

Opschalen én verbinden

Plan van aanpak herindeling
Cuijk, Boxmeer en Sint Anthonis

Stan van de Laar & Melanie Huurneman
04 december 2018

vastgesteld door de colleges van B&W van Cuijk, Boxmeer en Sint Anthonis

Woord vooraf

Plan van aanpak als eerste stap in herindelingsproces CBA-gemeenten

De colleges van B&W van de gemeenten Cuijk, Boxmeer en Sint Anthonis (CBA) hebben in september 2018 bureau SVDL opdracht gegeven tot de begeleiding van het proces tot herindeling van deze drie gemeenten. Een herindeling die getypeerd kan worden door enerzijds politiek, bestuurlijke en ambtelijke opschaling en die tegelijkertijd gepaard gaat met verbinding: met inwoners, ondernemers, instellingen en mede-overheden. In dit herindelingsproces staat de deur voor aansluiting op dit proces voor de beide andere gemeenten in het Land van Cuijk (Mill en Sint Hubert en Grave) dan ook zo lang als mogelijk open.

Het vaststellen van voorliggend plan van aanpak vormt de eerste stap in het herindelingsproces. Een plan dat een gedetailleerde marsroute bevat om te komen tot een herindelingsontwerp en -advies voor de politiek bestuurlijke samenvoeging van de CBA-gemeenten. Tevens bevat het een (grove) doorkijk naar de implementatiefase die ná vaststelling van het herindelingsadvies volgt.

Dit plan van aanpak ligt medio december 2018 voor in de gemeenteraden van de CBA-gemeenten, met de vraag om hun colleges de opdracht te geven om tot uitvoering van dit plan van aanpak over te gaan en de daaraan gerelateerde middelen beschikbaar te stellen.

Vraagstuk bestuurlijke toekomst Land van Cuijk kent inmiddels lange voorgeschiedenis

Op 20 september 2017 hebben de gemeenteraden van de vijf gemeenten in het Land van Cuijk – Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis – ieder afzonderlijk een besluit genomen ten aanzien van hun bestuurlijke toekomst. Dit op basis van het toen voorliggende eindrapport aangaande de verkenning naar de best passende duurzame vorm van verregaande samenwerking op de schaal van het Land van Cuijk.

Drie van de vijf gemeenteraden (Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis) besloten overeenkomstig het advies van de procesbegeleider Peter van der Velden en bureau Berenschot: de vorming van één gemeente Land van Cuijk. In Grave kon het geamendeerde besluit niet op een meerderheid rekenen en werd een motie aangenomen voor een opiniepeiling onder de Graafse bevolking. In Mill en Sint Hubert werd het ontwerpbesluit verworpen.

De politieke besluitvorming van september 2017 heeft in voorjaar 2018 geleid tot de opdracht van de CBA-raden aan hun colleges om te komen tot een plan van aanpak herindeling CBA.

Plan van aanpak opgesteld met betrokkenheid sleutelspelers in Land van Cuijk

In de afgelopen weken zijn vele constructieve gesprekken gevoerd met sleutelspelers in het Land van Cuijk. Zij zijn bevraagd naar óf en zo ja welke rol zij zien voor zichzelf in het herindelingsproces CBA-gemeenten. Bijlage A bevat een overzicht van gesprekspartners. Mede op basis van deze gesprekken én de kennis en ervaring van SVDL is voorliggend plan van aanpak opgesteld.

Alvorens plan van aanpak uit te voeren, eerst een afweging van herindelingsvarianten

Op 5 november 2018 is in de gemeente Cuijk een motie aangenomen (zie bijlage B). Het college van B&W van de gemeente Cuijk heeft daarmee het verzoek gekregen van zijn gemeenteraad om tot uitvoering te komen van een afweging/analyse van mogelijke herindelingsvarianten binnen het Land van Cuijk: CBA, CGM of LvC.

Gegeven deze motie is in dit plan van aanpak stap 2a opgenomen. Een stap die de drie CBA-gemeenten samen zullen nemen én tot politiek-bestuurlijke besluitvorming zullen brengen in Q1 2019. In het geval alle drie de gemeenteraden op basis van die analyse op dat moment besluiten dat CBA de meest wenselijke en/of meest haalbare herindelingsvariant is, nemen zij een intentiebesluit tot herindeling CBA. Dan wordt conform die besluiten verder uitvoering gegeven aan voorliggend plan van aanpak.



Inhoud

1. Uitgangspunten onder zorgvuldig herindelingsproces
2. De stappen tot herindelingsadvies CBA
3. Projectorganisatie: proces, inhoud en relatie
4. Communicatie
5. Projectbegroting, risico's en beheersmaatregelen
6. Doorkijk naar implementatiefase

Bijlagen

1. Uitgangspunten onder zorgvuldig herindelingsproces

Om op een zorgvuldige en voortvarende wijze het herindelingsproces CBA-gemeenten te kunnen doorlopen, stellen we in het herindelingsproces de volgende uitgangspunten centraal:



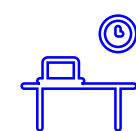
We doorlopen het proces zorgvuldig én voortvarend: op basis van gelijkwaardigheid, onderling respect en vertrouwen



We zijn transparant en informeren alle betrokkenen in het LvC over de (resultaten van) stappen in het proces



We bewegen ons vooruit: we zetten geen stappen terug in het proces en stellen genomen besluiten niet ter discussie



We willen medewerkers in het LvC voor het LvC behouden: we gaan zorgvuldig om met Werkorganisatie CGM



We hechten veel waarde aan de inbreng van inwoners, ondernemers en instellingen: we laten hen meedenken in het proces



We zijn zacht op de relatie, waar nodig stevig op de inhoud en gedragen ons zakelijk waar het moet



We vertrouwen op het proces: zijn ons bewust dat een herindelingsproces complex is en onverwachte wendingen kent

2. De stappen tot herindelingsadvies CBA

Vooraf: enkele voornamen elementen in herindelingsproces

In een herindelingsproces doet zich altijd een aantal vraagstukken voor die mogelijk politiek-bestuurlijk en/of in de samenleving gevoelig liggen. We benoemen deze thema's direct aan de voorkant van dit plan van aanpak en geven aan in welke fase van het herindelingsproces ze aan de orde komen.

Herindelingsdatum

Een herindelingsproces is een meerjarig proces waarin visievorming, wettelijk te nemen stappen en het daadwerkelijke fusie-/integratietraject de hoofdmoot vormen. Ten tijde van de politieke besluitvorming van september 2017 werd in het Land van Cuijk uitgegaan van fusiedatum 1 januari 2023. De datum van herindeling moet opgenomen worden in het herindelingsontwerp. Tot aan politieke vaststelling van dat document kan de datum dus nog worden bijgesteld, afhankelijk van in welk tempo het proces richting herindelingsontwerp zich zal voltrekken.

Op dit moment gaan we uit van de herindelingsdatum 1 januari 2022 (in plaats van 2023). Dit impliceert dat het herindelingsadvies voor 1 juli 2020 moet zijn vastgesteld. Wij achten dat een uitstekend realiseerbaar tijdspad. Waarbinnen ook de politiek, bestuurlijke en ambtelijke integratie zorgvuldig kan plaatsvinden. De herindelingsdatum 1 januari 2022 heeft tevens als voordeel dat de gemeenteraad van de nieuwe herindelingsgemeente een raadsperiode kent van 4 jaar en 3 maanden. De herindelingsverkiezingen vinden in dat geval in november 2021 plaats en de raad blijft dan aan tot de reguliere verkiezingen van maart 2026.

Naam van de nieuwe gemeente

Onderdeel van het herindelingsontwerp is ook de naamgeving van de nieuwe gemeente. Indien het herindelingsontwerp hierover geen uitspraak doet, dan krijgt de nieuwe gemeente van rechtswege de naam van de grootste gemeente die deelneemt in het herindelingsproces. In 'stap 4: naamgevingsproces' wordt nader ingegaan op de wijze hoe de samenleving in de herindelingsontwerpfase kan worden betrokken bij het kiezen van de nieuwe naam.

Plaats van het gemeentehuis

Waar komt het nieuwe gemeentehuis? Ofwel, wat wordt de vestigingsplaats van het nieuwe gemeentebestuur en waar en op welke wijze wordt de ambtelijke organisatie gehuisvest? Vragen die niet in het herindelingsontwerp hoeven te worden beantwoord, maar onderdeel mogen uitmaken van het implementatieproces dat daarna volgt. Een proces waarbij de raden nauw worden betrokken. In het herindelingsontwerp kan wel een visie worden geformuleerd op de wijze waarop gemeentebestuur en ambtelijke organisatie zich verhouden tot de kernen/samenleving. Die kan uitgangspunten bevatten voor de uiteindelijke huisvestingskeuze.

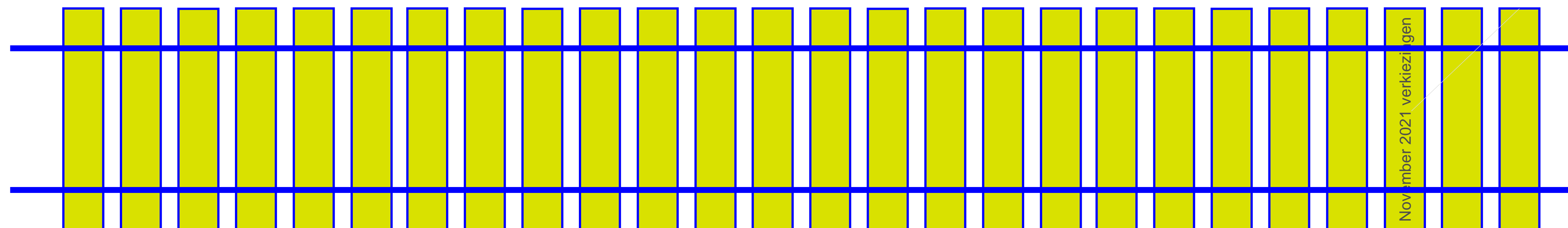
Nieuwe 'driehoek': burgemeester, griffier en gemeentesecretaris

Burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen worden van rechtswege ontslagen op datum herindeling. Voor de griffier en gemeentesecretaris van de nieuwe gemeente geldt over het algemeen dat deze in het jaar voor herindelingsdatum (voorlopig) worden benoemd via een selectieproces.

Op de herindelingsdatum is er in de meeste gevallen nog geen 'vaste' burgemeester voor de nieuwe gemeente. Na de verkiezingen starten de nieuwe raadsleden met het opstellen van een profiel en met de werving en selectie van een nieuwe burgemeester. Dit totale proces neemt ongeveer een half jaar in beslag en is gelijk aan een reguliere selectie- en benoemingsprocedure van een burgemeester.

Om op de herindelingsdatum toch een burgemeester te hebben, benoemt de commissaris van de Koning een waarnemend burgemeester voor de periode tot aan de benoeming van een 'definitieve' burgemeester. Vaak treedt de commissaris vlak na de verkiezingen in gesprek met de fractievoorzitters uit de nieuwe raad over hun voorkeuren. De functie van waarnemend burgemeester kan worden ingevuld door een burgemeester van de op te heffen gemeenten of door iemand 'van buiten'. Dit geldt overigens ook voor de functie van definitieve burgemeester.

Herindelingsproces CBA in één oogopslag



Stap 1. Structuur, ritme en spelregels

- Inrichten projectstructuur
- Aanbrengen ritme
- Gentlemen Agreement
- Outline herindelingsontwerp
 - Detailplanning

Stap 2a. Variantenanalyse herindelingspartners

Stap 2b. Variantenanalyse positionering ambtelijke organisatie

Stap 3. Visie op nieuwe gemeente

- Sessie raden
- Sessie colleges
- Sessie gemeentesecretarissen
- Sessies per gemeente/kern:
inwoners, ondernemers,
instellingen)

Stap 4. Naamgevingsproces

Stap 5. Begrotingscan

- Inzicht in huidige financiële situaties CBA-gemeenten
- Inzicht in financiële positie nieuwe gemeente

Stap 6a. Herindelingsontwerp

Stap 6b. Zienswijzen

Stap 6c. Herindelingsadvies

Stap 6d. Wettelijk spoor

- Besluitvorming en wetgeving provincie/ministerie/parlement

Stap 7. Implementatieproces

- Politiek, bestuurlijke én ambtelijke (beleid, taken, mensen, middelen) integraties

einde Q1 2019

einde Q2 2019

einde Q3 2019

einde Q4 2019

1/1/2022

Stap 1: Structuur, ritme en spelregels

Inrichten structuur: de projectorganisatie

Direct nadat de raden hun colleges opdracht hebben gegeven om dit plan van aanpak uit te voeren kan de projectorganisatie worden ingericht. Deze projectorganisatie (zie hoofdstuk 3) is van toepassing voor de periode tot aan het herindelingsadvies. Daarna zal, met name op ambtelijk niveau, de projectorganisatie worden herijkt.

Aanbrengen ritme

In een complex en gevoelig proces als een herindelingstraject is het van belang dat sleutelspelers elkaar frequent ontmoeten, de voortgang bespreken, gevoeligheden benoemen en samen inhoudelijke keuzen maken. De overlegmomenten van de betreffende gremia zullen daarom direct na inrichting van de projectorganisatie in de agenda's worden gezet voor 2019. De projectleider zal voortdurend bewaken of aanvullende overlegmomenten noodzakelijk zijn omwille van het proces, de relatie en/of de inhoud en indien nodig daartoe initiatieven nemen.

Om te bewaken dat de herindeling prioriteit krijgt in de agenda's van sleutelspelers en ambtelijk betrokkenen, wordt gewerkt met een vaste CBA-fusedag. De overlegmomenten binnen de projectorganisatie worden op een nader te bepalen vaste dag in de week ingepland. Op die dag heeft de herindeling prioriteit op andere afspraken.

Outline herindelingsontwerp en detailplanning

Vanuit de projectleiding wordt bij aanvang van het herindelingsproces een outline opgesteld voor het herindelingsontwerp. Daaruit blijkt wie welke bijdrage aan dit ontwerp zal leveren. Daarbij wordt een detailplanning opgesteld, waardoor alle betrokkenen gedetailleerd inzicht krijgen op de te zetten stappen en het te doorlopen tijdspad om tot een gedragen herindelingsontwerp te komen.

Spelregels vastleggen: gentlemen agreement

De herindeling tussen de CBA-gemeenten zorgt ervoor dat maatschappelijke opgaven en politiek-bestuurlijke ambities kunnen worden opgepakt vanuit een krachtiger gemeentebestuur, een robuuste ambtelijke organisatie en vanuit een bestuurlijke entiteit die een stevige regionale positie inneemt én in nauwe verbinding staat met zijn kernen.

Om dat te kunnen realiseren is het van belang dat de gemeenten in de voorliggende periode geen keuzes maken die de effectuering van voornoemde doelen nadelig beïnvloeden. Dit zou het geval kunnen zijn daar waar gemeenten op individuele basis:

- een met deze doelen strijdig P&O-beleid voeren;
- nieuw beleid vaststellen of bestaand beleid wijzigen;
- nieuwe omvangrijke en/of langlopende (financiële) verplichtingen aangaan of eenmalige grote investeringen doen met nadelige financiële gevolgen voor de herindelingsgemeente.

Dit kan er voor zorgen dat:

- de (gelijke) kansen voor individuele medewerkers in de nieuwe organisatie negatief worden beïnvloed;
- de keuzeruimte in beleid voor de gemeenteraad en het college van B&W van de herindelingsgemeente wordt beperkt; en
- de frictielasten toenemen en een zware claim wordt gelegd op de financiële positie van de nieuwe gemeente.

Om de herindelingsgemeente een goede start te geven, maken de gemeenten al in de aanloopfase voorafgaand aan de herindeling afspraken ten aanzien van omgang met personeel, het vaststellen van beleid en besluiten met financiële gevolgen. Deze afspraken worden vastgelegd in een 'gentlemen agreement', af te sluiten tussen de drie colleges.

Stap 2a: Variantenanalyse herindelingspartners

Een afweging van herindelingsvarianten

Zoals in het woord vooraf benoemd: op 5 november 2018 is in de gemeente Cuijk een motie aangenomen (zie bijlage B). Het college van B&W van de gemeente Cuijk heeft daarmee het verzoek gekregen van zijn gemeenteraad om tot uitvoering te komen van een afweging/analyse van mogelijke herindelingsvarianten binnen het Land van Cuijk: CBA, CGM of LvC.

Gegeven deze motie is in dit plan van aanpak deze stap 2a opgenomen. Een stap die de drie CBA-gemeenten samen zullen nemen én in Q1 2019 tot politiek-bestuurlijke besluitvorming zullen brengen.

In het geval alle drie de gemeenteraden op basis van die analyse op dat moment besluiten dat CBA de meest wenselijke en/of meest haalbare herindelingsvariant is, nemen zij een intentiebesluit tot herindeling CBA. Dan wordt conform die besluiten verder uitvoering gegeven aan voorliggend plan van aanpak.

Opzet afweging CBA tegen Land van Cuijk en CGM-varianten

De afweging van de varianten vindt plaats door de varianten af te zetten tegen de (objectieve) toetsingscriteria uit het vigerende provinciale en het landelijke beleidskader herindeling. Deze criteria worden (op een later moment in het proces) door de provincie Noord-Brabant en het Rijk ook gehanteerd in hun beoordeling van het vastgestelde herindelingsadvies.

Bij deze confrontatie van varianten en criteria zal gebruik worden gemaakt van bestaande informatie en expertise van de onderzoekers. Er wordt geen aanvullende gespreksronde belegd.

Bij de weging per variant wordt nadrukkelijk ook gekeken naar impact van de beweging op personeel en financiën. Tevens wordt een beschouwing gegeven op de wenselijkheid (criteria) en haalbaarheid (standpunten betrokkenen) van iedere variant.

Daarbij zal de bestuurlijke stuurgroep en vervolgens het CBA-beraad toetsen of de weging afdoende materiaal bevat voor de gemeenteraden om in Q1 2019 een besluit te nemen om een vervolg te geven aan de uitvoering van het plan van aanpak CBA-herindeling.

Zij zullen daarbij geen advies meegeven, maar de afwegingen voorleggen aan de raden met de vraag al dan niet het CBA-herindelingstraject te vervolgen.

Stap 2b: Variantenanalyse: positie ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie van de nieuwe gemeente is wendbaar en ingericht om haar samenleving (kernen en buitengebied) en gemeentebestuur optimaal te kunnen bedienen. De gemeente stimuleert initiatieven, faciliteert waar nodig en laat in sommige gevallen ook los. Daarbij neemt zij haar gesprekspartners serieus en zet zich in voor een goede verbinding. Bovendien is de gemeente zichtbaar aanwezig en aanspreekbaar. De ambtelijke organisatie zal op dit beeld afgestemd en ingericht moeten worden.

De gemeente Cuijk participeert in de ambtelijke fusieorganisatie 'Werkorganisatie CGM'. En eerder in dit plan van aanpak is het volgende uitgangspunt onder de CBA-herindeling gedefinieerd: 'we willen medewerkers in het LvC voor het LvC behouden: we gaan zorgvuldig om met Werkorganisatie CGM'. Dit vraagt om een vroegtijdige variantenanalyse aangaande de positionering van de ambtelijke organisatie van de nieuwe CBA-gemeente in relatie tot werkorganisatie CGM.

In deze variantenanalyse worden de volgende varianten betrokken:

- Werkorganisatie CGM blijft een openbaar lichaam op basis van de Wgr en kent drie deelnemers. Daarbij geldt de nieuwe CBA-gemeente als rechtsopvolger van de gemeente Cuijk. Waarbij afspraken moeten worden gemaakt over bestuurlijke stemverhoudingen en wijze van inpassing van de ambtelijke organisaties van Boxmeer en Sint Anthonis.

- Werkorganisatie CGM en de ambtelijke organisaties van Boxmeer en Sint Anthonis worden samengevoegd tot één ambtelijke organisatie van de nieuwe CBA-gemeente. Deze gemeente treedt op als dienstverlener/centrumgemeente voor de beide andere gemeenten in het Land van Cuijk. Op basis van een dienstverleningsovereenkomst verleent de ambtelijke organisatie CBA diensten aan de autonome gemeentebesturen van Mill en Sint Hubert en Grave. Deze gemeenten zijn, in tegenstelling tot een openbaar lichaam, formeel geen mede-eigenaar van de ambtelijke organisatie.
- Gemeente Cuijk treedt uit bij Werkorganisatie CGM. De nieuwe gemeente CBA bouwt een ambtelijke organisatie op vanuit de ambtelijke organisatie Boxmeer en Sint Anthonis en zet de deur open voor ambtelijke (over)capaciteit vanuit Werkorganisatie CGM. Daarmee worden frictiekosten rondom Werkorganisatie CGM ingeperkt.

Uiteraard wordt in deze stap nadrukkelijk in gesprek getreden met de gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert over de wenselijkheid en haalbaarheid van de varianten.

De variantenanalyse en de keuze daarbinnen wordt integraal onderdeel van het herindelingsontwerp en maakt derhalve onderdeel uit van het proces binnen de projectorganisatie CBA. Het wordt voor advies voorgelegd aan de medezeggenschap en maakt onderdeel uit van politiek-bestuurlijke besluitvorming op het herindelingsontwerp en -advies.

Stap 3: Visie op nieuwe gemeente

Toekomstperspectief op nieuw te vormen gemeente

Onderdeel van het herindelingsontwerp is een visie op de nieuwe gemeente. Het toekomstperspectief geeft inzicht in de visie van de nieuwe gemeente op een aantal majeure (beleids)thema's, zoals bijvoorbeeld economie, wonen en/of energietransitie. Daarnaast zal de visie ingaan op de wijze waarop de gemeente haar rol ziet, gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven, bestuurlijke ambities en de rol en positie van de samenleving daarin. De impact van kern-/wijkgericht werken op de rolname van het gemeentebestuur en de inrichting van de ambtelijke organisatie zal onderdeel uitmaken van deze visie.

Visie op kern- en wijkgericht werken in herindelingsontwerp

De visie op kern-/wijkgericht werken maakt onderdeel uit van de visie op de nieuw te vormen gemeente. Daartoe wordt het principe 'opschalen én afschalen' nader uitgewerkt in het herindelingsontwerp. Om tot een gedragen visie te kunnen komen wordt in Q1 2019 een bondig proces uitgelijnd aangaande de wijze waarop de inwoners in de kernen worden betrokken bij de formulering van de rol en positie van de kernen én de gemeente in het herindelingsontwerp.

Betrokkenheid inwoners, ondernemers en instellingen in de kernen

Om inwoners, ondernemers en instellingen mede-eigenaar te maken van het herindelingsontwerp, is het van belang om verschillende bijeenkomsten in de kernen te organiseren. Naast het creëren van draagvlak, kunnen de genoemde partijen hun meningen en ervaringen op dergelijke bijeenkomsten ventileren.

De belangrijkste vragen die inwoners, ondernemers en instellingen op deze bijeenkomsten in deze fase van het herindelingsontwerp voorgelegd krijgen zijn: Wat wil je meenemen en wat wil je achterlaten? Wat wens je voor de nieuwe gemeente? Welke rol neem je daarin in en wat verwacht je van het gemeentebestuur? De input uit deze bijeenkomsten wordt vertaald naar een eensluidende visie op de nieuwe gemeente.

Mogelijke vormen van betrokkenheid

Zoals gezegd: in Q1 2019 wordt een bondig proces uitgelijnd om deze bijeenkomsten nader uit te lijnen. Daarbij kan gedacht worden aan:

- Het benaderen van inwoners en ondernemers middels de verschillende verenigingen die het Land van Cuijk rijk is. Bijvoorbeeld via een 'marktkraam' in de kantine van sportverenigingen of een presentatie tijdens een ondernemersborrel of -bijeenkomst.
- Het actief betrekken van inwoners door één-op-één gesprekken tijdens drukke koopavonden in het stadscentrum.
- Het in gesprek gaan met wijk- en dorpsraden.
- Het inzetten van een 'G1000-aanpak', om ook anderen dan de 'usual suspects' te horen in dit proces. De G1000 impliceert een burgertop voor 100 tot 1.000 inwoners die middels een loting worden uitgenodigd.
- Het betrekken van de jongere generaties via social media of wedstrijd-elementen.

Voor al deze bijeenkomsten en gesprekken is het belangrijk om aan verwachtingsmanagement te doen. We zijn duidelijk en eerlijk over het proces en de wijze waarop resultaten van de bijeenkomsten en gesprekken worden benut.

Gedetailleerd plan van aanpak kern- en wijkgericht werken in najaar 2019

Na vaststelling van het herindelingsontwerp (najaar 2019) wordt een gedetailleerd plan van aanpak opgesteld voor de uitwerking/uitrol van deze in het herindelingsontwerp verwoorde visie op kern-/wijkgericht werken. De gemeenten Cuijk, Boxmeer en Sint Anthonis zoeken daarbij de maximale verbinding met de gemeente Mill en Sint Hubert, om samen te bezien of en hoe deze aanpak voor alle kernen in deze gemeenten van toegevoegde waarde kan zijn.

Stap 4: Naamgevingsproces

Naamgeving nieuwe gemeente

De wijze waarop de naam van de nieuw te vormen gemeente tot stand komt, verschilt per herindeling. Het kan via een referendum, maar kan ook via een 'uitvraag onder de inwoners', waarbij een naamgevingscommissie de ingediende namen aan criteria toetst en één of enkele namen voorlegt aan het CBA-beraad.

De naam die uiteindelijk in de herindelingswet staat, is de naam die vanaf de herindelingsdatum geldt voor de nieuwe gemeente.

Als het herindelingsadvies een definitieve naam voor de nieuwe gemeente bevat waar unaniem draagvlak voor is bij de betreffende gemeenteraden, dan neemt de minister van BZK dit voorstel over in het wetsvoorstel.

Indien de betreffende gemeenteraden niet gezamenlijk tot een definitieve naam voor de nieuwe gemeente komen, neemt de minister volgens het huidige beleidskader de naam van de grootste betrokken gemeente (naar inwonertal) in het wetsvoorstel op als naam van de nieuwe gemeente.

De gemeenteraad van de nieuwe gemeente heeft, op basis van artikel 158 van de Gemeentewet, te allen tijde de bevoegdheid om de gemeentenaam te wijzigen. Wel dient de ingangsdatum van de nieuwe naam ten minste een jaar na de datum van het besluit tot naamswijziging te liggen.

Casus: naamgeving gemeente Berg en Dal

Tijdens het herindelingstraject van de drie gemeenten Groesbeek, Ubbergen en Millingen aan de Rijn (ook wel bekend onder de verzamelnaam 'MUG-gemeenten') liepen emoties rondom de naamgeving van de nieuwe gemeente hoog op.

Tijdens inloopbijeenkomsten in april 2013 werd door de stuurgroep en klankbordgroep voorgesteld om de naam Berg en Dal te hanteren voor de nieuwe gemeente. Waar het beperkt aantal aanwezigen in Millingen aan de Rijn en Ubbergen voorstander van het voorstel waren, bleek dat het bij de bijna 500 aanwezigen in Groesbeek juist weerstand opriep. Het college van Groesbeek wilde vervolgens niet voorbij gaan aan dat signaal en stelde voor om gelijktijdig met de herindelingsverkiezingen in november 2014 een raadplegend referendum te organiseren.

Tijdens de herindelingsverkiezingen op 19 november 2014 werd het referendum gehouden, waarbij de keuze tussen de namen 'Berg en Dal' en 'Groesbeek' aan de inwoners werd voorgelegd. De eerstgenoemde naam behaalde een minimale meerderheid: 50,8% tegen 49,2%. In Groesbeek werd vooral voor de naam Groesbeek gestemd, maar in de dorpen Millingen, Leuth en Ooij koos de meerderheid voor Berg en Dal, evenals in Beek en Berg en Dal zelf. Door het referendum leefden de verkiezingen sterker dan bij eerdere raadsverkiezingen, met een relatief hoge opkomst van 66,3%.

Het besluit over de nieuwe naam Berg en Dal, conform het resultaat van het referendum, werd vervolgens voorgelegd in de eerste vergadering van de raad van de nieuwe gemeente, op 2 januari 2015. Alle partijen respecteerden de uitslag van het referendum en de stemming was dan ook unaniem. Vanaf 1 januari 2016 wordt deze naam ook officieel gebruikt.

Stap 5: Begrotingscan

Zowel politiek als bestuurlijk leven er vragen rondom de financiële positie van de huidige gemeenten en nieuwe gemeente. Om vragen over de financiële gezondheid van de nieuwe gemeente te kunnen beantwoorden is het verstandig om een financiële scan uit te voeren.

De scan dient onder andere om de financiële positie van de huidige gemeenten op thema's als belastingen, kapitaalgoederen, reserves en grondexploitaties inzichtelijk te maken. Maar dient ook om een beeld te geven van de financiële situatie van de nieuwe gemeente, zoals de vaste voet van de uitkering uit het Gemeentefonds (en het verschil met het totaal van de huidige gemeenten) en de hoogte van de eenmalige uitkering, ter dekking van eventuele frictiekosten als gevolg van de herindeling.

Bijlage C bevat een voorbeeldinhoudsopgave van een begrotingscan. De provincie Noord-Brabant kan mogelijk een dergelijke scan voor de CBA-gemeenten uitvoeren.

Stap 6a/b/c: Van herindelingsontwerp tot -advies

Herindelingsontwerp opstellen en vaststellen

Voorgaande stappen vormen tezamen bouwstenen die landen in een eindrapport: het herindelingsontwerp. In bijlage D is een voorbeeld van een (mogelijke) inhoudsopgave van een dergelijk ontwerp opgenomen, voor de beeldvorming van betrokkenen. Een herindelingsontwerp bevat een aantal verplichte elementen, zoals de toetsing van de voorgenomen herindeling aan het beleidskader gemeentelijke herindeling van het Rijk, de ingangsdatum van de herindeling en de naam van de nieuwe gemeente. In het herindelingsontwerp wordt kortweg de wenselijkheid en/of noodzaak van de herindeling onderbouwd en wordt een inhoudelijke visie op de nieuw te vormen gemeente geschetst. Het is een document op hoofdlijnen.

Het herindelingsontwerp wordt uiteindelijk vastgesteld door de colleges van B&W en de afzonderlijke gemeenteraden.

Verscherpt financieel toezicht

Zodra de gemeenteraden het herindelingsontwerp hebben vastgesteld, komt de gemeente onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan (Wet arhi, art. 21). Dit houdt in dat bepaalde aan te wijzen besluiten van die gemeente 'goedkeuring behoeven' van gedeputeerde staten (Wet arhi, art. 21, lid 1). Welke besluiten het precies betreft, is gewoonlijk uitkomst van overleg tussen provincie en gemeenten en wordt definitief kenbaar gemaakt in een brief van de provincie aan de gemeenten. Het kan daarbij gaan om categorieën van besluiten die kunnen leiden tot nieuwe uitgaven, tot verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of tot vermindering van vermogen. De provincie kan bepaalde besluiten niet goedkeuren als deze in strijd zijn met het financiële belang van de nieuwe gemeente of gemeenten (Wet arhi, art. 21, lid 3).

De raad van Sint Anthonis heeft op 20 september 2017 ingestemd met een amendement als voorwaarde voor een mogelijke herindeling. Het betreft hier een financieel arrangement, waardoor gespaard geld in de kernen van de huidige gemeente Sint Anthonis geïnvesteerd dient te worden. Het is wenselijk dat de CBA-gemeenten en de provincie zo snel mogelijk (Q1 2019) met elkaar over dit amendement in overleg treden.

Zienswijze procedure

Het herindelingsontwerp wordt wettelijk bezien acht weken ter inzage gelegd. Het ter inzage leggen van een herindelingsontwerp houdt in dat het document ingezien kan worden op de betreffende gemeentehuizen. Daarnaast dienen de CBA-gemeenten het ook online beschikbaar te stellen. Het is gebruikelijk om het herindelingsontwerp ook actief toe te sturen aan buurgemeenten, verbonden partijen van de CBA-gemeenten en de provincie, eventueel aangevuld met een persoonlijk (toelichtend) gesprek hieromtrent.

Eenieder kan gedurende acht weken een zienswijze (bij voorkeur volgens een aangereikt format) op het herindelingsontwerp indienen. Een zienswijze dient te worden gericht aan het college van B&W van de betreffende gemeenten.

Herindelingsadvies opstellen en vaststellen

De colleges geven een reactie op de zienswijzen, in een bijlage of separate nota van zienswijzen. De zienswijzen worden (geclusterd) overgenomen en beargumenteerd wordt waarom een zienswijze niet wordt overgenomen, of wordt aangeduid op welke plaats in het herindelingsadvies de zienswijze is verwerkt. Het herindelingsadvies (zijnde dus het herindelingsontwerp, inclusief verwerking van zienswijzen) wordt daarna door de betrokken gemeenteraden vastgesteld: het finale 'go/no-go-moment' voor de herindeling. De gezamenlijke colleges sturen het herindelingsadvies vervolgens aan gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant.

Stap 6d: Wettelijk spoor (1 van 2)

Wettelijk spoor

Na ontvangst van het herindelingsadvies stellen gedeputeerde staten van Noord-Brabant, eventueel op basis van het eigen provinciaal beleids- of afwegingskader, een zienswijze op. Het herindelingsadvies wordt inclusief de provinciale zienswijze aan de minister van BZK toegezonden. Om voldoende tijd te hebben voor het wetgevingstraject, verzoekt de minister van BZK de provincie om het herindelingsadvies anderhalf jaar voorafgaand aan de beoogde fusiedatum, dus vóór 1 juli, toe te sturen. Indien sprake is van een beoogde herindelingsdatum 1 januari 2022, moet het herindelingsadvies dus voor 1 juli 2020 bij de minister van BZK liggen.

Het ministerie van BZK toetst het herindelingsadvies met de zienswijze van de provincie aan het landelijk beleidskader (toetsingscriteria zoals draagvlak, duurzaamheid, samenhang in regio, et cetera) gemeentelijke herindelingen. De verwachting is dat eind 2018/begin 2019 een nieuw beleidskader gemeentelijke herindelingen zal verschijnen. Het is mogelijk van belang dat het herindelingsontwerp CBA wordt opgesteld vanuit dit nieuwe beleidskader.

Indien het herindelingsadvies door de minister van BZK positief wordt beoordeeld, wordt door ambtenaren van het ministerie een wetsvoorstel opgesteld, dat vergezeld wordt door een 'memorie van toelichting'. In de memorie van toelichting worden de context en de onderbouwing van het wetsvoorstel verwoord. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de criteria in het vigerende beleidskader en de informatie uit het ingediende herindelingsadvies. Indien nodig vindt hiervoor nader overleg plaats met de provincie Noord-Brabant en de CBA-gemeenten.

De minister van BZK zorgt er voor dat het wetsvoorstel ter besluitvorming in de ministerraad wordt geagendeerd. Een persbericht wordt opgesteld en verspreid indien de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel.

Advies Raad van State

Indien de ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel, wordt het door de Koning ter advies voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State toetst wetsvoorstellen op drie aspecten: kwaliteit van beleid (beleidsmatige aspecten van het voorstel), juridische kwaliteit en wetstechnische kwaliteit. Aan de hand van het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel al dan niet aangepast. Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt als dit zonder meer instemmend is. Na het advies van de Raad van State wordt het wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer. Het is aan de Kamer om het wetgevingstraject verder in te richten.

Behandeling en besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer

Na indiening in de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel behandeld door de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken. In de eerstvolgende procedurevergadering na indiening van het wetsvoorstel (doorgaans november - december) wordt vaak het vervolgtraject bepaald. Ter voorbereiding op de beoordeling van het wetsvoorstel worden door de Kamerleden meestal de maanden januari en februari gebruikt om informatie te verzamelen. Belanghebbenden kunnen in deze periode een reactie op het wetsvoorstel geven: schriftelijk of, indien daartoe is besloten, mondeling tijdens een hoorzitting. Vervolgens worden in 'het verslag' de bevindingen van de Kamerleden en vragen over het wetsvoorstel aan de minister van BZK gezonden.

De minister van BZK gaat in een 'nota naar aanleiding van het verslag' in op de opmerkingen en vragen van de Kamerleden. De commissie kan besluiten nadere schriftelijke vragen te stellen of de voorzitter voorstellen het wetsvoorstel – al dan niet als 'hamerstuk' – te agenderen voor plenaire behandeling. Als 'hamerstuk' agenderen betekent dat verdere inhoudelijke behandeling met de minister niet nodig wordt geacht om een besluit te kunnen nemen. De goedkeuring van het wetsvoorstel vindt plaats door stemming.

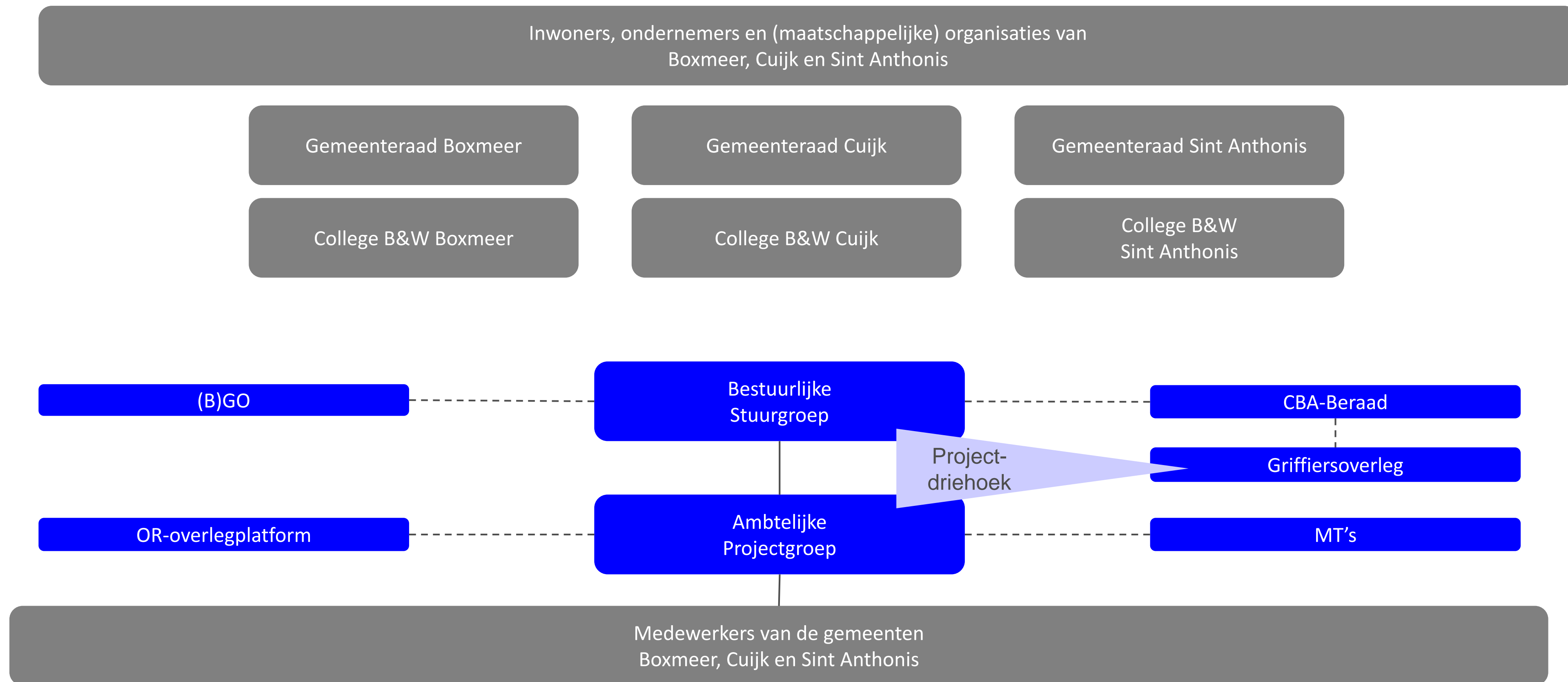
Stap 6d: Wettelijk spoor (2 van 2)

Zoals in elk wetgevingstraject volgt na besluitvorming in de Tweede Kamer de besluitvorming in de Eerste Kamer. Het wetsvoorstel volgt in de Eerste Kamer over het algemeen een vergelijkbaar traject als in de Tweede Kamer, hoewel het houden van een hoorzitting vrij ongebruikelijk is. De praktijk leert verder dat een 'soepele' procedure in de Tweede Kamer bepalend kan zijn voor het vervolg in de Eerste Kamer.

Als het parlement het wetsvoorstel aanneemt, wordt het bekrachtigd door de Koning en wordt de wet gepubliceerd in het Staatsblad.

3. Projectorganisatie: proces, inhoud en relatie

Projectorganisatie voor fase herindelingsontwerp in beeld



CBA-beraad als klankbord en voorportaal

Rol van de gemeenteraden

De gemeenteraden van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis geven met dit plan van aanpak hun colleges van B&W de opdracht tot het opstellen van het herindelingsontwerp. Het is aan de gemeenteraden om een finaal besluit te nemen over de herindeling, door te besluiten over het herindelingsontwerp en in een later stadium over het herindelingsadvies.

Ten aanzien van voorstellen aan de gemeenteraden in het kader van de gemeentelijke herindeling wordt de normale procedure gevolgd via de colleges van B&W.

Naast de bijeenkomsten van de lokale raden zijn er gezamenlijke (informatieve) radenbijeenkomsten van de drie raden. Deze gezamenlijke bijeenkomsten dienen om de raden te blijven betrekken in het proces en om beelden en wensen op te halen. In de komende periode worden gezamenlijke radenbijeenkomsten belegd om de raden actief te betrekken bij het vorm en inhoud geven aan het herindelingsontwerp.

Samenstelling en rol CBA-beraad

Om de betrokkenheid van de gemeenteraden te borgen in het proces, teneinde draagvlak te creëren voor het proces, het herindelingsontwerp en de uiteindelijke herindeling wordt, een CBA-beraad ingericht.

Het CBA-beraad bestaat uit maximaal vier leden per gemeenteraad, door de raden zelf uit hun midden aan te wijzen. De bijeenkomsten zijn in beginsel besloten, omdat er geen politieke behandeling van voorstellen plaats zal vinden.

Voorstel is dat het CBA-beraad bijeenkomt rondom mijlpalen in het proces richting herindelingsontwerp (tenminste 3 keer).

Het CBA-beraad wordt door de stuurgroep gevraagd om tussentijds feedback te geven en mee te denken over de procesgang van de herindelingsontwerpfase en de bijkomende bestuurlijke keuzen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om politieke standpunten of discussies te entameren in deze klankbordfunctie. Het is aan de individuele fracties en gemeenteraden om hun 'mind' vervolgens op te maken.

De klankbordfunctie laat onverlet dat het wenselijk is om, in de periode tussen definitieve collegebesluiten over het herindelingsontwerp en de behandeling ervan in de raden, tevens een gezamenlijke radenbijeenkomst te beleggen om een 'technische toelichting' op het herindelingsontwerp te verzorgen en waar voldoende ruimte is voor opinie en ontmoeting.

Tussentijds worden raadsleden via (uniforme) raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de voortgang in het proces en de inhoudelijk bestuurlijk voorgestane richting. Deze informatievoorziening wordt voorbereid door de stuurgroep.

Aanwezigheid en voorzitterschap CBA-beraad

Bij de bijeenkomsten van het CBA-beraad zijn aanwezig:

- de aangewezen raadsleden per CBA-gemeente, die vaste vervanging regelen;
- de voorzitter van de stuurgroep (burgemeester) in de rol van technisch voorzitter;
- één van de griffiers ter ondersteuning;
- de projectleider;
- twee raadsleden uit zowel de gemeente Grave als Mill en Sint Hubert, bij voorkeur participierend in het regieteam, worden als toehoorder genodigd bij de bijeenkomsten van het CBA-beraad.

Bestuurlijke stuurgroep voor ‘dagelijkse’ sturing

Colleges van B&W

De colleges van B&W hebben van de gemeenteraden de opdracht gekregen om een herindelingsontwerp op te stellen. De colleges stellen het herindelingsontwerp (en later -advies) vast, om het daarna ter vaststelling door te geleiden naar de gemeenteraden. Daarbij hebben de colleges een actieve informatieplicht aan de raden over de voortgang in de uitvoering in het plan van aanpak.

Bestuurlijke Stuurgroep

De colleges van B&W dragen aan de stuurgroep op om sturing te geven aan de voorbereiding en realisatie van de herindeling en mandateren daarnaast deels hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het herindelingsproces aan de stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit:

- burgemeesters van Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis
- één wethouder per gemeente Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis
- gemeentesecretarissen Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis (als adviseur, geen stem)
- projectleider
- projectsecretaris

Rolverdeling

Binnen de stuurgroep is een aantal rollen te verdelen. Deze rollen kunnen rouleren per fase in het herindelingsproces. De burgemeester van Cuijk zal gedurende de fase ‘herindelingsontwerp’ optreden als vaste technische voorzitter van de stuurgroep, klankbordgroep én gezamenlijke radenbijeenkomsten. Deze rol wordt in Cuijk belegd omwille van de complexiteit en verbinding met Werkorganisatie CGM. De projectleider zal de praktische invulling (agendasetting, stukkenstromen, informatievoorziening) verzorgen/faciliteren gekoppeld aan het voorzitterschap. De burgemeester van Boxmeer treedt op als vice-voorzitter van de bestuurlijke stuurgroep en als bestuurder in de richting van het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO). De burgemeester van Sint Anthonis treedt op als regisseur op het visietraject en het naamgevingsproces.

De burgemeesters en wethouders hebben elk een stem in de besluitvorming van de stuurgroep. De gemeentesecretarissen en projectleider adviseren de bestuurlijke leden en hebben geen stemrecht. Gestreefd wordt naar consensus in het bestuurlijk overleg. In het geval stemming nodig is wordt het besispunt aangenomen bij een meerderheid van stemmen. Indien de stemmen staken dan wordt het voorstel de volgende vergadering (na beraadslaging en eventuele bijstelling van het voorstel) opnieuw ingebracht. Als de stemmen dan wederom staken wordt het voorstel verworpen. Alle ambtelijke voorstellen lopen via de lijn van projectgroep naar de stuurgroep en vervolgens het CBA-beraad. De stuurgroep kan periodiek portefeuillehouders uitnodigen op dossiers die op de agenda staan waarvan de portefeuille niet in de stuurgroep zit.

Opdracht

De stuurgroep heeft de opdracht om:

- binnen de door de gemeenteraden, en in diens verlengde de drie colleges, geformuleerde doelstellingen en kaders tijdig te komen tot een kwalitatief hoogwaardig en op draagvlak steunend herindelingsontwerp;
- afspraken/kaders, planning en middelen te bewaken;
- politiek-bestuurlijke besluitvorming in de drie colleges en raden voor te bereiden;
- als gesprekspartner op te treden voor BGO en CBA-beraad.

De projectleider werkt in opdracht van de stuurgroep en zorgt, in samenspraak met projectgroep, voor de agendasetting van de stuurgroep en bewaakt de algehele voortgang in het proces conform planning, kaders, doelstellingen en middelen. Daarbij is de projectleider verbindend, bewaakt hij de betrokkenheid van alle gremia in de projectorganisatie en is hij tevens kritisch op kwaliteit, haalbaarheid en integraliteit van gedane voorstellen. De projectleider/projectsecretaris is tevens penvoerder van het herindelingsontwerp.

De stuurgroep komt eens per twee weken bijeen. Waar nodig zal de overlegfrequentie worden geïntensiveerd of verminderd. Met name in najaar 2019 kan deze frequentie hoger komen te liggen, als het gaat om de vaststelling van het herindelingsontwerp.

Projectgroep voor 'dagelijkse' uitvoering

Projectgroep

De projectgroep bestaat uit:

- gemeentesecretarissen Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis
- projectleider (voorzitter)
- projectsecretaris
- communicatieadviseur (op afroep)

Rolverdeling

Het voorzitterschap van de projectgroep wordt gedurende de herindelingsontwerpfase belegd bij de projectleider. De locatie van het projectgroepoverleg rouleert langs de drie gemeenten. De projectleider en projectsecretaris bereiden de bijeenkomsten van de projectgroep voor (agenda, inhoud, discussiepunten). De projectleider treedt tevens op als klankbord voor de gemeentesecretarissen.

De projectleider/projectsecretaris is penvoerder van het herindelingsontwerp. Gevoed door de visievorming binnen de projectgroep en de stuurgroep alsook de opbrengst vanuit bijeenkomsten met colleges, raden en samenleving. Hij zal daarbij zijn inhoudelijke kennis aanwenden en de opbrengst van de visievorming op eenzelfde abstractieniveau brengen en waar nodig in samenhang met elkaar brengen.

Opdracht

De projectgroep heeft de opdracht om:

- de opdracht aan te nemen van de stuurgroep om binnen de door de gemeenteraden, en in diens verlengde de drie colleges, geformuleerde doelstellingen en kaders tijdig te komen tot een kwalitatief hoogwaardig en op draagvlak steunend herindelingsontwerp;
- bijeenkomsten van de stuurgroep voor te bereiden;
- als gesprekspartner op te treden voor managementteams en ondernemingsraden;
- de voorkeursrichting te bepalen in voorstellen (waar nodig ook richting stuurgroep).

De projectgroep kan bij de uitvoering van zijn opdracht in zijn algemeenheid rekenen op ondersteuning vanuit de ambtelijke organisaties. Daarnaast kunnen ook medewerkers (bestuursadviseurs/experts) op specifieke onderwerpen worden benaderd om een bijdrage te leveren.

Frequentie

Gezien de intensiteit van de herindelingsontwerpfase is structureel en frequent overleg over de voortgang essentieel. Daarin wordt voorzien door de projectgroep wekelijks bijeen te laten komen.

Projectdriehoek

De voorzitter van de bestuurlijke stuurgroep (tevens technisch voorzitter van het CBA-beraad), de coördinerend griffier vanuit het griffieroverleg en de projectleider (tevens voorzitter van de projectgroep) voeren periodiek overleg om regie te houden op de politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid in het proces.

Beperkte betrokkenheid medewerkers in ontwerpfase

Beperkte rol van medewerkers in deze fase

De herindelingsontwerpfase kenmerkt zich door hoofdlijnen en kaderstelling. In deze fase worden leidinggevenden en medewerkers beperkt betrokken. Ook met het oog op mogelijke loyaliteitsconflicten vanuit Werkorganisatie CGM.

Waar nodig zal een beroep worden gedaan op specifieke kennis en expertise vanuit de ambtelijke organisaties, voor het aandragen van feiten of voor ondersteuning van het proces.

Tegelijkertijd worden medewerkers middels de interne communicatiemiddelen- en kanalen wel actief op de hoogte gesteld van de voortgang van het proces.

In de implementatiefase zal medewerkerbetrokkenheid sterk worden geïntensiveerd.

Managementteams

De drie managementteams worden in de herindelingsontwerpfase periodiek door de gemeentesecretarissen bijgepraat over de procesgang en inhoudelijke koers van het proces tot bestuurlijke fusie.

Een conceptversie van het herindelingsontwerp wordt aan MT-leden toegelicht, met verzoek om suggesties voor versterking van het ontwerp.

Rol medezeggenschap in ontwerpfase

Ondernemingsraden

Om de medezeggenschap in dit proces zorgvuldig te laten verlopen wordt door de WOR-bestuurders met de ondernemingsraden bezien of zij zich in de herindelingsontwerpfase verenigen in een gezamenlijk overlegplatform.

Vanuit een gezamenlijk overleg kan een eensluidende en daarmee stevige positie vanuit medezeggenschapsperspectief worden ingenomen. Het is voor de projectorganisatie een effectief platform in de zin van communicatie en eenheid. Het is aan de ondernemingsraden om hun positie daarin te bepalen.

Daarbij heeft de gemeente Cuijk, sinds het onderbrengen van de ambtelijke capaciteit in Werkorganisatie CGM, geen eigen ondernemingsraad meer. Hoewel de OR van Werkorganisatie CGM geen formele rol heeft in dit proces, wordt deze ondernemingsraad betrokken en om inbreng gevraagd. Bijvoorbeeld ten aanzien van (het te doorlopen proces voor) uitvoering van de gemaakte keuze voor de positionering van de ambtelijke organisatie.

In een later stadium (na vaststelling herindelingsadvies, in de implementatiefase) kan een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) worden gevormd. Mocht daarvoor gekozen worden, dan wordt tussen BOR en WOR-bestuurders een convenant opgesteld. In dit convenant mandateren de ondernemingsraden de BOR om het overleg met de WOR-bestuurder te voeren over alle medezeggenschapszaken betreffende de herindeling.

De gemeentesecretaris van een van de gemeenten neemt de rol van WOR-bestuurder op zich. Hij/zij zal (samen met de projectleider) de ondernemingsraden periodiek bijpraten over de stand van zaken in het proces en de inhoudelijke koers die daarbinnen wordt uitgezet.

Uiteraard worden de ondernemingsraden in de herindelingsontwerpfase in de positie gebracht om ook hun formele bevoegdheden op basis van de Wet op de Ondernemingsraden uit te oefenen, door adviesrecht op onderdelen van het herindelingsontwerp. Desgewenst kan de projectleider bij aanbidding van het definitieve herindelingsontwerp aan de ondernemingsraden een technische toelichting op de inhoud van het herindelingsontwerp verzorgen. In de implementatiefase adviseren de ondernemingsraden over onder meer het formatieplan, functieboek en de was-woordt-lijst.

Rol Georganiseerd Overleg

Het Georganiseerde Overleg vanuit de gemeenten verenigt zich in het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO). Daarmee ontstaat één aanspreekpunt voor de BGO-bestuurder.

Het BGO heeft in de implementatiefase een belangrijke rol in bijvoorbeeld het komen tot het Sociaal Plan, de inpassingsprocedure en de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden. Het voorzitterschap van het BGO is in handen van één van de burgemeesters van de stuurgroep. De afdeling P&O van één van de gemeenten draagt zorg voor de ambtelijke ondersteuning van het BGO.

In overleg met het BGO wordt bezien of het wenselijk is reeds gedurende de herindelingsontwerpfase te komen tot (uitgangspunten voor, of een concept) Sociaal Plan.

Communicatie, projectbegroting en risico's en
doorkijk op implementatiefase

4. Communicatie

De komende 2,5 jaar staat voor de drie gemeenten in het teken van de voorbereidingen op de bestuurlijke fusie, dat terwijl 'de winkel open blijft'. Voor medewerkers en gemeentebesturen breekt een belangrijke en spannende periode aan. Met kansen, maar ongetwijfeld ook met onzekerheden. Het slagen van de deze complexe veranderopgave is van vele factoren afhankelijk.

Een transparante en periodieke communicatie met alle betrokkenen (raden, colleges, medezeggenschap, leidinggevenden, medewerkers) zien wij daarbij als belangrijke basis onder het proces. Wij geven daarin openheid, zodat maximaal draagvlak en betrokkenheid kan worden gecreëerd bij de veranderingen die worden ingezet.

Wij zijn daarbij ook realistisch in de fase van het herindelingsontwerp. Deze fase kenmerkt zich door hoofdlijnen en kaderstelling. Een fase waarbinnen niet alle leidinggevenden en medewerkers al een actieve rol in de projectorganisatie kunnen vervullen. Een periode ook met een relatief korte doorlooptijd, waarin we met elkaar deels ook nog gaan ontdekken wat dit proces van ons vraagt en wat het proces van ons nodig heeft om 'soepel' te blijven verlopen.

Met name in de implementatiefase gaan wij veel aandacht besteden aan betrokkenheid, kennismaking, ontmoeting, inhoudelijke bijdragen leveren van onderop, etc. Zodat de nieuwe vormen gemeente 'van, voor en door' alle betrokkenen gaat voelen. In die fase gaan we echt samen bouwen aan iets nieuws.

Tegelijkertijd worden ook in de komende herindelingsontwerpfase al activiteiten ontplooid om te werken aan het onderlinge vertrouwen en de betrokkenheid van inwoners/ondernemers, medewerkers, colleges en raden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan een bestuurlijke ronde langs inwoners en ondernemers van de 25 kernen, kennismaking van de drie colleges en raden met de CBA-gemeenten en inspiratiemomenten (bustour/avonden voor colleges/raden) vanuit de herindelingsgemeenten.

Ten aanzien van het herindelingsontwerp maken we bovendien gebruik van de bestaande afspraken tussen gemeente en samenleving en aanvullend daarop de uitkomsten van de burgerconsultaties in Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis. Inwoners van de drie gemeenten worden actief betrokken bij het proces tot naamgeving van de nieuwe gemeente. Daarover zal actief gecommuniceerd worden.

Een communicatieadviseur is op afroep beschikbaar voor de stuurgroep en projectgroep en zal een bondig en praktisch communicatieplan opstellen, waarbij oog is voor het inzetten van welke kanalen/communicatiemiddelen (intranet, nieuwsbrief, raadsinformatiebrief, afdelingsoverleg, personeelsbijeenkomsten, collegeontmoetingen, griffie- en raadsontmoetingen, etc. voor welke doelgroepen. Dit met het oog op informeren over inhoud en proces, maar ook met oog voor ontmoeting en kennismaking.

5a. Projectbegroting fase herindelingsontwerp

Begroting van incidenteel benodigde middelen t/m herindelingsadvies (stap 6c)

Het proces tot aan het realiseren van het herindelingsadvies zal vragen om de inzet van incidentele middelen. Interne ureninzet van bestuurders en ambtenaren is in deze begroting niet meegenomen. We streven naar een evenredige inzet voor dit proces vanuit alle betrokkenen.

We ramen (op basis van ervaringen elders) de volgende benodigde incidentele middelen voor de fase tot en met het herindelingsadvies:

Kostensoort	EUR
Externe projectleiding en expertise (1 jaar, 3,0 dgn. p/week)	195.000
Organisatie betrokkenheid inwoners, ondernemers en organisaties	35.000
Naamgevingsproces	25.000
Communicatie	30.000
Medezeggenschapsondersteuning	15.000
Totaal	300.000

In het herindelingsadvies zal een raming worden gemaakt van benodigde incidentele middelen (project-, frictie- en desintegratiekosten) voor de implementatiefase en de eventuele middelen voor de periode na startdatum van de nieuwe gemeente.

Kostenverdeelsleutel voor incidentele middelen

De incidentele middelen voor dit proces worden verdeeld naar rato van het inwoneraantal:

Gemeente	Inwoneraantal 2018	% van totaal
Cuijk	24.911	38,1%
Boxmeer	28.853	44,2%
Sint Anthonis	11.577	17,7%
Totaal	65.341	100%

De provincie Noord-Brabant wordt gevraagd om een bijdrage te leveren aan de incidenteel benodigde proceskosten.

Budgetbewaking

De gemeentesecretarissen nemen in dit project de verantwoordelijkheid op zich, ondersteund door de concerncontrollers vanuit de betrokken organisaties, om de uitputting van de toegekende incidentele middelen te bewaken. Periodiek informeren de gemeentesecretarissen de stuurgroep over de mate van uitputting van het incidentele budget.

Doorkijk op incidentele Arhi-bijdrage

Gemeenten die herindelen ontvangen vanuit het Rijk een eenmalige uitkering, ter dekking van eventuele frictiekosten als gevolg van de herindeling (zoals uittreding uit gemeenschappelijke regelingen), waarbij het eventuele restant in de nieuwe gemeente kan worden geïnvesteerd. Deze eenmalige uitkering wordt uitgekeerd in vier termijnen: in het laatste jaar voor herindelingsdatum en de eerste drie jaren na herindeling. Wij ramen voor nu de incidentele Rijksbijdrage voor de CBA-gemeenten op circa EUR 12 mln.

5b. Risico's en beheersmaatregelen

Een langdurig, politiek-bestuurlijk gevoelig en technisch complex proces bevat risico's. Niet om op voorhand af te schrikken, maar juist om bewust en zorgvuldig het herindelingsproces aan te gaan, duiden we hieronder enkele risico's die we op voorhand bezien. Bij het optreden van deze risico's in de praktijk zullen we transparant naar bevind van zaken handelen:

Spanning op de relatie met Werkorganisatie CGM en de deelnemers daarin

De vorming van een CBA-gemeente vraagt om zorgvuldig handelen in relatie tot de bestaande Werkorganisatie CGM. Deze ambtelijke fusieorganisatie van Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert staat potentieel onder druk als gevolg van de beoogde CBA-herindeling. We zoeken in het CBA-herindelingsproces expliciet naar oplossingsrichtingen om de frictie op de ambtelijke organisaties te beperken, medewerkers zoveel als mogelijk zekerheden te bieden en te behouden voor het Land van Cuijk en de samenwerking in het Land van Cuijk te blijven stimuleren.

Daar waar Cuijk een beroep doet op ambtelijke bijstand vanuit Werkorganisatie CGM ten behoeve van het herindelingsproces zal Cuijk naar redelijkheid en billijkheid financieel bijdragen aan Werkorganisatie CGM.

Complex veranderproces in relatie tot 'de winkel blijft open'

De projectorganisatie zal mogelijk in de herindelingsontwerpfase, maar vooral in de implementatiefase, veel vragen van de kwaliteit en capaciteit vanuit de betrokken ambtelijke organisaties. Organisaties die hun reguliere taken voor de externe omgeving en de interne gemeentebesturen gewoon voort willen zetten, teneinde de bestuurlijke ambities te realiseren.

Daar waar spanning optreedt tussen inzet voor het herindelingsproject en reguliere taken zal altijd op individueel niveau naar oplossingen worden gezocht. Oplossingen kunnen zitten in temporiseren van de ambities, het vervangen van reguliere werkzaamheden door collega's of door externe inhuur, het inhuren van aanvullende kwaliteit en/of capaciteit ten behoeve van het project.

Budget en budgetbewaking

Budgetbewaking inzake de benodigde incidentele projectgelden ligt in handen van de gemeentesecretarissen en in diens verlengde de stuurgroep. Het is dus essentieel dat verplichtingen die worden aangegaan verlopen via de stuurgroep, om overzicht over de verplichtingen en uitgaven te houden. Daar waar de geplande uitgaven de bevoegdheden van de gemeentesecretarissen overschrijden worden voorstellen gedaan aan de stuurgroep. Pas na bestuurlijke goedkeuring worden verplichtingen aangegaan. Periodiek komt budgetbewaking op de agenda van de stuurgroep terug.

Tijd en fasering

De eerst haalbare mogelijkheid voor een CBA-herindeling is 1 januari 2022, uitgaande van een positief besluit van de raden over het herindelingsadvies in het najaar van 2019. Alle energie en keuzen zijn dus gericht op het behalen van plannings, waarop de stuurgroep strak zal sturen in het proces. Waarbij de zorgvuldigheid in het proces niet ten koste mag gaan van de voortvarendheid.

Daarbij wordt de mogelijkheid geboden aan de andere gemeenten in het Land van Cuijk om aan te sluiten op het herindelingsproces. Indien daarvan sprake is, zal het proces zoveel als mogelijk doorgang vinden waarbij alle reeds genomen besluiten door de toetreders worden overgenomen/geaccepteerd.

6. Doorkijk naar implementatiefase

Kernelementen uit implementatiefase

De volgende (kern)elementen komen gedurende de implementatiefase aan de orde:

- Harmonisatie van beleid en regelgeving
- Uniformering van processen en werkwijzen
- Integratie van ICT-systemen
- Huisvestingsvraagstuk
- Besturings- en sturingsfilosofie
- Sociaal Plan
- Detailstructuur ambtelijke organisatie
- Formatieplan
- Functieboek 1 (management- en sleutelfuncties)
- Functieboek 2 (alle overige functies in nieuwe organisatie)
- Selectie- en inpassingsproces
- Verkiezingen, formeren
- Communicatie-uitingen uniformeren/nieuwe huisstijl

Plan van aanpak implementatiefase

Op het moment dat het herindelingsontwerp ter inzage ligt, wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor de implementatiefase. Het herindelingsontwerp geeft op hoofdlijn inzicht in de beelden bij de nieuwe gemeente. De implementatiefase moet dat wensbeeld realiseren.

Tevens wordt op dat moment het plan van aanpak voor de uitwerking van de visie op kern-/wijkgericht werken – zoals verwoord in het herindelingsontwerp – opgesteld.

In beide plannen van aanpak worden alle te nemen stappen tot aan de datum van herindeling uitgewerkt. De projectstructuur zal op dat moment worden herijkt, omdat veel meer ambtelijke betrokkenheid wenselijk is in de implementatiefase.

Ook worden een overall planning en een begroting van incidentele project-, frictie en desintegratiekosten opgesteld.

BIJLAGEN

Bijlage A: gesproken sleutelpersonen in LvC

Gemeente Sint Anthonis

- College van B&W
- Burgemeester, mevrouw M. Sijbers / Wethouder, de heer H. Bellemakers
- Gemeentesecretaris, de heer P. Wanrooij
- Griffier, de heer A. Keijzers

Gemeente Boxmeer

- College van B&W
- Burgemeester, de heer K. van Soest
- Loco-gemeentesecretaris, de heer G. Reintjes
- Griffier, de heer A. Cornelissen

Gemeente Cuijk

- College van B&W
- Burgemeester, de heer W. Hillenaar
- Gemeentesecretaris, de heer R. Rongen
- Griffier, de heer R. van der Weegen

Gemeente Mill en Sint Hubert

- College van B&W
- Burgemeester, de heer A. Walraven
- Gemeentesecretaris, de heer J. P. Ruyters
- Griffier, de heer J. Cornips

Gemeente Grave

- College van B&W
- Burgemeester, de heer L. Roolvink
- Gemeentesecretaris, de heer J. Heerkens
- Griffier, mevrouw R. Swinkels

Overige

- Directeur Werkorganisatie CGM, de heer J. Postma
- OR-vertegenwoordigers Sint Anthonis, Boxmeer, Werkorganisatie CGM
- Regieteam

Bijlage B: motie 5 november 2018 gemeente Cuijk

Motie

Onderwerp motie:	Reactie op brief Grave van 20 september 2018
Aard motie:	Aan de orde van de dag
M.b.t. raadsvoorstel:	Bespreken raadsinformatiebrief 2018-87 Uitvoering van raadsbesluit d.d. 7 mei 2018 inzake plan van aanpak voor herindeling Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis en brief d.d. 20 september raad gemeente Grave
Nummer raadsvoorstel:	-
Datum raad:	5 november 2018
Agendapunt raad:	13

In te vullen door de griffie

Nummer motie: M01-13

De raad van de gemeente Cuijk bijeen. Gehoord de beraadslaging.

Van mening dat:

De raad van de gemeente Grave de raad van de gemeente Cuijk bij brief van 20 september 2018 gevraagd heeft te reageren op het genomen besluit op 18 september 2018 in de raad van de gemeente Grave inzake de bestuurlijke toekomst van de gemeente Grave.

Spreekt uit:

De raad van de gemeente Grave te laten weten dat wij niet kunnen reageren op haar initiatiefvoorstel omdat wij in afwachting zijn van de resultaten van het plan van aanpak herindeling Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis dat momenteel door bureau Seinstra Van de Laar wordt uitgewerkt.

Daarnaast willen we een uitspraak hebben van de gemeenteraad van Grave of zij kiezen voor een CGM fusie of kiezen voor zelfstandig blijven.

Dit ook de overige gemeenten in het Land van Cuijk mede te delen.

Toelichting:

Wij waarderen de uitnodiging van de gemeenteraad van Grave om haar te helpen bij de te maken keuze voor wat betreft de bestuurlijke toekomst van de gemeente Grave.

De raad van de gemeente Cuijk heeft op 7 mei 2018 haar College opdracht gegeven een plan van aanpak voor te bereiden voor herindeling Boxmeer, Cuijk en St. Anthonis. Hierin zal ook ruimte opgenomen zijn om de combinatie Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis af te wegen tegen de varianten Land van Cuijk en een CGM-herindeling. We merken hierbij op dat een herindeling Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis niet betekent dat werkorganisatie CGM ophoudt te bestaan. Nadat de resultaten van het plan van aanpak bekend zijn, zal de gemeenteraad van Cuijk een volgende stap zetten.

En gaan over tot de orde van de dag.

Indiener(s):

Thijssen, fractie CDA
Van Zuilen, fractie D66
Roelofs, fractie VVD
Van Heeswijk, fractie Liberaal LVC
Van Diemen, fractie GroenLinks

Besluit raad:

Motie aangenomen met 18 stemmen voor en 0 stemmen tegen.

Bijlage C: voorbeeld inhoudsopgave begrotingscan

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting

1. Inleiding

- 1.1. Doel van de begrotingscan
- 1.2. Uitgangspunten
- 1.3. Maatwerk
- 1.4. Leeswijzer

2. Kenmerken

- 2.1. Structuurkenmerken huidige situatie
- 2.2. Structuurkenmerken één gemeente
- 2.3. Bevolkings- en huishoudensprognoses

3. Financiële effecten

- 3.1. Financiële positie huidige situatie
- 3.2. Ombuigingen
- 3.3. Uniformering van uitgangspunten
- 3.4. Financiële positie één gemeente
- 3.5. Algemene uitkering
- 3.6. Decentralisaties
- 3.7. Tijdelijke verdeelmaatstaf
- 3.8. Frictiekosten

4. Effect op de belastingopbrengsten

- 4.1. Effect op belastingopbrengsten huidige situatie
- 4.2. Effect op belastingopbrengsten één gemeente

5. Belastingdruk

- 5.1. Belastingdruk huishoudens
- 5.2. Harmonisatie van tarieven
- 5.3. Conclusie
- 5.4. Aanbeveling belastingdruk

6. Weerstandsvermogen

- 6.1. Weerstandscapaciteit in de huidige situatie
- 6.2. Risico's huidige situatie
- 6.3. Ratio weerstandsvermogen huidige situatie
- 6.4. Weerstandsvermogen één gemeente
- 6.5. Conclusie weerstandsvermogen één gemeente
- 6.6. Actuele ontwikkelingen
- 6.7. Aanbevelingen weerstandsvermogen

7. Grondexploitatie

- 7.1. Woningbouw algemeen
- 7.2. Woningmarkt
- 7.3. Woningbouw in de gemeenten
- 7.4. Grondexploitatie Boxmeer
- 7.5. Grondexploitatie Cuijk
- 7.6. Grondexploitatie Sint Anthonis
- 7.7. Conclusie woningbouw
- 7.8. Bedrijventerreinen algemeen
- 7.9. Vraag naar bedrijventerreinen
- 7.10. Het aanbod van bedrijventerreinen
- 7.11. Actuele ontwikkelingen
- 7.12. Conclusies bedrijventerrein
- 7.13. Grondexploitatie Boxmeer
- 7.14. Grondexploitatie Cuijk
- 7.15. Grondexploitatie Sint Anthonis
- 7.16. Grondexploitatie één gemeente

Bijlage C: voorbeeld inhoudsopgave begrotingscan

8. Onderhoud kapitaalgoederen

- 8.1 Riolering
- 8.2 Wegen
- 8.3 Gebouwen
- 8.4 Groen
- 8.5 Conclusie

9. Schuld en vermogen

- 9.1 Debt ratio huidige situatie
- 9.2 Netto schuld (gecorrigeerd) huidige situatie
- 9.3 Solvabiliteitsratio huidige situatie
- 9.4 Overzicht schuld en vermogen één gemeente
- 9.5 Conclusie

10. In één oogopslag

11. Gemeenschappelijke regelingen: frictie

12. Conclusies en aanbevelingen

Bijlagen

Bijlage D: voorbeeld inhoudsopgave herindelingsontwerp

1. Woord vooraf van de bestuurlijke stuurgroep
 - 1.1 Achtergrond en aanleiding
 - 1.2 Toegevoegde waarde van de herindeling
 - 1.3 Herindelingsontwerp vanuit brede betrokkenheid gerealiseerd
 - 1.4 Herindelingsontwerp is kaderstellend voor fusieproces
 - 1.5 Tekst van het (ontwerp)besluit
 - 1.6 Leeswijzer
2. Herindelingsontwerp samengevat in 10 punten
3. Uitgangsanalyse van de CBA-gemeenten
 - 3.1 Drie gemeenten nader getypeerd: inhoud en cijfers
 - 3.2 Gemeente Boxmeer in één oogopslag
 - 3.3 Gemeente Cuijk in één oogopslag
 - 3.4 Gemeente Sint Anthonis in één oogopslag
 - 3.5 Drie gemeenten en nieuwe gemeente in kengetallen
4. Motieven herindeling op een rij
 - 4.1 Van verkenning bestuurlijke toekomst in 2017...
 - 4.2 ...via een plan van aanpak in 2018...
 - 4.3 ...naar voorliggend herindelingsontwerp
5. Strategisch profiel <gemeentenaam>
 - 5.1 Opgaven waarvoor <gemeentenaam> 'aan de lat' staat
 - 5.2 Korte profielschets van de nieuwe gemeente
 - 5.3 Opschalen-afschalen-gedachte als fundament onder denken en handelen
 - 5.4 Visie op dienstverlening sluit aan bij innovaties en 'nabijheid'
 - 5.5 Inzet op initiatieven rondom vernieuwing democratie
6. Visie op sturing en structuur
 - 6.1 Besturingsfilosofie raad en college passend bij nieuw omvang en opzet
 - 6.2 Visie op positionering ambtelijke organisatie
 - 6.3 Uitgangspunten huisvesting nieuwe gemeente
 - 6.4 Positionering van <nieuwe gemeentenaam> in de regio
7. Financiële gevolgen van de herindeling
 - 7.1 Hoofdpijnen uit conceptbegroting
 - 7.2 Vermogenspositie en weerstandsvermogen
 - 7.3 Impact op algemene uitkering gemeentefonds
 - 7.4 Friciekostenvergoeding
 - 7.5 Raming incidentele financiële gevolgen van herindeling
 - 7.6 Financiële gevolgen van herindeling op woonlasten
 - 7.7 Bevoegdheden nieuwe gemeenteraad
 - 7.8 Onderlinge afspraken tot aan datum herindeling
 - 7.9 Verscherpt Financieel Toezicht vanuit de provincie Noord-Brabant
8. Personele gevolgen van de herindeling
 - 8.1 Huidige formatie drie gemeenten in beeld
 - 8.2 Uitgangspunt nieuwe gemeente: iedereen doet en gaat mee...
 - 8.3 ...maar natuurlijk verloop biedt kansen op nieuwe impulsen
 - 8.4 De contouren van het sociaal plan

Bijlage D: voorbeeld inhoudsopgave herindelingsontwerp

9. Naam, grenzen en datum

- 9.1 En de naam is: <gemeentenaam>
- 9.2 De buitengrenzen van de gemeente <gemeentenaam>
- 9.3 De herindelingsdatum

10. Toetsing aan beleidskaders

- 10.1 Toetsingscriteria beleidskader Ministerie van BZK
- 10.2 Criterium 1: Draagvlak
- 10.3 Criterium 2: Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid
- 10.4 Criterium 3: Bestuurskracht
- 10.5 Criterium 4: Evenwichtige regionale verhoudingen
- 10.6 Criterium 5: Duurzaamheid
- 10.7 Provinciaal toetsingscriterium: Schaalniveau
- 10.8 Conclusie

11. Zienswijzen en consultatie (van toepassing bij herindelingsadvies)

- 11.1 Weergave van de ontvangen zienswijzen
- 11.2 Weergave van de consultatie van buurgemeenten
- 11.3 Weergave van de consultatie van de provincie

12. Doorkijk op fusieproces tot 1 januari 2022

13. Conclusie

Bijlagenboek

SVDL

SeinstraVandeLaar
Organisatieadviseurs
voor de publieke sector

Contactgegevens:

SVDL

info@svdl.nl

www.svdl.nl

06 – 124 62 946

Stan van de Laar

partner

s.vandelaar@svdl.nl

06 – 303 72 997

Melanie Huurneman

adviseur

m.huurneman@svdl.nl

06 – 235 09 448