

Toekomst**Best**endig ?!

Quicksan realisatiekracht

Rapport
Gemeente Best

Toekomst**Best**endig?!

Quicksan realisatiekracht

Rapport
Gemeente Best

BMC

10 juli 2024

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- drs. Marco Kerstens
- drs. Joost Rompa
- Anne Willemsen MSc

Projectnummer : PO044479

Inhoudsopgave

Kernboodschap	1
H1 ToekomstBestendig?!	2
1.1 Is samengaan met Oirschot een wenkend perspectief?	2
1.2 Drie opties om realisatiekracht te versterken	3
1.3 Quicksan op basis van bestaande bronnen	3
1.4 Leeswijzer	4
H2 Hoe kijken we naar realisatiekracht?	5
H3 Realisatiekracht Best anno 2023	6
3.1 Best staat er buiten goed voor	6
3.2 Beleidsprestaties komen moeizaam tot stand	7
3.3 Voorwaarden voor realisatiekracht staan onder druk	8
3.4 Groeiversnelling gaat realisatiekracht te boven	13
H4 Voor- en nadelen van samengaan	16
4.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus	16
4.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour	16
4.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door	18
H5 Impactanalyse scenario's	20
5.1 Beoordelingskader uit bestuurlijke visie 2017	20
5.2 Zelfstandig blijven: niet langer houdbaar	22
5.3 Ambtelijke fusie: meerwaarde beperkt en onzeker	23
5.4 Bestuurlijke fusie: match tussen opgaven en realisatiekracht	24
5.5 Waarom Oirschot qua opgaven een geschikte partner is	25
5.6 Resumé: bestuurlijke fusie scoort best voor Best	26
H6 Conclusies en advies	28
6.1 Nieuwe bestuurlijke koers is opportuun	28
6.2 Succesvol samengaan vergt gerichte, aanvullende inzet	30
Literatuurlijst	31
Bijlage Opgavenprofielen Best en Oirschot	32
Colofon	35

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Kernboodschap

De gemeenteraad van Best laat een verkenning uitvoeren naar samenwerking met Oirschot. Als onderdeel van de verkenning is een quickscan uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid in termen van realisatiekracht. Deze quickscan levert het volgende beeld op.

1. De opgaven van de gemeente Best - onderdeel van een sterk veranderende omgeving - worden de komende tijd omvangrijker, impactvoller, complexer en regionaler.
2. Dit gaat meer en andere advies, beslis- én realisatiekracht van Best vergen.
3. Deze advies-, beslis- en realisatiekracht is in algemene zin nu nog redelijk tot goed op orde, maar op onderdelen al kwetsbaar.
4. Kijkend naar de snelheid en impact van de ontwikkelingen in stad en regio, komen zowel de advies-, beslis- als realisatiekracht van Best binnen afzienbare tijd (3-5 jaar) verder en kritisch onder druk te staan.
5. Zelfstandig blijven is geen toekomstbestendig scenario, om de bestuurlijke doelen en opgaven te kunnen blijven realiseren.
6. Ambtelijk of bestuurlijk fuseren kan de bestuurlijke positie in de regio vergroten en de organisatorische kwetsbaarheid verminderen.
7. Dit (6.) zijn voor de gemeente Best de voornaamste motieven om te fuseren met een andere gemeente.
8. Het significant besparen op kosten in de praktijk (altijd) tegenvalt en geen hoofdmotief voor fusie zou moeten zijn.
9. Voor de kwaliteit van dienstverlening positieve effecten van een fusie te verwachten zijn.

De quickscan levert voorts het beeld op dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk:

10. Momentum is om een fusie aan te gaan.
11. Urgentie voor een fusie is, omdat de kwetsbaarheid in advies-, beslis- en realisatiekracht van Best toeneemt.
12. Géén draagvlak is voor een ambtelijke fusie.
13. Wel draagvlak is voor een bestuurlijke fusie.
14. Draagvlak is voor een bestuurlijke fusie met Oirschot.
15. Oirschot als een geschikte, logische, complementaire en natuurlijke fusiepartner voor Best wordt gezien.
16. Deze logica thans minder wordt gezien, gevoeld en ervaren met Boxtel, Son en Breugel, Veldhoven of Eindhoven.

Op basis van de quick scan adviseren wij de gemeente Best om:

fase 2 van de verkenning af te ronden met een positief (go) besluit en door te gaan naar fase 3 van de verkenning van een bestuurlijke fusie met Oirschot.

H1 | ToekomstBestendig?!

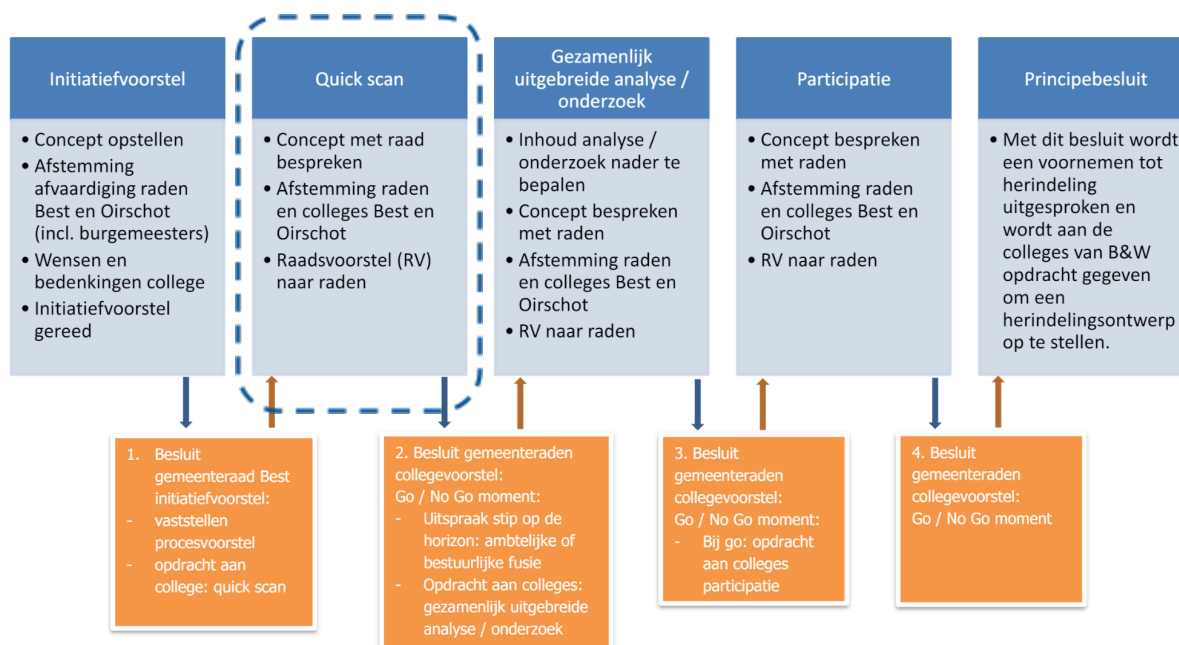
De gemeenteraad van Best laat een verkenning uitvoeren naar intensieve samenwerking met Oirschot. Directe aanleiding is een verzoek van de buurgemeente. Best heeft als onderdeel van de verkenning een quickscan laten uitvoeren naar haar toekomstbestendigheid in termen van realisatiekracht. Voorliggend rapport bevat de bevindingen van deze quickscan.

1.1 Is samengaan met Oirschot een wenkend perspectief?

De gemeenteraad van Best heeft in februari 2024 een initiatiefvoorstel aangenomen om vijf stappen te doorlopen om het verzoek van de gemeenteraad van Oirschot te verkennen. Onderdeel hiervan is een quickscan naar de realisatiekracht van de gemeente Best. De resultaten van een onderzoek naar de netwerksamenwerking waren aanleiding voor de gemeenteraad van Oirschot om het gesprek met Best te starten.

Procesvoorstel tot een principebesluit (Verkenkende fase) over verzoek Oirschot

Opgesteld door werkgroep initiatiefvoorstel



Figuur 1: Proces verkennende fase

De gemeente Best is met ruim 31.000 inwoners, qua inwoneraantal de 187^e van 342 gemeenten in Nederland, en de 27^e gemeente van de in totaal 56 Noord-Brabantse gemeenten. Qua grondoppervlakte vormt Best de op acht na kleinste gemeente van Noord-Brabant. Het grondgebied van de gemeente Best behoorde vroeger tot de gemeente Oirschot: in 1819 vond afsplitsing plaats en werd de gemeente Best gevormd. Nu - ruim 200 jaar later - oriënteren beide gemeenten zich weer op hun onderlinge relatie.

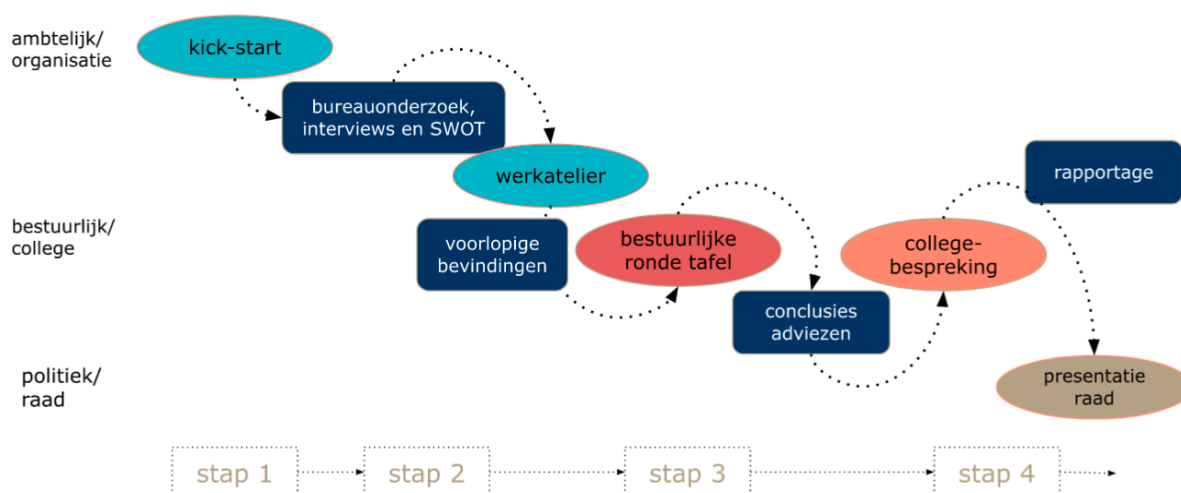
1.2 Drie opties om realisatiekracht te versterken

Voor de quickscan heeft de gemeente Best de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre beschikt de gemeente Best over voldoende realisatiekracht in de huidige bestuursperiode en op de langere termijn (2040) om zelfstandig de bestuurlijke doelen en maatschappelijke opgaven te realiseren, rekening houdend met externe ontwikkelingen zoals de regionale schaa sprong, veranderend samenwerkings-landschap, demografische ontwikkelingen, arbeidsmarktproblematiek en technologisering?
 - a. Wat zijn sterke en zwakke punten in de ambtelijke organisatie en bestuurlijk als het gaat over de realisatiekracht?
 - b. Wat zijn kansen en bedreigingen van de ambtelijke organisatie en bestuurlijk, gelet op de majeure externe ontwikkelingen?
2. In welk scenario kan Best de bestuurlijke doelen en opgaven het beste realiseren en kwalitatief goede en toekomstbestendige dienstverlening blijven leveren?
 - a. Neem hierin minimaal de volgende scenario's mee:
 - i. zelfstandig blijven als gemeente Best (de huidige bestuurlijke toekomstvisie gemeente Best continueren(2017));
 - ii. een ambtelijke fusie met de gemeente Oirschot;
 - iii. een bestuurlijke fusie met de gemeente Oirschot.
 - b. Breng de voor- en nadelen met betrekking tot zelfstandig blijven, ambtelijk fuseren en bestuurlijk fuseren in beeld (theorie en ervaringen uit het land).
 - c. Wat is op grond van het uitgevoerde onderzoek het advies voor Best?

1.3 Quickscan op basis van bestaande bronnen

De stappen die zijn gezet om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn als volgt:



Figuur 2: Stappenplan quickscan

De quickscan is uitgevoerd binnen de randvoorwaarden van tijd, geld en belasting van de gemeentelijke organisatie. Gebruik is gemaakt van bestaande bronnen, er is geen nieuw onderzoek uitgevoerd. Peildatum van de bronnen is in de meeste gevallen 2023, soms 2022.

In de quickscan zijn verschillende inhoudelijke perspectieven en aspecten betrokken die relevant en noodzakelijk zijn voor een goede onderbouwing en afweging tussen mogelijke scenario's. Door middel van bureaustudie is in beeld gebracht hoe de gemeente Best ervoor staat en welke opgaven er liggen. Bronnen zijn openbare databases en benchmarks, gemeentelijke gegevens en relevante documenten, zoals strategische beleidsnota's en financiële stukken. In individuele en groepsgesprekken met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en bestuur zijn (voorlopige) bevindingen gedeeld. In de quickscan zijn geen externe stakeholders betrokken.

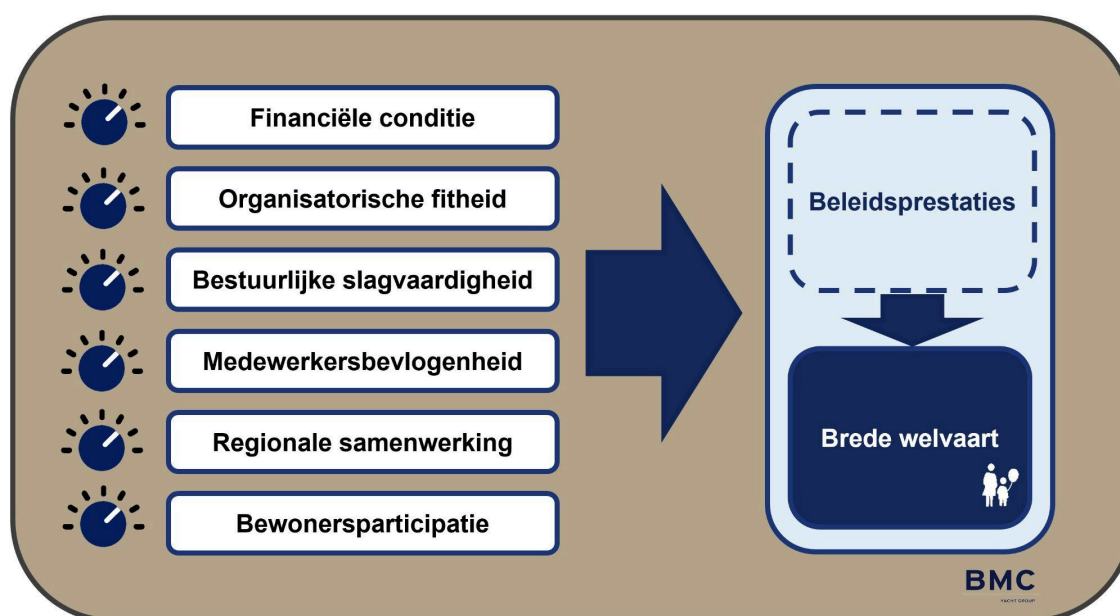
1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op het denkraam van realisatiekracht en de operationalisering daarvan. In hoofdstuk 3 beschrijven we achtereenvolgens 'de staat van Best', waarin we de externe omgeving beschrijven, de beleidsprestaties van Best en de condities voor realisatiekracht. Hoofdstuk 4 gaat in op de voor- en nadelen van ambtelijke en bestuurlijke fusies die uit onderzoek en ervaringen in het land naar voren komen. In hoofdstuk 5 zoomen we in op de impact van drie onderzochte scenario's. Tenslotte beantwoorden we in hoofdstuk 6 de onderzoeksvragen en geven we het advies voor het vervolg. Daarna volgen enkele bijlagen.

H2 | Hoe kijken we naar realisatiekracht?

De vraag van Best staat niet op zichzelf. Overal in Nederland werken gemeenten actief aan hun toekomstbestendigheid. We zien twee actuele aanleidingen: de gevolgen van de structurele schaarste op de arbeidsmarkt en de financiële meerjarenramingen. Naast oplopende personele en financiële schaarste spelen ook de stapeling en complexiteit van wet- en regelgeving, de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving, handelingsverlegenheid en moeizame samenwerking een rol bij haperende realisatiekracht.

De realisatiekracht van een gemeente is de mate waarin kan worden voldaan aan de verwachtingen en taakstellingen, opgelegd door Rijksoverheid, provincie, gemeentebestuur en bevolking (Planbureau voor de leefomgeving, 2019). Uit onderzoek komt naar voren dat de raderen achter realisatiekracht als een complex uurwerk op elkaar ingrijpen. We hebben binnen BMC op basis van onderzoek een 'knoppenmodel' ontwikkeld dat de verschillende aspecten van realisatiekracht in beeld brengt. Het geeft aan welke mogelijkheden gemeenten hebben om aan hun realisatiekracht te werken en ook hoe ver hun eigen invloed daarbij reikt.



Figuur 3: Conceptueel model realisatiekracht

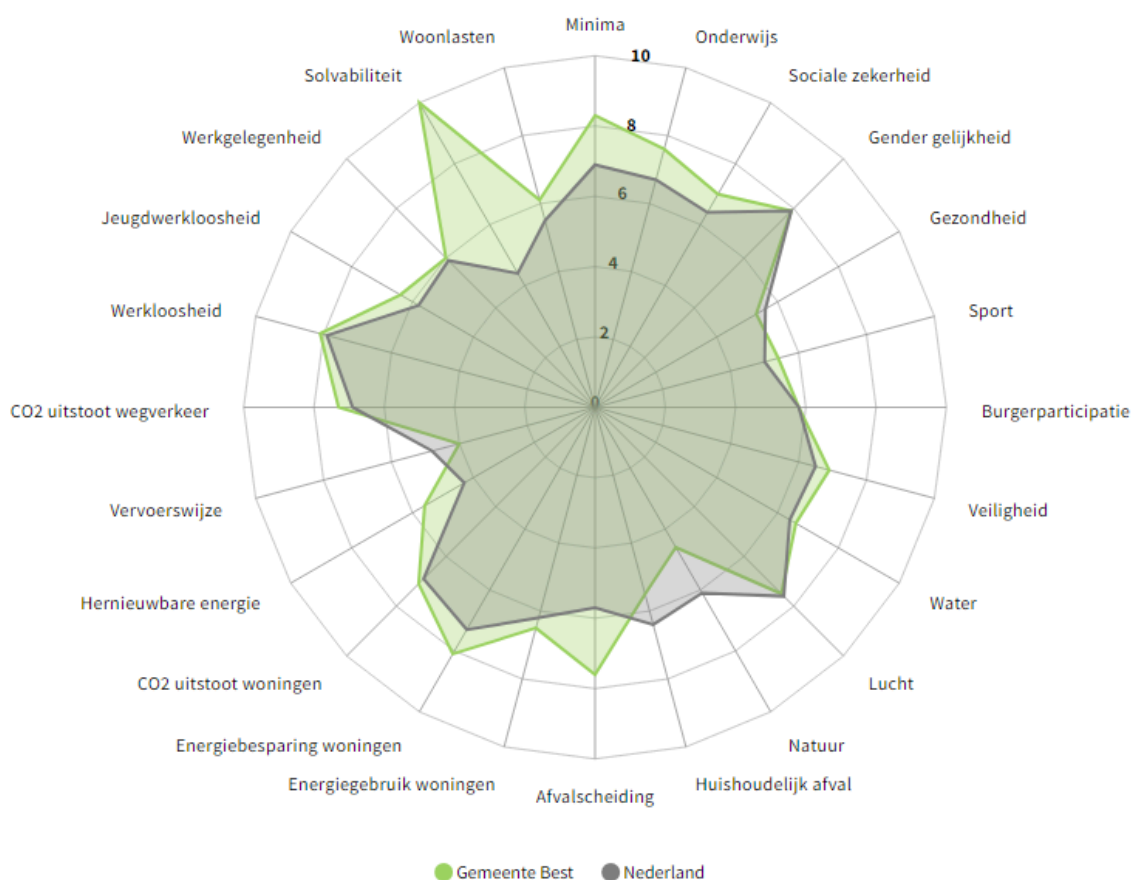
Financiën en personele capaciteit zijn belangrijke hulpbronnen voor realisatiekracht. Motivatie, zo blijkt uit onderzoek, is ook een belangrijke factor. Deze bestaat uit bestuurlijke slagvaardigheid en de gedrevenheid van medewerkers. Regionale samenwerking met gemeenten en andere partners en bewonersparticipatie zijn eveneens middelen die de realisatiekracht van een gemeente bepalen. Ambitie, tot slot, is een belangrijke knop die gemeenten ter beschikking hebben om middelen en taken (meer) in evenwicht te brengen. Vertrekpunt is dat een verbetering van condities en prestaties duidt op een versterking van de realisatiekracht van de gemeente.

H3 | Realisatiekracht Best anno 2023

'Buiten' staat Best er goed voor. Het scoort in brede welvaart boven het Nederlands gemiddelde. In Noord-Brabant staat Best op een (gedeelde) derde plaats. 'Binnen' zijn de advies-, beslis- en realisatiekracht van Best nog redelijk tot goed op orde. De impact van een sterk veranderende omgeving is steeds meer voelbaar .

3.1 Best staat er buiten goed voor

We duiden de staat van Best met behulp van de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (gdindex.nl). Deze index bestaat uit 3 dimensies met in totaal 24 indicatoren. De index geeft daarmee een beeld van de brede welvaartsontwikkeling van een gemeente.



Figuur 4: Staat van Best (bron: gdindex.nl)

Best scoort overall boven het Nederlands gemiddelde. Binnen de provincie Noord-Brabant staat Best op een (gedeelde) derde plaats.

3.2 Beleidsprestaties komen moeizaam tot stand

Voor het onderdeel beleidsprestaties constateren we dat voor het sociaal, fysiek en bestuurlijk domein het beleid op orde is. Strategisch beleid is beschikbaar en actueel. Voorbeelden zijn het woonbeleid (volkshuisvestingsprogramma), beleid Integraal sociaal domein, Transitievisie warmte, participatiebeleid en Integraal Veiligheidsplan. Ook heeft de gemeente recent haar omgevingsvisie "Dorp van formaat" vastgesteld in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Binnen het economisch domein zien we beleid en verordeningen die, gezien de leeftijd, mogelijk aan actualisatie toe zijn (detailhandel, standplaatsen, markt, winkeltijden).

Klantwaardering is een belangrijke graadmeter voor het meten van de prestaties van een gemeente. Eind 2022 heeft de gemeente een peiling laten uitvoeren onder bewoners. In het onderzoek is het oordeel vergeleken met de peiling uit 2020 en met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse. Naar voren is gekomen dat de gemeente op de meeste punten bovengemiddeld scoort. Wel is op twee van de vijf thema's, waaronder het totaaloordeel over de gemeentelijke inspanningen, sprake van een licht negatieve trend. Uit de rapportage blijkt niet hoe zich dat verhoudt tot de algemene trend bij Nederlandse gemeenten en wat de invloed is geweest van de coronacrisis.

Thema's	n	2022	2020	gemeenten 25.000-50.000 inwoners	< 5 %	6-7 %	8+ %	weet niet %
Woon- en leefklimaat <i>Vraag 12: Wat vindt u van de zorg van uw gemeente voor uw woon- en leefomgeving?</i>	611	7,1	7,1	6,7	10	42	39	10
Relatie inwoner-gemeente <i>Vraag 20: Wat vindt u van de wijze waarop uw gemeente inwoners en belangenorganisaties betreft en de samenwerking zoekt?</i>	416	6,3	6,2	6,0	14	34	13	39
Gemeentelijke dienstverlening <i>Vraag 21: Wat vindt u – over het algemeen – van de dienstverlening van uw gemeente?</i>	553	7,0	7,0	6,7	8	48	30	14
Zorg en welzijn <i>Vraag 46: Wat vindt u van de moeite die uw gemeente neemt om inwoners te laten meedoen en meetellen in de gemeente?</i>	349	6,4	6,9	6,6	13	27	14	46
Alle inspanningen gemeente <i>Vraag 47: Wat vindt u van alle moeite die uw gemeente neemt voor inwoners?</i>	450	6,7	6,9	6,6	12	39	21	28

Figuur 5: Klantwaardering (bron: Het PON & Telos, 2022)

Uit de Kaderbrief 2025, die tevens geldt als midterm review van de huidige bestuursperiode, komt indringend naar voren dat de uitvoering binnen Best moeizaam verloopt. Op de meerderheid van de onderscheiden opgaven blijft de voortgang achter. Bij meer dan de helft is aangegeven dat capaciteit of budget een knelpunt vormt.

Uit de jaarrekeningen komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Uit onderbestedingen blijkt dat de uitvoering achterblijft bij de begroting. Dat kan duiden op planoptimisme (de mogelijkheden worden overschat), of op een mismatch tussen bestuurlijke ambities en realisatiekracht. Het verlagen van de ambities is evenwel lastig: de ontwikkelingen in de regio 'dwingen' Best als het ware in de rol van ontwikkelgemeente. Best is erbij gebaat om de ontwikkelingen zelf actief te geleiden, om te voorkomen dat ze ten koste gaan van de huidige kernkwaliteiten.

3.3 Voorwaarden voor realisatiekracht staan onder druk

Financiële conditie was voldoende

Voor een quick scan van de financiële conditie van de gemeente Best maken we gebruik van de Financiële conditie index van de VNG.

	2021	2022	2023
Vermogenspositie			
Netto schuldquote	-16,0%	-15,4%	-6,1%
Effectieve netto schuldquote	-37,4%	-36,0%	-25,1%
Solvabiliteitsratio	71,0%	71,0%	66,4%
Exploitatie			
Exploitatieresultaat	-3,3%	-1,9%	-1,4%
Negatieve resultaten in laatste 3 jaar	3	3	3
Onbenutte belastingcapaciteit	4,9%	4,8%	3,2%
Afhankelijkheidsratio	64,7%	61,2%	69,0%
Voorzieningenniveau			
Netto investeringsquote	-5,1%	-5,9%	3,8%
Netto lasten per inwoner	1.565	1.673	1.647
Weerbaarheid			
Houdbaarheidsquote	23,0%	26,6%	29,6%
Kasgeldratio	8,3%	8,0%	7,3%
Financiële conditie index	6,5	6	7

Figuur 6: Financiële conditie (o.b.v. balans eind 2021 en primitieve begroting exploitatie 2023), bron: VNG)

Uit de index komt naar voren dat de financiële positie van Best de afgelopen jaren iets is verbeterd. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat het tekort op de exploitatie is teruggebracht. Echter dit is nog steeds negatief: met andere woorden niet structureel sluitend. Naar de toekomst toe is dit een spannende, mede vanwege het "ravijnjaar". De kengetallen op de vermogenspositie zijn voldoende: de gemeente heeft voldoende eigen vermogen en de schuldenlast qua exploitatielast (kapitaallasten) drukt beperkt op de lopende exploitatie. De vermogenspositie is de afgelopen drie jaar wel verslechterd. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de tekorten op de gerealiseerde lopende exploitatie. De gemeente heeft nog onbenutte belastingcapaciteit (appeltje voor de dorst), die nog niet geëffectueerd is om de exploitatie sluitend te maken. Dit betekent dat er op basis van deze cijfers technisch ruimte aanwezig is om de OZB te verhogen.

Ten aanzien van de weerbaarheid heeft de VNG het kengetal 'houdbaarheidsquote' geïntroduceerd. Dit is het houdbaarheidstekort uitgedrukt in procenten van de uitgaven en inkomsten waarop ombuigingen mogelijk zijn. De houdbaarheidstest kijkt dus hoeveel een gemeente bij een fictief slechtweer-scenario structureel op de baten en lasten moet ombuigen om het oplopen van de netto schuldquote te keren. Een alsmaar oplopende (netto) schuldquote wordt in de economische literatuur gezien als het teken voor een op (middellange) termijn onhoudbare financiële situatie. Hoe lager het percentage voor het 'houdbaarheidsquote' hoe beter. In de index is de houdbaarheidsquote van Best als negatief beoordeeld. Net als andere gemeenten in Nederland heeft Best wel een stevige uitdaging in het meerjarig sluitend krijgen van de begroting 2025.

We concluderen dat de financiële gezondheid van Best anno 2023 voldoende is. Progressie is geboekt. Een punt van aandacht is het exploitatietekort, er zijn evenwel mogelijkheden om te handelen (onbenutte belastingcapaciteit, voldoende weerstandsvermogen en waarschijnlijk mogelijkheden om te bezuinigen).

Organisatorische fitheid: continuïteit grootste opgave

Om een beeld te schetsen van de organisatorische gezondheid hebben we de organisatie van de gemeente Best afgezet tegen het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten (20.000-50.000 inwoners) op basis van gegevens van het A+O fonds Gemeenten. We hanteren de cijfers van 2023, de meest actuele gegevens die van het A+O fonds Gemeenten beschikbaar zijn.

De organisatie van de gemeente Best bestaat uit 230 fte. Dit is 7,5 fte per 1.000 inwoners. Gemeenten uit dezelfde grootteklasse hebben gemiddeld 7,3 fte per 1.000 inwoners. De gemeente Best zit hiermee iets boven het gemiddelde qua formatie in kwantitatieve zin. Dit is te verklaren doordat de gemeente Best veel taken in eigen beheer uitvoert.

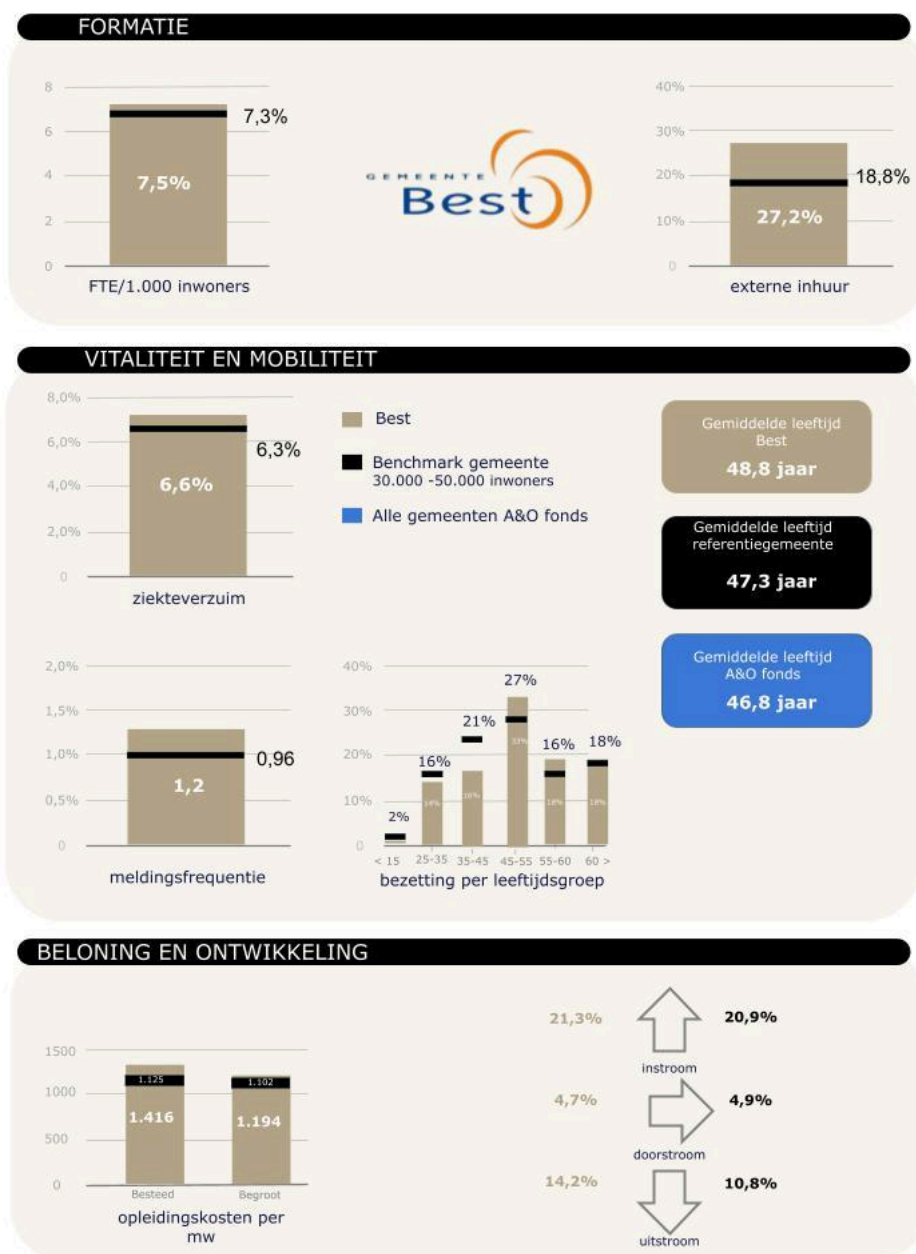
De gemiddelde leeftijd binnen de organisatie van de gemeente Best is 48,8 jaar in 2023. 32% is jonger dan 45 jaar, en 68% is ouder dan 45 jaar. Bij gemeenten uit dezelfde grootteklasse ligt de gemiddelde leeftijd met 47,3 jaar lager, is 39% jonger dan 45 jaar en 61% ouder dan 45 jaar.

Het instroompercentage van nieuwe medewerkers bedraagt in de gemeente Best 21,3% (gemiddelde gemeenten uit dezelfde grootteklasse = 20,9%). Het doorstroompercentage¹ bedraagt 4,7% (gemiddelde gemeenten uit dezelfde grootteklasse = 4,5%), en het uitstroompercentage bedraagt 14,2% (gemiddelde gemeenten uit dezelfde grootteklasse = 10,8%). De netto toename binnen de gemeente Best, dit bereken je door de instroom te verminderen met de uitstroom bedraagt 7,1% (gemiddelde gemeenten uit dezelfde grootteklasse = 10,1%). Een constatering hier is dat de gemeente Best relatief veel nieuwe instroom weet te realiseren. Tegelijkertijd stroomt er ook relatief veel personeel uit, en is de netto instroom lager dan bij vergelijkbare gemeenten.

¹ Bij doorstroom ontwikkelen medewerkers zich binnen de organisatie richting nieuwe functies en blijven zij bij vacatures behouden voor de organisatie.

Het percentage ziekteverzuim van 6,6% ligt iets boven het landelijk gemiddelde bij gemeenten van vergelijkbare omvang (6,3%). De meldingsfrequentie is ook hoger dan het landelijke gemiddelde bij gemeenten van vergelijkbare omvang (1,2 in Best, ten opzichte van 0,96 bij gemeenten met een vergelijkbare omvang).

Het opleidingsbudget dat per medewerker wordt besteed (€1.416) ligt ruim hoger dan bij de gemeenten van vergelijkbare omvang (€1.125).



Figuur 7: Dashboard organisatorische fitheid 2023

Er is een aandachtspunt qua afhankelijkheid van externe inhuur: dit percentage ligt op 27,2% van de loonsom. Het gemiddelde percentage van gemeenten met een vergelijkbare omvang bedraagt 18,8%. Bij externe inhuur speelt het risico op 'kennisvlucht', wanneer kennisborging en -overdracht niet is geborgd. Uit de gesprekken hebben we begrepen dat het hoge percentage in Best mede wordt verklaard door inhuur op relatief dure functies van project- en lijnmanagement.

Bestuurlijke slagvaardigheid: stabiel en constructief

Raad en college blijken goed in staat om (moeilijke) besluiten te nemen. Daar waar het werken met een raadsbreed (beleids)akkoord in gemeenten vaak een eenmalig experiment is, is dat in Best al een aantal bestuursperioden een bestendige praktijk, die hier goed werkt. Dit tekent het politieke klimaat van samenwerking, no-nonsense en besluitvaardigheid. De politiek-bestuurlijke-ambtelijke verhoudingen zijn goed en gezond. Het aantal jarenlang slepende dossiers is beperkt. We zien minder versplintering dan in andere gemeenten: het aantal fracties in de raad is al geruime tijd stabiel.

Samenwerking: aanwezig en actief

De kernvraag op strategisch niveau is hoe de belangen voor een gebied op langere termijn het beste geborgd kunnen worden. Bestuurlijke partnerships zijn sterker naarmate sprake is van gedeelde doelen/belangen (maatschappelijke, ruimtelijke of economische opgaven), onderling vertrouwen en een mate van wederkerigheid. Dat wil zeggen: partners (andere gemeenten, provincies, (semi)private partijen) dragen bij aan de samenwerking, bijvoorbeeld via het leveren van kennis, kunde en capaciteit. Op strategisch niveau biedt samenwerking bijvoorbeeld extra lobbykracht richting hogere overheden zoals provincie, Rijk of Europa.

Het aantal samenwerkingsverbanden vanuit gemeente Best is momenteel 33, zie onderstaande lijst met partners zoals opgenomen in de Regioatlas. Het beeld van de betrokkenen is dat Best zowel ambtelijk als bestuurlijk goed vertegenwoordigd is en bijdraagt aan de regionale samenwerkingsverbanden.

Voor de strategische samenwerking in de regio vormen de Samenwerkingsagenda SGE 2022-2026 en het Samenwerkingsakkoord MRE de kaders. Deze geven inhoudelijk richting aan de samenwerking. Best is actief deelnemer en aandeelhouder van Brainport Development. In het sociaal domein werkt de gemeente in verschillende regionale samenwerkingsverbanden aan de regionale maatschappelijke vraagstukken, waaronder Samen voor Jeugd, 21 voor de Jeugd, De Leading Coalition, GGD regio Brabant Zuid-Oost, regionale samenwerkingsverbanden PO en VO, de WSD en Brainport voor Elkaar.

De regio-indelingen waarin Best actief is komen relatief vaak overeen. Dat betekent dat Best in samenwerkingsverbanden vaak met dezelfde gemeenten samenwerkt. Dat bevordert de efficiëntie en effectiviteit van regionale samenwerking.

Best

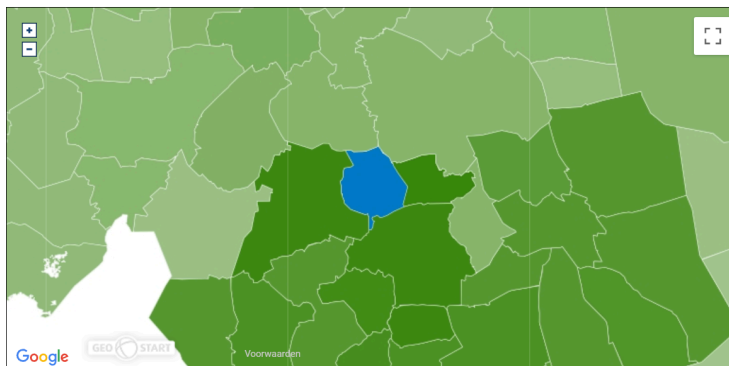
Provincie: Noord-Brabant

Aantal inwoners: 30.608

Aantal samenwerkingsverbanden: **33**

Aantal samenwerkingsgemeenten: **334**

Samenwerkingsgemeenten



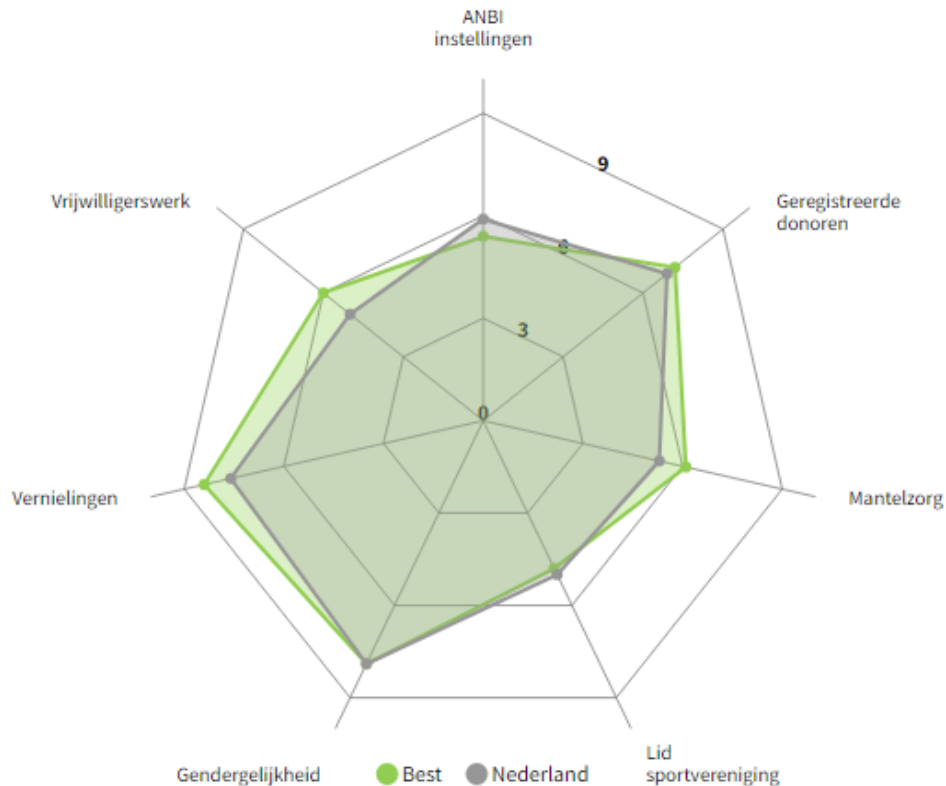
Samenwerkingsverbanden

- › Administratiekantoor DataLand (Gouda)
- › Arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant
- › Bank Nederlandse Gemeenten
- › Brabant Water N.V.
- › Brabant-Zuidoost
- › Brainport Development N.V.
- › De Groene Zone
- › Enexis Holding NV
- › GGD
- › GGD Zuidoost Brabant
- › Metropoolregio Eindhoven
- › Natuurnetwerk Gemeenten
- › Omgevingsdienst Zuidoost Brabant
- › Regionaal Netwerk het Groene Woud
- › Regionaal Werkbedrijf, netwerk
- › RES Metropoolregio Eindhoven
- › RSV PVO
- › Samenwerking Doelmatig Waterbeheer De Meierij
- › Samenwerkingsovereenkomst Bereikbaarheidsagenda Zuid-Oost Brabant
- › Servicehuis Parkeer en Verblijfsrechten U.A.
- › Stedelijk Gebied Eindhoven
- › Stichting A&O fonds
- › Stichting Beheer en Exploitatie Veiligheidshuis Brabant Zuidoost
- › Stichting Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuid-Oost Brabant
- › Stichting Regionaal Ontwikkelfonds Werklocaties
- › Stichting RIONED
- › Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten
- › Taskforce ondermijnende criminaliteit Brabant Zeeland
- › Veiligheidsregio Brabant Zuidoost
- › Vereniging van Brabantse Gemeenten
- › Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- › WeHelpen Coöperatie UA
- › WSD-groep

Figuur 8: Overzicht samenwerkingsverbanden (bron: www.regioatlas.nl)

Participatie: maatschappelijke betrokkenheid bovengemiddeld

Om een beeld te schetsen van de participatie gebruiken we data van de zogenaamde Gemeentelijke Samenwerkings Index (GSI). Deze kijkt op basis van zeven indicatoren die de mate van betrokkenheid binnen een gemeente weergeven. Best scoort op deze index iets boven het Nederlands gemiddelde.



Figuur 9: Maatschappelijke betrokkenheid (bron: gdindex.nl)

3.4 Groeiversnelling gaat realisatiekracht te boven

We hebben kunnen vaststellen dat Best er 'buiten' goed voor staat. De brede welvaart is relatief hoog, de bewoners hebben het gemiddeld genomen goed en zijn betrokken bij hun omgeving. De sociaal-economische opgaven zijn al met al te overzien. Best profiteert van de ligging nabij Eindhoven in een snel groeiende regio.

Tegenover de sterke kanten en kansen, staan ook zwakten en bedreigingen. In de kern gaat het om het neerslaan van de grote verstedelijkingsdruk in Best en het gebrek aan ruimte om dat op te vangen.

Sterkte, zwakte, kansen en bedreigingen (SWOT analyse)	
Sterkten	• Beste van twee werelden (urbaan en ruraal). • Compact en éénkernig. • Sociale cohesie en gemeenschapszin. • Burgertevredenheid. • Brede welvaart.
Zwakten	• Zuidoostelijk ruimtelijk ingesloten (barrières). • Eenzijdig, weinig duurzaam woningaanbod, beperkte doorstroming. • Beperkte ruimte voor o.a. bedrijvigheid.
Kansen	• Strategische ligging in 'booming' Brainportregio. • Knoop- en poortwaarde: uitstekende multimodale bereikbaarheid (rijkswegen, station/trein, vliegveld, kanaal). • In beeld voor extra (grootschalige) woningbouw; demografische verjonging en groei qua inwoneraantal.
Bedreigingen	• Verstedelijkingsdruk Eindhoven (ontwikkelt zich noordwaarts o.a. Beethoven); randgemeenten w.o. Best worden 'overloop' van Eindhoven, dat overkookt. • Bereiken van milieugrenzen (geluid, geur) en afname kwaliteit lucht, bodem, water, biodiversiteit. • Congestie van netwerken. • Demografische druk (ontgroening en vergrijzing) op lange termijn. • Krappe regionale arbeidsmarkt.

Figuur 10: SWOT analyse

'Binnen' zijn de advies-, beslis- en realisatiekracht van Best anno 2024 nog redelijk tot goed op orde. De impact van de sterk veranderende omgeving doet zich evenwel steeds meer voelen. In termen van het gebruikte model van realisatiekracht ziet het beeld er als volgt uit:

	Wat gaat goed?	Wat vraagt aandacht?
Financiële conditie	• Financieel voldoende gezond (2023).	• Houdbaarheid op termijn.
Organisatorische fitheid	• Hoge instroom. • Innovatie en kwaliteit dienstverlening (o.a. Bestwijzer). • Veel taken in eigen beheer.	• Hoge uitstroom → continuïteit onder druk. • Hoge afhankelijkheid inhuur t.o.v loonsom. • Aantrekken en vasthouden van specialistische functies. • Kwetsbaarheid van eenpitters.
Bestuurlijke slagvaardigheid	• Politiek-bestuurlijk stabiel, raadsbreed beleidsakkoord. • Noodzakelijke besluiten worden genomen, ook complexe.	• Besluitvorming wordt complexer en regionaler.
Medewerkers bevlogenheid	• Gedreven en betrokken.	• Relatief hoge uitstroom.
Regionale samenwerking	• Ambtelijk en bestuurlijk aanwezig. • Hoge mate van congruentie.	• Verschuiving van 'kleine' (9) organische samenwerking SGE naar groter (21) GR-verband van MRE.
Bewoners participatie	• Participatie bij beleid en projecten.	• Participatie als instrument voor realisatiekracht.

Figuur 11: Interne sterkte - zwakte analyse

De opgaven van de gemeente Best, onderdeel van een sterk veranderende omgeving, worden de komende tijd omvangrijker, impactvoller, complexer en regionaler en gaan de zelfstandige advies-, beslis- en realisatiekracht van Best overstijgen. Kijkend naar de snelheid en impact van de ontwikkelingen in stad en regio, komen zowel de advies-, beslis- als realisatiekracht van Best binnen afzienbare tijd (3-5 jaar) verder en kritisch onder druk te staan.

H4 | Voor- en nadelen van samengaan

Door een toename van het aantal gemeentelijke taken en de complexiteit van die taken, zoeken gemeenten steeds vaker naar een bundeling van krachten. Samenwerken kan een middel zijn om de realisatiekracht (en zelfstandigheid) te versterken en te borgen; soms op onderdelen en soms breed voor het totale strategische, tactische en operationele terrein.

4.1 Effecten kunnen zich voordoen op verschillende niveaus

Er is veel onderzoek beschikbaar naar ambtelijke en bestuurlijke fusies (herindelingen). Veel onderzoekers en opinieleiders op dit thema lijken het eens over de gedachte dat de maatschappelijke schaalvergroting (maatschappelijke instellingen, bedrijven, andere overheden) en decentralisatie van taken naar gemeenten het noodzakelijk maken om ook 'groter te organiseren' op gemeentelijk niveau.

De uitgevoerde onderzoeken laten uiteenlopende resultaten van ambtelijk en bestuurlijk samengaan zien. We onderscheiden drie niveaus waarop gemeentelijk samengaan effect kan hebben: strategisch, tactisch en operationeel. Op ieder niveau spelen andere vraagstukken. Op strategisch niveau gaat het over de positie in het regionale krachtenveld. Op tactisch niveau gaat het over de kwaliteit en effectiviteit van beleid. En op operationeel niveau gaat het over de realisatiekracht (gezonde financiën en fitte organisatie).



Figuur 12: Voor- en nadelen van samengaan op drie niveaus (bron: AEF, 2018)

4.2 Ambtelijke fusies in het land op z'n retour

Een ambtelijke fusie houdt in dat twee of meer gemeenten één gezamenlijke werkorganisatie inrichten. Mogelijke voordelen van een ambtelijke fusie kunnen zowel uit praktische als financiële voordelen bestaan. Zo kan de dienstverlening worden versterkt en de kwetsbaarheid verminderd. Mogelijke nadelen onderstrepen het belang van duidelijke afspraken, goed vastgelegde verantwoordelijkheden en continue aandacht voor de machtsbalans binnen de ambtelijke fusie.

Voordelen en kansen van ambtelijke fusie	
Versterken van de dienstverlening	Door ambtelijk te fuseren kunnen gemeenten de kwaliteit van hun dienstverlening verbeteren. Door de schaalvergroting kunnen gespecialiseerde diensten worden aangeboden en kan er efficiënter gewerkt worden. Professionaliteit en kwaliteit van de medewerkers kan toenemen doordat ruimte ontstaat voor differentiatie en specialisatie.
Financiële voordelen	Gemeenten kunnen kosten besparen door gezamenlijk in te kopen. Dit leidt tot schaalvoordelen en kan financieel voordeel opleveren.
Innovatie	Samenwerking biedt kansen voor innovatie en kennisdeling. Gemeenten kunnen van elkaar leren en gezamenlijk nieuwe oplossingen ontwikkelen die ze individueel niet zouden kunnen realiseren.
Verminderen van kwetsbaarheid	Kleine gemeenten zijn vaak kwetsbaar door beperkte capaciteit en expertise. Door samen te werken kunnen ze deze kwetsbaarheid verminderen en zich beter wapenen tegen toekomstige uitdagingen. Het aantal eenpitters kan afnemen waardoor er meer mogelijkheden zijn om elkaar over te nemen bij ziekte, vakantie of vertrek.
Behoud van bestuurlijke zelfstandigheid	Colleges en gemeenteraden blijven bestaan en gemeenten blijven autonoom. Ten opzichte van een herindeling betekent een ambtelijke fusie meer bestuurders en politici ten opzichte van het aantal inwoners.

Nadelen en risico's van ambtelijke fusie	
Machtsconflicten en onduidelijkheid	Machtsconflicten kunnen ontstaan door onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
Problemen bij wisseling van bestuurders	Wanneer er wisselingen zijn in de bestuursposities, kan het moeilijk zijn om de continuïteit van de samenwerking te waarborgen. Nieuwe bestuurders kunnen andere prioriteiten of voorkeuren hebben, wat kan leiden tot heroverweging van eerdere samenwerkingsafspraken.
Organisatorische complexiteit	De complexiteit van de organisatie kan leiden tot inefficiëntie en bureaucratie. Dit omvat het risico dat er te veel tijd wordt besteed aan overleg en nieuwe administratieve processen.
Verlies van lokale betrokkenheid	Er is een risico dat de afstand tussen gemeente en bewoners groter wordt, wat kan leiden tot een vermindering van de lokale betrokkenheid en minder maatwerk in de dienstverlening. De kennis van ambtenaren van de lokale situatie kan op den duur afnemen.
Kostenbesparingen blijven uit	Het kostenniveau van ambtelijke fusieorganisaties wijkt niet of nauwelijks af van organisaties waar geen ambtelijke fusie is toegepast, zo blijkt uit onderzoek.

Figuur 13: Voor- en nadelen van ambtelijke fusie

We zien in het land dat, na een periode van snelle opkomst van ambtelijke fusies, fusieorganisaties op veel plekken weer worden ontvlochten. Oorzaken zijn wijzigingen in de politieke constellaties, gebrek aan grip of het gevoel dat de deelnemers niet 'krijgen waar ze voor betalen'.

4.3 Bestuurlijke opschaling in Nederland zet door

Het aantal gemeenten in Nederland daalt al jaren. Gemeentelijke herindelingen verdwijnen. Kleinere gemeenten gaan samen of worden (al dan niet opgesplitst) in grotere gemeenten opgenomen. In 2014 telde Nederland 403 gemeenten, tien jaar later zijn dat er 342.

Behoud van zelfstandigheid en, daarmee, identiteit gold als belangrijke overweging om te kiezen voor een ambtelijke (en niet een bestuurlijke) fusie. De identiteit van de bestaande gemeenten is met een ambtelijke fusie gewaarborgd. Het is overigens de vraag of die identiteit zich beweegt binnen, en wordt bepaald door, bestaande gemeentegrenzen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn over het algemeen breder georiënteerd. De gemeenschapszin van inwoners blijkt een veel belangrijkere factor voor de identiteit dan de gemeentegrens.

Het nadeel van de afname van het aantal bestuurders en raadsleden op het aantal inwoners bij een herindeling is op een goede manier te ondervangen. Het 'getalsargument' blijkt in de praktijk niet zo sterk. Het gaat veel meer om attitude en werkelijke betrokkenheid die zich manifesteren door aanwezigheid en contact. Door binnen het college van B&W dorpen en kernen toe te delen aan wethouders, ervaren bewoners de nabijheid van bestuur als verbeterd ten opzichte van vóór de bestuurlijke fusie.

Voordelen en kansen van bestuurlijke fusie	
Verbeteren kwaliteit	Herindeling kan leiden tot een professionelere gemeentelijke organisatie met beter gekwalificeerd personeel en bestuurders, wat resulteert in een hogere kwaliteit van dienstverlening.
Vergroten realisatiekracht	Gemeentelijke fusie kan de uitvoeringskracht verbeteren, waardoor gemeenten beter in staat zijn om complexe taken uit te voeren. Door schaalvergroting kunnen grotere gemeenten een gezonde financiële huishouding voeren en beter omgaan met financiële uitdagingen.
Versterken (regionale) positie	Gemeenten die complementair aan elkaar zijn, kunnen door fusie hun krachten bundelen, wat leidt tot een betere regionale samenhang en effectievere samenwerking met lokale en regionale partners. Heringedeelde gemeenten zijn meer gelijkwaardige gesprekspartners voor woningcorporaties, zorgaanbieders en onderwijsorganisaties (die doorgaans al een schaalvergroting hebben doorgemaakt).
Verminderen bestuurlijke drukte	Fusies kunnen het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden verminderen, wat leidt tot minder bestuurlijke drukte. Dit kan de bestuurlijke effectiviteit en de besluitvorming verbeteren.
Versterken lokale democratie	Een herindeling biedt kansen voor vernieuwing van de lokale democratie door het invoeren van wijkgericht werken, participatieve democratie en andere vormen van betrokkenheid van inwoners bij het bestuur.

Nadelen en risico's van bestuurlijke fusie	
Verlies van lokale betrokkenheid	Inwoners kunnen het gevoel hebben dat hun lokale identiteit en betrokkenheid bij het bestuur verloren gaat. Dit kan leiden tot een verminderd vertrouwen in het lokale bestuur en minder burgerparticipatie. Inwoners van gemeenten die zijn heringedeeld, gaan minder vaak naar de stembus, zo blijkt uit onderzoek.
Tijdelijke fricties	De complexiteit van het fusieproces kan leiden tot vertragingen en tijdelijke inefficiënties in de dienstverlening aan burgers. Dit kan het vertrouwen in de nieuwe gemeentelijke structuur ondermijnen. De verhoudingen tussen gemeentebesturen, provincie en andere samenwerkingspartners kunnen onder druk komen te staan tijdens het fusieproces, wat kan leiden tot bestuurlijke onrust en conflicten.
Weerstand bij bewoners en medewerkers	Bewoners kunnen zich tegen een herindeling keren door mogelijke stijging van de lokale lasten, verlies aan voorzieningen en betrokkenheid bij het lokaal bestuur. Medewerkers kunnen onzekerheid en weerstand ervaren door de veranderingen die een fusie met zich meebrengt. Dit kan leiden tot een vermindering van de productiviteit en motivatie tijdens het overgangsproces. Hierdoor is er risico op ongewenst vertrek van medewerkers.
Kostenbesparingen blijven uit	Het samenvoegen van gemeenten kan onverwachte financiële lasten met zich meebrengen. Dit kan bijvoorbeeld ontstaan door verborgen schulden of onverwachte kostenposten die tijdens de fusie aan het licht komen.

Figuur 14: Voor- en nadelen van bestuurlijke fusie

H5 | Impactanalyse scenario's

Voor de quickscan heeft de gemeente Best drie scenario's onderscheiden: zelfstandig blijven, ambtelijke fusie en bestuurlijke fusie. Aan de hand van tien indicatoren beoordelen we hoe de scenario's bijdragen aan de interne en externe opgaven van Best.

5.1 Beoordelingskader uit bestuurlijke visie 2017

In 2017 doorliep Best een traject gericht op besluitvorming over de bestuurlijke toekomst. Daarbij is een beoordelingskader gebruikt dat ook nu toepasbaar is. Dit kader maakt onderscheid in verschillende rollen van een gemeente en per rol zijn criteria onderscheiden.

A) Politiek Bestuur	
Bestuurlijke slagvaardigheid	Het vermogen om samenhangende afwegingen te maken, tegen zo laag mogelijke kosten, in een zo kort mogelijke tijd.
Democratische legitimiteit	De mate waarin inwoners en hun vertegenwoordigers invloed (kunnen) hebben op besluitvormingsprocessen.
B) Dienstverlener	
Klantgerichtheid	Het vermogen om snel en effectief in te spelen op vragen en problemen in de directe leefomgeving van inwoners.
Kostenefficiency	Het vermogen om gebruik te maken van efficiëntie en bedrijfseconomische schaalvoordelen.
C) Bestuurlijk partner	
Lobbymacht	Het vermogen om lokale belangen en besluiten door te laten werken in bovenlokale onderhandelingstafels.
Kwaliteit relaties met bewoners(organisaties)	Het vermogen om een nabije, toegankelijke, slagvaardige en betrouwbare partner te zijn van bewoners(organisaties).
Kwaliteit relaties met maatschappelijke partners	Het vermogen om krachtig samen te werken met maatschappelijke partners in beleid en uitvoering.
D) Ambtelijke organisatie	
Kwaliteit en kwetsbaarheid	Het vermogen om passende kwaliteit te leveren in beleid, dienstverlening en uitvoering, met ruimte voor inhoudelijke specialisatie en waarborgen voor continuïteit.
Effectieve taakverdeling	Het vermogen om de uitvoering en beleidsvoorbereiding te organiseren op de best passende schaal.

Figuur 15: beoordelingskader scenario's (bron: Gemeente Best, 2017)

Voor alle omschreven rollen geldt dat de gekozen bestuursvorm voldoende robuust en flexibel is om in te kunnen spelen op nieuwe (regionale) ontwikkelingen. Het gaat hier om de toekomstbestendigheid.

Hierna beoordelen wij de scenario's op hun positieve dan wel neutrale of negatieve impact ten opzichte van de huidige situatie, steeds in het licht van de ontwikkelingen die we 'buiten' en 'binnen' zien. De drie onderscheiden scenario's zijn:

1. zelfstandig blijven als gemeente Best;
2. een ambtelijke fusie met de gemeente Oirschot;
3. een bestuurlijke fusie met de gemeente Oirschot.

5.2 Zelfstandig blijven: niet langer houdbaar

In dit scenario kiest gemeente Best er net als in 2017 voor om verder te gaan als bestuurlijk zelfstandige gemeente. Daarbij hoort ook de keuze om in te blijven zetten op ambitieuze regionale samenwerking en aandacht voor het buurt- en wijkniveau. Door autonome groei zal Best zich ontwikkelen tot een gemeente met meer dan 35.000 inwoners.

	Score	Toelichting
Bestuurlijke slagvaardigheid	-	Opgaven worden in hoog tempo omvangrijker, impactvoller, complexer en regionaler en overstijgen de huidige besliskracht.
Democratische legitimiteit	+	In de bestaande omvang van de gemeente is de relatie inwoner-gemeente bovengemiddeld goed.
Klantgerichtheid	+	In de bestaande schaal van de gemeente is direct reageren op klantvragen met maatwerk organiseerbaar.
Kostenefficiency	0	Verondersteld mag worden dat omvangrijke optimalisaties binnen bestaande condities niet meer kunnen worden gerealiseerd.
Lobbymacht (rol in regio)	-	Opgaven worden omvangrijker, impactvoller, complexer en regionaler en gaan de advies- en besliskracht van Best overstijgen.
Kwaliteit van relaties met inwoners(organisaties)	+	In de bestaande omvang van de gemeente is de relatie inwoner-gemeente bovengemiddeld goed.
Vitale relaties met maatschappelijke partners	-	Er is een toenemende mismatch tussen schaal en professionaliteit van partners en de gemeente.
Kwaliteit en kwetsbaarheid	-	De gevraagde advieskracht kan niet duurzaam worden geleverd, positie op de arbeidsmarkt blijft kwetsbaar, de continuïteit komt verder onder druk.
Effectieve taakverdeling	-	Bij gelijkblijvende omvang is onvoldoende capaciteit om beter tussen schaalniveaus te schakelen.
Toekomstbestendigheid	-	De opgaven gaan de zelfstandige advies-, beslis- en realisatiekracht van Best overstijgen.

Figuur 16: beoordeling scenario 1

Kijkend naar de snelheid en impact van de ontwikkelingen in stad en regio, komt zowel advies-, beslis- als realisatiekracht van Best binnen afzienbare tijd (3-5 jaar) verder en kritisch onder druk te staan. Zelfstandig blijven is geen toekomstbestendig scenario.

5.3 Ambtelijke fusie: meerwaarde beperkt en onzeker

Als Best en Oirschot ambtelijk fuseren dan richten beide gemeenten één gezamenlijke werkorganisatie in. Afzonderlijke colleges en gemeenteraden blijven bestaan en de gemeenten blijven autonoom. De gemeentebesturen verstrekken bestuursopdrachten aan het gefuseerde ambtelijk apparaat.

	Score	Toelichting
Bestuurlijke slagvaardigheid	-	Risico dat de afzonderlijke organisatie gaat opereren als een 'derde partij/belanghebbende'.
Democratische legitimiteit	0	Geen verandering ten opzichte van huidige situatie.
Klantgerichtheid	0	Geen verandering ten opzichte van huidige situatie.
Kostenefficiency	0	Optimalisatie van bedrijfsvoering kan mogelijk leiden tot kostenvoordelen, inclusief schaalvoordeel bij inkoop; vergaande harmonisatie is dan noodzakelijk.
Lobbymacht (rol in regio)	0	Afzonderlijke besturen blijven afzonderlijke belangen behartigen.
Kwaliteit van relaties met bewoners(organisaties)	0	Geen verandering ten opzichte van huidige situatie
Vitale relaties met maatschappelijke partners	0	Afzonderlijke besturen blijven afzonderlijke belangen behartigen.
Kwaliteit en kwetsbaarheid	±	Mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering en vermindering van kwetsbaarheid op specialistische functies. Risico's door complexe sturingsstructuur.
Effectieve taakverdeling	±	Ambtelijke fusie kan de noodzaak tot het aangaan van allerlei andere samenwerkingsverbanden verminderen. Wel extra opgave voor coördinatiemechanismen.
Toekomstbestendigheid	-	Zonder perspectief op bestuurlijk fusie geen houdbaar model.

Figuur 17: beoordeling scenario 2

Een ambtelijke fusie kan de twee gemeenten versterken wat betreft kwetsbaarheid en er zijn mogelijke schaalvoordelen te behalen. Echter, of dit gebeurt is sterk afhankelijk van de besturings- en managementfilosofie, en van persoonsgebonden factoren (gunfactor). Vergaande harmonisatie van beleid, uitvoering en dienstverlening zet het behoud van eigenheid en autonomie onder druk en daarmee vervalt het belangrijkste motief voor deze vorm. Tevens geldt dat een succesvolle toepassing van het model veelal afhankelijk is van het perspectief van bestuurlijke fusie.

5.4 Bestuurlijke fusie: match tussen opgaven en realisatiekracht

Als Best en Oirschot bestuurlijk fuseren ontstaat een gemeente van ruim 50.000 inwoners en een oppervlakte van ruim 137 km². Na realisatie van de geplande woningbouwopgave is de verwachting dat de nieuwe gemeente richting 55.000 inwoners zal groeien. De bestuurlijke positie in de regio zal daardoor versterken: de nieuwe gemeente wordt de derde van de metropoolregio Eindhoven.

De bestaande bestuurlijke visie sluit een bestuurlijke fusie met gelijkwaardige, nabije gemeente(n) niet uit. Best heeft in 2017 aangegeven op te staan voor het verkennen van de meerwaarde van een herindeling met (een) gelijkwaardige, nabije gemeente(n), in het belang van de eigen inwoners en die van de stedelijke regio.

	Score	Toelichting
Bestuurlijke slagvaardigheid	±	Schaalvergroting maakt professioneel bestuur mogelijk. Effect op bestuurscultuur is onzeker.
Democratische legitimiteit	0	Hoewel het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner daalt, neemt de capaciteit om participatie te organiseren toe.
Klantgerichtheid	0	Hoewel de lijnen langer worden, nemen de mogelijkheden voor optimalisatie en innovatie toe.
Kostenefficiency	0	Optimalisatie van bedrijfsvoering kan mogelijk leiden tot kostenvoordelen, maar is onzeker.
Lobbymacht (rol in regio)	+	Als derde gemeente in de MRE verstevigt de positie van de nieuwe gemeente in het regionale debat.
Kwaliteit van relaties met bewoners(organisaties)	±	Hoewel het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner daalt, neemt de capaciteit om participatie te organiseren toe.
Vitale relaties met maatschappelijke partners	+	De gemeentelijke schaal en professionaliteit komen meer in lijn met die van maatschappelijke partners.
Kwaliteit en kwetsbaarheid	+	De robuustheid, kwaliteit en aantrekkelijkheid van de organisatie nemen toe.
Effectieve taakverdeling	+	Door groei van de organisatie en professionalisering van bestuur nemen de mogelijkheden om te schakelen tussen schaalniveaus toe.
Toekomstbestendigheid	+	De nieuwe schaal en maat sluiten beter aan bij omvang en complexiteit van regionale opgaven. Herindeling blokkeert geen vervolgstappen.

Figuur 18: beoordeling scenario 3

In dit scenario verbeteren ook de voorwaarden voor realisatiekracht van de nieuwe gemeente. De personele capaciteit neemt toe. Hierdoor vermindert de kwetsbaarheid en nemen de loopbaankansen voor medewerkers toe. Ook de omvang van het areaal en de complexiteit van de opgaven nemen toe. Een bestuurlijke herindeling zal naar verwachting tijdelijk leiden tot een daling in de (kwaliteit van de) dienstverlening.

5.5 Waarom Oirschot qua opgaven een geschikte partner is

Gemeenten die een herindeling overwegen hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken, waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Samen vergroten zij de leefbaarheid van het gehele gebied. Een gemeentelijke herindeling kan er dus toe leiden dat er meerdere dorpen, kernen en wijken binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Van belang is dat hiervoor een passende besturingsfilosofie wordt ontwikkeld.

We hebben de opgavenprofielen van Best en Oirschot naast elkaar gelegd (zie ook bijlage). We stellen vast dat de brede welvaart in de twee gemeenten zich op een vergelijkbaar niveau bevindt. Op de 24 onderscheiden indicatoren scoren de gemeenten op bijna alle punten vergelijkbaar. Alleen op Solvabiliteit (Best hoger) en Natuur (Oirschot hoger) is sprake van grote onderlinge verschillen. Daar waar Best verder iets hoger scoort op de economische dimensie en de indicatoren die te maken hebben met circulariteit (linkerhelft van het spinnenweb in figuur X). scoort Oirschot iets hoger op de dimensie mens en maatschappij en omgevingskwaliteit (rechterhelft van het spinnenweb in figuur X).

We concluderen dat sprake is van zowel gemeenschappelijke als complementaire kenmerken tussen Best en Oirschot. Daarmee is Oirschot een geschikte, logische, complementaire en natuurlijke fusiepartner voor Best. We stellen op basis van de gevoerde gesprekken vast dat deze logica door bestuur en organisatie minder gezien, gevoeld en ervaren wordt met Boxtel, Son en Breugel, Veldhoven of Eindhoven.



Figuur 19: opgavenprofielen van Best en Oirschot vergeleken (bron: gdindex.nl)

5.6 Resumé: bestuurlijke fusie scoort best voor Best

Samenvattend ontstaat onderstaand beeld van de drie onderzochte scenario's. Uit dit beeld komt naar voren dat:

- zelfstandig blijven minder opportuun is geworden,
- de meerwaarde van een ambtelijke fusie niet overtuigend is en dat
- het scenario bestuurlijke fusie relatief het beste scoort

	Zelfstandig blijven	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Bestuurlijke slagvaardigheid	-	-	±
Democratische legitimiteit	+	0	0
Klantgerichtheid	+	0	0
Kostenefficiency	0	0	0
Lobbymacht (rol in regio)	-	0	+
Kwaliteit van relaties met bewoners(organisaties)	+	0	±
Vitale relaties met maatschappelijke partners	-	0	+
Kwaliteit en kwetsbaarheid	-	±	+
Effectieve taakverdeling	-	±	+
Toekomstbestendigheid	-	-	+

Figuur 20: totaaloverzicht onderzochte scenario's

H6 | Conclusies en advies

De gemeenteraad van Best laat een verkenning uitvoeren naar intensieve samenwerking met Oirschot. Als onderdeel van de verkenning is een quickscan uitgevoerd naar de toekomstbestendigheid in termen van realisatiekracht. Kijkend naar de snelheid en impact van de ontwikkelingen in stad en regio, komt zowel advies-, beslis- als realisatiekracht van Best binnen afzienbare tijd (3-5 jaar) verder en kritisch onder druk te staan. Zelfstandig blijven is geen toekomstbestendig scenario. De meerwaarde van een ambtelijke fusie is beperkt en onzeker. Er is aanleiding en momentum om een bestuurlijke fusie verder te onderzoeken.

6.1 Nieuwe bestuurlijke koers is opportuun

Voor de quickscan heeft de gemeente Best de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. **In hoeverre beschikt de gemeente Best over voldoende realisatiekracht in de huidige bestuursperiode en op de langere termijn (2040) om zelfstandig de bestuurlijke doelen en maatschappelijke opgaven te realiseren, rekening houdend met externe ontwikkelingen zoals de regionale schaa sprong, veranderend samenwerkingslandschap, demografische ontwikkelingen, arbeidsmarktproblematiek en technologisering?**
 - a. Wat zijn sterke en zwakke punten in de ambtelijke organisatie en bestuurlijk als het gaat over de realisatiekracht?
 - b. Wat zijn kansen en bedreigingen van de ambtelijke organisatie en bestuurlijk, gelet op de majeure externe ontwikkelingen?

De advies-, beslis- en realisatiekracht is in Best in algemene zin nú nog redelijk tot goed op orde, maar op onderdelen al kwetsbaar. Kijkend naar de snelheid en impact van de ontwikkelingen in stad en regio, komen zowel de advies-, beslis- als realisatiekracht van Best binnen afzienbare tijd (3-5 jaar) verder en kritisch onder druk te staan. De opgaven van de gemeente Best - onderdeel van een sterk veranderende omgeving - worden de komende tijd omvangrijker, impactvoller, complexer en regionaler en gaan de zelfstandige advies-, beslis- en realisatiekracht van Best overstijgen.

Ten opzichte van de situatie Bestuurlijke toekomstvisie in 2017 is er sprake van een combinatie van exponentiële groei in omvang en complexiteit en acceleratie in snelheid van regionale opgaven en verslechtering van de voorwaarden voor realisatiekracht (financiële conditie en organisatorische fitheid, positie op de arbeidsmarkt). De conclusies die destijds zijn getrokken, achten we anno 2024 niet langer houdbaar.

2. In welk scenario kan Best de bestuurlijke doelen en opgaven het beste realiseren en kwalitatief goede en toekomstbestendige dienstverlening blijven leveren?

- a. Neem hierin minimaal de volgende scenario's mee:
 - i. zelfstandig blijven als gemeente Best (de huidige bestuurlijke toekomstvisie gemeente Best continueren);
 - ii. een ambtelijke fusie met de gemeente Oirschot;
 - iii. een bestuurlijke fusie met de gemeente Oirschot.
- b. Breng de voor- en nadelen met betrekking tot zelfstandig blijven, ambtelijk fuseren en bestuurlijk fuseren in beeld (theorie en ervaringen uit het land).
- c. Wat is op grond van het uitgevoerde onderzoek het advies voor Best?

Zelfstandig blijven is in onze ogen geen toekomstbestendig scenario, om de bestuurlijke doelen en opgaven te kunnen blijven realiseren. Ambtelijk of bestuurlijk fuseren kan de bestuurlijke positie in de regio vergroten en de organisatorische kwetsbaarheid verminderen. Dat zijn voor de gemeente Best de voornaamste motieven om te fuseren met een andere gemeente. Ook op de dienstverlening zijn positieve effecten te verwachten van een fusie op deze schaal.

We hebben vastgesteld dat er momentum is om een fusie aan te gaan. Ook hebben we vastgesteld dat er draagvlak is voor een bestuurlijke fusie. Voor een ambtelijke fusie ontbreekt elk draagvlak, ook niet als tussenstap. Hieraan liggen negatieve ervaringen in de regio en het land ten grondslag. Daarnaast is het onwenselijk dat 'de winkel twee keer verbouwd moet worden', waardoor de dienstverlening aan inwoners mogelijk minder is dan gewenst.

Gebleken is dat er draagvlak is voor een bestuurlijke fusie met Oirschot. Oirschot wordt gezien als een geschikte, logische, complementaire en natuurlijke fusiepartner voor Best. Deze logica wordt thans minder gezien, gevoeld en ervaren met Boxtel, Son en Breugel, Veldhoven of Eindhoven.

Op basis van de quick scan adviseren wij de gemeente Best om:

fase 2 van de verkenning af te ronden met een positief (go) besluit en door te gaan naar fase 3 van de verkenning van een bestuurlijke fusie met Oirschot.

6.2 Succesvol samengaan vergt gerichte, aanvullende inzet

Wij geven op basis van de quickscan de volgende adviezen en overwegingen mee:

- We verwachten per saldo een beperkt effect op de organisatorische fitheid. De gezamenlijke personele capaciteit neemt toe, maar dat geldt ook voor de omvang van het areaal en de complexiteit van de opgaven.
- Voor een aantal (zeer) specifieke expertisegebieden (denk aan mobiliteitstransitie, ecologie) die met name voor de verstedelijkingsopgave van Best nodig zijn, biedt samengaan met Oirschot geen oplossing.
- Onderbrengen in of inleen bij de regio (SGE, MRE) en/of inhuur (markt) zal zeker de komende 10 jaar aanvullend nodig zijn en blijven.
- Ook de nieuwe gemeente zal arbeidsmarktbeleid moeten blijven voeren, bij voorkeur in regionaal verband. Voor het behoud van personeel zal een actiever ontwikkel- en doorstroombeleid noodzakelijk zijn.
- Om de nabijheid van bestuur te bestendigen, moet in de nieuwe gemeente (extra) werk worden gemaakt van wijk- en kernenbeleid en bewonersparticipatie.
- Er is binnen het management voldoende vertrouwen dat de organisatie van Best een bestuurlijke fusie aankan. De volgende fasen - in geval van een 'go' van de gemeenteraad - gaat van de organisatie (veel) extra energie vragen. Daarom vraagt het absorptievermogen nadrukkelijk aandacht, mede gelet op dynamiek in personeelsbestand, organisatieontwikkeling en bijvoorbeeld de verhuizing.
- De positieve effecten van herindeling zullen tijd nodig hebben. Het traject van herindeling zal naar alle waarschijnlijkheid tijdelijk leiden tot een zekere mate van interne gerichtheid en mogelijk verlies van kwaliteit van dienstverlening.
- In deze quickscan is geen onderzoek gedaan naar mogelijke financiële schaalvoordelen die kunnen optreden. We adviseren de gemeente Best bij een eventuele herindeling geen financiële taakstelling mee te geven, aangezien deze de noodzakelijke inzet in regionale samenwerking en participatie tenietdoen.

Tot slot, geven we het volgende nog mee. Een go-besluit zal mogelijk tot reactie en beweging van omliggende gemeenten leiden. Een gemeente zou zich kunnen aandienen bij Best en/of Oirschot. Wij adviseren om daar zelf op dit moment niet actief naar op zoek te gaan en de verkenning volledig te richten op de twee gemeenten van Oirschot en Best. Mocht een derde partij zichzelf melden, dan adviseren wij daar open voor te staan omdat dat de toekomstbestendigheid van de nieuwe gemeente op termijn verder kan doen vergroten. Echter onder de voorwaarde dat de vervolgstappen tussen Oirschot en Best hierdoor niet worden doorkruist of vertraagd.

Literatuurlijst

Bronnen gemeente Best

- Gemeente Best (2017) *Bestuurlijke toekomstvisie gemeente Best: Grootchaligheid en kleinschaligheid verbinden.*
- Gemeente Best (2017) Raadsbesluit bestuurlijke toekomst Best
- Gemeente Best (2022) *Beleidsakkoord 2022-2026: We doen het Samen!.*
- Gemeente Best (2022) Burgerpeiling 2022 Gemeente Best.
- Gemeente Best (2022) *Hoe veilig is Best? Veiligheidsmonitor gemeente Best 2021*
- Gemeente Best (2022) *Overdrachtsdocument voor nieuwe gemeenteraad*
- Gemeente Best (2023) *Factsheet personeelsmonitor 2023*
- Gemeente Best (2023) *Raadsjaarverslag gemeente Best*
- Gemeente Best (2023) *Strategiekaart gemeente Best 2023-2026.*
- Gemeente Best (2023) *Visie op dienstverlening Graag en op maat 2.0.*
- Gemeente Best (2024) *Input ondernemingsraad quickscan realisatiekracht*
- Gemeente Best (2024) *Kaderbrief 2025.*
- Gemeente Best (2024) *Organogram*
- Gemeente Best (2024) *Overzicht beleid en verordeningen, via www.gemeentebest.nl/verordeningen-en-beleid*
- *Vensters voor Bedrijfsvoering (2024).*

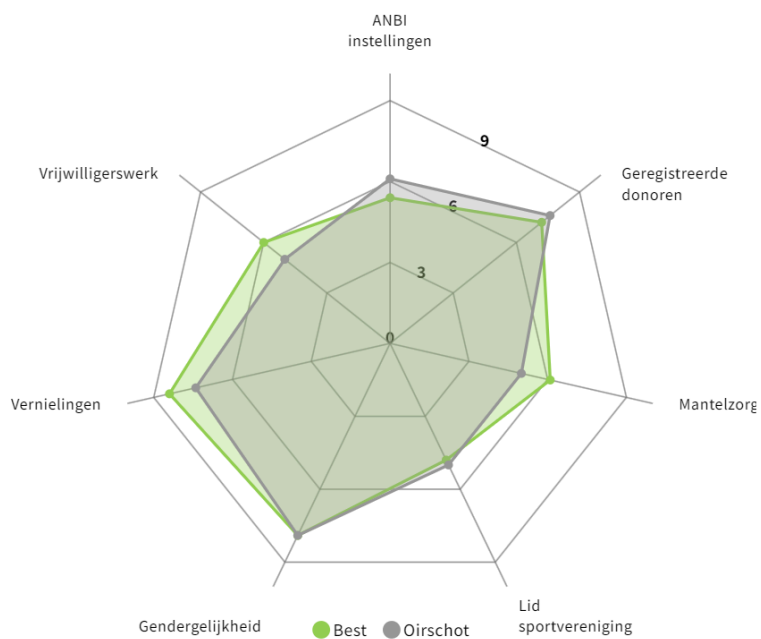
Andere Bronnen

- & VandeLaar (2023) *Oirschot: zelfbewuste parel in de Brainportregio.*
- A&O Fonds (2024) *Factsheet personeelsmonitor gemeente Best.*
- AEF (2018) *De voor- en nadelen van een gemeentelijke fusie in de IJmond.*
- Berenschot (2018) Een vlucht naar voren of een duurzaam perspectief? De effecten, kansen en risico's van ambtelijke fusies in kaart gebracht.
- BMC (2020) *Het kraakt en piept - Uitvoeringskracht in het fysiek domein.*
- Centraal Bureau voor de Statistiek. Via www.cbs.nl.
- Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (2024). Via www.gdindex.nl.
- Gemeente Oirschot (2023) *Oirschot: zelfbewuste parel in de Brainportregio, Evaluatie van de huidige netwerksamenwerking van de gemeente Oirschot én een handelingsperspectief voor de toekomstige bestuurlijke en ambtelijke positionering van deze gemeente.*
- Lysias Consulting (2018) *Ambtelijke of bestuurlijke fusie: Wat zijn de voor- en nadelen?*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Beleidskader gemeentelijke herindeling.*
- Planbureau voor de Leefomgeving (2019) *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie.*
- Regioatlas (2024) Via www.regioatlas.nl.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2023) *Stand van de Uitvoering Gemeenten 2023.*
- Waarstaatjegemeente.nl (2024).

Bijlage | Opgavenprofielen Best en Oirschot

	Score	Score NL		Score	Score NL
Economie ↗	6,7	5,9	Economie ↗	7,3	5,9
Werkloosheid ↗	8,6	7,9	Werkloosheid ↗	8,1	7,9
Jeugdwerkloosheid ↗	7,0	5,8	Jeugdwerkloosheid ↗	6,4	5,8
Werkgelegenheid ↗	6,2	5,9	Werkgelegenheid ↗	6,0	5,9
Solvabiliteit ↗	7,0	4,4	Solvabiliteit ↗	10,0	4,4
Woonlasten ↗	4,8	5,5	Woonlasten ↗	6,1	5,5
	Score	Score NL		Score	Score NL
Mens en maatschappij ↗	7,1	6,4	Mens en maatschappij ↗	6,8	6,4
Minima ↗	8,7	6,9	Minima ↗	8,3	6,9
Onderwijs ↗	8,2	6,7	Onderwijs ↗	7,6	6,7
Sociale zekerheid ↗	7,4	6,4	Sociale zekerheid ↗	7,0	6,4
Gendergelijkheid ↗	7,9	7,9	Gendergelijkheid ↗	7,9	7,9
Gezondheid ↗	5,4	5,6	Gezondheid ↗	5,3	5,6
Sport ↗	6,0	5,0	Sport ↗	5,4	5,0
Burgerparticipatie ↗	6,2	5,8	Burgerparticipatie ↗	5,8	5,8
Veiligheid ↗	7,3	6,5	Veiligheid ↗	6,9	6,5
	Score	Score NL		Score	Score NL
Milieu en energie ↗	6,3	6,2	Milieu en energie ↗	6,4	6,2
Water ↗	6,5	6,4	Water ↗	6,6	6,4
Lucht ↗	8,0	7,6	Lucht ↗	7,5	7,6
Natuur ↗	6,9	6,1	Natuur ↗	4,6	6,1
Huishoudelijk afval ↗	7,6	6,4	Huishoudelijk afval ↗	5,5	6,4
Afvalscheiding ↗	8,1	5,7	Afvalscheiding ↗	7,6	5,7
Energiegebruik ↗	5,2	6,2	Energiegebruik ↗	6,5	6,2
Energielabels ↗	7,4	7,3	Energielabels ↗	8,1	7,3
CO2 woningen ↗	6,0	6,9	CO2 woningen ↗	7,1	6,9
Hernieuwbare energie ↗	4,8	4,3	Hernieuwbare energie ↗	5,6	4,3
Vervoerswijze ↗	2,7	4,8	Vervoerswijze ↗	4,0	4,8
CO2 wegverkeer ↗	5,9	6,9	CO2 wegverkeer ↗	7,3	6,9

Figuur 21: vergelijking brede welvaart Best (links) en Oirschot (rechts) (bron:gdindex.nl)



Figuur 22: vergelijking brede welvaart en maatschappelijke betrokkenheid Best en Oirschot (bron:gdindex.nl)

Best		Klasse Laag		
Vermogenspositie	2021	2022	2023	
Netto schuldquote	-16,0%	-15,4%	-6,1%	
Effectieve netto schuldquote	-37,4%	-36,0%	-25,1%	
Solvabiliteitsratio	71,0%	71,0%	66,4%	
Exploitatie				
Exploitatieresultaat	-3,3%	-1,9%	-1,4%	
Negatieve resultaten in laatste 3 jaar	3	3	3	
Onbenutte belastingcapaciteit	4,9%	4,8%	3,2%	
Afhankelijkheidsratio	64,7%	61,2%	69,0%	
Voorzieningenniveau				
Netto investeringsquote	-5,1%	-5,9%	3,8%	
Netto lasten per inwoner	1.565	1.673	1.647	
Weerbaarheid				
Houdbaarheidsquote	23,0%	26,6%	29,6%	
Kasgeldratio	8,3%	8,0%	7,3%	
Financiële conditie index	6,5	6	7	

Oirschot		Klasse Laag		
Vermogenspositie	2021	2022	2023	
Netto schuldquote	25,2%	26,4%	31,3%	
Effectieve netto schuldquote	25,0%	26,2%	31,1%	
Solvabiliteitsratio	51,8%	51,8%	49,3%	
Exploitatie				
Exploitatieresultaat	4,0%	-9,4%	-0,3%	
Negatieve resultaten in laatste 3 jaar	2	2	2	
Onbenutte belastingcapaciteit	1,7%	3,0%	-0,2%	
Afhankelijkheidsratio	65,2%	67,9%	72,3%	
Voorzieningenniveau				
Netto investeringsquote	3,8%	3,2%	3,0%	
Netto lasten per inwoner	1.492	1.785	1.624	
Weerbaarheid				
Houdbaarheidsquote	18,4%	30,1%	23,0%	
Kasgeldratio	-0,8%	-0,8%	-0,8%	
Financiële conditie index	9,5	7,5	7	

Figuur 23: vergelijking financiële conditie index 2022 (bron: VNG, 2023)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Juli 2024

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- drs. Marco Kerstens
- drs. Joost Rompa
- Anne Willemsen MSc

Projectnummer : PO044479