Rapport

Bestuurlijke toekomst Loon op Zand

Huidig beeld en verkenning van mogelijkheden

Maart 2021

Berenschot

Eindrapportage

Bestuurlijke toekomst Loon op Zand

Huidig beeld en verkenning van mogelijkheden

Philip van Veller | Catheel Pino | Mirthe de Kok

Maart 2021

Samenvatting

Toekomstoriëntatie Loon op Zand

De centrale vraag van dit onderzoek is 'Hoe kan de gemeente, samen met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en partners in de regio, invulling geven aan haar inhoudelijke ambities en opgaven?' Dit rapport schetst welke scenario's er zijn voor de toekomstige bestuursvorm van Loon op Zand en welke gevolgen zij hebben voor bestuur, organisatie en inwoners. Deze onderzoeksresultaten stellen de gemeenteraad in staat om een geïnformeerde en gedragen keuze te maken over de bestuurlijke toekomst van Loon op Zand.

Loon op Zand in beeld

Historische gemeente met hechte dorpen. De gemeente Loon op Zand kent drie dorpen (Kaatsheuvel, Loon op Zand en De Moer) met een eigen karakter die een band hebben met elkaar én met de omliggende gemeenten. We zien een gerichtheid op zowel De Langstraat als op Tilburg. Loon op Zand heeft actieve inwoners in verenigingen en in de mantelzorg, die veel taken zelf oppakken. Deze gemeenschapszin en hechtheid spelen een belangrijke rol in de gemeenschappen en worden door de gemeente ondersteund middels subsidiebeleid en onderhoudsvoorziening.

Oud en jong. Loon op Zand heeft een vergrijzende bevolking en speelt hierop in, bijvoorbeeld met plannen voor een dementievriendelijke gemeente. De vergrijzing legt druk op de zorg, de voorzieningen en de woningmarkt (meer behoefte aan eenpersoonshuishoudens en woon-zorgconcepten). Deze trends spelen ook in omliggende gemeenten en worden (deels) in regionaal verband aangepakt. Daarnaast verwachten zowel de regio als Loon op Zand bevolkingsgroei tot aan in ieder geval 2050.

Zorg voor elkaar. Door de vergrijzing zal het beroep op de Wmo-faciliteiten van de gemeente komende jaren toenemen. Loon op Zand speelt hierop in door preventie en mantelzorg en regionale samenwerking in het Hart van Brabant. Ook de vraag naar en kosten van jeugdhulp nemen in Loon op Zand toe, zelfs sterker dan landelijk gemiddeld. In regionaal verband worden momenteel maatregelen genomen om de instroom te verlagen en (daarmee) de kosten terug te dringen. Tot slot kent Loon op Zand geen grote doelgroep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al zou de coronacrisis deze groep wel kunnen doen groeien.

De begeleiding van mensen richting werk wordt in regionaal verband opgepakt door Baanbekers, behalve bij de groep mensen in de categorie met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, die doet Loon op Zand zelf.

Een groene gemeente waar het goed wonen is. Loon op Zand kent een woonopgave en voorziet woningbouw in alle drie de kernen. Gezien de (wijzigende) bevolkingssamenstelling is er behoefte aan extra starterswoningen en vooral ook aan extra seniorenwoningen. Daarnaast dienen (de huidige en de nieuwe) woningen te voldoen aan de duurzaamheidseisen uit het Klimaatakkoord. Op het thema duurzaamheid scoort Loon op Zand niet slecht, maar zij is ook geen koploper. De cijfers laten zien dat de gemeente nog een grote opgave heeft op het gebied van circulariteit, energie en klimaat. Voor wat betreft mobiliteit zijn de bereikbaarheid van kernen en korte afstanden tot bushaltes een aandachtspunt, zeker gezien de vergrijzing. Ook de (zich uitbreidende) Efteling vraagt continue aandacht. Tot slot is er de opgave om het vervoer duurzamer te maken.

Een economisch sterke, toeristische gemeente. Loon op Zand heeft een sterk toeristisch profiel. Dit heeft voordelen (werkgelegenheid), maar ook nadelen (verkeersoverlast, files, parkeren, geluidshinder en aantasting van leefomgeving en natuur). Dit vergt inzet van de gemeente (het Eftelingdossier vraagt bijvoorbeeld veel van de gemeente, op diverse beleidsterreinen). Daarnaast moet de gemeente haar voortrekkersrol op toeristisch gebied richting de regio waarmaken.

Actief bestuur, kwetsbare organisatie. Loon op Zand heeft een betrokken bestuur, dat dicht bij de inwoners staat. Het college 'staat er goed op' in de regio. De financiële situatie van de gemeente geeft wel politieke druk, getuige ook de val van het eerdere college. De ambtelijke organisatie is relatief klein en kreeg de afgelopen jaren te maken met bezuinigingen. Dit resulteerde in een kwetsbare organisatie waar weliswaar hard wordt gewerkt, maar waar de resultaten op onderdelen zelfs tot onder het wettelijk minimum zakten. Momenteel investeert de gemeente extra in de eigen organisatie en rolt zij plannen (organisatie, dienstverlening en communicatie) uit voor organisatieontwikkeling. Deze ontwikkelslag kost capaciteit, kwaliteit en geld, maar is wel noodzakelijk.

Loon op Zand in de regio. Loon op Zand is verweven in een netwerk van gemeentelijke samenwerkingen, voornamelijk in De Langstraat en Hart van Brabant. Waar het zwaartepunt ligt, verschilt per opgave. Het Hart van Brabant kent meer kracht door de aanwezigheid van een 'grote' gemeente (Tilburg). Buurgemeenten hebben verschillende perspectieven op een eventuele toekomstige intensivering van de samenwerking. Zij benadrukken dat Loon op Zand niet alleen kan 'halen' in de regio, maar ook moet 'brengen'.

Samenwerken met de gemeenschap. De participatie-samenleving betekent partnerschap tussen gemeenschap en overheid, waarbij van de gemeente ook duidelijk iets wordt verwacht. Dit vergt organisatie en middelen van de gemeente, niet vanuit een defensieve gedachte (overhevelen van taken naar inwoners), maar vanuit een krachtige visie. Een gerichtheid op de kernen van Loon op Zand (in plaats van de gemeente als geheel) wordt hierbij als behulpzaam gezien.

Zorgen om de financiën. Ondanks verbeteringen en politiek-bestuurlijk optimisme vraagt de financiële situatie van Loon op Zand om aandacht. De begroting is (sinds dit jaar) sluitend, maar de reservepositie bescheiden, de lokale lasten relatief hoog en de weerstand ten opzichte van het risicoprofiel nadert een kritieke grens. De schuldpositie loopt in 2020 en 2021 op, maar is nog wel acceptabel. De verslechtering van de financiële positie is ontstaan door externe ontwikkelingen (financiële effecten decentralisering) en door bestuurlijke keuzes. De externe ontwikkelingen zien er ook voor de toekomst niet positief uit. Sinds 2019 is het gemeentebestuur actief bezig om de financiën op orde te krijgen.

Tijd voor een keuze

Het beeld van de gemeente Loon op Zand is dat van een mooie, trotse en gastvrije gemeente, waar de handen uit de mouwen worden gestoken. De kernen kennen hun eigen identiteit, maar hebben ook overeenkomsten. De gemeente wil haar mooie karakter graag behouden en uitblinken in waar zij goed in is (bijvoorbeeld recreatie en toerisme). Tegelijkertijd gaan de opgaven die we ook wel elders zien – denk aan vergrijzing, de klimaatopgave en een (andere) woonbehoefte – niet aan de gemeente Loon op Zand voorbij. De druk op de gemeente neemt toe, zowel door de verwachtingen van de inwoners, ondernemers en organisaties als door de toenemende regels en afnemende financiële middelen vanuit de landelijke overheid.

Daarbij zien we dat de organisatie piept en kraakt. De medewerkers zijn betrokken en loyaal (dat wordt gezien binnen en buiten het gemeentehuis), maar de werkdruk is hoog door toenemende taken en eerdere bezuinigingen. Het ziekteverzuim is zorgelijk. Ook de financiële situatie van de gemeente is zorgelijk. Ofschoon er wordt gewerkt aan verbetering en er politiek-bestuurlijk optimisme is, vraagt de huidige situatie om verdere maatregelen. Ook onder inwoners, ondernemers en organisaties leven er zorgen over de financiën en de mate waarin de gemeente (nog lang) kan voldoen aan wat van haar wordt verwacht.

Het is moedig dat de gemeenteraad tegen deze achtergrond vraagt om een overzicht van de bestuurlijke mogelijkheden in de toekomst. Dit rapport biedt richtingen en het volgende schema vormt daar een samenvatting van. Het is aan de gemeenteraad om te kiezen, en daarna de inwoners, ondernemers en organisaties mee te nemen in het vervolg.

Scenario's voor de toekomst

De volgende tabel geeft de vier scenario's voor toekomstige bestuursvormen van de gemeente Loon op Zand weer. De tabel biedt in één oogopslag een overzicht van de mogelijkheden en hun consequenties.

	Huidige koers	Regiegemeente	Ambtelijke fusie	Bestuurlijke fusie
Korte omschrijving	*Situatie van volledige zelfstandigheid met investeringen in de organisatie.*	*Vorm waarbij Loon op Zand (hierna in deze tabel LoZ) niet meer alles zelf doet maar zaken overlaat aan partners en/of buurgemeenten. Als netwerkgemeente kan LoZ ook taken voor anderen uitvoeren.*	*Zelfstandigheid (eigen college en raad, eigen bevoegdheden), met organisatie die wordt gedeeld met andere gemeente(n). Kan ook met grote gemeente (bijv. Tilburg) die alles doet voor LoZ.*	*Samengaan met een of meerdere andere gemeenten. Dit kan als gehele gemeente, of door opsplitsing, waarbij verschillende kernen naar andere gemeenten toe gaan.*
Kunnen werken aan ambities en opgaven	• Mits (verder) wordt geïnvesteerd in de organisatie kan integraal gewerkt worden aan de ambities en opgaven zoals wonen, zorg en toerisme.	• De kracht van de uitvoering wordt gevonden in samenwerking. • Integrale aanpak is een grotere uitdaging.	• Gemeentelijke grip op eigen ambities blijft in tact. • Om voordelen te bereiken moet beleid worden geharmoniseerd met andere gemeente(n).	• Ambities op grotere schaal van de nieuwe gemeente. • Mogelijkheid om per kern andere ambities te formuleren.
Impact op de realisatiekracht	• Schaalnadelen, kwetsbare functies en weinig. specialismen. • Kansen door nabijheid.	• Regiegemeente zijn is afhankelijker dan zelf doen. • Bestuur, organisatie en gemeenschap krijgen andere verhouding tot elkaar.	• Grotere organisatie kan meer aan maar moet wel worden gedeeld.	• Grotere organisatie kan meer aan.
Organisatie	• De organisatie piept en kraakt; (verdere) investeringen zijn nodig.	• Regie vereist een hoogwaardige ambtelijke kern. • Een netwerkgemeente moet kunnen samenwerken en leveren. Ook dit vergt voldoende gekwalificeerde medewerkers. • Beide varianten vragen om een andere koers van de organisatie.	• Meer professionaliteit en minder kwetsbaarheid. • Fusieproces eist aandacht. Vooral in het begin spelen cultuurverschillen. • Complexe wijze van werken.	• Meer professionaliteit en minder kwetsbaarheid. • Fusieproces eist aandacht. Vooral in het begin spelen cultuurverschillen.
Kwaliteit van dienstverlening	• Lokale dienstverlening met maatwerk.	• Dienstverlening is afhankelijk van afspraken; kan dicht bij inwoners. • Dit vergt goede afspraken (contractmanagement) over wie wat doet en betaalt.	• Dienstverlening is afhankelijk van afspraken; kan dicht bij inwoners. • Kwaliteit van dienstverlening neemt toe bij ingewikkelde gevallen.	• Kwaliteit dienstverlening neemt in de beleving toe. • Locaties binnen kernen of de oude gemeente(n) blijven mogelijk.
Grip van de gemeenteraad en het college op de ambities	• College en raad blijven volledig in controle.	• De aansturing verloopt meer op hoofdlijnen; uitvoering staat op afstand.	• Spanning tussen harmonisatie en lokale kleur. • Gevoelsmatige afstand tot organisatie.	• Er zijn een nieuwe raad en college geformeerd voor het grotere gebied (de 'oude' gemeenten).
Betrokkenheid van de gemeenschap	• Nabijheid van bestuur en organisatie. • Gemeente moet wel aan verwachtingen (gaan) voldoen; dit kost capaciteit en middelen.	• Gemeenschap pakt zelf veel op; andere rol van de gemeente. • Participatie moet goed worden georganiseerd door de gemeente zelf en vraagt dus ook wat van de gemeente.	• Organisatie staat verder af van de gemeente. • Verbinding en participatie moeten goed worden georganiseerd.	• Afstand tot het bestuur neemt toe. • Nieuwe gemeente kan inzetten op burgerparticipatie op gemeentelijk niveau en kernenniveau.
Samenwerking en positie in de regio	• Positie is bescheiden. • Risico van 'free rider'-imago blijft.	• Een regiegemeente werkt nauw samen met partners in de regio. • Netwerkgemeente haalt én brengt bij gemeenten in de regio. Dit vereist afstemming.	• Regionale samenwerking wordt intensiever. • Positie naar de regio wordt sterker.	• Grotere gemeente is onafhankelijker maar kan ook meer brengen in de regio. • Nieuwe (grotere) gemeente heeft sterkere positie in de regio.
Financiën	• Huidige situatie is objectief en in de ogen van inwoners zorgelijk; sowieso moeten de financiën robuuster worden. • Organisatie vergt nog steeds meer middelen. • Er moet dus financieel worden 'bijgeplust' op de organisatie. Dat gebeurt nu ook, zij het niet tot het niveau dat eerder was geadviseerd.	• Huidige situatie is objectief en in de ogen van inwoners zorgelijk; sowieso moeten de financiën robuuster worden. • Per taakgebied kan worden bekeken of 'met buiten de deur zetten' van taken besparingen mogelijk zijn. • Een regiegemeente is kleiner, maar de medewerkers zijn gemiddeld hoger ingeschaald. Dit is dus doorgaans geen goedkope(re) oplossing. Houd ook rekening met frictiekosten om de organisatie om te vormen.	• Huidige situatie is objectief en in de ogen van inwoners zorgelijk; sowieso moeten de financiën robuuster worden. • Ambtelijke fusies leveren niet altijd financieel voordeel op. • Houd ook rekening met frictiekosten bij de fusie. Deze worden niet vergoed.	• Gefuseerde gemeenten zijn niet per sé goedkoper. • Inkomsten zijn in de regel een optelling van de 'oude' gemeenten. • Bij de fusie krijgen de gemeenten een eenmalig (groot) bedrag uit het gemeentefonds als vergoeding voor de frictiekosten.
Toekomtbestendigheid	• De eisen aan de gemeente worden in de toekomst alleen maar groter. • Grote vraag is of organisatie en financiën dat aan kunnen. • Maatschappelijke opgaven blijven druk leggen op wat kan en betaalbaar is.	• De eisen aan de gemeente worden in de toekomst alleen maar groter. • De organisatie is in deze opzet minder kwetsbaar maar niet per sé goedkoper. • Maatschappelijke opgaven blijven druk leggen op wat kan en betaalbaar is.	• De eisen aan de gemeente worden in de toekomst alleen maar groter. • De organisatie is in deze opzet minder kwetsbaar, vaak niet goedkoper maar wel complexer. • Vaak ontstaat een behoefte aan een 'stip op de horizon' in de vorm van een bestuurlijke fusie.	• In de herindelingseisen staat dat de nieuwe gemeente voor een langere tijd moet kunnen bestaan.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 8
1.1 Toekomstoriëntatie Loon op Zand 9
1.2 Achtergrond en context 9
1.3 Onderzoeksmethode 10
1.4 Leeswijzer 10

2. Loon op Zand in beeld 11
2.1 Een historische gemeente met hechte dorpen 12
2.2 Oud en jong 14
2.3 Zorg voor elkaar 15
2.4 Een groene gemeente waar het goed wonen is 18
2.5 Een economisch sterke, toeristische en veilige gemeente 22

3. Bestuur en organisatie 25
3.1 Actief bestuur 26
3.2 Organisatie: dichtbij de inwoners, vooralsnog kwetsbaar 27
3.3 Loon op Zand in de regio 33
3.4 Samenwerken met de actieve gemeenschap 34
3.5 Samen Loont 35

4. Financiën 36
4.1 De financiële situatie van Loon op Zand 37
4.2 Werken aan een betere financiële situatie 40
4.3 Externe financiële ontwikkelingen 41
4.4 Mogelijkheden om de financiële situatie nog verder te verbeteren 42
4.5 Conclusies over de financiën 43

5. Scenario's voor de toekomst 46
5.1 Inleiding 47
5.2 De huidige koers 47
5.3 Regie- of netwerkgemeente 51
5.4 Ambtelijke fusie 55
5.5 Bestuurlijke fusie 60

Bijlage: 1. Samenwerkingsverbanden van Loon op Zand 67
Bijlage 2. Bestuurlijke toekomst Loon op Zand 68

Foto voorzijde: **PIX4PROFS/Jan Stads**

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

Inleiding

Hoofdstuk 1

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

1.1 Toekomstoriëntatie Loon op Zand

De gemeente Loon op Zand wil graag in gesprek over een bestuursvorm die passend is voor haar toekomst. Dit is een afspraak die in de gemeenteraad is gemaakt en nu wordt uitgevoerd. Om tot dat gesprek te komen, heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar mogelijke bestuursvormen waarin de gevolgen voor bestuur, organisatie en inwoners duidelijk worden en de voor- en nadelen van elke vorm inzichtelijk worden gemaakt, vanuit de centrale vraag:

Hoe kan de gemeente, samen met inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en partners in de regio, invulling geven aan haar inhoudelijke ambities en opgaven?

Het doel van het onderzoek was om in beeld te brengen welke scenario's er zijn voor de bestuurlijke toekomst van Loon op Zand. Het onderzoeksresultaten moeten de gemeenteraad van Loon op Zand in staat stellen een geïnformeerde en gedragen keuze te maken over deze bestuurlijke toekomst.

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van twee fases van onderzoek. De eerste fase was een verkenning naar de feiten. Op basis van deze verkenning volgde een consultatiefase. Daarin werd aan de inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen gevraagd hoe zij tegen de ambities, uitdagingen en toekomstmogelijkheden van Loon op Zand aankijken. De bevindingen uit de verkenning en de consultaties zijn vervat in deze eindrapportage, die aan het gemeentebestuur een basis geeft voor verdere besluitvorming.

Een noot vooraf

Iedere gemeente die een dergelijk traject ingaat om haar toekomst te onderzoeken, neemt daarmee een moedig besluit. Een gemeente is immers veel meer dan een plaatsnaambord aan de weg. Mensen voelen zich betrokken bij de gemeente en haar dorpen. Vaak wordt gesproken over de identiteit van de gemeente; de nabijheid van de burgemeester, wethouders, raad en de eigen ambtenaren. Dan is het spannend om het over de toekomst daarvan te hebben. In dit traject geven wij als Berenschot een beeld van de gemeente, en vervolgens vanuit onze ervaring ook een aantal mogelijkheden voor de toekomst. Vanuit de onafhankelijkheid die van ons mag worden verwacht, leverde dit een rapport op met kwaliteiten en kansen. Maar we constateerden ook serieuze uitdagingen. We zien in Loon op Zand veel betrokkenheid, trots en optimisme. En terecht, want Loon op Zand is een prachtige gemeente. Zij is het waard om op basis van deze bevindingen een goede richting te kiezen!

1.2 Achtergrond en context

Gemeenten staan voor grote en complexe maatschappelijke opgaven. Opgaven op het gebied van duurzaamheid en woningbouw, in het sociaal domein, en natuurlijk het beheersen van de coronacrisis. Tegelijkertijd veranderen de verwachtingen van inwoners. Veel van hen willen snelle en digitale dienstverlening, anderen vragen om persoonlijk contact en begeleiding. Aan gemeenten de taak om hier uitvoering aan te geven binnen een gemeentebegroting die door onder meer de tekorten in de jeugdzorg weinig speelruimte biedt: een enorme uitdaging! Loon op Zand ziet deze uitdaging en wil hier graag mee aan de slag.

De politieke en maatschappelijke discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeente speelt al langer. Zo is in 2012 de mogelijkheid van een ambtelijke fusie met de gemeente Waalwijk onderzocht en een bestuursscan gemaakt van Loon op Zand in het kader van 'Krachtig Bestuur in Brabant'. In 2014 is er onderzoek gedaan naar de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Loon op Zand, Heusden en Waalwijk en in 2016 is het rapport 'Samen Loont' uitgebracht. Sinds 2018 heeft de gemeente vol ingezet op een inhoudelijk toekomstperspectief voor Loon op Zand, met als resultaat de Toekomstagenda 2030 die in april 2019 door de gemeenteraad is vastgesteld.

Als vervolg op deze discussie, wil het gemeentebestuur zich graag buigen over een bestuursvorm die passend is voor de toekomst. Dit onderzoek van Berenschot biedt een daarvoor een basis.

1.3 Onderzoeksmethode

De cijfers in dit rapport zijn afkomstig van de gemeente zelf en verder voor een groot deel van de openbare database van waarstaatjegemeente.nl waar veel cijfers van het CBS in staan. Er is voor deze database gekozen, omdat de cijfers objectief worden vastgesteld, omdat de database cijfers over alle Nederlandse gemeenten bevat én omdat de beheerder en ontwikkelaar van het platform (VNG Realisatie) aan betrouwbare kwaliteitsbewaking van haar database doet. Daarmee verzekeren wij ons van de meest actuele bruikbare getallen en informatie. Dit neemt niet weg dat de informatie soms enigszins gedateerd kan zijn en er altijd met een kritische blik naar de cijfers gekeken dient te worden.

Daarnaast hebben we lokale en regionale ambities onderzocht door lokale en regionale beleidsstukken te analyseren die we van de gemeente en de provincie aangeleverd hebben gekregen. De trends en ontwikkelingen hebben we onderzocht door gebruik te maken van analyses van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de ING.

De opzet van het financiële deelonderzoek is gebaseerd op de verplichte financiële kengetallen uit het besluit Begroting en verantwoording en hun onderlinge samenhang. De financiële foto die in het kader van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van Loon op Zand is gemaakt, gaat in op de financiële positie in de jaren 2015-2020, en de balans per 31 december 2020 en op de meerjarenbegroting 2021-2024.

Naast feiten is voor dit rapport gebruik gemaakt van een aantal opinies van direct betrokkenen: college, raad, ambtenaren, bestuurders en ambtenaren van buurgemeenten en regionale samenwerkingsverbanden.

Voor het opstellen van de scenario's hebben wij gebruikgemaakt van eerdere onderzoeken en onze ervaringen met verschillende bestuursvormen.

Na de verkenningsfase vond een consultatiefase plaats. Deze bestond uit twee delen. Ten eerste heeft het enquêtebureau I&O Research een vragenlijst opgesteld en uitgezet. In december 2020 zijn 3.000 inwoners van Loon op Zand benaderd via een brief om deel te nemen aan het online onderzoek. Inwoners die het onderzoek liever schriftelijk invullen konden een papieren vragenlijst aanvragen. In totaal hebben 1.111 inwoners deelgenomen aan het onderzoek, een respons van 29 procent[1].

Daarnaast hebben drie avonden plaatsgevonden waarin de onderzoekers van Berenschot in gesprek gingen met vertegenwoordigers van ondernemingen, gesubsidieerde maatschappelijke organisaties en verenigingen. Aan de avonden namen respectievelijk 26, 16 en 14 vertegenwoordigers deel.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit een aantal delen. Eerst wordt Loon op Zand in beeld gebracht (hoofdstuk 2). Welke feiten, beelden, ontwikkelingen, ambities en opgaven zien we, die voor Loon op Zand belangrijk zijn? Daarna volgt in hoofdstuk 3 een deel over de wijze waarop de maatschappelijke ambities en opgaven worden aangegaan: bestuurlijk, met de gemeentelijke organisatie, regionale partners en de gemeenschap van Loon op Zand zelf. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de financiën. In deze hoofdstukken komen ook steeds de beelden van ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners terug. Het rapport besluit met hoofdstuk 5, waarin we de mogelijke toekomstige bestuursvormen voor Loon op Zand met hun consequenties op een rij zetten.

In dit rapport komen feiten en beelden voor. De beelden zijn bij inwoners en organisaties opgehaald, zoals hiervoor aangegeven. Zij worden in aparte tekstdelen aangegeven in roodgekleurde boxen.

Geregeld hoorden we in ons onderzoek uitspraken terug komen over een bepaald onderwerp. De meest inspirerende daarvan hebben we in het rapport verwerkt, als illustratie bij de hoofdtekst.

1 Dit responspercentage heeft betrekking op het aantal 'brief-respondenten'.

Loon op Zand in beeld

Hoofdstuk 2

De belangrijkste vraag is wat wordt gerealiseerd voor de inwoners, ondernemers, verenigingen en organisaties? Dan is het eerst de vraag ‘wat voor gemeente ben je’? Vragen die daarmee samenhangen, zijn ‘waar wil je heen’ en ‘wat komt er op je af’? Op die vragen gaat dit hoofdstuk in. Als ondersteuning voor dit hoofdstuk hebben we een groot aantal feiten en cijfers van Loon op Zand en de regio gebruikt. Ook worden beelden weergegeven uit de inwonersenquête en avonden met ondernemers en organisaties.

Loon op Zand volgens de inwoners zelf

Wat kenmerkt Loon op Zand? Die vraag kregen de deelnemers aan de informatieavonden voorgelegd. De volgende 'woordwolken' geven kernachtig weer hoe de ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen uit Loon op Zand hun gemeente omschrijven:

Figuur 1. **Wat vinden ondernemers kenmerkend voor Loon op Zand?**

Figuur 2. **Wat vinden maatschappelijke organisaties kenmerkend voor Loon op Zand?**

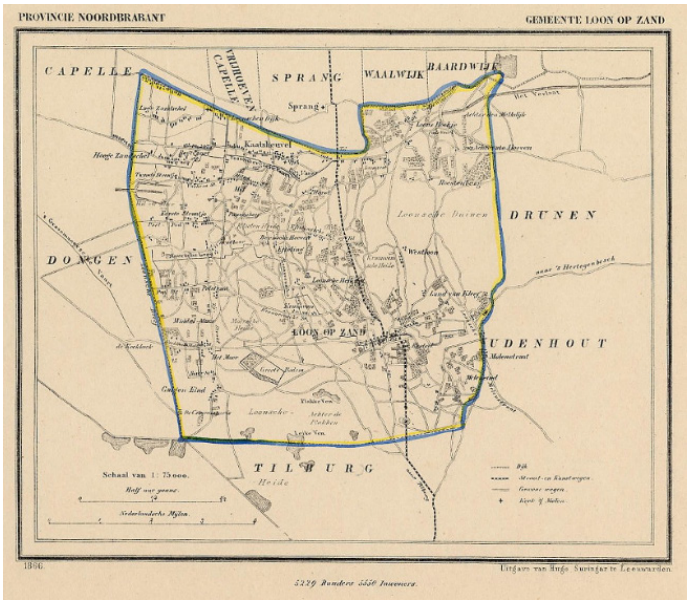
Figuur 3. **Wat vinden verenigingen kenmerkend voor Loon op Zand?**

Het groene, natuurlijke karakter van de gemeente wordt door iedereen benadrukt. Zowel ondernemers als verenigingen wijzen op het toerisme en de recreatie. Loon op Zand is een vriendelijke, gemoedelijke en kleinschalige gemeente waar het goed wonen is. Een gemeente van aanpakken ook, waar de handen uit de mouwen worden gestoken.

2.1 Een historische gemeente met hechte dorpen

Een oude geschiedenis

Het gebied van de gemeente Loon op Zand ligt op zandgrond, tegen de 'kleigrens' in het noorden aan. Loon op Zand bestaat als administratieve entiteit al sinds 1269. In 2019 werd dus het 750-jarig bestaan gevierd van de heerlijkheid/gemeente Loon op Zand. Het gebied, dat werd bestuurd vanuit het 'witte kasteel' in Loon op Zand, is daarmee één van de eerste heerlijkheden die in Noord-Brabant werden uitgegeven. In de Franse tijd, zo rond 1800, werd de heerlijkheid omgezet naar een gemeente.



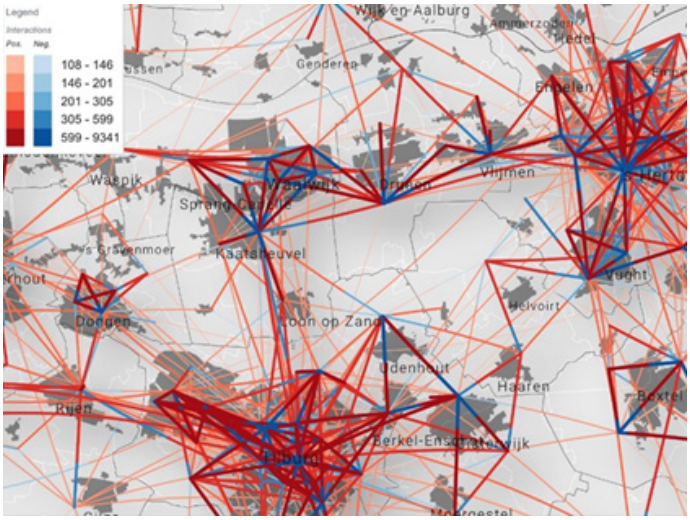
Figuur 4. **Loon op Zand in 1866, Bron: Uitgave Kuijper, 1867.**

De grote landbouwcrisis die heel Europa eind negentiende eeuw trof, dreef veel verarmde boeren naar andere bronnen van inkomsten. In Loon op Zand en Kaatsheuvel werd dat het looien, het maken van schoenen en ambachten als het maken van zwavelstokjes (de voorlopers van de lucifers) en manden in combinatie met ambulante handel. Dat leidde tot een grootschalige leer- en schoenennijverheid die bloeide van ongeveer 1900 tot 1965. Nu liggen de accenten op toerisme en recreatie en een veelheid aan overige bedrijvigheid en dienstverlening. Waar aanvankelijk Loon op Zand de grootste en belangrijkste kern was, is deze rol later overgenomen door Kaatsheuvel.

"De identiteit van de woonkernen in Loon op Zand hangt sterk samen met de historie en de cultuur van deze dorpen. We hebben hechte dorpen en hechte gemeenschappen."

Samenhangende kernen met een sterke gemeenschapszin

Loon op Zand is een gemeente waarvan de historie die de drie kernen gezamenlijk hebben lang terug gaat. De interne samenhang van de gemeente blijkt ook uit de dagelijkse verplaatsingen, die vanuit de dorpen zowel naar elkaar toe plaatsvinden als naar buiten de gemeente in de regio.



Figuur 5. **Analyse Tordoir, 2019.**

Betrokkenheid van inwoners bij buurgemeenten

Ook uit de enquête onder inwoners blijkt de diffuse oriëntatie op buurgemeenten in de gemeente Loon op Zand. Met enkele buurgemeenten is sterke verbondenheid, maar die is per kern verschillend. De meeste betrokkenheid voelen inwoners met Tilburg en Waalwijk, waarbij Loon op Zand (dorp) het meest een band heeft met Tilburg en Kaatsheuvel het meest verbonden is met Waalwijk. De betrokkenheid van de inwoners van de gemeente Loon op Zand bij Dongen en Heusden is kleiner: respectievelijk 62% en 75% van de inwoners voelt zich helemaal niet of niet zo betrokken bij deze buurgemeenten. De Moer heeft in vergelijking met Kaatsheuvel en Loon op Zand (dorp) nog de meeste binding met Dongen.

Voor wat betreft de onderlinge verhoudingen tussen de kernen in de regio, is het patroon in het kaartje hiernaast te zien. Deze kaart toont het netwerk van dagelijkse verplaatsingen voor winkelen, diensten, onderwijs, zorg en recreatie, tussen wijken en kernen in Midden-Brabant (2010-2017). Zichtbaar is dat de gemeenten en kernen in de Langstraat een band met elkaar hebben, en dat er met name vanuit Kaatsheuvel en Loon op Zand ook veel verplaatsingen naar Tilburg zijn. De gemeente (met name Kaatsheuvel) ligt daarmee op twee assen: noord-zuid en oost-west.

Tegelijkertijd hebben de dorpen een eigen cultuur en karakter. Kaatsheuvel is de grootste kern, ligt dicht tegen Waalwijk aan en heeft de meeste 'stedelijke' karaktertrekken. Loon op Zand heeft veel forensen die op Tilburg georiënteerd zijn. Het is echt een landelijke Brabantse kern, met veel groen en bos en veel toeristen. De Moer is meer landelijk met relatief veel agrariërs en een hechte gemeenschap waar veel zelf wordt opgepakt. De drie kernen hebben ook overeenkomsten. Over het algemeen worden de inwoners van de gemeente Loon op Zand door buurgemeenten gekenmerkt als doeners. Ook is de sociale cohesie binnen alle kernen goed voelbaar.

Kernen met een eigen identiteit

De inwoners zijn betrokken, en daarbij iets meer gericht op de eigen kern dan op de gemeente als geheel. Zij zijn ook zuinig op de identiteit van hun wijk of dorp: tussen de 80 en 90% vindt het bewaren van het eigen karakter daarvan belangrijk in de gemeente. Vanuit de maatschappelijke organisaties wordt dit beeld bevestigd: 'Er zijn verschillende gemeenschappen. Wijkteams merken bijvoorbeeld dat er andere soorten vragen komen vanuit de drie dorpen. De dorpen hebben een andere cultuur'. Vanuit de verenigingen wordt dit onderschreven: 'In de kerndorpen is het zeer levendig. Maar typisch voor Loon op Zand is ook dat er tussen de kerndorpen weinig interactie is. Het verenigingsleven verschilt en er bestaat soms ook een stukje rivaliteit tussen de verenigingen'. Hier ligt ook een kans, aldus een deelnemer: 'We kunnen veel meer bereiken als we meer sturen op de samenhang en samenwerking tussen die kernen'. Een andere deelnemer komt meteen met een voorbeeld: 'Nodig bijvoorbeeld eens een soortgelijke vereniging uit een ander dorp uit om iets samen te gaan doen'.

De gemeente Loon op Zand heeft een rijk verenigingsleven op sociaal-cultureel en sportief gebied.[2] Relatief veel inwoners, zeker kinderen, zijn aangesloten bij een sportvereniging en er zijn bovengemiddeld veel vrijwilligers en mantelzorgers. Dit ondersteunt het beeld van hechte gemeenschappen en een sterke gemeenschapszin.

De laatste jaren klinken er sombere geluiden dat verenigingen hun ledenaantallen zien teruglopen. Er zijn verschillende redenen hiervoor te noemen. Voor sportverenigingen geldt het dat andere sportaanbieders meer aan populariteit winnen, zoals sportscholen, informele sportclubs en e-sport. Daarnaast draagt de vergrijzing van de bevolking ook bij aan een afname van het aantal sportverenigingsleden. Ook amateur-muziekverenigingen lijden onder de vergrijzing.

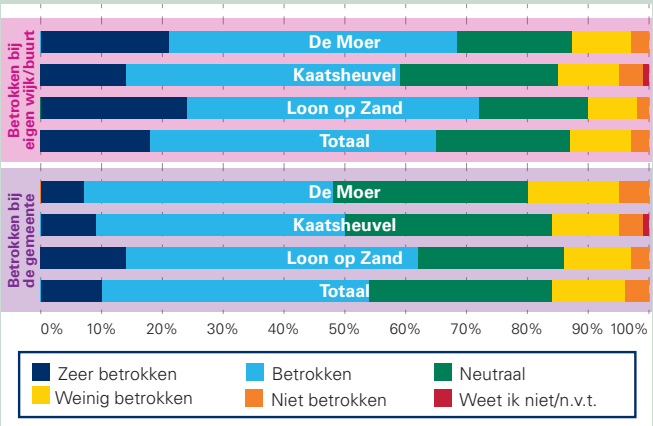
2 Gemeente Loon op Zand, Samen Loont!, 2016.

Betrokkenheid van inwoners bij de gemeente

In de woordwolken tijdens de consultatieavonden komen woorden als betrokken, sociaal en saamhorigheid veelvuldig terug. 'Loon op Zand is een actief dorp', zegt een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie. 'De wil om samen te werken is er', aldus een ander. 'Loon op Zand is ondernemend en actief'.

In de inwonersenquête zijn inwoners van de gemeente Loon op Zand gevraagd in hoeverre zij betrokken zijn bij wat leeft en speelt in hun gemeente en in hun buurt of wijk. Iets meer dan de helft van de inwoners voelt zich betrokken bij de gemeente en 65% voelt zich betrokken bij de eigen buurt of wijk.

De enquête onder inwoners laat zien dat zij relatief betrokken zijn bij de gemeente (15% voelt zich weinig of niet betrokken). De betrokkenheid bij de eigen buurt of wijk is groter, hetgeen logisch is omdat dit dichterbij inwoners staat (slechts 12% voelt zich weinig of niet betrokken bij de eigen wijk of buurt). Inwoners van De Moer zijn het sterkst gericht op de eigen kern. Inwoners van Loon op Zand hebben relatief nog het meeste met de gemeente als geheel (ofschoon ook zij meer gericht zijn op de eigen kern). 'De kerkdorpen hebben hechte gemeenschappen die iets van hun dorp willen maken en daar levendigheid in willen hebben en houden', aldus een inwoner in de enquête.



Figuur 6. **Betrokkenheid bij eigen wijk/buurt (boven) en de gemeente (onder)**

Wat betekent dit voor de gemeente?

- De gemeente Loon op Zand kent drie dorpen met een eigen karakter die een band hebben met elkaar en met de kernen in omliggende gemeenten. We zien een gerichtheid op zowel de Langstraat als op Tilburg.
- Loon op Zand heeft actieve inwoners in verenigingen en de mantelzorg. Veel wordt zelf opgepakt, maar het vraagt ook iets van de gemeente, bijvoorbeeld accommodaties en ondersteuning.
- Met de trend van afnemende aantallen (actieve) leden en zal ook het verenigingsleven in Loon op Zand te maken krijgen. De gemeente vindt dat verenigingen een belangrijke rol spelen in haar gemeenschappen en ondersteunt deze daarom middels subsidiebeleid en onderhoudsvoorziening.

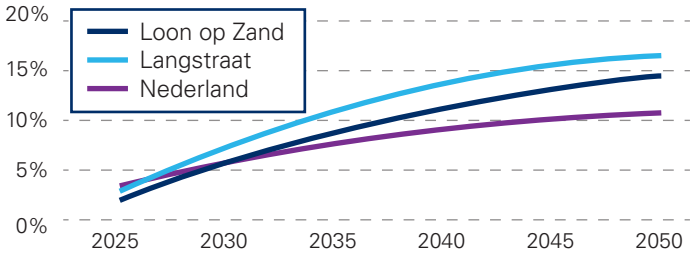
2.2 Oud en jong

Een veranderende bevolking

Loon op Zand kende op 1 januari 2020 23.408 inwoners en is daarmee een relatief kleine gemeente – ook in vergelijking met omliggende gemeenten. De bevolkingsdichtheid ligt in Loon op Zand net iets boven het landelijk gemiddelde, maar in vergelijking met de regio relatief laag.

De gemeente Loon op Zand en de regio zijn in ontwikkeling. Zowel voor Loon op Zand als de regio wordt bevolkingsgroei verwacht: de bevolking van de regio Hart van Brabant groeit tot 2040 met 30 duizend mensen tot 475.000. Het merendeel van deze groei komt voor rekening van de stad Tilburg, maar ook elders in de regio is er een groeiprognose[3].

De verwachting is dat de bevolking van Loon op Zand, evenals de bevolking van de Langstraat, tot aan 2050 verder blijft groeien. Loon op Zand zal naar prognose vanaf 2030 sneller groeien dan gemiddeld in Nederland (zie figuur 7).



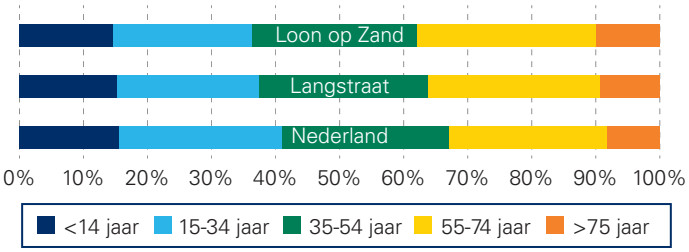
Figuur 7. **Bevolkingsprognose t.o.v. 2020.**

3 Hart van Brabant, Strategische Meerjarenagenda 2019-2023.

Verder worden ook in de regio de demografische trends van vergrijzing, ontgroening, een groei in het aantal kleine huishoudens en een grotere behoefte aan mantelzorg herkend. De strategische meerjarenagenda van Hart van Brabant stelt dat de trends vooral risico's lijken in te houden voor groepen met een lage opleiding, die in de regio relatief veel aanwezig zijn. Ook groeit het aanbod van mantelzorgers niet automatisch mee en daalt het aantal jongeren in de regio.

Oudere inwoners

Loon op Zand heeft een gemiddeld aantal jongeren en relatief veel ouderen. Dit is ook terug te zien in figuur 8: de groep inwoners onder de 35 jaar is relatief klein en die boven de 55 jaar relatief groot. Hiermee komt ook de demografische druk in Loon op Zand relatief hoog uit.



Figuur 8. **Leeftijdsopbouw, CBS 2020.**

In de Nederlandse bevolking is sprake van zowel dubbele vergrijzing (er zijn meer ouderen, die gemiddeld ook nog eens steeds ouder worden) als ontgroening (minder geboorten). Deze demografische opgave zien we ook terug in Loon op Zand, waar de bevolking de komende jaren ook zal vergrijzen. Het aantal 75+'ers zal in tien jaar tijd met 52% stijgen. Ook de groep 65+'ers stijgt, maar wel minder sterk.

Om hierop in te spelen ontwikkelt Loon op Zand samen met verzorgingshuizen, inwoners en maatschappelijke partners plannen om in 2030 een dementievriendelijke gemeente te zijn. De belangrijkste aandachtspunten hiervoor zijn:

- Voldoende aangepaste woonruimte voor goede begeleiding;
- Meer informatie voor inwoners hoe zij dementie (eerder) herkennen en behandelen;
- En ontmoetingsplek 't Gasthuys voor het herkennen en doorverwijzen bij dementieklachten[4].

In de Toekomstagenda 2030 wordt de wens uitgesproken om als Loon op Zand een zogenaamde 'Blue Zone' te worden. Dit is een gebied waar bovengemiddeld veel mensen de leeftijd van 100 jaar bereiken. Om dit te bereiken zouden ouderen meer mogelijkheden moeten hebben om naar buiten te gaan en zou de lucht in de gemeenschap gezonder moeten worden[3].

4 Gemeente Loon op Zand, Toekomstagenda 2030.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- De demografische trend van vergrijzing in Nederland heeft grote gevolgen, zoals een relatief forse groei van het aantal eenpersoonshuishoudens en een grotere behoefte aan (mantel)zorg en woon-zorgconcepten.
- In Loon op Zand worden al wensen naar voren gebracht om hierop in te spelen, bijvoorbeeld als dementievriendelijke gemeente.
- Hoe dan ook legt de vergrijzing druk op de zorg en voorzieningen die moeten worden geboden.
- Loon op Zand staat hierin niet alleen. De gemeenten in het Hart van Brabant stellen dat zij in regionaal verband hun taken in het sociaal domein preventief en integraal willen oppakken[5].

2.3 Zorg voor elkaar

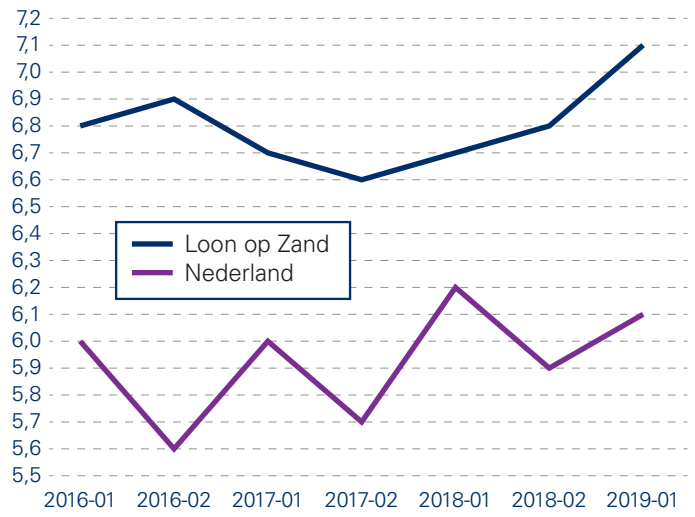
Maatschappelijke ondersteuning

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) zodat hulpbehoevende mensen zo lang mogelijk zelfstandig thuis kunnen wonen en deel kunnen blijven nemen aan de maatschappij. Het gaat om algemene voorzieningen (zoals het organiseren van activiteiten in een ontmoetingsruimte of buurthuis, maatschappelijke opvang), maatwerkvoorzieningen (zoals individuele begeleiding, huishoudelijke hulp, aanpassingen in de woning zoals een traplift) en vervoersvoorzieningen (zoals taxidiensten, een scootmobiel of een rolstoel).

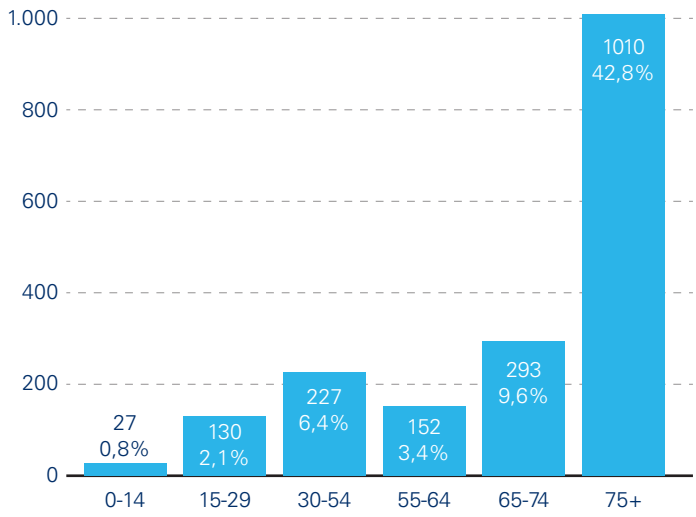
Loon op Zand contracteert de voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning deels zelf, deels samen met de gemeente Waalwijk en op onderdelen (vervoer en hupmiddelen) regionaal[6]. De negen regiogemeenten van Hart van Brabant werken daartoe nauw samen in het uitvoeringsprogramma Wmo.

Figuur 9 laat zien dat in Loon op Zand het percentage zorggebruik voor de Wmo een procentpunt hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Een mogelijke verklaring hiervoor is de demografische opbouw van Loon op Zand: de gemeente heeft relatief veel 65+ers. Figuur 10 laat zien dat deze groep – en zeker de 75+ers – verreweg het meeste gebruik maakt van de Wmo-voorzieningen. De groeiende groep ouderen in Loon op Zand doet dus een groeiend beroep op de Wmo-faciliteiten van de gemeente. Daarmee gaat ook kostenstijging gepaard.

5 Hart van Brabant, Strategische Meerjarenagenda 2019-2023.
6 Gemeente Loon op Zand, Afdelingsplan MM 2020.



Figuur 9. **Percentage van de bevolking dat gebruikt maakt van Wmo-voorzieningen, CBS 2020.**



Figuur 10. **Aantal unieke cliënten Wmo per leeftijdscategorie, afgezet tegen de populatie van 2019, Monitor Sociaal Domein Loon op Zand 2017-2019.**

Om hierin bij te sturen heeft Loon op Zand de afgelopen jaren verschillende beheersmaatregelen ingevoerd, waaronder:

- Hulp bij huishouden legt meer de focus op eigen netwerk;
- De persoonsgebonden budget-regels zijn aangepast en het tarief is bijgesteld;
- De werkwijze van de Wmo-consulenten is aangepast: ze zetten sneller in op adequate (goedkopere) oplossingen;
- Inzet van het ANWB-automaatje. Er zijn nu al meer dan 500 ritten uitgevoerd;
- Het aantal kilometers in Wmo-vervoer is beperkt tot max. 2.000 per jaar[7].

In 2019 werd Loon op Zand geconfronteerd met sterk oplopende kosten van de maatschappelijke ondersteuning. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het landelijke bepaalde uniforme tarief (abonnementstarief) voor Hulp bij huishouden een flinke aanzuigende werking had: een deel van de kosten werd veroorzaakt door één huishouden dat een relatief groot beslag legde op het budget[8]. De oplopende kosten vragen om beheersmaatregelen en het verbeteren van de stuurinformatie en prognoses, zodat de effecten van maatregelen beter zichtbaar worden en beter geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen in de vraag. In lijn hiermee is de ambitie op het gebied van Wmo als volgt: “De toeleiding naar en inkoop van de Wmo richten we zo in dat de kosten beheersbaar blijven en we zo hulp beschikbaar houden voor mensen die deze ondersteuning het hardst nodig hebben”.[9]

Wat betekent dit voor de gemeente?

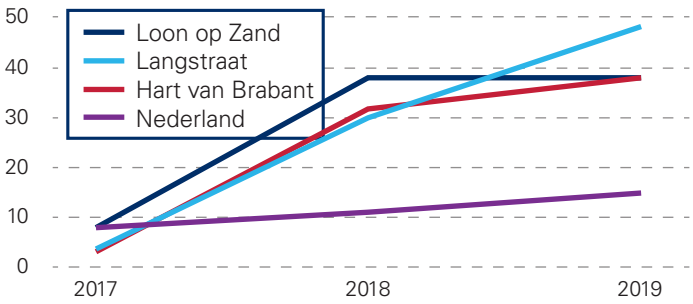
- Loon op Zand kent (ook relatief) veel ouderen en dat aantal zal naar verwachting de komende jaren stijgen. Dat betekent dat het beroep op de Wmo-faciliteiten van de gemeente zal toenemen.
- Dit beroep kan enigszins worden vervangen door preventie, mantelzorg en slimme manieren van hulp bieden, maar een verdere stijging van het beroep op capaciteit en op middelen is niet uitgesloten.
- De toegang tot de Wmo is lokaal, maar wordt door de gemeente Loon op Zand in nauwe relatie met de regio Hart van Brabant uitgevoerd.

Jeugdzorg

Jeugdhulp omvat een breed scala aan voorzieningen, voor de begeleiding, behandeling en het verblijf van jeugdigen tot 18 jaar. De meeste jeugdhulp is ambulant (de jeugdige komt naar de hulpverlener toe), maar ook dagbehandeling, pleegzorg, gezingshuizen en verblijf in een instelling zijn mogelijk. Toegang tot jeugdzorg verloopt via huisartsen, de jeugdarts, medisch specialisten of via het Servicepunt. Daarnaast kunnen ook de kinderrechter en jeugdbeschermingsinstellingen jeugdhulp opleggen.[10] Loon op Zand had in de tweede helft van 2019 totaal 490 jeugdhulptrajecten. Verreweg het grootste deel daarvan was, net als in andere gemeenten, jeugdzorg. 5,1% van de jeugdhulptrajecten kwam vanuit de jeugdbescherming, hetgeen iets minder is dan in omliggende gemeenten, en 2,0% was in het kader van jeugdreclassering.

7 Gemeente Loon op Zand, Monitor Sociaal Domein 2017-2019.
8 Gemeente Loon op Zand, Afdelingsplan MM, 2020.
9 Gemeente Loon op Zand, Coalitieakkoord 2019-2022.
10 Gemeente Loon op Zand, Monitor Sociaal Domein 2017-2019.

De onderstaande grafiek (figuur 11) laat zien dat het aantal jeugdhulptrajecten in Loon op Zand en omliggende gemeenten sinds 2016 fors is toegenomen, zeker in 2018. De stijging is, ook in de omliggende regio, ook aanzienlijk meer dan de landelijke stijging. De laatste tijd is een afvlakking zichtbaar.



Figuur 11. **Groei Jeugdhulptrajecten ten opzichte van 2016, CBS 2019.**

Loon op Zand heeft haar voorzieningen voor jeugdhulp regionaal gecontracteerd: de regio Hart van Brabant koopt voor de negen gemeenten de jeugdzorg in en heeft een regionale backoffice. De ambitie van de samenwerking is om te denken vanuit de leefwereld van kinderen, jongeren en hun ouders, en niet vanuit regels en procedures. Het koersdocument dat hiervoor is geschreven gaat uit van vijf bouwstenen: het kind écht zien, aandacht, erbij zijn, werken in verbinding en veiligheid voorop[11]. In het afdelingsplan M&O staat dat deze regionale samenwerking de gemeente veel oplevert, zoals de effectief gebleken regionale beheersmaatregelen jeugdhulp[12].

Jeugdzorg was onderdeel van de decentralisaties in 2015: gemeenten zijn vanaf dan verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en arbeidsparticipatie. Gemiddeld maken deze taken bijna 40% van de totale gemeentebegroting uit. In vrijwel alle gemeenten zijn in de afgelopen jaren de kosten in het sociaal domein, waaronder jeugdzorg, aanzienlijk gestegen[13]. Dit stelt gemeenten voor een lastig parket: zij willen hun taken in het sociaal domein zo goed mogelijk uitvoeren, maar moeten tegelijkertijd de financiën onder controle houden. Dit spanningsveld zien we ook terug in Loon op Zand. De gemeente stelt in haar coalitieakkoord dat alle jongeren recht hebben op passende hulp.

De gemeente formuleert daarbij twee ambities:

- Het verlagen van de instroom, door vroegsignalering en preventief te handelen. De gemeente verhoogt de zichtbaarheid van het voorliggend veld op vindplaatsen zoals scholen en wil op die manier het percentage jongeren dat een beroep doet op jeugdhulp verlagen.
- Het verlagen van de kosten: Door lokale en regionale beheersmaatregelen voort te zetten en kritisch te volgen. De gemeente zet bijvoorbeeld een praktijkondersteuner Jeugd in bij de huisarts[14].

De regio Hart van Brabant gaat in 2020 uit van een regionale stijging van 6% van de zorgkosten rond jeugdhulp. Op basis van het begrote bedrag van 2019 (€ 5,5 miljoen), gaat de regio uit van een bedrag van € 5,85 miljoen euro in 2020. Om de kosten te drukken zijn de afgelopen jaren zowel lokaal (zie boven) als regionaal beheersmaatregelen genomen.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Net als de meeste gemeenten ziet Loon op Zand zich geconfronteerd met een stijgende vraag en navenante kosten rond jeugdhulp. In Loon op Zand is de stijging zelfs sterker dan landelijk gemiddeld, ofschoon de groei nu afvlakt.
- De jeugdzorg kent lokale toegang, maar is verder grotendeels regionaal georganiseerd. In die samenhang worden maatregelen genomen om de instroom te verlagen en (daarmee) de kosten terug te dringen.

Werk en inkomen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor uitvoering van de Participatiewet. Loon op Zand maakt hiervoor deel uit van de gemeenschappelijke regeling Baanbrekers. Baanbrekers is een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie op gebied van werk en inkomen voor de Langstraatgemeenten.

In 2019 was de werkzame beroepsbevolking in Loon op Zand 735 per 1.000 inwoners. Dit ligt een stuk hoger dan het landelijk gemiddelde (682), en ook dan de buurgemeenten. Het werkloosheidspercentage en het aantal personen met een bijstandsuitkering is in Loon op Zand relatief laag.

11 Bestuurscommissie Jeugd Hart van Brabant, Samen met de Jeugd, 2017.
12 Gemeente Loon op Zand, Afdelingsplan M&O, 2020.
13 BDO, Benchmark Nederlandse gemeente, 2019.
14 Gemeente Loon op Zand, Coalitieakkoord 2019-2022.

	Werkzame beroeps-bevolking[A]	Werkloosheids-percentage[14]	Personen met bijstands-uitkeringen[B]
Loon op Zand	**735**	**2,7%**	**15,8**
Heusden	716	2,8%	18,0
Waalwijk	711	3,1%	24,2
Tilburg	689	4%	49,1
Dongen	707	2,7%	19,4
Langstraat	721	2,9%	19,3
Hart van Brabant	700	2,9%	22,3
Nederland	682	3,4%	38,2

Tabel 1. **Werkzame beroepsbevolking, CBS 2019.**
A: per 1.000 inwoners; B: per 1.000 inwoners van 18 jaar en ouder

Zorgen om de financiële situatie gaven in 2017 aanleiding tot onderzoek naar een herpositionering van Baanbrekers. Hoewel de resultaten al enkele jaren achterbleven bij de verwachtingen, werden deze tot dan toe opgevangen door reserves van Baanbrekers. Toen de reserves uitgeput raakten, kwam de financiële situatie van Baanbrekers explicieter en breder onder de aandacht van de deelnemende gemeenten. Tegelijkertijd was er ook behoefte aan duidelijkheid waar Baanbrekers 'van moest zijn' omdat gaandeweg, sinds 2013, steeds meer taken van de gemeenten bij de organisatie werden belegd. Daarop is het koersdocument 'Kom in beweging' vastgesteld. Kort gezegd staan de mens en de kwaliteit en duurzaamheid van zijn of haar traject richting werk nog meer centraal.

De volgende uitgangspunten gelden in de nieuwe koers:

- Zo regulier als mogelijk werken. Baanbrekers wil maximaal inzetten op het aan het werk helpen van personen op werkplekken die zo regulier als mogelijk zijn.
- Welzijn van mensen staat voorop. Bij het zo regulier als mogelijk aan het werk helpen en houden van mensen blijft het welzijn van deze mensen voorop staan.
- Focus op werk. Baanbrekers richt zich op werk oftewel arbeidsre-integratie. Baanbrekers vult onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten alleen in als deze leiden tot een reëel uitzicht op werk. Dit betekent een afbakening van de werkvelden 'Werk' en 'Zorg en Welzijn'. Hierbij richt Baanbrekers zich op Werk en de gemeenten (en/of hun partners) richten zich op Zorg en Welzijn.
- Aandacht voor integrale aanpak. De uitvoering van de integrale aanpak ligt bij de gemeenten. Baanbrekers bekijkt samen met de gemeenten welke koppelingen tussen de decentralisaties kunnen worden gelegd.

15 NB: dit betreft het werkloosheidspercentage van voor de coronacrisis.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Loon op Zand kent geen grote doelgroep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De coronacrisis zou overigens wel kunnen leiden tot meer kwetsbaren die geholpen moeten worden.
- Baanbrekers richt zich op mensen die zouden kunnen werken. De activering van mensen in de categorie met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt is aan Loon op Zand zelf.
- De mensen zelf en de kwaliteit en duurzaamheid van hun traject richting werk of een andere actieve rol worden centraal gesteld, in plaats van de regelingen die daarop van toepassing zijn. Die aandacht voor integrale ketenbenadering past in de landelijke trend van integraal werken.

2.4 Een groene gemeente waar het goed wonen is

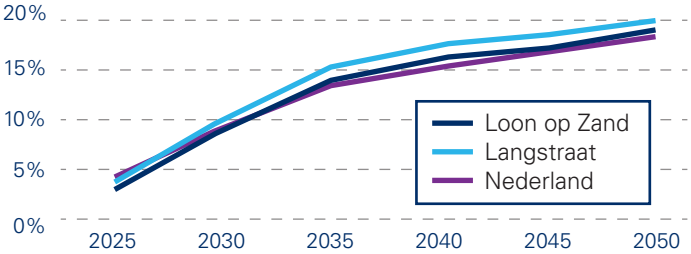
Meer (duurzame) woningen

Loon op Zand heeft een aantrekkelijk woonklimaat met gevarieerde woonwijken en groene en veilige woonomgevingen[16]. De gemeente bestaat uit drie verschillende woonkernen: Loon op Zand, Kaatsheuvel en De Moer. Het coalitieakkoord stelt dat de gemeente in alle drie de kernen blijft bouwen[17]. Kijkend naar het type woningen valt op dat Loon op Zand vooral veel eengezinswoningen heeft en minder flat, galerij-, portiek, beneden en bovenwoningen en appartementen. De WOZ-waarde van de woningen in Loon op Zand liggen iets onder het landelijk gemiddelde.

Een trend die effect heeft op de woningsector is de eerder beschreven dubbele vergrijzing en ontgroening. Het aantal eenpersoonshuishoudens zal de komende jaren toenemen en de behoefte aan woon-zorgconcepten zal groeien. Loon op Zand schrijft hierover "Om de huidige woningvoorraad passend te houden voor onze inwoners, werken we waar mogelijk mee aan nieuwe initiatieven en initiatieven om bestaande woningen levensloopbestendig te maken".[18] Daarnaast wordt nieuwbouw ingezet om te zorgen voor passende woningen. Ook blijven mensen steeds langer zelfstandig wonen, waardoor er op korte termijn betrekkelijk weinig bestaande woningen vrijkomen. Middels nieuwbouw wil de gemeente voorkomen dat mensen die zich er thuis voelen naar elders verhuizen, omdat er hier geen geschikte woning beschikbaar is. Ook voor het opvangen van de regionale bevolkingsgroei en de huisvesting van vergunninghouders en arbeidsmigranten wordt nieuwbouw ingezet[19]. De gemeente zet ook in op hervorming van de bestaande woningvoorraad, verduurzaming en het levensloopbestendig maken van woningen.

16 Gemeente Loon op Zand, Samen Loont!, 2016.
17 Gemeente Loon op Zand, coalitieprogramma 2019-2022.
18 Gemeente Loon op Zand, coalitieprogramma 2019-2022.
19 Gemeente Loon op Zand, Notitie Veerkrachtig Bestuur, 2018 & Gemeente Loon op Zand, Woonvisie 2016-2025.

Figuur 12 toont de verwachte ontwikkeling van de woningvoorraad. Het aantal woningen in Loon op Zand zal volgens de prognose tot 2050 met 18,8% stijgen. Deze stijging is ongeveer vergelijkbaar met landelijk en met het gemiddelde in de Langstraat.



Figuur 12. **Ontwikkeling woningvoorraad t.o.v. 2020, ABF Research.**

In het Klimaatakkoord van 2019 zijn afspraken gemaakt om de verdere opwarming van de aarde tegen te gaan. Dit akkoord heeft grote effecten op de woningsector: huizen en gebouwen moeten duurzamer worden, het CO^2-gebruik moet gereduceerd worden en in 2050 moeten zeven miljoen woningen en één miljoen gebouwen van het aardgas af zijn. Gemeenten hebben hierbij een centrale rol. Loon op Zand stelt in haar Toekomstagenda 2030 dat de meeste woningen in de gemeente momenteel nog niet zijn aangepast aan de huidige energiezuinige wensen: het streven is dat iedere woning energieneutraal is. Dit betekent dat men de vloeren, muren en daken moet isoleren, (drie-)dubbel glas moet plaatsen, zonnecollectoren en/of warmtewisselaars installeert en van het gas af gaat. Daarnaast beschrijft de Toekomstagenda dat de gemeente mensen ondersteunt die geen geld hebben om te verduurzamen maar dit wel willen doen, bijvoorbeeld door lenen eenvoudiger te maken[20]."

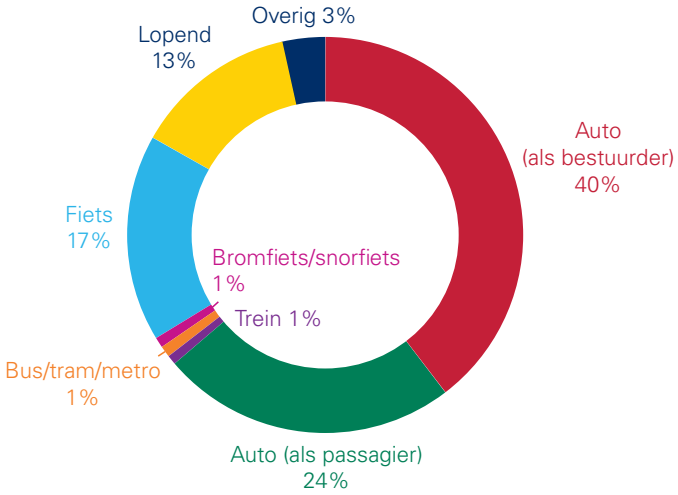
Wat betekent dit voor de gemeente?

- Loon op Zand kent een woonopgave en voorziet woningbouw in de drie kernen. Gezien de (wijzigende) bevolkingssamenstelling is er behoefte aan extra starters- en vooral seniorenwoningen.
- Daarnaast is er een opgave om nieuwe en bestaande woningen aan te passen aan de eisen die voortvloeien uit het klimaatrakkoord.

Van A naar B in en rond de gemeente

In Loon op Zand verplaatsen verreweg de meeste inwoners zich met de auto, ofwel als bestuurder (40%) ofwel als passagier (24%). Daarnaast gaat een aanzienlijk deel van de inwoners ook geregeld met de fiets (17%) of lopend (13%). Het aantal verplaatsingen met het openbaar vervoer is opvallend laag. Loon op Zand heeft geen treinstation, maar is wel aangesloten op diverse buslijnen, waaronder naar Tilburg, Waalwijk en 's Hertogenbosch. Het meest dichtbij zijnde treinstation ligt in Tilburg.

In de Toekomstagenda Loon op Zand stellen inwoners dat zij duurzaam transport en toegankelijk openbaar vervoer in- en rond de gemeente belangrijk vinden. Zij stimuleren de gemeente daarom om te zoeken naar nieuwe vormen van vervoer, bijvoorbeeld zelfrijdende pendelbusjes of bussen die rijden op elektriciteit of waterstof[19].



Figuur 13. **Verplaatsingen per vervoersmiddel, CBS 2017.**

De gemeente Loon op Zand voert hierover het gesprek met de provincie en de vervoerders en zet erop in dat er openbaar vervoer beschikbaar blijft in alle kernen. Het afdelingsplan Infra stelt: "We sturen op verbeteringen van de bestaande openbaar vervoervoorzieningen. Hierbij hebben we ook aandacht voor de (OV-) bereikbaarheid van de Leisure voorzieningen en het doelgroepen- en leerlingen vervoer. Daarnaast brengen we het vervoer op de 'laatste kilometer' (het vervoer tussen de bushalte en bestemming) onder de aandacht[21]."

20 Gemeente Loon op Zand, Toekomstagenda 2030.

21 Gemeente Loon op Zand, Afdelingsplan Infra 2020.

Een belangrijk aandachtspunt vormt de bereikbaarheid van de Efteling in samenhang met de bereikbaarheid en leefbaarheid van Kaatsheuvel. Vanuit regionaal en nationaal perspectief blijft de auto als vervoersmiddel dominant voor het bezoek aan het attractiepark. In het Masterplan is dan ook opgenomen dat de Efteling de komende jaren substantieel investeert in infrastructurele maatregelen, het nieuwe bestemmingsplan maakt dit ruimtelijk en juridisch mogelijk. In de infrastructuur rond de Efteling zijn investeringen gedaan (wisselstrokensysteem), waardoor de files zijn afgenomen.

De afgelopen tien jaar zijn twee langzame buslijnen die door de dorpen kronkelden (lijnen 137 en 205) verdwenen. Hiervoor zijn de snellere lijnen 300 en 301 in de plaats gekomen, waarmee ongeveer ieder kwartier een bus vertrekt vanaf de rand van Kaatsheuvel. Hiermee zijn de gemiddelde loopafstanden naar de haltes, maar ook de frequentie van bussen toegenomen. Daarnaast rijdt sinds 2011 de 'Nightliner' vanuit Tilburg.

In de verkeersvisie Loon op Zand 2025 is vastgelegd dat de gemeente streeft naar duurzaam verkeer. Dit wordt uitgewerkt in vier doelstellingen:

- Mobiliteit voor iedereen. Om te borgen dat iedereen zich kan verplaatsen is infrastructuur nodig die belemmeringen wegneemt voor met name ouderen, jongeren en minder validen. Naast een lobby voor goed openbaar vervoer omarmt de gemeente particuliere initiatieven om vervoer slimmer te ondersteunen.

- Verkeersveiligheid. Naast het verder verbeteren van de fysieke infrastructuur (onder andere de aanleg van de snelfietsroute langs de N261) zet de gemeente in op het verbeteren van het verkeersveiligheidsgedrag.

- Bereikbaarheid. De doorstroming moet op hetzelfde niveau blijven als in de huidige situatie. Naast fysieke maatregelen worden werkgevers aangespoord hun werknemers met de fiets te doen komen of samen te laten rijden. De gemeente heeft aandacht voor gebruikers van deeltaxi, leerlingenvervoer en buurtbus. De bereikbaarheid van de Efteling en de leefbaarheid in de omgeving van de Efteling vragen aandacht. Voor de overige recreatieve voorzieningen wordt fietsgebruik voor eigen inwoners gestimuleerd.

- Leefbaarheid. Overlast door verkeer wordt tegengegaan. Het verkeer van en naar evenementen verdient extra aandacht[22].

22 Gemeente Loon op Zand, Notie Veerkrachtig Bestuur, 2018.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Bereikbaarheid van de kernen en korte afstand tot bushaltes blijft een aandachtspunt, zeker gezien de vergrijzing.
- Een ander aandachtpunt is de infrastructuur rond de (zich uitbreidende) Efteling. Hier is geïnvesteerd in een wisselstrokensysteem.
- Net zoals de rest van Nederland is er de opgave om het vervoer duurzamer te maken.

Een duurzaam Loon op Zand

Duurzaamheid is een breed en belangrijk onderwerp. Enkele kernbegrippen die terugkomen in Loon op Zand met betrekking tot duurzaamheid zijn circulaire economie en energieneutraal wonen. Voor een circulaire economie moet er duurzaam en verantwoord worden omgegaan met de materialen, zodat deze niet verloren gaan bij afdanking en er onnodig afval wordt geproduceerd. "In 2018 voerde de gemeente nieuwe afvalmaatregelen door, waarin de frequentie van het inzamelen van restafval aan huis omlaag ging en wijkvoorzieningen werden uitgebreid. De cijfers laten een daling zien van het aantal kg restafval per inwoner (van 179kg in 2017 naar 130kg in 2020).

Om tot een circulaire economie te komen, geeft de gemeente uitvoering aan het afvalbeleidsplan 2017-2021. Hiervoor zal Loon op Zand onder andere het correct aanbieden van afval stimuleren, zo valt te lezen in de Toekomstagenda. Dit zal de gemeente doen door het invoeren van een (her) bruikbaarheidsplek, een samenwerking met kringloopwinkels aan te gaan en vaste tijden in te voeren voor het wegbrengen van afval. Zo wordt er gestreefd om de landelijke doelstellingen en normen op het gebied van scheiden en hergebruik van afvalstoffen te behalen, en daarmee bij te dragen aan een schoon en duurzaam milieu. “Vóór 2050 moet Nederland overgaan op een duurzaam gedreven, volledig circulaire economie. Dat betekent dat we in 2030, 50% minder primaire grondstoffen verbruiken. Dit staat in het eerste doel van het Rijksbrede programma ‘Nederland Circulair in 2050’[23].” De opgave hierbij is dat er een nieuw landelijk afvalbeheerplan in de maak is. Onduidelijk is nog welk effect dit heeft op de huidige uitgangspunten van Loon op Zand. Daarnaast is te zien dat de ontwikkelingen rondom het scheiden van afval en de kosten/baten hiervan, niet lopen zoals voorzien. Met name de kosten voor verwerken van PMD, restafval en GFT, de structureel verminderde inkomsten voor PMD en de verhoogde verbrandingsbelasting zijn hiervan de oorzaak[24].

23 Gemeente Loon op Zand, Toekomstagenda 2030.
24 Gemeente Loon op Zand, Afdeling Infra 2020.

Nederland heeft zich verbonden aan verschillende internationale klimaatafspraken. Het hieruit voortvloeiende Nederlandse klimaatbeleid richt zich grotendeels op het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen. Voor het bereiken van de nationale doelstellingen is er onder andere een Energieagenda opgesteld, een Klimaatakkoord met verschillende sectoren gesloten en is een Klimaatwet aangenomen. De verschillende maatregelen zullen uiteindelijk lokaal hun beslag (moeten) krijgen met een rol voor de gemeente; een voorbeeld vormt de opgave om wijken aardgasvrij te maken en daarvoor plannen te ontwikkelen. Een andere grote opgave voor gemeenten is om de leefomgeving klimaatbestendig te maken.

De regio Hart van Brabant werkt aan een Regionale Energie- en Klimaatstrategie (REKS), conform de afspraken die zijn gemaakt in het Klimaatakkoord van Parijs, het Regeerakkoord, het Interbestuurlijk programma en het landelijk klimaatakkoord. Met REKS wordt in kaart gebracht hoe en waar energie bespaard kan worden en duurzaam opgewekt kan worden. Ook staat erin welke mogelijkheden er zijn voor het duurzaam verwarmen van de huizen en hoe de omgeving aangepast kan worden aan het veranderende klimaat.

Energieneutraal wonen vereist een zeer lage hoeveelheid energie, die in belangrijke mate voortkomt uit hernieuwbare bronnen. Te zien is in de onderstaande tabel dat Loon op Zand, na Heusden, het hoogst gemiddeld gasverbruik heeft per woning in de regio.

	Gemiddeld gasgebruik alle woningen [m³_10]	Gemiddeld elektriciteits-gebruik alle woningen [kwh_10]	Gemiddeld warmte-gebruik woningen [gj]	% energiegebruik wonen (gas, elektr. en warmte)
Loon op Zand	**1.530**	**3.220**	**45,4**	**36,3%**
Heusden	1.560	3.280	46,5	22,6%
Waalwijk	1.410	2.970	42,1	23,1%
Tilburg	910	2.710	37,8	28,6%
Dongen	1.470	3.160	43,8	15,2%
Langstraat	1.500	3.157	45,7	27,3%
Hart van Brabant	1.459	3.157	44,7	28,9%
Nederland	1.310	2.730	41,1	20,2%

Tabel 2. **Energietransitie, CBS & Rijksdienst voor het Wegverkeer 2018/2019**

Met betrekking tot hernieuwbare energie ligt het percentage van Loon op Zand net onder het Nederlands gemiddelde, maar ver boven dat van de regio. Op hernieuwbare elektriciteit scoort Loon op Zand minder goed en ver onder het landelijk gemiddelde. Het percentage zonnepanelen ligt net iets onder het Nederlands en regionaal gemiddelde[25].

	Hernieuw-bare energie	Hernieuw-bare elektriciteit	Woningen met zonne-panelen
Loon op Zand	**7%**	**3,9%**	**10%**
Heusden	3,3%	4,7%	13,5%
Waalwijk	4,5%	5,9%	8,5%
Tilburg	5,4%	6,5%	8,8%
Dongen	1,6%	2%	12,9%
Langstraat	5,%	4,8%	11,%
Hart van Brabant	5,8%	8,%	12,%
Nederland	7,6%	18,2%	12,5%

Tabel 3. **Duurzame energie, CBS & Klimaatmonitor Rijkswaterstaat, 2018/2019**

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Loon op Zand doet het niet slecht op het thema duurzaamheid, maar is ook geen koploper. De cijfers laten zien dat de gemeente nog een grote opgave heeft op het gebied van circulariteit, energie en klimaat.
- De ambities, zowel lokaal als regionaal, zullen de gemeente dwingen om hier meer inzet op te plegen.

25 Loon op Zand laat optekenen dat in de opgave rondom hernieuwbare energie grote stappen worden gezet, die (nog) niet altijd in de grafieken te zien zijn.

2.5 Een economisch sterke, toeristische en veilige gemeente

Wanneer wordt gekeken naar de regio, geeft een nadere analyse[26] aan dat de Langstraat wat betreft voorzieningengebruik en de algemene arbeidsmarkt deel uitmaakt van het Daily Urban System Midden-Brabant, maar wat betreft economische specialisaties wel een eigenstandig ecosysteem is. Waalwijk vormt in dat verband een stad vooral met veel werkgelegenheid. De metaalnijverheid en consumentendiensten zijn trekkers. De arbeidsparticipatie is regionaal echter niet hoog en neemt ook gestaag af. Daardoor neemt ook het aandeel van lagere inkomensgroepen toe. Regionaal is dit het geval in Waalwijk, maar ook in Kaatsheuvel. De kern Loon op Zand staat er wat dat betreft iets beter voor. Er is ook een (bescheiden) trend zichtbaar van een trek van de jonge (vitale) beroepsbevolking naar de grote(re) steden en een trek van hoge inkomensgroepen naar (meer landelijke) gemeenten in de omgeving.

Naast de keukenbranche (bakermat van de Mandemakers groep) springt bij Loon op Zand met name de toeristisch-recreatieve sector in het oog, met de Efteling en de Loonse en Drunense duinen als trekkers. In Loon op Zand maakt de toeristische sector 35,1 procent uit van de totale werkgelegenheid, terwijl dat aandeel in de gehele provincie Noord-Brabant 6,2 procent bedraagt (2019).

In het Economisch Programma Loon op Zand is afgesproken dat de opbrengst van de toeristenbelasting boven de € 750.000,- in een reserve wordt gestort, waarover door de stichting Ondernemend Loon op Zand (SOL), de Lokaal Toeristische Adviesraad (LTA) en het college voorstellen aan de raad kunnen worden gedaan.

"Het DNA van de gemeente Loon op Zand is onze gastvrijheid: recreatie en toerisme staan hoog in het vaandel"

26 Tordoir, 2019

Efteling

De Efteling is in bezoekersaantallen en oppervlakte het grootste attractiepark van de Benelux met 5,4 miljoen bezoekers in 2018. De totale omzet van de Efteling kwam in 2019 uit op 227,7 miljoen euro[27]; het bedrijfsresultaat was 28,7 miljoen euro. Er wordt steeds meer ingezet (en omzet gemaakt) met accommodaties in en rond de Efteling. Zo was er in 2019 een flinke stijging van de inkomsten uit vakantiepark Loonsche Land. Door het (toenemende) meerdaagse verblijf levert het pretpark jaarlijks drie miljoen euro aan toeristenbelasting voor de gemeente op. Bij de Efteling zijn rond de 3.000 medewerkers in dienst[28]. Van de vakantiewerkers in de Efteling is 85% afkomstig uit de nabije omgeving. In totaal komt ruim 1 op 6 van de 2.500 Efteling-medewerkers uit de gemeente Loon op Zand.

Met het vastgestelde bestemmingsplan 'Wereld van de Efteling 2030', dat door de gemeenteraad werd goedgekeurd, werd een basis gelegd voor de toekomst. Na de vaststelling van dit bestemmingsplan zijn omwonenden en bedrijven uit de buurt bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in beroep gegaan. De Raad van State heeft veel beroepsgronden ongegrond verklaard, maar op 15 punten aangegeven dat het bestemmingsplan moet worden verbeterd. Zo is de uitbreiding niet goed onderbouwd, biedt het bestemmingsplan te veel ruimte aan de Efteling en zijn de gevolgen voor omwonenden en de natuur niet op alle punten goed beoordeeld. De gemeenteraad heeft nu een half jaar om het plan te verbeteren.

De toeristische ambitie van Loon op Zand past in de regionale speerpunten. De provincie Noord-Brabant wil de komende jaren uitgroeien tot de meest innovatieve en gastvrije regio van Europa voor kortdurend verblijf. In het hart van Brabant is het aanbod aan dag- en verblijfsrecreatie breed en afwisselend, met als hoofdrolspelers de Efteling en Safaripark Beekse Bergen, maar ook de bossen en vennen rond Oisterwijk en de Loonse en Drunense Duinen. De ambitie van de samenwerkende gemeenten, waaronder de gemeente Loon op Zand, is om de komende jaren te groeien van een binnenlandse naar een internationale bestemming voor toeristen uit heel Noordwest Europa. De focus ligt daarbij enerzijds op de gezins- en familiemarkt, waarbij andere doelgroepen uiteraard niet worden uitgesloten. Anderzijds zet men in op langer meerdaags verblijf zodat niet één maar meerdere attracties, locaties en/of ondernemingen bezocht kunnen worden[29]."

"De Efteling brengt enorme werkgelegenheid voor de gehele regio, daar zijn we trots op."

27 Bron: Loopings.nl
28 Bron: Wikipedia.
29 Masterplan Wereld van de Efteling 2030, p.9

Veiligheid

De vakantieparken binnen de gemeente Loon op Zand verdienen aandacht. De gemeente wil ervoor waken dat de parken verloederen, woonlocatie zijn voor illegale arbeidsmigranten of een broedplaats worden voor criminaliteit. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld het in 2018 door de burgemeester als 'risicogebied' bestempelde vakantiepark Droomgaard in Kaatsheuvel, waar bij politiecontroles overtredingen als verboden wapen- en drugsbezit op het park aan het licht kwamen[30].

Tot slot besteedt de gemeente Loon op Zand ook aandacht aan het tegengaan van fraude en ondermijning. De prioriteiten in het integraal veiligheidsbeleid 2019-2022 zijn het aanpakken van ondermijning, overlast, high impactcrimes en het versterken van de verbinding tussen zorg en veiligheid. De gemeente gaat ook onderzoeken of zij mobiel cameratoezicht kan inzetten op plaatsen binnen de gemeente met veel overlast en vernielingen[31].

Daarnaast slaat Loon op Zand voor de aanpak van criminaliteit en ondermijning de handen ineen met de Langstraat, de provincie en de Universiteit Tilburg. Gezamenlijk starten zij een onderzoek naar hoe criminaliteit effectiever kan worden aangepakt en hoe de invloed van de onderwereld op de bovenwereld teruggedrongen kan worden. De samenwerking kent in eerste instantie een looptijd van drie jaar[32].

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Loon op Zand heeft een sterk toeristisch profiel. De gemeente kan hiervan profiteren en doet dat ook.
- Naast voordelen (werkgelegenheid) zijn er ook schaduwkanten voor de (inwoners van) de gemeente. Vooral over de verkeersoverlast (files), parkeren, geluidshinder en aantasting van leefomgeving en natuur maken inwoners zich zorgen.
- Dit vergt van de gemeente inzet richting de gemeenschap.
- Daarnaast moet de gemeente richting de regio haar voortrekkersrol op toeristisch gebied waarmaken.
- Het Eftelingdossier vraagt veel van de gemeente op diverse beleidsterreinen.

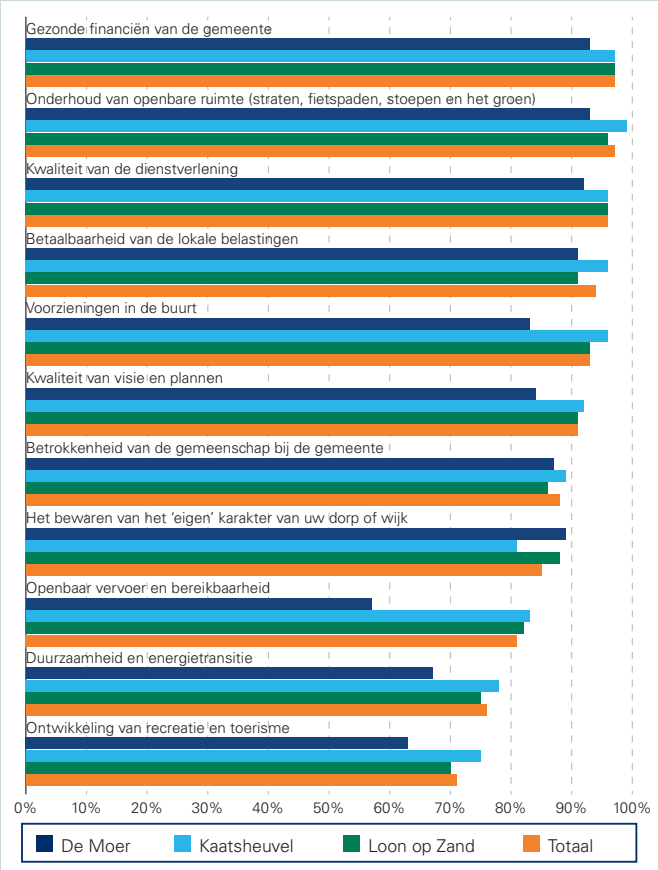
Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

30 Via https://www.gelderlander.nl/eindhoven/verloedering-hangt-in-de-lucht-bij-vakantieparken~a1c29d8c/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

31 Gemeente Loon op Zand, Coalitieakkoord 2019-2022.

32 Via https://www.bd.nl/waalwijk-heusden-e-o/langstraat-zet-slimmeriken-in-tegen-criminelen-als-we-blijven-doen-wat-we-deden-gaan-we-strijd-tegen-ondermijning-niet-winnen~a0b2c226/

Wat vindt men in de gemeente Loon op Zand belangrijk?



Figuur 14. **Wat is voor u van belang in uw gemeente?** (belangrijk of heel belangrijk)

Zowel in de grote inwonersenquête als tijdens de avonden met ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen kwam de volgende vraag naar voren: welke thema's zijn van belang in de gemeente? De volgende grafiek geeft de totale uitkomsten weer van de inwonersenquête:

Nagenoeg alle inwoners (97%) vinden gezonde financiën van de gemeente en het onderhoud van de openbare ruimte belangrijk of heel belangrijk. Ook de kwaliteit van de dienstverlening, de betaalbaarheid van de lokale belastingen en de voorzieningen in de buurt worden door bijna alle inwoners (heel) belangrijk gevonden.

De belangrijkste conclusie uit de enquête is dat men graag de *basis op orde* wil hebben. Men wijst op de meest cruciale thema's van de gemeente. De elementaire taken (openbare ruimte, dienstverlening, voorzieningen) en randvoorwaarden (gezonde financiën, betaalbare lasten) worden het meest genoemd. De *need to have* staat hoger op het lijstje dan de *nice to have*, zoals recreatie en toerisme. 'De kwaliteit van het leefklimaat wordt gemaakt door de inwoners. De gemeente schept slechts de voorwaarden', licht een inwoner toe. Inwoners verwachten dan wel dat dit wordt geregeld.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

Bestuur en organisatie

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk wordt de gemeente Loon op Zand belicht vanuit het bestuur en de organisatie. In de eerste twee paragrafen gaan we in op het bestuur (dat wil zeggen: college en raad) en de organisatie. Hun kracht maakt dat de gemeente kan voldoen aan de wensen en verwachtingen ten aanzien van de gemeente. Maar dat doet de gemeente niet alleen; ook het samenspel met inwoners en de regio speelt een rol. Daar gaan de twee paragrafen erna over.

3.1 Actief bestuur

Het 'dagelijks bestuur' van de gemeente bestaat uit het college. Loon op Zand heeft een college met een burgemeester en drie wethouders. Dit college van Gemeentebelangen, Voor Loon en de VVD verving in de loop van deze raadsperiode (november 2019) een college met een andere politieke samenstelling. Dat college viel over de financiën van de gemeente. Het huidige, nieuwe college opereert op basis van een nieuw coalitieakkoord, 'Schouders eronder, samen vooruit'. Daarin zijn vier vensters opgenomen (Gemeenschappen; Omgeving; Economie; Gemeenschap, Bestuur en Communicatie) en een hoofdstuk over Financiën. Het coalitieakkoord bevat de wens om een onafhankelijk onderzoek naar de beste bestuursvorm van Loon op Zand.

Collegeleden spelen niet alleen een rol binnen de gemeente, maar zijn ook actief in de regio en daarbuiten. Zo is de burgemeester lid van een landelijke commissie van de VNG (College van Arbeidszaken) en een wethouder coördinerend bestuurder van de Regionale Energie Strategie. Daarnaast vervullen de collegeleden diverse andere bestuursfuncties in de samenwerkingsverbanden waaraan Loon op Zand deelneemt.

In de regio krijgen we terug dat de individuele bestuurders (burgemeester, wethouders) positief worden gewaardeerd om hun optreden. Dat draagt bij aan een goed beeld van de gemeente en de samenwerking.

De raad bestaat uit negentien leden, verdeeld over vijf partijen. De grootste fractie is Gemeentebelangen met zes zetels, daarna volgen het CDA (vier zetels), Voor Loon (drie zetels), de VVD (drie zetels) en Pro3 (drie zetels).

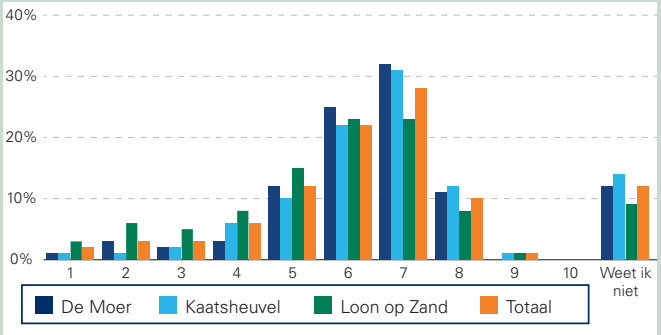
De opkomst voor de gemeenteraadsverkiezingen was 52,12%, tegen een landelijk gemiddelde van 54,97%. Vier jaar daarvoor was het opkomstpercentage 48,03% (landelijk: 53,8%). Ofschoon de politieke betrokkenheid daarmee relatief laag lijkt, komt uit gesprekken wel een beeld naar voren van korte lijnen tussen het bestuur en inwoners, ondernemers en organisaties.

Het bestuur van Loon op Zand onderhoudt nauwe banden met bestuurlijke partners in de regio (zie onder) en maatschappelijke partners. Daaronder vallen actieve contacten met bedrijven die voor de gemeente belangrijk zijn. Zo is er een Lokaal Toeristische Adviesraad van de gemeente, waaraan onder meer de Efteling deelneemt.

Waardering van het gemeentebestuur

De enquête laat zien dat inwoners het gemeentebestuur van Loon op Zand gemiddeld een kleine voldoende geven: het gemiddelde rapportcijfer is een 6,0. Een kwart van de inwoners (26%) geeft het bestuur een onvoldoende en 39% geeft een 7 of hoger. Als we de kernen vergelijken zien we dat inwoners van Loon op Zand beduidend minder tevreden zijn (rapportcijfer 5,6) dan inwoners van De Moer (6,2) en Kaatsheuvel (6,3).

De voornaamste redenen voor inwoners om een 5 of lager te geven zijn gebrek aan visie, kennis, kunde en de gemeentefinanciën. Daarnaast valt op dat de betrokkenheid en bereikbaarheid van het bestuur en de organisatie door inwoners zowel als reden worden genoemd voor een laag rapportcijfer als voor een hoog rapportcijfers. De waardering hiervoor is dus wisselend. De betrokkenheid en zichtbaarheid van de burgemeester worden overigens wel regelmatig aangedragen als reden voor het geven van een voldoende.



Figuur 15. **Waardering voor het gemeentebestuur**

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Het politieke landschap is met dit overzichtelijke aantal partijen veel minder gefragmenteerd dan het landelijke beeld. Dat geeft de mogelijkheid voor slagvaardige besluitvorming.
- De val van het eerdere college geeft aan dat de financiële situatie ook politieke druk geeft.
- Het college 'staat er goed op' in de regio.
- Het bestuur van een kleinere gemeente staat vaak dichter op de inwoners. Dit geeft het voordeel van betrokkenheid en herkenbaarheid. Nadeel kan zijn dat de onderwerpen op detailniveau liggen en er een constante druk ligt om op dat niveau aan de wensen te voldoen, waardoor de strategie (lange termijn) en regionale context naar de achtergrond raken.

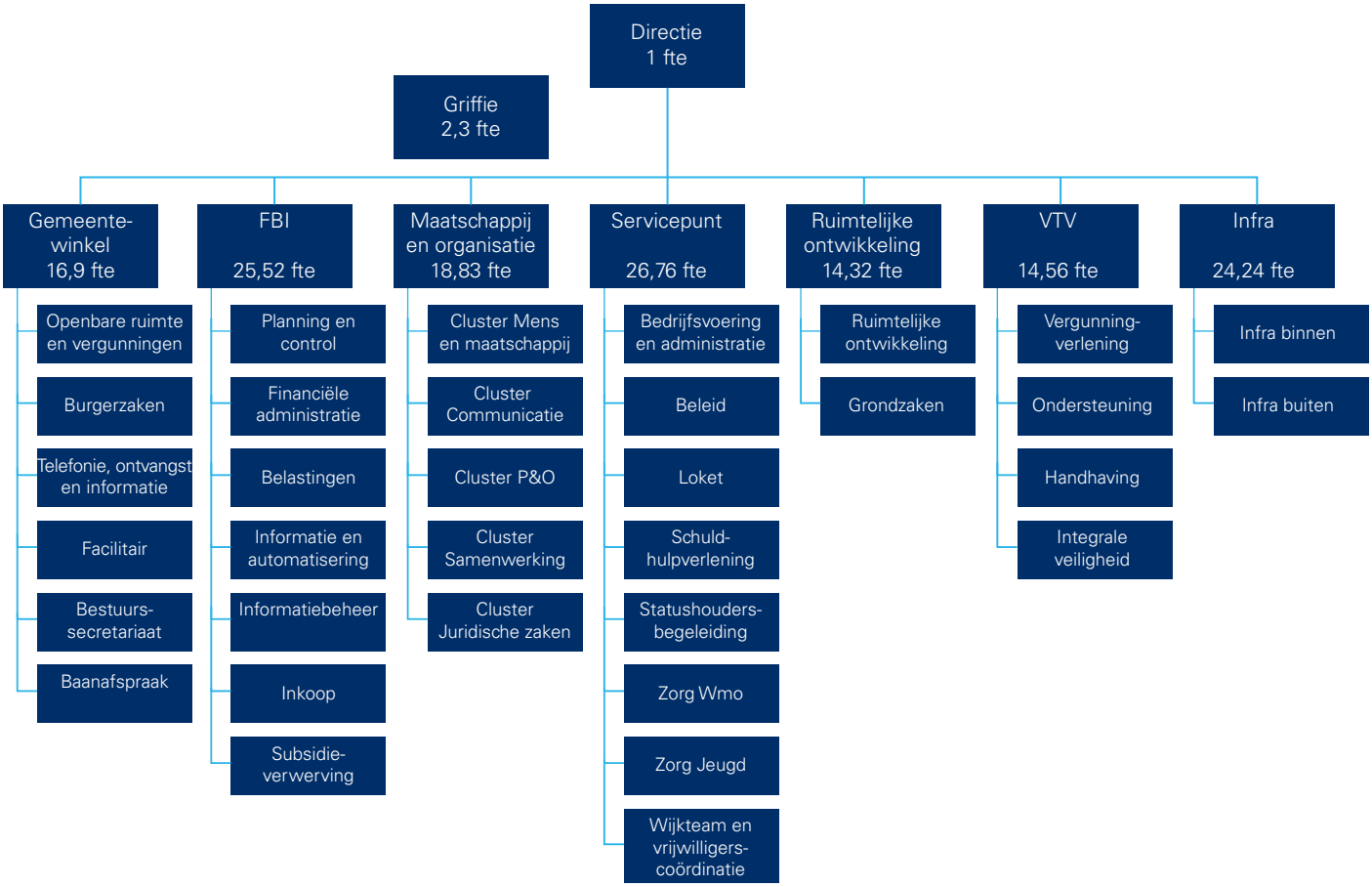
3.2 Organisatie: dichtbij de inwoners, vooralsnog kwetsbaar

Deze paragraaf gaat in op het 'motorblok' van Loon op Zand: de gemeentelijke organisatie. Allereerst kijken we naar de kenmerken van de organisatie. Daarna gaan we in op de sterkten en zwakten die worden gezien en beleefd. Tegen de achtergrond van deze sterkten, zwakten en uitdagingen van buitenaf, staat de organisatie voor de opgave om zich te ontwikkelen. Daarover gaat het derde deel van deze paragraaf. In het slot trekken we enige conclusies.

"We moeten er uiteindelijk voor zorgen dat burgers tevreden zijn met de gemeente waarin hij of zij woont. Mensen moeten zich gehoord voelen en betrokken worden. Het gaat niet alleen om de financiën."

3.2.1 Staat van de organisatie[33]

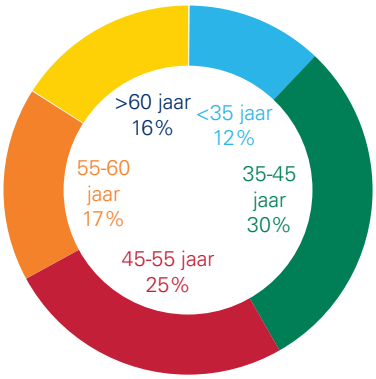
De gemeente Loon op Zand kent een eigen, volledig zelfstandige organisatie. De organisatie met 158 medewerkers is opgebouwd uit zeven domeinen met daarbinnen een aantal afdelingen. Het organogram ziet er als volgt uit:



Figuur 16. **Organogram**

33 Cijfers in deze paragraaf zijn verschaft verstrekt het cluster P&O van de gemeente Loon op Zand.

Totaal kent de organisatie (begroting 2019) 153,9 fte. De grootste afdeling is het servicepunt met 26,1 fte; dan volgt Financiën, Bedrijfsvoering en ICT met 25,6 fte. De kleinste eenheid is de griffie met 2,3 fte.

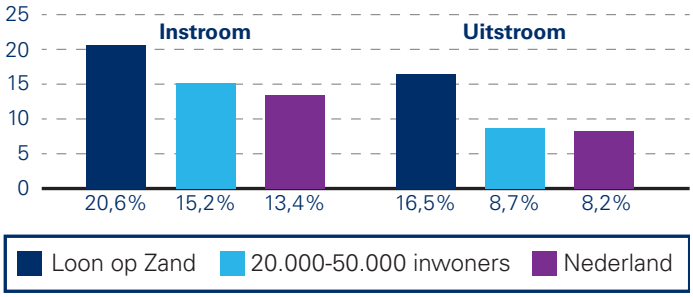


Figuur 17. **Gemiddelde leeftijd gemeenteambtenaren in Loon op Zand, Bron: Kengetallen personeel LoZ.**

Met een gemiddelde leeftijd van 47,9 is het personeelsbestand van Loon op Zand daarmee iets jonger dan het gemiddelde van kleinere gemeenten (48,4) en alle gemeenten in Nederland (48,0).

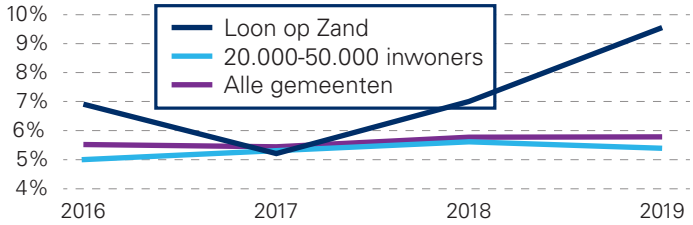
Loon op Zand kent veel vacatures die langdurig niet zijn ingevuld. Het percentage vacatures kende in 2016 een hoogtepunt met 19%. Dat is nadien iets ingelopen. In 2018 waren er op fte-basis 17,6 vacatures; dat is 13%. De krappe arbeidsmarkt met moeilijk in te vullen vacatures in combinatie met een hoge uitstroom wordt onder andere gevoeld in Ruimtelijke Ordening, ICT, Financiën, Toezicht en Handhaving. Dit is in lijn met het landelijke beeld; op deze onderwerpen is er concurrentie tussen de gemeenten om functies vervuld te krijgen.

De instroom van nieuwe medewerkers en uitstroom van huidige medewerkers waren in 2019 groter dan het landelijk gemiddelde en dan andere gemeenten van deze omvang[34]. Hierdoor kunnen de dossierkennis en continuïteit in gevaar komen.



Figuur 18. **Uitstroom en instroom, Bron: Kengetallen personeel Loz, A&O 2019.**

Het takenpakket van de gemeente is in de afgelopen jaren sterk toegenomen terwijl de (invulling van de) formatie daarmee geen gelijke tred heeft gehouden. Een factor bij de totstandkoming van dit beeld is dat in de organisatie van 2012 tot en met 2015 taakstellingen (bezuinigingen) zijn doorgevoerd. Dit heeft door de organisatie heen tot een toename van de werkbelasting voor medewerkers geleid. Dat vertaalt zich onder meer naar een hoog ziekteverzuim. In 2019 lag het ziekteverzuim op 9,6%; dat is sterk boven het gemiddelde van alle gemeenten van 5,8% en het gemiddelde van gemeenten van deze grootte van 5,4%[32]. Dat geeft aan dat de werknemers onder grote druk staan.



Figuur 19. **Ziekteverzuim, Bron: Kengetallen personeel Loz, A&O 2019.**

Om de fluctuaties en ziekten op te vangen heeft de gemeente een 'ziek-piek'-budget, dat in 2019 € 543.000 bedroeg. Ook worden sommige vacatures tijdelijk extern ingevuld. In totaal (dus ook inclusief projecten, waarbij inhuur gebruikelijk is) is het inhuurpercentage in Loon op Zand 20,9% van de loonsom, zijnde € 2.549.000. Het landelijke gemiddelde (zowel voor alle gemeenten als gemeenten in deze grootteklasse) is 18%. Naast deze kosten huurt de gemeente voor € 1.295.000 personeel in voor de realisatie van projecten.

Medewerkerstevredenheid

In december 2017 kwamen de resultaten van het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek van bureau 'internetspiegel' uit[35]. De organisatie scoorde een 6,8, terwijl het gemiddelde van de gemeenten onder 100.000 inwoners een 7,3 scoort. Als pluspunt werd genoemd het inspelen op de behoefte van de klant. Verbeterpunten lagen in de categorieën Gestimuleerd worden in ontwikkeling, Ondersteund bij plannen ontwikkeling, Wijze van leidinggeven, Aandacht organisatie voor persoonlijk welzijn en MT weet wat op werkvloer leeft.

34 Personeelsmonitor 2019, A+O Fonds Gemeenten.

35 Medewerkersonderzoek Internetspiegel/Effectory, Hoofdrapportage, december 2017.

Kwaliteit en capaciteit

In de afgelopen tijd zijn op een aantal terreinen aandachtspunten aan het licht gekomen die te maken hebben met de kwaliteit en (benodigde) capaciteit en expertise.

In 2019 is onderzoek gedaan naar Burgerzaken en is met het rapport Transformatie Burgerzaken de 'ist en soll' in beeld gebracht. Daaruit bleek dat het cluster Burgerzaken de wettelijke basis niet op orde had en er flinke investeringen nodig waren. In 2019 werd (nog) geen additioneel geld ter beschikking gesteld, maar in 2020 werden door de raad middelen ter beschikking gesteld in het kader van een Verbeterplan Kwaliteit Burgerzaken.

In 2019 werd een startnotitie dienstverlening opgeleverd, die moest worden uitgewerkt tot een dienstverlenings-concept en uitvoeringsprogramma[36]. De benodigde financiële middelen hiervoor werden met de begroting 2020 niet vrijgegeven. Ditzelfde geldt voor een communicatievisie die was opgesteld[37].

Ook het sociaal domein (Wmo, jeugdhulp, re-integratie) vraagt specifieke aandacht[38]. Hier wordt aangegeven dat door de veelheid aan ontwikkelingen, de voortdurend stijgende kosten en de transformatie als grote veranderopgave hiervoor structureel onvoldoende capaciteit beschikbaar is. De werkdruk leidt tot het intern verschuiven van taken, uitstellen van initiatieven, extra tijdelijke inhuur en het maken van overuren.

De gevolgen voor de medewerkers zijn een onevenredig zware belasting, effectieve uitval en voortijdig vertrek[39]. Daarnaast is een kwaliteitsslag noodzakelijk om de beleids- en uitvoeringskracht te versterken. De maatschappelijke trends en ontwikkelingen beïnvloeden de aard van de werkzaamheden van de medewerkers en de vaardigheden, houding en gedrag, die daarbij van hen gevraagd worden. Dit vraagt om bijscholing m.b.t. inhoudelijke kennis, tools en vaardigheden[40].

Bij de invoering van de Omgevingswet kiest Loon op Zand voor een gefaseerde aanpak die aansluit bij natuurlijke transitiemomenten en de mogelijkheden van de gemeente.

Concreet betekent dit dat in 2021 vergunningen worden verleend conform de nieuwe systematiek en in respectievelijk 2024 en 2028 de omgevingsvisie en omgevingsplannen volgens de nieuwe Omgevingswet gereed zijn[41]. Van een behoorlijk aantal medewerkers van diverse afdelingen wordt capaciteit gevraagd, zo ook van de cluster M&M. Deze afdeling geeft aan deze capaciteit niet te hebben[39]. De Omgevingswet wordt gezien als een kernopgave in 2020.

Op dit moment is een derde van de formatie binnen Financiën ingehuurd. De afdeling draait daarmee voor een (te) groot deel op externe medewerkers. De vaste kern is kwetsbaar en het blijkt lastig om nieuwe vaste medewerkers te werven. Hierdoor staan de financiële kennis binnen de ambtelijke organisatie en de adviserende (tegen)kracht richting het bestuur onder druk.

3.2.2 Sterkten en zwakten van de organisatie

Kleine organisatie van medewerkers die een extra stapje zetten...

Als we kijken naar (en beelden ophalen over) de organisatie, zijn er een aantal sterke punten:

- Korte lijnen. Met een relatief kleine organisatie is het mogelijk om elkaar snel te vinden. Uit gesprekken blijkt dat dit vooral *binnen* de afdelingen het geval is.
- Dicht op de burger het verschil maken. Ook in het medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat medewerkers het fijn vinden om dichtbij de mensen diensten te verlenen en direct resultaat te zien.
- Betrokkenheid. De ambtenaren van Loon op Zand zijn betrokken en zetten een extra stap als het nodig is.
- Generalistische medewerkers. In een kleinere gemeentelijke organisatie zijn er relatief weinig specialismen en bestrijken medewerkers een breed terrein. Dit is aantrekkelijk voor degenen die gedijen bij afwisseling en veel eigen verantwoordelijkheid, en het bevordert de samenhang van wat er op dat terrein gebeurt. Complexe opgaven kunnen er echter onder lijden; daarmee is het tegelijkertijd een zwakte.
- Politiek worden steun en optimisme geuit over de organisatie en wordt gewezen op de investeringen die nu worden gedaan (zie onder).

"De betrokkenheid van de gemeenschap bij de gemeente en gemeenschap is erg groot, de lijntjes zijn kort. Dat wordt door inwoners als positief ervaren".

36 Startnotitie dienstverleningsconcept 2019-2023. Taskforce Roaring Twenties gemeente Loon op Zand, , mei 2019.
37 Strategische Communicatievisie 2019-2022, gemeente Loon op Zand, mei 2019.
38 Doorkijkjes naar de toekomst - financieel handelingsperspectief Gemeente Loon op Zand. BMC, mei 2019.
39 Werkplan 2020 Beleidscluster sociaal domein.
40 Afdelingsplan 2020 Servicepunt Welzijn, Wonen en Zorg.
41 Gemeente Loon op Zand, Afdelingsplan M&O 2020.

... maar het piept en kraakt wel

De volgende aandachtspunten en uitdagingen zien we of worden in gesprekken gemeld:

- Gebrek aan capaciteit. De belangrijkste negatieve factor is dat in afdelingen (over de breedte van de organisatie) een gebrek aan medewerkers wordt gevoeld om de opgaven aan te kunnen. Naast een kwantitatief tekort wordt ook een kwalitatief tekort gezien: voldoende niveau en mogelijkheden zich te ontwikkelen tegen de achtergrond van de steeds complexere opgaven[42].
- Het 'piept en kraakt' in de organisatie. De werkdruk is hoog; dat is terug te zien in het ziekteverzuim. Ook de in- en uitstroom en inhuur zijn veel hoger dan gemiddeld.
- De organisatie is te klein om specifieke expertises zelf in huis te hebben.
- Binnen en tussen de verschillende domeinen is er minder afstemming dan binnen de afdelingen; dit leidt tot te weinig integraliteit in het aangaan van de (maatschappelijke) opgaven. Samenwerking en afstemming langs de lijnen van de beleidsambities mogen nog meer ontwikkeld worden.
- De organisatie mag winnen aan doorzettingsvermogen. Plannen worden niet altijd concreet opgepakt en/of worden niet verder gebracht en afgemaakt. Dit gaat zowel om kleine als grote projecten. Hier kan een samenhang zijn met de capaciteit en werkdruk.
- We horen een (beleefde) afstand tussen politiek en organisatie; de politiek zou te weinig oog hebben voor de noden van de organisatie. Dit zet druk op de motivatie.

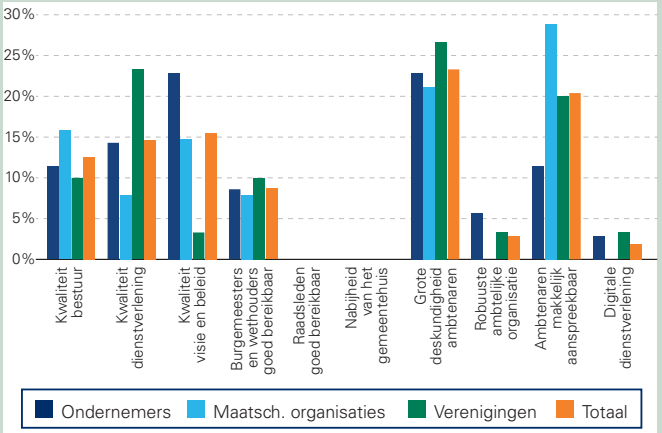
"Er ligt veel druk op de organisatie, qua capaciteit zitten we krap in het jasje. De zoektocht van deze gemeente is: we hebben goede medewerkers en zitten dicht op de burgers, maar zijn te klein om bepaalde expertise in huis te hebben en missen soms capaciteit."

Beelden van ondernemers en maatschappelijke organisaties

Ondernemers en maatschappelijke organisaties gaven aan van de gemeente te verwachten dat zij professioneel is en visie heeft. Het bestuur dient de koers uit te zetten, waarbij hij keuzes moet durven maken. Het is daarbij beter om te focussen op een (klein) aantal beleidsonderwerpen waarop je je als gemeente wil onderscheiden, dan om veel dingen een beetje te doen. Daarnaast verwachten organisaties dat de gemeente zich als samenwerkingspartner (buddy) opstelt en een flexibele en faciliterende houding heeft.

Als kwaliteiten van de gemeente werden nadrukkelijk de korte lijnen en goede bereikbaarheid genoemd van zowel de ambtenaren als ook de wethouders en de burgemeester. De vertegenwoordigers van organisaties ervaren het contact met de gemeente als persoonlijk. Over de ambtelijke organisatie werd vermeld dat deze de wil heeft om samen te werken, goed luistert en meedenkt. Aanwezigen stellen dat er vaak veel mooie ideeën zijn, maar dat de uitvoering daarvan niet altijd van de grond komt.

In lijn met dit laatste wordt als grootste ontwikkelpunt voor de gemeente slagkracht genoemd. Het gebrek hieraan wijt men aan de grote personele wisselingen, de hoge inhuur en de kleine omvang van de organisatie, waardoor de stabiliteit en kwaliteit van de organisatie soms tekort schieten. Tot slot wordt de organisatie door enkelen ook omschreven als bureaucratisch, omdat processen niet altijd transparant zijn, lang duren en/of veel overbodig papierwerk bevatten. De gemeente zou duidelijker moeten communiceren over wat realistische verwachtingen zijn en geen beloften (bijvoorbeeld financiële toezeggingen) moeten doen die zij niet kan waarmaken.



Figuur 20. **Belangrijkste aspecten van de gemeente als organisatie**

42 Samen verder; ambtelijke aanbevelingen voor de raadsperiode 2018-2022. Ambtelijke organisatie Loon op Zand.

3.2.3 Werken aan de ontwikkeling van de organisatie

In de bovenstaande paragrafen schetsten we een beeld van de organisatie en haar sterke en minder sterke punten. Dit beeld geeft reden tot zorg, maar ook moet worden aangegeven dat er nu plannen worden doorgevoerd om de organisatie te versterken.

In de afgelopen jaren, en ook voor de komende tijd, is er namelijk sprake van plannen om de organisatie te ontwikkelen[43]. De onderstaande initiatieven zijn in dit verband relevant.

In de begroting 2019 werd de noodzaak voor een structurele investering in de organisatie reeds aangegeven. In het voorjaar van 2019 is de gemeenteraad nader geïnformeerd over de behoeften van de organisatie om met behulp van extra middelen invulling te geven aan deze ambitie. Bureau BMC presenteert de notitie 'Doorkijkjes naar de toekomst – financieel handelingsperspectief', waarin het bureau concludeert dat een herbezinning op de taakuitvoering nodig is. BMC wijst met name op het sociaal domein, en de bedrijfsvoering. Het onderzoek wijst uit dat het stapsgewijs opplussen van de formatie met in totaal 15% de komende jaren de organisatie de noodzakelijke 'rust en ruimte' geeft om inderdaad toe te kunnen groeien naar de gewenste robuustheid[44].

Een globaal 'doorkijkje' vanuit het verleden leverde begin 2019 een inschatting op van de benodigde middelen met een omvang van 1,5 miljoen euro structureel. Deze gelden zijn toen niet toegekend.

De communicatievisie en het dienstverleningsconcept waren overeenkomstig de opdracht van de gemeenteraad in 2019 opgesteld en besproken in het college. De benodigde financiële middelen werden echter nog niet opgenomen in de begroting 2020. Door het niet invullen van de behoeften bij de begrotingen 2019 en 2020 wordt nu vastgesteld dat de mogelijkheden van de organisatie onvoldoende zijn voor het invullen van de gewenste ondersteuning.

De huidige coalitie geeft aan dat zij een investering in de organisatie als noodzakelijk ziet. Op basis van concrete voorstellen wil zij daarin investeren, zodat de organisatie zich stap voor stap kan ontwikkelen.

Verder wil de coalitie investeren in de medewerkers om de snelle (maatschappelijke en technische) ontwikkelingen te kunnen volgen en de noodzakelijke kwaliteit op niveau te houden.

Presentatie van de organisatievisie

De organisatievisie die in 2020 is gepresenteerd[45], wil een heldere focus bieden op het handelen en inrichten van de gemeente Loon op Zand voor de komende jaren. Deze organisatievisie is de eerste stap in een proces van organisatieontwikkeling.

De visie is: "Sámen resultaat boeken! We gebruiken de kennis uit de samenleving en we stimuleren zelfredzaamheid en eigen initiatief van inwoners. We luisteren, zijn open en we leren van wat we doen. Sámen boeken we resultaat. Al onze medewerkers zetten zich daar ondernemend en nieuwsgierig voor in. Waarden die daaruit voortkomen zijn: Samenwerken, Resultaat boeken, Vitaliteit."

De strategie luidt als volgt: "De kern van de ontwikkelopgave is het opbouwen van een solide en tegelijkertijd wendbare organisatie. We zien een solide kernorganisatie die zorgt voor de dagelijkse dienstverlening aan onze inwoners en voor de uitvoering van onze vaste, wettelijke taken. Onze medewerkers hebben een duidelijke taak binnen gestroomlijnde, goed gefaciliteerde werkprocessen. Een betrouwbare planning en continuïteit in de bezetting zorgen er voor dat het werk op tijd klaar is. We zien een flexibele organisatie die werkt aan bestuurlijke opgaven en maatschappelijke projecten en die inspeelt op nieuwe ontwikkelingen. Een multidisciplinaire aanpak in wisselende teams, sturing op het niveau van effecten en doelen en flexibele inzet van personeel, zijn cruciaal."

Aan de organisatieontwikkeling is een roadmap gekoppeld, met een horizon tot eind 2021. Per onderdeel zijn (tussen) stappen en (beoogde) resultaten aangegeven. Ook komt uit de organisatievisie een strategisch personeelsbeleid voort. 'LOL' staat als uitgangpunt voor de dienstverlening en communicatie; LOL staat voor 'luisteren, open en leren'.

43 Samenhang beleidskaders Organisatievisie, Dienstverlenings-concept Communicatievisie, Informatiebeleidsplan, juni 2020.
44 Doorkijkjes naar de toekomst - financieel handelingsperspectief Gemeente Loon op Zand. BMC, mei 2019.
45 Gemeente Loon op Zand, Organisatievisie 2020 - 2022.

Zijn er ook voldoende middelen voor?

Zoals hierboven is aangegeven, adviseerde het bureau BMC in 2019 om de organisatie stapsgewijs op te plussen met totaal 15% in 2022; dit zou de organisatie de rust en ruimte geven om toe te groeien tot de gewenste robuustheid. Dat zou een bedrag betekenen van +1,5 mln in de begroting 2020[46]. De raad heeft hier in het najaar van 2019 niet toe besloten.

Medio 2020 is parallel aan de presentatie van de organisatievisie aan de gemeenteraad aangegeven dat een investering van €430.000 in 2021 en € 261.000 in 2022 in de organisatie noodzakelijk was om voor de versterking van de beleidscapaciteit en verbetering van de ondersteunende systemen[47]. De bedragen waren gebaseerd op een inventarisatie 'van onder af' in de organisatie.

In 2021 investeert Loon op Zand in zowel formatie, infrastructuur en tools van de organisatie. Ook wordt ingezet op het ondersteunen van en sturen op houding en gedrag[48]. De structurele uitgaven (plus € 349.000 in 2021 en € 490.000 in 2022) bestaan uit uitbreiding van formatie en investeringen in ICT. De incidentele uitgaven (Incidentele uitgaven € 127.000 in 2021 en € 20.000 in 2022) hebben vooral betrekking op de aanpassing van het kantoorconcept en tussenoplossingen voor wat betreft de voortzetting van kwaliteit van dienstverlening aan de inwoners in afwachting van definitieve keuzes. Ook is er een financiële ambitie om tot afbouw van de externe inhuur te komen.

3.2.4 Medewerkers zetten zich ook in voor de regio

Loon op Zand maakt deel uit van een aantal samenwerkingsverbanden (vaak gemeenschappelijke regelingen) die ook hun weerslag hebben op de interne organisatie. Van de gemeente wordt namelijk verwacht dat zij daar een inbreng levert; niet alleen in termen van geld maar ook van menskracht.

Op verzoek van het algemeen bestuur van Regio Hart van Brabant is aan de kring gemeentesecretarissen gevraagd om in beeld te brengen wat de totale om-niet-inzet in fte per gemeente is binnen deze regionale samenwerking. Loon op Zand zet daarin structureel 3159 uur in ten behoeve van de regionale samenwerking van de negen gemeenten en 472 uur ten behoeve van niet-regio brede projecten (die minder dan alle negen gemeenten betreffen).

Dit komt neer op 2,6 fte. Dit is meer dan naar rato van inwoneraantal[49].

De *beelden* die hierover leven in de regio sluiten daar niet bij aan. De organisatie van Loon op Zand wordt overwegend gezien als een kleine organisatie die weinig eigen input in de samenwerkingsverbanden levert.

3.2.5 Conclusies over de organisatie

De conclusies kunnen worden getrokken na het bovenstaande, worden vervat in het onderstaande kader.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- We zien een kleine organisatie waaraan de afgelopen jaren weinig richting is gegeven en wel is bezuinigd. Dit resulteert op dit moment in een kwetsbare organisatie waar weliswaar hard wordt gewerkt, maar de output op onderdelen zelfs zakte tot onder het wettelijk minimum.
- De ontwikkeling van de organisatie en haar medewerkers is vooral belemmerd door financiële omstandigheden. Ook de concurrentie op de arbeidsmarkt speelt een rol.
- Er moet dus financieel worden 'bijgeplust' op de organisatie en dat gebeurt nu ook.
  Er zijn plannen gepresenteerd (organisatie, dienstverlening, communicatie) die nu daadwerkelijk moeten worden uitgerold. Een ontwikkelslag maken kost capaciteit, kwaliteit en (dus) geld; de 'basis op orde' vergt al het nodige. Doorzettingsvermogen is nodig om de organisatieontwikkeling niet te laten verzinken in dagelijkse werkdruk.

46 Doorkijkjes naar de toekomst - financieel handelingsperspectief Gemeente Loon op Zand. BMC, mei 2019.
47 Presentatie burgemeester over de ontwikkeling van de organisatie, 11 juni 2020.
48 Programmabegroting 2021.
49 Uitkomst uitvraag om-niet inzet regionale samenwerking, Regio Hart van Brabant, september 2020

3.3 Loon op Zand in de regio

Geen gemeente staat alleen; veel speelt zich af in de regionale context. Ook de gemeente Loon op Zand maakt deel uit van een aantal samenwerkingsverbanden (vaak gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten) om haar opgaven aan te gaan en taken waar te maken. De belangrijkste samenwerkingsverbanden staan in bijlage 1.

"Loon op Zand danst op verschillende schalen. Dat is onze kracht, omdat we zo meer bereiken dan alleen – maar ook onze zwakte, omdat we die partners allemaal keihard nodig hebben"

Loon op Zand over de regio

Bestuurlijk wordt in Loon op Zand aangegeven dat goed wordt samengewerkt in en met de regio. Ambtelijk geeft men aan dat het nodige van de organisatie wordt gevergd om in de regio mee te doen. Met haar kleine omvang ligt de focus meer op de eigen gemeente en organisatie. Het gemeenschappelijke beeld binnen Loon op Zand is dat de organisatie het zelf graag lokaal wil houden, maar dat dit niet altijd beter is. Als uitgangspunt wordt genoemd: "Lokaal waar nodig is, regionaal waar het beter kan". De maatschappelijke opgaven die op de gemeente afkomen worden steeds omvangrijker, zoals energietransitie en klimaatstrategie. Een kleine gemeente als Loon op Zand kan dit niet alleen aan; daarom onderkent men het belang van de regionale samenwerkingen. Wel wordt er genoemd dat er gewaakt moet worden dat samenwerken het doel wordt, in plaats van het middel.

Binnen Loon op Zand wordt ook de vraag gesteld wat de optimale schaalgrootte zou moeten zijn om regionaal samen te werken; ligt dit op het niveau van de Langstraat of Midden-Brabant? Dit is gekoppeld aan de vraag op welk niveau concrete resultaten (kunnen) worden geleverd. Dit is onderwerpafhankelijk. Omdat Loon op Zand veel waarde hecht aan het principe "ken je inwoner", wordt er als uitgangspunt genoemd: "Hoe dichter het op de huid van de inwoner komt, hoe kleiner de regio moet zijn."

Hart van Brabant wordt gezien als een belangrijk samenwerkingsverband, maar een terugkomend bezwaar is dat Tilburg hier vaak de overhand heeft als centrumgemeente, waardoor het een onevenwichtige vorm van samenwerking is. De Langstraat-gemeenten nemen soms een gezamenlijk standpunt in binnen Hart van Brabant, om zo tegengewicht te kunnen bieden. Daarnaast wordt als bezwaar genoemd dat Hart van Brabant zich nu tevens bezighoudt met meer gedetailleerde vraagstukken.

Hierdoor krijgt men het gevoel alsof het samenwerkingsverband fungeert als een extra bestuurslaag, die ingrijpt op de beleidsruimte van individuele gemeenten. Daar voelt niemand iets voor binnen Loon op Zand. De Langstraat is vooral belangrijk voor het arbeidsmarktbeleid en toerisme.

Als blik op de toekomst wordt het Langstraat-verband binnen Loon op Zand genoemd als een optie om een bestuurlijke of ambtelijke samenwerking mee te verstevigen, zodat de lokale belangen goed vertegenwoordigd blijven.

De regio over Loon op Zand

Met betrekking tot de samenwerking met Loon op Zand worden de volgende opmerkingen gemaakt door de omliggende gemeenten:

- Loon op Zand is een fijne samenwerkingspartner, omdat zij vaak op zoek is naar gezamenlijkheid om tot een standpunt te komen. Loon op Zand heeft hierdoor krediet opgebouwd binnen de samenwerkingsverbanden. De bestuurders worden hierbij expliciet genoemd.

- Loon op Zand kan vaak binnen samenwerkingsverbanden niet voldoende bijdragen. Dit komt door het gebrek aan geld en capaciteit binnen de organisatie. Dit zogenoemde *freeriders*-gedrag leidt tot vraagtekens bij verschillende partners en kan niet lang vol worden gehouden.

- Waalwijk laat het volgende optekenen: "De Langstraat, en zeker de kern Kaatsheuvel en Waalwijk, vormt voor onze inwoners, bedrijven en instellingen één Daily Urban System. Zij is weliswaar verbonden met Tilburg (zuid) en Den Bosch (oost), maar vormt functioneel een netwerk op zichzelf. Het onderzoek van Tordoir bevestigt dit.

  Op een aantal onderwerpen werken Waalwijk en Loon op Zand thematisch goed samen, denk aan Baanbrekers, de inkoop Wmo en het Regionaal Bureau voor Toerisme. Op bestuurlijk niveau zijn de contacten de laatste jaren goed en collegiaal via de Langstraatmiddagen. Ook ambtelijk zoeken Waalwijk en Loon op Zand elkaar veelvuldig op. Bestuurlijk en ambtelijk liggen er stevige relaties en netwerken.

  Vanuit de gedachte dan we één Daily Urban System vormen zou duurzame samenwerking tot grotere meerwaarde kunnen leiden voor inwoners, bedrijven en instellingen, en de positie in de regio versterken. Waalwijk heeft altijd uitgesproken dat samengaan met Loon op Zand op termijn meerwaarde gaat leveren, zie daarvoor ook onze Strategische

Visie. Als Loon op Zand kiest voor het verkennen van vormen van ambtelijke en bestuurlijke integratie, is Waalwijk graag een gesprekspartner."

- Heusden ziet een verdergaande Langstraat-samenwerking dan deze op dit moment niet zitten. De gemeenten en hun inwoners verschillen hier naar hun zeggen te veel voor.

- Dongen komt in bevolkingssamenstelling en karakter behoorlijk overeen met Loon op Zand, maar veel maatschappelijke verbanden zijn er niet. De gemeente ziet wel voordelen in de huidige (ambtelijke) samenwerking en merkt op dat de potentie daarvan (nog) niet volledig is benut. Een uitbereiding ervan kan liggen in ambtelijke uitwisseling van capaciteit en kennis. Wel moet de samenwerking dan concrete meerwaarde creëren, bijvoorbeeld om kwetsbaarheid tegen te gaan. Een fusie, hetzij ambtelijk hetzij bestuurlijk, is op dit moment voor Dongen niet aan de orde maar een versteviging van de ambtelijke samenwerking dus wel.

- Tilburg verwelkomt Loon op Zand (liefst volledig) als fusiepartner als zij dat wenst. Een ambtelijke fusie is in principe bespreekbaar, maar de vraag is wel of dit dan een toekomstbestendige oplossing is voor de gemeente of een tussenstation. Bovendien moet dit dan eerst ook intern in Tilburg nog bestuurlijk worden besproken. Tilburg heeft er de voorkeur aan om een ambtelijke fusie te voorzien van een bestuurlijke fusie als stip aan de horizon.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Net als alle gemeenten is Loon op Zand verweven in een netwerk van gemeentelijke samenwerkingen, dat zich eenduidig uitstrekt in de Langstraat en Hart van Brabant. Waar het zwaartepunt ligt, verschilt per opgave. Het Hart van Brabant kent meer kracht door de inzet van Tilburg.
- Loon op Zand kan niet alleen 'halen' in de regio maar moet ook 'brengen'.
- De buurgemeenten hebben verschillende perspectieven op een eventuele toekomstige intensivering van de samenwerking.

3.4 Samenwerken met de actieve gemeenschap

Naast het bestuur, de organisatie en de regio is vooral de eigen gemeenschap belangrijk om de (maatschappelijke) opgaven aan te gaan. Daar gaat deze paragraaf op in.

Toekomstagenda Loon op Zand 2030

In een participatief proces met de inwoners is in 2019 een toekomstagenda samengesteld. De agenda kent vier vensters met evenzovele charmeoffensieven: Gemeenschappen, Omgeving, Economische ontwikkeling en Gemeenschap, bestuur en communicatie. Op 11 april 2019 stelde de gemeenteraad de Toekomstagenda van Loon op Zand vast als 'input'.

In het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de maatschappelijke opgaven, die ook in de Toekomstagenda 2030 terugkomen. Hier gaan we kort in op de betekenis voor bestuur en organisatie. Twee belangrijke uitkomsten van de agenda voor de werkwijze met inwoners en andere betrokkenen in de toekomst zijn in dit verband:

- **Wijkgericht werken** als basis van de samenleving. Met een nieuwe en frisse aanpak werken enthousiaste inwoners, bestuurders en ambtenaren aan een fijne leefomgeving. Met de Toekomstagenda en Samen Loont is een start gemaakt in het samenwerken tussen gemeenschap en lokaal bestuur, waarbij op een laagdrempelige en transparante manier beleid wordt gemaakt. Dit moet een vanzelfsprekende manier van werken worden. Wijkgericht werken stopt niet bij het inzetten van wijkteams.

- In recente jaren zijn er steeds meer gemeenten – ook in de regio – overgestapt op het wijkgericht werken. Dat leidt tot meer contact met inwoners, een laagdrempelige dienstverlening en hoge reactiesnelheid op meldingen van inwoners.

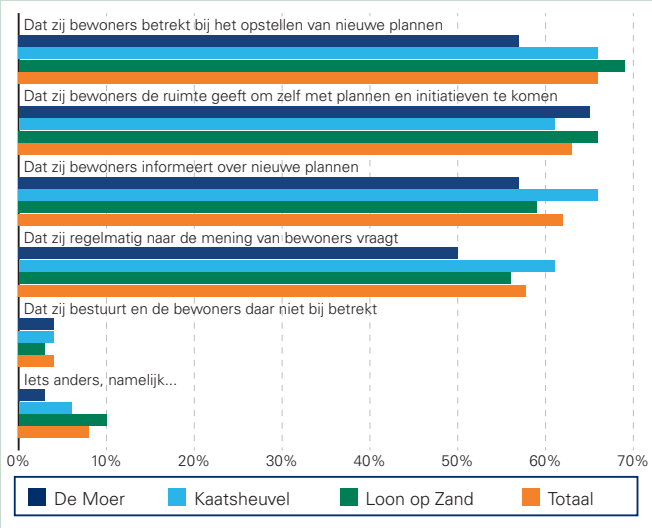
- **Digitale ondersteuning.** De gemeenschap kan beter met elkaar in verbinding komen door een Burgerapp: een innovatieve app die burgers en de gemeente met elkaar verbindt. De App is nadrukkelijk bedoeld voor tweerichtingsverkeer: van burgers naar de gemeente en andersom. De gemeente moet de app op haar website beschikbaar stellen om te downloaden.

Verwachtingen betreffende de gemeente

De enquête onder de inwoners laat zien dat zij graag geïnformeerd en betrokken worden bij het opstellen van nieuwe plannen en de ruimte krijgen om zelf met initiatieven te komen. De verschillen tussen de kernen zijn klein, waarbij wel opvalt dat de inwoners van De Moer het minst graag betrokken worden bij plannen, maar graag juist eigen ruimte voor initiatief willen. Figuur 21 geeft aan dat inwoners niet alleen betrokken willen worden, maar dat zij ook geloven dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van leven in de gemeente.

Deze uitkomsten laten zien dat inwoners niet alleen graag zelf dingen oppakken, maar ook geïnformeerd en betrokken willen worden. Dat vraagt dus ook iets van de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van ambtelijke capaciteit om de informatievoorziening en participatie van inwoners vorm te geven.

Tijdens de consultatieavonden gaven organisaties daarnaast nog mee dat de Stichting Ondernemend Loon op Zand goed functioneert en de samenwerking tussen de ondernemers onderling en met de overheid heeft verbeterd. Tot slot benadrukten aanwezigen van maatschappelijke organisaties dat zij graag zaken oppakken en dat de gemeente 'niet alles zelf hoeft te doen'.



Figuur 21. **Wat verwacht u van de gemeente?**

Figuur 22. **Woordwolk 'Wat verwacht u van de gemeente?'**

Samenspel tussen ambtenaren en gemeenschap

De ambtelijke organisatie is al langer bezig met experimenten rond het stimuleren van de eigen kracht. Dit onder het motto dat de participatiesamenleving vraagt om een grotere verantwoordelijkheid van de burger. De organisatie verwacht kennis en kunde vanuit de samenleving te kunnen mobiliseren.

Eerder, onder bestuur, werd al opgemerkt dat het bestuur en de burgers en ondernemers een hechte band hebben. Dit maakt dat het gemeentebestuur ontvankelijk is voor wensen, maar ook dat (strategische) sturing en keuzes maken kunnen lijden onder die nabijheid; als er participatie heeft plaatsgevonden is het lastig om vervolgens politiek-bestuurlijk toch andere keuzes te maken.

3.5 Samen Loont

Onder de noemer Samen Loont gaat het gemeentebestuur van Loon op Zand in gesprek met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties over leefbaarheid in de drie kernen en over nieuwe initiatieven om deze te verbeteren.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Participatie betekent niet dat er simpelweg een overheveling plaatsvindt van de gemeentelijke organisatie naar de gemeenschap. De participatiesamenleving steekt veel complexer in elkaar: mensen hebben ook wensen richting de overheid. Idealiter is er een partnerschap waarbij de gemeente wel degelijk (ook) iets moet bieden.
- Dit vergt organisatie en middelen vanuit de gemeente. Niet vanuit een defensieve gedachte ("als inwoners of bedrijven het oppakken, hoeven wij minder te doen") maar een krachtige visie.
- Een gerichtheid op de kernen van Loon op Zand (in plaats van de gemeente als geheel) wordt hierbij als behulpzaam gezien.

Financiën

Hoofdstuk 4

Om aan de maatschappelijke opgaven te kunnen voldoen, is een adequate gemeentelijke organisatie noodzakelijk, en ook voldoende financiële middelen. Om meer inzicht te krijgen in de huidige financiële positie en de financiële positie op langere termijn is een ‘financiële foto’ gemaakt van Loon op Zand. Deze foto geeft inzicht in de samenhang tussen de exploitatie, het eigen vermogen, het risicoprofiel/weerstandsvermogen, het investeringsprogramma, de grondexploitaties, en de schuldpositie. Daarna kijken we naar de achterliggende oorzaken van de ontwikkeling die we zien, wat er aan is gedaan en wat er nog meer mogelijk is om de financiële positie te verbeteren.

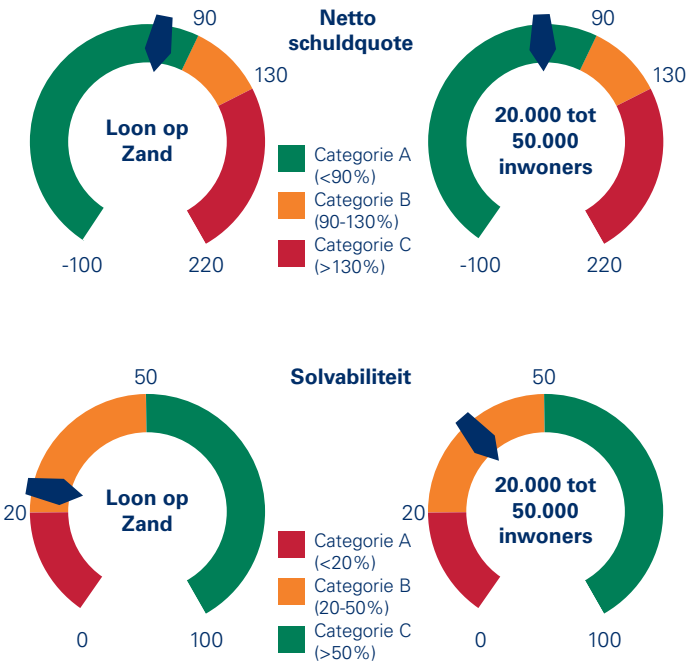
	Rekening				Begroting				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuld quote	44%	56%	56%	50%	49%	72%	68%	58%	53%
Netto schuld quote, gecorrigeerd voor verstrekte leningen	37%	48%	49%	56%	50%	74%	68%	58%	53%
Solvabiliteitsratio	28%	28%	25%	23%	21%	15%	15%	16%	17%
Structurele exploitatieruimte	0%	5%	6%	10%	-2%	1%	1%	0%	-1%
Grondexploitatie	21%	26%	27%	20%	15%	19%	19%	18%	18%
Belastingcapaciteit	109%	111%	112%	113%	112%	127%	127%	127%	127%
Weerstandsratio		2,25	1,87	2,13	1,61	1,19	1,53		

Tabel 4.

Bij dit hoofdstuk is onder meer gebruik gemaakt van de jaarrekening 2019 en de begroting 2021. De behandeling van de begroting 2021 heeft in de loop van november 2020 in de gemeenteraad van Loon op Zand plaatsgevonden. De politiek in de gemeente heeft er in meerderheid vertrouwen in dat de financiële situatie beter is geworden dan de zorgen die eind 2019 leefden. De gepresenteerde begroting is sluitend en er wordt onder meer geïnvesteerd in de organisatie.

4.1 De financiële situatie van Loon op Zand

Als we kijken naar de financiële kengetallen in de afgelopen jaren en de komende jaren zien we een aantal opvallende zaken. We lopen hieronder een aantal financiële kengetallen door, die ook in de onderstaande tabel worden weergegeven. De termen en uitkomsten die in deze tabel naar voren komen, worden in de paragrafen toegelicht.



Figuur 23. **Netto schuldquote en solvabiliteit.**

4.1.1 Schulden

De netto schuldquote is de mate waarin de schuld met het inkomen gedragen kan worden. Hierbij geldt: hoe lager, hoe beter. Normaal bevindt de netto schuldquote van een gemeente zich tussen de 0% en 100% en bij een netto schuldquote van meer dan 130% is er sprake van een zeer hoge schuld.

De schulden van Loon op Zand zijn in het recente verleden redelijk stabiel; op begrotingsbasis in 2020 en 2021 zijn deze geraamd om toe te nemen. Of dit zich daadwerkelijk gaat voordoen, is afhankelijk van de mate van het realiseren van voorgenomen investeringen. De gemeente verwacht in 2021 een grote geldlening nodig te hebben om geplande investeringen te kunnen doen. De netto schuldquote valt op dit moment binnen de marges van toelaatbaarheid (volgens de VNG normen).

4.1.2 Eigen vermogen

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. De VNG geeft als signaalwaarde een percentage van 20%. Bij een solvabiliteitsratio lager dan 20% bevindt de gemeente zich op glad ijs. De solvabiliteit van de gemeente Loon op Zand daalt naar 15%.

Een belangrijke vraag is of er voldoende ruimte is in de begroting om de schulden af te kunnen lossen in de komende jaren. De VNG geeft hierbij de volgende kanttekening: Nederlandse gemeenten gaan vanwege het artikel 12 vangnet uit de Financiële Verhoudingswet niet failliet en worden nooit geliquideerd. Daarom heeft dit kengetal ondanks deze signaalwaarde maar beperkte waarde. De vraag of de gemeente de schuld met haar inkomen kan betalen, is daarom veel belangrijker. Op basis van de gewaarmerkte jaarrekening blijkt dat het liquiditeit genererende vermogen van de jaarrekening in 2018 van Loon op Zand onvoldoende was om af te lossen en rente te betalen.

De rentelasten waren 1,3 miljoen, de aflossing op de vaste schuld was 2,8 miljoen. Bij elkaar moest er in 2018 dus 4,1 miljoen liquide worden betaald. De afschrijving in de begroting was 2,0 miljoen (en exclusief de investeringen met een heffing 1,7 miljoen). Per saldo 4,1 -/- 2,0 was er in 2018 dus 2,1 miljoen te weinig in de exploitatie bespaard om aan de betaling van aflossing en rente te kunnen voldoen.

De grotere schuldpositie en de daling van het eigen vermogen in de afgelopen jaren is ook terug te zien in onderstaande balansvergelijking:

Balansvergelijking Loon op Zand (bedragen x € 1.000,--)	Rekening 2016	Begroting 2021	Verschil 2016-2021
Immateriële vaste activa	2		-2
Materiële vaste activa	43.110	56.964	13.854
• Overige investeringen met economisch nut	26.479		
• Investeringen met economisch nut waarvoor heffing kan worden geheven	10.955		
• Investeringen in openbare ruimte met een maatschappelijk nut	5.677		
Financiële vaste activa	11.627	7.280	-4.347
Totaal vaste activa	**54.739**	**64.244**	**9.505**
Voorraden	12.733	10.318	-2.415
• Onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie	11.866		
• Ruilgronden	867		
Uitzettingen met rentetypische looptijd <1 jaar	6.451	5.298	-1.153
• Vorderingen op openbare lichamen	3.182		
• Schatkistbankieren	2.714		
• Overige vorderingen	555		
Liquide middelen	198	192	-6
Overlopende activa	2.586	2.104	-482
Totaal vlottende activa	**21.968**	**17.912**	**-4.056**
Totaal activa	**76.707**	**82.156**	**5.449**
Eigen vermogen	21.191	13.614	-7.577
• Algemen reserve	9.094	6.526	-2.568
• Bestemmingsreserves			
• Dekkingsreserves	4.830	2.904	-1.926
• Overige bestemmingsreserves	3.805	1.670	-2.135
• Egalisatiereserves	1.974	2.514	540
Voorzieningen	8.246	12.733	4.487
Vaste schulden met rentetypische looptijd <1 jaar	37.500	44.802	7.302
Totaal vaste passiva	**66.937**	**71.149**	**4.212**
Netto vlottende schulden met rentetypische looptijd <1 jaar	6.137	6.811	674
Overlopende passiva	3.633	4.195	562
Totaal vlottende passiva	**9.770**	**11.006**	**1.236**
Totaal passiva	**76.707**	**82.155**	**5.448**

Tabel 5. **Balansvergelijking Loon op Zand**

4.1.3 Structurele exploitatieruimte

Het kengetal structurele exploitatieruimte geeft aan in hoeverre de begroting structureel in balans is. Voor de provincie is dit een van de belangrijkste indicatoren om haar toezichtregime op te baseren. Uit de tabel blijkt dat de structurele sluitendheid van de begroting onder druk staat, omdat de ratio afneemt van plus 10% in 2018 naar -2% in de jaarrekening 2019, naar een magere 1% in de begroting 2020 en in de begroting 2021 en verdere jaren naar 0,5%. Dit is zorgelijk, want het betekent dat er niet of nauwelijks ruimte is om (structurele) tegenvallers op te vangen.

Grootste zorgpunt: de gemeentefinanciën

In de inwonersenquête werd gevraagd om in enkele trefwoorden aan te geven wat volgens hen in de (nabije) toekomst de voornaamste bedreigingen zijn voor de gemeente Loon op Zand. Op nummer 1 eindigde de financiële situatie van de gemeente. Eerder zagen we al dat de gemeentefinanciën een belangrijk thema is, als onderdeel van 'de basis op orde van de gemeente. De financiën worden in verband gebracht met de slagkracht van de gemeente ten behoeve van de inwoners. 'Dat door financiële tekorten zaken geen doorgang kunnen vinden of op de lange baan worden geschoven', licht één van hen de reden van de zorgen toe. 'De slechte financiële omstandigheden bieden weinig mogelijkheden. Een gemeente die er zo voor staat, is niet aantrekkelijk om er te gaan werken. Dat betekent ook dat je wat het ambtenarenkorps betreft niet echt de mensen in huis hebt die frisse uitdagingen zoeken', zegt een ander.

In de consultatie van de ondernemers kwamen de financiën ook als prominent zorg punt naar voren. Daarbij werd ook gewezen op de afhankelijkheid van de belastinginkomsten in verband met de Efteling. 'De echte uitdaging is de financiële situatie. Dat is waarschijnlijk ook een van de redenen dat de gemeentelijke organisatie niet kan doorpakken', wordt vanuit de maatschappelijke organisaties gesteld. Verenigingen beamen dat: 'de financiën moeten op orde zijn. De gemeente kan nu haar beloftes niet nakomen. Vaak is het antwoord gewoon nee, want er is geen geld'. Zelfs de betrouwbaarheid van de gemeente wordt genoemd: 'er was ons een toezegging gedaan, maar de financiële tegemoetkoming kwam niet. Het bleek dat de gemeente de begroting niet rond kreeg. Dat vind ik onbetrouwbaar'.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

4.1.4 Grondexploitatie

Het kengetal grondexploitatie geeft in aan welke mate bouwgronden in exploitatie invloed hebben op de baten van de gemeente. Voor Loon op Zand zien we een afnemende trend, en voor dit ratio geldt hoe lager hoe beter. De VNG beschouwt een ratio onder de 20% als voldoende (onafhankelijk van opbrengsten uit grondexploitaties). Loon op Zand voldoet hieraan vanaf het jaar 2019. De begroting 2021-2024 laat een verdere daling van deze ratio zien.

4.1.5 Belastingcapaciteit

Het kengetal belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk van deze gemeente zich verhoudt tot het landelijk gemiddelde. Met een ratio onder de 100% is de belastingdruk lager dan gemiddeld; ligt deze erboven dan is de belastingdruk hoger dan gemiddeld. Voor Loon op Zand geldt dat met een waarde van 127% de lastendruk hoger is dan de gemiddelde lastendruk in Nederland. De tarieven voor de riool- en afvalstoffenheffing zijn in 2020 hoger dan het landelijk gemiddelde.

Overigens is de gemeente met een geraamd bedrag van € 2,6 miljoen per jaar voor een aanzienlijk deel afhankelijk van de inkomsten toeristenbelasting. Dit komt voort uit het toeristisch karakter van de gemeente (algemeen dekkingsmiddel, wordt geheven per overnachting). Wanneer de coronacrisis lang gaat duren, kunnen deze inkomsten onder druk komen te staan. Weliswaar worden gemeenten gecompenseerd voor hun misgelopen toeristenbelasting maar dit is gebaseerd op de begroting van 2020 en houdt geen rekening met geraamde groei.

4.1.6 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de financiële capaciteit die er is om risico's te ondervangen.

In de begroting 2021 zijn de risico's ingeschat op € 4,7 miljoen. De beschikbare weerstandcapaciteit (de algemene reserve en weerstandsreserve) bedraagt € 7,1 miljoen, waarmee het weerstandsratio in 2021 uitkomt op 1,5, hetgeen voldoende is. In de afgelopen jaren is een daling waarneembaar van de weerstandsratio, en vanaf de begroting 2021 een stijging. Indien de ratio onder 1 komt zal er een groter deel van de reservepositie opzij moeten gezet worden als weerstandsreserve. Als zich structurele risico's voordoen dan zal daar in de begroting ruimte voor moeten worden gezocht. Met name de aanstaande herverdeling van het gemeentefonds (zie hieronder) vormt een risico dat structureel grote effecten op de begroting kan hebben.

4.2 Werken aan een betere financiële situatie

In de cijfers zien we op een aantal punten een verslechtering van de financiële situatie van Loon op Zand. Deze paragraaf gaat in op de achtergronden en wat de gemeente heeft ondernomen.

Wat is gebeurd?

De daling van het eigen vermogen van € 21,1 miljoen in 2016 naar € 13,6 miljoen in 2021 heeft vooral te maken met grote investeringen in fysieke projecten de afgelopen jaren en een aantal juridische tegenvallers (i.r.t. deze investeringen).

Om fysieke projecten te realiseren is geld geleend waardoor de schuld in diezelfde periode steeg met € 8 miljoen (van € 43,6 miljoen in 2016 naar € 51,6 miljoen in 2020). Dit ondanks de ambities op het gebied van woningontwikkeling en de grondexploitaties die zijn gevoerd. Vanwege risicomijdend en conservatief gedrag lijkt er hier weinig winst te zijn gerealiseerd.

Daarnaast is de structurele exploitatieruimte in de begroting met name onder druk komen te staan, door lagere structurele rijksinkomsten en met name door tekorten in het sociaal domein. Net als de meeste gemeenten ondervindt Loon op Zand dat de uitgaven hier niet volledig worden gedekt door het budget vanuit het Rijk. Dit alles gaf negatieve rekeningresultaten die drukten op het eigen vermogen.

De oorzaken liggen dus deels in externe factoren en zijn deels het gevolg van bestuurlijke keuzes. Ook kan nog meespelen (zie hoofdstuk organisatie) dat de afdeling financiën onder druk staat door vacatures en afhankelijk is van externe inhuur. Hierdoor kan het zijn dat de financiële kennis binnen de ambtelijke organisatie en de advieskracht richting het bestuur niet sterk is en er weinig tegenkracht is, waardoor niet de beste bestuurlijke financiële keuzes zijn gemaakt.

Wat heeft de gemeente Loon op Zand gedaan om de financiën op orde te krijgen?

Vanaf medio 2019 zijn het bestuur en de organisatie bezig om de financiën op orde te krijgen. De wens is om een robuuste en toekomstbestendige begroting te hebben voor Loon op Zand. Een deel van de financiële pijn ligt zoals hierboven wordt geschetst buiten de eigen invloedssfeer, zoals lagere rijksinkomsten en hogere lasten op het gebied van het sociale domein. Daarom richt de gemeente zich op de beïnvloedbare zaken.

Bij de besluitvorming over de Kadernota 2021 gaf de raad het college acht opdrachten mee, als de minimale zoekdomeinen voor maatregelen. Deze acht opdrachten werden allen uitgewerkt. Zij boden voldoende gelegenheid om de benodigde financiële armslag te vinden in de begroting 2021. Met name grip op het sociale domein zal de meeste besparing (moeten) gaan geven. Ook is de kwaliteit van de openbare ruimte vertaald in actuele beheerplannen en is financiële vertaling van planmatig onderhoud verwerkt in de begroting. Daarnaast is er al rekening gehouden met een nadeel bij de herverdeling van het gemeentefonds van 33 euro per inwoner (€ 780.000) op het sociale deel. Het herverdeeleffect van het klassieke deel voor Loon op Zand is lastig in te schatten maar zal wellicht geen tekort geven.

De afdeling financiën heeft een scan gedaan wat betreft de leningenportefeuille, omdat een aantal leningen hoge rentelasten hebben omdat deze in de dure tijd zijn afgesloten. Er bleek dat de boetes om de schuld vervroegd af te mogen lossen, niet opwegen tegen de lagere rentelasten. Recent zijn de reserves geactualiseerd, waarbij een aantal reserves zijn afgesloten en een beperkt saldo van € 280.000 is gestort in de algemene reserve.

Hiermee is de begroting 2021 structureel en reëel sluitend geworden. Nog steeds echter resteren magere cijfers voor de eigen vermogenspositie en de structurele sluitendheid.

Voor de verdere toekomst wordt sterk ingezet op een verdere versterking van de financiële sensitiviteit binnen de ambtelijke organisatie, en de doorontwikkeling van de P&C cyclus. In de aanloop naar de kadernota 2022 zal het bestuur keuzes maken in de vorm van een heroverweging van de investeringsagenda 2022-2025. Hierbij wordt gekeken of alle investeringen realistisch zijn en lopende investeringen worden afgerond. Dit geeft lagere kapitaallasten in de begroting en een lagere vraag naar liquiditeit met een lagere schuldpositie tot gevolg.

4.3 Externe financiële ontwikkelingen

De gemeente Loon op Zand is net als alle gemeenten voor het grootste deel van haar financiën afhankelijk van de Rijksoverheid. Op het vlak van de gemeentefinanciën doet zich een aantal ontwikkelingen voor:

Structurele bezuinigingen; systematiek in toekomst nog onbekend

Ofschoon de rijksfinanciën tot de coronacrisis een positief beeld lieten zien, leidde dit niet tot versoepeling van de financiële situatie van de gemeenten. De nieuwe financiële verhoudingen zijn waarschijnlijk structureel van aard. Weliswaar is de 'trap op, trap af'-systematiek gehandhaafd en is het accres voor 2020 en 2021 bevroren, maar tevens is sprake van een forse 'apparaatskorting' (leidend tot een geleidelijke verlaging van de algemene uitkering). Deze korting is in het kader van de corona-tegemoetkoming voor 2020 en 2021 'kwijtgescholden', maar nog steeds resulteert een achteruitgang in de middelen.

De systematiek waarbij de inkomsten van de gemeenten afhankelijk zijn van de uitgaven van het Rijk, wordt op dit moment geëvalueerd. Deze normeringsystematiek kan worden gehandhaafd, of er kan een ander systeem voor in de plaats komen. Er wordt gedacht aan het inzichtelijk maken van het loon- en prijseffect in het accres, het uitsplitsen van de accresontwikkeling naar plafonds, het herintroduceren van de behoedzaamheidreserve, het vastzetten van het accres in een (kabinets)periode, of het maken van vaste volumeafspraken (vaste indexatie of deelfonds sociaal domein). De besluitvorming hierover geschiedt door het nieuwe kabinet.

Tekorten sociaal domein (vooralsnog) niet gecompenseerd

Over het hele land vormt bij gemeenten het sociaal domein (jeugdhulp, Wmo, soms ook BUIG) een toenemend financieel probleem. Landelijk onderzoek wijst uit dat de vermogenspositie van veel gemeenten wordt uitgehold door tekorten in dit sociaal domein. De pogingen van de VNG om compensatie voor de gemeenten te krijgen, hebben vooralsnog niet tot een structurele oplossing geleid.

Herijking gemeentefonds

Per 2023 is een herijking van het Gemeentefonds voorzien. De aanpassing moet onder andere zorgen voor een betere aansluiting van de kosten van het sociaal domein, een betere inkomstenverevening en minder complexiteit. In februari 2021 is het concept van de nieuwe verdeling naar buiten gekomen. De fondsbeheerders (ministeries van BZK en Financiën) zien een verbetering ten opzichte van de huidige verdeling: de modellen zijn eenvoudig, beter uitlegbaar en sluiten goed aan bij de kosten die gemeenten maken. Het voorstel voor de herijking is voor advies naar de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gezonden. Na het advies van de ROB krijgen alle gemeenten de gelegenheid om hun zienswijze over de nieuwe verdeling te geven.

De lobby zal de komende tijd nog gaan over 'uitschieters' (gemeenten die er sterk op voor- of achteruit gaan), een mogelijke evaluatie van de effecten van de nieuwe verdeling (onder andere op het 'sociale deel') en de lengte van het ingroeipad (gekoppeld aan een afspraak over een maximum per inwoner per jaar).

Het huidige voorstel betekent voor Loon op Zand dat zij er 15 euro per inwoner op achteruit gaat ten opzichte van de huidige verdeling. Dat is omgerekend rond de € 350.000 per jaar.

Meer gemeentelijke belastingen?

In het kader van het denken over de toekomst, met name in verband met de nieuwe kabinetsperiode, wordt ook gesproken over het vergroten van het gemeentelijk belastinggebied. Gemeenten zouden zelf meer belasting kunnen heffen, waarbij dit bedrag (macro) van het gemeentefonds wordt afgetrokken. Onder meer de VNG heeft hier meerdere malen voor gepleit. Er ligt nu een stuk klaar ten behoeve van de kabinetsformatie. Voor gemeenten zou het een verruiming van de financiële mogelijkheden kunnen betekenen, maar ook een politiek gevoelig onderwerp en hogere beleids- en uitvoeringskosten.

4.4 Mogelijkheden om de financiële situatie nog verder te verbeteren

We zien vier pijlers voor een toekomstbestendige begroting voor Loon op Zand. Dit zijn dus suggesties van ons als onderzoekers.

De pijlers zijn: evenwicht in de begroting, een beheersbare schuldpositie, het eigen vermogen op peil en budgetdiscipline. Daarover gaan de volgende paragrafen.

Figuur 24. **Vier pijlers voor een toekomstbestendige begroting.**

4.4.1 Evenwicht in de begroting

Mogelijkheden om te onderzoeken zijn nog:

1. Begrotingsvergelijking op taakveldniveau met zichzelf (uitgaven vergelijken met de inkomsten uit het rijk voor dat taakveld) of met andere gemeenten. Uit een snelle analyse blijkt dat er opvallende afwijkingen te zien zijn in de taakvelden 0.4 overhead, 1.2 Veiligheid, 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie, 6.6 WMO (op basis van 2019). Deloitte voert op dit moment een taakveldanalyse uit; deze is nog niet helemaal afgerond.

2. Het bestuur zou kritischer kunnen zijn op de bovenwettelijke activiteiten. Kan er nog bezuinigd worden op eigen beleid?

3. Analyseer de jaarrekeningen 2017-2018-2019 om te bezien of er ruimte in de uitgavenbudgetten zit voor de begroting 2022.

4. De afgelopen periode is gebleken dat de investeringsagenda die in de meerjarenbegroting wordt opgenomen en financieel wordt vertaald, te ambitieus is. Het lijkt alsof de gemeente Loon op Zand per jaar ongeveer € 5 miljoen aan investeringen kan uitvoeren terwijl de Programmabegroting 2021 voor de komende twee jaar € 21 miljoen bedraagt. Toegezegd is om in de kadernota 2022 de staat van activa te schonen en keuzes te maken welke investeringen echt uitgevoerd en begroot gaan worden. Hiermee kunnen de kapitaallasten in de begroting omlaag. Eventueel kan het bestuur van de gemeente Loon op Zand zichzelf een investeringsplafond opleggen. Dat houdt in dat er een grens gesteld wordt aan de kapitaallasten van nieuwe (niet zijnde kostendekkende) investeringen in de meerjarenbegroting tot een bepaald bedrag.

5. De gemeente Loon op Zand kan overwegen om een restwaarde over te houden op de boekwaarde van (tijdelijk) gebouwen en voertuigen, en dus niet af te schrijven naar € 0. Dat betekent lagere kapitaallasten in de begroting tegenover weliswaar een minder hoge opbrengst bij verkoop van het actief vanwege de restwaarde die in één keer afgewaardeerd moet worden. Verschillende gemeenten in Nederland passen dit toe.

6. Onderzocht zou nog kunnen worden of er bij de personele lasten nog ruimte gevonden kan worden door bijvoorbeeld de projecten van derden tegen meer marktconforme tarieven (incl. overhead) aan te bieden.

7. Allerlaatste optie is om de OZB te verhogen, maar deze is al heel hoog vergeleken met de tarieven in de regio. Zie hieronder voor een uiteenzetting van de onbenutte belastingcapaciteit,.

4.4.2 Schuldpositie beheersbaar

Omdat de investeringsambitie in de begroting meestal groter is gebleken dan wat er wordt gerealiseerd, lijkt de schuldpositie beheersbaar. Eventueel kan het bestuur van de gemeente Loon op Zand ervoor kiezen zichzelf een meerjarig schuldenplafond op te leggen, bijvoorbeeld in de vorm van een maximaal schuldbedrag in jaar T+2, gerelateerd aan de begrotingsomvang.

4.4.3 Eigen vermogen op peil

Onderzocht zou kunnen worden of er gronden en panden zijn die geen strategische functie hebben en die verkocht zouden kunnen worden om de eigen vermogenspositie te verbeteren.

4.4.4 Hoe zit het met de soft controles en budgetdiscipline?

Loon op Zand zet op dit moment vol in op het versterken van de financiële beheersing en het versterken van de ambtelijke en bestuurlijke financiële sensitiviteit. Er kan meer gebruik worden gemaakt van digitalisering en automatisering. Bovendien kan er meer op strategisch niveau worden nagedacht over ontwikkelingen. De relatie met maatschappelijke doelen is er met mate en daarmee worden ‘winstpakkers’ over het hoofd gezien.

Als ‘winstpakker’ zou ook (verder) kunnen worden bekeken hoe meer aan inwoners zelf kan worden overgelaten tegen minder kosten (right-to-challenge gedachte), ofschoon hier dan ook inzet van de gemeente tegenover moet staan. Ook financieel gezien is het voor een relatief kleine gemeente als Loon op Zand een uitdaging om de zelfstandigheid en eigenheid te bewaren in de druk van die regio en de complexiteit van de opgaven.

4.4.5 Eigen inkomsten

De onbenutte belastingcapaciteit kan worden gedefinieerd als het bedrag dat de gemeente nog aan extra inkomsten kan genereren voor het geval zich tegenvallers voordoen. Deze ruimte wordt in de regel bepaald door het verschil tussen de werkelijke eigen inkomsten en het niveau dat benodigd is om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw); het zogenoemde 'redelijk peil'. Daarbij gaat het om de eigen inkomsten uit:

- de onroerende-zaakbelastingen (OZB);
- de rioolheffingen;
- de afvalstoffenheffingen en reinigingsrechten.

Om te voldoen aan het 'redelijk peil' geldt voor de OZB dat het gewogen gemiddelde OZB-tarief van een gemeente minimaal het niveau heeft van het landelijke gemiddelde OZB-percentage voor toelating tot artikel 12 zoals dat jaarlijks in de mei/juni-circulaire van het gemeentefonds bekend wordt gemaakt. Voor wat betreft de riool- en reinigingsheffingen geldt dat deze 100% lastendekkend moeten zijn. Een eventuele onderdekking op deze heffingen moet gecompenseerd worden met extra OZB-baten.

Op basis van de gegevens van de begroting 2020 bedraagt de onbenutte belastingcapaciteit van de gemeente Loon op Zand circa € 1,1 miljoen. Daarbij is er van uit gegaan dat de afvalstoffen- en rioolheffingen 100% lastendekkend zijn. De extra te genereren inkomsten hebben dus enkel betrekking op de OZB en staan gelijk aan een verhoging van de OZB-opbrengsten met circa 19%. Dit zou voor een woning met een gemiddelde WOZ-waarde van € 261.000 in 2020 een extra stijging met 7,85% betekenen. Het kengetal belastingcapaciteit zou daarmee verslechteren van 127% naar 136%.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

4.5 Conclusies over de financiën

Er is een analyse gemaakt van de periode 2016-2020. Een periode waarin gemeenten in toenemende mate werden geconfronteerd met de financiële effecten van taken, met name in het sociale domein, die door de rijksoverheid werden overgeheveld naar gemeenten maar waarvoor tegelijkertijd onvoldoende structurele middelen werden meegegeven.
Dit heeft de afgelopen jaren bij veel gemeenten geleid tot extra - en vaak ingrijpende - bezuinigingsmaatregelen en/of lastenverhogingen. De gemeente Loon op Zand is daarin geen uitzondering. Kortom: het was een lastige tijd met veel (financiële) uitdagingen. De gevolgen daarvan zijn zichtbaar. Aan de hand van de verplichte financiële kengetallen zien we het volgende beeld ontstaan:

- het eigen vermogen is in de periode 2016-2020 met bijna € 14 miljoen afgenomen;
- de solvabiliteit is tussen 2016 en 2020 gedaald van 28% naar 15%;
- de schuldquote (netto en netto gecorrigeerd) is redelijk stabiel en voldoende laag;
- de structurele exploitatieruimte is fors afgenomen van zelfs 10% in 2018 naar 1% vanaf 2021.

Wat betekent dit voor de gemeente?

- Er wordt gewerkt aan verbetering en er is politiek-bestuurlijk optimisme, maar het huidige beeld vraagt nog steeds wel aandacht. De structurele sluitendheid van de begroting stond onder druk; dit is met deze begroting omgebogen. De reservepositie is echter bescheiden en de weerstand t.o.v. het risicoprofiel nadert een kritieke grens. De schuldpositie is in de begroting 2020 en 2021 verder opgelopen maar nog wel acceptabel. De lokale lasten zijn vergeleken met de regio al hoog.
- De verslechtering is ontstaan door externe ontwikkelingen en door bestuurlijke keuzes.
- Vanaf 2019 is de aandacht voor een financieel sterkere situatie vergroot en heeft Loon op Zand plannen gemaakt om te bezuinigen, zijn de lokale lasten verhoogd en wordt de financiële sensitiviteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie versterkt door middel van een kwaliteitsslag.
- Van buiten de gemeente (inkomsten uit het gemeentefonds) is vooralsnog geen verbetering (in inkomsten sociaal domein) en eerder een achteruitgang (herijking gemeentefonds) te verwachten.
- Er is binnen de vier pijlers van "in control zijn" nog een aantal mogelijkheden om te onderzoeken dan wel te overwegen in te voeren. Dit vergt politieke keuzes.

Verwachtingen voor de toekomst

Onderdeel van het onderzoek onder inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en verengingen was de vraag naar de verwachtingen voor de toekomst. Wat zijn kansen en bedreigingen? En waar hoopt men op?

Bedreigingen en kansen

Inwoners zijn gevraagd om in enkele trefwoorden aan te geven wat volgens hen in de (nabije) toekomst de voornaamste bedreigingen zijn voor de gemeente. De top 3 van bedreigingen die zijn genoemd, is:

1. De financiële situatie van de gemeente
2. De mogelijke herindeling van de gemeente, het fuseren met een andere gemeente en/of opgaan in een grotere gemeente
3. Te weinig effectief beleid of te weinig slagkracht. Mede door de kleinschaligheid, zou de gemeente niet voldoende toegerust zijn voor complexere vraagstukken. Er zou onvoldoende menskracht en kennis en kunde bij ambtenaren en bestuurders zijn.

Voor inwoners van Loon op Zand geldt dat zij naast deze drie bedreigingen ook een bedreiging zien in de terugloop van voorzieningen als winkels, horeca en sociale voorzieningen. Tevens noemen zij als bedreiging het gebrek aan onderhoud van de openbare ruimte waardoor de leefomgeving minder aantrekkelijk wordt. Inwoners van Kaatsheuvel noemen ook de (te grote) invloed van de Efteling en criminaliteit, drugsoverlast en hangjongeren als bedreigingen. Inwoners van De Moer noemen de mogelijke sluiting van de basisschool en de leegloop en vergrijzing van het dorp als bedreiging.

De inwoners zijn ook gevraagd om in enkele trefwoorden aan te geven wat volgens hen in de (nabije) toekomst de voornaamste kansen zijn voor de gemeente Loon op Zand. Het meest genoemd zijn de kansen die het toerisme en de recreatie bieden. Veel inwoners vermelden hierbij de extra inkomsten en werkgelegenheid die deze kunnen opleveren. Terwijl een mogelijke herindeling van de gemeente door veel inwoners als een bedreiging wordt beschouwd, zijn er ook inwoners die dit juist als een kans beschouwen.

De inwoners van Loon op Zand noemen ook het groene, kleinschalige en dorpse karakter van het dorp als een kans. Ook noemen zij de leefbaarheid van het dorp met een uitbreiding van de voorzieningen (waaronder het gemeenschapshuis de Wetering) een kans. Tot slot worden meer woningen voor starters en senioren genoemd. Inwoners van Kaatsheuvel zien vooral de recreatie en het toerisme als een kans. Ook noemen zij een aantrekkelijker centrum met winkels en horeca en natuurontwikkeling, danwel behoud van de bestaande natuur. Inwoners van De Moer zien ook nieuwbouw van woningen als een kans.

Waar hoopt men op?

De volgende 'woordwolk' geeft kernachtig weer hoe de ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen antwoorden op de vraag: 'welke hoop voor de toekomst heeft u voor de gemeente'.

Figuur 25. **Woordwolk 'Welke hoop voor de toekomst heeft u voor de gemeente?'**

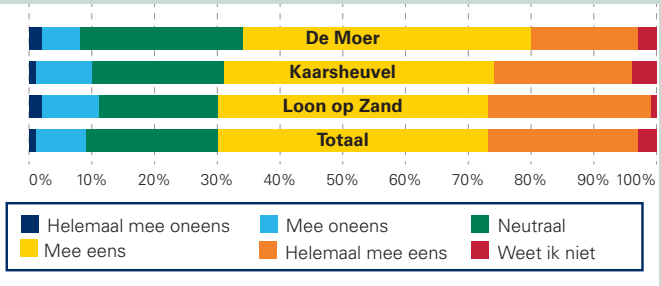
Een rode draad door de woordwolk is de financiële gezondheid van de gemeente. Ondernemers willen slagkracht. Maatschappelijke organisaties rekenen op stabiliteit, terwijl de verenigingen een bruisende toekomst voor ogen staat. Ondernemers noemen verbondenheid en verenigingen brengen samenwerking naar voren.

Inwoners optimistischer over de kern dan over de gemeente

Uit de enquête blijkt dat 41% van de inwoners positief of heel positief gestemd is over de toekomst van de gemeente. De inwoners die positief zijn, noemen vaak de ontwikkelingen die gaande zijn of hebben plaatsgevonden. Veel inwoners noemen ook de vele mogelijkheden en kansen die de gemeente heeft, onder meer door de ligging te midden van natuurgebieden en de nabijheid van de Efteling. Ook is de betrokkenheid van inwoners een reden om optimistisch te zijn

De helft van de respondenten van de inwonersenquête is heel positief of positief over de toekomst van de wijk of buurt. Als toelichting geeft men vaak aan dat de buurt fijn is om in te wonen. Ook noemen veel inwoners de sociale cohesie onder de buurtbewoners.

In de volgende grafiek wordt het optimisme weergegeven over de eigen kern en de gemeente. Net als bij de betrokkenheid (zie eerder in dit rapport) zijn inwoners optimistischer over de toekomst van hun eigen kern dan over de gemeente als geheel.



Figuur 26. **Stelling: Bewoners van Loon op Zand kunnen veel bijdragen aan de kwaliteit van leven in de gemeente**

Verschil tussen belang van thema's en verwachting dat deze kunnen worden opgepakt

Door de uitkomsten van de inwonersenquête kan een vergelijking worden gemaakt tussen het belang dat aan thema's wordt gehecht en de mate waarin men verwacht dat de gemeente ermee om kan gaan in de toekomst. In de inwonersenquête werd gevraagd van welke vraagstukken men het belangrijk vindt dat de gemeente dit oppakt. In de volgende twee tabellen staat het verschil tussen het belang van de thema's en de verwachting dat deze kunnen worden opgepakt naast elkaar weergegeven. In de linker tabel worden de eerste elf thema's weergegeven met het totale percentage inwoners dat aangeeft dit thema belangrijk te vinden. Ook is in de enquête gevraagd in hoeverre men verwacht dat de gemeente Loon op Zand in de toekomst met deze ontwikkelingen om kan gaan. Deze uitkomsten zijn in de rechter tabel te vinden: op acht thema's zijn percentages weergegeven van inwoners die verwachten dat de gemeente hier heel goed of overwegend goed mee om kan gaan.

Opvallend is dat het thema financiën, waarvan de meeste mensen het belangrijk vinden dat het wordt opgepakt, het laagst scoort in de verwachting dat Loon op Zand ermee om kan gaan. Voor de thema's 'Ontwikkeling van recreatie en toerisme en 'Duurzaamheid en energietranisitie' geldt juist het omgekeerde. Deze thema's worden door minder mensen (maar nog steeds een meerderheid) genoemd als belangrijk thema, maar scoren hoog op de verwachting dat de gemeente ermee om kan gaan.

De combinatie van deze laatste twee tabellen geeft in de kern aan hoe inwoners tegen de toekomst van de gemeente aankijken. Het thema financiën (inclusief betaalbare lasten) komt zowel in de inwonersenquête als tijdens de bijeenkomsten met organisaties prominent naar voren. Daarbij wordt ook aangegeven dat de financiële positie invloed heeft op de slagkracht van de gemeente. Alleen op een van de meest kenmerkende elementen, recreatie en toerisme, verwacht een meerderheid van de inwoners dat de gemeente hier goed mee om kan gaan. De basistaken van de gemeente zoals dienstverlening, openbare ruimte en voorzieningen worden het belangrijkste gevonden, maar men vreest dat deze in de toekomst onder druk komen te staan.

Van welke vraagstukken vindt u het belangrijk dat de gemeente dit oppakt?		**In hoeverre verwacht u dat de gemeente Loon op Zand in de toekomst met deze ontwikkelingen om kan gaan?**	
Thema	*Percentage*	*Thema*	*Percentage 'heel goed' of 'overwegend goed'*
Gezonde financiën van de gemeente	97%	Stimuleren van recreatie en toerisme	63%
Onderhoud van openbare ruimte (straten, fiets-paden, stoepen en het groen)	97%	Duurzaamheid en energietransitie	43%
Kwaliteit van de dienstverlening	96%	Digitalisering	43%
Betaalbaarheid van de lokale belastingen	94%	Vergrijzing van de samenleving	41%
Voorzieningen in de buurt	93%	Arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid	40%
Kwaliteit van visie en plannen	91%	Het uitvoeren van zorgtaken	38%
Betrokkenheid van de gemeenschap bij de gemeente	88%	Woningmarkt, stijgende huizenprijzen, huren	28%
Het bewaren van het 'eigen' karakter van uw dorp of wijk	85%	Financiële ontwikkelingen	25%
Openbaar vervoer en bereikbaarheid	81%		
Duurzaamheid en energietransitie	76%		
Ontwikkeling van recreatie en toerisme	71%		

Scenario's voor de toekomst

Hoofdstuk 5

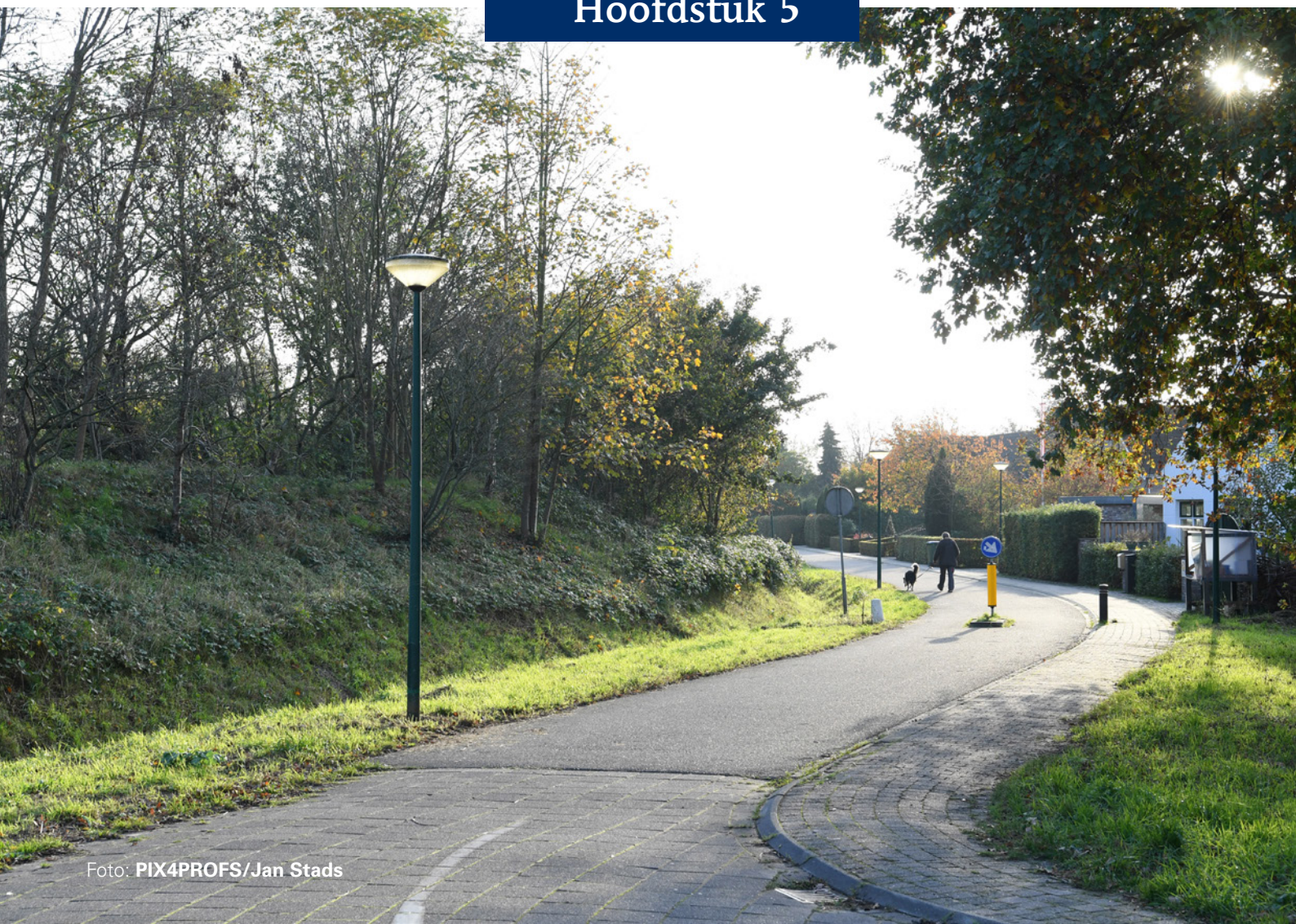


Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

5.1 Inleiding

Loon op Zand wil met dit onderzoek een nieuwe stap zetten richting haar bestuurlijke toekomst. In dit hoofdstuk gaan we, tegen de achtergrond van de voorgaande hoofdstukken, in op de mogelijke toekomstige bestuursvormen. De scenario's lopen uiteen, zodat een breed palet aan mogelijkheden inzichtelijk wordt.

We gaan in op de volgende bestuursvormen:

1. De huidige koers (de situatie na geplande investering in de organisatie)
2. Regiegemeente (waaronder ook de netwerkgemeente)
3. Ambtelijke fusie
4. Bestuurlijke fusie

Uitwerking scenario's

Elk scenario werken wij op eenzelfde manier uit. Daardoor zijn de scenario's goed onderling te vergelijken. We starten elke uitwerking met een beschrijving van de bestuursvorm. Daarin beschrijven we onder andere hoe bestuur en ambtelijke ondersteuning georganiseerd zijn, en hoe de beleidsvoorbereiding verloopt.

Daarna worden op een aantal punten de gevolgen van de bestuursvorm in kaart gebracht. Uit de talloze wetenschappelijke en praktijkgerichte studies komen de voor- en nadelen van verschillende bestuursvormen naar voren. Onze ervaring is echter: met geen enkele bestuursvorm worden de voordelen zonder meer gehaald. Dit lukt alleen als kansen en risico's van die bestuursvorm voor het realiseren van de publieke waarde scherp in beeld zijn én hier ook daadwerkelijk op wordt gestuurd. We werken de gevolgen, kansen en risico's uit aan de hand van de volgende onderwerpen:

Ambities

- Wat betekent het scenario voor de grip van de gemeenteraad en het college op de ambities?
- Wat betekent het scenario voor het integraal werken aan ambities en opgaven?
- Wat betekent het scenario voor de realisatiekracht?

Dienstverlening

- Hoe is de dienstverlening aan inwoners georganiseerd?
- Wat betekent het scenario voor de kwaliteit van dienstverlening (waaronder lokale dienstverlening en maatwerk)?

Betrokkenheid van de gemeenschap

- Hoe verloopt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?
- Wat betekent het scenario voor participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?
- Wat betekent het scenario voor de nabijheid van het bestuur en de gemeente?

Regio

- Wat betekent het scenario voor samenwerking in de regio?
- Wat betekent het scenario voor de positie in de regio?

Vervolgens besteden we aandacht aan de ***financiën***. We sluiten af met een inschatting van de ***toekomstbestendigheid*** van de bestuursvorm.

5.2 De huidige koers

Het eerste scenario is de voortzetting van de huidige koers: een eigenstandige gemeente met een eigen organisatie. Zoals we in de hoofdstukken hierboven hebben gezien, betekent dat niet dat er niets hoeft te gebeuren. De gemeente is daar al mee bezig en het scenario 'huidige koers' betekent dat daarmee wordt doorgegaan. Er wordt dus onder meer geïnvesteerd in de organisatie. De koers is om een gemeente te zijn met de organisatie en de middelen om de maatschappelijke ambities en uitdagingen zelf aan te gaan.

De gemeente Loon op Zand blijft dan in haar huidige vorm bestaan. Dat betekent een zelfstandige gemeente met een eigen gemeenteraad, college en een ambtelijke organisatie die (soms in samenwerking) de beleidsvoorbereiding en uitvoering van taken voor eigen rekening neemt. Net als nu zal de gemeente dat vanzelfsprekend in samenhang doen met de regio.

Loon op Zand heeft plannen gepresenteerd om te investeren in de organisatie, zodat deze zich stap voor stap kan ontwikkelen. In de onderstaande beschrijving van dit scenario gaan we uit van de situatie nádat deze plannen succesvol zijn uitgevoerd. Zoals al eerder reeds is aangegeven, is dat geen gemakkelijke opgave. Weliswaar zijn er nu plannen voor de organisatie en is hier ook geld voor vrijgemaakt, de plannen moeten dan wel ook echt tot uitvoer worden gebracht en niet 'verzinken' in de druk van alledag.

5.2.1 Ambities

Wat betekent het scenario voor de grip van de gemeenteraad en het college op de ambities?

De gemeente Loon op Zand heeft in dit scenario één college, raad en ambtelijke organisatie. Daardoor behouden het college en de raad grip op de ambities. Zij kunnen zelf bepalen welke ambities aandacht krijgen en daar via het college/direct op sturen, doordat deze worden uitgevoerd door de eigen ambtelijke organisatie. Doordat niet méér wordt samengewerkt met partners (andere gemeenten, regio) dan nu al het geval is, is er ook niet méér afstemming met partners en harmonisatie van beleid en prioriteiten nodig.

Wat betekent het scenario voor het integraal werken aan ambities en opgaven?

De organisatieontwikkeling en de investeringen in de organisatie hebben tot doel dat integraal wordt gewerkt (een flexibele organisatie die werkt aan bestuurlijke opgaven en maatschappelijke projecten; een multidisciplinaire aanpak in wisselende teams). Het is de verwachting dat na een succesvolle investering in de organisatie, integraal gewerkt kan worden aan de verschillende ambities en opgaven.

In principe is een voordeel van een kleine organisatie dat integraal werken makkelijker is; mensen hebben brede takenpakketten en kennen relatief veel andere medewerkers. Dat bevordert samenhang en een bredere blik en voorkomt verkokering. Daar moet nog steeds wel op worden gestuurd en de processen en procedures moeten er ook op worden ingericht. Ook moet worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de medewerkers om dit te bereiken. De huidige plannen voor de organisatieontwikkeling voorzien hierin, maar de druk (ook op de arbeidsmarkt) blijft hoog zodat het geen gegeven is dat het met de toegekende middelen ook zal lukken om de organisatie door te ontwikkelen.

Wat betekent het scenario voor de realisatiekracht?

De verwachting is dat de realisatiekracht, ook na succesvolle investering in de organisatie, nog steeds bescheiden zal zijn. Dat komt door de volgende risico's:

- Schaalnadelen: een kleine gemeente als Loon op Zand met haar gemeentelijke organisatie heeft schaalnadelen. Sommige activiteiten, zoals de ontwikkeling van de omgevingswet, kunnen effectiever en doelmatiger worden uitgevoerd bij een grotere schaalomvang.
- Kwetsbare functies: de ambtelijke capaciteit van kleine gemeenten is beperkt, zo ook in Loon op Zand. Er zijn daardoor kleine teams en éénpitters. Daarbij komt dat er veel vacatures zijn die (langdurig) niet zijn ingevuld. Het ziekteverzuim is daarbij nog een versterkende factor; als gevolg én oorzaak van de werkdruk.
- Weinig specialistische functies: door de beperkte ambtelijke capaciteit is ook weinig ruimte voor specialistische functies. Die zijn steeds meer nodig door de hogere eisen die aan gemeenten worden gesteld.

Een kleine organisatie kent natuurlijk ook kansen. Met generalistische medewerkers, die een breed terrein bestrijken, bevordert de samenhang van wat er binnen beleidsterreinen gebeurt. Daarnaast kan kleinschaligheid een informatievoordeel opleveren: kleinere gemeenten hebben meer kennis van de lokale omstandigheden en kunnen daardoor doelmatiger optreden in samenspraak met de gemeenschap.

Voorbeelden: gemeente Opmeer en gemeente Doesburg

De gemeente Opmeer is een kleine gemeente met ongeveer 12.000 inwoners in de regio West-Friesland. De gemeente heeft een kleine organisatie en tegelijkertijd een veeleisende regio. Zij is van plan zelfstandig én krachtig te blijven. Dat kan, door een inhoudelijke toekomstvisie op te stellen die nauwkeurig het eigen karakter, de ambities en specifieke opgaven centraal stelt. Vanuit die visie worden keuzes gemaakt in de organisatie: waar zetten we op in, wat zetten we op een lager pitje en waar bouwen we op de kracht van anderen? Ook ten opzichte van de regio wordt daarvan uitgegaan: waar doen we aan mee, waar willen we trekker zijn en waar volgend? Om de lange-termijn koers verder te ontwikkelen en te implementeren en om in de regio positie te houden, investeert Opmeer in strategisch vermogen.

De gemeente Doesburg is eveneens een kleine gemeente, met ongeveer 11.000 inwoners. Zij hebben gekozen voor eenzelfde aanpak als Opmeer. De gemeenteraad en het college van Doesburg hebben een toekomstvisie opgesteld, die moet helpen inhoudelijk te onderbouwen welke keuzes belangrijk zijn voor Doesburg, wat de regionale oriëntatie van de gemeente moet zijn en welke partners vanuit de visie daarmee logisch zijn. Doesburg zet daarmee in op een duidelijk en herkenbaar beeld en profiel van de gemeente naar de buitenwereld en op het maken van samenhangende keuzes over de strategische vraagstukken en beleidsvoornemens die bepalend zijn voor de toekomst van de gemeente.

5.2.2 Dienstverlening

Hoe is de dienstverlening aan inwoners georganiseerd?

De organisatie van de dienstverlening aan inwoners bouwt voort op de huidige situatie. De meeste dienstverlening wordt verzorgd vanuit de gemeentelijke organisatie. Sommige dienstverlening is (sub)regionaal georganiseerd en wordt bijvoorbeeld uitgevoerd door Baanbrekers. Ook is het mogelijk om de dienstverlening juist sterk in te zetten op het niveau van de afzonderlijke kernen van de gemeente.

"In een kleine gemeente wordt er beter geluisterd naar de persoonlijke belangen van de inwoners."

In de komende tijd wordt in Loon op Zand sterk in de dienstverlening geïnvesteerd, mede aan de hand van een nieuw dienstverleningsconcept. Het vertrekpunt daarin is verwoord in LOL: Luisteren, Open en Leren, en het is de bedoeling dat processen meer vanuit de inwoner worden ontworpen.

Een kans van de huidige koers is dat medewerkers dicht op de burger diensten kunnen verlenen en dat laagdrempelig contact mogelijk is tussen inwoners en ambtenaren.

Wat betekent het scenario voor de kwaliteit van dienstverlening (waaronder lokale dienstverlening en maatwerk)?

We gaan ervanuit dat na succesvolle investering in de organisatie, de dienstverlening (waaronder Burgerzaken) voldoet aan de wettelijke eisen. Het is niet eenvoudig om daarna de kwaliteit van de dienstverlening verder te versterken, nu de ontwikkelingen (verdere decentralisatie, toenemend belang ICT) en de verwachtingen van inwoners ook blijven groeien. Verder bestaat het risico dat, los van investering(smiddelen), er onvoldoende structurele capaciteit beschikbaar is om het gewenste niveau te behalen.

Kansen van de huidige koers zijn dat het schaalniveau maatwerk goed mogelijk maakt en dat de gemeente, met dezelfde locaties als nu, dienstverlening lokaal kan aanbieden. Deze dienstverlening kan zelfs nog meer gericht op de kernen worden ingezet.

5.2.3 Betrokkenheid van de gemeenschap

Hoe verloopt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

De gemeente wil met de investeringen in de organisatie nadrukkelijk inzetten op betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Zo wil de gemeente een beweging maken in de richting van meer regie, meer samenwerking en (overheids)participatie. Ook is Loon op Zand van plan meer gebruik te maken van de kennis en kunde van publieke en private partners, maatschappelijke organisaties en instellingen en (groepen) burgers.

Wat betekent het scenario voor participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

Burgerparticipatie kan door de gemeente worden ingezet om de juiste ambities te kiezen, vorm te geven (en te realiseren). Dit kan op gemeentelijk niveau, maar ook op kernenniveau. Voordeel is dat veel medewerkers kennis en ervaring hebben van en met de specifieke kernen van Loon op Zand. Dat bevordert aansluiten bij de beleving, wensen en behoeften van inwoners.

Daarnaast is participatie eenvoudiger te organiseren omdat beleid en uitvoering voor het overgrote deel binnen de gemeentelijke organisatie belegd zijn. Dat vereist geen tot beperkte afstemming met andere partners, zoals uitvoerende partijen of andere gemeenten.

Tegelijkertijd vraagt burgerparticipatie wel veel tijd en energie van de gemeente zelf. Het is niet zozeer dat de gemeente door participatie van inwoners, (MKB) ondernemers en maatschappelijke organisaties minder hoeft te doen; het organiseren, faciliteren en ondersteunen van participatie kost zelfs vaker meer tijd dan het vormgeven en uitvoeren van beleid binnen de organisatie. Participatie kan daarmee worden ingezet ter verbetering van het beleid en de uitvoering, maar niet ter verlichting van de werkdruk binnen de gemeentelijke organisatie. Het risico bestaat daarom dat binnen de gemeentelijke organisatie onvoldoende tijd en ruimte is voor het (uitgebreid) betrekken van inwoners, ondernemers en organisaties.

Wat betekent het scenario voor de nabijheid van het bestuur en de gemeente?
Een kans van de huidige koers is dat het bestuur en de gemeente laagdrempelig blijven. Dat bevordert een betrokken gevoel onder inwoners.

Daarnaast is in dit scenario het behoud van de identiteit van kernen en de gemeente als geheel gevoelsmatig makkelijker. Er wordt verschillend aangekeken tegen de vraag of een dorp zijn identiteit verliest als de gemeente intensiever samenwerkt met anderen, of zelfs ambtelijk of bestuurlijk fuseert; meer hierover hieronder.

Verdieping: Loon op Zand als kernengemeente?

We zien dat in deze tijd van schaalvergroting, in gemeenten ook steeds meer aandacht wordt besteed aan schaalverkleining. Daarbij wordt (meer) specifieke aandacht besteed aan de kernen: de dorpen, stadjes, wijken en buurten. Een bekend voorbeeld is de gemeente Súdwest-Fryslân met haar 6 steden en 83 kernen. Maar ook een gemeente als Buren zet bewust in op het bedienen van haar dorpen en stadjes, in nauwe samenspraak met de dorpsbelangenorganisaties (dbo's). De gemeente Haarlem doet aan 'gebiedsgericht werken' waarbij met data en op basis van inwonersenquêtes de opgaven in kaart worden gebracht, die gestructureerd aan de hand van een gebiedsplan worden aangegaan.
In de toekomstagenda van Loon op Zand wordt ook aandacht besteed aan wijkgericht werken. Loon op Zand zou zich kunnen doorontwikkelen naar een gemeente waarin de kernen centraal staan in plaats van de gemeente als geheel. Deze invalshoek kan ook worden gekozen in de scenario's die hierna volgen.

5.2.4 Regio

Wat betekent het scenario voor samenwerking in de regio?
De gemeente gaat niet meer samenwerken in de regio in dit scenario dan nu het geval is; bestaande samenwerkingen worden behouden, maar niet geïntensiveerd.

Wel verwachten gemeenten uit de regio dat Loon op Zand in de toekomst meer gaat bijdragen aan de samenwerking dan nu het geval is. Het beeld is namelijk dat andere gemeenten de afgelopen jaren Loon op Zand tegemoet zijn gekomen vanwege de beperkte financiële ruimte. Voor de grotere bijdrage vanuit Loon op Zand aan de regio moet capaciteit worden vrijgemaakt.

Wat betekent het scenario voor de positie in de regio?
Loon op Zand blijft een kleine speler in de regio. Tegelijkertijd bestaat de regio voornamelijk uit andere kleine spelers. De uitzonderingen daarop zijn de gemeenten Tilburg en Waalwijk. Het risico bestaat dat de gemeente het ambitieniveau van de regio niet kan bijhouden. Dat gebeurt als in de regio plannen worden ontwikkeld terwijl de gemeente Loon op Zand de (ambtelijke) capaciteit mist om mee te doen in de werkgroepen en overleggen. Dit zijn wel de plekken waar de bestuurlijke beslissingen worden voorbereid; in bestuurlijk overleggen 'op de rem trappen' is daarna lastig.

5.2.5 Financiën

In het scenario 'huidige koers' wordt het financiële beleid doorgezet. Loon op Zand is verre van uniek als het gaat om de financiële zorgen die er de laatste tijd zijn geweest. De meeste van deze zorgen zijn niet ontstaan door hoge organisatiekosten maar – net als bij veel andere gemeenten - door de maatschappelijke opgaven in combinatie met tekort schietende middelen om (gedecentraliseerde) taken te vervullen. Wel zijn, als reactie hierop, bezuinigingen doorgevoerd die ook op de organisatie neersloegen.
Dat geeft wel risico's: in een zelfstandige situatie moet de organisatie namelijk voldoende kracht hebben om dat waar te maken. We zien situaties waar een organisatie zo weinig kracht bezit dat de financiële functie tekort schiet of het opdrachtgeverschap naar derden die taken uitvoeren onvoldoende is. Dan keert de wal het schip: dit kan immers meer geld kosten dan de bezuiniging op de organisatie.

We zagen dat de kracht van de organisatie van Loon op Zand onder druk is komen te staan. Zelfstandigheid vergt dus (verdere) investeringen gezien de opgaven binnen de gemeentelijke organisatie (op orde brengen en ontwikkelen organisatie- en ondersteunende systemen) en buiten (maatschappelijke opgaven waaraan moet worden voldaan). Op dit moment wordt weer geïnvesteerd in de organisatie, maar minder dan het bedrag dat BMC in 2019 vaststelde. De kans is aanwezig dat in de toekomst het financieel beslag nog groter zal moeten worden. Ditzelfde geldt voor de maatschappelijke opgaven die we in het hoofdstuk 'Loon op Zand in beeld' schetsten.

In het hoofdstuk over financiën wordt uitgebreid ingegaan op de financiële positie van Loon op Zand. Dit beeld biedt op een aantal onderdelen reden tot zorg. Vanaf 2019 is de aandacht voor een financieel sterkere situatie vergroot en heeft Loon op Zand plannen gemaakt om te bezuinigen, zijn de lokale lasten verhoogd en wordt de financiële sensitiviteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie versterkt door middel van een kwaliteitsslag.

Op de vier pijlers van 'in control zijn' is nog een aantal mogelijkheden om te onderzoeken dan wel te overwegen in te voeren. Dit vergt dan wel (lastige) politieke keuzes.

5.2.6 Toekomstbestendigheid

Met de geplande investeringen in de organisatie, werkt de gemeente aan het bestendigen van de huidige koers. Verschillende uitdagingen worden hiermee het hoofd geboden.

Tegelijkertijd zien we dat een groot aantal maatschappelijke opgaven op Loon op Zand af komt. Het hoofdstuk dat een beeld geeft van Loon op Zand, is helder over een aantal grote opgaven die op de gemeente afkomen, zoals de zorg voor ouderen. Ook de landelijke eisen aan gemeenten en hun organisaties zullen groter worden. Het evenwicht tussen wat de gemeente moet realiseren en wat de gemeente aan kan, komt daarmee wel onder druk te staan. De kans is reëel dat daarom het ambitieniveau verlaagd moet worden. Niet alles zal meer kunnen. De vraag is of dit in lijn is met de politieke wensen.

Beelden over de huidige koers

Inwoners

Een voordeel dat inwoners bij de huidige koers noemen is de betrokkenheid van de inwoners. Het bestuur is dichtbij, kent de inwoners en kan zo beter de dienstverlening afstemmen op de behoeften van de inwoners (maatwerk). Een ander voordeel dat inwoners noemen, is het behoud van kleinschaligheid en daarmee het eigen karakter of de identiteit van de gemeente. Ook noemen inwoners dat de gemeente in dit scenario blijft beschikken over autonomie, haar eigen koers kan bepalen en niet ondergesneeuwd raakt door andere, grotere gemeenten. Tot slot verwachten inwoners dat met deze vorm de gemeente slagvaardiger kan zijn doordat de lijnen zo kort zijn en de gemeente met deze omvang overzichtelijk is.

De nadelen die de inwoners zien van het scenario 'huidige koers' is dat zij het een dure vorm vinden en dat de gemeente hiervoor te weinig financiële middelen heeft waardoor (opnieuw) tekorten zullen ontstaan. Een ander nadeel dat inwoners noemen, is het gebrek aan gekwalificeerde mensen in het bestuur en de ambtelijke organisatie. Volgens de inwoners is het als kleine gemeente lastig om voldoende medewerkers met expertise in huis te hebben en te houden.

Ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen

Er zijn verschillende organisaties die de voorkeur uitspreken voor de huidige koers. Zij geven onder meer aan dat het belangrijk is om ook te kijken naar wat nu goed gaat en dat de gemeente dat moet zien te behouden. Tegelijkertijd denken andere organisaties dat de gemeente in de huidige koers onvoldoende slagkracht heeft en dat dit scenario financieel niet haalbaar is.

5.3 Regie- of netwerkgemeente

In dit scenario maakt Loon op Zand veel meer dan nu gebruik van andere gemeenten en/of partners om haar taken te vervullen. De gemeente concentreert zich op kerntaken, samenwerking met anderen en de aansturing van taken die op afstand zijn gezet. Uiteraard allemaal vanuit een visie op wat belangrijk is voor de gemeente en de eigen maatschappelijke opgaven. De kracht van de uitvoering wordt gevonden in samenwerking, in plaats van dat alles door de eigen organisatie moet worden gerealiseerd.

Bij de bestuursvormen regiegemeente en netwerkgemeente bestaan verschillende beelden. Dat is niet gek, omdat deze bestuursvormen ook op verschillende manieren kunnen worden ingevuld. Wij zien de volgende vormen voor ons:

Een ***regiegemeente*** gaat de verbinding aan met verschillende externe partners en burgers om beleidsdoelen te bereiken en maatschappelijke vraagstukken op te lossen. De gemeente is nog altijd verantwoordelijk voor het beleid en beslist, stuurt en controleert voornamelijk op hoofdlijnen. De uitvoering wordt zo georganiseerd dat de gemeente zelf niet langer de belangrijkste partij daarin is. De belangrijkste taken van een regiegemeente zijn: afbakenen, overzicht krijgen, beleidslijnen formuleren, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen.
Er zijn verschillende gradaties van regiegemeenten, afhankelijk van het aantal uitbestede taken. In dit hoofdstuk gaan wij steeds uit van een *maximale* regiefunctie.

Een ***netwerkgemeente*** zien wij als een variant op de regiegemeente. In deze vorm gaat de gemeente de verbinding aan met andere gemeenten, die kan bestaan uit 'halen' en 'brengen'; dus een taak voor zijn rekening nemen voor zichzelf en anderen of juist alleen gebruik maken van de diensten van de ander. Elke gemeente voert dus één of meerdere taken uit voor de andere gemeente. De ambtenaren op deze taken worden dan in één gemeente ondergebracht. Het voorbereiden van beleid en de uitvoering over verschillende beleidsterreinen is daarmee verspreid over verschillende gemeenten.

We geven aan waar gevolgen, kansen of risico's specifiek de regie- of netwerkgemeente betreffen.

5.3.1 Ambities

Wat betekent het scenario voor de grip van de gemeenteraad en het college op de ambities?

Grip van de gemeenteraad, maar ook van het college, op de ambities en inhoud ontstaat met name door de politiek-bestuurlijke sturing: toezicht, verantwoording, controle op de kaders en hoofddoelen. De bestuurlijke en ambtelijke aansturing wordt abstracter, complexer en minder direct, omdat in veel mindere mate op de eigen organisatie wordt gestuurd en doordat meerdere organisaties aan de uitvoering werken. Door dat laatste wordt ook de verantwoording diffuser.

Daarnaast ontstaat een afhankelijkheid richting andere partijen: andere gemeenten, de regio, externe uitvoerders. Doordat deze partijen de uitvoering op zich nemen en/of (een deel van) het beleid tot stand brengen, heeft de gemeente minder keuzevrijheid en daarmee grip. Een regie- of netwerkgemeente voert weliswaar regie, maar staat in een andere verhouding tot de (co)creërende partners dan een 'gewone' gemeente. De ambities, opgaven en uitdagingen gaan gemeente en partners samen aan. Het bijstellen van ambities wordt een zaak van overleg.

In het scenario van de netwerkgemeente, moet aanvullend worden opgemerkt dat efficiëntievoordelen alleen kunnen worden behaald als processen van de verschillende gemeenten worden gestandaardiseerd. Waar dit in de meeste gevallen een beleidsarme keuze lijkt, is dat niet altijd zo (denk aan openingstijden van het loket). Ook dit wordt een zaak van overleg.

Voorbeeld: De Kempengemeenten

De vijf Kempengemeenten (Bergeijk, Bladel, Eersel, Reusel-De Mierden en Oirschot) werken intensief met elkaar samen, onder meer via een Kempencommissie en de GR Samenwerking Kempengemeenten. De GRSK bestaat onder andere uit een shared service center en een intergemeentelijke sociale dienst. Daarnaast ontwikkelt elke gemeente bepaald beleid en neemt elke gemeente een deel van de uitvoering daarvan op zich voor de andere gemeenten. Het voordeel van deze samenwerkingsvorm is dat een gemeente kan kiezen wat zij het belangrijkst vindt en daar op inzetten en binnen de eigen organisatie houden. Op die onderwerpen kan dan wat betreft tijd en middelen geïnvesteerd worden. Op andere, minder belangrijke onderwerpen, volgt de gemeente de andere gemeenten.

Wat betekent het scenario voor het integraal werken aan ambities en opgaven?

Een integrale aanpak is een grotere uitdaging als alle beleid en uitvoering niet binnen één organisatie is belegd. Een goede regiefunctie bij de gemeente kan een grote rol spelen in de verbinding tussen de verschillende organisaties.

Daarnaast is het verstandig te kijken hoe de verschillende beleids- en uitvoerende taken worden verdeeld. Vanuit de opgaven van Loon op Zand bezien is het logisch toerisme, economie en het fysieke domein aan elkaar te verbinden. Bij veiligheid zijn er dwarsverbanden met economie (vakantieparken, handhaving) maar ook met het sociaal domein.

Wat betekent het scenario voor de realisatiekracht?

Het zijn van een regie- of netwerkgemeente geeft een impuls aan de uitvoeringskracht. Deze ligt in dit scenario immers grotendeels bij (krachtige en specialistische) derden of andere gemeenten die het best in staat zijn de taak uit te voeren. Dit kan zorgen voor een professionalisering en een vermindering van de kwetsbaarheid: door samenwerking met externe partijen wordt veel kennis gebundeld en is er keuze voor de meest geschikte organisatie/persoon per taakveld/domein.

Het is echter niet zo dat er voor de eigen organisatie op de taken die op afstand staan, niets meer te doen overblijft. De bestuursvormen regie- en netwerkgemeente vragen nog steeds het nodige van de eigen organisatie. Het eigen ambtelijk apparaat moet immers in staat zijn regie te voeren: zorgen dat de ambities en maatschappelijke opgaven worden uitgevoerd. Taken als afbakenen, overzicht krijgen, beleidslijnen formuleren, samenwerking organiseren en verantwoording afleggen, zijn niet eenvoudig. Dit vraagt om gekwalificeerde medewerkers. Het risico bestaat dat de gemeente niet in staat is deze regiefunctie op te pakken omdat de juiste medewerkers niet kunnen worden opgeleid, aangetrokken en/of bekostigd.

Voor wat betreft de netwerkgemeente, geldt aanvullend dat de organisatie in staat moet zijn een of meerdere taken voor collega-gemeenten in de regio uit te voeren. Dat zou toerisme en economie kunnen zijn, en andere taken die in het verlengde liggen van het specifieke karakter van Loon op Zand waar zij goed in is. Dit vraagt dus investering in een bepaalde afdeling, die verder gaat dan het been bijtrekken; de organisatie moet een hoge kwaliteit leveren waarmee ook de kwaliteit en realisatiekracht van andere gemeenten wordt versterkt.

5.3.2 Dienstverlening

Hoe is de dienstverlening aan inwoners georganiseerd?

De uitvoering is in deze scenario's buiten de gemeentelijke organisatie georganiseerd. Dit geldt ook voor dienstverlening. De organisatie van de dienstverlening is afhankelijk van de afspraken die hierover worden gemaakt. Nog steeds kan worden afgesproken dat de dienstverlening wel dicht bij de inwoners is georganiseerd.

Wat betekent het scenario voor de kwaliteit van dienstverlening (waaronder lokale dienstverlening en maatwerk)?

De kwaliteit en efficiëntie van de dienstverlening zullen waarschijnlijk toenemen door de keuze voor een goede, professionele partij (of de beste gemeente). Maatwerk zal echter minder eenvoudig zijn, vanwege standaard afspraken en een groter schaalniveau. In de afspraken kan natuurlijk wel worden opgenomen dat maatwerk in bepaalde gevallen geleverd dient te worden. Ook zijn locaties binnen kernen of de verschillende gemeente(n) mogelijk, hoewel dit wel ten koste zal gaan van de efficiëntie.

Voor wat betreft de netwerkgemeente, kan de uitvoerende partij worden geselecteerd op een lokaal profiel. Zodoende kan de dienstverlening een couleur locale behouden.

5.3.3 Betrokkenheid van de gemeenschap

Hoe verloopt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

De betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kan op verschillende manieren worden ingevuld. Er ligt een taak voor de regiefunctie van de gemeente om dit op te pakken. Daarnaast kan betrokkenheid worden meegenomen in de afspraken met de verschillende partners.

Wat betekent het scenario voor participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

Doordat beleid en uitvoering bij verschillende organisaties zijn belegd, ontstaat het risico dat domeinoverstijgende participatie niet van de grond komt. Om dit te voorkomen, zal participatie meer dan normaal 'aan de voorkant', vanuit de eigen regiefunctie, moeten worden georganiseerd. De opbrengsten van de participatie kunnen dan ook worden meegenomen in de afspraken die met de partners worden gemaakt.

Daarnaast vraagt burgerparticipatie veel tijd en energie. Het risico bestaat ook in deze bestuursvormen dat onvoldoende capaciteit en (financiële) ruimte is voor het (uitgebreid) betrekken van inwoners, ondernemers en organisaties. Daar moet dus goed op worden gelet.

'Kennis en kunde hoeft niet per se binnen de gemeente aanwezig te zijn, maar kan van andere partijen komen.'

Voor wat betreft de regiegemeente, moet er ook voor worden gewaakt dat de uitvoerende partijen de ervaring en expertise in huis hebben om participatie te organiseren. Een efficiënte en goede uitvoering en vormgeven van beleid is namelijk niet per sé inclusief het begeleiden van participatietrajecten; ook dat moet worden afgesproken.

Wat betekent het scenario voor de nabijheid van het bestuur en de gemeente?

De herkenbaarheid en de nabijheid van de gemeente kunnen in het geding komen doordat taken bij verschillende organisaties worden belegd. Het is daarom zaak hierover goede afspraken te maken. Denk daarbij ook aan praktische zaken als het gebruik van het beeldmerk, ondertekeningen van brieven en mails en het opnemen van de telefoon.

Het gemeentebestuur staat minder dicht op de uitvoering en zal zich meer strategisch en kaderstellend (moeten) opstellen. Dat vergt terughoudendheid in bemoeienis op (uitvoerings)details; dit is echter wel het niveau waarop raads- en collegeleden in hun directe contact met de inwoners worden aangesproken.

Voorbeeld: Gemeente Ommen

Sinds 2019 is de gemeente Ommen een netwerk- en regiegemeente met een compact ambtelijk apparaat. Vanuit zelfstandigheid heeft Ommen de blik op de toekomst gericht en wil de gemeente zich ontwikkelen tot een lerende organisatie. Om te komen tot een keuze welke activiteiten op welke plek het beste uitgevoerd kunnen worden, is vóór de totstandkoming van de nieuwe organisatie een analyse uitgevoerd van alle activiteiten. Voor het bepalen of taken zelf of door anderen worden gedaan, hanteert de gemeente de volgende criteria:

- Inhoudelijk van belang vanuit 'Ommer motief' en 'houvast voor de toekomst'
- Van belang om lokaal dichtbij te staan, direct kunnen sturen/beïnvloeden (bestuurlijke korte lijn)
- Type/aard van het werk: mate van complexiteit, sprake van massaproductie met repetitief/standaard werk, maatwerk, risico's, ontwikkelopgave.

5.3.4 Regio

Wat betekent het scenario voor samenwerking in de regio?

In het scenario van de netwerkgemeente zal de regionale samenwerking sterk worden geïntensiveerd. Er ontstaan onderlinge afhankelijkheden tussen de gemeenten in het netwerk.

In het scenario van de regiegemeente, ontstaat een risico voor een goede en prettige samenwerking in de regio. Er is namelijk waarschijnlijk weinig flexibiliteit na het sluiten van overeenkomsten met externe partners. Dat vermindert de wendbaarheid van de gemeente en het meedoen en -bewegen met de regio. Ook is een vraag hoe capaciteit wordt geleverd voor regionale samenwerking. Wordt deze geleverd vanuit de regiefunctie, of worden medewerkers van de uitvoerende partners hiervoor ingezet?

Wat betekent het scenario voor de positie in de regio?

Bij het scenario van de netwerkgemeente ontstaan door de onderlinge afhankelijkheid gelijkwaardigere posities. Dit gesteld dat de gemeente een behoorlijk aantal taken voor haar rekening neemt en niet voor het grootste deel in de vragende positie zal zitten.

Een regiogemeente kan een stevige rol in de regio vervullen als de medewerkers in hun regierol een goede verbinding weten te leggen met de regionale bestuurlijke partners: de andere gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Een hoogwaardige (bestuurlijke en) ambtelijke inbreng gekoppeld aan 'getting things done' geeft de gemeente een geloofwaardige positie.

5.3.5 Financiën

In dit scenario gelden dezelfde opmerkingen over de financiën als hierboven als het gaat om de financiële toestand in het algemeen en de kosten die moeten worden gemaakt voor de maatschappelijke opgaven.

Bij uitbesteden moet rekening worden gehouden met hogere kosten als gevolg van overheadkosten en risico's die moeten worden afgekocht. Daar tegenover kunnen schaalvoordelen staan als zaken met meerdere gemeenten worden opgepakt. Die moeten dan wel (grotendeels) op dezelfde manier worden uitgevoerd.

Een regiegemeente als Ommen leert dat het bij een kleine organisatie met veel taken die door anderen worden uitgevoerd, des te belangrijker is om goed grip te houden op de financiën. Dat vergt goed opdrachtgeverschap aan de voorkant en een goede financiële functie aan de achterkant.

Voor wat betreft de organisatie zien we het volgende:

- Een regie-organisatie vergt hoogwaardige medewerkers als accounthouder. Zij bevinden zich in de hogere loonschalen. Bovendien moet goed contractmanagement bij de afdeling financiën worden opgezet.
- Dit vraagt iets in termen van het salarisgebouw en andere kosten.
- Om daar te komen, moet ook rekening worden gehouden met frictiekosten (aantrekken/opleiden, mogelijk afscheid nemen).

De rekening voor de organisatie kan dus in dit scenario in eerste instantie omhoog gaan. De organisatieontwikkeling en de investeringen die zijn dit jaar zijn ingezet, betekenen dat de basis op orde wordt gebracht. De kosten daarvan zijn geschetst in de paragraaf hierboven. Om te komen tot een netwerk- of regieorganisatie, is meer nodig. De omwenteling van de organisatie betekent dat moet worden geïnvesteerd in opleidingen, nieuwe medewerkers voor nieuwe taken (regie voeren, opdrachtgeverschap, taken uitvoeren voor andere gemeenten) en het afscheid nemen van anderen (mogelijk naar andere gemeenten in de netwerk-opzet). Een vergelijking met regiegemeente Ommen biedt hier geen soelaas: daar bood de ontvlechting met Hardenberg de mogelijkheid een geheel nieuwe organisatie op te zetten.

Loon op Zand zal de organisatie dus moeten omvormen en dat levert frictiekosten op. Hoeveel deze bedragen, hangt af van de toekomstige vorm en de toekomstige partners. Vanzelfsprekend kan worden gekozen voor een 'groeimodel', waarbij herschikking taken geleidelijk plaatsvindt. Ook kunnen medewerkers eerst nog op detacheringsbasis worden 'uitgeleend'.

5.3.6 Toekomstbestendigheid

Ook in dit scenario moet worden uitgegaan van de maatschappelijke opgaven die op Loon op Zand af komen. De opzet van een netwerk- of regiegemeente doet niets af aan die opgaven. Wel kan deze opzet een perspectief bieden op de organisatie om zich in een bepaalde richting te ontwikkelen en kwetsbaarheden te ondervangen. Echter, daar zijn wel kosten aan verbonden; zeker om daar te komen. De kost gaat voor de baat uit, en die baat bestaat meer uit het tegengaan van kwetsbaarheid dan het grote financiële voordelen oplevert. De opgaven blijven, en zullen moeten worden uitgevoerd en betaald.

Beelden over de regie- en netwerkgemeente

Inwoners

De voordelen die inwoners van een regiegemeente zien zijn de verwachte kostenbesparing bij de inkoop door onder meer de schaalvoordelen en meer efficiëntie. Daarnaast zou deze bestuursvorm betekenen dat er met het samenwerken meer gebruik gemaakt kan worden van de deskundigheid van de samenwerkingspartners en de verwachting is dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de uitvoering.

De nadelen die inwoners zien van een regiegemeente is het verlies aan zelfstandigheid, zeggenschap en de grotere afhankelijkheid van anderen. Een ander nadeel dat inwoners noemen, is dat door de samenwerking er meer overleg en afstemming nodig is, waardoor de besluitvorming langer gaat duren. Een derde nadeel dat inwoners noemen is dat het met deze vorm moeilijker is om maatwerk te leveren. De betrokkenheid van de inwoners wordt kleiner, de afstand tussen de bewoners en de ambtenaren wordt groter en de couleur locale zou mogelijk verdwijnen.

Ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen

Er is een aanzienlijke groep organisaties die aangeven ambtelijke samenwerking een interessante keuze te vinden, waarbij de ambtelijke fusie wel iets aantrekkelijker lijkt. Organisaties geven aan dat de regie- en netwerkgemeente kostenbesparing oplevert. Daartegenover staat dat de gemeente Loon op Zand mogelijk achteraan in de rij staat met keuzes en prioritering en dat dit een complexe vorm is met waarschijnlijk veel afstemming en zoeken naar de juiste ingang.

5.4 Ambtelijke fusie

5.4.1 Beschrijving

In een ambtelijke fusie gaat het om een samenwerking waarbij de gemeenten politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven met een eigen gemeenteraad, een eigen college van B&W, een eigen griffie(r) en een gemeentesecretaris en eventueel (kleine) regiefunctie. Het ambtelijk apparaat wordt daarbij opgeschaald: deelnemende gemeenten brengen al hun bedrijfsvoeringsmiddelen en personeel onder in één organisatie.

Grofweg kunnen twee vormen van ambtelijke fusies worden onderscheiden:

1. De 'klassieke' ambtelijke fusie, waarbij gemeenten hun volledige ambtelijke capaciteit onderbrengen in een nieuwe organisatie met een eigen rechtspersoon. De 'klassieke' ambtelijke fusie wordt juridisch vormgegeven op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeentebesturen zijn eigenaar en treden op als opdrachtgever.

2. Een andere variant is het 'gastheermodel', waarbij een of meer kleinere gemeenten hun ambtelijke capaciteit onderbrengen bij de grote centrumgemeente. Het gastheermodel wordt juridisch vormgegeven via de privaatrechtelijke weg (met een dienstverleningsovereenkomst) of via de publiekrechtelijke weg in de vorm van een centrumregeling.

We geven aan waar gevolgen, kansen of risico's specifiek de klassieke 'ambtelijke fusieorganisatie' of het gastheermodel betreffen.

Verdieping: Landelijk onderzoek

Berenschot publiceerde in 2018 een landelijk onderzoek naar ambtelijke fusieorganisaties. Daar kwamen de volgende 'lessons learned' uit:

1. Richt je bij ambtelijke fusies op het versterken van:
   - de strategische/beleidsmatige functie
   - verminderen van operationele kwetsbaarheid
2. Reken je niet rijk:
   - • kostenvoordelen zijn niet aannemelijk
   - • dienstverlening verbetert niet aantoonbaar
3. Kwaliteitsimpuls strategie/beleid vraagt politiek-bestuurlijke samenwerking:
   - noodzakelijke inzet op harmonisatie en synchronisatie
   - politiek-bestuurlijk verbinden deelnemende gemeenten
4. De besturing van een ambtelijke organisatie is complex:
   - breng de meerwaarde van een ambtelijke fusie t.o.v. meer simpele modellen in kaart
   - bepaal of de meerwaarde overtuigend genoeg is t.o.v. de extra complexiteit
5. Wees je bewust dat draagvlak bij de start later onder druk komt te staan:
   - frictiekosten en teruglopende performance zet draagvlak in eerste twee jaar onder druk
   - wees vooraf duidelijk over dit patroon richting organisatie, colleges en raden
6. Niets komt zo maar tot stand:
   - de eerste één tot twee jaar zijn er additionele frictiekosten
   - houd rekening met een mindere performance in eerste periode

5.4.2 Ambities

Wat betekent het scenario voor de grip van de gemeenteraad en het college op de ambities?

Politiek-bestuurlijk blijven er verschillende gemeenten met een eigen raad en college. Daarmee blijft de gemeentelijke grip op ambities in beginsel in tact. We zeggen in beginsel, want het gebeurt regelmatig dat de gemeentelijke ambities en keuzes op beleidsrijke taken (gevoelsmatig) onder druk komen. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Zo is harmonisatie van beleid efficiënter; in het vormen van beleid maar ook in de uitvoering. Uit kostenoverwegingen wordt dan aangedrongen op harmonisatie. Ook door de beleidsvoorbereiding in één ambtelijk apparaat kan geleidelijk druk komen op de eigen ambities. Wethouders van de verschillende gemeenten worden door dezelfde ambtenaren gevoed met informatie, beleid wordt door dezelfde ambtenaren voorbereid, en annotaties voor overleggen in regionale context worden vaak ook door dezelfde ambtenaar gemaakt. Dit vergroot de kans dat beleid dezelfde kant op groeit.

Daarnaast is sprake van verlengd lokaal bestuur op gemeentelijke taken (hoewel de programmagelden achterblijven in de gemeenten). Dat betekent dat bij beide vormen, maar gevoelsmatig met name het gastheermodel, indirect wordt gestuurd op de ambtelijke organisatie. Dit veroorzaakt een (gevoel van) afstand tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur; wat ook (het gevoel van) grip op de ambities verkleint.

Voor bedrijfsvoeringstaken (personeel, ICT, huisvesting, faciliteiten) geldt, anders dan voor beleid, over de gehele linie gezamenlijkheid. Dit zal gestandaardiseerd moeten worden. Hierop zelfstandig acteren kan niet meer en hierover zullen dus vooraf heldere afspraken moeten worden gemaakt.

Ook buiten de bedrijfsvoering is het aan te raden processen te standaardiseren; dit is een randvoorwaarde om een ambtelijke fusie te laten slagen. Waar dit in de meeste gevallen een beleidsarme keuze is, is dat niet altijd zo (denk aan openingstijden van het loket). Ook dit wordt een zaak van overleg.

Wat betekent het scenario voor het integraal werken aan ambities en opgaven?
Integraal werken is in principe mogelijk. Er is namelijk één ambtelijke organisatie waarbinnen beleid wordt gemaakt en uitgevoerd; beleid en uitvoering zijn niet verspreid. Ook bestaat de kans dat er voldoende ruimte en capaciteit is om voortdurend aandacht te blijven besteden aan integraal werken; iets wat nodig is om er een succes van te maken.

'Een ambtelijke fusie geeft meer ruimte om grote vraagstukken waar elke gemeente mee te maken krijgt gezamenlijk op te pakken.'

Tegelijkertijd heeft de gefuseerde, grotere gemeente ook een groter ambtelijk apparaat. Afhankelijk van de grootte, vraagt dat aandacht. Grotere organisaties hebben namelijk over het algemeen meer risico op verkokering. Daarbij komt het risico dat integraal werken niet van de grond komt als de beleidskeuzes en prioriteiten per gemeente te veel verschillen.

Wat betekent het scenario voor de realisatiekracht?
Met een ambtelijke fusie wordt de kans gecreëerd om te professionaliseren (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel de ondersteunende taken als het primair proces. Zeker in de beginjaren kunnen de ervaringen van de verschillende gemeenten benut worden om zo het beste van elke gemeente te behouden. Daarnaast zullen éénpitters en generalistische functies niet of veel minder voorkomen over de volle breedte van de organisatie. Dit vermindert de kwetsbaarheid van de gemeenten sterk.

Afhankelijk van de partnergemeente, ontstaat door de schaalvergroting en krachtenbundeling eveneens ruimte voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden. Met deze ruimte kunnen de gemeenten beter en proactief inspelen op ontwikkelingen en opgaven en voortvarend aan de slag met de eigen ambities.

Met een ambtelijke fusie ontstaat de kans dat beleidsvorming efficiënter wordt: er kan namelijk worden gesteund op de voorbereidende werkzaamheden voor het beleid van de andere gemeente en vice versa (denk aan onderzoek, in kaart brengen mogelijkheden). Tegelijkertijd bestaat het risico dat het werken voor meerdere gemeenten ook coördinatiekosten met zich meebrengt doordat ambtenaren vaak moeten 'schakelen' tussen de gemeenten.

Voorbeeld: gemeenten Haarlem en Zandvoort

De gemeenten Haarlem en Zandvoort zijn per 2018 ambtelijk gefuseerd met het gastheermodel. Dat betekent dat de gemeente Zandvoort haar ambtenaren bij de gemeente Haarlem heeft ondergebracht en Haarlem sindsdien alle diensten en producten verleent aan de gemeente Zandvoort. Uit een tussenevaluatie in 2020 blijkt dat Zandvoort door de samenwerking kwalitatief en in termen van kwetsbaarheid er sterk op is vooruitgegaan; met de ambtelijke fusie is de ambtelijke realisatiekracht toegenomen. De adequate omgang met de coronacrisis en het gebiedsgerichte werken vormen daar goede voorbeelden van.

Uit de tussenevaluatie blijkt ook dat het bijdraagt aan de kans van slagen als gemeenten in inhoud en bestuurscultuur niet (te) veel verschillen. Voor Haarlem en Zandvoort zijn sommige opgaven gelijk (ontwikkeling, sociale opgaven), maar voor een groot deel niet (economie en toerisme, omgeving). Bovendien verschillen zowel de aansluiting van het bestuur bij de bevolking als de verwachtingen van deze zelfde bevolking en ondernemers in het bediend worden. Dat zet druk op de samenwerking en harmonisatie en (daarmee) het behalen van efficiëntievoordelen.

5.4.3 Dienstverlening

Hoe is de dienstverlening aan inwoners georganiseerd?
De dienstverlening zal centraal worden georganiseerd. Verschillende processen zullen worden gestandaardiseerd, maar eigen beleid blijft mogelijk.

Locaties binnen kernen of de gemeente(n) blijven natuurlijk mogelijk. Hier moeten van tevoren goede afspraken over worden gemaakt.

Wat betekent het scenario voor de kwaliteit van dienstverlening (waaronder lokale dienstverlening en maatwerk)?
Door de grotere schaal, is de kans groot dat de dienstverlening van hogere kwaliteit zal zijn. Er is meer ruimte om te ontwikkelen en, afhankelijk van de partnergemeente, kan Loon op Zand zich optrekken aan diens professionele dienstverlening. Daarnaast kunnen investeringen in de kwaliteit gedragen worden door twee gemeenten, wat efficiëntievoordelen oplevert.

Tegelijkertijd is aandacht nodig voor de lokale situatie en wat inwoners in verschillende kernen verwachten. Ook bestaat het risico dat er beperkte mogelijkheden zijn voor maatwerk door verdergaande standaardisatie van regels en procedures.

5.4.4 Betrokkenheid van de gemeenschap

Hoe verloopt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

De betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties kan op verschillende manieren worden ingevuld. Ambtenaren werken in beginsel voor verschillende gemeenten (en kernen). Hierdoor ontstaat het risico dat zij onvoldoende ervaring en kennis opdoen van één van de gemeenten of kernen, en zodoende minder goed kunnen aansluiten bij inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Dit kan (deels) worden ondervangen door een aantal ambtenaren aan te stellen die zich expliciet richten op specifieke kernen en via wie betrokkenheid kan worden georganiseerd (denk aan dorpsmanagers).

Wat betekent het scenario voor participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

Burgerparticipatie kan door de gemeenten worden ingezet om de juiste ambities te kiezen, vorm te geven (en te realiseren). Dit kan op gemeentelijk niveau, maar ook op kernenniveau.

Daarnaast is participatie eenvoudiger te organiseren (in vergelijking met een regie- of netwerkgemeente) omdat beleid en uitvoering voor het overgrote deel binnen de ambtelijke organisatie belegd zijn. Dat vereist beperkte afstemming; enkel de reguliere afstemming tussen de gemeente en de ambtelijke organisatie.

Afhankelijk van de partnergemeente(n), is er meer ruimte en capaciteit voor burgerparticipatie. Zoals eerder genoemd, kost het organiseren, faciliteren en ondersteunen van participatie vaak meer tijd dan het vormgeven en uitvoeren van beleid binnen de organisatie. Met een grotere organisatie en meer capaciteit, ontstaat ook ruimte voor participatie.

Wat betekent het scenario voor de nabijheid van het bestuur en de gemeente?

De identiteit (zichtbaarheid) en nabijheid van een gemeente kunnen onveranderd blijven (voor wat betreft bestuur, communicatie-uitingen, aanspreekpunten). Het is wel belangrijk dat dit, van tevoren, goed georganiseerd wordt. Denk daarbij aan een lokale frontoffice en het behoud gemeentelijk logo en praktische zaken als ondertekeningen van brieven en mails en het opnemen van de telefoon.

Beelden over de ambtelijke fusie

Inwoners

Een voordeel van een ambtelijke fusie dat vaak wordt genoemd door inwoners is dat het een oplossing biedt voor het gebrek aan kennis en kunde bij ambtenaren. Ook zou het een kostenbesparing kunnen zijn, immers de kosten worden gedeeld en per saldo zullen de personeelskosten dalen, is de verwachting. Hierdoor zou de gemeente Loon op Zand ook beter grotere projecten kunnen oppakken. Een ander voordeel dat inwoners noemen is dat met een ambtelijke fusie de identiteit van de gemeente en de dorpskernen behouden blijft. Via het bestuur blijft de gemeente goed op de hoogte van wat leeft onder de inwoners.

Een nadeel dat inwoners noemen van een ambtelijke fusie is dat de afstand tussen de ambtenaren en de inwoners toeneemt. Hierdoor wordt de gemeente mogelijk minder goed bereikbaar, minder toegankelijk en/of minder persoonlijk in haar benadering. Een ander nadeel dat inwoners zien is dat de besluitvorming trager zou verlopen doordat er meer afstemming en overleg nodig is. Ook zou het ambtelijk apparaat moeilijker zijn aan te sturen en zou er meer afstemming tussen het bestuur en de ambtenaren nodig zijn. Inwoners noemen ook dat ze bang zijn dat de dienstverlening minder eigen is, dat het meer allemaal van hetzelfde is. Tot slot is een nadeel dat de dienstverlening mogelijk letterlijk meer op afstand komt te staan, wat het moeilijker maakt om even langs te gaan en meer reistijd oplevert.

Ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen

Er is een aanzienlijke groep organisaties die aangeeft ambtelijke samenwerking een interessante keuze te vinden, waarbij de ambtelijke fusie wel iets aantrekkelijker lijkt. Organisaties noemen dat door de krachten te bundelen, kan worden bespaard en de deskundigheid van ambtenaren verbetert. Tegelijkertijd geven organisaties aan dat het prettig is dat de gemeente Loon op Zand in deze vorm blijft bestaan, met behoud van eigen burgemeester en wethouders. Nadelen die organisaties zien, is mogelijk verlies van identiteit en zelfstandigheid en dat met deze vorm de gemeente blijft hinken op twee gedachten.

5.4.5 Regio

Wat betekent het scenario voor samenwerking in de regio?

In dit scenario wordt de regionale samenwerking sterk geïntensiveerd. De gevolgen van een ambtelijke fusie voor de samenwerking in de verdere regio, zijn afhankelijk van de partnergemeente(n). Als met een grote gemeente of meerdere gemeenten wordt samengewerkt, dan zal Loon op Zand minder afhankelijk zijn van de regio. Tegelijkertijd zal dan ook de verwachting ontstaan dat Loon op Zand, samen met de partnergemeente(n), een aanzienlijke bijdrage levert aan de regio. Afhankelijk van 'partnergemeente(n), is de nieuwe gemeenten minder afhankelijk van de regio.

Wat betekent het scenario voor de positie in de regio?

Regionale overleggen worden waarschijnlijk voor alle partnergemeente(n) door dezelfde ambtenaar voorbereid. Dat vergemakkelijkt onderlinge afstemming en vergroot de kans op een gemeenschappelijk standpunt. Dit zorgt voor een steviger en krachtiger gezamenlijk positie in de regio.

Voorbeeld: HLTsamen

Sinds 1 januari 2017 hebben de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen een samenwerkingsverband in de vorm van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen. Deze samenwerking heeft een verbeterde uitvoering van de door gemeenten opgedragen taken als doel. Kostenbeheersing, kwaliteit, kwetsbaarheid en strategische positieverbetering staan centraal bij het functioneren van HLTsamen. Uit een tussenevaluatie uit 2019 blijkt dat de samenwerking volop in ontwikkeling is en progressie laat zien, dat een aantal taken duidelijk minder kwetsbaar is geworden en dat doelstellingen ten aanzien van kosten worden behaald.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

5.4.6 Financiën

Verschillende onderzoeken en evaluaties hebben aangetoond dat financiële voordelen van deze variant (veel) minder groot zijn dan de verwachtingen van de gemeenten die eraan begonnen. Vaak wordt gerekend met een taakstelling die niet wordt gehaald door tegenvallende frictiekosten, efficiency en/of autonome ontwikkelingen (toename van taken).

Voor de duidelijkheid: deze vorm betekent dat de gemeenten nog steeds zelf verantwoordelijk zijn voor de meeste uitgaven op de maatschappelijke opgaven waar de gemeente voor staat. Anders gezegd: de programma-uitgaven blijven in de gemeente; de apparaatsuitgaven worden samengevoegd. De Wmo bijvoorbeeld blijft door de gemeente zelf worden bekostigd; hetzelfde geldt voor jeugdzorg et cetera. De mogelijke financiële winst zit in de efficiency van de organisatie en schaalvoordelen in bijvoorbeeld de inkoop. In de praktijk zien we dat met name de efficiency ook weer teniet wordt gedaan door coördinatiekosten in het werken voor meerdere gemeenten. We zagen in evaluaties van ambtelijke fusieorganisaties dat men rekent met efficiencyvoordelen op personeelskosten (met name voor leidinggevenden), maar later alsnog meer geld aan personeel moet besteden.

Verder moet rekening worden gehouden met frictiekosten in het opzetten van een dergelijke organisatie. Deze kosten zitten naast de projectkosten met name in personeelskosten (het samenvoegen van de gemeentelijke organisaties betekent een forse reorganisatie) en ICT. Afhankelijk van de grootte van de nieuwe organisatie, en de mate waarin de organisaties al samenwerken, kunnen de kosten in de miljoenen euro's lopen. De samenvoeging van de organisaties van Langedijk en Heerhugowaard werd begroot op € 3,8 miljoen. De ambtelijke fusie van Sint Michielsgestel en Boxtel had een budget van drie miljoen euro. Wij hebben meerdere ambtelijke fusies gezien waar men deze kosten te laag (of niet!) had begroot. Een voorbeeld is de BUCH-samenwerking (Bergen, Uitgeest, Heiloo en Castricum) waar men voor de integratie van de ICT-systemen later alsnog meer dan vier miljoen euro moest uittrekken.

In de variant van het gastheermodel kunnen afspraken worden gemaakt over de kosten die de gastheergemeente rekent voor de dienstverlening. Dat kan in eerste instantie financiële rust en zekerheid brengen. In de overeenkomst zitten dan echter – als er goede afspraken gemaakt zijn – ook bepalingen omtrent stijgende autonome kosten (bijvoorbeeld als gevolg van de CAO) en grote investeringen (bijvoorbeeld in de ICT). Deze kosten slaan onafwendbaar dan toch ook neer op de gastgemeente. Dat geldt ook voor programma-uitgaven (bijvoorbeeld de Wmo).

5.4.7 Toekomstbestendigheid

Hoewel een ambtelijke fusie veel kansen oplevert, zien wij dat bij deze bestuursvorm vaak de behoefte ontstaat aan een stip op de horizon in de vorm van een bestuurlijke fusie. In onze evaluaties zien wij dat als deze gezamenlijke stip op de horizon niet wordt geformuleerd, er uiteindelijk grote kans is dat barsten ontstaan in de samenwerking. Dit omdat samenwerkingspartners sterk hangen aan autonomie en de zelfstandigheid zo sterk benadrukken dat de voordelen van het gezamenlijk organiseren teniet worden gedaan en bovendien de irritaties groeien.

Een alternatief is om met dit model financiële kosten daarvan voor lief te nemen en alleen de geringere kwetsbaarheid van de organisatie als doelstelling te beschouwen.

Voorbeeld: gemeenten Langedijk en Heerhugowaard

Van 2013 tot 2020 oriënteerde Langedijk zich op haar bestuurlijke toekomst. Na een inventariserende fase gaf de gemeenteraad opdracht tot het uitvoeren van een onderzoek naar drie varianten voor de bestuurlijke toekomst.
Op basis van dit onderzoek koos zij voor een ambtelijke fusie met één of meer buurgemeenten. Uit een verkenning door het college kwam de gemeente Heerhugowaard als serieuze partner naar voren.

Na een haalbaarheidsonderzoek, werd daarom in 2018 besloten ambtelijk te fuseren met Heerhugowaard per 2020. In hetzelfde besluit werd het college de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de voordelen van een bestuurlijke fusie ten opzichte van een ambtelijke fusie. De geschetste financiële en organisatorische voordelen van een bestuurlijke fusie boven een ambtelijke fusie waren dusdanig dat de gemeenteraden daarop besloten de intentie uit te spreken een bestuurlijke fusie aan te gaan. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel ter herindeling goedgekeurd; per 2022 vormen de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard de nieuwe gemeente Dijk en Waard.

5.5 Bestuurlijke fusie

5.5.1 Beschrijving

Wanneer we de bestuursvorm ‘bestuurlijke fusie’ onder de loep nemen is het van belang een herkenbare definitie voor dit begrip te hanteren: “Twee of meerdere gemeenten gaan politiek-bestuurlijk en ambtelijk op in één of meerdere nieuwe gemeenten. De oude gemeenten worden opgeheven; autonomie wordt volledig overgedragen aan de nieuwe gemeente. Er worden een nieuwe gemeenteraad, nieuw college en nieuwe ambtelijke organisatie gevormd. Alle taakvelden gaan over en er ontstaat één nieuwe begroting; alle middelen worden samengevoegd. Lokale autonomie op de nieuwe schaal blijft mogelijk door een kernenbeleid, lokale dienstverlening en lokale huisvesting.”

In een bestuurlijke fusie verloopt de beleidsvoorbereiding op dezelfde manier als nu, maar dan voor een groter gebied en inwoneraantal. Er is één ambtelijke organisatie die (soms in samenwerking) de beleidsvoorbereiding en uitvoering van taken voor eigen rekening neemt. Het beleid biedt ruimte voor lokale autonomie en maatwerk per kern door bovengenoemde mogelijkheden.

Het scenario van een bestuurlijke fusie is sterk afhankelijk van de ‘partnergemeente(n)’ waarmee Loon op Zand bestuurlijk zou fuseren, en diens grootte. Waar nodig, geven wij aan of de grootte van de nieuwe gemeente van grote invloed is op de gevolgen, kansen en risico’s.

Een bestuurlijke fusie van Loon op Zand kan op twee manieren plaatsvinden: of de gemeente Loon op Zand gaat als geheel samen met één of meerdere buurgemeenten, of de verschillende woonkernen van Loon op Zand splitsen op en worden samengevoegd bij verschillende buurgemeenten.

5.5.2 Ambities

Wat betekent het scenario voor de grip van de gemeenteraad en het college op de ambities?

De gemeenteraad en het college van Loon op Zand bestaan niet meer, nu er op niveau van de nieuwe gemeente een nieuwe raad en college worden gevormd. De nieuwe gemeente heeft ook een eigen ambtelijke organisatie. Daardoor behouden het college en de raad grip op de ambities. Zij kunnen bepalen welke ambities aandacht krijgen en daar via het college/direct op sturen, doordat deze (samen met de gemeenschap) worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie.
Deze ambities zien wel op een groter grondgebied en een groter aantal inwoners, en kennen daarom in beginsel een andere schaal. Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid om per kern andere ambities te formuleren, die aansluiten op de wensen en behoeften van de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

'Fuseren zorgt voor de mogelijkheid om ambtelijk en bestuurlijk te verbeteren en slagvaardiger te kunnen werken.'

Wat betekent het scenario voor het integraal werken aan ambities en opgaven?

Integraal werken is goed mogelijk. Er is namelijk één ambtelijke organisatie waarbinnen beleid wordt gemaakt en uitgevoerd; beleid en uitvoering zijn niet verspreid. Ook bestaat de kans dat er voldoende ruimte en capaciteit is om voortdurend aandacht te blijven besteden aan integraal werken; iets wat nodig is om er een succes van te maken.

Tegelijkertijd heeft de gefuseerde, grotere gemeente ook een groter ambtelijk apparaat. Afhankelijk van de grootte, vraagt dat aandacht. Grotere organisaties hebben namelijk over het algemeen meer risico op verkokering.

Wat betekent het scenario voor de realisatiekracht?

Met een bestuurlijke fusie wordt de kans gecreëerd om te professionaliseren (kennisdeling, specialisatie, competentieontwikkeling) op zowel de ondersteunende taken als het primair proces. Zeker in de beginjaren kunnen de ervaringen van de verschillende gemeenten benut worden om zo het beste van elke gemeente te behouden. Daarnaast zullen éénpitters en generalistische functies niet of veel minder voorkomen over de volle breedte van de organisatie. Dit vermindert de kwetsbaarheid van de gemeente[50].

Afhankelijk van de partnergemeente, ontstaat door de schaalvergroting en krachtenbundeling eveneens ruimte voor versterking van de strategische beleids- en ontwikkelcapaciteit en innovatiemogelijkheden. Met deze ruimte kan de nieuwe gemeente beter en proactief inspelen op ontwikkelingen en opgaven en voortvarend aan de slag met de eigen ambities.

5.5.3 Dienstverlening

Hoe is de dienstverlening aan inwoners georganiseerd?

De dienstverlening zal centraal worden georganiseerd. Verschillend beleid en verschillende processen zullen respectievelijk worden geharmoniseerd en gestandaardiseerd. Locaties binnen kernen of de oude gemeente(n) blijven natuurlijk mogelijk. Het is aan de nieuwe gemeente om hierover te besluiten.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

Wat betekent het scenario voor de kwaliteit van dienstverlening (waaronder lokale dienstverlening en maatwerk)?

Onderzoek toont geen eenduidig beeld van het (objectieve) effect van fusie op de kwaliteit van dienstverlening[51]. Inwoners beleven echter (subjectief) wel een vooruitgang: herindeling draagt volgens respondenten bij aan bestuurskracht, een professionelere organisatie en betere dienstverlening aan burgers[52]. In een heringedeelde gemeente is wel meer ruimte om te ontwikkelen en, afhankelijk van de partnergemeente, kan de nieuwe gemeente voortbouwen op diens professionele dienstverlening. Tegelijkertijd is aandacht nodig voor de lokale situatie en wat inwoners in verschillende kernen verwachten van de gemeente. Ook bestaat het risico dat er beperkte mogelijkheden zijn voor maatwerk door verdergaande standaardisatie van regels en procedures.

Beelden over de bestuurlijke fusie

Inwoners

Als voordeel van een bestuurlijke fusie noemen inwoners dat de gemeente hierdoor slagvaardiger zal zijn, dat er sneller, betere beslissingen kunnen worden genomen. Ook is de verwachting dat een bestuurlijke fusie het mogelijk maakt om grotere vraagstukken beter aan te kunnen als gemeente. Een ander voordeel dat inwoners noemen heeft betrekking op de financiën: een bestuurlijke fusie zou leiden tot kostenbesparing door onder andere de schaalvoordelen die het met zich meebrengt. Ook verwachten inwoners dat deze vorm ertoe leidt dat er meer kennis en kunde bij zowel het bestuur als bij de ambtenarij komt. Tot slot noemen inwoners het een voordeel dat je als grotere gemeente een meer serieuze partij bent voor provincie, rijksoverheid en grote bedrijven.

Als nadeel van een bestuurlijke fusie noemen bewoners de grotere afstand tot de inwoners. De gemeente zou hierdoor minder goed benaderbaar zijn en minder persoonlijk worden. Een ander nadeel is het kwijtraken van de zelfstandigheid. Inwoners zijn bang dat de lokale belangen minder goed behartigd kunnen worden. Ook zien inwoners het risico dat de eigen identiteit verdwijnt met een bestuurlijke fusie. Tot slot verwachten sommigen dat het leidt tot minder goede dienstverlening en wordt er gevreesd dat ze ver moeten gaan reizen naar het gemeentehuis.

Ondernemers, maatschappelijke organisaties en verenigingen

Er zijn verschillende organisaties die de voorkeur uitspreken voor een bestuurlijke fusie. Daarbij wordt ook meerdere keren de optie van een splitsing genoemd, waarbij de kernen aansluiten bij andere gemeenten. Als voordelen van deze vorm noemen organisaties de deskundigheid van ambtenaren en de kwaliteit van het college en de raad. Ook geven zij aan dat dit scenario minder leidt tot zoeken en afstemming omdat alles op één schaal is georganiseerd. Nadelen zijn dat de eigen identiteit mogelijk verloren gaat en dat je als (middel)grote ondernemer één van de vele wordt, ook in de dienstverlening van de gemeente.

5.5.4 Betrokkenheid van de gemeenschap

Hoe verloopt de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

Hoe de betrokkenheid van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties verloopt, is afhankelijk van de keuze van de nieuwe gemeente. Heringedeelde gemeenten zetten vaak in op nieuwe vormen van communicatie en participatie. De schaalvergroting die gepaard gaat met een bestuurlijke fusie adresseert namelijk automatisch het vraagstuk van schaalverkleining: hoe zorgen we dat we de lokale keuzevrijheid en ruimte voor identiteit behouden? Hoe zorgen we dat we niet alleen ‘groot zijn’, maar ook ‘klein blijven’?

We zien dat andere gemeenten, net als Loon op Zand, willen inzetten op participatie en dat de aandacht voor nabijheid van het bestuur (bijvoorbeeld door kernenbeleid) toeneemt. Een voorbeeld van hoe gefuseerde gemeenten dit doen is middels kernendemocratie (bijvoorbeeld met dorpsraden en wijkregisseurs). De gemeenschap wordt met dergelijke innovatieve bestuursvormen dus niet meer of minder betrokken bij het inrichten van de eigen leefomgeving, maar wel op andere manieren betrokken.

51 Geertsema, B. (2016). The economic effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation. Rijksuniversiteit Groningen.
52 Van Twist, M.J.W., Schulz, M.S., Ferket, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Verdieping: De niet-financiële effecten van een herindeling zijn beter strategisch vermogen en minder burgerzin

In 2008 onderzochten Michiel Herweijer, Rien Fraanje en Rachel Beerepoot (Berenschot & Rijksuniversiteit Groningen) de processen en effecten van herindeling in Zuid-Holland. Zij bouwden voort op eerdere onderzoeken naar herindelingen. Herindeling geeft verbetering in de professionaliteit van de verleende diensten door de gemeente, de klantgerichtheid en de aantrekkelijkheid van de gemeente als samenwerkingspartner voor het bedrijfsleven. Het strategisch vermogen van de nieuwe gemeente neemt toe door de hogere kwaliteit van het ambtelijk apparaat en het bestuur. Grotere strategische opgaven worden niet (meer) uit de weg gegaan. Dit is ook mogelijk doordat er meer specialistische functies zijn en sprake is van afgenomen kwetsbaarheid. Voor professionaliteit is kennelijk een zekere massa nodig en een fusie kan die massa vergroten. De gemeente wordt ontegenzeggelijk een belangrijker factor in de regio.
Daar staat een grotere overhead en lastiger coördinatie binnen de gemeentelijke organisatie tegenover. Ook zijn (in de ogen van bestuurders en ambtenaren) de belangstelling van burgers voor de gemeentepolitiek en hun vertrouwen in de gemeente afgenomen. Dit kan te maken hebben met een toegenomen zakelijkheid van de professionele organisatie, en/of met de relatief afnemende contactmogelijkheden met raadsleden en wethouders (er zijn er immers relatief minder). De werkdruk van raadsleden neemt toe, en er bestaat het gevaar van 'dorpisme' (belang van zekere kernen in het debat voorop stellen in plaats van het algemeen belang).

Wat betekent het scenario voor participatie van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties?

Burgerparticipatie kan door de gemeente worden ingezet om de juiste ambities te kiezen, vorm te geven (en te realiseren). Dit kan op gemeentelijk niveau, maar ook op kernenniveau. Afhankelijk van de partnergemeente(n), is participatie op kernenniveau en het werken met kernenbeleid een interessante manier om inwoners te betrekken en de afstand tussen inwoners en bestuur te verkleinen.

Daarnaast is participatie eenvoudiger te organiseren omdat beleid en uitvoering voor het overgrote deel binnen de gemeentelijke organisatie belegd zijn. Dat vereist geen tot beperkte afstemming met andere partners, zoals uitvoerende partijen of andere gemeenten.

Afhankelijk van de partnergemeente(n), is er meer ruimte en capaciteit voor burgerparticipatie. Zoals eerder genoemd, kost het organiseren, faciliteren en ondersteunen van participatie vaak meer tijd dan het vormgeven en uitvoeren van beleid binnen de organisatie. Met een grotere organisatie en meer capaciteit, ontstaat ook ruimte voor participatie.

Wat betekent het scenario voor de nabijheid van het bestuur en de gemeente?

De gemeente zal zien op een groter grondgebied en een groter aantal inwoners. Het reële risico bestaat daardoor dat de afstand tussen het bestuur en burgers toeneemt. Onderzoek laat zien dat inwoners van heringedeelde gemeenten vaak een grotere afstand tot het gemeentehuis ervaren en zich minder betrokken voelen bij de lokale politiek. Ze kennen bijvoorbeeld de gemeentelijke politici niet langer en vinden de gemeentepolitiek minder interessant. Als de nieuwe gemeente dit wil voorkomen, zal zij hier expliciet aandacht aan moeten besteden, bijvoorbeeld door kernenbeleid en dorpsmanagers.

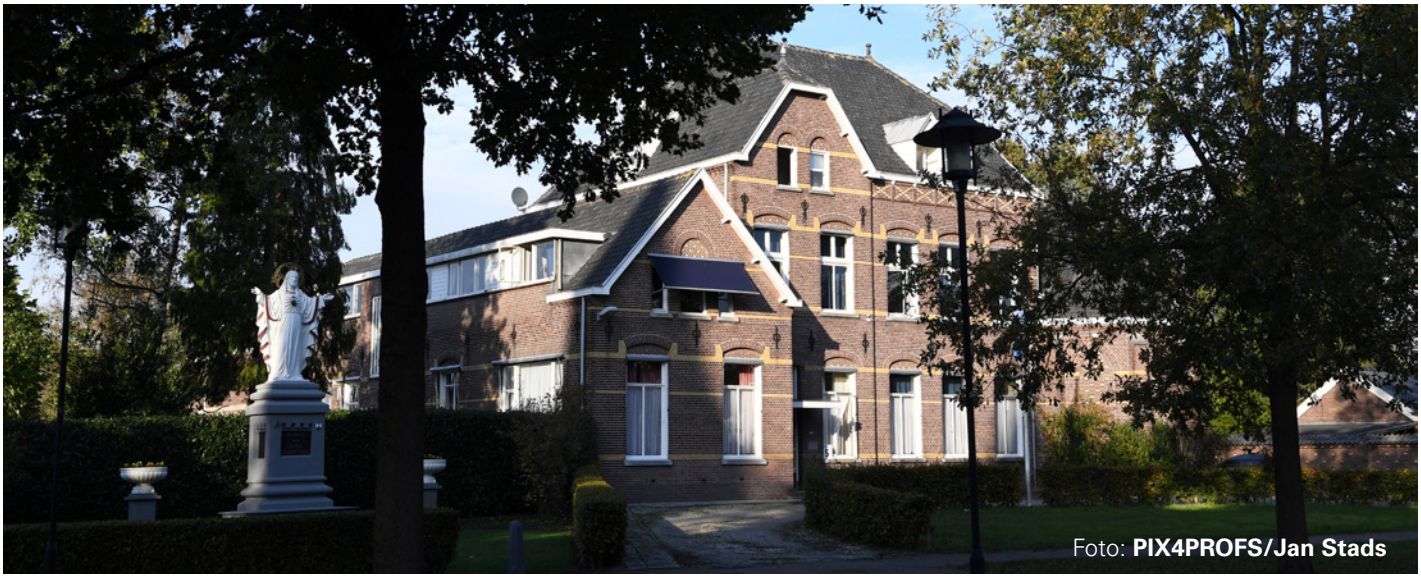


Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

Voorbeeld: Gemeente Alkmaar

Op 1 januari 2015 zijn de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer op eigen verzoek heringedeeld. Er ontstond zo één gemeente met 105.000 inwoners en 14 kernen. De rekenkamercommissie van de nieuwe gemeente Alkmaar heeft in 2017 een onderzoek naar de effecten van deze herindeling in de beleving van burgers, organisaties/instellingen en bestuurders en ambtenaren van Alkmaar gepubliceerd. De rekenkamercommissie concludeert dat de beleving van de samenvoeging van de gemeenten Alkmaar, Graft-De Rijp en Schermer een geschakeerd beeld oplevert. De herindeling wordt door de diverse groepen verschillend beleefd. Raadsleden en de vertegenwoordigers van dorpsraden en maatschappelijke organisaties zijn overwegend positief. Zij vinden dat de doelstellingen van de samenvoeging van de drie gemeenten als professionalisering van de dienstverlening en grotere efficiency, zijn gerealiseerd. De bijna 700 inwoners die via een digitale enquête hun mening hebben gegeven, zijn kritischer en geven aan dat de bureaucratisering is toegenomen evenals de afstand tot het bestuur. Op basis van de resultaten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat de voordelen van de herindeling in de beleving van direct betrokkenen zal groeien.

Relevante aanbevelingen in Alkmaar waren:

- Zorg dat naast efficiency en uniformering van werkprocessen, er aandacht blijft voor de menselijke en dorpsmaat. Geef ruimte voor maatwerk.
- Communiceer over de gemeente als een gemeente met verscheidene gezichten; stad en dorp naast elkaar. Een dorp is geen stadswijk of kern.
- Bestendig en versterk de korte lijnen tussen dorpen en gemeente: bestuurlijk én ambtelijk.
- Onderzoek op welke wijze er vanuit de verscheidene gezichten binnen de nieuwe gemeente van elkaar geleerd kan worden, bijvoorbeeld bij het versterken van het vrijwilligerswerk of het organiseren van evenementen.
- Benoem expliciet de opbrengst van de positie als grote gemeente en overweeg een communicatieboodschap.

5.5.5 Regio

Wat betekent het scenario voor samenwerking in de regio?

De gevolgen van een bestuurlijke fusie voor de samenwerking in de regio, zijn afhankelijk van de partnergemeente(n). Als met een grote gemeente of meerdere gemeenten wordt gefuseerd, dan zal de nieuwe gemeente minder afhankelijk zijn van de regio. Tegelijkertijd zal dan ook de verwachting ontstaan dat de nieuwe, grotere gemeente, een aanzienlijke bijdrage levert aan de regio. Dat is ook logisch, nu de nieuwe gemeente dat kan dragen.

Wat betekent het scenario voor de positie in de regio?

De nieuwe gemeente heeft een steviger en krachtiger positie in de regio door organisatorische én bestuurlijke schaalvergroting. Dat betekent ook dat de gemeente meer invloed heeft op de regionale ambities.

5.5.6 Financiën

Met een gemeentelijke herindeling komen de financiën van de gemeenten bij elkaar; het wordt één financiële huishouding. Het vermogen, de verplichtingen en schulden gaan over naar de nieuwe gemeente. Daarom is het zaak om de financiën van de fusiepartners van te voren goed door te nemen in een zogenoemde herindelingsscan.

Er komt een nieuwe gemeente tot stand waarvoor de inkomsten uit het gemeentefonds (de belangrijkste inkomstenbron) opnieuw worden berekend. Doorgaans verschilt het nieuwe bedrag niet veel van de optelsom van de eerdere bedragen, maar de criteria van de algemene uitkering uit het gemeentefonds kunnen toch een verrassende uitwerking hebben, bijvoorbeeld als de bebouwing van de gemeenten aan elkaar grenst en er een grotere agglomeratie ontstaat.

Naast het structurele nieuwe bedrag krijgen de herindelende gemeenten een eenmalig bedrag om de kosten van de fusie te dekken. Afhankelijk van het inwoneraantal loopt dit op tot vele miljoenen. Dit is een groot voordeel van een bestuurlijke fusie boven een ambtelijke fusie, waar de gemeenten geen geld voor krijgen.

Verdieping: Geen bewijs voor financieel voordeel herindeling

In 2014 publiceerden Maarten Allers en Bieuwe Geertsema van de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek naar de effecten van herindeling op de uitgaven en het voorzieningenniveau van gemeenten. Zij vervatten de uitkomst in drie conclusies. Ten eerste is er geen overtuigend bewijs dat herindeling een effect heeft op de totale uitgaven van de gemeente per inwoner; niet naar boven en niet naar beneden. Ten tweede vonden de onderzoekers geen schaalvoordelen bij fusies van kleine gemeenten en/of gemeenten met heterogene politieke voorkeuren. Ook is geen bewijs gevonden voor de stelling dat de schaalvoordelen worden omgezet naar een hoger serviceniveau (in plaats van kostenverlaging). Dit laatste onderzochten Allers en Geertsema door de ontwikkeling van de huizenprijzen te bekijken, vanuit de veronderstelling dat deze sneller stijgen bij een hoger serviceniveau van de gemeente.

Fusies betekenen alleen niet dat zonder meer schaalvoordelen kunnen worden ingecalculeerd. Bezuinigingen kunnen ongrijpbaar zijn en het serviceniveau zal na fusies niet per definitie stijgen.

5.5.7 Toekomstbestendigheid

De toekomstbestendigheid is afhankelijk van de partnergemeente(n). Doorgaans duurt het na een gemeentelijke herindeling een geruime tijd voordat een nieuwe bestuurlijke toekomst onder ogen moet worden gezien. De toekomstbestendigheid is ook een van de eisen van het ministerie van Binnenlandse Zaken; een herindeling tot een nieuwe gemeente die nog steeds geen grote sprong maakt in bestuurskracht, wordt niet doorgevoerd.

Foto: **PIX4PROFS/Jan Stads**

BIJLAGEN

In de bijlage treft u een overzicht aan van de samenwerkingsverbanden van Loon op Zand (bijlage 1) en het volledige rapport met uitkomsten van de enquête onder inwoners (bijlage 2).

Verband	Partners	Doelstelling	Belangrijkste (maatschappelijke) opgaven voor Loon op Zand
Regio Hart van Brabant	Loon op Zand, Heusden, Waalwijk, Dongen, Tilburg, Hilvarenbeek, Goirle, Oisterwijk, Gilze en Rijen.	Gemeenschappelijke regeling om regionaal opgaven aan te gaan op het gebied van jeugd, arbeidsparticipatie, onderwijs en maatschappelijke ondersteuning, economische zaken en toerisme, milieu en afval, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, verkeer en vervoer. Verder zijn hier bovenlokale jeugdhulptaken ondergebracht.	Economische ontwikkeling (waaronder toerisme); verkeer
Midpoint Brabant	Loon op Zand, Heusden, Waalwijk, Dongen, Tilburg, Hilvarenbeek, Goirle, Oisterwijk, Gilze en Rijen, bedrijven (waaronder Efteling en DMG), onderwijsinstellingen, overige partners	Economisch samenwerkingsprogramma; schakel tussen bedrijven, overheden, onderwijsinstellingen en maatschappelijke organisaties.	Economische ontwikkeling
Arbeidsmarktregio Midden-Brabant	Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg, Waalwijk	Samenwerking tussen gemeenten en UWV van waaruit de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden wordt vormgegeven.	
Baanbrekers	Heusden, Loon op Zand, Waalwijk	Gemeenschappelijke regeling op het gebied van participatie: het helpen naar een (reguliere) baan van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en het verstrekken van onder andere uitkeringen en bijzondere bijstand.	Arbeidsparticipatie van kwetsbare groepen
Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Hart voor Brabant (GGD)	Loon op Zand, Heusden, Waalwijk, Dongen, Tilburg, Hilvarenbeek, Goirle, Oisterwijk, Gilze en Rijen, Grave, Haaren, Landerd, Meierijstad, Mill en Sint Hubert, Oss, Sint Anthonis, Sint-Michielsgestel, Uden, Vught, 's-Hertogenbosch, Bernheze, Boekel, Boxmeer, Cuijk.	Gemeenschappelijke regeling voor de uitvoering van de gemeentelijke taken rond de Wet publieke gezondheid en de toezichtstaken rond de Wet kinderopvang. De taken van de GGD zijn verdeeld in een basispakket voor alle gemeenten en facultatieve plustaken.	Corona
Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)	Loon op Zand, Waalwijk, Heusden, Dongen, Tilburg, Hilvarenbeek, Goirle, Oisterwijk, Gilze en Rijen, Altena, Geertruidenberg, Oosterhout, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Drimmelen, Moerdijk, Etten-Leur, Zundert, Rucphen, Halderberge, Roosendaal, Steenbergen, Bergen op Zoom, Woensdrecht, provincie Noord-Brabant.	Gemeenschappelijke regeling om taken uit te voeren op het gebied van het omgevingsrecht en een bijdrage te leveren aan een leefbare en veilige werk- en leefomgeving van de regio Midden- en West Brabant.	Invoering omgevingswet, milieu, vergunningverlening, toezicht en handhaving.
RES-regio Hart van Brabant	Provincie Noord-Brabant, gemeenten Dongen, Gilze en Rijen, Goirle, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Tilburg, Waalwijk, waterschappen Aa en Maas;, Brabantse Delta, De Dommel.	Samenwerking om met maatschappelijke betrokkenheid te komen tot regionale keuzen voor de opwekking van duurzame elektriciteit, de warmtetransitie in de gebouwde omgeving en de daarvoor benodigde opslag en energie infrastructuur.	Energietransitie
Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant	Alphen-Chaam, Altena, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk, Woensdrecht, Zundert.	Gemeenschappelijke Regeling op het gebied van brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing en het voorzien in een gemeenschappelijke meldkamer.	Corona
Regionale Ambulancevoorziening Brabant Midden-West-Noord (RAV)	Loon op Zand, Altena, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Bernheze, Boekel, Boxmeer, Boxtel, Breda, Cuijk, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Grave, Haaren, Halderberge, 's-Hertogenbosch, Heusden, Hilvarenbeek, Landerd, Mill en Sint Hubert, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Oss, Roosendaal, Rucphen, Schijndel, Sint Anthonis, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Steenbergen, Tilburg, Uden, Veghel, Vugt, Waalwijk, Woensdrecht, Zundert.	Gemeenschappelijke regeling om het verlenen van ambulancezorg en het in stand houden van een meldkamer ambulancezorg uit te voeren.	
Equalit	ABG-gemeenten, Goirle, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Oisterwijk, Oosterhout, Steenbergen, Woensdrecht, Zundert, Omgevjngsdienst Midden- en West Brabant, werkbedrijf Midzuid	ICT-samenwerkingsverband; formeel onderdeel van de gemeente Oosterhout	Bedrijfsvoering
Langstraatgemeenten	Loon op Zand, Waalwijk, Heusden; op toerisme ook Dongen	Informele samenwerking op werken, wonen en participatie. Toeristische gebiedspromotie Langstraat.	Huisvesting (ook arbeidsmigranten), toerisme
Overige regionale samenwerking	Loon op Zand, Dongen	Operationele samenwerking, bijvoorbeeld in een Dienstverleningsovereenkomst Openbare Verlichting waarbij Dongen realisatie, beheer en toezicht op werkzaamheden verzorgt.	

Rapport

Bestuurlijke toekomst Loon op Zand

Uitkomsten van een inwonerspeiling in de gemeente Loon op Zand

i&o research

www.ioresearch.nl

Colofon

Uitgave
I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2021/78

Datum
februari 2021

Opdrachtgever
Gemeente Loon op Zand

Auteurs
Wietse van Engeland
Femke Giesen

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Aanpak van het onderzoek 4

2 Ervaringen en verwachtingen 6
2.1 Betrokkenheid bij de gemeente 6
2.2 Waardering bestuur van de gemeente 7
2.3 Verwachtingen ten aanzien van de gemeente 9
2.4 Belangrijke thema's in de gemeente 10
2.5 Bijdrage inwoners van de gemeente 11

3 Toekomst van de gemeente 13
3.1 Bedreigingen 13
3.2 Kansen 14
3.3 Toekomstverwachting gemeente 14
3.4 Toekomstverwachting wijk of buurt 15
3.5 Omgaan met vraagstukken 17
3.6 Bestuurlijke vorm van de gemeente 19
3.6.1 Huidige koers 20
3.6.2 Regiegemeente 21
3.6.3 Ambtelijk fuseren 22
3.6.4 Bestuurlijk fuseren 23
3.7 Betrokkenheid bij buurgemeenten 24
3.7.1 Tilburg 24
3.7.2 Heusden 25
3.7.3 Waalwijk 25
3.7.4 Dongen 26

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Net als andere gemeenten krijgt de gemeente Loon op Zand te maken met steeds meer taken vanuit het Rijk en de Provincie. Bovendien worden bestaande taken ingewikkelder en veranderen wensen van inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. De gemeente wil daarom graag van de inwoners weten wat zij belangrijk vinden en van de gemeente verwachten. Nu en in de toekomst.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Vragenlijst

In samenwerking met de gemeente Loon op Zand zijn de onderzoeksvragen uitgewerkt tot een vragenlijst. In de vragenlijst konden inwoners laten weten wat zij belangrijk vinden voor de toekomst van de gemeente Loon op Zand. Onderwerpen die belangrijk zijn, zoals woon- en leefomgeving, de zorg en de dienstverlening van de gemeente, kwamen aan bod. Daarnaast werden er in de vragenlijst vragen gesteld over hoe inwoners de toekomst van de gemeente Loon op Zand zien en hoe betrokken ze zijn bij buurgemeenten van Loon op Zand. Deze vragenlijst werd via een online enquête onder inwoners afgenomen.

Veldwerk

In december 2020 is aan 3.000 inwoners van Loon op Zand benaderd via een brief om deel te nemen aan het online onderzoek. Inwoners die het onderzoek liever schriftelijk invullen konden een papieren vragenlijst aanvragen. In totaal hebben 1.118 inwoners meegedaan aan het onderzoek, 859 uit de steekproef en 259 via de open link, een respons van 29 procent op de benadering per brief.

Respons naar kern

Kern	Aantal respondenten	%
De Moer	117	11%
Kaatsheuvel	560	50%
Loon op Zand	434	39%
Totaal	1.111	100%

Analyse

- De respons van het onderzoek is ruim voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.
- De meeste resultaten worden gepresenteerd in de vorm van percentages van alle inwoners van 18 jaar en ouder.
- Als er verschillen worden benoemd in het rapport, bijvoorbeeld tussen de kernen van de gemeente Loon op Zand, dan berusten deze op significante verschillen. Dit betekent dat de verschillen dusdanig groot zijn dat ze niet aan toeval te wijten zijn.
- De resultaten voor inwoners zijn gewogen op leeftijd en geslacht en kern. Dit betekent dat de verhoudingen zijn teruggebracht naar de werkelijk bestaande verhoudingen in de gemeenten. Groepen die in het onderzoek zijn oververtegenwoordigd krijgen een kleiner gewicht, terwijl groepen die zijn ondervertegenwoordigd een groter gewicht krijgen. Op deze manier zijn de resultaten representatief voor de gehele gemeente Loon op Zand wat betreft deze achtergrondkenmerken.
- Indien de percentages niet optellen tot 100 procent is dit het gevolg van afrondingsverschillen. In de resultaten zijn bij de berekening van de percentages de antwoorden ‘weet ik niet’ en ‘niet van toepassing’ niet buiten beschouwing gelaten, omdat deze categorieën betekenisvol kunnen zijn.

2 Ervaringen en verwachtingen

In dit hoofdstuk komt de betrokkenheid die inwoners ervaren bij de gemeente en hun wijk en buurt aan bod. Ook gaan we in op hoe de inwoners aankijken tegen het bestuur van de gemeente Loon op Zand, de verwachtingen die inwoners hebben ten aanzien van de gemeente en de zaken die zij belangrijk vinden in de gemeente. Tot slot presenteren we de uitkomsten op de vraag in hoeverre inwoners kunnen bijdragen aan de kwaliteit van leven in de gemeente.

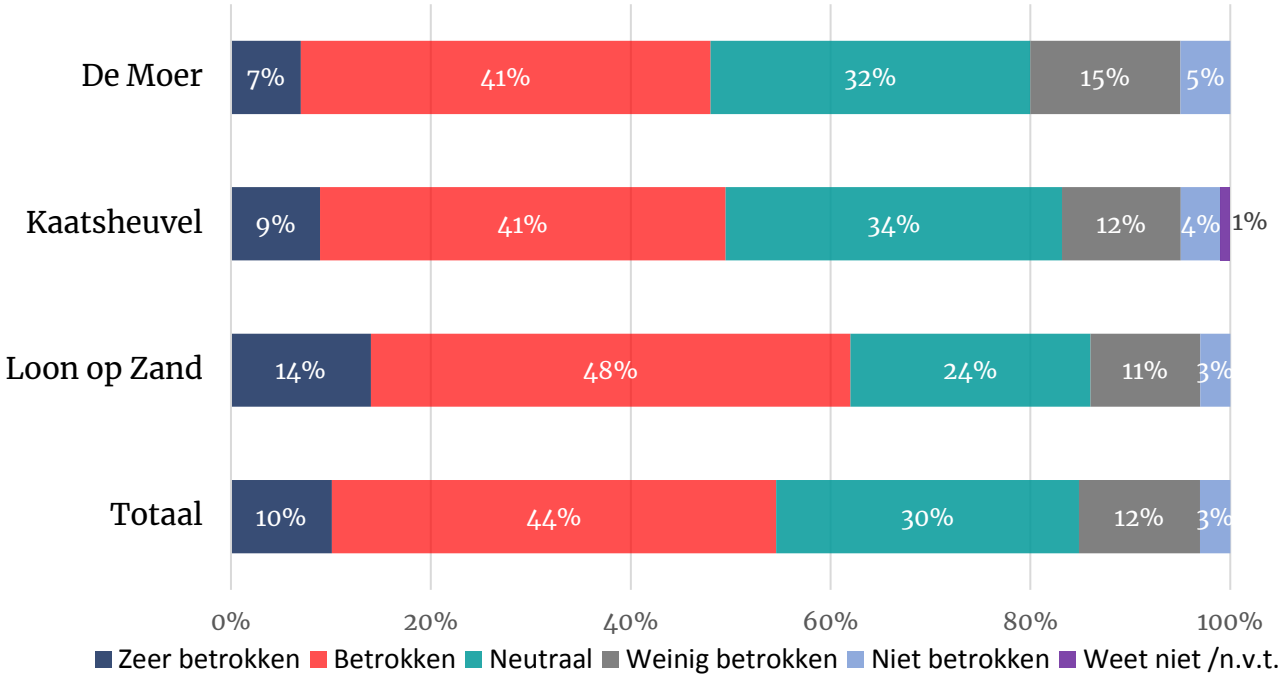
2.1 Betrokkenheid bij de gemeente

Inwoners van de gemeente Loon op Zand zijn gevraagd in hoeverre ze betrokken zijn bij wat leeft en speelt in hun gemeente en in hun buurt of wijk. Iets meer dan de helft van de inwoners voelt zich betrokken bij de gemeente en 65 procent voelt zich betrokken bij de buurt of wijk (zie figuren 2.1 en 2.2).

Kijken we naar de verschillende woonkernen dan zien we dat de inwoners van de Moer zich wat minder vaak betrokken voelen bij wat leeft en speelt in de gemeente (48% voelt zich betrokken of zeer betrokken), maar zich wel vaak betrokken voelen bij hun buurt of wijk (69% voelt zich betrokken of zeer betrokken).
De inwoners van Loon op Zand voelen zich meer betrokken bij de gemeente (62% voelt zich betrokken of zeer betrokken) en ook bij hun buurt of wijk (72% voelt zich betrokken of zeer betrokken).

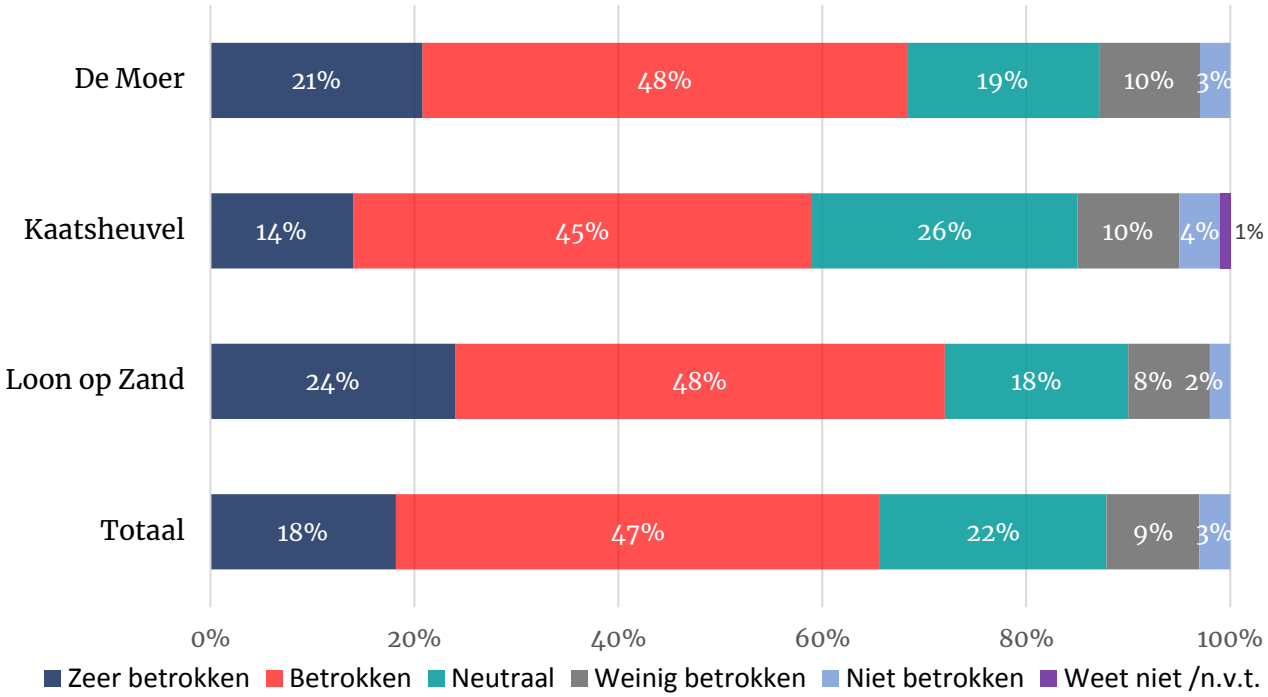
Figuur 2.1- Betrokkenheid bij gemeente

In welke mate voelt u zich betrokken bij wat er leeft en speelt in de gemeente Loon op Zand?



Figuur 2.2- Betrokkenheid bij buurt of wijk

In welke mate voelt u zich betrokken bij wat er leeft en speelt in uw buurt of wijk?



2.2 Waardering bestuur van de gemeente

Aan de inwoners is gevraagd om met een rapportcijfer aan te geven hoe ze het bestuur van de gemeente Loon op Zand beoordelen. Eén op de acht gaf aan het niet te weten en heeft geen cijfer gegeven. De overige 980 inwoners geven het bestuur gemiddeld een 6,0. Een kwart (26%) geeft het bestuur een onvoldoende, iets minder dan een kwart (22%) geeft een 6 en 39 procent geeft een 7 of hoger (zie figuur 2.3).

Vergelijken we de verschillende kernen, dan zien we dat de inwoners van Loon op Zand beduidend minder tevreden zijn over het bestuur dan de inwoners van Kaatsheuvel en de Moer. Zij geven het bestuur gemiddeld een 5,6 en 37 procent geeft een onvoldoende. In Kaatsheuvel en de Moer ligt het gemiddelde rapportcijfer op een 6,3 respectievelijk een 6,2.

Er zijn drie veel genoemde redenen voor inwoners om een 5 of lager te geven.
Vaak zijn deze inwoners in z'n algemeenheid ontevreden over het bestuur. Sommigen noemen dat er slechte of onvoldoende besluiten worden genomen, dat het ontbreekt aan kennis en kunde of dat er te weinig visie is. Sommige inwoners maken hierbij ook opmerkingen over het ambtelijk apparaat: dat er personeelstekorten zijn of dat het ontbreekt aan expertise.

- *"Alle goede bedoelingen ten spijt ontbreekt de bestuurlijke kwaliteit op raad- als college niveau"*
- *"Bestuurlijk, ambtelijk, politiek gezien is men onvoldoende in staat de gemeente adequaat te besturen en het voorzieningenniveau op een goed peil te krijgen"*
- *"De raad heeft niet genoeg kennis om kaders te stellen en te controleren"*

Ook het financieel tekort is voor veel inwoners een reden om het bestuur van de gemeente Loon op Zand een laag rapportcijfer te geven.

- *"Het financieel tekort had nooit mogen ontstaan. De Jeugdzorg en het financieel ontstaan tekort daaruit geeft aan dat er geen deskundige sturing/controle aanwezig is"*
- *"Wetering en De Werft, overschot van een ton werd ineens 4 miljoen in het rood. Weten niets van budgetten jeugdzorg, laten alles gebeuren"*
- *"Het grote tekort op de begroting vind ik een wanprestatie, ook omdat het college dit blijkbaar niet heeft zien aankomen"*

Een derde, minder vaak genoemde reden, voor het lage rapportcijfer is dat inwoners het gevoel hebben dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd, dat er weinig contact is met de inwoners, dat de gemeente moeilijk bereikbaar is en slecht communiceert.

- *"De ambtenarij is niet gemakkelijk toegankelijk"*
- *"Het bestuur luistert niet naar inwoners"*
- *"Communicatie met bewoners kan veel beter. Beleid is niet altijd duidelijk"*
- *"Contact met de gemeente is erg moeizaam. Ook hoor ik van anderen veel verhalen over moeizame en onvriendelijke communicatie met de gemeente"*

De inwoners die het bestuur van de gemeente waarderen met een 7 of hoger geven vaak als reden dat het bestuur betrokken en goed bereikbaar is en dat er goed wordt gecommuniceerd.

- *"Altijd betrokken en prima te bereiken"*
- *"Betrokken, luistert naar inwoners"*
- *"De communicatie is vooral afgelopen jaar verbeterd en daarin is ook bestuur meer zichtbaar geworden"*
- *"Heldere communicatie. Daadkracht en zichtbaarheid burgemeester. Laagdrempelige toegang naar wethouders en raadsleden"*

Ook wordt vaak vermeld dat de zaken gewoon redelijk of goed geregeld zijn.

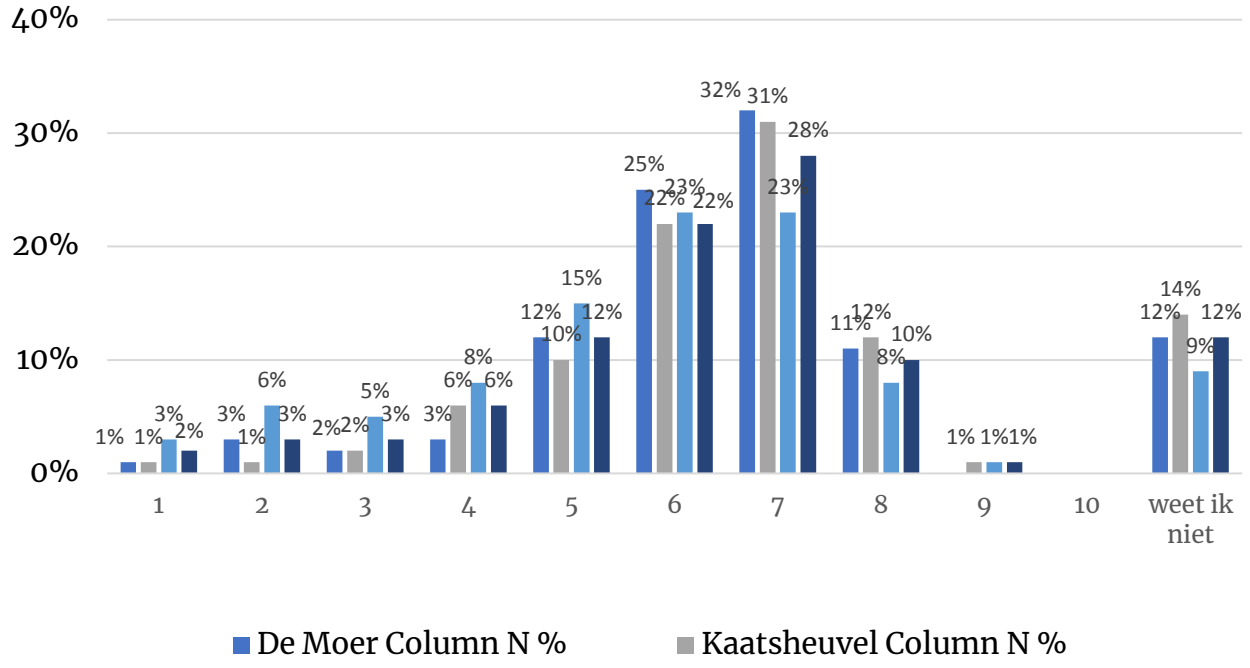
- *"Gaat niet slecht over het algemeen, maar in sommige zaken zou fermer doorgepakt mogen worden"*
- *"Alles is goed geregeld behalve het begrotingstekort"*
- *"Bestuur straalt rust en vertrouwen uit"*
- *"Ze zijn betrouwbaar, zaken op orde, transparant"*

Tot slot wordt regelmatig de betrokkenheid en zichtbaarheid van de burgemeester als reden genoemd voor een voldoende.

- *"De betrokkenheid van de burgemeester"*
- *"Burgemeester profileert zich goed en zij is dient ook als spreekbuis van het bestuur"*
- *"Complimenten voor de burgemeester, die is zichtbaar aanwezig bij activiteiten en heel betrokken"*

Figuur 2.3- Beoordeling van het bestuur

Kunt u met een rapportcijfer aangeven hoe u het bestuur van de gemeente Loon op Zand beoordeelt?



2.3 Verwachtingen ten aanzien van de gemeente

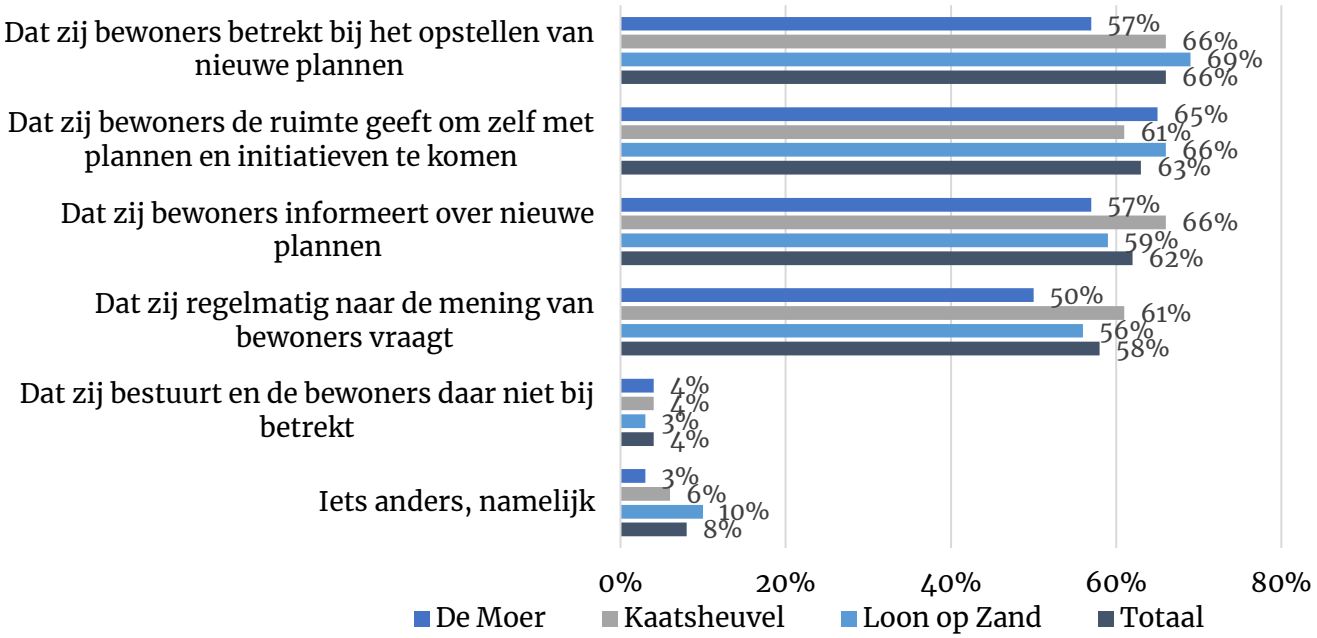
We hebben de inwoners gevraagd welke verwachtingen zij hebben ten aanzien van de gemeente. Men kon meerdere antwoorden kiezen. Voor nagenoeg alle verwachtingen geldt dat ze van toepassing zijn voor het merendeel (58 – 66%) van de inwoners (zie figuur 2.4). Inwoners verwachten vooral dat zij betrokken worden bij het opstellen van nieuwe plannen. Slechts vier procent van de inwoners verwacht een gemeente die bestuurt en de bewoners daar niet bij betrekt.

Wanneer we naar de afzonderlijke woonkernen kijken, zien we dat de inwoners van de Moer minder vaak verwachten dat zij betrokken worden bij het opstellen van nieuwe plannen (57%) of dat er regelmatig om hun mening wordt gevraagd (50%).

Acht procent van de inwoners geeft aan dat zij andere verwachtingen hebben. Zij verwachten dat de gemeente luistert naar de inwoners, openstaat voor hun meningen en ook iets doet met de inbreng van inwoners. Daarnaast verwachten zij dat de gemeente de basis op orde heeft en financieel gezond is. Ook wordt van de gemeente verwacht dat zij transparant en eerlijk is.

Figuur 2.4- Verwachtingen ten aanzien van de gemeente

Wat verwacht u van de gemeente? Meerdere antwoorden zijn mogelijk



2.4 Belangrijke thema's in de gemeente

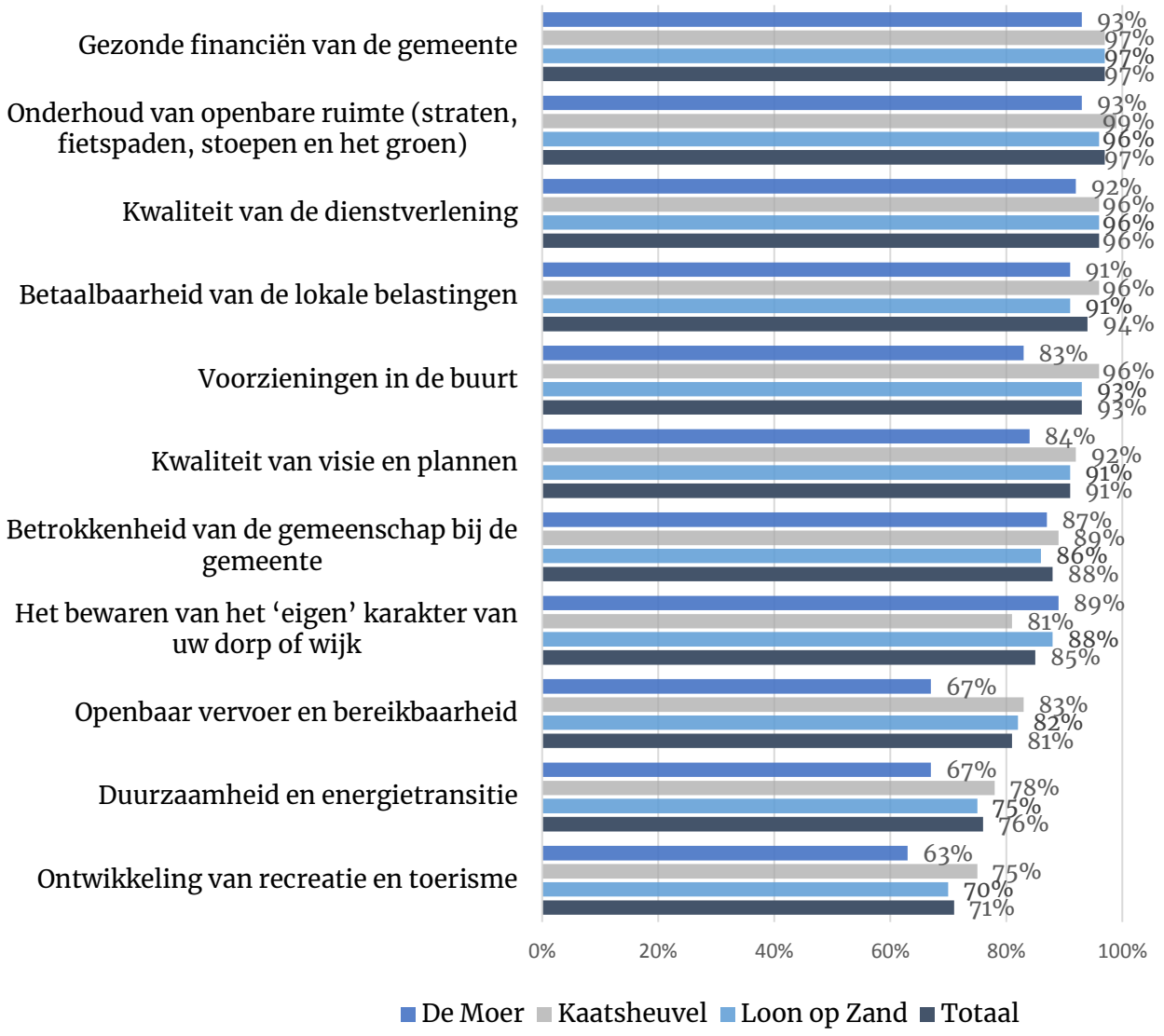
De inwoners kregen een lijst met thema's voorgelegd met de vraag in hoeverre zij deze belangrijk vinden voor de gemeente. In figuur 2.5 wordt het percentage inwoners dat het onderwerp heel belangrijk of belangrijk vindt, getoond.

Nagenoeg alle inwoners (97%) vinden gezonde financiën van de gemeente en het onderhoud van de openbare ruimte belangrijk of heel belangrijk. Ook de kwaliteit van de dienstverlening, de betaalbaarheid van de lokale belastingen en de voorzieningen in de buurt worden door bijna alle inwoners (heel) belangrijk gevonden. Het minst vaak vinden de inwoners duurzaamheid en de energietransitie en de ontwikkeling van recreatie en toerisme belangrijk, al zijn het nog altijd 76 respectievelijk 71 procent die dit (heel) belangrijk vinden.

Kijken we naar de verschillende woonkernen dan valt op dat de inwoners van de Moer een aantal thema's, zoals openbaar vervoer en bereikbaarheid en voorzieningen, beduidend minder belangrijk vinden. Terwijl het bewaren van het 'eigen' karakter van het dorp of wijk door de inwoners van de Moer juist vaker (heel) belangrijk wordt gevonden (89%). De inwoners van de Moer noemen ook het behoud van de basisschool een belangrijk thema voor de gemeente. Andere belangrijke zaken die zijn genoemd door de inwoners van Loon op Zand en Kaatsheuvel zijn de inrichting en het onderhoud van de publieke ruimte en de leefbaarheid in de woonkernen waarbij het gaat om de voorzieningen, het verenigingsleven, sportfaciliteiten en activiteiten. Ook de mate waarin de gemeente de inwoners betrekt, informeert en de mate waarin de gemeente bereikbaar is, noemen verschillende inwoners als belangrijk thema.

Figuur 2.5- Belangrijk in de gemeente

Wat is voor u van belang in uw gemeente? – belangrijk of heel belangrijk



2.5 Bijdrage inwoners van de gemeente

Twee derde van de inwoners vindt dat de bewoners van de gemeente Loon op Zand veel kunnen bijdragen aan de kwaliteit van leven in de gemeente (zie figuur 2.6). Deze inwoners geven in de toelichting vaak aan dat zij de meerwaarde zien van betrokken inwoners die zich inzetten voor de leefomgeving.

- *"De kerkdorpen hebben hechte gemeenschappen die iets van hun dorp willen maken en daar levendigheid in willen hebben en houden."*
- *"De kwaliteit van het leefklimaat wordt gemaakt door de inwoners. De gemeente schept slechts de voorwaarden."*
- *"Als mensen ergens bij betrokken worden zullen ze ook zelf enthousiast hier aan mee werken."*
- *"Als iedereen zijn steentje bijdraagt in de eigen omgeving/straat/erf ziet het er al netjes uit."*

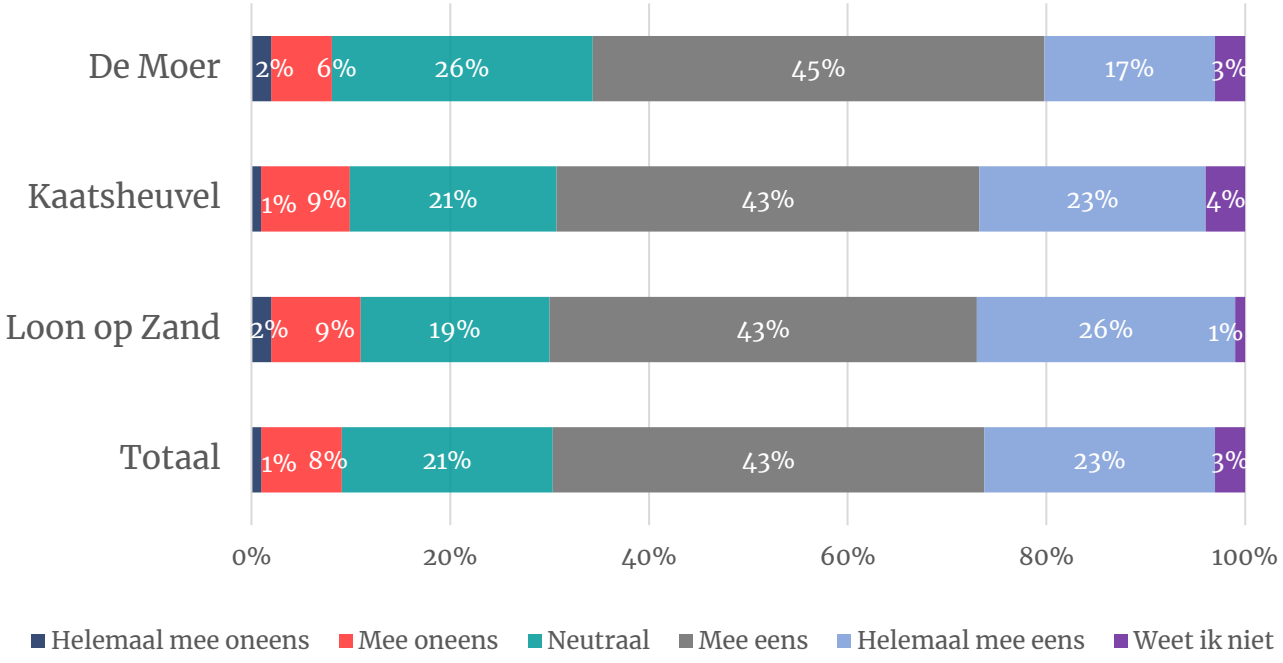
Bijna één op de tien inwoners vindt niet dat inwoners veel kunnen bijdragen aan de kwaliteit van leven. Zij geven hiervoor vaak als reden dat ze het gevoel hebben dat er niet echt iets wordt gedaan met de ideeën, meldingen en initiatieven van inwoners.

- *"De gemeente bepaalt. Als er inspraak van de bewoners wordt gevraagd is dat louter een formaliteit. De meeste ideeën worden zonder uitleg terzijde geschoven. Je krijgt niet het idee dat de gemeente de inbreng van de bewoners serieus neemt."*
- *"Er wordt inspraak gehouden maar je ziet geen terugkoppeling wat ermee gedaan wordt. Je wordt "bedankt" en gaat verder."*

Vergeleken met de inwoners in Kaatsheuvel (23%) en Loon op Zand (26%) vinden de inwoners in de Moer (17%) minder vaak dat bewoners kunnen bijdragen aan de kwaliteit van leven in de gemeente. Een kwart van hen staat hier neutraal tegenover.

Figuur 2.6- Bijdrage van inwoners aan kwaliteit van leven in de gemeente

In hoeverre bent u het eens bent met de volgende stelling: 'Bewoners van Loon op Zand kunnen veel bijdragen aan de kwaliteit van leven in de gemeente'



3 Toekomst van de gemeente

In dit hoofdstuk komt aan bod welke beelden de inwoners hebben bij de toekomst van de gemeente Loon op Zand. Allereerst wordt ingegaan op de bedreigen en kansen die de inwoners zien voor de gemeente Loon op Zand. Vervolgens gaan we in op de toekomstverwachtingen van de inwoners ten aanzien van de gemeente Loon op Zand en hun wijk of buurt. Ook komt aan bod in hoeverre de gemeente om kan gaan met de toekomstige ontwikkelingen. Tot slot gaan we in op welke voor - en nadelen de inwoners zien bij verschillende bestuurlijke vormen en hoe betrokken zij zich voelen bij de buurgemeenten.

3.1 Bedreigingen

Inwoners zijn gevraagd om in enkele trefwoorden aan te geven wat volgens hen in de (nabije) toekomst de voornaamste bedreigingen zijn voor de gemeente Loon op Zand. De top 3 van bedreigingen die zijn genoemd, is:

1. De financiële situatie van de gemeente.
2. De mogelijke herindeling van de gemeente, het fuseren met een andere gemeente en/of opgaan in een grotere gemeente.
3. Te weinig effectief beleid of te weinig slagkracht. Mede door de kleinschaligheid, zou de gemeente niet voldoende toegerust zijn voor complexere vraagstukken. Er zou onvoldoende menskracht en kennis en kunde bij ambtenaren en bestuurders zijn.

Voor inwoners van Loon op Zand geldt dat zij naast deze drie bedreigingen ook een bedreiging zien in de terugloop van voorzieningen als winkels, horeca en sociale voorzieningen. Tevens noemen zij als bedreiging het gebrek aan onderhoud van de openbare ruimte waardoor de leefomgeving minder aantrekkelijk wordt. Hierbij word vooral het onderhoud van het groen genoemd.
Inwoners van Kaatsheuvel noemen naast bovengenoemde bedreigingen, ook de (te grote) invloed van de Efteling en criminaliteit, drugsoverlast en hangjongeren als bedreigingen.
Inwoners van de Moer noemen de mogelijke sluiting van de basisschool en de daarmee samenhangende leegloop en vergrijzing van het dorp als bedreiging. Ook noemen zij de invloed en/of uitbreiding van de Efteling als een bedreiging. Verder noemen inwoners van de Moer het gebrek aan woningen, en dan specifiek betaalbare woningen voor starters, een bedreiging.

- *“Dat door financiële tekorten zaken geen doorgang kunnen vinden of op de lange baan worden geschoven”*
- *“De slechte financiële omstandigheden bieden weinig mogelijkheden. Een gemeente die er zo voor staat, is niet aantrekkelijk om er te gaan werken. Dat betekent ook dat je wat het ambtenarencorps betreft niet echt de mensen in huis hebt die frisse uitdagingen zoeken.*
- *“Financieel en bestuurlijke bedreigingen”*
- *“De gemeente kan geen goede ervaren medewerkers vasthouden cq betalen”*
- *“Samenvoegen met een grotere stad door herindeling”*
- *“Verlies van zelfstandigheid door gemeentelijke herindeling”*
- *“Het op een adequate en efficiënte manier uitvoeren van alle taken van de gemeente met een stevige organisatie en met name met voldoende mankracht en expertise in huis”*
- *“Teveel zaken die bij de gemeente gelegd zijn door de rijksoverheid waarvoor een gemeente van de omvang van Loon op Zand te weinig kennis en capaciteit heeft”*

3.2 Kansen

Inwoners zijn gevraagd om in enkele trefwoorden aan te geven wat volgens hen in de (nabije) toekomst de voornaamste kansen zijn voor de gemeente Loon op Zand.
Het meest genoemd is de kansen die het toerisme en de recreatie bieden. Veel inwoners vermelden hierbij de extra inkomsten en werkgelegenheid die het toerisme en de recreatie kunnen opleveren. Behalve dat de mogelijke herindeling van de gemeente door veel inwoners als een bedreiging wordt beschouwd, beschouwen andere inwoners dit juist als een kans.

De inwoners van Loon op Zand noemen naast deze twee kansen, ook het groene, kleinschalige en dorpse karakter van het dorp als een kans. En zij noemen de leefbaarheid van het dorp met een uitbreiding van de voorzieningen waaronder het gemeenschapshuis de Wetering een kans. Tot slot worden meer woningen voor starters en senioren als kans genoemd.
Inwoners van Kaatsheuvel zien vooral de recreatie en het toerisme als een kans. Maar ook noemen ze een aantrekkelijker centrum met winkels en horeca en natuurontwikkeling danwel behoud van de bestaande natuur kansen voor de gemeente.
Inwoners van de Moer noemen naast eerder genoemde kansen, ook nieuwbouw van woningen als een kans.

- *"Meer inzetten op toerisme met de uitbreiding van de Efteling en Fiets- wandelpaden goed onderhouden. Inspelen op het Van Gogh nationaal park"*
- *"Ontwikkeling van recreatie kan werkgelegenheid bieden en behoud van prettige omgeving in dienst van die recreatie"*
- *"We zijn een toeristische gemeente die daardoor veel kansen heeft"*
- *"Meer woningen in De Moer voor starters en doorstromers. Meer mogelijkheden voor het splitsen van grote boerderij kavels binnen de kom van De Moer voor normale woonhuizen."*
- *"Ook voor starters betaalbare woningen in de gemeente"*
- *"Misschien samen gaan met 'n andere gemeente"*
- *"Onderzoeken naar de mogelijkheden voor een fusie met een andere gemeente (Tilburg, Dongen)*
- *samenwerken met andere gemeentes - niet zelf het wiel uitvinden voor ieder onderwerp. Kennis en risico delen"*

3.3 Toekomstverwachting gemeente

In figuur 3.1 is te zien dat 41 procent van de inwoners positief of heel positief gestemd is over de toekomst van de gemeente. De inwoners die positief zijn over de toekomst van de gemeente noemen vaak de ontwikkelingen die gaande zijn of hebben plaatsgevonden. Veel inwoners noemen ook de vele mogelijkheden en kansen die de gemeente heeft, onder meer door de ligging te midden van natuurgebieden en de nabijheid van de Efteling. Ook is de betrokkenheid van inwoners een reden om optimistisch te zijn.

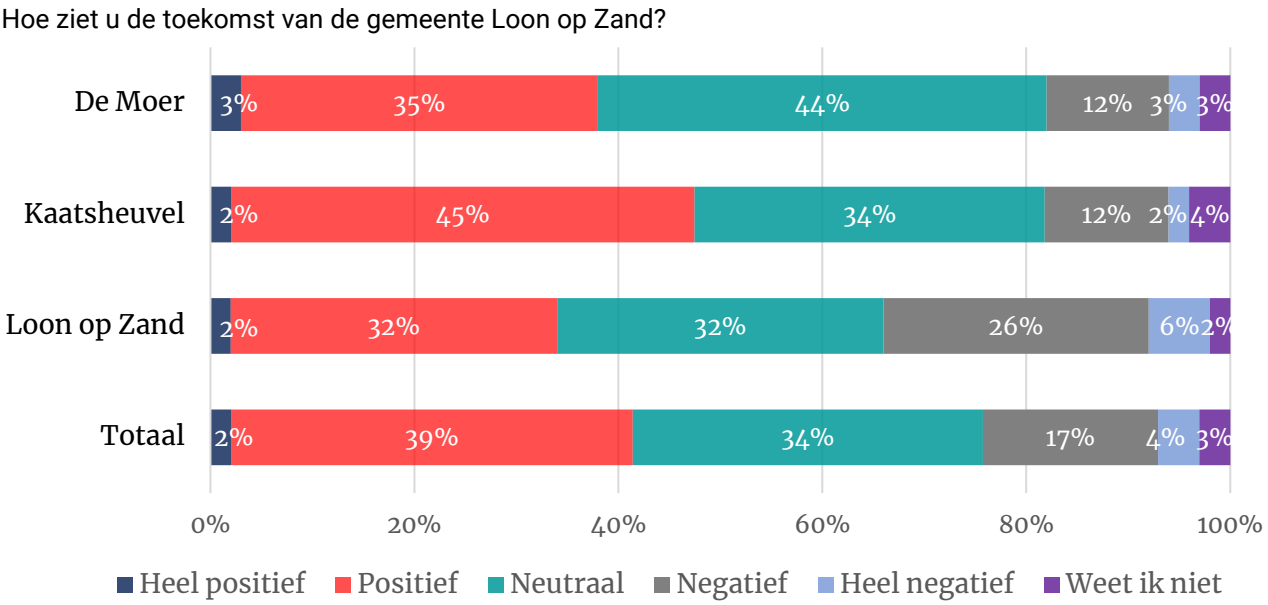
- *"De weg die B&W en gemeenteraad ingeslagen is, na het financiële debacle van vorig jaar, betekent dat ze allen hun verantwoordelijkheid genomen hebben en niet bij de pakken neer zijn gaan zitten."*
- *"Er zijn veel nieuwe ontwikkelingen aan de gang, nieuwe woonwijken, het uitbreiden van de Efteling en alle bedrijven die daar op mee willen liften als vakantieparken."*
- *"Fijne herkenbare gemeente met overzichtelijk aantal kernen."*
- *"Gemeente is gelegen in het midden van prachtige natuur. Efteling als recreatief centrum. Inwoners die graag een handje uitsteken als het nodig is."*

Eén op de vijf (21%) is pessimistisch over de toekomst van de gemeente. De belangrijkste redenen dat inwoners pessimistisch zijn, zijn de financiële problemen, de kleine omvang en dat men verwacht dat de gemeente niet zelfstandig kan blijven voortbestaan.

- *"Te klein en daardoor gebrek aan kennis om zelfstandig voort te bestaan."*
- *"Deze gemeente heeft al jaren een financieel tekort. Men krijgt dit maar niet onder controle om van deze gemeente een financieel sterke gemeente te maken. Er is teveel 'oude jongens krentenbrood' mentaliteit. De bestuurlijke kwaliteiten hebben hier ook onder te lijden. Weinig professionaliteit over tal van onderwerpen.*
- *"De gemeente is niet opgewassen tegen de problemen op sociaal terrein, ruimtelijke ordening en milieu."*
- *"De gemeente is te klein en er ontbreekt veel kennis. Daardoor is de gemeente niet slagvaardig genoeg."*

Wanneer we naar de woonkernen kijken, zien we dat de inwoners van Kaatsheuvel wat vaker (47%) en de inwoners van Loon op Zand juist wat minder vaak optimistisch zijn (32%) over de toekomst van de gemeente.

Figuur 3.1- Toekomst van de gemeente Loon op Zand



3.4 Toekomstverwachting wijk of buurt

Over de toekomst van de eigen wijk of buurt zijn de inwoners wat optimistischer gestemd. De helft is heel positief of positief over de toekomst van de wijk of buurt (zie figuur 3.2). Als toelichting geeft men vaak dat de buurt fijn is om in te wonen. Ook noemen veel inwoners de sociale cohesie onder de buurtbewoners. Tot slot worden recente ontwikkelingen (zoals nieuwbouw en verbetering van de infrastructuur) en plannen voor verbetering genoemd als reden voor optimisme.

- *"Betrokken wijkbewoners, gevoel dat we het met elkaar moeten doen."*
- *"De buurtbewoners zijn op elkaar betrokken en helpen elkaar."*
- *"Er heerst een gezonde mentaliteit. Bewoners gaan onderling goed met elkaar om. dat is op zich een gezonde basis."*

- *“Er worden diverse plannen uitgevoerd in onze wijk.”*
- *“Er wordt steeds meer georganiseerd en door verjonging ontstaan ook weer nieuwe ideeën en initiatieven.”*
- *“Er zijn veel nieuwe woningen gebouwd. Er hangt hier en hele prettige sfeer.”*

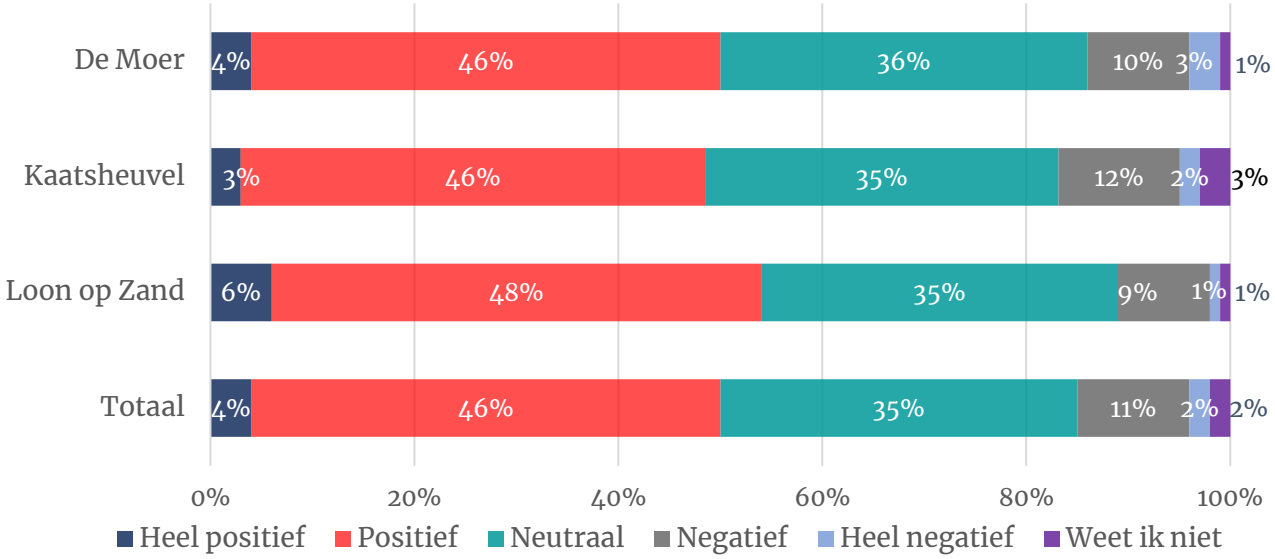
Dertien procent van de inwoners is negatief of heel negatief over de toekomst van hun wijk of buurt. Redenen die zij noemen hebben vaak betrekking op het onderhoud van de openbare ruimte, onderhoud van de huizen en tuinen in de wijk, verkeersdrukte en onderlinge problemen tussen buurtbewoners (overlast). Inwoners uit de Moer noemen diverse keren de dreigende sluiting van de basisschool.

- *“De buurt wordt slecht onderhouden, en de bestratingen zijn slecht, en de plantsoenen zijn een ramp.”*
- *“Een wijk met veel problematiek, er is weinig samenhorigheid en er wordt geregeld een hennepkwekerij opgerold.”*
- *“Nieuwe bewoners met andere normen en waarden.”*
- *“Omdat er steeds meer rotzooi op straat wordt gegooid en de tuinen slecht tot niet onderhouden worden door de bewoners.”*
- *“ Als we de school niet kunnen behouden valt er een groot gat in de Moerse kern*

Uit de vergelijking van de woonkernen komen slechts kleine verschillen naar voren. De meest opvallende is dat de inwoners van Loon op Zand iets vaker positief zijn over de toekomst van hun wijk (54%) of buurt dan de inwoners van Kaatsheuvel (49%) en de Moer (50%).

Figuur 3.2- Toekomst van de wijk of buurt

Hoe ziet u de toekomst van uw wijk of buurt?



3.5 Omgaan met vraagstukken

Aan de inwoners is een achttal ontwikkelingen voorgelegd. Daarbij is gevraagd van welke ontwikkelingen de inwoners het belangrijk vinden dat de gemeente ze oppakt. Men kon meerdere ontwikkelingen aankruisen.
De drie ontwikkelingen die het meest zijn aangekruist door de inwoners zijn:

1. De woningmarkt, stijgende huizenprijzen, huren (61%)
2. Het uitvoeren van zorgtaken (60%)
3. De vergrijzing van de samenleving (58%)

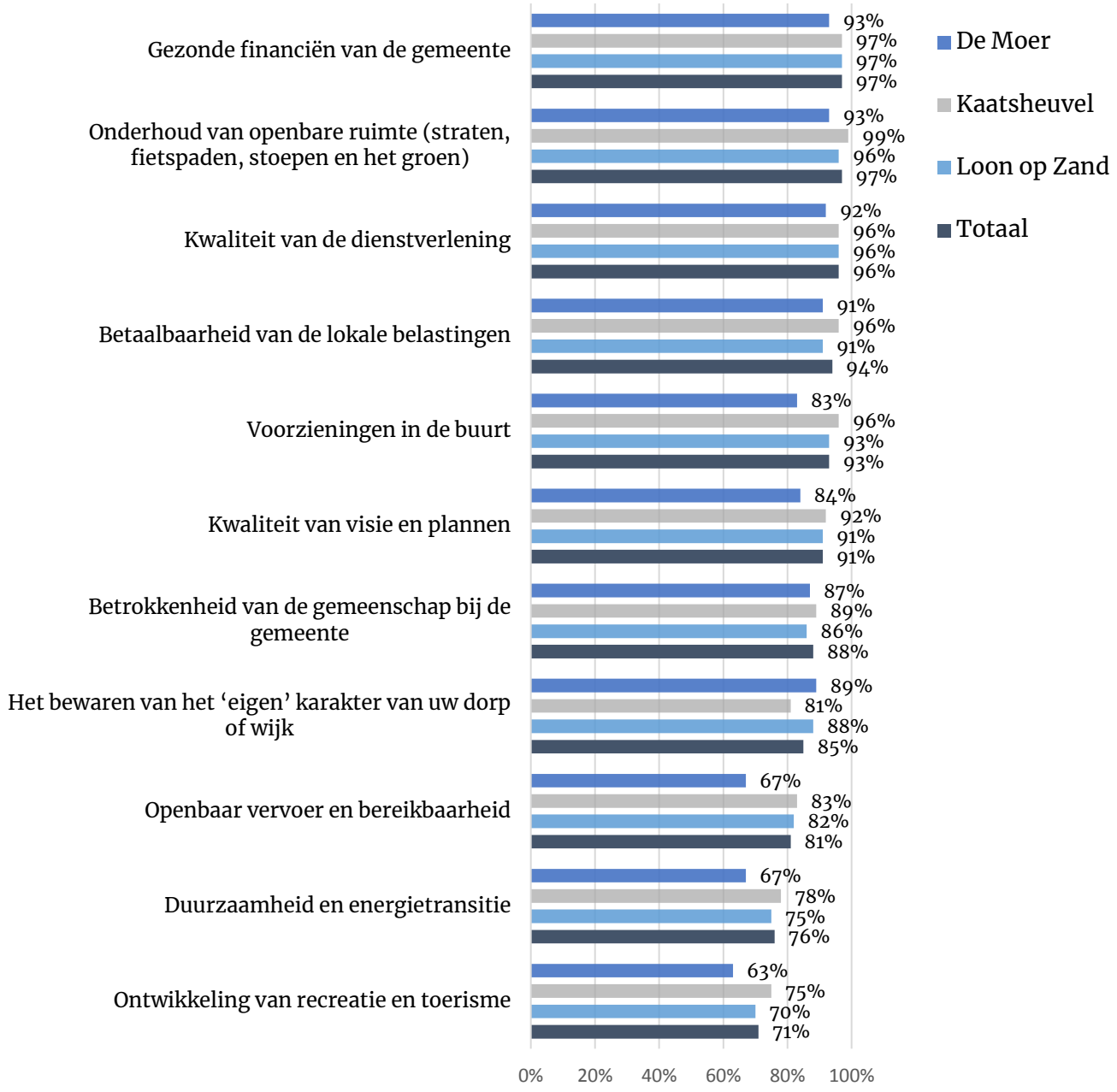
Zie figuur 3.3 voor het complete overzicht.

Andere vraagstukken die inwoners noemen zijn de leefbaarheid in de dorpen door de aanwezigheid van voorzieningen als winkels en verenigingen. Ook de kwaliteit van de openbare ruimte worden genoemd. Inwoners van Loon op Zand noemen daarnaast nog het behoud of ontwikkelen van natuur. Inwoners van de Moer noemen het behoud van de basisschool ook als vraagstuk.
Digitalisering wordt slechts door één op de vijf inwoners een belangrijk vraagstuk voor de gemeente genoemd.

Wanneer we naar de afzonderlijke dorpskernen kijken, zien we een aantal opvallende verschillen. Ten eerste valt op dat de inwoners van de Moer bij een aantal ontwikkelingen minder vaak aangeven dat ze dit een vraagstuk vinden voor de gemeente. Dit geldt bijvoorbeeld de ontwikkelingen wat betreft de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid (28%) en het stimuleren van recreatie en toerisme (26%).
Ten tweede zien we dat de inwoners van Kaatsheuvel het vergeleken met de inwoners van de andere twee kernen veel vaker belangrijk vinden dat de gemeente aan de slag gaat met de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid (44%).
Voor de inwoners van Loon op Zand zijn de financiële ontwikkelingen juist vaak een belangrijk vraagstuk wat de gemeente moet oppakken (57%).

Figuur 3.3- Belangrijke vraagstukken

De gemeente ziet zelf een aantal ontwikkelingen waar zij in de toekomst mee om zal moeten gaan. Van welke vraagstukken vindt u het belangrijk dat de gemeente dit oppakt?



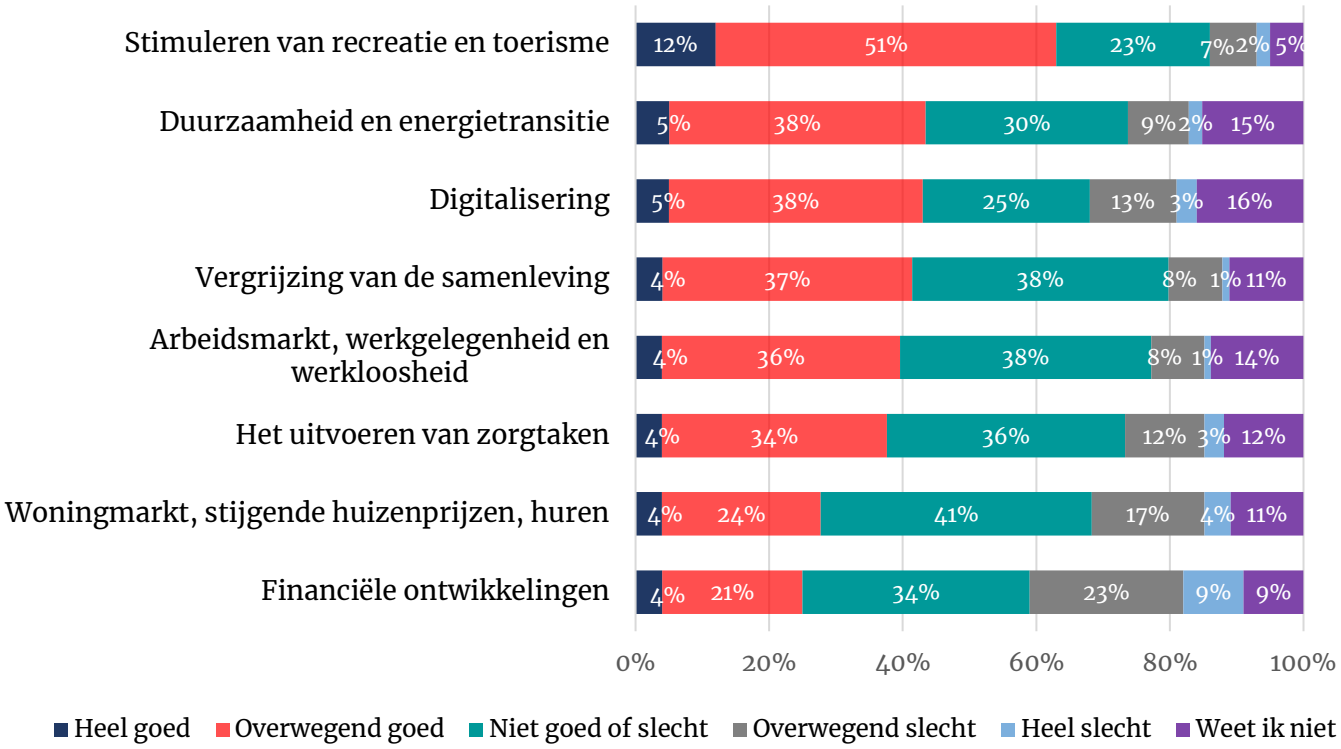
De inwoners die aangaven een ontwikkeling belangrijk of heel belangrijk te vinden, zijn vervolgens gevraagd in hoeverre zij verwachten dat de gemeente Loon op Zand in de toekomst om kan gaan met deze ontwikkeling.

In figuur 3.4 is te zien dat het merendeel van de inwoners verwacht dat de gemeente Loon op Zand goed om kan gaan met het stimuleren van recreatie en toerisme (63%). Wat betreft de andere vraagstukken denkt minder dan de helft van de inwoners dat de gemeente hier goed mee kan omgaan. Dit geldt ook voor het vraagstuk dat het meest vaak belangrijk wordt gevonden, de

woningmarkt. Van de inwoners die dit een belangrijk vraagstuk vinden, heeft 28 procent er vertrouwen in dat de gemeente dit vraagstuk (heel) goed kan oppakken en denkt 21 procent dat de gemeente dit niet goed kan. Van de inwoners die de financiële ontwikkelingen een belangrijk vraagstuk vinden, denkt een kwart dat de gemeente (heel) goed en bijna een derde dat de gemeente (heel) slecht met de financiële ontwikkelingen om kan gaan.

Figuur 3.4 – Kunnen omgaan met de vraagstukken

Hieronder ziet u de vraagstukken die u belangrijk vindt. In hoeverre verwacht u dat de gemeente Loon op Zand in de toekomst met deze ontwikkelingen om kan gaan?



3.6 Bestuurlijke vorm van de gemeente

De inwoners zijn vier bestuurlijke vormen voorgelegd. Per bestuurlijke vorm is gevraagd om de voor- en nadelen ervan te benoemen. En er is gevraagd wat het belangrijkste is waar de gemeente rekening mee moet houden bij het besluiten over een bestuurlijke vorm. Wat moet in ieder geval goed geregeld zijn? Veel inwoners geven bij deze vraag aan dat ze het belangrijk vinden om betrokken te blijven. Ook noemen inwoners vaak dat er aandacht moet zijn voor de bewoners van de gemeente Loon op Zand, dat hun belangen zo goed mogelijk gewaarborgd moeten worden. Vaak genoemd wordt ook dat men het belangrijk vindt dat de eigen identiteit van de gemeente en de woonkernen blijft behouden. Ook het voorzieningenniveau en de bereikbaarheid van de gemeente, zijn zaken die goed geregeld moeten zijn. Tot slot vinden bewoners het belangrijk dat de gemeente duidelijk communiceert over de plannen en ontwikkelingen.

- *"Duidelijk zijn met de plannen voor de toekomst naar de burgers. Inspraakavonden organiseren of digitaal"*
- *"Duidelijk en begrijpelijk communiceren wat de voordelen voor de bewoners zijn, op korte en lange termijn, daarbij aangegeven waar men waarvoor terecht kan."*

- *“Eigen zeggenschap, identiteit en regie, niet "opgeslokt" worden door buurgemeente.”*
- *“De eigen cultuur en identiteit behouden zodat men dicht bij de mensen blijft en zo de kansen kan grijpen die de participatieve toekomstige maatschappij biedt. Vooral in kernen waar veel doekracht zit kan men daar behoorlijk van profiteren.”*
- *“Het is belangrijk dat de burgers betrokken worden in dit besluit. Luister naar ze en weeg de voor- en nadelen af. Informeer en communiceer op een heldere, duidelijke manier.”*
- *“Lokaal voldoende betrokken blijven, dicht bij de bevolking blijven staan”*
- *“Verbetering van voorzieningen ook in kleine kernen in plaats van verschraling. Betrokkenheid burgers bij de ontwikkelingen en het in stand houden van cultuur, sport, infrastructuur en samenhorigheid binnen de verschillende kernen.”*
- *“Zorg voor basisvoorzieningen in bij voorkeur elk dorp.”*

3.6.1 Huidige koers

De huidige koers betekent dat de gemeente Loon op Zand blijft bestaan zoals het nu is. Loon op Zand is dan een zelfstandige, kleine gemeente met een eigen gemeenteraad en ambtelijke organisatie. Er wordt geïnvesteerd om de ambtelijke organisatie te versterken.

Voordelen

De voordelen die inwoners bij deze vorm noemen zijn de betrokkenheid van inwoners. Het bestuur is dichtbij, kent de inwoners en kan zo beter de dienstverlening afstemmen op de behoeften van de inwoners (maatwerk). Een ander voordeel dat inwoners noemen is dat de kleinschaligheid behouden blijft en daarmee het eigen karakter of de identiteit van de gemeente. Ook noemen inwoners het voordeel dat de gemeente blijft beschikken over autonomie, z’n eigen koers kan bepalen en niet ondergesneeuwd raakt door andere, grotere gemeenten. Tot slot verwachten inwoners dat met deze vorm de gemeente slagvaardiger kan zijn doordat de lijnen zo kort zijn en de gemeente met deze omvang overzichtelijk is.

- *“Het gemeentebestuur kan flexibeler handelen omdat het minder groot is, het blijft overzichtelijk.”*
- *“Gemeentebestuur is in een kleinere gemeente meer betrokken bij de inwoners en makkelijker aanspreekbaar. Initiatieven van inwoners kunnen eenvoudiger bespreekbaar zijn en uitgevoerd worden.”*
- *“Het behoud van eigen karakter, korte communicatielijnen met de bewoners.”*
- *“In een kleine gemeente wordt er beter geluisterd naar de persoonlijke belangen van de inwoners.”*
- *“Kleinschaligheid, korte lijnen, ons-kent-ons, daadkracht.”*
- *“Kort bij en betrokken bij de inwoners, weten wat er speelt en direct acteren op situaties.”*
- *“Korte lijnen - besluitvaardigheid is groter - afstand tot de burger is klein - identiteit gemeente en dorpen blijft behouden.”*

Nadelen

De nadelen die de inwoners zien van de huidige koers is dat het een dure vorm is en dat de gemeente hiervoor te weinig financiële middelen heeft waardoor (opnieuw) tekorten zullen ontstaan. Een ander nadeel dat inwoners noemen is het gebrek aan gekwalificeerde mensen in het bestuur en de ambtelijke organisatie. Als kleine gemeente is het lastig om voldoende medewerkers met expertise in huis te hebben en te houden.

- *“Dat er onvoldoende kennis is bij de ambtelijke organisatie.”*

- *“Dat het bestuurlijk, ambtelijk doormodderen blijft. Het versterken van de organisatie is al jaren onderdeel van beleid geweest, zonder resultaat.”*
- *“Dat het financieel niet meer betaalbaar zou kunnen zijn.”*
- *“De gemeente beschikt niet over de expertise om grote(re) projecten op een correcte wijze te realiseren.”*
- *“De gemeente is onvoldoende slagvaardig, kan ook niet voldoende gekwalificeerd personeel aantrekken.”*
- *“De kennis van de ambtenaren zal in een kleine gemeente als loon op zand, nu ze steeds meer taken van de overheid erbij krijgen, niet altijd voorhanden zijn. Mensen inhuren die de kennis wel hebben kost vaak handen vol geld.”*
- *“De kleinschaligheid, gemis aan financiële middelen en daardoor gemis aan slagkracht.”*

3.6.2 Regiegemeente

Een regiegemeente is een gemeente die meer gaat samenwerken. Dit zou betekenen dat de gemeente Loon op Zand verbinding gaat zoeken met verschillende partners, zoals andere gemeenten, met burgers en gaat samenwerken in de regio om vraagstukken zoals duurzaamheid en woonruimte aan te pakken. De gemeente maakt het beleid en stuurt de hoofdlijnen aan. In de uitvoering van het beleid is de gemeente niet langer de belangrijkste partij.

Voordelen

De voordelen die inwoners van de vorm als regiegemeente zien, zijn de verwachte kostenbesparing bij de inkoop door onder meer de schaalvoordelen en meer efficiëntie. Daarnaast zou deze vorm betekenen dat er met het samenwerken meer gebruik gemaakt kan worden van de deskundigheid van de samenwerkingspartners en de verwachting is dat dit leidt tot een betere kwaliteit van de uitvoering.

- *“Efficiënter en mogelijke schaalvoordelen.”*
- *“Ervaring delen met anderen.”*
- *“Expertise van buiten af.”*
- *“Grootschaligheid brengt financiële voordelen.”*
- *“Kennis en kunde hoeft niet perse binnen de gemeente aanwezig te zijn, maar kan van andere partijen komen.”*

Nadelen

De nadelen die inwoners zien van een regiegemeente is het verlies aan zelfstandigheid, zeggenschap en de grotere afhankelijkheid van anderen. Een ander nadeel dat inwoners noemen is dat door de samenwerking er meer overleg en afstemming nodig is waardoor de besluitvorming langer gaat duren. Een derde nadeel dat inwoners noemen is dat het met deze vorm moeilijker is om maatwerk te leveren. De betrokkenheid van de inwoners wordt kleiner, de afstand tussen de bewoners en de ambtenaren wordt groter en de couleur locale zou mogelijk verdwijnen.

- *“Afstandelijker, minder betrokken functionarissen, langere ontwikkeltrajecten, gevaar voor vergadercultuur in allerlei zichzelf belangrijk vindende tussenlagen.”*
- *“Als kleinere partner in samenwerking zul je soms moeten 'volgen' en invoegen.... niet altijd een gelijke inspraak bij plannen.”*
- *“De eigenheid van een gemeente, dorp of wijk verdwijnt in het grotere geheel.”*
- *“Dat andere gemeentes ons misschien gaan overrulen.”*

- *“Dat je dan als kleine gemeente niets in te brengen heeft de grotere zijn dan degene die het voor het zeggen hebben.”*

3.6.3 Ambtelijk fuseren

Bij een ambtelijke fusie delen meerdere gemeenten de ambtelijke organisatie: de ambtenaren verzorgen samen de dienstverlening voor inwoners van verschillende gemeenten. De gemeente Loon op Zand zou wel politiek-bestuurlijk zelfstandig blijven en dus haar eigen naam behouden, een eigen gemeenteraad en eigen college van Burgemeester en wethouders hebben.

Voordelen

Een voordeel van een ambtelijke fusie dat vaak genoemd wordt door inwoners is dat het een oplossing biedt voor het gebrek aan kennis en kunde bij ambtenaren. Ook zou het een kostenbesparing kunnen zijn, immers de kosten worden gedeeld en per saldo zullen de personeelskosten dalen, is de verwachting. Hierdoor zou de gemeente Loon op Zand ook beter grotere projecten kunnen oppakken.
Een ander voordeel dat inwoners noemen is dat met een ambtelijke fusie de identiteit van de gemeente en de dorpskernen behouden blijft. Via het bestuur blijft de gemeente goed op de hoogte van wat leeft onder de inwoners.

- *“Als ambtenarij efficiënter kan. Doen! Behoud van eigen karakter.”*
- *“Beter gebruik maken van elkaars expertise en ambtenaren die meer kennis en kunde van zaken hebben.”*
- *“Spreiding van kosten. Daardoor minder kosten te verhalen per inwoner.”*
- *“Kostenbesparing en hoger niveau van dienst verlening zijn mogelijk.”*
- *“Meer ruimte om grote vraagstukken gezamenlijk op te pakken waar elke gemeente mee te maken krijgt.”*

Nadelen

Een nadeel dat inwoners noemen van een ambtelijke fusie is dat de afstand tussen de ambtenaren en de inwoners toeneemt. Hierdoor wordt de gemeente mogelijk minder goed bereikbaar, minder toegankelijk en/of minder persoonlijk in haar benadering. Een ander nadeel dat inwoners zien is dat de besluitvorming trager zou verlopen doordat er meer afstemming en overleg nodig is.
Ook zou het ambtelijk apparaat moeilijker zijn aan te sturen en zou er meer afstemming tussen het bestuur en de ambtenaren nodig zijn. Inwoners noemen ook dat ze bang zijn dat de dienstverlening minder eigen is, dat het meer allemaal van hetzelfde is. Tot slot is een nadeel dat de dienstverlening mogelijk letterlijk meer op afstand komt te staan wat het moeilijker maakt om even langs te gaan en meer reistijd oplevert.

- *“Afstand tot burger kan groter worden, dienstverlening zou kunnen afnemen, afhankelijk hoe het ingevuld gaat worden.”*
- *“Ambtenaren krijgen waarschijnlijk minder feeling met bepaalde dorpen, wijken en hun inwoners.”*
- *“Ambtenaren staan verder van de bestuurlijke organisatie af en moeten steeds schakelen tussen verschillende beleidskaders.”*
- *“Dat bepaalde activiteiten niet meer dichtbij huis plaatsvinden. Bijvoorbeeld rijbewijs, paspoort etc. aanvragen buiten ons dorp!”*
- *“Geen zelfstandigheid meer met kans op vervagen van eigen identiteit en unieke karakter.”*
- *“Minder gevoel bij wat er lokaal speelt, lastiger om de juiste persoon te kunnen bereiken.”*

3.6.4 Bestuurlijk fuseren

Een bestuurlijke fusie zou betekenen dat de gemeente Loon op Zand met twee of meerdere gemeenten samen gaat en samen één grotere gemeente gaat vormen. De oude gemeenten worden opgeheven en er worden een nieuwe gemeenteraad, nieuw college en nieuwe ambtelijke organisatie gevormd.

Voordelen

Als voordeel van een bestuurlijke fusie noemen inwoners dat de gemeente hierdoor slagvaardiger zal zijn, dat er sneller, betere beslissingen kunnen worden genomen. Ook is de verwachting dat een bestuurlijke fusie het mogelijk maakt om grotere vraagstukken beter aan te kunnen als gemeente. Een ander voordeel dat inwoners hebben betrekking op de financiën: een bestuurlijke fusie zou leiden tot kostenbesparing door onder andere de schaalvoordelen die het met zich meebrengt. Ook verwachten inwoners dat deze vorm ertoe leidt dat er meer kennis en kunde bij zowel het bestuur als bij de ambtenarij komt. Tot slot noemen inwoners het een voordeel dat je als grotere gemeente een meer serieuze partij bent voor provincie, rijksoverheid en grote bedrijven.

- *"Ambtelijke kosten zijn waarschijnlijk lager en de ambtelijke kennis breder."*
- *"Meer expertise, kennis en kwaliteit op allerlei onderwerpen. Beter ambtelijk apparaat."*
- *"Financieel sterke gemeente, die ook vanuit het rijk, provincie wordt gezien als grotere partner (gezien groter aantal inwoners)."*
- *"Een grote gemeente heeft veel meer armslag qua kennis en financiën."*
- *"Fuseren zorgt voor de mogelijkheid om ambtelijk en bestuurlijk te verbeteren en slagvaardiger te kunnen werken."*

Nadelen

Als nadeel van een bestuurlijke fusie noemen bewoners de grotere afstand tot de inwoners. De gemeente zou hierdoor minder goed benaderbaar zijn en minder persoonlijk worden. Een ander nadeel is het kwijtraken van de zelfstandigheid. Inwoners zijn bang dat de lokale belangen minder goed behartigd kunnen worden. Ook zien inwoners het risico dat de eigen identiteit verdwijnt met een bestuurlijke fusie. Tot slot verwachten sommigen dat het leidt tot minder goede dienstverlening en wordt er gevreesd dat ze ver moeten gaan reizen naar het gemeentehuis.

- *"Als een partij overduidelijk groter is, financieel krachtiger en daarmee ook meer beslissingsrecht krijgt, dan is de kans groot dat je als kleine gemeente het onderspit delft."*
- *"De stem van burgers uit gemeente Loon op Zand wordt niet meer gehoord."*
- *"De dienstverlening is meer op afstand en onpersoonlijker."*
- *"Kwijtraken van eigen identiteit van de dorpen."*
- *"Geen eigenheid meer, geen eigen besluiten, alles in zo'n regio wordt over één kam geschoren."*
- *"Wat voor en stad fijn is kan voor een dorp anders zijn."*
- *"Grootschaligheid geeft verlies van eigenheid, veiligheid en vergroting van anonimiteit."*

3.7 Betrokkenheid bij buurgemeenten

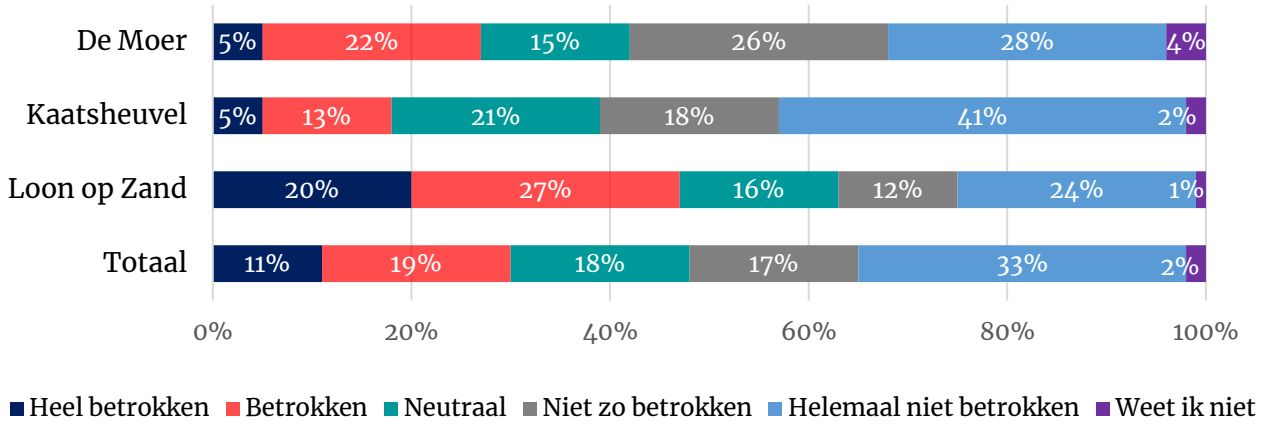
Aan inwoners is gevraagd hoe betrokken zij zich voelen zich bij de vier buurgemeenten van Loon op Zand, te weten Tilburg, Heusden, Waalwijk en Dongen.

3.7.1 Tilburg

Dertig procent van de inwoners voelt zich betrokken of heel betrokken bij buurgemeente Tilburg (zie figuur 3.5). Echter de helft van de inwoners voelt zich juist helemaal niet of niet zo betrokken bij Tilburg.
Van de inwoners van Loon op Zand voelt de helft zich betrokken bij Tilburg, maar ruim een derde (36%) voelt zich juist niet zo of helemaal niet betrokken bij Tilburg. In de Moer maar met name in Kaatsheuvel is de betrokkenheid bij gemeente Tilburg beduidend minder.

Figuur 3.5- Betrokkenheid bij Tilburg

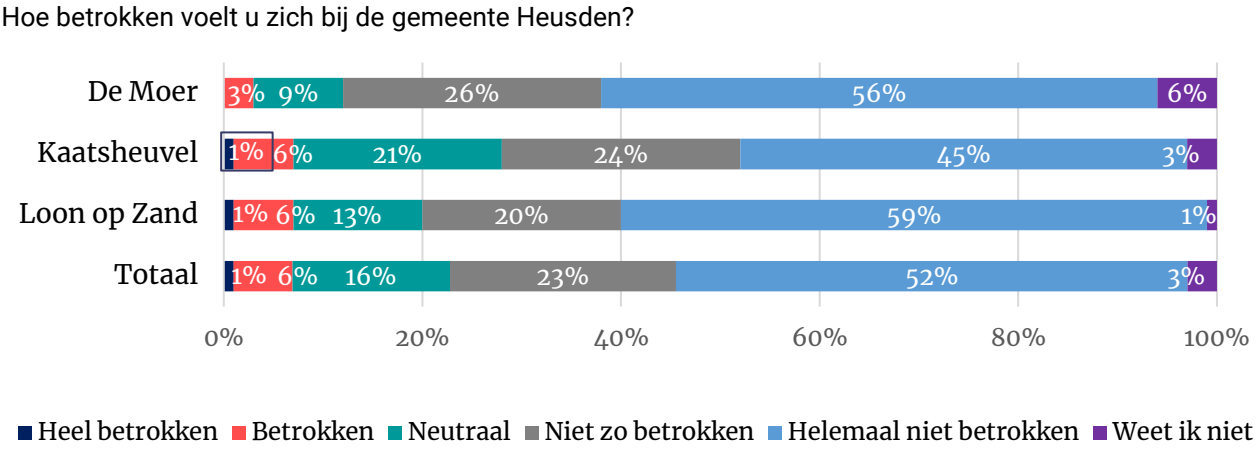
Hoe betrokken voelt u zich bij de gemeente Tilburg?



3.7.2 Heusden

De betrokkenheid bij de gemeente Heusden is niet groot: 75 procent voelt zich helemaal niet of niet zo betrokken bij deze gemeente (zie figuur 3.6).
De inwoners van de Moer voelen zich het minst betrokken bij deze buurgemeente, maar ook bij de inwoners van Kaatsheuvel en Loon op Zand is de betrokkenheid bij Heusden klein.

Figuur 3.6- Betrokkenheid bij Heusden

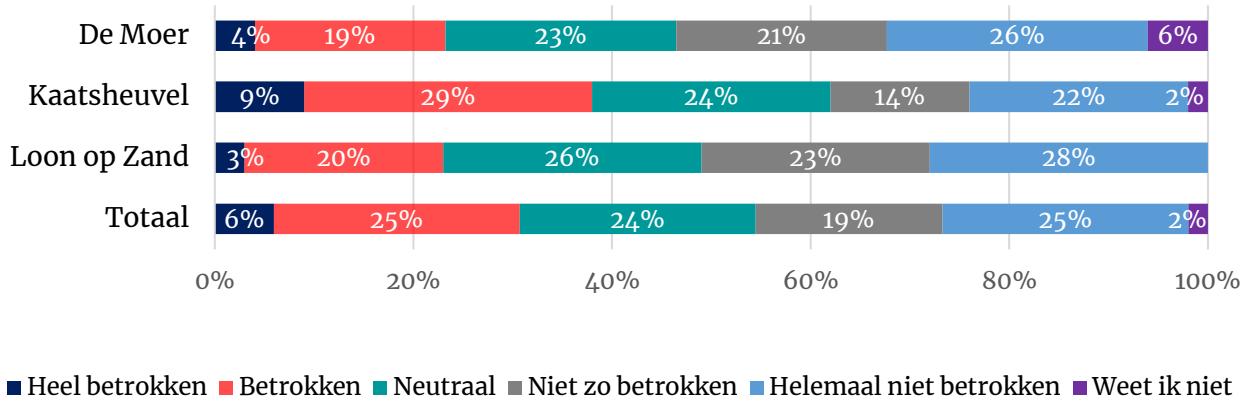


3.7.3 Waalwijk

Bij de gemeente Waalwijk voelt bijna een derde van de inwoners (31%) zich betrokken of heel betrokken maar een groter aandeel, namelijk 44 procent voelt zich juist niet zo of helemaal niet betrokken bij Waalwijk (figuur 3.7).
De inwoners van Kaatsheuvel voelen zich, vergeleken met de andere twee woonkernen, het vaakst betrokken bij Waalwijk. Van hen voelt 38 procent zich (heel) betrokken bij Waalwijk, maar 36 procent juist (helemaal) niet.

Figuur 3.7- Betrokkenheid bij Waalwijk

Hoe betrokken voelt u zich bij de gemeente Waalwijk?

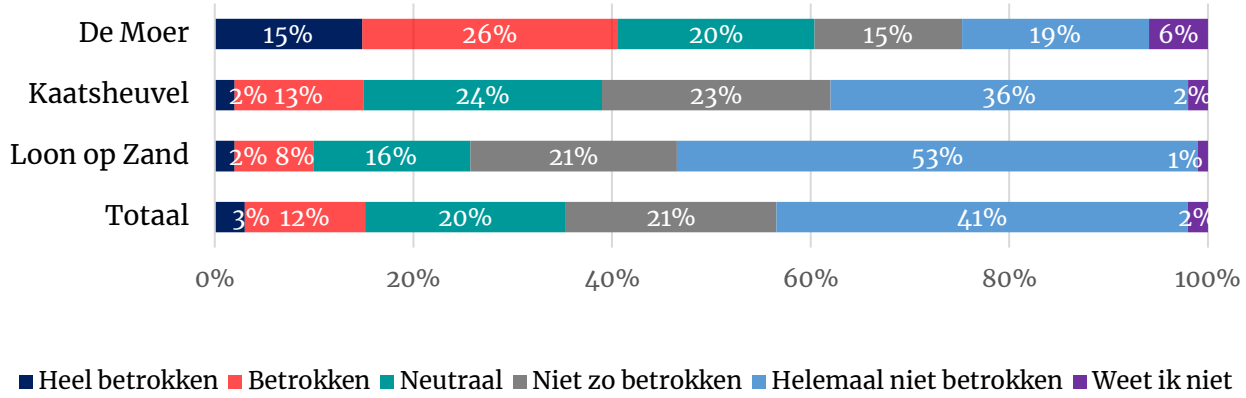


3.7.4 Dongen

Ook de betrokkenheid bij Dongen is niet groot: 15 procent van de inwoners voelt zich (heel) betrokken bij deze buurtgemeente en 62 procent (helemaal) niet (figuur 3.8). De inwoners van de Moer voelen zich, vergeleken met de inwoners van Kaatsheuvel en Loon op Zand, het meest betrokken bij Dongen. Van hen voelt 41 procent zich (heel) betrokken bij Dongen en 34 procent (helemaal) niet.

Figuur 3.8- Betrokkenheid bij Dongen

Hoe betrokken voelt u zich bij de gemeente Dongen?



I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl