

In het najaar van 2020 hebben we dan ook in de meerjarenbegroting opgenomen dat we willen werken aan een duurzaam toekomstperspectief. Gezien de opgaven binnen het lokaal bestuur, de aanhoudende kwetsbare financiële situatie en de grote onzekerheid van ieder toekomstperspectief, hebben raad en college de afspraak gemaakt om enerzijds te investeren in onze bestuurscultuur, en anderzijds te onderzoeken welke mogelijkheden en onmogelijkheden er zijn om onze gemeente toekomstbestendig te organiseren.

Concreet was het doel van dit onderzoek om toekomstscenario's in beeld te brengen voor onze gemeente, waarbij minimaal het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor de inwoners van onze gemeente langdurig kan worden gewaarborgd. Zowel met het oog op de opgaven die Renkum kent, als op bekende nieuwe wet- en regelgeving en de mate waarin ook daarna blijvend veranderkracht gewenst is om wendbaar te kunnen reageren op economische, maatschappelijke, organisatorische en politieke veranderingen. In mei 2021 hebben we bureau Berenschot de opdracht gegeven om aan de slag te gaan met dit onderzoek naar onze bestuurskracht en scenario's voor de toekomst.

### 1.2 Resultaten onderzoek bestuurskracht en toekomstscenario's

#### Conclusies onderzoek

In januari 2022 heeft Berenschot de resultaten van het onderzoek opgeleverd. Het eindrapport is in een openbare raadsbijeenkomst door Berenschot gepresenteerd aan de gemeenteraad, waarbij de raad vragen heeft kunnen stellen over de conclusies en aanbevelingen.

Het onderzoeksrapport geeft inzicht in onze bestuurskracht en de algemene conclusie is dat deze op dit moment niet overhoudt. In het rapport wordt dan ook een tweeledig advies meegegeven. Het eerste is dat we direct aan de slag kunnen gaan met een aantal optimalisatiemogelijkheden die we als zelfstandige gemeente kunnen realiseren. Tegelijkertijd en parallel aan die optimalisaties is het ten tweede nodig om – zo snel mogelijk na het ingaan van de nieuwe bestuursperiode – focus aan te brengen in het langetermijnperspectief voor onze gemeente.

Wat betreft het eerste, heeft de raad het college de opdracht gegeven om voor de Perspectiefnota 2022 een plan van aanpak hiervoor te presenteren. In de Voorjaarsnota 2022<sup>1</sup> is een plan voor het versnellen en versterken organisatieontwikkeling/ organisatiekracht opgenomen, inclusief de contouren voor een uitvoeringsagenda waarmee invulling is gegeven aan deze opdracht.

---

<sup>1</sup> Zie de memo als bijlage bij de Voorjaarsnota 2022.

De acties gericht op het versnellen en versterken van de organisatieontwikkeling zijn noodzakelijk om op de korte en middellange termijn onze organisatie te versterken. Deze optimalisaties hebben echter een beperkt effect op onze bestuurskracht en ons financieel perspectief op de lange termijn. Vandaar dat we als gemeente ook aan de slag moeten met het maken van een keuze voor een concreet nader uit te werken toekomstscenario, zoals ook wordt aanbevolen in het onderzoeksrapport naar onze bestuurskracht. De uitdagingen waar we als gemeente voor staan zijn immers nog altijd even actueel.

#### Aanbevolen toekomstscenario's

In het rapport van Berenschot zijn vijf toekomstscenario's beschreven waarmee we onze bestuurskracht kunnen vergroten, inclusief bijbehorende consequenties voor inwoners, bestuur en organisatie. Door Berenschot wordt echter geconcludeerd dat het scenario van blijven **investeren** in de huidige organisatie onvoldoende effect heeft op de slagkracht van bestuur en organisatie. Ook het tweede scenario – lichte/strategische **samenwerking** met één of meerdere partners – wordt ontoereikend geacht vanwege het gebrek aan voldoende verbetering in de slagkracht van de organisatie.

Uiteindelijk worden in het onderzoeksrapport drie toekomstscenario's voorgesteld waarmee we kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de bestuurskracht op de langere termijn:

1. Een combinatie van een **regie-organisatie** met centrumgemeente.
2. Een **ambtelijke fusie** met één of meerdere gemeenten.
3. Het vormen van een nieuwe gemeente door **herindeling**.

Berenschot heeft geadviseerd om volgens de volgende leidraad tot een concretere keuze te komen over het nieuwe toekomstperspectief:

- Afwegingskader: aan welke aspecten wordt het sterkst gehecht en zijn de aspecten geschetst in het onderzoeksrapport toereikend om de alternatieve bestuursvormen te wegen?
- Keuze van strategische samenwerkingspartners: Berenschot ziet het grootste dilemma in de besluitvorming liggen in de keuze tussen Arnhem (al dan niet in een constructie met Rheden) en Wageningen als primaire samenwerkingspartner. Wat betreft beide zijn voor- en nadelen te benoemen. Gegeven is in ieder geval dat we nu vooral gericht zijn op Arnhem en omstreken – we zijn onderdeel van de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen – terwijl de samenwerking met Wageningen zich beperkt tot een beperkter aantal beleidsterreinen en Wageningen onderdeel is van de Regio Foodvalley.
- Scherpheid aanbrengen in het verandertraject: start zo snel mogelijk met het voorgestelde vervolgtraject voor de meer fundamentele keuze voor een toekomstperspectief.

### 1.3 Raadsbesluit vervolgproces keuze voor toekomstscenario en Raadsperspectief

In de raadsvergadering van januari 2022 heeft de gemeenteraad het onderzoeksrapport behandeld en wat betreft de toekomstscenario's besloten om:

- Het college opdracht te geven om voorbereidingen te treffen, zodat de nieuwe raad voor het zomerreces 2022 het gesprek kan starten over de toekomstscenario's.
- De nieuwe raad te adviseren om zo mogelijk voor het einde van 2022 een keuze te maken voor een nader uit te werken/ onderzoeken toekomstscenario.

Onze bestuurskracht en de toekomstscenario's voor de gemeente zijn ook aan de orde geweest bij de vorming van het nieuwe coalitie/ college in het voorjaar van 2022. In het Collegeperspectief is over de toekomst van de gemeente opgenomen dat we een betrouwbare gemeente zijn en dat we dit bereiken door onder andere het behouden van de zeggenschap over onze gemeente. Hiermee is herindeling als toekomstscenario voor onze gemeente in deze raadsperiode geen optie.

Het thema bestuurskracht was in eerste instantie ook opgenomen in het Raadsperspectief (later hernoemd tot Raadsagenda)<sup>2</sup>. Dit thema zou gaan over het duurzaam werken aan een toekomstperspectief voor onze gemeente en had als doel om – voortbordurend op het recent uitgevoerde bestuurskracht-onderzoek van Berenschot – verder te onderzoeken hoe we onze gemeente toekomstbestendig kunnen organiseren. Een mogelijk resultaat zou zijn geweest het formuleren van randvoorwaarden voor het proces om een keuze voor een toekomstscenario te maken met in ieder geval een plan voor het betrekken van inwoners hierin.

Bij de behandeling van de Raadsagenda in de raadsvergadering van juni 2022 is echter besloten om in een gezamenlijke sessie op 30 september 2022 te bepalen welke thema's daadwerkelijk onderdeel worden van de agenda. Met de raad is daarom afgesproken dat wat betreft de toekomstscenario's het niet wenselijk is om te wachten tot deze sessie en dat het college daarom weer uitvoering gaat geven aan de oorspronkelijke opdracht voor het treffen van voorbereidingen voor het starten van het gesprek hierover.

## 2. Komen tot keuze voor een toekomstscenario

Zoals genoemd, is de opdracht aan het college om *voorbereidingen te treffen om het gesprek te starten in de raad over de toekomstscenario's*. Hieronder wordt beschreven hoe dit 'gesprek' wordt vormgegeven en welke stappen genomen gaan worden zodat de raad in het voorjaar van 2023 een keuze kan maken voor een toekomstscenario.

### 2.1 Probleemstelling en beoogd eindresultaat

#### Beoogd eindresultaat

Het **eindresultaat** van het traject is een keuze door de gemeenteraad voor een van de toekomstscenario die in lijn ligt met de scenario's aanbevolen door Berenschot in het rapport *De Bestuurskracht van de gemeente Renkum*.

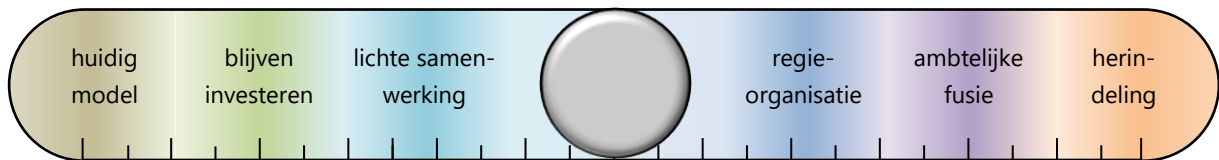
Zoals genoemd, beschrijft het rapport vijf mogelijke toekomstscenario's, waarvan er twee onvoldoende worden geacht om onze bestuurskracht op de langere termijn te versterken. Uit welke scenario's

---

<sup>2</sup> Om de samenwerking en het vertrouwen tussen gemeenteraad, college en organisatie te (blijven) stimuleren is bij de coalitiegesprekken afgesproken om te werken met twee perspectieven: een *Collegeperspectief* en een *Raadsperspectief*. Het Raadsperspectief – later hernoemd tot Raadsagenda – is een instrument om de raad 'aan de voorkant' meer in positie te brengen. Doordat de raad zelf verantwoordelijkheid neemt bij het initiëren en uitwerken van een aantal belangrijke thema's, wordt ook de kaderstellende rol van de raad versterkt. Voor de uitwerking van de verschillende thema's uit deze raadsagenda worden werkgroepen ingesteld met raadsleden en – namens het college – medewerkers uit de organisatie die samen werken aan een startnotitie. De startnotitie wordt door de werkgroep geagendeerd voor besluitvorming in de raad, waarna het college verantwoordelijk wordt voor de uitvoering binnen de beleidsterreinen.

daadwerkelijk concreet een keuze gaat worden gemaakt wordt bepaald door de raad bij het ophalen van de kaders voor het traject (zie de volgende paragraaf). Het kan daarbij ook gaan om (tussenliggende) varianten op de scenario's uit het onderzoeksrapport.

De keuze voor een toekomstscenario ligt dus ergens tussen onze huidige organisatiestructuur/ samenwerkingssituatie en verdergaande samenwerkingsopties, en kan elementen bevatten van meerdere toekomstscenario's zoals beschreven in onderzoeksrapport:



Met het maken van een keuze voor een toekomstscenario wordt overigens eigenlijk bedoeld dat de raad richting wil geven aan de ontwikkeling van het gemeentelijke bestuur en de gemeentelijke organisatie op de langere termijn. De keuze gaat dus over welk toekomstscenario daar het beste bij past.

### Probleemstelling

De **probleemstelling** die daarom centraal staat in het traject is dan ook de volgende:

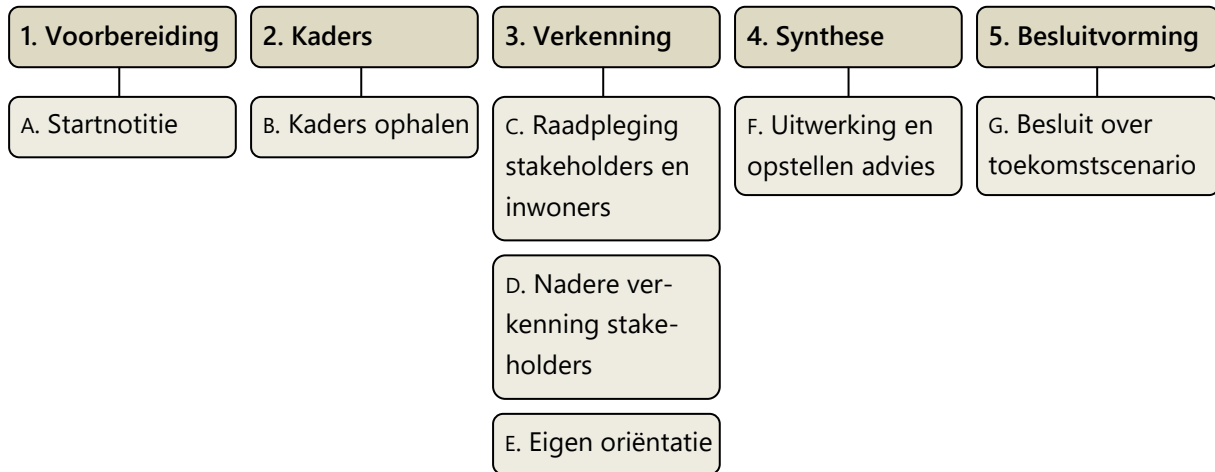
*Met welk toekomstscenario wordt het beste richting gegeven aan de ontwikkeling van het bestuur en de organisatie op de langere termijn, waardoor tenminste het huidige dienstverlening- en voorzieningenniveau voor onze inwoners langdurig wordt gewaarborgd?*

De volgende deelvragen liggen ten grondslag aan deze probleemstelling:

- *Welke elementen vindt de gemeenteraad belangrijk om af te wegen bij een keuze voor een toekomstscenario?*
- *Wat vinden onze inwoners belangrijke elementen die de gemeenteraad moet meenemen in de keuze voor een toekomstscenario? En wat vinden andere (interne) stakeholders?*
- *Met welke partners (gemeenten) is het mogelijk om samen te werken als de raad een keuze maakt voor een bepaald toekomstscenario?*
- *Wat zijn de ervaringen in het land met verschillende vormen van samenwerking tussen gemeenten gericht op het verbeteren van de bestuurskracht? Wat kan de gemeenteraad hiervan meenemen in het afwegen van een keuze voor een toekomstscenario's?*
- *Wat is (in grote lijnen) de haalbaarheid van de toekomstscenario's waaruit de raad een keuze maakt, hoe kunnen ze worden geïmplementeerd en wat zijn (in grote lijnen) de financiële en organisatorische consequenties?*

## 2.2 Stappen in het traject

Voor gemeenteraad om te komen tot een keuze voor een toekomstscenario stellen we de volgende stappen (1-5) met bijbehorende elementen (A-G) voor:



De eerste stap in het vervolgproces om te komen tot een keuze voor een toekomstscenario is het ter besluitvorming voorleggen van deze **startnotitie** (A) aan de raad. Op deze manier is er overeenstemming over de aanpak en het eindresultaat van het traject, en wordt voldaan aan de opdracht om voorbereidingen te treffen om het gesprek te starten in de raad over de toekomstscenario's.

Voordat kan worden gestart met de daadwerkelijke verkenning (stap 3), moeten vervolgens in de tweede stap de **kaders** (B) bij de raad worden opgehaald die sturing/ richting geven aan de verkenning. Tijdens deze fase stemmen we met de raad af welke scenario's worden meegenomen in het onderzoek – zijn dat alle vijf de scenario's voortkomend uit het onderzoek van Berenschot of alleen de drie scenario's waarmee onze bestuurskracht op de lange termijn wordt gewaarborgd en/of vallen er bij voorbaat nog andere scenario's af – de aanpak voor het betrekken van inwoners, en de strategische samenwerkingspartners (gemeenten) waarmee we in gesprek gaan in het onderzoek.

Ook halen we in deze tweede fase de elementen van het afwegingskader op bij de raad op basis waarvan de verschillende scenario's bij de besluitvorming kunnen worden afgewogen. Dit afwegingskader bestaat uit elementen zoals slagkracht van de organisatie, voorzieningenniveau in onze dorpen, dienstverlening aan onze inwoners, behoeften van specifieke doelgroepen en (het behoud van een eigen) identiteit. Het geeft ook inzicht in hoezeer de raad zicht hecht aan deze elementen en waarom.

Tijdens de derde stap van het traject – de verkenning – gaan we aan de slag met het **raadplegen van inwoners en stakeholders** (C) zoals het college, de gemeentelijke organisatie en de Provincie Gelderland. Eerstgenoemde doen we op basis van een nader op te stellen participatietraject die we in de tweede stap hebben voorgelegd aan de raad. We zullen in dit traject in ieder geval ook ons inwonerpanel inzetten. Dit is ook de fase waarin nadere gesprekken worden gevoerd met potentiële **samenwerkingspartners** (D). Deze gesprekken bouwen voort op, maar gaan weer wat dieper dan de gesprekken die met (buur)gemeenten zijn gevoerd in het kader van het onderzoek van Berenschot.

Een ander element van de verkenningsfase is een **eigen oriëntatie (E)** wat betreft samenwerkingsvormen. Met een groep bestaande uit een aantal afgevaardigden uit de raad, het collegeleden, het management en de griffie gaan we op bezoek bij voorbeelden van geïmplementeerde regieorganisaties, gemeenten die ambtelijk zijn gefuseerd of zijn samengegaan etc. om een beeld te krijgen bij (de voordelen en nadelen van) dergelijke constructies.

In de vierde stap worden de opbrengsten van elementen uit de verkenningsfase samengebracht en naast het afwegingskader uit stap 2 gelegd. Het resultaat is een **rapportage (F)** met een advies/ aanbeveling voor ieder toekomstscenario's. Hierbij worden de scenario's ook geoperationaliseerd en voorzien van een indicatieve invoeringsplanning en implementatiestrategie, en een indicatie van de financiële consequenties. Deze aspecten worden ook meegenomen in het advies/ aanbeveling aan de raad.

De laatste stap is het voorleggen van het eindrapport met de adviezen/ aanbevelingen ten aanzien van de verschillende toekomstscenario's aan de raad. De raad neemt dan een **besluit (G)** over de keuze voor een toekomstscenario. Nadat een keuze is gemaakt wordt een haalbaarheidsstudie en implementatiestrategie opgesteld, en worden de financiële en organisatorische consequenties (op hoofdlijnen) in kaart gebracht.

## 2.3 Projectorganisatie

### Interne projectorganisatie

Het traject kent een stuurgroep en een projectgroep. De stuurgroep bestaat uit de burgemeester als bestuurlijk opdrachtgever, de gemeentesecretaris/ algemeen directeur als ambtelijk opdrachtgever en bestuursadviseur Sjoerd van der Meer als projectleider. De invulling van de projectgroep onder leiding van de projectleider wordt nog nader bepaald. Aan de projectgroep zullen in ieder geval de concern controller, een communicatieadviseur en de projectsecretaris deelnemen, evenals de externe adviseur betrokken bij het traject.

### Extern advies

We achten het noodzakelijk om bij het traject ook externe adviseurs te betrekken die vanuit hun expertise een deel van de uitvoering op zich nemen. Concreet voorzien we de inzet van externe adviseurs voor de volgende elementen van het traject: kaders ophalen (B), raadpleging stakeholders en inwoners (C), uitwerking en opstellen advies (F). Waar nodig/ mogelijk kunnen zij ook een rol spelen bij de nadere verkenning van samenwerkingspartners (D).

Bij het opstellen van deze startnotitie is nog geen keuze gemaakt voor een specifiek adviesbureau. Wel zijn oriënterende gesprekken gevoerd met adviesbureau Berenschot over een mogelijke rol in dit traject.

### Klankbordgroep vanuit gemeenteraad

Naast de stuurgroep en projectgroep willen we ook een voorhoede bestaande uit – bij voorkeur vijf – raadsleden bij het traject betrekken. Hun rol is daarbij tweeledig. Enerzijds vormen zij een klankbordgroep voor de stuurgroep en anderzijds gaat deze groep op bezoek bij verschillende soorten samenwerkingsconstructies in het land om daar de ervaringen met deze constructies op te halen. Het gaat hier om de bovengenoemde eigen oriëntatie (E) als onderdeel van de verkenningsfase. We stellen voor dat ook de griffier onderdeel is van de klankbordgroep.

Om te voorkomen dat er slechts een beperkt aantal raadsleden betrokken zijn en er voor te zorgen dat informatie breder wordt gedeeld in de raad, is het idee om bijvoorbeeld ook tijdens avondbijeenkomsten sprekers van andere gemeenten uit te nodigen.

## 2.4 Planning

De planning voor de verschillende stappen in het traject is als volgt:

|                | Sep. 2022 |    |    |    | Oktober |    |    |    | November |    |    |    | Dec. |    |    |    | Jan. 2023 |   |   |   | Februari |   |   |   | Maart |   |    |    | April |    |    |    | Mei |    |    |    |    |    |    |
|----------------|-----------|----|----|----|---------|----|----|----|----------|----|----|----|------|----|----|----|-----------|---|---|---|----------|---|---|---|-------|---|----|----|-------|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|----|
|                | 36        | 37 | 38 | 39 | 40      | 41 | 42 | 43 | 44       | 45 | 46 | 47 | 48   | 49 | 50 | 51 | 52        | 1 | 2 | 3 | 4        | 5 | 6 | 7 | 8     | 9 | 10 | 11 | 12    | 13 | 14 | 15 | 16  | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 |
| Voorbereiding  |           |    |    |    |         |    |    |    |          |    |    |    |      |    |    |    |           |   |   |   |          |   |   |   |       |   |    |    |       |    |    |    |     |    |    |    |    |    |    |
| Kaders         |           |    |    |    |         |    |    |    |          |    |    |    |      |    |    |    |           |   |   |   |          |   |   |   |       |   |    |    |       |    |    |    |     |    |    |    |    |    |    |
| Verkenning     |           |    |    |    |         |    |    |    |          |    |    |    |      |    |    |    |           |   |   |   |          |   |   |   |       |   |    |    |       |    |    |    |     |    |    |    |    |    |    |
| Synthese       |           |    |    |    |         |    |    |    |          |    |    |    |      |    |    |    |           |   |   |   |          |   |   |   |       |   |    |    |       |    |    |    |     |    |    |    |    |    |    |
| Besluitvorming |           |    |    |    |         |    |    |    |          |    |    |    |      |    |    |    |           |   |   |   |          |   |   |   |       |   |    |    |       |    |    |    |     |    |    |    |    |    |    |

## 3. Kosten en financiering

De kosten voor het traject om te komen tot een keuze voor een toekomstscenario worden geraamd op €70.000. In deze raming zijn opgenomen het inwinnen van extern advies en het raadplegen van onze inwoners. De daadwerkelijke kosten voor het traject worden duidelijk bij het opvragen van offertes hiervoor op basis van deze startnotitie.

Op basis van ambtelijk vooroverleg met de Provincie Gelderland, is het de verwachting dat de Provincie ook voor dit traject een groot deel van de kosten zal subsidiëren. Het gemeentelijk aandeel in de kosten wordt meegenomen in de Voorjaarsnota 2023.