Eindrapport



Gemeente Boxtel: weerbaar en wendbaar

Een onderzoek naar de bestuurlijke samenwerkingsmogelijkheden van de gemeente Boxtel

Auteurs S. van de Laar, B. Maes, B. van Ruremonde en N. Hartkamp

Versie Definitief, 12 juli 2024
Plaats Eindhoven, Boxtel



Inhoud

1. Context, aanleiding en vraagstelling

2. Vijf samenwerkingsvormen geduid en gewogen

3. Waar staat Boxtel nu?

4. Wat gebeurt er om Boxtel heen?

5. Onze conclusies en adviezen



1. Context, aanleiding en vraagstelling

1. Context, aanleiding en vraagstelling

Context en aanleiding

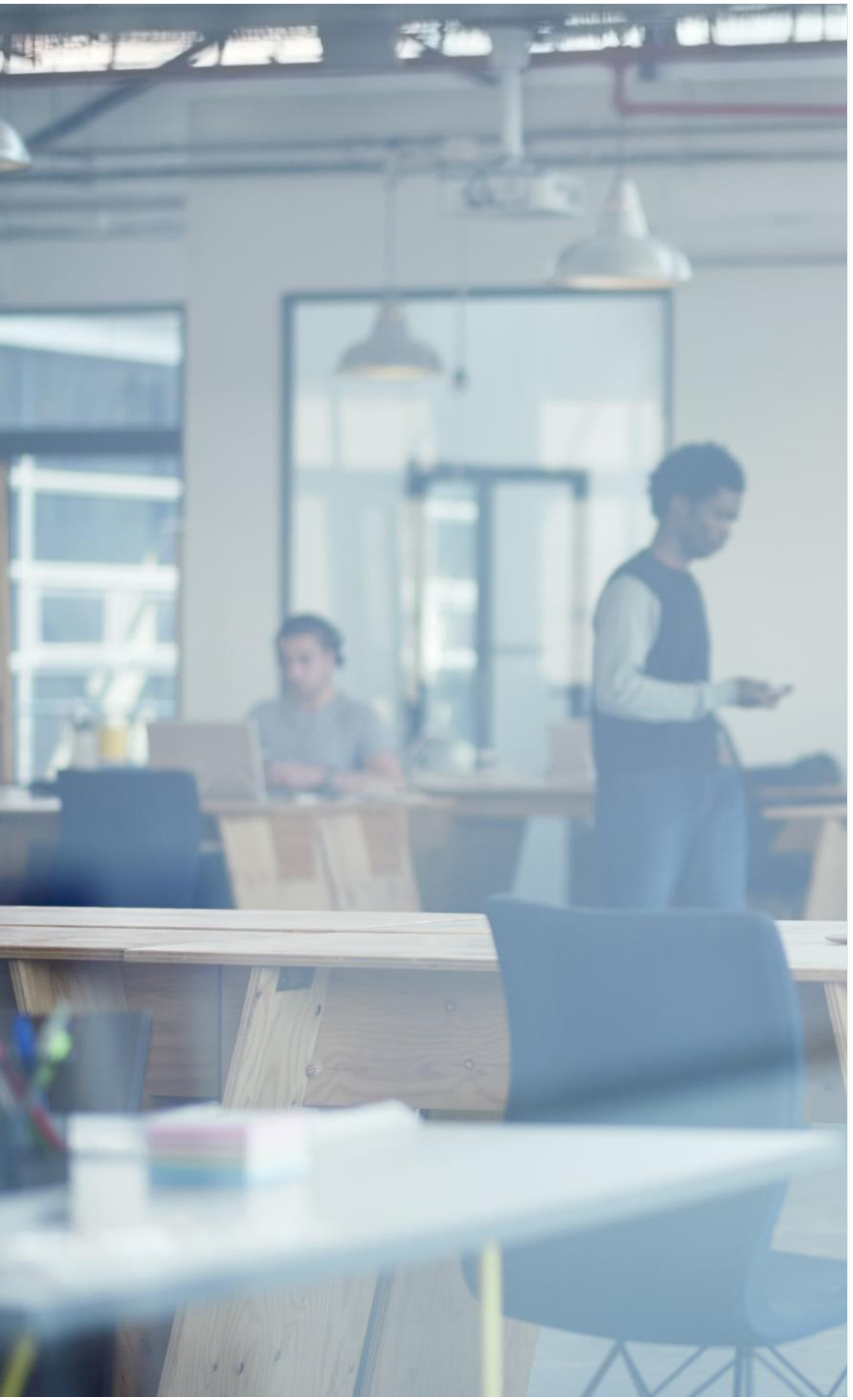
- Boxtel is een middelgrote gemeente in de driehoek Eindhoven, Tilburg en 's-Hertogenbosch. De gemeente telt circa 34.000 inwoners, verspreid over de kernen Boxtel, Liempde, Lennisheuvel en Esch. Boxtel ligt in een landelijke omgeving en heeft een mix van natuur, historische dorpskernen en industrie. De gemeente kent een diverse economie met industrie, landbouw en dienstverlening als belangrijke sectoren.
- De medewerkers van de gemeente Boxtel en van de gemeente Sint-Michielsgestel werken samen in de ambtelijk gefuseerde werkorganisatie MijnGemeenteDichtbij (MGD). Alle beleidsmatige, uitvoerende en bedrijfsvoeringstaken worden door MGD voor beide autonome gemeentebesturen uitgevoerd.
- In de gemeenteraad van Boxtel is d.d. 11 juli 2023 de motie "Onderzoek toekomstige bestuurlijke samenwerkingsmogelijkheden" aangenomen. De raad vraagt in de motie "een voorstel te ontwikkelen voor de aanpak van een extern onderzoek en dat voor te leggen aan de gemeenteraad". Het college heeft de motie overgenomen en opdracht gegeven aan bureau & Van de Laar het onderzoek uit te voeren.
- Het onderzoek dient voor de gemeenteraad antwoord te geven op ten minste de volgende vragen:
    - Wat zijn, gelet op het karakter van Boxtel, partners met wie bestuurlijke samenwerking voor de hand ligt en op welke gronden?
    - Wat zijn, gelet op de maatschappelijke oriëntaties van Boxtel, voor de hand liggende samenwerkingspartners (gemeenten en regio's)?
    - Wat zijn de mogelijke samenwerkingsvormen (lichte ad-hoc samenwerkingen, structurele vaste samenwerkingen of eventueel zelfs bestuurlijke fusies). De huidige samenwerking en een zelfstandig Boxtel dienen ook onderdeel te zijn van het onderzoek.

Vraagstelling aan bureau & Van de Laar

- Aan bureau & Van de Laar zijn de volgende vier hoofdvragen meegegeven:
    1. Theoretisch kader. Beschrijf welke samenwerkingsvormen er bestaan, wat de recente ontwikkelingen zijn en wat de algemene voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen zijn.
    2. Waar staat Boxtel nu? Breng de visie, maatschappelijke oriëntatie en (in)formele samenwerkingen, inclusief afspraken en ontwikkelingen van Boxtel in beeld.
    3. Wat gebeurt er om Boxtel heen? Breng in beeld wat de ontwikkelingen op samenwerkingsgebied zijn bij gemeenten in onze omgeving.
    4. Breng de mogelijke ontwikkelrichting van de bestuurlijke samenwerking van Boxtel in kaart.

Leeswijzer

- Voorliggend rapport bevat de beantwoording van de vier hoofdvragen. De opbouw van het rapport is in lijn met de volgorde van de hoofdvragen: hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader. Hoofdstuk 3 schetst de (samenwerkings)context van Boxtel op dit moment. Hoofdstuk 4 brengt de omgeving in beeld. En tot slot duiden we in hoofdstuk 4 de conclusies en het advies vanuit bureau & Van de Laar.



2. Vijf samenwerkingsvormen geduid en gewogen

2a. Vijf samenwerkingsvormen nader geduid

- We zien in de praktijk van het openbaar bestuur in Nederland dat sprake is van een veelheid aan samenwerkingsvormen in de gemeentelijke taakuitvoering. Wij onderscheiden in hoofdlijn vijf samenwerkingsvormen als basis voor het theoretisch kader en de verdere analyse:
    1. informele samenwerking;
    2. regiegemeente;
    3. shared service center;
    4. ambtelijke fusie;
    5. herindeling.
- De vormen betreffen 'archetypen': onderscheidende vormen ten opzichte van elkaar om de verschillen ertussen zo expliciet mogelijk te maken. In de dagelijkse praktijk bestaan uiteraard diverse tussenvormen.
- In dit hoofdstuk duiden we deze samenwerkingsvormen nader (2a), schetsen we een trendlijn in de mate van populariteit van deze vormen in Nederland (2b) en zetten we iedere samenwerkingsvorm af tegen een set van toetsingscriteria (2c).

Samenwerkingsvorm 1: informele samenwerking

- In het geval van 'informele samenwerking' heeft Boxtel een autonoom gemeentebestuur én een eigen ambtelijke organisatie. Er wordt wel samengewerkt met (een) andere gemeente(n) in de regio, maar deze samenwerking zal primair informeel en incidenteel van aard zijn. Boxtel participeert ook bij informele samenwerking uiteraard in de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, zoals Omgevingsdienst, GGD en Veiligheidsregio.
- Onder druk van majeure opgaven en financiële krapte is het voor met name relatief kleinere gemeenten moeilijk gebleken om op deze wijze de samenwerking te blijven vormgeven. De beoogde impulsen op het gebied van kwaliteit en efficiency blijven vaak in structurele zin uit of raken naar verloop van tijd naar de achtergrond. De 'eigen' organisatie en opgaven hebben in deze samenwerkingsvorm toch veelal de primaire aandacht van de samenwerkingspartners.
- We zien dat veel samenwerkingsrelaties tussen gemeenten ooit op deze informele wijze van de grond zijn gekomen, maar in de loop der jaren zijn beëindigd of zijn doorontwikkeld tot een van de navolgende samenwerkingsvormen.

Voordelen informele samenwerking	Nadelen informele samenwerking
Flexibiliteit: samenwerking op incidentele/ projectbasis. Vrij van structuren en langdurige juridische, personele of financiële verplichtingen.	Onheldere structuur, verantwoordelijkheden, bekostiging en verantwoording door gebrek aan of beperkt uitgewerkte samenwerkingsafspraken.
Autonomie blijft behouden door samenwerking op gebieden van gemeenschappelijk belang, terwijl lokale prioriteiten en beleidslijnen intact blijven.	Gevoelens van ongelijkheid tussen samenwerkende gemeenten: inbreng meer of minder middelen en expertise niet in balans met kosten.
Mogelijk incidentele kostenbesparing, door het delen van middelen en expertise op een flexibele, ad-hoc basis.	Samenwerkingsrelatie is kwetsbaar voor verandering, door de afhankelijkheid van personen, relaties en informele netwerken.

Samenwerkingsvorm 2: regiegemeente

- Binnen de vorm van de regiegemeente heeft Boxtel een zelfstandige ambtelijke organisatie. Boxtel laat een deel van (met name) de uitvoeringstaken uitvoeren door andere gemeenten of partners middels dienstverleningsovereenkomsten. Er is daarmee geen separate juridische samenwerkingsentiteit. Beleid is veelal in eigen huis georganiseerd met regiecapaciteit. Gemeentelijke doelstellingen worden bereikt door regie op inspanningen van alle betrokken partijen.
- In den lande zien we positieve én negatieve ervaringen met deze samenwerkingsvorm. Het construct kan kleinere gemeenten helpen met het op peil houden van de realisatiekracht, maar tegelijkertijd vraagt dit wat van de regiecapaciteit binnen de organisatie. De taakuitvoering wordt namelijk versnipperd. Ook moet je als gemeente accepteren dat er relatief minder grip op de uitvoering is door de wijze van samenwerken dan bij de andere vormen.

Voordelen regiegemeente	Nadelen regiegemeente
Meer ruimte voor het nemen van regie en strategische beslissingen door uitbesteding van taken	Minder grip op en controle over de uitvoering van beleid en dienstverlening, vooral op het gebied van monitoring, toezicht, waarborgen en kwaliteit
Samenwerking maakt het mogelijk om te ‘profiteren’ van innovatiekracht met nieuwe ideeën, technologieën en werkwijzen	Hogere kosten en afhankelijkheid door contracten en managen van externe relaties (vraagt om sterke regiecapaciteit in huis)
Risicobeheersing door gedeelde (financiële) risico's en betere bescherming tegen veranderingen in wet- en regelgeving	Minder maatschappelijke betrokkenheid in uitvoering en zorgen over democratische controle

Samenwerkingsvorm 3: shared service center (SSC)

- In deze vorm werkt Boxtel met partnergemeenten samen op een deel van de gemeentelijke taakuitvoering in een aparte juridische entiteit. Gemeenten zijn opdrachtgever van het SSC én zijn samen eigenaar. In den lande voeren shared service centers veelal met name bedrijfsvoerings- en niet-politiek gevoelige uitvoeringstaken uit.

Voordelen SSC	Nadelen SSC
Schaalgrootte leidt tot betere dienstverlening en reductie van kwetsbaarheid	Kostenstijging door hoger loonniveau, professionalisering en coördinatielast
Toename van arbeidssatisfactie bij en carrièreperspectief voor betrokken medewerkers	Opdrachtgeverschap is lastig te organiseren doordat kennis is ‘uitgeplaatst’
Kleinschaligheid/autonomie blijft behouden terwijl kwaliteit toeneemt	Spanningsveld tussen confectie (*efficiency*) en maatwerk (autonomie)

Samenwerkingsvorm 4: ambtelijke fusie

- Dit is de huidige situatie in Boxtel: de samenwerking in MijnGemeenteDichtbij. De programmagelden blijven bij de individuele gemeenten. Er is sprake van een bundeling van ambtelijke capaciteit in een aparte entiteit. De bedrijfsvoeringsmiddelen gaan over naar de ambtelijke fusieorganisatie (AFO). Gemeenten zijn opdrachtgever en eigenaar van de AFO.
- In den lande zien we verschillende ambtelijke fusieorganisaties die het goed doen en naar tevredenheid de deelnemende gemeentebesturen en inwoners bedienen. Echter zien we ook een trend van steeds meer ambtelijke fusieorganisaties die ontvlochten worden. Ook zijn er momenteel geen gemeenten die inzetten op het vormgeven van een ambtelijke fusieorganisatie.

Voordelen ambtelijke fusie	Nadelen ambtelijke fusie
Betere dienstverlening aan inwoners door impuls kwaliteit en capaciteit.	Gemeentebesturen 'trekken' aan zelfde capaciteit/ kwaliteit.
Toegenomen efficiëntie door professionalisering (kennis en competenties).	(Vooraf) weinig zicht op toekomstig kostenniveau (kostentoedeling is lastig). Spanningsveld tussen confectie (efficiëntie/*efficiency*) en maatwerk (autonomie).
Betere positie als werkgever: ontwikkelen, binden en boeien.	Deelnemers delen niet allemaal zelfde toekomstperspectief: eindmodel, herindelen of einde model?

Samenwerkingsvorm 5: herindeling

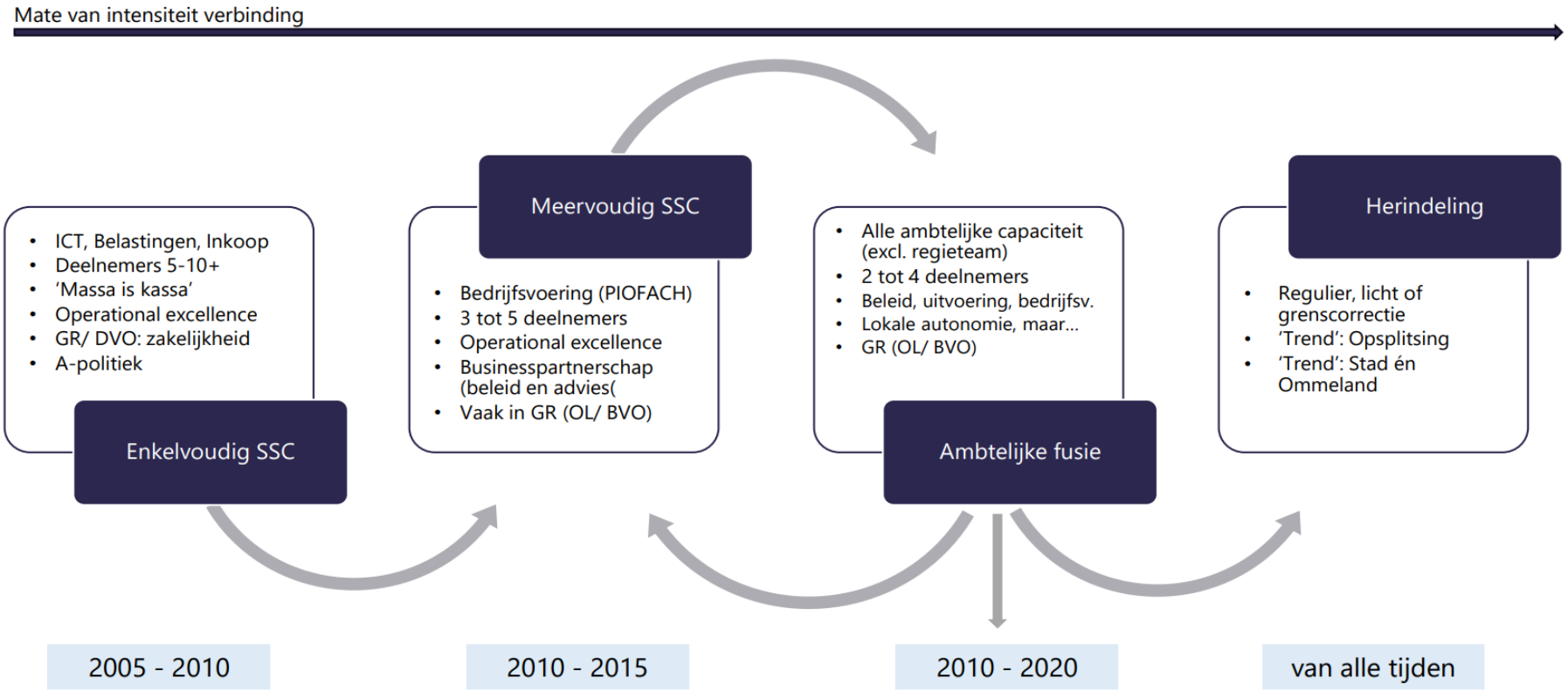
- In deze samenwerkingsvorm worden twee (of meer) gemeenten en gemeentebesturen samengevoegd tot één nieuwe gemeente met één begroting. Dit houdt in dat de gemeentegrenzen worden aangepast en de oorspronkelijke gemeenten ophouden te bestaan.
- Na een aantal jaren van relatieve luwte op het gebied van herindelingen lijken gemeentelijke herindelingende komende jaren een groter thema te worden. We zien verschillende gemeenten die momenteel herindelingen verkennen als gevolg van de financiële onhoudbaarheid.

Voordelen herindeling	Nadelen herindeling
Efficiënter gebruik van middelen door schaalvoordelen.	Zorgen over verlies van lokale identiteit wat betreft zeggenschap over directe leefomgeving en de unieke kleur van gemeente/ kernen.
Krachtiger werkgeverschap.	Medewerkers wisselen van werkgever, leidt tot 'opstartfase' en tijdelijke dip in realisatie bestuurlijke opgaven.
Verbeterde bestuurskracht door toename van capaciteit, effectiever bestuur, betere beleidsuitvoering.. Verbeterde regionale positionering.	Schaalsprong is niet zomaar werkelijkheid.

2b. Samenwerkingsvormen ontwikkelen zich door de tijd heen

- Door de jaren heen zien we dat de samenwerkingsvormen zich ontwikkelen c.q. dat samenwerkingsvormen in een bepaald tijdsgewricht in meer of mindere mate worden toegepast tussen gemeenten. Op de navolgende pagina is een grove trendlijn weergegeven van de 'populariteit' van samenwerkingsvormen door de jaren heen.
- Deze trendlijn wordt met name veroorzaakt door de mate van urgentie tot samenwerking, bijvoorbeeld als gevolg van financiële crisis, personele krapte en/ of Kabinetsbeleid waarin taken worden gedecentraliseerd of wordt gestuurd op schaalvergroting van gemeenten. Ook positieve en/ of negatieve ervaringen met samenwerkingsvormen in het land (die de publiciteit halen) leiden ertoe dat vormen op den duur meer of minder voorkomen in het openbaar bestuur.
- Tot circa 2005 zagen we (na een herindelingsgolf eind jaren '90) veel informele samenwerkingsverbanden tussen gemeenten: gemeente x voerde taak a uit voor gemeente y. En gemeente y voerde taak b uit voor gemeente x.
- Daarna zagen we een ontwikkeling tot krachtenbundeling van gemeenten op één taak. Veelal taken niet direct in het zichtveld van politiek en bestuur, zoals ICT, inkoop en Belastingen. Dergelijke (grote) verbanden zien we nog altijd in het land: de taken vragen specifieke (schaarse) expertise en het principe 'massa is kassa' geldt daarbij veelal.
- Vanaf 2010 (ten tijde van financiële crisis) kwamen de SSC's op: gemeenten bundelden veelal met 3, 4 of 5 gemeenten hun taken op het gebied van bedrijfsvoering. Veelal in de vorm van een separate organisatievorm gemeenschappelijke regeling (GR)) waarin deze taken werden ondergebracht en diensten werden geleverd aan de deelnemende gemeenten.
- Deze ontwikkeling van SSC's ging gepaard met gemeenten die een stap verder gingen en hun volledige ambtelijke organisaties samenvoegden in de vorm van een ambtelijke fusie. Zo ook Boxtel en Sint-Michielsgestel in de vorm van MijnGemeenteDichtbij.
- Deze tendens ontstond in een tijdgewricht waarin de financiële druk op gemeenten hoog was, de decentralisatie in het sociaal domein (inclusief efficiencykorting vanuit het Rijk) een ongewisse uitdaging vormde voor gemeenten én onder aanvoering van Minister Plasterk een poging werd gedaan tot de vorming van '100.000-plus'-gemeenten. Ook mengden sommige provinciebesturen zich in de discussie over de bestuurskracht van gemeenten en de daarbij behorende schaalomvang. Zo ontstond in Noord-Brabant het programma Veerkrachtig Bestuur, waarin de toekomstbestendigheid van gemeenten onder de loep werd genomen.
- De voorbije jaren zien we dat veel ambtelijke fusieorganisaties onder druk zijn komen te staan, uiteenvallen of 'doorontwikkelen' tot een herindeling. Het blijkt in de praktijk complex om alle gemeentelijke taken uit te voeren vanuit één organisatie voor meerdere autonome gemeentebesturen. Discussies over de verdeling van capaciteit en kosten, over de nabijheid van ambtelijke advisering/ uitvoering in relatie tot het gemeentebestuur en haar inwoners en over het toekomstperspectief op de samenwerking helpen niet om de ambtelijke fusie duurzaam in stand te houden. De ambtelijke fusieorganisaties UW Samenwerking (IJsselstein-Montfoort), Duivenvoorde (Wassenaar-Voorschoten), BAR-organisatie (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) en Werkmaatschappij 8KTD (Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel) vielen bijvoorbeeld al (deels) uiteen. Werkorganisatie CGM (Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert) 'ontwikkelde door' tot de gemeente Land van Cuijk.
- Daarbij zien we dat de vorm 'herindeling' – een bestuurlijke fusie tussen gemeenten – van alle tijden is. De verwachting is dat deze vorm de komende bestuursperiode(n) weer aan populariteit kan winnen, gezien de financiële situatie van gemeenten, de arbeidsmarktkrapte, de toenemende complexiteit van de opgaven,het belang van de kracht van regio's en het feit dat enkel ambtelijke krachtenbundeling toch complex blijkt te zijn.

Trendlijn van samenwerkingsvormen tussen gemeenten in Nederland



2c. Samenwerkingsvormen getoetst en gewogen

- Hieronder zijn de vijf geduide samenwerkingsvormen afgezet tegen toetsingscriteria in de Boxtelse context. Gezien het feit dat we uitgaan van 'archetypen' is de navolgende toetsing deels gestoeld op aannames. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de toetsing aan de financiële impact, waarbij op basis van ervaringscijfers een grove inschatting is gegeven. Een eventuele oriëntatie op een of meerdere samenwerkingsvormen vraagt in onze optiek dan ook in alle gevallen een nadere analyse en verdieping.
- De vijf samenwerkingsvormen zijn hierna één voor één afgezet tegen de volgende negen toetsingscriteria:

    i. Impact op inwoners, ondernemers en instellingen Boxtel
    ii. Beleidsvrijheid van het gemeentebestuur van Boxtel en oog voor couleur locale
    iii. Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing
    iv. Impact op kwaliteit van taakuitvoering
    v. Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering
    vi. Impact op kosten (structureel en incidenteel)
    vii. Impact op kansen voor medewerkers
    viii. Impact op strategische positionering in de regio
    ix. Complexiteit van het veranderproces

Samenwerkingsvorm 1: informele samenwerking

Impact op inwoners, ondernemers en instellingen in Boxtel

- Er wordt naar verwachting meer nabijheid ervaren door de Boxtelse inwoners, ondernemers en instellingen in de dienstverlening. De daadwerkelijke kwaliteit van dienstverlening neemt echter naar verwachting af doordat de kwaliteit van de taakuitvoering vermindert (hierover meer verderop in dit document).

Beleidsvrijheid van het gemeentebestuur van Boxtel en oog voor couleur locale

- Gemeente Boxtel is volledig autonoom in het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten. De taakuitvoering is volledig in lijn met de eigen gemeentelijke kleur en bestuurlijke wensen.

Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing

- Er is in grotere mate grip op taakuitvoering en kosten ten opzichte van de huidige situatie.

Impact op kwaliteit taakuitvoering

- Door ontvlechting krijgen beleidsmedewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van meer specialistische functies naar meer generalistische functies plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting aanzienlijk af bij deze vorm.
- Tegelijkertijd ontstaat er per gemeente een afname van uitvoeringskwaliteit en capaciteit en een afname van de kwaliteit bij de bedrijfsvoeringstaken. De inhoudelijke kennis, strategische denkkracht en het ontwikkel- en innovatievermogen wordt verspreid over twee gemeenten.

.Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering

- De formatieve robuustheid neemt af en de kwetsbaarheid van de taakuitvoering neemt daardoor toe ten opzichte van de huidige situatie. De mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers wordt aanzienlijk kleiner.

Impact op kosten (structureel en incidenteel)

- Deze vorm brengt aanzienlijke incidentele lasten met zich mee door de ontvlechting van MGD en het opbouwen van de nieuwe organisatie. Ervaringscijfers uit den lande zitten in de bandbreedte tussen circa 7,5 tot 10 miljoen.
- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in MGD worden teniet gedaan door de ontvlechting. Dit geldt voor zowel de personele lasten als inkoopvoordelen. Ook nemen de kosten toe door de uitbesteding van taken en het managen van deze externe relaties. Ervaringscijfers uit den lande laten een kostentoename zien van 5-10% ten aanzien van de personele lasten. Ook de bedrijfsvoeringskosten nemen naar verhouding toe door het verliezen van schaalvoordelen.

Impact op kansen voor medewerkers

- Kansen voor medewerkers nemen aanzienlijk af doordat de mogelijke interne mobiliteit in de nieuwe organisatie lager zal zijn. De arbeidsmarktpositie van Boxtel neemt mogelijk ook af.

Impact op strategische positionering in de regio

- De strategische positionering in de regio neemt naar verwachting enigszins af ten opzichte van de huidige situatie. Door de huidige intensieve samenwerking met Sint-Michielsgestel is het eenvoudiger om gezamenlijk in de regio te acteren op vraagstukken die voor beide gemeenten relevant zijn. Dit voordeel vervalt bij deze vorm.

Complexiteit van het veranderproces

- Ontvlechting en opbouw van een nieuwe organisatie is een kostbaar en langdurig traject. Circa 1 tot 1,5 jaar van besluit tot liquidatie totdat de nieuwe organisatie staat is de norm. Deze periode brengt bovendien grote mate van onzekerheid en interne gerichtheid van medewerkers met zich mee. Er is daarmee ook een groot risico op verloop en de daarmee samenhangende toenemende kwetsbaarheid.

Samenwerkingsvorm 2: regiegemeente

Impact op inwoners, ondernemers en instellingen in Boxtel

- In deze vorm verandert de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen op de taakuitvoering die wordt uitbesteed. Deze is namelijk buiten de gemeentelijke organisatie georganiseerd. Mogelijk ontstaat hierdoor ook de noodzaak voor inwoners zich tot meerdere instanties te wenden, afhankelijk van de gemaakte keuzes. Naar verwachting nemen de toegankelijkheid, nabijheid en zichtbaarheid van de dienstverlening af.

Beleidsvrijheid van het gemeentebestuur van Boxtel en oog voor couleur locale

- Gemeenteraad en bestuur houden logischerwijs beleidsvrijheid. Door te werken met gerichte dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en hierop te sturen, kunnen de Boxtelse wensen ten aanzien van de taakuitvoering worden geborgd. Er is meer ruimte voor het nemen van regie en strategische beslissingen door het uitbesteden van taken. Hierbij is aandachtspunt dat de wens tot couleur locale van Boxtel mogelijk op gespannen voet staat bij de wens tot harmonisering en *efficiency* van eventuele partners.

Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing

- De grip en verantwoording wordt diffuser dan in de huidige situatie doordat taken bij meerdere partijen worden uitbesteed. Ook ontstaat er een grote mate van afhankelijkheid van andere partijen. Hiermee neemt bovendien de mate van democratische controle af.

Impact op kwaliteit taakuitvoering

- De regiegemeente kán een impuls geven aan de kwaliteit van de dienstverlening door taken te beleggen bij (specialistische) derden. Dit kan zorgen voor professionalisering. Daar staat tegenover dat de kwaliteit van beleidsvorming afneemt door een verschuiving van meer specialistische functies naar generalistische functies.

Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering

- De kwetsbaarheid op taken die worden uitbesteed neemt naar verwachting af doordat deze worden uitgevoerd door professionele en meer slagkrachtige organisaties.
- De kwetsbaarheid van de taken die binnen de eigen ambtelijke organisatie worden belegd, neemt aanzienlijk toe. Er is meer noodzaak tot generalisatie bij de beleidscapaciteit. Ook zullen er meer eenpitters werkzaam zijn binnen de zelfstandige ambtelijke organisatie dan nu het geval is.

Impact op kosten (structureel en incidenteel)

- Deze vorm brengt aanzienlijke incidentele lasten met zich mee door de ontvlechting van MGD en het opbouwen van de nieuwe organisatie. Het betreft zowel projectkosten voor opbouw van de nieuwe organisaties als frictiekosten. Ontvlechting brengt circa 7,5 tot 10 miljoen euro aan incidentele lasten met zich mee.
- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in MGD worden teniet gedaan door de ontvlechting. Dit geldt voor zowel de personele lasten als inkoopvoordelen. Als gevolg hiervan nemen de structurele lasten aanzienlijk toe. Een indicatie is hiervan niet te geven omdat hiervoor nog onvoldoende duidelijk is hoe Boxtel deze vorm zou willen organiseren.
- Ook nemen de kosten toe door uitbesteding van de taken en managen van de externe relaties.

Impact op kansen voor medewerkers

- Kansen voor medewerkers nemen aanzienlijk af doordat de mogelijke interne mobiliteit in de nieuwe organisatie lager zal zijn. De arbeidsmarktpositie van Boxtel neemt mogelijk ook af.

Impact op strategische positionering in de regio

- De strategische positionering in de regio neemt naar verwachting licht af ten opzichte van de huidige situatie. Door de huidige intensieve samenwerking met Sint-Michielsgestel is het eenvoudiger om gezamenlijk in de regio te acteren op vraagstukken die voor beide gemeenten relevant zijn. Dit voordeel vervalt bij deze vorm.

Complexiteit van het veranderproces

- Ontvlechting en opbouw van een nieuwe organisatie is een kostbaar en langdurig traject. Circa 1 tot 1,5 jaar van besluit tot liquidatie totdat de nieuwe organisatie staat is de norm. Deze periode brengt bovendien grote mate van onzekerheid en interne gerichtheid van medewerkers met zich mee. Er is daarmee ook een groot risico op verloop en de daarmee samenhangende toenemende kwetsbaarheid.
- Bijkomende complexiteit in deze vorm is dat er ook aanvullend strategisch moet worden nagedacht over welke taken worden uitbesteed en bij welke samenwerkingspartner.

Samenwerkingsvorm 3: shared service center (SSC)

Impact op inwoners, ondernemers en instellingen Boxtel

- In deze vorm wordt naar verwachting meer nabijheid in dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen ervaren. Hier staat tegenover dat de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners mogelijk afneemt als gevolg van de ontvlechting in de primaire processen.

Beleidsvrijheid van het gemeentebestuur van Boxtel en oog voor couleur locale

- Binnen de gemeentelijke processen krijgt Boxtel volledige autonomie bij het bepalen van de bestuurlijke prioriteiten in de taakuitvoering. Binnen de bedrijfsvoering verandert in principe weinig ten opzichte van de huidige situatie. Wel ontstaat meer afstand tussen de ambtelijke organisatie van Boxtel en MGD als shared service center.

Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing

- De grip op taakuitvoering in de primaire processen en daarmee samenhangende kosten wordt aanzienlijk groter dan in de huidige situatie. Binnen de bedrijfsvoering verandert niks ten opzichte van de huidige situatie.

Impact op kwaliteit taakuitvoering

- Met het toewijzen van beleidsmedewerkers aan gemeenten krijgen de medewerkers een breder takenpakket waardoor er een verschuiving van meer specialistische functies naar meer generalistische functies plaatsvindt. De kwaliteit van de beleidsvorming neemt hierdoor naar verwachting af bij deze vorm.
- De kwaliteit van de bedrijfsvoeringstaken blijft naar verwachting hetzelfde omdat deze gebundeld blijft binnen MGD.

Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering

- De formatieve robuustheid neemt af, waardoorde kwetsbaarheid van de taakuitvoering toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. De mogelijkheid tot onderlinge vervangbaarheid van medewerkers vervalt.

Impact op kosten (structureel en incidenteel)

- Gerealiseerde efficiencyvoordelen in de primaire processen worden teniet gedaan door gedeeltelijke ontvlechting. Dit heeft naar verwachting ook impact op de taakuitvoering van MGD als shared service organisatie. Hierdoor ontstaan additionele coördinatielasten. De structurele lasten van de individuele gemeenten nemen als gevolg hiervan toe: naar schattingis circa 5-10% van de personele lasten voor de primaire processen.
- Gedeeltelijke ontvlechting van MGD gaat samen met aanzienlijke incidentele kosten. Het betreft projectkosten voor de gedeeltelijke ontvlechting van MGD, opbouw van nieuwe organisatie en kosten voor reorganisatie van MGD. Ook is sprake van frictiekosten. Hoewel deze naar verwachting lager zijn dan bij een volledige ontvlechting, laten ervaringscijfers in den lande zien dat deze rond de 6 tot7,5 miljoen liggen.

Impact op kansen voor medewerkers

- De mogelijkheden tot interne mobiliteit in de primaire processen neemt aanzienlijk af door de ontvlechting van de taken. Ook de arbeidsmarktpositie van Boxtel in de primaire processen neemt af ten opzichte van de huidige situatie.

Impact op strategische positionering in de regio

- De strategische positionering in de regio neemt naar verwachting licht af ten opzichte van de huidige situatie. Door de huidige intensieve samenwerking met Sint-Michielsgestel in de primaire processen is het eenvoudiger om gezamenlijk in de regio te acteren op vraagstukken die voor beide gemeenten relevant zijn. Dit voordeel vervalt bij deze vorm.

Complexiteit van het veranderproces

- Gedeeltelijke ontvlechting van MGD en opbouw van een nieuwe organisatie is een kostbaar en langdurig traject. Circa 1 tot 1,5 jaar van besluit tot liquidatie totdat de nieuwe organisatie staat is de norm. Deze periode brengt bovendien een grote mate van onzekerheid en interne gerichtheid van medewerkers met zich mee. Er is daarmee ook een groot risico op verloop en de daarmee samenhangende toenemende kwetsbaarheid. Dit geldt niet alleen voor de medewerkers in de primaire processen, maar ook voor de medewerkers die achterblijven bij MGD.

Samenwerkingsvorm 4: ambtelijke fusie

Impact op inwoners, ondernemers en instellingen Boxtel

- Dienstverlening aan inwoners blijft ongewijzigd ten opzichte van huidige situatie.

Beleidsvrijheid van het gemeentebestuur van Boxtel en oog voor couleur locale

- De beleidsvrijheid van het gemeentebestuur blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. Deze kan onder druk komen door sturing op harmonisatie binnen de ambtelijke context.

Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing

- In principe blijft de grip van het bestuur op de taakuitvoering ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie.

Impact op kwaliteit taakuitvoering

- In principe blijft de kwaliteit van de taakuitvoering ongewijzigd ten opzichte van huidige situatie. Mogelijk zijn door gerichte interventies in het construct nog bepaalde impulsen op de kwaliteit van taakuitvoering te realiseren.

Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering

- De mate van kwetsbaarheid in taakuitvoering blijft gelijk aan huidige situatie. Afhankelijk van de keuze voor wat betreft de mate van gemeentespecifieke taakuitvoering kan de kwetsbaarheid toenemen.

Impact op kosten (structureel en incidenteel)

- Het structurele kostenniveau blijft hetzelfde. Er is geen sprake van incidentele kosten bij een ongewijzigd construct.

Impact op kansen voor medewerkers

- Het kansenniveau van medewerkers blijft gelijk ten opzichte van de huidige situatie. Het werkgeverschap blijft op hetzelfde niveau, evenals de positie op de arbeidsmarkt.

Impact op strategische positionering in de regio

- De strategische positionering in de regio blijft gelijk aan de huidige situatie.

Complexiteit van het veranderproces

- Bij deze vorm is in principe geen sprake van een intensief veranderproces, afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van de organisatie-inrichting.

Samenwerkingsvorm 5: herindeling

Impact op inwoners, ondernemers en instellingen Boxtel

- Voor inwoners, ondernemers en instellingen van Boxtel veranderen vrijwel alle vormen van gemeentelijke dienstverlening bij deze samenwerkingsvorm. Er ontstaat een grotere afstand tussen inwoner en gemeente. Dit vraagt in nog grotere mate om het inzetten op participatie en kernenbeleid. Draagvlak vanuit inwoners, ondernemers en instellingen is belangrijke randvoorwaarde.

Beleidsvrijheid van het bestuur van Boxtel en oog voor couleur locale

- Het gemeentebestuur van Boxtel als zodanig bestaat in deze vorm niet meer. Er wordt op het niveau van de nieuwe gemeente een nieuwe raad en college gevormd.
- Er is volledige beleidsvrijheid en oog voor couleur locale om de ambities en opgaven van de nieuwe gemeente te realiseren.

Grip van het bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing

- Het bestuur behoudt volledig grip op de taakuitvoering en kostenbeheersing omdat in deze vorm niet intensief wordt samengewerkt met derden. Taakuitvoering wordt grotendeels in eigen huis ondergebracht.

Impact op kwaliteit taakuitvoering

- De kwaliteit van de taakuitvoering krijgt naar verwachting een impuls door de focus op één gemeente en daarmee samenhangende beleidsuitvoering en effectiever bestuur.

Impact op kwetsbaarheid taakuitvoering

- In het geval van herindeling met Sint-Michielsgestel blijft de mate van kwetsbaarheid op hetzelfde niveau.

Impact op kosten (structureel en incidenteel)

- Er zijn aanzienlijke incidentele middelen beschikbaar via de Wet Arhi.
- Structurele uitgaven blijven op basis van ervaringen in den lande grotendeels gelijk. Wel zijn er efficiencywinsten te realiseren door 'versimpeling' van de organisatie ten opzichte van huidige situatie.

Impact op kansen voor medewerkers

- De kansen voor medewerkers blijven grotendeels hetzelfde ten opzichte van de huidige situatie. De ambtelijke complexiteit van het werken voor twee gemeentebesturen wordt wel weggenomen.

Impact op strategische positionering in de regio

- De strategische positie in de regio van de nieuwe gemeente neemt aanzienlijk toe. De nieuwe gemeente heeft in verhouding meer invloed in de regio dan in de huidige situatie. Ook biedt de grotere omvang kansen in aansluiting op regio, provincie en Rijk.

Complexiteit van het veranderproces

- Het veranderproces is intensief. Het is zowel een wettelijk traject als een verandertraject.

Samenwerkingsvormen gewogen in context van Boxtel

- In de onderstaande tabel hebben wij de vijf samenwerkingsvormen getoetst aan de toetsingscriteria. Hierbij zetten wij de vijf vormen af tegen de huidige situatie. Deze toetsing zegt vooral iets over de mate van (technische) wenselijkheid van de betreffende vorm.
- Op basis van de tabel kan dan ook niet de conclusie getrokken worden dat de vorm met de meeste plussen automatisch de 'beste' vorm is voor Boxtel. In de vorige paragraaf zijn alle vormen uitgebreid gewogen op de toetsingscriteria en treft u als lezer derhalve de onderbouwing aan van onderstaande 'scores'.

Toetsingscriteria	Informele samenwerking	Regie-gemeente	Shared service center	Ambtelijke fusie	Her-indeling
Impact op inwoners, ondernemers en instellingen	+/-	-	+/-	+/-	-
Beleidsvrijheid bestuur Boxtel en oog voor couleur locale	++	+	+	+/-	+/-
Grip bestuur op taakuitvoering en kostenbeheersing	++	+/-	+	+/-	+
Impact kwaliteit taakuitvoering	-	-	-	+/-	+
Impact kwetsbaarheid taakuitvoering	- -	-	-	+/-	+
Impact op kosten (structureel en incidenteel)	- -	- -	-	+/-	+/-
Impact op kansen medewerkers	- -	- -	-	+/-	+/-
Impact op strategische positionering in de regio	-	-	-	+/-	++
Complexiteit van het veranderproces	- -	- -	- -	+/-	+/-



3. Waar staat Boxtel nu?

3a. Opgaven en ambities van Boxtel in kaart gebracht

Opgaven en ambities van Boxtel gerubriceerd naar zeven kernthema's

- Om inzicht te bieden in de maatschappelijke uitdagingen en bestuurlijke doelen waarmee Boxtel wordt geconfronteerd, is hieronder een profiel van uitdagingen geschetst, gebaseerd op zeven kernthema's. Deze uiteenzetting is tot stand gekomen door middel van een documentenanalyse en gesprekken met gemeenteraadsleden, bestuurders en medewerkers van de ambtelijke organisatie. Hierna adresseren we ieder kernthema gericht.



Zorg & Welzijn

- De gemeente Boxtel staat voor uitdagingen binnen het sociaal domein, voornamelijk op het gebied van zorgkostenbeheersing en het leveren van passende dienstverlening aan de inwoners. Dit vraagt om een gebalanceerde aanpak die zowel tegemoetkomt aan de behoeften van de burgers als financieel haalbaar is voor de gemeente.
- Vanuit het Rijk wordt de focus de komende jaren verlegd van zorg naar preventie, mede door veranderende wetgeving zoals het IZA/GALA akkoord. Preventieve maatregelen kunnen helpen om de kosten van intensievere zorg te beperken en tegelijkertijd het welzijn van de inwoners te verbeteren.
- Het welzijn van elke inwoner staat centraal in Boxtel, met speciale aandacht voor de meest kwetsbare groepen. Door proactief te investeren in preventieve maatregelen, zoals voorlichtingsprogramma's en vroegtijdige interventies, streeft de gemeente naar het verminderen van zorgbehoeften en het verbeteren van de levenskwaliteit.
- Een belangrijke doelstelling is om alle inwoners te laten participeren in de maatschappij, bijvoorbeeld via betaald werk of vrijwilligerswerk. Voor wie die ondersteuning nodig heeft, biedt Boxtel passende hulp en begeleiding. De gemeente hecht veel waarde aan wederkerigheid en het nakomen van afspraken, wat bijdraagt aan een inclusieve en samenhangende gemeenschap.

Mens & Maatschappij

- Binnen de gemeente Boxtel zijn zichtbare veranderingen gaande op het gebied van sociale cohesie, waarbij traditionele verbanden en verenigingen langzaam afbrokkelen. Waar verenigingen en religieuze gemeenschappen voorheen een cruciale rol speelden in het creëren van een gevoel van verbondenheid, neemt de participatie gestaag af. Zo is het aantal Brabanders dat lid is van een vereniging gedaald van 69% in 2017 naar 52% in 2020.

- Om deze trend te keren en de zelfredzaamheid en vitaliteit van inwoners te vergroten, zijn verschillende initiatieven gestart, zoals "Hartjes in de Wijk" en "Wijzer Ouder Worden". Daarnaast houdt de gemeente rekening met de verwachte groei van het aantal eenpersoonshuishoudens, wat kan leiden tot een afname van sociale cohesie en een toename van eenzaamheid onder inwoners.
- Boxtel staat ook voor de uitdaging van een groeiend stedelijk karakter, met zichtbare effecten zoals een toename van dakloosheid, vervuiling en armoede. Deze ontwikkelingen vragen om doeltreffende maatregelen en beleid om de leefbaarheid van de gemeente te waarborgen.
- Een andere uitdaging is de leegloop van het centrum. Het centrum aantrekkelijk houden en revitaliseren, zodat het een bruisende ontmoetingsplek blijft voor inwoners en bezoekers, vraagt om innovatieve strategieën.

Mobiliteit

- De komende jaren staat de gemeente Boxtel voor uitdagingen op het gebied van transport en mobiliteit, met name als gevolg van het Programma Hoofdfrequent Spoorvervoer (PHS). De toenemende drukte op zowel het spoor als de weg vergroot de problemen rondom het knelpunt bij de dubbele spoorwegovergang Tongersestraat, wat een grote uitdaging voor Boxtel vormt. Dit vergt intensieve samenwerking met de provincie Noord-Brabant en het Rijk. Uitgangspunt is en blijft echter het oplossen van de knelpunten op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en bereikbaarheid zoals overeengekomen in de bestuursovereenkomst tussen partijen.
- Met een sterke focus op bodem-, lucht- en waterkwaliteit, richt de gemeente zich specifiek op de risico's en hinder veroorzaakt door het spoor- en vliegverkeer. Er wordt gewerkt aan maatregelen om deze impact te minimaliseren en de leefbaarheid te verbeteren.
- Daarnaast bevindt Boxtel zich strategisch tussen de steden ’s-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven en is het zowel over de weg als per spoor verbonden met haar omgeving. De verwachte groei van het verkeer zal de bereikbaarheid van Boxtel de komende jaren verder beïnvloeden, waardoor het essentieel is om doeltreffende oplossingen te vinden om de mobiliteit te verbeteren en de leefbaarheid te waarborgen.

Klimaat & natuur

- Met het oog op duurzaamheid kent de gemeente Boxtel verschillende opgaven rondom klimaatverandering en -adaptatie. De gevolgen van klimaatverandering worden steeds duidelijker zichtbaar, waardoor Boxtel zich moet ontwikkelen tot een klimaatadaptieve gemeente die beter bestand is tegen extreme weersomstandigheden. Dit vereist een geïntegreerde aanpak waarbij verschillende beleidskaders op het gebied van natuur, klimaat, ruimtelijke ordening, woningbouw en landbouw worden samengebracht.
- Daarnaast staat de biodiversiteit onder druk en wil de gemeente zich actief inzetten voor het behoud ervan. Dit kan onder meer worden bereikt door het bevorderen van bloemrijke beplanting in gebiedsontwikkelingen. Dit vraagt niet alleen inzet vanuit de gemeente, maar ook van inwoners.
- Boxtel streeft naar een duurzame energietransitie door in te zetten op besparing, opwekking en aanpassing aan nieuwe situaties. Dit omvat onder andere het bevorderen van de stap naar aardgasvrij, de installatie van zonnepanelen en de ontwikkeling van zonnevelden. Ook wordt er ingezet op grootschalige duurzame elektriciteit in de vorm van een *energy hub* op bedrijventerrein Ladonk.
- De buitengebieden van Boxtel, zoals Boxtel, Liempde, Lennisheuvel en Esch, dragen bij aan de diversiteit en het karakter van de gemeente.

Duurzame verstedelijking en een stevige woonopgave

- Gezien de groei van de Brainport-regio en de gunstige ligging van Boxtel wordt een toename van de bevolking verwacht, waardoor de druk op de woningmarkt zal toenemen.
- Daarom heeft Boxtel als motto: ‘Bouwen, bouwen en (ver)bouwen’. De gemeente zal zich de komende jaren richten op een snel, substantieel en betaalbaar woningbouwprogramma om de groei van de gemeente bij te kunnen houden. Dit vergt investeringen om aan de toenemende vraag te kunnen voldoen.
- Op dit moment is er met name een tekort aan woningen voor zowel starters als senioren. Om aan deze vraag te voldoen, zijn er mogelijkheden voor nieuwe vormen van samenwonen, zoals intergenerationeel wonen en woon-zorgcombinaties. De “Pilot

Circulair bouwen in Boxtel" is een voorbeeld om circulair gebouwde starters- en/ of seniorenwoningen te realiseren op gemeentegrond. Ook is er veel vraag naar flexwoningen. Hiervoor wordt de realisatie versneld. Daarnaast is het van belang om de doorstroming op de woningmarkt te verbeteren, zodat huishoudens gemakkelijker kunnen verhuizen naar een woning die beter bij hun behoeften past.

- Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht. Deze wet vormt de basis voor de ontwikkeling en het geïntegreerd beheer van de fysieke leefomgeving voor de komende jaren. Hierbij moet er nog aandacht gehouden worden op de nieuwe manier van werken, waar bestuur en organisatie samen optrekken.

Bestuur & organisatie

- De inwoner staat centraal in het beleid van Boxtel, waarbij de gemeente streeft naar een ondersteunende en faciliterende rol. Participatie is een kernwaarde binnen Meewerkend Boxtel, waar 'meewerken' wordt geïntegreerd in het dagelijkse werk en projecten.
- Desondanks blijft het een voortdurende uitdaging om nauw verbonden te blijven met inwoners en ervoor te zorgen dat zij zich gehoord voelen door de gemeente. Het streven is om de gemeente zo toegankelijk mogelijk te maken en een gevoel van nabijheid te creëren. Daarom wordt er ingezet op wijkmakelaars die als verbinders bijdragen aan een nog fijnere leefomgeving voor inwoners.
- Ook brengen de verwachte bezuinigingen in het ravijnjaar 2026extra uitdagingen met zich mee voor de gemeente. Het is van groot belang om hierop voorbereid te zijn en de impact op de inwoners zoveel mogelijk te beperken.

Economische ontwikkelingen

- Boxtel streeft naar een bloeiende economische ontwikkeling binnen de gemeente en ziet het Green Tech Park Boxtel als een cruciale pijler voor innovatie en groei.
- Het Green Tech Park, gevestigd op bedrijventerrein Vorst B, is bedoeld als een verzamelplaats voor zowel startende als gevestigde ondernemers die zich bezighouden met groene technologie en duurzaamheid.
- Als onderdeel van het Green Tech Park wil Boxtel een dynamische incubator realiseren, waar bedrijven kunnen samenwerken, innoveren en groeien. Deze incubator fungeert als een broedplaats voor nieuwe zakelijke mogelijkheden en duurzame ontwikkelingen.
- Ook moet de toeristische infrastructuur worden bevorderd door de uitvoering van een toeristisch platform. Samen met bedrijven wil de gemeente de mogelijkheden voor overnachting voor zakelijke en recreatieve gasten vergroten.

Opgaven en ambities in helikopterview

- Boxtel staat voor een gecombineerde opgave. Enerzijds heeft de gemeente een dorps karakter (landelijk gebied), anderzijds kent Boxtel stedelijke opgaven. Denk hierbij aan veiligheid, leegstand en migratie, maar ook majeure opgaven ten aanzien van de mobiliteit/ bereikbaarheid (spoor- ensnelweg)**.**
- De positie in de driehoek van drie grote steden biedt kansen voor Boxtel en haar inwoners. Tegelijkertijd zien we dat Boxtel een sterke eigen centrumfunctie heeft in deze driehoek (hierover meer op de volgende pagina's).
- De 'transformatie'/ het toekomstperspectief van Boxtel, gegeven deze opgaven én de ligging van Boxtel, vraagt om een scherp profiel: waar wil Boxtel van zijn en welke keuzes horen daarbij? Ook ten aanzien van het al dan niet aangaan van (bestuurlijke) samenwerkingen. Op onze constateringen over de huidige praktijk zijn wij in nader ingegaan in hoofdstuk 2c.

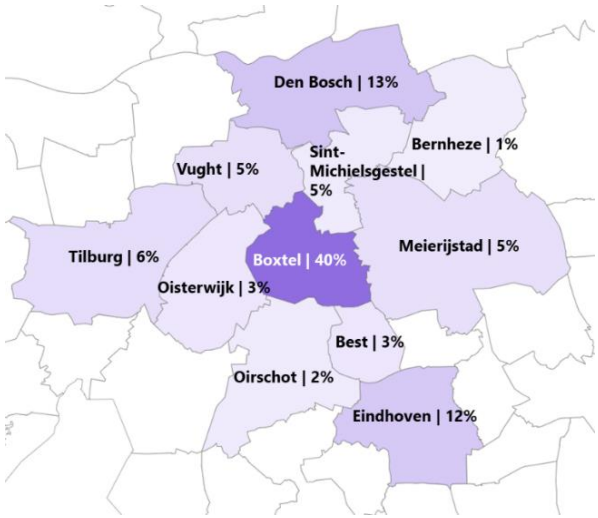
3b. De maatschappelijke oriëntatie van Boxtel in kaart gebracht

De oriëntatie van Boxtelaren in kaart middels drie indicatoren

- Boxtel bevindt zich in een driehoek tussen drie grote steden (Den Bosch, Eindhoven en Tilburg). Wij constateren dat Boxtel ook, in tegenstelling tot andere omliggende gemeenten, een sterke eigen centrumfunctie heeft. Dit duiden wij middels drie relevante indicatoren:
  - Gemeente waar inwoners Boxtel werken;
  - Gemeente waar Boxtelaren winkelen;
  - Gemeente waar middelbare scholieren naar school gaan.

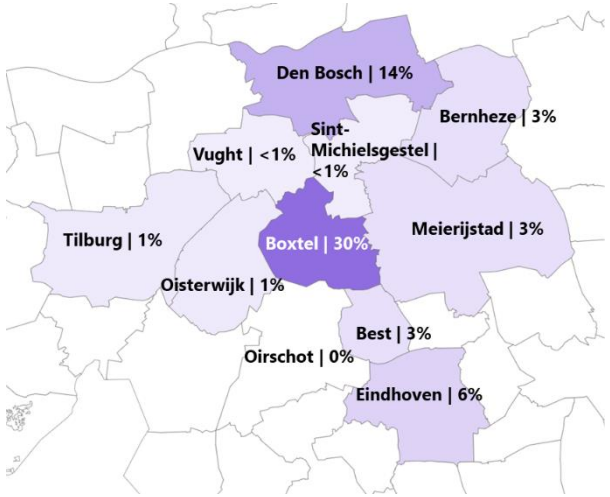
Inwoners Boxtel vooral werkzaam in Boxtel zelf

- Op de onderstaande kaart is op basis van CBS-data uiteengezet waar de inwoners van Boxtel werken in de regio. Hierbij valt op dat het grootste deel van de inwoners van Boxtel ook in de gemeente werkt. Daarna volgen Den Bosch en Eindhoven.



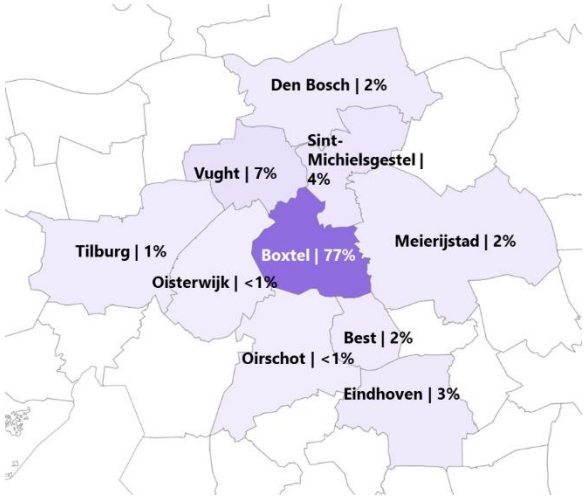
Inwoners Boxtel winkelen grotendeels in Boxtel. Den Bosch goede tweede

- In de onderstaande kaart is het aandeel recreatieve winkelbezoeken (shoppen) van Boxtelaren uiteengezet op basis van data van Koopstromen.
- Hieruit blijkt dat de meeste inwoners winkelen in Boxtel zelf. Daarna volgt Den Bosch met 14%. Eindhoven is de derde gemeente met 6%.



Middelbare scholieren uit Boxtel gaan vooral naar school in Boxtel

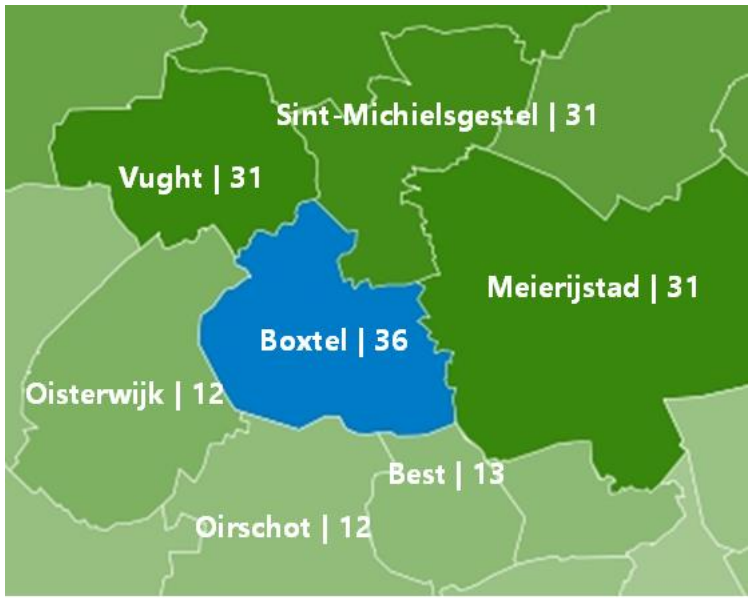
- Boxtel heeft verschillende eigen middelbare scholen. We zien dan ook dat het merendeel van de Boxtelse middelbare scholieren naar school gaat in de eigen gemeente. Vught is de tweede gemeente met 7% van het aantal middelbare scholieren.



3c. Samenwerkingen Boxtel kwantitatief geduid

Boxtel actief in 36 samenwerkingsverbanden

- Boxtel is actief in 36 samenwerkingsverbanden, waarvan er een aantal worden gedeeld met buurgemeenten:
  - 31 met Meierijstad
  - 31 met Vught
  - 29 met Sint-Michielsgestel
  - 13 met Best
  - 12 met Oirschot
  - 12 met Oisterwijk
- De regionale grenzen komen duidelijk terug in het aantal samenwerkingsverbanden.. Er wordt het meeste samengewerkt met gemeenten uit de regio Noordoost-Brabant. Met de andere gemeenten werkt Boxtel minder intensief samen in samenwerkingsverbanden.
- Het overzicht van samenwerkingsverbanden waarin Boxtel participeert is uiteengezet in het bijlagenboek.



3c. Positie Boxtel in samenwerkingen nader geduid

Boxtel participeert sterk in (bestuurlijke) regionale verbanden. Focus en scherp profiel ontbreken om maximale uit samenwerkingen te halen

- Wij constateren dat Boxtel sterk participeert in regionale (bestuurlijke) verbanden. Zo heeft Boxtel posities in verschillende bestuurlijke gremia in de regio.
- De bestuurlijke samenwerking vindt vanuit Boxtel met name plaats via de Regio Noordoost-Brabant (RNOB). Er is minder bestuurlijke verbinding met gemeenten uit de andere regio's.
- Hoewel Boxtel actief participeert, mist Boxtel een sterk profiel/ de focus om de toegevoegde waarde in de bestuurlijke samenwerking te maximaliseren.
- Er mist in onze optiek inhoudelijke focus: waar staan wij als Boxtel voor aan de lat en wat willen wij uit de samenwerking(en) halen? Ook ontbreekt een zekere regionale focus: richten wij ons op het aanhalen van banden met de regio Eindhoven – gegeven de kansen die de Brainportregio biedt? Of zetten wij maximaal in op samenwerking met een of meerdere buurgemeenten óf op de RNOB als geheel?

Intensieve ambtelijke verbinding met Sint-Michielsgestel. Politiek-bestuurlijk is verbinding beperkt

- Boxtel werkt sinds 2016 intensief ambtelijk samen met Sint-Michielsgestel in MGD-verband. Ondanks deze intensieve samenwerking is de verbinding op politiek-bestuurlijk niveau slechts beperkt:
  - Er is geen sprake van politieke ontmoetingen.
  - Er zijn vrijwel geen college-ontmoetingen, met uitzondering van de AB-vergaderingen van MGD.
  - Er zijn in beperkte mate gezamenlijke portefeuillehoudersoverleggen.

Behoefte aan meer nabijheid beleid en strategie

- Er is sprake van een bestuurlijke behoefte om de ambtelijke beleidscapaciteit en strategisch vermogen 'dichtbij' te hebben om zo meer grip te krijgen op de strategische opgaven van Boxtel.
- Ook is er een sterke behoefte aan meer nabijheid bij de Boxtelse inwoners en ondernemers. MGD biedt voor beiden, in de huidige situatie, slechts in beperkte mate bestuurlijk comfort.



4. Wat gebeurt er om Boxtel heen?

4a. Boxtel vergeleken met de buurgemeenten

Demografisch profiel van Boxtel lijkt op meeste buurgemeenten

- Wanneer wij Boxtel vergelijken met de buurgemeenten in demografisch perspectief, valt het volgende op:
  - Boxtel heeft een vergelijkbaar aantal inwoners met de meeste buurgemeenten. Uitschieter is Meierijstad;
  - De bevolkingsdichtheid per gemeente verschilt. Boxtel lijkt rond het gemiddelde te liggen;
  - De groene druk (aandeel jeugdigen) lijkt redelijk in lijn met dat van de buurgemeenten. De grijze druk is daarentegen wat hoger dan bij de meeste omliggende gemeenten. De verschillen zijn echter marginaal.

Demografisch profiel van Boxtel en buurgemeenten

Gemeente	Inwoner-aantal	Bevolkings-dichtheid	Groene druk (%)	Grijze druk (%)
Boxtel	33.748	489	36,9	41,6
Best	30.897	912	35,6	33,8
Meierijstad	83.715	455	36,2	38,0
Oirschot	19.217	189	34,8	41,6
Oisterwijk	32.941	411	36,4	45,6
Sint-Michielsgestel	30.135	516	40,5	40,5
Vught	32.113	535	41,3	41,3

Boxtel lijkt ‘redelijk’ op de buurgemeenten

- Uiteraard heeft Boxtel zijn eigen unieke opgaven en kenmerken die de gemeente onderscheidend maken van de buurgemeenten. Dit blijkt ook uit het opgavenprofiel. Natuurlijk zijn er ook altijd overeenkomsten met andere gemeenten. Hoe sterker de maatschappelijke, socio-culturele en economische overlap is, hoe meer samenwerking voor de hand ligt, omdat daarmee ook een mogelijke overlap in opgaven bestaat.
- Om te bepalen in hoeverre Boxtel als gemeente ‘lijkt’ op de buurgemeenten is de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex (GDI) gebruikt. Deze is gebaseerd op drie dimensies: Mens & Maatschappij, Milieu & Energie, en Economie. Binnen deze dimensies vallen elk 5 tot 12 indicatoren (factoren die de leefbaarheid van een gemeente beïnvloeden). Hierbij wordt Boxtel per dimensie gescoord op een 10-puntsschaal, waarbij we ook het landelijke minimum en maximum hebben weergegeven om de cijfers in perspectief te plaatsen. De volledige indicatorenlijst en de scores van Boxtel op iedere indicator zijn opgenomen in bijlage D.
- De hoofdthema's die onder 'Mens & Maatschappij' vallen zijn:
  - Basisbehoeften;
  - Persoonlijke ontwikkeling;
  - Sociale ontwikkeling.
- De hoofdthema's die onder ‘Economie’ vallen zijn:
  - Werk;
  - Openbare financiën.
- De hoofdthema’s die onder ‘Milieu & Energie’ vallen zijn:
  - Kwaliteit Milieu & Natuur;
  - Mobiliteit;
  - Klimaat & Energie.

- In onderstaande figuur zijn de scores van Boxtel afgezet op de drie dimensies ten opzichte van de buurgemeenten, het landelijk gemiddelde en de minimale en maximale score.
- De gemeente Boxtel scoort bij Mens & Maatschappij een 6,7, een redelijke score die hoger is dan het landelijke gemiddelde van een 6,4. Alle omliggende gemeenten scoren wat hoger.
- De gemeente Boxtel scoort op Economie een 5,8. Dit is net onder het landelijke gemiddelde van 5,9. Boxtel heeft dezelfde score als Vught en Sint-Michielsgestel, maar scoort lager dan Oirschot (6,7), Best (7,3), en Meierijstad (6,2). Nuancering hierbij is dat de financiële situatie (solvabiliteit) van Boxtel in 2022 hierin is meegenomen. De huidige situatie lijkt rooskleuriger, waardoor de score vermoedelijk hoger ligt in de huidige situatie.
- De gemeente Boxtel scoort op Milieu en Energie een 6,2. Dit is precies gelijk aan het landelijke gemiddeld. Boxtel scoort hetzelfde als Vught, Sint-Michielsgestel, en Oirschot, maar iets lager dan Best (6,4) en Oisterwijk (6,4).

Gemeente	Mens & Maatschappij	Economie	Milieu & Energie
Boxtel	**6,7**	**5,8**	**6,2**
Vught	7,0	5,8	6,2
Sint-Michielsgestel	7,2	5,8	6,2
Oirschot	7,1	6,7	6,3
Best	6,8	7,3	6,4
Oisterwijk	6,9	5,3	6,4
Meierijstad	6,8	6,2	6,3
Gemiddeld in NL	6,4	5,9	6,2
Minimum	5,0	4,0	5,4
Maximum	8,1	8,2	7,0

4b. De oriëntatie van de buurgemeenten geduid en ontwikkelingen op samenwerkingsbied om Boxtel heen

Buurgemeenten zijn grotendeels gericht op grote steden. Er is weinig natuurlijke bestuurlijke verbinding met Boxtel

- Op basis van de gevoerde gesprekken met een vertegenwoordiging van de buurgemeenten van Boxtel én onze feitenanalyse constateren wij dat alle buurgemeenten bestuurlijk sterk georiënteerd zijn op andere buurgemeenten dan Boxtel, dan wel op de grotere regio of centrumstad.
- Er is – hoewel de bestuurlijke betrekkingen redelijk tot goed zijn – geen natuurlijke bestuurlijke samenhang vanuit omliggende gemeenten richting Boxtel.
- Wel wordt door verschillende gemeenten (Vught, Meierijstad en Sint-Michielsgestel) intensief met Boxtel samengewerkt in (grotere) samenwerkingsverbanden. Voor Sint-Michielsgestel geldt dit natuurlijk in het bijzonder vanuit het MGD-verband.
- Onderstaande tabel biedt een overzicht van de primaire bestuurlijke oriëntatie per gemeente en de samenwerkingsverbanden waarop elke gemeente is georiënteerd.

Gemeente	Primaire bestuurlijke oriëntatie	Oriëntatie samenwerkingsverbanden
Oisterwijk	Tilburg Hart van Brabant	Samenwerking op bedrijfsvoering met Goirle en Hilvarenbeek (GHO). Regio Hart van Brabant
Vught	Den Bosch	Regio Noordoost-Brabant
Meierijstad	Driehoek Oss-Den Bosch-Eindhoven	Regio Noordoost-Brabant Verbinding richting MRE
Oirschot	Best en Kempengemeenten	Stedelijk gebied Eindhoven, Kempen, MRE
Best	Oirschot, Eindhoven	Stedelijk gebied Eindhoven, MRE
Sint-Michielsgestel	Den Bosch	Regio Noordoost-Brabant, Boxtel

Ontwikkelingen op samenwerkingsgebied in de regio geduid

- Wij constateren dat vanuit Regio Noordoost-Brabant in de huidige situatie wordt ingezet op een duurzame borging van de samenwerking via een herijkt samenwerkingsconvenant. In een gezamenlijke strategische agenda wordt meer focus/ prioritering vastgelegd.
- De ontwikkelingen in de Brainportregio hebben ook hun sociale en economische impact op Boxtel. Vanuit Project Beethoven wordt 2,5 miljard ingezet op de economische en maatschappelijke schaalsprong van de Metropoolregio Eindhoven. Vanuit de MRE wordt ingezet op uitbreiding en verduurzaming van bedrijventerreinen en een schaalsprong voor de woningbouw met 60.000 tot 65.000 woningen tot 2040. Ook zet MRE grootschalig in op de opwekking van duurzame energie. Al deze ontwikkelingen in combinatie met het belang van Brainport voor heel Nederland maakt dat investeringen in energie-infrastructuur in deze regio de hoogste prioriteit hebben.
- De uitbreiding van ASML en in het verlengde daarvan de ontwikkeling van Brainport hebben zowel positieve als negatieve gevolgen voor de gemeente Boxtel. Enerzijds bieden deze ontwikkelingen kansen voor de inwoners van Boxtel, anderzijds brengen ze grote uitdagingen met zich mee, bijvoorbeeld op het gebied van woningbouw en mobiliteit.
- De kansen die de Brainportregio biedt, hebben ertoe geleid dat verschillende grensgemeenten van de regio Eindhoven gericht inzetten op het aanhalen van de banden. Denk bijvoorbeeld aan Weert en Meierijstad. De MRE staat open voor ‘samenwerkingspartners’ buiten de MRE vanwege de omvang van de schaalsprong.

- Best en Oirschot verkennen momenteel een mogelijke intensieve samenwerking/ herindeling. In deze verkenning lijkt vooralsnog geen ruimte voor andere gemeenten om zich bij deze beweging aan te sluiten.
- De overige buurgemeenten van Boxtel zetten in op het behoud van hun zelfstandigheid. Zij staan niet open voor het verkennen van een herindeling met andere gemeenten. Ook staan de buurgemeenten, met uitzondering van Sint-Michielsgestel, niet open voor intensieve ambtelijke samenwerking met Boxtel.



5. Onze conclusies en adviezen

5a. Conclusie: onbenut potentieel in de bestuurlijke samenwerking in de regio heeft impact op realisatiekracht

Conclusie 1: Boxtel forse opgaven en potentieel, maar weinig focus en profiel

- Wij constateren dat Boxtel aan de lat staat voor grote opgaven op het gebied van mobiliteit, woningbouw en verschillende andere opgaven met stedelijke en landelijke kenmerken. Opgaven die vragen om een forse realisatiekracht. Zowel binnen de gemeente zelf én in de regio. Veel van deze opgaven zijn namelijk niet op lokale schaal op te lossen.
- Boxtel beweegt zich actief in de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt. Tegelijkertijd ontbreekt er een scherp profiel waar Boxtel van wil zijn als gemeente. Ook mist hierdoor focus. Focus om gericht in samenwerkingsverbanden te opereren en focus op het aanhalen of versterken van bestuurlijke samenwerkingen vanuit dit scherpe profiel. Dit heeft negatieve impact op de realisatiekracht. De ambtelijke organisatie biedt in de huidige situatie nog niet genoeg nabijheid en bestuurlijk comfort op hoe Boxtel zich dient te verhouden tot de ontwikkelingen in de regio en welke kansen en mogelijkheden dit biedt voor Boxtel.
- Boxtel verkeert - ten opzichte van de buurgemeenten - in de 'unieke' situatie dat zij in grote mate een eigen centrumfunctie kent. Mede als gevolg van de eigen grote lokale werkgelegenheid én de ligging in een driehoek tussen drie grote steden. Boxtel heeft dan ook in potentie veel te brengen in de regio. Tegelijkertijd constateren wij als gevolg van de oriëntatie van de buurgemeenten om Boxtel heen én het ontbreken van dit scherpe profiel dat Boxtel niet als een natuurlijke partner wordt gezien.

Conclusie 2: Ambtelijke fusie geeft spanningsveld, maar alternatieven niet direct beter

- Hierna beschouwen we de diverse samenwerkingsvormen op wenselijkheid en haalbaarheid in de context van Boxtel:

Informele samenwerking en regiegemeente: impact op realisatiekracht

- Wij constateren dat de samenwerkingsvormen 'informele samenwerking' en 'regiegemeente' een grote negatieve impact hebben op kwetsbaarheid in de taakuitvoering, kosten en kansen van medewerkers. Door ontvlechting van de MGD en het opbouwen van een zelfstandige organisatie zullen binnen de eigen organisatie meer eenpitters worden ingezet met een toename van kwetsbaarheid als gevolg. Er is als gevolg van de ontvlechting sprake van grote incidentele lasten en een toename van structurele lasten door efficiencyverlies. Ook de kansen voor medewerkers nemen af door de kleinere omvang van de organisatie. Hierdoor neemt de mogelijkheid tot interne mobiliteit af.
- Daarnaast leidt een dergelijk veranderproces van ontvlechting tot opbouw van een nieuwe grote organisatie tot hoge interne gerichtheid. Dit zien wij als een groot risico in een krappe arbeidsmarkt. Met daarmee het risico op een negatieve weerslag op de realisatiekracht van Boxtel.

Herindeling 'scoort' goed, maar is onhaalbaar en niet per sé nodig

- Herindeling scoort het 'beste' in technische wenselijkheid ten aanzien van de toetsingscriteria. Tegelijkertijd is deze optie ook in de huidige politiek-bestuurlijke context onhaalbaar. Bovendien is het in onze optiek ook niet per se nodig voor Boxtel om te herindelen om daarmee de politiek-bestuurlijke, financiële en ambtelijke slagkracht te vergroten. Daarvoor lijkt nog in voldoende mate potentieel te bestaan zonder over te gaan tot het opgeven van politiek-bestuurlijke zelfstandigheid.

SSC en ambtelijke fusie: spanningsveld tussen 'nabijheid' en 4K's

- Wij constateren vanuit de impactanalyse dat het grootste verschil tussen de SSC en de ambtelijke fusie zit in grip en nabijheid. Een SSC zorgt voor meer nabijheid en grip van de taken die binnen de "eigen organisatie" zijn belegd. Hierdoor ontstaat ook meer ruimte voor voor couleur locale.
- Tegelijkertijd brengt een ambtelijke fusie een lagere kwetsbaarheid in de primaire processen met zich mee ten opzichte van de SSC. Ook brengt omzetting naar een SSC een groot negatief incidenteel en structureel kosteneffect. Daarnaast heeft een omzetting naar een SSC naar verwachting een negatieve weerslag op de kwaliteit doordat er in de primaire processen meer generalisten nodig zijn dankzij de kleinere omvang van de beschikbare beleidscapaciteit. De kwetsbaarheid neemt daardoor ook toe. Tenslotte is het veranderproces van gedeeltelijke ontvlechting een enorm tijdsintensief traject dat leidt tot grote interne gerichtheid.

Conclusie 3: Geen alternatieve samenwerkingsvorm en -partner voorhanden: focus!

- Om de realisatiekracht wél te vergroten is het essentieel om als Boxtel tot meer focus te komen in de eigen strategische agenda om zodoende meer uit de bestuurlijke samenwerkingsverbanden te halen waaraan Boxtel deelneemt. Juist vanwege de unieke ligging van Boxtel (tussen drie grote steden en aan de grens van de Brainportregio) envanuit het gegeven dat geen verregaande ambtelijke en bestuurlijke samenwerkingsvormen (met uitzondering van MGD) met buurgemeenten mogelijk zijn. Onze handreikingen hoe dit vorm te geven zetten wij hierna uiteen.

5b. Advies: scherp eigen profiel aan én handel hiernaar in de bestuurlijke samenwerkingsrelaties

Advies 1: Scherp eigen profiel en de strategische agenda aan

- Wij adviseren Boxtel om als eerste stap te komen tot een scherp eigen profiel: waar wil Boxtel staan en van zijn in 2040? En wat is er nodig om dat mogelijk te maken? Deze strategische agenda en het profiel dat hieruit voortvloeit helpt de gemeente als richtpunt voor de te ontplooien activiteiten de komende jaren. Waarop zet je in als Boxtel? Ontwikkel je jezelf bijvoorbeeld tot een forensengemeente of zet je juist in op behoud en versterking van de eigen centrumfunctie? Dit soort vraagstukken zou geadresseerd kunnen worden in deze strategische agenda.

Advies 2: Strategische agenda als basis voor oriëntatie op bestuurlijke samenwerkingen: vorm volgt inhoud

- Vanuit deze agenda kan gericht worden ingezet op bestuurlijke samenwerkingen en hoe Boxtel zich hiertoe wil en kan verhouden. Er kan gericht worden ingezet op het aanhalen van bepaalde samenwerkingen of juist het afschalen van andere vormen. Uiteindelijk volgt de vorm van samenwerking vanuit de inhoudelijke opgaven en ambities van Boxtel.

Advies 3: Blijf je als grensgemeente van de Brainportregio verhouden tot kansen en impact van de schaalsprong

- Bovenstaande neemt niet weg dat Boxtel als grensgemeente van de Brainportregio niet blind kan zijn voor de kansen én uitdagingen die de schaalsprong in de Brainportregio met zich meebrengen. Hierbij kan Boxtel met kracht inzetten op het aanhalen van de banden met de MRE, via collectiviteit. Bijvoorbeeld via de RNOB of in sub-verbanden (bijvoorbeeld met Meierijstad).

Advies 4: Laat de inrichting van de 'nabijheid' van de ambtelijke organisatie aansluiten op de bestuurlijke ambities en opgaven van Boxtel

- Zoals eerder geconstateerd vragen de opgaven en ambities van Boxtel om meer nabijheid van de strategische en beleidsmatige capaciteit. Dit omwille van de noodzaak tot het aanscherpen van het eigen strategische profiel, de slag- en denkkracht op de bestuurlijke ambities én om positie en kracht richting de RNOB en Brainportregio beter te benutten.
- Het is daarom van groot belang om zorgvuldig te zijn hoe en in welke vorm deze nabijheid te organiseren. Zeker aangezien de eerder genoemde strategische agenda nog ontbreekt. Het is wenselijk deze eerst concreet vorm te geven en vervolgens te bepalen hoe en in welke vorm de benodigde nabijheid van de beleids- en strategische capaciteit het beste kan worden georganiseerd.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en organisatorische uitdagingen. In de rol van adviseur, onderzoeker, procesbegeleider of door tijdelijk ín uw organisatie te stappen, brengen wij beweging. Zo dragen onze ervaren adviseurs en jonge talenten bij aan een weerbare en wendbare publieke sector.

Wij kraken onze hersens op complexe vragen. Daarbij zijn we scherp in onze analyses. En bieden we concreet handelingsperspectief in onze advisering. We steken ook graag onze handen uit de mouwen om samen met u resultaat te boeken.

Dat doen we bijvoorbeeld door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. Door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag van medewerkers.

Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En we begeleiden processen om organisaties te vitaliseren. Samenwerking of fusie tot stand brengen? Wij helpen bij de vorming, evaluatie en doorontwikkeling. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie.

Staat uw vraagstuk er niet tussen? Verras ons. Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor interim-bemiddeling, executive search & werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

Lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus (ROA).

