

Berenschot

Onderzoek naar meerwaarde herindeling

Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

**Fritjof Brave
Floris Bannink
Norbert de Blaaij
Hessel Heins**

24 april 2008

Onderzoek naar meerwaarde herindeling

Bergen, Gennep en Mook en Middelaar

Inhoud	Pagina
Samenvatting	1
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Aanpak	7
1.3 Leeswijzer	12
2. Opgaven voor de toekomst: strategische doelen	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Relevante ontwikkelingen	13
2.3 Strategische doelen	16
2.4 Bestuurlijke opgaven	25
2.5 Consequenties voor zelfstandige gemeenten	26
2.6 Consequenties voor heringedeelde gemeente	27
3. Rol van de gemeente: dienstverlening en kernenbeleid	31
3.1 Beschrijving van de huidige situatie	31
3.2 Rol van de gemeente in de toekomst	31
3.3 Consequenties zelfstandige gemeenten	38
3.4 Consequenties heringedeelde gemeente	39
4. De gemeentelijke organisatie: soort gemeente	41
4.1 Uitgangspunten	41
4.2 Organisatiemodel en sturingsfilosofie	42
4.3 De gemeente als werkgever: personeelsbeleid	46
4.4 Bestuurlijke aspecten	46
4.5 Randvoorwaarden	47
4.6 Consequenties zelfstandige gemeenten	49
4.7 Consequenties heringedeelde gemeente	50

5. Financiën van de gemeente(n)	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Vermogenspositie	53
5.3 Inkomsten	58
5.4 Uitgaven	65
5.5 Consequenties voor de begroting	75
5.6 Consequenties zelfstandige gemeenten	77
5.7 Consequenties heringedeelde gemeente	78
6. Arhi-criteria	81
6.1 Draagvlak	81
6.2 Bestuurskracht	82
6.3 Interne samenhang	83
6.4 Duurzaamheid	83
6.5 Regionale samenhang	84
6.6 Planologische ruimtebehoefte	85
6.7 Conclusies	85
6.8 Mogelijke randvoorwaarden	89

Bijlagen

1. Samenvatting rondetafelbijeenkomsten
2. Samenvatting burgerbijeenkomsten
3. Kwesties per burgerbijeenkomst
4. Vragen en antwoorden burgerbijeenkomsten
5. Vergelijking samenwerkingsmodellen
6. Bestaande opgaven per gemeente en mogelijke gezamenlijke opgaven
7. Geschoonde balans drie gemeenten
8. Formatieoverzicht en mogelijke reductie
9. Voorgenomen toepassingen uit algemene reserve
10. Overzicht toekomstige gemeentelijke taken

Samenvatting

In de maanden januari 2008 tot en met half april 2008 heeft Berenschot een onderzoek uitgevoerd naar de meerwaarde van herindeling ten opzicht van zelfstandigheid van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Tijdens dit onderzoek hebben vier inhoudelijke werkgroepen input geleverd voor het rapport, te weten: Strategische doelen, Kernenbeleid en dienstverlening, Bedrijfsvoering en P&O en Financiën. Daarnaast zijn in de drie gemeenten per kern bijeenkomsten georganiseerd met de bevolking met de vraag wat zij belangrijk vinden in hun gemeente. Tevens zijn bijeenkomsten met maatschappelijke organisaties georganiseerd. De uitkomsten van deze bijeenkomsten zijn verwerkt in het rapport.

De strategische doelen die zijn geformuleerd hebben betrekking op het verhogen van de leefbaarheid, het versterken van de economische ontwikkeling en het verbeteren van de woonfunctie. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt ingegaan op de ambities van de gemeente: wat wil men bereiken?

Het kernenbeleid geeft antwoord op de vraag hoe de gemeente de leefbaarheid in de kernen kan vergroten en tegelijkertijd de aansluiting tussen de burgers in de kern en het gemeentebestuur kan garanderen zonder dat daarbij de identiteit van de kernen verloren gaat. De beschreven dienstverlening sluit aan bij het programma 'Overheid heeft antwoord', waarin de gemeente als centraal loket van de dienstverlening door de overheid wordt gezien.

Het hoofdstuk over bedrijfsvoering en P&O geeft aan hoe, gelet op de beoogde doelen en de gewenste dienstverlening, de gemeentelijke organisatie eruit kan zien en welke uitgangspunten hiervoor geformuleerd kunnen worden.

In het hoofdstuk Financiën ten slotte wordt ingegaan op de financiële aspecten van de herindeling, zowel wat betreft de inkomsten als de uitgaven.

De conclusies over wat de meerwaarde van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid betreft liggen genuanceerd. Afhankelijk van de bestuurlijke weging van de factoren, ligt herindeling al dan niet voor de hand. We gaan hierna in op de belangrijkste factoren en geven kort aan wat de belangrijkste elementen zijn voor deze weging.

Consequenties als partner

Een heringedeelde gemeente is een volwaardige, gelijkwaardige partner in Noord-Limburg als gemeente van 38.000 inwoners, tezamen met andere qua omvang gelijkwaardige gemeenten, naast Venlo als 'leading' 100.000+gemeente in Noord-Limburg. Een grotere gemeente ontwikkelt meer bestuurlijke regionale slagkracht binnen het krachtenveld in de regio. Dit betekent een sterkere positie in vier windstreken: regio Venlo, stadsregio Arnhem Nijmegen, Oostelijk Noord-Brabant en Nordrhein-Westfalen. Daarnaast biedt een grotere gemeente meer mogelijkheden om als partner op te treden naar derden, zoals LLTB (Limburgse Land- en Tuinbouw Bond), CWI/UWV (Centrum voor Werk en Inkomen/Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en onderwijsorganisaties.

Consequenties voor de dienstverlening

Het kernenbeleid zal na een fusie voor de inwoners van de kernen van de gemeente Bergen niet wezenlijk verschillen ten opzichte van de huidige situatie. In een deel van de andere twee gemeenten zal met het kernenbeleid een betere aansluiting worden gemaakt tussen burger en bestuur. In alle drie de gemeenten zal verder geïnvesteerd moeten worden in het intensiveren van de relatie tussen bestuur en burger en in financiële ruimte voor de DOP's (dorpsontwikkelingsplannen). Deze investeringen om het kernenbeleid op het niveau te willen krijgen, zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn onafhankelijk van herindeling.

De beschreven dienstverlening die sterk aansluit op het programma 'Overheid heeft antwoord' zal in de drie gemeenten leiden tot een forse verbetering, onder meer in het digitale aanbod van producten en diensten. De investeringen die gedaan zullen moeten worden in de ICT (Informatie en Communicatie Technologie) en de bedrijfsvoering in het kader van dit programma zullen relatief (en absoluut) lager zijn bij een heringedeelde gemeente.

Aangaande de dienstverlening aan bedrijven zal een heringedeelde gemeente in staat zijn meer gespecialiseerde medewerkers in dienst te hebben, waardoor ze een meer volwaardige gesprekspartner zal zijn voor bedrijven.

Consequenties ruimtegebruik

Doordat het grondgebied van de drie gemeenten bij een fusie in samenhang kan worden gezien, kan op termijn (na twee tot drie jaar) een krachtiger integraal ruimtelijke-ordeningsbeleid worden gevoerd. Een gefuseerde gemeente kan vanuit een breder perspectief afwegingen maken op het gebied van ruimtelijke ordening. Daarin kunnen ook lokale prioriteiten worden verdeeld. Een heringedeelde gemeente betekent daarnaast een krachtiger partner voor woningbouwcorporaties, die al op grotere schaal zijn georganiseerd. Tot slot kan een gefuseerde gemeente een krachtiger partner zijn in de richting van de provincie bijvoorbeeld bij de reconstructie van het buitengebied.

Financiële consequenties

De financiële positie van de huidige drie gemeenten is gezond. Een lagere uitkering uit het gemeentefonds bij herindeling (€0,9 miljoen) zal ruim gecompenseerd kunnen worden door structurele bezuinigingen ten gevolge van verminderde overlap, waardoor de financiële positie van de heringedeelde gemeente (bij gelijkblijvende omstandigheden) ook gezond zal zijn en ook enige ruimte ontstaat voor nieuw beleid.

De lasten voor de burgers lopen zo'n 10% uiteen tussen de duurste en de goedkoopste gemeente. Wanneer voor fusie wordt gekozen, zal dit op termijn moeten worden geharmoniseerd. Dit betekent dat de lasten voor een deel van de inwoners zullen toenemen en voor anderen zullen dalen, dan wel dat gekozen wordt voor het laagste tarief en dat de dekking op een andere wijze gefinancierd wordt.

Ondanks het feit dat de consequenties van de nieuwe taken in de huidige en toekomstige situatie nog niet voldoende concreet gemaakt kunnen worden, onder andere omdat de wetgeving daarover nog niet geheel duidelijk is, verwachten wij dat de impact van de gedecentraliseerde taken significant zal zijn. In een heringedeelde gemeente kunnen de kosten van deze nieuwe taken ongeveer gelijk zijn aan de daarvoor beschikbaar gestelde middelen vanuit het gemeentefonds. Indien gemeenten zelfstandig blijven, moet gerekend worden met hogere kosten om nieuwe taken te kunnen uitvoeren op een voldoende kwaliteitsniveau. Over dit punt volgt nog rapportage van additioneel onderzoek.

Personele consequenties

Een fusie biedt meer mogelijkheden om de personele problemen het hoofd te bieden. Op termijn zijn er meer mogelijkheden om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken en medewerkers een aantrekkelijk loopbaanperspectief te geven. Op dit moment zijn de aard en omvang van de problemen in de drie gemeenten nog zeer wisselend, zowel op strategisch als uitvoerend niveau, maar ook de gekozen oplossingsrichtingen. De verwachting is dat het voor de drie gemeenten steeds moeilijker zal worden voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden.

Consequenties organisatie

De grotere schaal van een heringedeelde gemeente leidt op termijn tot meer efficiency en effectiviteit, waardoor besparingen kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast leidt een gefuseerde gemeente tot een grotere organisatie, die een zakelijkere en professionelere afstand heeft tot burgers en bedrijven. Dit kan tot gevolg hebben dat de afstand voor sommige burgers en bedrijven toeneemt, omdat zij momenteel beschikken over directe contacten in het ambtenarenapparaat of het bestuur. De afstand wordt hiermee wel voor iedereen gelijk en is niet afhankelijk van toevallige contacten.

Arhi-criteria

Hoofdstuk 6 laat zien dat te verwachten is dat indien voor herindeling gekozen wordt, een herindelingsvoorstel positief zal scoren op de Arhi-criteria van het Ministerie van BZK. Daarmee is een positief oordeel van het ministerie te verwachten, op voorwaarde dat de besluitvorming in de drie raden positief is (draagvlakcriterium).

Conclusie

Het beoordelen van de meerwaarde moet vooral gezien worden in het perspectief van de komende tien tot twintig jaar en de ontwikkelingen die op de gemeente(n) afkomen. Er ligt een fors aantal bestuurlijke opgaven voor de gemeente(n) in de komende jaren. Daarnaast is er een trend zichtbaar dat steeds meer wet- en regelgeving wordt gedecentraliseerd, de verwachting is niet dat dit de komende jaren zal afnemen. Ook wordt meer van gemeenten gevraagd in het programma 'Overheid heeft antwoord'. Tegelijkertijd verandert ook de omgeving van de gemeente(n) sterk. Zo zal in 2010 een groot aantal gemeenten in Noord-Limburg worden heringedeeld, waardoor de relatieve grootte en positie van de drie afzonderlijke gemeenten afneemt.

In het licht van deze ontwikkelingen en andere ontwikkelingen, die we hebben beschreven in hoofdstuk 2, adviseren wij de drie gemeenten om te kiezen voor een fusie. Wij hebben hiervoor de volgende argumenten:

Het bestuurlijk functioneren binnen de provincie Limburg vraagt een regionale aanpak, die de afgelopen jaren met samenwerking niet is gelukt. Een fusie biedt duidelijk meerwaarde binnen de regio Noord-Limburg, maar ook ten opzichte van andere krachtige regio's in de omgeving, zoals noordoost Brabant en de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Tevens biedt een grotere gemeente meer slagkracht richting derden, zoals onderwijs, welzijnsorganisatie, LLTB en woningbouwcorporaties die veelal op deze of nog grotere schaal zijn georganiseerd.

Wij schatten in – mede op basis van onze ervaringen met WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en WWB (Wet Werk en Bijstand) – dat het zelfstandig uitvoeren van gemeentelijke taken de komende jaren voor een relatief kleine gemeente steeds lastiger wordt. Het ruimtegebruik leidt in Gennep en Bergen nu nog niet tot problemen, maar bij herindeling kan het totale gebied in samenhang worden gezien en komen meer oplossingsmogelijkheden beschikbaar. De wijze waarop de gemeente(n) hun dienstverlening willen vormgeven om te voldoen aan de eisen die daaraan door burgers worden gesteld vergen grote investeringen (financieel en personeel) en zullen door kleine gemeenten moeilijk of alleen tegen relatief hoge kosten te realiseren zijn. Het beschreven kernenbeleid kan zowel in een kleine als grote gemeente worden gerealiseerd. De beleefde afstand tot het bestuur zal in een gefuseerde gemeente waarschijnlijk wel toenemen. Objectief gezien, zien wij dat niet als nadeel, maar als een voordeel, aangezien het een professionelere afweging van bestuur en ambtelijk apparaat vraagt.

Als wij de bevindingen van dit rapport op het gebied van financiën tegen het licht houden, komen wij tot de conclusie dat er op korte termijn geen financiële noodzaak bestaat tot fusie, maar dat op termijn (drie – zeven jaar) gerekend moet worden met hogere kosten om de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen op voldoende kwalitatief niveau uit te voeren, indien de gemeenten zelfstandig blijven.

Aangaande het personeel zien wij dat de drie gemeenten nu nog oplossingen vinden voor de problemen die ontstaan op personeelsgebied. Wij verwachten dat dit echter steeds moeilijker wordt. De omliggende gemeenten zijn groter en hebben meer mogelijkheden, zowel financieel als wat betreft een loopbaanperspectief. Het zal steeds moeilijker worden om hier concurrerende arbeidsvoorwaarden te bieden.

Op basis van de in dit rapport opgenomen argumenten zullen de verschillende raden elk een bestuurlijke en politieke afweging moeten maken voor of tegen herindeling.

Als Berenschot deze afweging zou moeten maken, adviseren wij voor herindeling. Daarbij wegen vooral de regionale positie en de personele consequenties zwaar.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In september 2006 kreeg Berenschot vanuit de provincie Limburg het verzoek om een aantal gesprekken te voeren met de burgemeesters en de gemeentesecretarissen van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. De onderlinge verhoudingen waren niet optimaal en er bestond bij alle betrokkenen de behoefte om daar verandering in te brengen.

Tijdens verschillende bijeenkomsten kwam naar voren dat de drie gemeenten graag wilden samenwerken, maar dat de pogingen daartoe nauwelijks structureel van de grond kwamen. Het ontbreken van een gezamenlijke, gedragen strategische visie op de toekomst van de subregio werd als voornaamste oorzaak van dat probleem gezien. De bestuurders constateerden dat het voor een succesvolle voortzetting van de samenwerking van essentieel belang zou zijn dat de drie gemeenten elkaar zouden vinden in gezamenlijke motieven en in een gemeenschappelijk toekomstbeeld. Daarbij moesten ook de 'zachte factoren' niet worden vergeten: het voortdurend aandacht besteden aan het opbouwen van relaties en vertrouwen werd als zeer belangrijk gezien. Er werd dan ook afgesproken om een traject in te gaan waarin die gezamenlijke visie ontwikkeld zou moeten worden. Daartoe werd de 'Taskforce Samenwerking Bergen, Gennep en Mook en Middelaar' ingesteld, bestaande uit drie burgemeesters, drie gemeentesecretarissen en drie wethouders. In april 2007 is het procesvoorstel 'Tijd voor visie' vastgesteld door de Taskforce, die vervolgens door de Raadscommissie Samenwerking en de drie gemeenteraden is overgenomen.

In lijn met 'Tijd voor visie' is daarop begonnen met een inventarisatie van de al bestaande samenwerkingsverbanden waarin de drie gemeenten participeerden. Dit overzichtsdokument vormde de basis voor het vervolg. Vervolgens is een SWOT-analyse opgesteld van het gebied. Hierbij is gekeken naar de sterktes en zwaktes van de toenmalige samenwerkingen en naar de kansen en bedreigingen waar het gebied in een breder perspectief mee te maken had.

Op basis van deze documenten is de gewenste strategische visie opgesteld, genaamd 'Tijd voor keuzes'. 'Tijd voor keuzes' beschrijft de bestaande samenwerkingsverbanden, zowel organisatorisch als qua cultuur. Er wordt ingegaan op de inhoudelijke overeenkomsten tussen de drie gemeenten en op de kansen die die met zich meebrengen. Maar ook bedreigingen worden genoemd, zoals een uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket als gevolg van de verdergaande decentralisatie van rijkstaken. Tot slot wordt een visie gegeven op samenwerking en worden er drie keuzes uitgewerkt:

- a. handhaven van de huidige situatie;
- b. intensiever gaan samenwerken;
- c. fuseren.

'Tijd voor keuzes' is eind november 2007 parallel in de drie raden ingebracht en behandeld. Daarbij was een raadsvoorstel gevoegd, dat twee beslispunten bevatte:

Besluit 1

Gegeven de uitkomsten van 'Tijd voor keuzes' en teneinde de regie in eigen hand te houden, de discussie over mogelijke herindeling openen. Daartoe verzoekt de raad het college een nader onderzoek in te stellen naar de in het voorstel vermelde criteria om uiteindelijk tot een afgewogen oordeel te kunnen komen aangaande een gemeentelijke herindeling. Na gereedkomen van het onderzoeksrapport zal in elk van de raden op 4 juni 2008 besluitvorming plaatsvinden.

Besluit 2

De drie gemeenten gaan vergaande samenwerking aan door op alle beleidsterreinen de krachten te bundelen. Daartoe verzoekt de raad het college met kracht voorbereidingen te treffen om tot een plan van aanpak te komen gericht op het uiteindelijk samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties op datum van herindeling¹. Over dit plan zal ook in de raad op 4 juni 2008 besluitvorming plaatsvinden.

In de besluitvorming in november 2007 is nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden voor verdergaande samenwerking. In bijlage 5 is een overzicht gegeven van mogelijke voor- en nadelen van een model van verdergaande samenwerking tussen de drie gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van een SETA-model (Samen-En-Toch-Apart). Het SETA-model is een model waarin de ambtelijke organisaties fuseren, maar er wel drie raden en drie colleges van B&W blijven bestaan. In november is de optie verdergaande samenwerking als niet realistisch opzijgezet, gegeven de blijvende bestuurlijke drukte en het feit dat het de afgelopen jaren niet is gelukt vanuit de huidige besturen vergaande samenwerking te realiseren. Een dergelijk model vereist veel vertrouwen en samenwerking tussen de drie besturen. In november 2007 is daarom in de drie raden besloten dat alleen de optie herindeling verder onderzocht moet worden.

Eind 2007 heeft ook de provincie Limburg aangegeven dat de discussie over herindeling of niet in de regio Noord-Limburg al jaren speelt en vraagt om een afronding. Om dit proces een extra stimulans te geven stelt de provincie voor de nieuw te vormen gemeenten een bedrag van € 10 miljoen euro beschikbaar voor het bereiken van de gezamenlijk vastgestelde (boven)regionale agenda. Het bedrag zal evenredig worden verdeeld over de nieuwe gemeenten. Voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar heeft Gedeputeerde staten (GS) aangegeven dat een fusie het beste alternatief is om de bestuurskracht op een realistische en duurzame wijze te versterken.

¹ In het oorspronkelijke voorstel stond *per 1 juli 2009*. Dit is door een amendement van de Commissie Samenwerking in alle drie de raden gewijzigd in *op datum van herindeling*.

Een fusie van Gennep en Mook en Middelaar zonder Bergen vinden GS vanuit het oogpunt van bestuurskracht en regionale samenhang niet gewenst.² Hieronder geven wij kort de stand van zaken van de andere gemeenten:

- Herindeling Venlo en Arcen en Velden: beide gemeenteraden hebben op 13 maart 2008 ingestemd met fusie en op 26 maart 2008 het ontwerp-herindelingsadvies vastgesteld.
- Herindeling Horst aan de Maas en Sevenum: de gemeenteraad van Sevenum heeft op 31 maart 2008 besloten een draaiboek op te stellen voor fusie na een raadplegend referendum onder de bevolking die zich in meerderheid uitsprak voor herindeling.
- Herindeling Helden, Kessel, Maasbree en Meijel: het herindelingsontwerp is op 10 maart 2008 in Meijel en op 17 maart 2008 in Helden, Kessel en Maasbree vastgesteld.
- Gemeente Beesel blijft zelfstandig en zal verdere samenwerking aangaan met de gemeente Venlo.
- Gemeente Meerlo Wanssum: in de kernen van de gemeente hebben burgeravonden plaatsgevonden en vinden nu dorpspeilingen plaats op initiatief van de dorpsraden over herindeling met Venray of Horst aan de Maas. De resultaten worden aangeboden aan het college dat een voorstel aan de raad zal doen over de beste fusieoptie. De raad zal op 21 april 2008 een besluit nemen over de toekomst van Meerlo Wanssum.

De drie gemeenteraden van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar hebben op 27 november 2007 ingestemd met het starten van een onderzoek naar de meerwaarde van herindeling op basis waarvan de drie raden op 4 juni 2008 een besluit kunnen nemen over het al dan niet starten van een herindelingsprocedure. Dit rapport is de weerslag van dit onderzoek.

1.2 Aanpak

De aanpak is zo ingericht dat antwoord kan worden gegeven op de zes Arhi-criteria en daarnaast inzicht kan worden gegeven in de financiële consequenties. Om dit te kunnen realiseren, is een aantal werkgroepen ingesteld.

In het onderzoek zijn twee uitgangspunten gehanteerd:

1. De meerwaarde van herindeling ten opzichte van de meerwaarde van zelfstandigheid wordt onderzocht. In het rapport 'Tijd voor keuzes' hebben de drie raden de colleges verzocht teneinde de regie in eigen hand te houden, een discussie over mogelijke herindeling te openen om de meerwaarde van herindeling ten opzichte van de meerwaarde van zelfstandigheid te onderzoeken.

² Brief GS Limburg Versterking bestuurskracht gemeenten Noord-Limburg (2), 2007/43494 d.d. 30 oktober 2007.

Daarnaast is de colleges verzocht om *'met kracht voorbereidingen te treffen om tot een plan van aanpak te komen, gericht op het uiteindelijk samenvoegen van de drie ambtelijke organisaties per 1 juli 2009'*³.

Dit onderzoek heeft zich op deze twee vragen van de raden gericht. Verschillende modellen van samenwerking zijn in het onderzoek niet meegenomen, aangezien deze door de bestuurders in een eerdere fase zijn afgewezen vanwege het feit dat ze de problemen onvoldoende oplossen. Tijdens de bijeenkomsten met de bevolking is wel vaak gevraagd om ook de andere mogelijkheden voor samenwerking (bijvoorbeeld in een SETA-model) te onderzoeken. In bijlage 5 zijn in algemene termen voor- en nadelen van verschillende samenwerkingsmodellen aangegeven.

2. De provinciegrens van Limburg wordt gerespecteerd. De gedeputeerde heeft afgelopen jaar meermalen aangegeven dat de provinciegrenzen niet ter discussie staan. Gedeputeerde staten hebben in de vergadering d.d. 8 april 2008 aangegeven dat de provinciegrens met Gelderland hard is en niet onderhandelbaar. In het onderzoek is hiervan uitgegaan en is gekeken naar de meerwaarde van herindeling gegeven dit standpunt. Dit betekent dat er geen andere fusiepartners (bijvoorbeeld Heumen, Groesbeek, Nijmegen, Noordoost Noord-Brabant) in het rapport zijn meegenomen, ondanks dat door de bevolking in de verschillende bijeenkomsten andere fusiepartners als optie zijn genoemd.

De aanpak kent zes stappen, die we hierna verder uitwerken:

1. Start.
2. Uitwerken thema's in werkgroepen.
3. Interactie met bevolking en maatschappelijk middenveld (extern).
4. Opstellen plan van aanpak voor samenvoeging ambtelijke organisaties (tweede onderzoeksvraag).
5. Opstellen rapportage.
6. Begeleiden besluitvorming.

Stap 1. Start

De belangrijkste activiteiten in de startfase zijn geweest het voorbereiden en uitwerken van een startbijeenkomst en het plannen van de communicatie gedurende het traject tot de zomer. In de startbijeenkomst is de voorgestelde aanpak met de Taskforce besproken inclusief de opdrachten en plannings van de werkgroepen, de relaties die de werkgroepen hebben en de zes Arhi-criteria en de bijdrage die ze leveren aan het eindrapport.

In het schema op de volgende pagina is aangegeven hoe de relaties tussen de werkgroepen en de Arhi-criteria liggen.

³ 'Tijd voor keuzes', 2007, p. 21.

Arhi-criteria/ Werkgroepen:	Draag- vlak	Bestuurs- kracht	Goed bestuur/ dienstverlening	Duurzaam- heid	Regionale samenhang	Planologische ruimtebehoefte
Strategische doelen	X	X			X	X
Dienstverlening en kernenbeleid	X		X			
Interactie burger/ maatschappelijk middenveld	X		X			
Bedrijfsvoering en organisatie			X	X		
Financiën	X	X		X		

Stap 2. Uitwerken thema's in werkgroepen

De concrete uitwerking van de thema's heeft plaatsgevonden in de werkgroepen. Hierna geven we kort weer welke werkgroepen er zijn geweest en welke opdrachtformulering⁴ zij hadden.

Werkgroep Strategische doelen

De werkgroep stelt voor wat de strategische meerwaarde is van een gefuseerde gemeente, gezien vanuit het standpunt van externe relaties, bestuurlijke opgaven en burgers. Door de bestaande wijze waarop de gemeenten relaties onderhouden met maatschappelijke organisaties en andere overheden te vergelijken met de wijze waarop dit in een nieuwe gefuseerde gemeente vormgegeven kan worden, wordt de meerwaarde bepaald. In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de strategische doelen en bestuurlijke opgaven.

Werkgroep Dienstverlening en kernenbeleid

De werkgroep stelt randvoorwaarden en uitgangspunten voor die gesteld kunnen worden aan de dienstverlening van de nieuwe gemeente respectievelijk de drie afzonderlijke gemeenten. Op basis van deze uitgangspunten kan in geval van herindeling een dienstverleningsconcept worden uitgewerkt. De werkgroep stelt uitgangspunten voor een toekomstig kernenbeleid en voor de gewenste dienstverlening op in de vorm van randvoorwaarden voor herindeling, afgezet tegen zelfstandig voortbestaan. Hoofdstuk 3 geeft aan hoe de dienstverlening en het kernenbeleid in de toekomst kunnen worden vormgegeven.

Werkgroep Interactie burger/maatschappelijk middenveld

De werkgroep heeft gesprekken met burgers georganiseerd, waarin over herindeling in het algemeen wordt gesproken en waarin in elk geval kernenbeleid en dienstverlening aan bod komen. Daarnaast organiseerde de werkgroep rondetafelgesprekken met het maatschappelijk middenveld, rondom vier thema's en op basis van lokale organisatie. De bijeenkomsten moeten mede inzicht geven in de meerwaarde van herindeling.

⁴ Zie Startdocument 19 februari 2008.

Samenvattingen van de uitkomsten van de bijeenkomsten met de burgers en de rondetafelbijeenkomsten zijn in bijlagen 1 en 2 opgenomen. Daarnaast is op verschillende plekken in het rapport gebruikgemaakt van de uitkomsten. In bijlage 3 is een lijst opgenomen met 116 kwesties die in de verschillende burgerbijeenkomsten zijn genoemd. Per kwestie is aangegeven in welke bijeenkomst(en) dat punt is genoemd. Tijdens de bijeenkomsten zijn veel vragen gesteld. In bijlage 4 is een opsomming gegeven van de belangrijkste vragen en opmerkingen die in de bijeenkomsten naar voren zijn gebracht; elke vraag is voorzien van een antwoord.

Werkgroep Bedrijfsvoering en organisatie

De werkgroep onderzoekt welke randvoorwaarden op terreinen van bedrijfsvoering, personeel en organisatie voor een eventueel besluit over herindeling te formuleren zijn. Daarnaast formuleert de werkgroep een advies voor een mogelijke inrichting van de ambtelijke organisatie, contouren voor het personeelsbeleid van de nieuwe gemeente en contouren voor een sociaal plan en geeft ze aan welk besturingsmodel voor de hand ligt. Tot slot wordt inzicht gegeven in de stand van zaken wat ICT betreft. Op basis hiervan wordt aangegeven wat de meerwaarde is van een gefuseerde gemeente ten opzichte van drie afzonderlijke gemeenten. In hoofdstuk 4 is weergegeven hoe de ambtelijke organisatie kan worden vormgegeven. Daarnaast is van de uitkomsten gebruikgemaakt om het plan van aanpak integratie ambtelijke organisatie per datum herindeling op te stellen.

Werkgroep Financiën

De werkgroep brengt de financiële positie in kaart van de huidige drie gemeenten en de toekomstige financiële positie van de nieuwe gemeente en zet deze af tegen de positie van de drie afzonderlijke gemeenten, zodat de meerwaarde van herindeling inzichtelijk wordt. In hoofdstuk 5 wordt de financiële positie van de drie gemeenten afzonderlijk en die van de heringedeelde gemeente beschreven.

Stap 3. Interactie met bevolking en maatschappelijk middenveld

De interactie met de bevolking en het maatschappelijk middenveld maakt een wezenlijk onderdeel uit van het onderzoek. De interactie valt in twee delen uiteen:

1. Gesprekken met burgers: bijeenkomsten georganiseerd per kern, waarbij over herindeling in het algemeen is gesproken en waar in elk geval kernenbeleid en dienstverlening aan bod zijn gekomen.
2. Rondetafelbijeenkomsten met het maatschappelijk middenveld: afgevaardigden uit het gehele gebied van de drie gemeenten op thema:
 - a. toerisme en recreatie
 - b. land- en tuinbouw en agrobusiness
 - c. MKB
 - d. onderwijs en welzijn/Wmo
 - e. drie lokale bijeenkomsten met het verenigingsleven.

De uitkomsten van de bijeenkomsten zijn gebruikt door de werkgroepen genoemd in stap 2 en zijn opgenomen in deze rapportage. Samenvattingen van de uitkomsten van de bijeenkomsten zijn als bijlagen 1 t/m 4 opgenomen.

In het onderzoek is ervan uit gegaan dat een raadpleging van de bevolking voor of tegen herindeling pas gemaakt kan worden als er uitgewerkte voorstellen ten aanzien van herindeling voorgelegd kunnen worden. In deze fase zijn bijeenkomsten met de bevolking georganiseerd om te achterhalen wat burgers belangrijk vinden in hun relatie met de gemeente. De argumenten die tijdens deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht hebben als input gediend voor de werkgroepen. In het vervolg van dit traject, in mei 2008, zullen de drie gemeenteraden nogmaals - nu met het rapport in de hand - naar de bevolking gaan om een tweede ronde te houden.

Stap 4. Opstellen plan van aanpak voor samenvoeging ambtelijke organisaties

De gemeenteraden hebben tevens gevraagd om in hun besluitvorming op 4 juni een plan van aanpak te kunnen betrekken voor de integratie van de ambtelijke organisaties op de fusiedatum. Het opstellen van dit plan van aanpak in hoofdlijnen is stap 4.

Stap 5. Opstellen rapportage

Tot slot is een risicobeoordeling gemaakt en is de eerste centrale vraag beantwoord in stap 5:

Wat is de meerwaarde voor herindeling van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar en wat zijn voorwaarden van een eventuele herindeling?

Stap 6. Begeleiden besluitvorming (april en mei)

In de periode tussen 1 april 2008 (als de conceptrapporten gereed zijn) en 4 juni 2008 (wanneer de raden een besluit nemen) is veel afstemming gewenst en zullen ten behoeve van de besluitvorming verschillende presentaties worden gegeven.

Status rapport

Aan het rapport is door velen binnen de gemeenten meegewerkt. Wij danken de leden van de werkgroepen en de projectgroep voor hun bijdrage en betrokkenheid bij dit onderzoek. Vooral dankzij hun inzet hebben wij dit onderzoek in korte tijd kunnen afronden. Voor het eindrapport ligt de verantwoordelijkheid geheel bij Berenschot. Wij zullen het rapport dan ook met plezier toelichten in de raden en mogelijk op andere plekken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de strategische doelen en de bestuurlijke opgaven die voor het gebied kunnen worden geformuleerd. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat gerealiseerd zou kunnen worden. De uiteindelijke doelen en opgaven worden door de gemeenteraad vastgesteld. In hoofdstuk 3 beschrijven we de mogelijke dienstverlening aan burgers, bedrijven en passanten en geven we aan hoe het kernenbeleid kan worden vormgegeven. Het hoofdstuk geeft antwoord op de vraag wat voor soort gemeente je wilt zijn. In hoofdstuk 4 gaan we in op de consequenties die de strategische doelen en de dienstverlening hebben op de eisen die worden gesteld aan de organisatie. Hoofdstuk 5 beschrijft de financiële aspecten. In hoofdstuk 6 geven we vervolgens een beschrijving van de Arhi-criteria voor een heringedeelde gemeente. In hoofdstuk 7 ten slotte geven we de meerwaarde aan van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid.

2. Opgaven voor de toekomst: strategische doelen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat relevante mogelijke strategische doelen zijn voor de subregio van de drie gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar op basis van relevante ontwikkelingen en vele beleidsdocumenten. Veelal zijn dat doelen die zowel na herindeling als voor de zelfstandige gemeenten gehanteerd kunnen worden. In de laatste paragrafen zal worden ingegaan op consequenties voor herindeling respectievelijk bij zelfstandig blijven van de drie gemeenten.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2.2 geven we aan wat de relevante ontwikkelingen zijn in de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar die van invloed zijn op de bestuurlijke opgaven van de drie gemeenten. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 elementen van een strategische visie voor een eventueel samengevoegde gemeente verwoord. Hierbij sluiten we aan bij de vier ambitiegebieden die in 'Tijd voor keuzes' zijn aangegeven voor de drie gemeenten gezamenlijk: leefbaarheid, economische ontwikkeling, woonfunctie en dienstverlening, waarbij dienstverlening apart in hoofdstuk 3 zal worden behandeld. Op elk van deze gebieden geven we aan wat elementen kunnen zijn van een toekomstige visie. Paragraaf 2.4 beschrijft wat mogelijke bestuurlijke opgaven voor een gefuseerde gemeente kunnen zijn. In paragraaf 2.5 wordt ten slotte aangegeven wat de meerwaarde van herindeling ten opzichte van de zelfstandige gemeenten is op het gebied van strategische doelen.

2.2 Relevante ontwikkelingen

Het gemeentebestuur zal los van de vraag of het wordt heringedeeld of niet, een antwoord moeten geven op enkele fundamentele ontwikkelingen die enerzijds specifiek zijn voor deze regio en anderzijds gelden voor alle (landelijke) gemeenten in Nederland. Belangrijke specifieke ontwikkelingen in deze regio zijn:

- Volgens de meest recente bevolkingsprognoses van de provincie⁵ zal de bevolking van de provincie tussen nu en 2040 bij ongewijzigd beleid afnemen tot een daling van 1% per jaar. Voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar zijn de cijfers iets minder negatief, maar ook hier wordt, na een aanvankelijk nog kleine stijging, een daling verwacht vanaf 2012:

⁵ Eindrapport Bevolkingsprognose 2008 – 2040, provincie Limburg, januari 2008 (prognoses op basis van ongewijzigd beleid en op basis van statistieken).

	Inwoners per 1 januari			Wijziging t.o.v. 2008	
	2008	2020	2040	2020	2040
Bergen	13.487	13.101	11.776	-2,9%	-12,7%
Gennep	16.910	16.686	15.238	-1,3%	-9,6%
Mook en Middelaar	8.090	7.753	6.656	-4,2%	-17,7%

Dit betekent dat volgens deze prognoses het totaal aantal inwoners zal dalen van 38.487 nu naar 33.715 in 2040.

- Uit datzelfde rapport blijkt dat de vergrijzing en ontgroening in sterke mate doorzetten.
- De potentiële beroepsbevolking zal relatief sterker afnemen dan de totale bevolking.
- Uit een rapportage van de Rabobank blijkt dat de werkgelegenheid in de regio zelf relatief laag is en de groei van de werkgelegenheid achterblijft⁶. Veel mensen die in deze regio wonen, werken in de omliggende gebieden, vooral in de steden Nijmegen, Venlo, Venray, Cuijk en Boxmeer.
- In de rapportage van de Rabobank wordt tevens aandacht gevraagd voor het verder versterken van de woonfunctie.
- Het woonklimaat is op vele plekken aantrekkelijk, maar leidt niet tot een voldoende grote instroom van bewoners van buiten het gebied om de uitstroom van jongeren te blijven compenseren.
- Er is steeds meer behoefte aan efficiënt ruimtegebruik in de regio, waarbij tevens rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld milieueisen⁷.

In een rapport van de provincie Limburg⁸ worden vier scenario's over demografie, economie en milieu belicht voor heel Limburg.

- Landbouw zet een forse stap terug. Daar waar in 2000 landbouw nog 60% van het ruimtegebruik op zich nam, neemt dit in alle vier de scenario's af tot 50%. Het areaal natuur groeit in alle scenario's. In alle marktscenario's maakt recreatie een relatief explosieve groei door qua ruimtegebruik.
- In alle vier de scenario's is vervoer, communicatie en opslag een groeiende sector.

⁶ Rapport Land van Cuijk en Maasduinen – Rabobank, september 2007.

⁷ Zie bijvoorbeeld ook het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg (POL).

⁸ Limburg, een generatie verder, 2006.

- Arbeidsmarkt: Er komt in alle scenario's een daling van de vraag naar arbeid in de landbouw en industrie. In 30 jaar tijd werken 40% minder werknemers in de industrie. Er vindt een verschuiving plaats naar de tertiaire sector. Een tweede ontwikkeling is dat er in alle scenario's een enorme spanning op de arbeidsmarkt zal ontstaan door de afname van de beroepsbevolking. Er zou een groei moeten plaatsvinden van de huidige arbeidsparticipatie van 55% naar 70% tot 80% van de beroepsbevolking. Afstemming kwaliteit van het aanbod in relatie tot de veranderende arbeidsvraag is een belangrijk item.

Ook de bestuurskrachtmonitoren geven aanknopingspunten voor bestuurlijke opgaven van de drie gemeenten. Voor alle drie de gemeenten geldt dat de visitatiecommissie vraagtekens zet bij de mogelijkheid van de gemeenten om allerlei nieuwe ontwikkelingen (en decentralisaties vanuit het Rijk) adequaat te kunnen opvangen. Daarnaast geldt voor de drie gemeenten dat ze er onvoldoende in slagen om de subregionale samenwerking inhoud en vorm te geven.

Voor de gemeente Bergen is aangegeven dat:

- er een gebrek is aan integraliteit bij het ontwikkelen van beleid.

De belangrijkste geschetste problemen voor Gennep zijn:

- De gemeente is onvoldoende resultaatgericht, niet alle opgaven bereiken tijdig resultaat.
- De communicatie met het maatschappelijk middenveld is onvoldoende.
- De integraliteit van het beleid en handelen is nog onvoldoende ontwikkeld.
- De betekenis van de participatie van de gemeente in de regio Venlo voor de subregio en de gemeente is onduidelijk.

Voor Mook en Middelaar zijn de volgende problemen waargenomen:

- De gemeente heeft weinig eigen organisatorisch vermogen. Hierdoor lukt het niet om voor alle opgaven te zorgen voor beleidskaders. Tevens is de gemeentelijke organisatie kwetsbaar.
- Als gevolg van het beperkte eigen organisatorische vermogen wordt een groot aantal taken uitbesteed, waardoor de gemeente afhankelijk wordt van ontwikkelingen bij partners.
- In samenwerkingsverbanden is de gemeente een kleine speler in een groot krachtenveld.
- Het lukt de gemeente niet om de strategische opgaven te realiseren.

Verder is er een aantal landelijke ontwikkelingen gaande, waar elke gemeente in Nederland mee te maken krijgt en waar gemeenten de komende jaren op zullen moeten anticiperen:

- De gemeente zal meer en meer het loket worden van de gehele overheid (zie programma '*Overheid heeft antwoord*', in hoofdstuk 3 gaan we hier dieper op in), wat vraagt om een geïntegreerd dienstverleningsconcept.
- Steeds meer wet- en regelgeving wordt gedecentraliseerd, vaak met het argument dat de gemeente haar burgers het beste kent. Een recent voorbeeld hiervan is de Wmo.

- De nieuwe Wet ruimtelijk ordening geeft meer ruimte voor gemeentelijk beleid; dat vraagt om een krachtige positie van de gemeente ten opzichte van derden.
- Er is een landelijke trend dat het voorzieningenniveau in kleine kernen steeds meer onder druk staat⁹. Zonder actief beleid zal dat ook in deze regio doorwerken.
- De trend van individualisering is nog niet ten einde en zorgt er mede voor dat het verenigingsleven landelijk steeds moeilijker vrijwilligers kan vinden¹⁰. Tegelijkertijd kan het verenigingsleven een belangrijke rol spelen in het voorkomen van sociale uitval.
- De Nederlandse samenleving wordt steeds meer multicultureel, in 2005 waren 1,7 miljoen inwoners in Nederland van niet-westerse afkomst (definitie CBS). De provincie Limburg heeft de laatste jaren vooral te maken met de toestroom van steeds meer Oost-Europeanen.
- De claimbereidheid van burgers¹¹ blijkt steeds verder toe te nemen en slachtoffers zijn steeds vaker bereid om via het aansprakelijkheidsrecht hun schade vergoed te krijgen. Gevolg van deze tendens is dat de financiële risico's van de gemeenten toenemen.

2.3 Strategische doelen

Genoemde ontwikkelingen zorgen ervoor dat de gemeenten zich moeten beraden op de wijze waarop zij hiermee omgaan. Dit wordt vormgegeven in mogelijke strategische doelen. In 'Tijd voor keuzes' is door de drie gemeenteraden eind november 2007 aangegeven dat er gemeenschappelijke ambities liggen op vier terreinen:

- Verhogen van de leefbaarheid.
- Versterken van de economische ontwikkeling.
- Verbeteren van de woonfunctie.
- Verhogen van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Afgesproken is dat de drie gemeenten de komende jaren hun krachten zullen bundelen:

- om gezamenlijk strategische ambities te ontwikkelen
- om gezamenlijk beleidsontwikkeling op te pakken
- om gericht sterke samenwerkingsrelaties aan te gaan met hun omgeving in alle richtingen.

⁹ Onder andere: Kleine Kernen Krant Limburg, november 2003, nr. 1 en provincie Noord-Brabant (2002), Streekplan Brabant in Balans, Den Bosch.

¹⁰ SCP, In het zicht van de toekomst, 2004.

¹¹ <http://www.notaris.nl/page.asp?id=1051>.

Voor het formuleren van strategische doelen voor de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar sluiten wij aan op deze vier ambities, waarbij wij tevens de hiervoor genoemde ontwikkelingen meenemen. De ambitie 'verhogen van de dienstverlening aan burgers en bedrijven' wordt in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld.

2.3.1 Leefbaarheid

Toekomstbeeld

Een belangrijke kracht van het gebied – met veertien kernen in een landelijk gebied – ligt vooral in zijn functie van woon- en leefgemeente. Er is een integraal leefbaarheidsplan, dat via een programmatische aanpak een samenleving bevordert waarin in alle kernen en op het platteland een goed en veilig woon- en leefklimaat is met een perspectiefvolle toekomst.

In elke kern is een dorpsontwikkelingsplan, dat input geeft voor periodieke herijking van het integraal leefbaarheidsplan. De dorpsontwikkelingsplannen hebben een agendabepalende rol voor de toekomst van de kernen.

Het versterken van de sociale cohesie en 'de menselijke maat' staat in de lokale samenleving centraal.

Mogelijke doelen in een integraal leefbaarheidsplan

In dit integrale leefbaarheidsplan zijn in ieder geval de volgende doelen opgenomen:

a. Leefomgeving

Er is permanent aandacht voor het behoud van een aantrekkelijke woonomgeving en verbetering van de omgevingskwaliteit en het fysiek/sociaal leefmilieu in alle kernen.

Behalve aandacht voor behoud en ontwikkeling van een goed milieu en een groene, landelijke omgeving, is ook een optimale ontwikkeling van kunst, culturele, cultuurhistorische en monumentale elementen – mede ter bevordering van een gemeenschappelijk gevoel in de samenleving – van belang.

Een veilige leefomgeving (objectief en subjectief) blijft behouden. Veiligheid in de meest ruime zin, maar zeker op het gebied van woonveiligheid, verkeersveiligheid, schoolveiligheid en sociale veiligheid.

De mobiliteit in de kernen, op het platteland en tussen de kernen is optimaal. Een kwalitatief en kwantitatief uitstekend wegennet, fiets- en wandelpadennet (utilitair en recreatief) is de basis, aangevuld met het in stand houden van een (zo nodig op maat gemaakt) netwerk van openbaar vervoer.

Ook de verbetering van de ontsluiting van de nieuwe gemeente met de omliggende regio verdient aandacht. Er is behoefte aan een betere aansluiting op de A73 waardoor deze niet meer aan het gebied voorbij raast, de A77 zou in westelijke richting verder doorgetrokken moeten worden, de spoorverbindingen zouden verbeterd moeten worden en er zou meer aansluiting gezocht kunnen worden met de Regio Venlo.

b. Sociale structuur

Er wordt invulling gegeven aan het verbeteren en vernieuwen van de sociale structuur in de kernen (civil society/zorgzame samenleving), met een optimale samenhang (gevoel en fysiek), participatie en samenwerking in de samenleving.

Er wordt ingezet op het bevorderen en faciliteren van een sterke structuur van het vrijwilligersleven.

Datzelfde geldt voor het bevorderen en faciliteren van een sterke verenigingsstructuur.

Maatschappelijke participatie en actief burgerschap worden gestimuleerd. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor dorpsraden in alle kernen, om maximale betrokkenheid en interactie vanuit de kernen te waarborgen.

Voor het in stand houden en verbeteren van de sociale structuur worden waar nodig multifunctionele accommodaties in stand gehouden c.q. gerealiseerd. Ditzelfde geldt voor de sportfaciliteiten in brede zin.

Behalve het kwalitatief en kwantitatief verbeteren van actieve en passieve recreatievoorzieningen en horecavoorzieningen en het verbeteren van de onderlinge afstemming van deze voorzieningen binnen de nieuwe gemeente, wordt ook het organiseren van lokale en bovenlokale evenementen en activiteiten gestimuleerd, zodat er laagdrempelige ontmoetingsmomenten zijn voor de burgers en de gemeente voor toeristen aantrekkelijk is.

Zowel kwantitatief als kwalitatief is er voldoende aanbod van speel- en ontmoetingsvoorzieningen voor jong en oud.

Primaire voorzieningen blijven zo veel als mogelijk behouden in de dorpen, dan wel binnen acceptabele reisafstand, voor jong tot oud. Voor zover dit niet haalbaar is, zal de realisatie van zo breed mogelijke dorpservicecentra, met een sterk draagvlak vanuit de lokale gemeenschap, prioriteit moeten krijgen.

Een brede arbeidsparticipatie van gehandicapten en maatschappelijke participatie van mensen met een beperking zijn noodzakelijk. Hiervoor is het van belang dat aangepast werk beschikbaar blijft en dat vrijwilligerswerk dicht bij huis/in de eigen kern georganiseerd wordt.

c. Onderwijs en zorg

Basisschoolvoorzieningen moeten in zo veel mogelijk kernen behouden blijven¹². Waar mogelijk, worden scholen volgens de bredeschoolgedachte gerealiseerd. In de nieuwe gemeente moet het (aanbod van) middelbaar onderwijs gehandhaafd blijven en verder gestimuleerd worden. Dit moet ertoe leiden dat de jeugd wordt gebonden aan de gemeente.

¹² Dit is als belangrijk punt genoemd tijdens de rondetafelbijeenkomst onderwijs, zorg en welzijn en in de bijeenkomsten met de bevolking.

Het aanbod van zorg wordt zo goed mogelijk afgestemd op de steeds toenemende vraag van inwoners naar zorg op maat. Een structureel goed overleg met betrokken lokale en regionale actoren is daarbij van belang, evenals een goede verbinding tussen wonen, welzijn, zorg en onderwijs. Doorontwikkeling van Wmo-loketten, centra voor jeugd en gezin en centra gezond leven, is hierbij relevant. Belangrijk is dat hierbij wordt uitgegaan van openingstijden die aansluiten bij de wensen van de klanten, en dat zo veel mogelijk aangesloten wordt bij bestaande structuren, ook in de keuze van locaties¹³.

d. Interactie en communicatie

Optimale communicatie en interactie met de bewoners en de gemeenschap is relevant uit het oogpunt van wederzijdse betrokkenheid, het creëren van draagvlak bij planontwikkeling en het bewaken van de leefbaarheid. De gemeente streeft naar een zo ruim mogelijke communicatie en participatie door een proactieve benadering van de bewoners, optimale samenwerking met dorpsraden en maximaal gebruik van moderne (digitale) communicatiemiddelen. Ook de dienstverlening vanuit de gemeente aan de inwoners en bedrijven wordt versterkt, uitgaande van een klantgerichte benadering in brede zin. Dus zowel qua aansluiting van de dienstverlening op het kernenbeleid, als qua aansluiting op de beschikbaarheid voor klanten in tijd en plaats.

2.3.2 Economische ontwikkeling

Toekomstbeeld

De gemeente biedt met haar landelijke kwaliteiten/kleine kernen een goed woonklimaat voor de eigen bevolking. De landelijke sfeer van de regio met de grote natuurlijke kwaliteiten trekt nieuwe bewoners aan. Binding van bewoners aan de regio is van groot belang om in de toekomst de landelijke tendens van vergrijzing en ontgroening van het platteland het hoofd te bieden. Economische vitaliteit, het genereren van werk in de nabijheid van de woonomgeving, is een belangrijk bindmiddel voor jonge mensen en gezinnen om zich ook werkelijk in deze regio te vestigen.

Er zijn verschillende faciliteiten voor bedrijven om te groeien en zich te ontwikkelen. Dit leidt tot het behoud van werkgelegenheid en op termijn zelfs tot groei van werkgelegenheid.

Ontwikkeling van economische activiteit is ruimtelijk gezien in evenwicht met ontwikkeling van natuur en landschap en de woonfunctie van de regio. Zorgvuldig gebruik van de beschikbare ruimte staat voorop.

Mogelijke strategische doelen

a. Promoten van de kernwaarden/identiteit van de regio Maasduinen

De drie gemeenten beschikken ieder over cultuurhistorische en landschappelijke en recreatieve trekpleisters: de nationale parken, een historische kern, cultuurhistorische monumenten, een vakantiepark. Dit alles ingebed in een landelijke groene omgeving langs de Maas. Dit 'kapitaal' levert nog onvoldoende rendement voor de regio.

¹³ Dit is ook tijdens de rondetafelbijeenkomsten en de bijeenkomsten met de bevolking naar voren gekomen.

De promotie van Maasduinen wint aan kracht door het smeden van ketens van toeristische trekpleisters en het bieden van een totaalpakket van recreatieve mogelijkheden. Toeristen komen steeds minder voor afzonderlijke activiteiten, maar willen een totaal pakket van meerdere activiteiten.

Promotie en marketing op lokale schaal zullen versterkt worden om een landelijke en grensoverschrijdende naamsbekendheid te bereiken. Daarbij is het van belang om in één naam naar buiten te treden en menskracht, middelen en bestuurskracht te bundelen. Om de bestuurskracht te vergroten, moet meer aansluiting worden gezocht met grensoverschrijdende programma's: De Stadsregio Arnhem Nijmegen, de Euregio, de Strategische agenda Regio Venlo en de Floriade.

b. Versterken van de toeristische infrastructuur

De drie gemeenten beschikken ieder over de nodige toeristische recreatieve voorzieningen. In samenwerking kan de infrastructuur verbeterd worden door in te zetten op een verbetering van de kwaliteit van bestaande verblijfsvoorzieningen en de ontsluiting van het gebied.

In de toekomst zal het gebied toegankelijk zijn voor (dag)toeristen en recreanten van binnen en buiten (Duitsland) de regio, die met eigen vervoer en openbaar vervoer de trekpleisters van de regio willen bezoeken.

Dit betekent dat de noord-zuidas en vooral de oost-westas van het gebied moeten worden versterkt als het gaat om het openbaar vervoer (dit geldt voor Mook sterk), het netwerk van fiets- en wandelpaden en het wegennet.

De verblijfsmogelijkheden voor intensieve en extensieve recreatie worden uitgebreid in de daartoe aangewezen gebieden.

Het vergroten van het aanbod van verblijfs- en overnachtingsmogelijkheden is mogelijk door daar waar de ruimtelijke kaders de mogelijkheid bieden, intensieve recreatie toe te staan en elders kwetsbare gebieden te sparen.

c. Verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven/industriële ontwikkeling

Het rapport van de Rabobank omschrijft de economische situatie met de term geringe economische dynamiek. Dat geldt voor de bevolking, met als trefwoorden voortgaande vergrijzing en een lichte krimp. Er is sprake van een negatief migratiesaldo, waarbij vooral de jongeren wegtrekken. Het geldt echter ook voor de bedrijvendynamiek. De groei van de werkgelegenheid blijft achter bij de landelijke ontwikkelingen, en ook het aantal nieuwe oprichtingen van bedrijven blijft achter. Dit betekent dat er geïnvesteerd moet worden in het verbeteren van het vestigingsklimaat voor bedrijven.

Ruimte voor ontwikkeling is schaars aangezien een deel van het gebied de functie als overloopgebied heeft en wat er vast ligt met betrekking tot de ecologische hoofdstructuur. De beschikbare ruimte moet zo effectief mogelijk gebruikt worden en op duurzaamheid ingericht worden.

Er wordt een optimaal vestigingsklimaat voor kleinschalige regionale bedrijvigheid aangeboden, doordat bestaande bedrijventerreinen beschikken over een hoge ruimtelijke kwaliteit en ingericht zijn om de gewenste bedrijvigheid aan te trekken.

Kijkend naar de toekomstige marktontwikkeling in relatie tot de toeristische waarden van de natuurgebieden, zal zeer kritisch gekeken worden naar het uitbreiden van het aantal beschikbare hectaren voor bedrijven. Het aanbod 'over de Maas' biedt voldoende ruimte voor grootschalige bedrijven uit de hoge milieucategorie.

d. Ontwikkelen van de sector transport en logistiek

Transport en logistiek is een leidende sector in de industriële activiteit in deze regio.

De regio heeft als grensstreek van Duitsland potentie als het gaat om ontwikkeling van deze sector, door de ligging aan de Maas met daarnaast de A73 (noord-zuidas), de aansluiting op de A77 en sinds enkele jaren de luchthaven Niederrhein en het ROC in ontwikkeling. Deze potentie wordt nu nog onvoldoende benut. Zo spreekt het rapport van de Rabobank over de A73, waarover de economie voor een deel langs de regio raast.

Het gebied vormt een logistiek knooppunt voor transport van en naar de Duitsland. De verbetering van de infrastructuur (verkeersmaatregelen, bedrijventerreinen) richt zich op de wensen van deze sector.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, moet de regio zich op de kaart zetten. Daarnaast is samenwerking een voorwaarde om grootschalige verbeteringen, zoals ontsluitingsprojecten, op te kunnen pakken en voldoende bestuurlijke druk uit te kunnen oefenen. Bij grootschalige projecten zal gezocht worden naar meer mogelijkheden voor zaken als natuurcompensatie.

e. Ruimte bieden aan grondgebonden agrarische bedrijven

De agrarische sector is vanuit economisch en cultuurhistorisch perspectief van belang voor de landschappelijke uitstraling van de regio. Vanuit dit perspectief is het van belang om grondgebonden agrarische activiteit te behouden en combinaties van agrarische activiteit met andere functies (recreatie, woonzorgarrangementen) te stimuleren.

Intensieve vormen van agrarische activiteit moeten vanuit economisch oogpunt ruimte krijgen op die plaatsen waar het kan.

De regio zal ruimte bieden aan de ontwikkeling van agrarische activiteit daar waar die de cultuurhistorische waarde van het landschap versterkt. Intensieve agrarische activiteit zal geconcentreerd worden op aangewezen gebieden.

De schaalvergroting betekent dat actief beleid gevoerd moet worden voor het vinden van nieuwe activiteiten voor vrijkomende gebouwen die passen bij het economische en cultuurhistorische karakter. Voor concentratie van intensieve agrarische activiteit is actief grondbeleid nodig.

f. Behouden van de werkgelegenheid

Met de uitbreiding van de bedrijventerreinen en de verbetering van de toeristische infrastructuur wordt voor de regio een stijging van het aantal arbeidsplaatsen voorzien. Ondanks deze ontwikkeling zal de regio in de toekomst ook afhankelijk blijven van de werkgelegenheid in de omliggende regio's.

De glastuinbouw in het zuidelijkste deel van het gebied zal ook in de toekomst belangrijke werkgelegenheid blijven bieden.

De gemeenten zijn in toenemende mate verantwoordelijk voor de toeleiding naar arbeid van groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De vraag vanuit het bedrijfsleven naar goed opgeleid personeel, neemt toe.

De regio streeft naar minimaal behoud van werkgelegenheid en wellicht zelfs groei, door het verbeteren van de match tussen vraag en aanbod en het zorgen voor goed opgeleide werknemers. De afname van de beroepsbevolking staat op gespannen voet met de vergrijzing en het behoud en groei van werkgelegenheid.

Het matchen van vraag en aanbod, het creëren van het juiste onderwijs en de juiste opleidingsvoorzieningen zijn een gemeentelijke verantwoordelijkheid, die vanuit het perspectief van dienstverlening aan de werkgevers bij uitstek in regionaal verband zou moeten plaatsvinden. Schaalgrootte speelt een cruciale rol bij het creëren van voorzieningen.

g. Bestuurlijke samenwerking

De oriëntatie op de vier windstreken (Land van Cuijk, Regio Venlo, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Niederrhein/Euregio) is door de ligging in het Noord-Limburgse een gegeven: het is complex, maar biedt ook kansen.

De regio richt zich op bestuurlijke samenwerking in de vier windstreken. Zij treedt op als betrouwbare partner door te kiezen op welke terreinen met wie allianties worden aangegaan. Zij vergroot de externe gerichtheid van de gemeentelijke organisatie.

2.3.3 Woonfunctie

Toekomstbeeld

Wonen in het gebied betekent wonen in een prettige (woon)omgeving. Dit betekent aandacht voor milieu-kwaliteit, cultuur, sociale factoren, veiligheid, maar ook natuur- en landschapswaarden, toerisme en recreatie, economie en werkgelegenheid.

Specifieke voorzieningen zijn voor handen in meer verstedelijkte kernen met een (sub)regionale functie, terwijl de overige kernen de voorzieningen hebben die in die specifieke kern nodig zijn. De gemeente voert een optimaal ruimtegebruik, waarbij de verschillende functies, wonen, recreëren, bedrijventerreinen, agrarisch grondgebruik en infrastructuur, in een breed verband worden geplaatst. Het uitgangspunt voor de gemeenschappelijke ambitie¹⁴, 'Het verbeteren van de woonfunctie', is het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig woon-, werk-, voorzieningen- en verblijfsmilieu, zodanig dat de oorspronkelijke kracht van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar wordt versterkt.

Er wordt actief grondbeleid gevoerd, waardoor middelen worden vrijgemaakt voor de verdere ontwikkeling van de gemeente. Ontwikkelingen door derden op dit gebied worden gestimuleerd.

Mogelijke doelen

In het strategische doel 'verbeteren woonfunctie' kunnen de volgende mogelijke toekomstige doelen worden onderscheiden:

a. Ruimtelijke ontwikkeling/structuurvisie

De gemeente vergroot de regie op de ontwikkelingen tot bijvoorbeeld de periode 2020 - 2025, onder andere door proactief invloed uit te oefenen op het beleid van andere overheden en in de regio. Dit is des te belangrijker aangezien de gemeenten in Noordoost-Brabant¹⁵ zich relatief sterk ontwikkelen, waardoor het risico bestaat dat dit ten koste gaat van de ontwikkeling in Noord-Limburg.

De gemeente stelt in samenspraak met burgers en maatschappelijke organisaties en met gebruikmaking van de diverse mediamogelijkheden, een nieuwe structuurvisie op, waarin de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgenomen. Hierbij wordt rekening gehouden met onder andere het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), de Gebiedsvisie regio Maasduinen en een geactualiseerde regionale woonvisie als vervolg op 'Vitaal tot in de kern' dat in 2009 afloopt. Andere relevante ontwikkelingen in dit verband zijn het PIO met het Land van Cuijk en de relaties met de stadsregio Arnhem Nijmegen en de regio Venlo.

¹⁴ Bron: Tijd voor keuzes, Strategie voor verdere samenwerking tussen de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, 9 november 2007, § 3.2, blz. 7.

¹⁵ De regio Noordoost Noord-Brabant staat op de tweede plek van economische prestaties (ter vergelijking: Noord-Limburg staat op plek 27 van 40) van de Rabobank, themabericht 2006/13.

De versterking van het planologisch-juridische kader voor de gehele nieuwe gemeente door onder andere het actualiseren van bestemmingsplannen, waarbij rekening wordt gehouden met ontwikkelingen zoals de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, ook wel bekend als de omgevingsvergunning).

b. Wonen

Het bevorderen van de woningproductie past in beleid voor het bevorderen van een duurzame ontwikkeling c.q. instandhouding van een prettige (woon)omgeving in relatie tot onder andere milieukwaliteit, cultuur, sociale factoren en veiligheid en het regionaal volkshuisvestingsplan. In alle kernen is voldoende (vraaggestuurd en betaalbaar) woningaanbod voor jong (starters) en oud (met als uitgangspunt zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen) en voor eigen bewoners en nieuwe inwoners. Op deze wijze komt de leef- en woonfunctie van de gemeente volledig tot uiting.

In de nieuwe Woonvisie worden keuzes gemaakt wat het wonen betreft. Deze keuzes zijn bijvoorbeeld:

- prestatieafspraken met woningbouwcorporaties¹⁶
- de ambities met betrekking tot de ontwikkeling van de woningvoorraad¹⁷
- de huisvesting van de aandachtsgroepen van beleid (onder andere starters, ouderen, doorstromers en nieuwkomers)
- verbeteren van de mogelijkheden voor particulier opdrachtgeverschap
- gerichte projectbouw
- kwaliteitsimpulsen voor de bestaande woningvoorraad (onder andere functieverandering, renovatie en herstructurering).

c. Grondbeleid

De rol die de toekomstige gemeente wil spelen bij de totstandkoming van ruimtelijke (en economische) processen, is een wezenlijke vraag die als afgeleide van de woonfunctie beantwoord moet worden. Cruciaal hierbij is de vraag welke ruimtelijke (en economische) processen daadwerkelijk te sturen zijn, hoe de nieuwe gemeente deze processen kan beïnvloeden en in welke mate de gemeente hier gebruik van wil maken.

¹⁶ Bij een groei gaat het niet alleen om huizen en bedrijven, maar ook om een adequaat en gevarieerd voorzieningenniveau en verbindingen, intern en met de omgeving.

¹⁷ Diverse prestaties op het gebied van wonen kunnen zijn: aantallen nieuwbouw, verbouw, verkoop en toegankelijkheid, omgevingskwaliteit, fysiek-culturele kwaliteiten in diverse wijken/kernen, voorwaarden voor een aantrekkelijke sociale en veilige woonomgeving.

De toekomstige gemeente voert de regie bij de realisatie van ruimtelijk beleid om een optimale allocatie van de schaarse grond te bereiken en de publieke dimensie van de ruimtelijke orde veilig te stellen. De verschillende ruimtelijke processen hebben hun eigen dynamiek, waarbij de markt in hoge mate bijdraagt aan de realisatie van de ruimtelijke invulling op het gebied van bedrijventerreinen en woningbouwlocaties en in mindere mate aan de realisatie van maatschappelijke voorzieningen.

Actief en stimulerend grondbeleid vormt een instrument om het ruimtelijk sociaaleconomisch beleid van de gemeente te realiseren, waarbij een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling wordt beoogd. Daarnaast is het ook mogelijk door middel van grondbeleid waardevermeerdering te creëren. De middelen die daardoor worden gegenereerd, kunnen worden ingezet om bijvoorbeeld onrendabele ontwikkelingen elders binnen de nieuwe gemeente toch mogelijk te maken. Het grondbeleid staat dus ten dienste van de gemeentelijke doelstellingen. Na besluitvorming tot fusie zou bijvoorbeeld het grondbeleid van de drie gemeenten kunnen worden geïnterpreteerd. Het is belangrijk dat een uniform en geactualiseerd actief grondbeleid voor de nieuwe gemeente wordt vastgesteld. Juist omdat de gemeente op dit vlak zou kunnen gaan participeren in mogelijke omvangrijke plannen en ontwikkelingen in de (nabije) toekomst.

2.3.4 Verhogen van dienstverlening aan burgers en bedrijven

Gegeven het belang van dit onderdeel, wordt daar - samen met kernenbeleid - een apart hoofdstuk aan gewijd. (Zie verder hoofdstuk 3.)

2.4 Bestuurlijke opgaven

Strategische doelen zullen vertaald moeten worden in bestuurlijke opgaven, die ook in een programmabegroting zijn terug te vinden. Dat moet gebeuren nadat er politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden over die strategische doelen. Besluitvorming over strategische doelen is aan de orde nadat er een besluit is genomen over herindeling, maar vóór de herindelingdatum, in een werkraad. Zo'n werkraad bestaat uit afgevaardigden uit de drie gemeenteraden, die in aanloop naar de herindeling bepaalde bevoegdheden krijgen in het kader van de voorbereiding van deze herindeling.

Begin 2007 zijn er in elk van de drie afzonderlijke gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar bestuurlijke opgaven vastgesteld. Ze zijn in belangrijke mate afgeleid van de bestuurlijke opgavenprofielen zoals die door de drie gemeenten zélf verwoord en vastgesteld zijn tijdens het proces van de bestuurskrachtmonitor (begin 2007). Het zijn ook de onderwerpen van de programmabegrotingen van de drie gemeenten.

In bijlage 6 zijn de bestuurlijke opgaven van de drie gemeenten (uit 2007) per onderwerp naast elkaar gezet. Daarbij valt op dat ze soms strategisch zijn geformuleerd en vaak vrij fragmentarisch. Bij wijze van vingeroefening zijn mogelijke bestuurlijke opgaven geformuleerd vanuit de afzonderlijke gemeentelijke opgaven en in het licht van de elementen van strategische doelen zoals in paragraaf 2.3 zijn aangegeven.

Op dit moment is het echter nog niet aan de orde om de elementen van strategische doelen uit paragraaf 2.3 consistent te vertalen in bestuurlijke opgaven. Daarvoor moet eerst besluitvorming plaatsvinden over de strategische doelen.

2.5 Consequenties voor zelfstandige gemeenten

Een aantal strategische doelen voor de gefuseerde gemeente is in principe ook per afzonderlijke gemeente te realiseren. Voorwaarde is wel intensieve samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk gebied tussen de drie gemeenten.

In een kleinere gemeente zijn de verhoudingen *informeler*. In de burgerbijeenkomsten is de ervaren bestuurlijke nabijheid veel genoemd (interactie en communicatie met bestuur). Dat geldt ook voor kortere lijnen naar het ambtelijke apparaat. In een kleine gemeente is de *betrokkenheid* van de burger bij de gemeente vaak groter. Dat leidt soms ook tot meer passie. In een kleinere gemeente is vaak sprake van minder complexe opgaven. Bestuurders en ambtenaren zijn sterk betrokken bij en hebben een grote kennis van inwoners en gebied.

Elke gemeente blijft autonoom over het lokale voorzieningenniveau.

Op het gebied van personeel heeft een kleinere gemeente te maken met meer kwetsbare deskundigheden die slechts bij één persoon liggen, hogere werkdruk voor generalisten en is het moeilijker om kwalitatief goed personeel te behouden.

Specifiek per gemeente:

Voor Bergen

- Bergen beschikt over bovenlokale voorzieningen, zoals een winkelcentrum, een zwembad en een bibliotheek.
- Geringe bureaucratie (korte lijnen) en snelle besluitvorming is beter mogelijk.
- Prettige werkcultuur en laag ziekteverzuim (circa 2%).
- Burgers zijn erg tevreden over de huidige dienstverlening van de gemeente Bergen.

Voor Gennep

- Gennep beschikt over goed ontwikkelde bovenlokale voorzieningen, zoals een zwembad, een cultureel podium en een bibliotheek.
- Onderhoud en inrichting van de openbare ruimte zijn goed geborgd door middel van een vastgesteld beeld-kwaliteitsplan, dat wordt gedragen door burgers en bedrijfsleven. Ook op het gebied van ruimtelijke ordening is beleid actueel en biedt het mogelijkheden voor ontwikkeling.
- Gennep beschikt over voldoende ruimte en mogelijkheden om in de woningbehoefte voor jongeren en ouderen te voorzien.
- Gennep heeft een regionale taak met betrekking tot bedrijventerreinen.
- Prettige werkcultuur en laag ziekteverzuim (circa 2%).

Voor Mook en Middelaar

- Als zelfstandige gemeente kan Mook en Middelaar beter gebruikmaken van bovenlokale voorzieningen in de regio Nijmegen, gezien in relatie met de geografische ligging van de gemeente ten opzichte van de regio Venlo/Venray. Een voordeel is dat de eigen identiteit en (ambtelijke en politieke) cultuur worden veiliggesteld.
- De gemeente Mook en Middelaar beschikt over een eigen winkelgebied en enkele voorzieningen zoals een bibliotheek.
- Een zelfstandig democratisch gelegitimeerd bestuur met een geringe afstand tussen burger en bestuur en behoud van de eigen identiteit.
- In Mook en Middelaar ligt het ziekteverzuim relatief hoog (6,5%).

2.6 Consequenties voor heringedeelde gemeente

De strategische doelen zoals geformuleerd in dit hoofdstuk zijn voor een groot deel onafhankelijk van de vraag of wel of niet wordt gefuseerd. Een gefuseerde gemeente heeft meer capaciteit en in potentie kwaliteit om strategisch beleid te ontwikkelen, waar dat in de huidige gemeenten slechts beperkt of niet mogelijk is.

In een grotere gemeente is meer specialisatie mogelijk in de ambtelijke organisatie en kunnen hoger gekwalificeerde medewerkers worden aangetrokken. Daarmee kan de kwaliteit van het totale ambtelijk apparaat substantieel toenemen en zijn er in het algemeen meer mogelijkheden voor het ontwikkelen en uitvoeren van eigen (strategisch) beleid.

Uit landelijke evaluaties blijkt¹⁸ dat na een herindeling ook de kwaliteit van het bestuur toeneemt, onder andere doordat afwegingen meer op basis van objectieve criteria gemaakt worden. De persoonlijke benadering van bestuurders voor individuele belangen wordt in een objectiever kader geplaatst.

¹⁸ Evaluatierapport gemeentelijke herindeling Westland, 'Van Trotseren naar trots, evaluatie van de organisatorische gevolgen van de fusie binnen de gemeente Westland', Berenschot, 15 februari 2006 en voorlopige resultaten evaluatie herindelingen provincie Zuid-Holland 2008.

Alta, S., Van den Berg, J.J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). 'Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld', B&A.

Berghuis, J.M.J., Herweijer, M. & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer.

Eshuis, J.A. & Herweijer, M. (1994). *Samenvoegen van gemeenten*. Deventer: Kluwer.

Postma, E. (2002). *Leren van een Gemeentelijke Herindeling*. Rotterdam, Millpress.

Toonen, T., van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.

Integrale samenwerking binnen de regio hoeft niet meer te worden georganiseerd tussen gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk), maar binnen een gemeente (één bestuur en één ambtelijk apparaat).¹⁹

Als gemeente van 38.000 inwoners volwaardige gelijkwaardige partner in Noord-Limburg, tezamen met andere qua omvang gelijkwaardige gemeenten, naast Venlo als 'leading' 100.000+gemeente in Noord-Limburg. Een grotere gemeente kan meer bestuurlijke regionale slagkracht ontwikkelen binnen het krachtenveld in de regio. Dit betekent een sterkere positie in de vier windstreken: Regio Venlo, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Oostelijk Noord-Brabant en Nordrhein-Westfalen. Evaluaties²⁰ onderstrepen dat een grotere gemeente haar belangen op bovenlokaal niveau, bijvoorbeeld op provinciaal niveau, beter kan behartigen dan daarvoor.

Hierna geven we per ambitiegebied aan wat de mogelijke consequenties zijn van herindeling.

Ten aanzien van leefbaarheid

Randvoorwaarden voor leefbaarheid zijn in het algemeen beter te organiseren vanuit een groter verband.

Voor het verhogen van de leefbaarheid heeft een grote gemeente meer mogelijkheden om bovenlokale voorzieningen te realiseren, zoals een bioscoop.

Voor het organiseren van bovenlokale evenementen op het gebied van vermaak en ontmoeting heeft een grote gemeente meer slagkracht. Voor een betere spreiding van kwalitatief en kwantitatief goede actieve en passieve recreatievoorzieningen en horecavoorzieningen heeft een grote gemeente meer mogelijkheden.

Op dit moment is er geen steunpunt van UWV of CWI in de drie gemeenten en zijn de omliggende steunpunten (Venray, Boxmeer, Cuijk, Nijmegen en Venlo) niet op de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar gericht. Mogelijk kunnen vanuit een gefuseerde gemeente afspraken gemaakt worden met UWV en CWI voor een actief beleid gericht op het gebied.

¹⁹ Uit de rondetafelbijeenkomsten blijkt dat op diverse beleidsterreinen (land- en tuinbouw, onderwijs en zorg) er behoefte is aan meer integraal beleid.

²⁰ Alta, S., Van den Berg, J.J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). 'Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld', B&A.

Ten aanzien van economische ontwikkeling

Voor de promotie van (de kernwaarden van) het gebied kan een integraal beleid worden ontwikkeld. Dit betekent dat de nieuwe gemeente voor haar hele grondgebied één visie kan ontwikkelen, waar dat nu drie afzonderlijke visies zijn²¹. Deze gebiedsvisie geldt ook andere vormen van ruimtegebruik, zoals agrarische activiteiten, bedrijventerreinen en infrastructuur. De keuze van bedrijfsactiviteiten kan afgewogen worden in het totale gebied en niet meer versnipperd per gemeente. Revenuen blijven binnen de gefuseerde gemeente.

De toerist gaat niet meer naar een plaats, maar naar een gebied, waar meer activiteiten mogelijk zijn. Vanuit een gefuseerde gemeente kan effectiever gewerkt worden aan het bevorderen van een keten van toeristische activiteiten, die integraal gepromoot kunnen worden.

Door het bundelen van de expertise op economisch gebied in de drie gemeentelijke organisaties, kan betere dienstverlening gegeven worden aan (toekomstige) bedrijven in de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven in een krachtig bedrijvenloket.

Op het gebied van logistiek kunnen in een gefuseerde gemeente de krachten op verschillende gebieden gebundeld worden, waardoor bijvoorbeeld verbindingen gelegd kunnen worden tussen Regionaal Overslagcentrum (ROC) en infrastructurele voorzieningen (weg, water en lucht).

Ondernemers functioneren meer en meer vanuit een groter grondgebied, dat in de huidige situatie meer gemeenten bestrijkt. Zij hebben behoefte aan één loket en één uniform beleid.²² Eén grote gemeente voorkomt de spagaat waar gemeentebesturen en -raden nu in verkeren, waarin gemeentelijk beleid botst met integraal regionale besluitvorming. In één grote gemeente wordt regionaal integraal beleid gemaakt. Nu wordt in elke gemeente opnieuw hetzelfde beleid bedacht en uitgevoerd. Een gezamenlijk beleid is meer helder en biedt mogelijkheden om voordelen te behalen.

Ten aanzien van verbeteren woonfunctie en ruimtelijke ordening

Doordat het gehele grondgebied van de drie gemeenten in samenhang kan worden gezien, kan een krachtiger integraal ruimtelijkeorderingsbeleid worden gevoerd. Een gefuseerde gemeente kan vanuit breder perspectief afwegingen maken op het gebied van ruimtelijke ordening. Daarin kunnen ook lokale prioriteiten worden verdeeld.

Een heringedeelde gemeente betekent een krachtigere partner voor woningbouwcorporaties die al op grotere schaal zijn georganiseerd.

²¹ Deze wens is met name geuit tijdens de Rondetafelbijeenkomst Land- en tuinbouw en agrobusiness.

²² Dit blijkt onder meer uit de Rondetafelbijeenkomst MKB.

Een gefuseerde gemeente kan een krachtigere partner zijn in de richting van de provincie bijvoorbeeld bij de reconstructie buitengebied. Ondanks het voordeel om als gefuseerde gemeente een krachtiger partner te zijn op het gebied van ruimtelijke ordening blijkt uit onderzoek²³ dat de eerste twee à drie jaar na de herindeling, de gemeente minder goed in staat is een visie met betrekking tot Ruimtelijke Ordening te ontwikkelen dan een gemeente die niet heringedeeld is.

Door meer deskundigheid en professionalisme in grotere gemeente, kan er ambtelijk meer geïnvesteerd worden in begeleiding van de uitvoering van bestemmingsplannen en de afstemming van beeldkwaliteitplannen met architecten en welstand.

²³ Postma, E. (2002). *Leren van een Gemeentelijke Herindeling*. Rotterdam, Millpress.

3. Rol van de gemeente: dienstverlening en kernenbeleid

3.1 Beschrijving van de huidige situatie

De drie gemeenten vinden dienstverlening een belangrijk onderwerp. Dit blijkt onder meer uit de beleidsvoornemens. Zowel Gennep als Bergen bieden op de site digitaal producten aan. De huidige dienstverlening in de drie gemeenten laat zich echter nog omschrijven als fragmentarisch en niet-integraal. De gemeenten kennen verschillende loketten voor dienstverlening, die sectoraal zijn vormgegeven. De gemeenten zijn momenteel bezig met de transitie van productgerichte naar vraaggerichte dienstverlening.

Behalve voor de dienstverlening door de gemeenten is er aandacht voor de leefbaarheid in de kernen. De gemeente Bergen kent hiervoor een kernenbeleid. Per kern wordt een dorpsontwikkelingsplan (DOP) opgesteld, waarin zo veel als mogelijk de verschillende thema's integraal worden uitgewerkt. Deze DOP's vormen de agenda voor de toekomst van de kern, zowel voor de korte als voor de langere termijn. De onderwerpen worden bepaald door de kernen zelf en kunnen dus heel praktisch zijn, maar ook meer strategisch/ fundamenteel. De gemeenteraad krijgt op deze wijze ook volledig inzicht in de opgevoerde projecten in de DOP's en stelt op basis daarvan prioriteiten. Tevens kan de gemeente afwegen/besluiten aan welke projecten ze meewerkt.

Belangrijk in de ontwikkeling van de DOP's is dat deze vanuit de kernen zelf ontstaan. De dorpsraden (die per kern zijn opgericht) zijn hierin sturend en (mede) verantwoordelijk voor de totstandkoming. De gemeente Bergen faciliteert de dorpsraden. Per kern is weliswaar € 3.500,- beschikbaar gesteld om een activiteit te organiseren of een idee uit te werken in de kern, maar het kernenbeleid is nog niet vertaald in de consequenties voor de begroting.

De gemeente Mook en Middelaar heeft voor de kern Middelaar ook een DOP opgesteld. Deze is met name ruimtelijk georiënteerd. Ook in Gennep zijn er enkele kernen (Ven-Zelderheide, Heijen en Ottersum) waar een actief kernenbeleid wordt gevoerd en waarvan de financiële consequenties ook in de begroting zijn opgenomen. De overige kernen (in Mook en Middelaar en Gennep) kennen geen kernenbeleid.

3.2 Rol van de gemeente in de toekomst

Voor de rol van de gemeente in de toekomst onderscheiden we twee belangrijke thema's: allereerst het kernenbeleid en vervolgens het dienstverleningsconcept. We hanteren hierbij een aantal uitgangspunten:

- Aansluiten bij goede ontwikkelingen die al bij de drie gemeenten aanwezig zijn (regelmatig overleg vanuit de kern met het bestuur en het maken van DOP's).
- Aansluiten bij landelijke ontwikkelingen, zoals het programma '*Overheid heeft antwoord*', onder meer in:
 - wijze van dienstverlening (ICT)
 - integraliteit van dienstverlening.

- Aansluiten bij de vragen en opmerkingen uit de bijeenkomsten met de bevolking:
 - behoud van de identiteit van de kernen
 - dienstverlening wanneer burgers dat willen.
- Onderscheid maken tussen burgers, bedrijven en passanten.
- Onderscheid van kleine kernen en grotere, verstedelijkte kernen.

Toekomstbeeld

Het is juni 2015. Bert en Bea Burger uit Milsbeek zitten in hun achtertuin en genieten van de mooie zomeravond. Verderop klinkt muziek uit de kiosk op het plein. Sinds de start van het kernenbeleid is er veel gebeurd aan nieuwe evenementen in Milsbeek en één ervan is deze week: koorzang in de kiosk. Ook de kiosk is nieuw: de gemeenschap heeft, in overleg met de gemeente, een dorpsontwikkelingsplan ontwikkeld, waarbij is afgesproken dat de gemeenschap een aantal 'gemeenschappelijke taken' uitvoert. Gelijkzeitig is de afspraak gemaakt dat de gemeente een kiosk neer zou zetten, om lokale culturele manifestaties in de open lucht een plek te geven. In België is een oude, klassieke kiosk op de kop getikt, die met elkaar en met hulp van de gemeente - want er zijn natuurlijk wel vergunningen nodig - is uitgebouwd tot het pronkjuweel van het centrum. Dit heeft natuurlijk tot nieuwe ideeën geleid voor evenementen. Wat dat betreft is het prettig dat de adoptiewethouder voor Milsbeek regelmatig in het dorp te vinden is; die heeft een luisterend oor en zorgt ervoor dat wat haalbaar is, ook binnengehaald wordt.

Een ander nieuw initiatief is het steunpunt Milsbeek. De huisartsenpost, apotheek, een aantal zorgverleners, het CWI, de politie en de gemeente zorgen gezamenlijk voor de invulling van dit steunpunt. Voor inwoners van Milsbeek is het wel van belang het rooster te bekijken - want de ene dag is het de ene dienst, de andere dag weer een andere - maar alle belangrijke diensten zijn dicht bij huis. Het kan natuurlijk nog dichterbij: haast alle gemeentelijke diensten zijn ook via internet verkrijgbaar. Maar Bert en Bea vinden het vaak prettig nog even met iemand te spreken en advies te vragen. Dat kan in het steunpunt.

Voor sommige zaken moeten Bert en Bea naar het gemeentehuis. Dat is niet erg; dat komt zelden voor en omdat ze daar op afspraak werken, ben je meteen aan de beurt. Laatst toen ze een stuk gemeentegrond achter hun huis wilden aankopen, moest dat op het gemeentehuis geregeld worden. Maar dat was de moeite waard, want ze zitten nu op hun terras en kijken uit over de bosschages die ze gepland hebben en waar eerst een weiland was.

Bert en Bea vinden dat de gemeenschapszin in hun dorp is toegenomen. Dat komt omdat er meer mogelijk is en burgers serieuzer worden genomen door het kernenbeleid. Er komt meer tot stand en de begeleiding en ondersteuning door de gemeente zijn professioneel. Bea, die in de dorpsraad wil na de volgende verkiezingen, verheugt zich erop haar ideeën te kunnen delen met anderen. Bovenaan haar lijst staat de verkeersveiligheid. Want door al die fiets- en motortoeristen die hun weg naar de regio hebben gevonden, is het bij mooi weer lastig oversteken.

3.2.1 Kernenbeleid

De gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar kennen veertien kernen, die verspreid over het landelijk gebied liggen. Het waarborgen en verbeteren van de leefbaarheid van deze kernen is de belangrijkste opgave voor de toekomst. Leven, wonen, werken en recreëren in het gebied worden bepaald door de karakteristieken van deze merendeels kleine kernen, die de identiteit van de kernen bepalen. Onafhankelijk van de vraag of er wordt gefuseerd of niet, blijft de eigen identiteit van de kernen uitgangspunt voor het kernenbeleid. Met andere woorden, de identiteit van de kern verandert niet bij zelfstandigheid of herindeling. In gemeenten die heringedeeld zijn blijkt dat de identiteit van de kernen binnen deze gemeenten niet onder druk komen te staan²⁴. Hiervoor is het wel van belang dat gemeentebesturen oog hebben voor de mogelijkheden van differentiaties binnen gemeenten en maatwerk leveren op dit terrein²⁵.

De leefbaarheid staat in deze kernen onder druk door demografische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen, zoals het verdwijnen van elementaire voorzieningen uit deze kernen. Een centrale opdracht voor het gemeentebestuur is om de leefbaarheid in de kernen te waarborgen, zodat leven, wonen, werken en recreëren ook in de toekomst mogelijk blijven. Het kernenbeleid dient hierop gericht te zijn en is succesvol wanneer de verschillende kernen door de inwoners als een prettige, leefbare, schone, veilige en vooral authentieke plaats worden gewaardeerd en wanneer de inwoners er een perspectiefvolle toekomst kunnen opbouwen. Dit laatste houdt in dat het voorzieningenniveau op een voldoende peil blijft, er voldoende werkgelegenheid behouden blijft en de sociale structuren in stand blijven. Voor sociale voorzieningen en het verenigingsleven worden zeer korte lijnen tussen gemeentebestuur en vrijwilligers, verenigingen e.d. erg belangrijk gevonden. Het gaat dan om intermenselijke verhoudingen en intermenselijke contacten, de kleinschaligheid en de snelheid van handelen²⁶.

Kenmerk van het kernenbeleid is locatiegerichte, integrale beleidsvorming. Deze beleidsvorming vindt plaats dicht bij de burger, in samenspraak met de burger en ter ondersteuning van de burger. Het gaat er met andere woorden om de burgers op een concrete en betekenisvolle wijze te interesseren voor en te betrekken bij participatie ofwel: *inspraak met inzicht leidt tot uitspraken met uitzicht*. De toegevoegde waarde van deze vorm van beleidsvorming is dat het waarmaken van ambities bereikbaar is, juist omdat deze ambities zijn geformuleerd met het commitment van de inwoners. Cruciaal hierin is dat er geen blauwdruk wordt gegeven, elke kern is anders en heeft andere ambities, wensen en eisen. Hier zal dan ook vorm aan gegeven moeten worden.

²⁴ Alta, S., Van den Berg, J.J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld*, B&A.

Toonen, T., van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, p. 49.

²⁵ Postma, E. (2002). *Leren van een Gemeentelijke Herindeling*. Rotterdam, Millpress.

²⁶ Uitkomsten bijeenkomsten met de bevolking februari - april 2008.

Het centraal stellen van een kernenbeleid²⁷ is voor een deel een trendbreuk met de traditionele wijze van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Het vraagt een programmatische aanpak van beleidsvorming en -uitvoering in plaats van een sectorale benadering. Een kritische succesfactor voor het kernenbeleid is de nabijheid van het bestuur. Uit de bijeenkomsten met de bevolking blijkt dat het belangrijk is dat ook in een grote gemeente het gemeentehuis en de ambtenaren goed bereikbaar blijven en de verschillende kernen van de gemeente kennen. Om dit te waarborgen zou voor de verenigingen een vast contactpersoon een goed idee zijn. De burger moet het resultaat zien van de benaderbaarheid van de organisatie. Het is zaak bestuurders nauw te betrekken bij de kernen. Door het instellen van kernwethouders (vergelijk wijkwethouders in de grote steden) kan dit worden gewaarborgd. Een kernwethouder is behalve voor het beheer van de eigen inhoudelijke portefeuille ook het eerste (integrale) aanspreekpunt voor de betreffende kern. Het college van B&W functioneert als collegiaal bestuur en de kernwethouder verbindt vanuit zijn rol de inhoudelijke thematieken met de noden en wensen van de betreffende kern. Het belang van de kernen wordt daarmee geborgd in het gemeentebestuur. Daarnaast kent elke kern een dorpsraad, die adviesrecht geeft aan de gemeenteraad, bijvoorbeeld over de DOP's, en enig budget heeft om concreet zaken te realiseren. De kernwethouder onderhoudt de contacten met de betreffende dorpsraad. De kernwethouder is overigens geen gebiedsvertegenwoordiger en het belang van de gemeente gaat boven dat van de kernen.

Een ander belangrijk element van het kernenbeleid is het realiseren van een voor de inwoners van de kern (ten minste) acceptabel lokaal voorzieningenniveau. Wat dit niveau is, is opgenomen in de DOP's. Het betreft hier niet alleen publieke voorzieningen, maar alle voorzieningen die verband houden met de leefbaarheid van de kern: gezondheidszorg, winkels en horeca, verenigingsleven en (semi) publieke dienstverlening. Dit geldt voor de kleine kernen, maar ook voor de meer verstedelijkte grote kernen, waarvan Gennep de grootste is. Ook Mook/Molenhoek en Nieuw-Bergen hebben een centrumfunctie in hun deel van het gebied. Eventueel kan in een verstedelijkte kern de hiervoor beschreven aanpak per wijk worden georganiseerd.

Gennep is de meest verstedelijkte kern en tevens de meest karakteristieke. Deze positie heeft consequenties voor het gewenste en vereiste voorzieningenniveau in Gennep: deze dient hierop aan te sluiten. Het gaat om voorzieningen die aantrekkelijk zijn voor de eigen inwoners én om voorzieningen die uitstraling geven voor de bredere omgeving (regio Venlo, Euregio).

Het aanbod van winkels, horeca, culturele en toeristische voorzieningen groeit in Gennep, mede naar aanleiding van het lopende programma voor ontwikkeling van de kern Gennep, *Vitale vestingstad*. Voorzieningen als theater, bioscoop en hoogwaardige horeca en hotels, moeten daarmee naar het centrum van Gennep worden gebracht. Van het gemeentebestuur wordt gevraagd te voorzien in een vestigingsklimaat dat deze ontwikkeling ondersteunt. Daarnaast speelt ook de bereikbaarheid een rol, zowel per auto als per fiets en openbaar vervoer.

²⁷ Daar waar in dit rapport wordt gesproken over kernen, worden zowel afzonderlijke kernen bedoeld, als wijken in een verstedelijkte kern zoals Gennep.

Voor Mook/Molenhoek en Nieuw-Bergen geldt dat de ontwikkeling van een verbeterde centrum-functie voor hun deel van het gebied noodzakelijk is. Hier zijn ook toekomstige en gewenste investeringen op afgestemd. Mook/Molenhoek en Nieuw-Bergen moeten aantrekkelijk blijven (en worden) voor de directe omgeving. Dit houdt onder meer in een goed winkelaanbod en een gezellige kern met horecafaciliteiten.

De ontwikkeling van deze beide kernen bijt niet met de ontwikkeling van de kern Gennep als centrum aan de oostzijde van de Maas. De voorzieningen in Mook/Molenhoek en Nieuw-Bergen kunnen een ander karakter hebben dan die in Gennep. De drie kernen kennen een winkelaanbod voor een publiek dat breder is dan alleen de eigen inwoners. De kern Gennep richt zich daarnaast ook op andere uitgaansvoorzieningen, waarmee zij zich kan profileren als centrum aan de oostzijde van de Maas.

De samenhang en complementariteit tussen de grote en kleine kernen - juist op het gebied van het voorzieningenniveau - is van groot belang voor de leefbaarheid van het gebied als geheel. De focus in het kernenbeleid ligt daarmee niet alleen op de kernen zelf, maar ook op het gebied als geheel, inclusief de functie in de regio.

Het is de taak van het gemeentebestuur om - in samenspraak met de betrokkenen - te zorgen voor voorzieningen die aansluiten bij de behoefte en de kenmerken van de bewoners, en die gelijktijdig doelmatig te organiseren. Moderne technologie en passende organisatievormen moeten hieraan bijdragen.

Gelijktijdig vraagt het organiseren van deze voorzieningen een grote mate van professionaliteit en flexibiliteit van het ambtelijk apparaat. Het bestuur zal dan ook moeten investeren in deze professionaliteit. De flexibiliteit is mede van invloed op de locaties. Door te werken met servicecentra die onderdeel zijn van de gemeenschap, en waar bijvoorbeeld gezondheidszorg, publieke en semipublieke dienstverlening worden gecombineerd met andere activiteiten voor inwoners van de betreffende kern. Het aantal servicepunten (in elke kern één of niet) kan variëren en de modaliteit (wel of geen pand, etc.) kan verschillen, afhankelijk van de bestuurlijke wensen.

3.2.2 Dienstverleningsconcept (hoofdlijnen)

Dienstverlening aan burgers

Het dienstverleningsconcept dient aan te sluiten op het hiervoor beschreven kernenbeleid. Uitgangspunt voor de inrichting van deze dienstverlening is dat deze zo goed mogelijk aansluit op de wensen van de klanten, zowel in locatie als tijd en wijze waarop. Dit betekent niet dat het gemeentehuis 24 uur per dag fysiek bereikbaar is, maar wel dat op elk moment dienstverlening per internet mogelijk is. Dit sluit aan bij het programma Antwoord ©.²⁸ Hierin is verwoord hoe de dienstverlening van de overheid aan burgers, bedrijven en instellingen wordt vormgegeven (in 2015).

²⁸ www.overheidheeftantwoord.nl.

Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat men voor nagenoeg alle vragen en transacties met de overheid (en haar ketenpartners) in de toekomst terecht kan aan de balie in een gemeentehuis, op internet of door te bellen met het Antwoord © Klantcontactcentrum (KCC) in de eigen gemeente.

Dit betekent dat de gemeentelijke dienstverlening zich niet langer beperkt tot de traditionele gemeentelijke taakvelden, maar zich uitstrekt over het brede terrein van publieke dienstverlening. De gemeente is de integrale poort tot de overheid. De komende jaren zal dit perspectief gerealiseerd moeten worden.

De gemeente zal dus een brug zijn tussen de burgers/bedrijven/instellingen als klanten voor publieke diensten en de overheid als dienstverlenende instelling. Om dit waar te maken, concentreert de gemeente haar diensten in een centrale publieksfunctie, die is georganiseerd rondom de vraag van de klant. Specialisatie vindt plaats achter het loket, waar gemeentelijke maar ook andere publiekmaatschappelijke dienstverleners hun plaats vinden in de diverse ketens (bijvoorbeeld werk en inkomen, zorg of onderwijs). Eventueel zijn specialistische loketfuncties mogelijk. De gemeente benut alle beschikbare kanalen om genoemd perspectief te realiseren: het fysieke loket, de telefoon en het internet.

Niet alleen voldoet de gemeente hiermee aan de eisen van Antwoord ©, belangrijker is dat daarmee een meer klantgerichte en resultaatgerichte dienstverlening wordt gerealiseerd. Concreet betekent dit: stap voor stap groeien in verbreding, professionalisering en coördinatie van de dienstverlening. Verbreding betekent: daar waar mogelijk taken toevoegen aan het ene loket (de eenloketgedachte). Zo veel mogelijk vanuit het principe: klaar terwijl u wacht. Professionalisering betekent: product voor product, gebruikmakend van ICT, zorgen voor kortere doorlooptijden, hogere kwaliteit, hogere klantgerichtheid, kostenbesparing en kwetsbaarheidreductie. Centraal staat hierbij het denken vanuit de klant en niet vanuit het product²⁹. Coördinatie betekent dat de gemeente daar waar zij wel de lokettaken, maar niet de afhandeling voor haar rekening neemt (maar bijvoorbeeld de centrale overheid of ketenpartners), zij wel de eindverantwoordelijkheid voor het eindresultaat neemt en regie voert over het proces.

Om dit te kunnen realiseren, moet de dienstverlening in het gebied voldoen aan de verwachtingen en behoeften van de (terecht) veeleisende burger. Een burger die gewend is snel via internet gevraagde dienstverlening te ontvangen. Tegelijkertijd moet dezelfde burger geen last hebben van complexe wet- en regelgeving, maar hier snel doorheen worden geholpen door de gemeente. De gemeente is in staat dit te realiseren door korte en informele communicatielijnen. Ze beschikt over grote kennis van de lokale situatie - mede door de dorpsontwikkelingsplannen - waardoor ze de beste oplossing voor de klant kan kiezen.

²⁹ Het centraal stellen van de burger in dienstverlening is expliciet genoemd tijdens bijeenkomsten met de bevolking.

Kritische succesfactoren zijn de kwaliteit en beschikbaarheid van de kanalen waarlangs de burger de gemeente benadert. In toenemende mate zal dit het digitale kanaal zijn (internet en e-mail), maar ook traditionele kanalen, zoals een fysiek loket en de telefoon, zullen blijven bestaan. Verder is het van belang de dienstverlening te koppelen aan eenvoudige, korte procedures en heldere (werk)instructies. Uit landelijke evaluaties blijkt dat op het gebied van dienstverlening er verschillende ervaringen zijn bij heringedeelde gemeenten. In Drenthe bijvoorbeeld bleek de dienstverlening niet verslechterd noch verbeterd te zijn³⁰. Over het algemeen blijkt dat enerzijds meer sprake is van complexiteit (meer wachttijden, meer bureaucratie, omslachtiger procedures), maar anderzijds is er een vergrote professionaliteit van de organisatie en een kwalitatief betere en voor de burger minder belastende dienstverlening³¹.

De burger moet de gemeente kunnen vinden en daarom is het verhogen van de bereikbaarheid langs de verschillende kanalen nodig. Digitale bereikbaarheid is er 24 uur per dag. Voor de fysieke beschikbaarheid geldt dat een aansluiting bij de onder kernenbeleid genoemde servicecentra passend is. Randvoorwaarde is dat ten minste op verschillende locaties (buiten het gemeentehuis) in verschillende kernen, steunpunten zijn waar burgers terecht kunnen voor publieke dienstverlening³². Deze centra kennen beperkte openingstijden, maar zijn juist open op de momenten waarop dat door de inwoners gewenst is, bijvoorbeeld op een avond of in het weekend. Bij de inrichting van deze steunpunten is het randvoorwaardelijk dat op bestaande structuren in de kern wordt aangesloten, bijvoorbeeld bij gezondheidscentra. Het is ook mogelijk andere oplossingsrichtingen te kiezen, waarbij gedacht kan worden aan dienstverlening op afspraak, mobiele dienstverlening (vergelijk de bibliobus) of dienstverlening aan huis. Per kern zal een oplossing worden gekozen die het beste bij die kern past, in sommige gevallen zal dat inderdaad een steunpunt zijn, in andere gevallen volstaat een andere oplossing. De dienstverlening zal kunnen bestaan uit het aanvragen en afhalen van reisdocumenten, aanvragen in het kader van de Wmo en eenvoudige indicatiestelling, aanvragen bijzondere bijstand, informatie, aanvraag en advies van omgevingsvergunningen, uittreksels burgerzaken en het doorgeven van klachten en meldingen.

Dienstverlening aan bedrijven

Behalve in de dienstverlening aan burgers heeft de gemeente ook een belangrijke rol in de dienstverlening aan bedrijven. Voor bedrijven gelden dezelfde uitgangspunten, met dien verstande dat deze dienstverlening andere uitingsvormen, momenten en locaties kent. Voor de dienstverlening aan bedrijven geldt evenzeer de eenloketgedachte. Ondernemers geven aan behoefte te hebben aan een ondernemersloket waar zij alle vragen aan de gemeente kwijt kunnen, van vergunningverlening tot nieuw personeel.

³⁰ Alta, S., Van den Berg, J.J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld*, B&A.

³¹ Toonen, T., van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, p. 50.

³² In de bijeenkomsten met de bevolking is dit genoemd als een belangrijk aandachtspunt.

Ze geven ook aan dat de steeds complexere wet- en regelgeving vraagt om grotere deskundigheid bij de gemeente. Dit kan in een apart bedrijvenloket worden vormgegeven. Vragen die aan dit bedrijvenloket gesteld kunnen worden, kunnen betrekking hebben op vergunningverlening, vestigingsvoorwaarden en huisvesting. Op termijn kan men wellicht ook voor vragen met betrekking tot werkgelegenheid bij het bedrijvenloket terecht.

Daarnaast kan een bedrijvenloket een belangrijke rol spelen bij projecten in de regio, bijvoorbeeld Klavertje Vier en Floriade. De drie gemeenten participeren nu afzonderlijk of niet in de verschillende projecten. Gezamenlijk kunnen ze een krachtigere rol spelen in de regio en daarmee meer profijt behalen uit de regionale samenwerking. Uit evaluaties³³ blijkt dat een heringedeelde gemeente een betere strategische partner is voor het bedrijfsleven.

Dienstverlening aan passanten

Voor het gebied zijn passanten, de toeristen en recreanten, een belangrijke doelgroep. In alle drie de gemeenten is het aandeel commerciële dienstverlening in het totaal aantal bedrijfsvestigingen de afgelopen tien jaar toegenomen, ten koste van die voor de land- en tuinbouw. Het aandeel arbeidsplaatsen in de toeristisch recreatieve sector ligt boven het landelijk gemiddelde en bedraagt in Mook en Middelaar zelfs 20%³⁴.

De gemeente kan een actieve rol spelen in de dienstverlening aan deze doelgroep. In het hoofdstuk over strategische doelen is gesproken over kleinschalig toerisme in de Maasduinen, waarbij meer recreatie in de gemeenten plaatsvindt. Toeristen gaan steeds vaker naar een gebied in plaats van naar een activiteit. Het gebied moet vervolgens voldoende verschillende activiteiten te bieden hebben om de toeristen te vermaken. Deze keten van activiteiten (integraal) moet de aantrekkelijkheid van een gebied vergroten. De gemeente kan in haar toeristisch beleid stimuleren dat dit ook wordt bereikt. Daarnaast kan de gemeente een belangrijke rol spelen in het creëren van infrastructurele voorwaarden.

3.3 Consequenties zelfstandige gemeenten

Het hiervoor beschreven kernenbeleid is sterk geënt op de goede ervaringen die in de drie gemeenten zijn opgedaan. Voor een belangrijk deel zal er voor de bewoners van de gemeente Bergen niet veel veranderen. Voor de burgers van Gennep en Mook en Middelaar zijn de DOP's en de dorpsraden voor een belangrijk deel nieuw (met uitzondering van enkele kernen waar al wel kernenbeleid wordt gevoerd) en voor hen betekent het invoeren hiervan een directere invloed op datgene wat in de eigen kern gebeurt. Dit geldt dus ook wanneer de gemeenten zelfstandig blijven en dit beleid invoeren. Dit betekent dat wanneer Gennep en Mook en Middelaar dezelfde ambitie hebben, ze moeten investeren in het intensiveren van het contact tussen bestuur en kern.

³³ Toonen, T., van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit.*, p. 57.

³⁴ Limburg in cijfers 2006, aangehaald in Toekomstvisie Mook en Middelaar, Arcadis 2007.

Voor alle drie de gemeenten geldt dat in de toekomst de financiële consequenties van dergelijk beleid (DOP's) hun vertaling moeten krijgen in de gemeentelijke begroting. De gemeente Gennep heeft hiermee al wel ervaring voor de kernen waar een DOP is opgesteld.

De beschreven ambitie stelt hoge(re) eisen aan het personeel. De individuele gemeenten zullen moeite hebben om voldoende professioneel personeel te vinden om de dienstverlening op het niveau te brengen/te houden dat hiervoor beschreven staat. De ontwikkelingen van '*Overheid heeft antwoord*' vragen om meer professionaliteit van de gemeenten. Om de ambities van dit programma te kunnen realiseren zal elke gemeente voor zichzelf grote investeringen moeten doen in met name de informatievoorziening (ICT) en de bedrijfsvoering. Daarnaast hebben de gemeenten nu veel generalisten in huis, die verschillende taken uitvoeren. In de toekomst zal, gelet op de meer complexe wet- en regelgeving, een groter aantal specialisten nodig zijn. Tot slot geldt ook hier dat er kwetsbare functies zijn, die bij ziekte of uitval tot problemen kunnen leiden.

De contacten met de ketenpartners voor bijvoorbeeld werk en inkomen, zorg en onderwijs, zullen door de drie gemeenten afzonderlijk worden onderhouden, waardoor versnippering in het gebied dreigt. De gemeenten zullen bovendien ieder voor zich minder goed in staat zijn een krachtige speler te zijn in al deze ketens.

3.4 Consequenties heringedeelde gemeente

De dienstverlening aan de burgers wordt steeds complexer. Het programma '*Overheid heeft antwoord*' zorgt ervoor dat de gemeente de centrale plek wordt voor alle vragen die burgers voor de overheid (gemeente, provincie en Rijk) hebben. Dit betekent dat de gemeente in staat moet zijn om als integraal loket te opereren waarachter verschillende specialismen beschikbaar zijn. De meerwaarde van herindeling voor deze vorm van dienstverlening is gelegen in het feit dat een heringedeelde gemeente meer personeel heeft en medewerkers van een hoger niveau kan aantrekken vanwege een ander functie- en loongebouw. Daarmee wordt geïnvesteerd in de dienstverlening en kan op termijn worden voldaan aan de eisen die aan de dienstverlening van de gemeente gesteld worden. In een grotere gemeente zullen meer medewerkers betrokken zijn bij het kernenbeleid, waardoor de kwetsbaarheid van de functie geringer is.

Tevens kunnen de investeringen die gedaan zullen moeten worden (met name op het terrein van de informatievoorziening), door een grotere gemeente beter gedragen worden. Ook wat de bedrijfsvoering betreft, heeft een grotere gemeente meer mogelijkheden om dit waar te maken. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van medewerkers in een Klantcontactcentrum en de eenloketgedachte.

De heringedeelde gemeente is een krachtigere partner in diverse ketens, zoals zorg, werk en inkomen en onderwijs, dit wordt door de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten als belangrijk voordeel gezien. Hiermee wordt versnippering voorkomen. Ook richting bedrijfsleven en woningcorporaties en LLTB kan de gemeente krachtiger opereren. De heringedeelde gemeente zal beter in staat zijn om, met professionelere medewerkers, regie te voeren op (beleids)ontwikkelingen.

Met de instelling van een bedrijvenloket kunnen de bedrijven in het gebied beter worden bediend³⁵.

Door de instelling van dorpsraden en de keuze voor een kernportefeuillehouder wordt gezorgd voor een goede aansluiting bij en nabijheid van het gemeentebestuur. Met andere woorden, de relatie met het gemeentebestuur wordt professioneler.

Elke kern krijgt een eigen DOP, waarin de prioriteiten van de kern (of wijk) zijn opgenomen. Hiermee wordt de agenda, op korte en lange termijn, bepaald. De variëteit aan thema's in het DOP is breed en gericht op de lokale thema's. Hierdoor blijft de diversiteit tussen de kernen behouden.

³⁵ Dit is als belangrijke wens genoemd tijdens Rondetafelbijeenkomst MKB en de bijeenkomsten met de bevolking.

4. De gemeentelijke organisatie: soort gemeente

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag hoe de gemeentelijke organisatie ingericht dient te worden, gelet op de strategische doelen die worden beoogd en de dienstverlening die daarbij wordt geleverd aan burgers, bedrijven en instellingen. In de eerste paragraaf gaan we kort in op de uitgangspunten die relevant zijn voor de inrichting van de gemeentelijke organisatie. In paragraaf twee gaan we in op het organisatiemodel en de sturingsfilosofie die daarbij hoort. In de derde paragraaf bespreken we het personeelsbeleid. In paragraaf vier wordt ingegaan op de relatie tussen ambtelijk apparaat en het bestuur. Paragraaf vijf geeft de randvoorwaarden (zoals ICT en huisvesting) weer die aan de nieuwe organisatie worden gesteld. In paragraaf zes geven we de consequenties weer voor de afzonderlijke gemeenten en in paragraaf zeven doen we datzelfde voor de heringedeelde gemeente.

4.1 Uitgangspunten

De inrichting van de gemeentelijke organisatie wordt beïnvloed door de opgaven die de gemeente voor zichzelf ziet. In paragraaf 2.4 zijn we ingegaan op deze opgaven. Hieronder geven we kort weer welke invloeden wij zien op de ambtelijke organisatie

- Van de gemeente wordt verwacht dat zij nieuwe ontwikkelingen integraal oppakt. Dat wil zeggen dat verschillende thema's over de sectoren heen opgepakt moeten worden, bijvoorbeeld ontwikkeling van kernen is iets van de sector Welzijn/ Sociale Zaken en ook van de sector Bouwen en Wonen.
- De gemeente heeft vooral een functie als woon- en leefgemeente, waarin voldoende werkgelegenheid is om als aantrekkelijke woon- en leefgemeente te worden gekend.
- De gemeente heeft de zorg om het voorzieningenniveau, zowel publiek, semi-publiek als privaat, in stand te houden en waar mogelijk te verbeteren.
- De gemeente is een sterke en betrouwbare partner in samenwerking, zowel regionaal (in de vier windrichtingen) als functioneel (bijv. CWI/UWV, LLTB).
- De gemeente voert een actief grondbeleid om ruimtelijk sociaaleconomisch beleid te realiseren, waarbij een hoogwaardige ontwikkeling wordt beoogd.
- Het kernenbeleid is gebaseerd op locatiegerichte, integrale beleidsvorming. De gemeente richt zich op de eigenheid van de kernen.
- De dienstverlening is zoveel mogelijk beschikbaar op momenten dat klanten deze nodig hebben op de plaats waar klanten deze willen en op de manier waarop het voor klanten wenselijk is.
- De gemeente maakt gebruik van de kracht van de gemeenschappen.

4.2 Organisatiemodel en sturingsfilosofie

4.2.1 Soort organisatie

Gelet op bovenstaande uitgangspunten dient de ambtelijke organisatie een professionele organisatie te zijn, waarin alle medewerkers worden gestimuleerd om professioneel te denken en te werken en oog te hebben voor prestaties, zelfstandigheid, eigen verantwoordelijkheid en persoonlijke ontwikkeling. De organisatie moet leuk zijn om voor te werken. Ondernemend gedrag en risico nemen worden beloond. Talenten krijgen de kans zicht te ontplooien en zij worden daarin gefaciliteerd. Fouten maken mag, zolang dat uiteindelijk maar leidt tot vooruitgang en verbetering. De organisatie opereert primair vanuit kansen en dus niet vanuit bedreigingen. Er worden middelen ingezet om dit streven kracht bij te zetten. Management en bestuur zetten zich in om deze beloften waar te maken. Indien nodig wordt niet geschroomd van de gebaande paden af te wijken – uiteraard altijd onderbouwd – om gestelde resultaten te bereiken.

Uit de strategische doelen, het kernenbeleid en het dienstverleningsconcept volgt een aantal kernwaarden die voor de organisatie benoemd kunnen worden:

a. Klantgerichtheid

De gemeente houdt rekening met de belangen van haar inwoners en partners (publiek en privaat) en stelt zich ten opzichte van hen toegankelijk op. De gemeente is omgevingsbewust en speelt proactief in op de maatschappelijke ontwikkelingen. De gemeente bedient haar klanten kostenbewust maar waar mogelijk met maatwerk. De gemeente streeft naar het uitvoeren van een algemeen herkenbaar beleid, waarbij zoveel als mogelijk wordt aangesloten op specifieke wensen bij inwoners uit de diverse kernen.

b. Innovatie- en ontwikkelingsgericht

De gemeente maakt gebruik van (technische) ontwikkelingen en wordt gestimuleerd tot voortdurende (toekomstgerichte) ontwikkeling en verbetering: stilstand in deze is achteruitgang. De gemeente maakt optimaal gebruik van aanwezige kennis, kunde en leervermogen (professionaliteit). De dialoog met elkaar en met partners is erop gericht te komen tot betere prestaties.

c. Flexibiliteit

De gemeente reageert tijdig op veranderingen, onder meer in wet- en regelgeving. Dit betekent onder meer dat de eigen processen regelmatig worden beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid en waar mogelijk worden aangepast.

d. Brede inzetbaarheid

De medewerkers zijn in algemene dienst van de gemeente om bij te dragen aan een flexibele formatie, die kan worden ingezet waar de organisatorische visie en prioriteiten dat vragen. De organisatiestructuur en het functieboek zijn hierop ingericht.

e. Samenwerking

De gemeente werkt zowel intern (tussen de afdelingen/sectoren) als extern (met inwoners en partners) samen om gezamenlijk maximaal resultaat- en doelgericht te zijn. Indien nodig zoekt de gemeente slimme samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en derden.

f. Openheid

De gemeente betracht openheid in de organisatie, de werkprocessen en de besluitvorming zodat duidelijk is wat, waarom, wanneer en hoe de gemeente opereert.

g. Ondernemersmentaliteit

De gemeente en haar medewerkers stellen zich ondernemend op. De medewerkers organiseren het werk als ware het hun eigen bedrijf. Er is lef en daadkracht om resultaten te bereiken. De medewerkers worden daartoe uitgedaagd en beloond.

4.2.2 Sturing

De wettelijke kaders zijn leidend voor de verschillende rollen binnen de gemeente, de organisatie wordt zodanig ingericht dat deze wettelijke rollen en taken volledig tot hun recht komen. De rol van de raad is kaderstellend, controlerend en als volksvertegenwoordiger. De raad stuurt op hoofdlijnen voor de gehele gemeente op basis van de programma's. De raad stuurt integraal, zowel functioneel als geografisch. Dat wil zeggen dat de raad geen verzameling afgevaardigden per kern is. De centrale vraag voor de raad is: wat willen we bereiken, welke maatschappelijke effecten willen we bereiken?

Het college stuurt vanuit het collegialiteitsbeginsel en heeft oog voor het algemeen belang. Het college houdt zich primair bezig met de vraag: *wat* moeten we doen om de maatschappelijke effecten te bereiken?

Het ambtelijk management (het directieteam) is het verlengstuk van het college. Het directieteam werkt dan ook op basis van het collegialiteitsbeginsel en is dus niet primair het verlengstuk van de afdelingen/sectoren. Het directieteam stelt raad en college in staat om de goede afwegingen te maken. Daarnaast houdt het directieteam zich ook bezig met de vraag *hoe* de maatschappelijke effecten bereikt kunnen worden.

4.2.3 Uitgangspunten voor de inrichting

Op basis van het bovenstaande vloeien de volgende uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie voort:

- De klant staat centraal:
 - De gemeente kent centrale én decentrale dienstverlening.
 - De gemeente maakt onderscheid tussen frontoffice en mid-/Backoffice.
- Een hiërarchische en platte organisatie waarin managers managen en medewerkers uitvoeren.
- Een span of control die past bij de gegeven verantwoordelijkheid en rol.

- Projectmatig werken onder nader gestelde voorwaarden (N.B. Niet alles is een project!).
- Een helder en toepasbaar sturingsprincipe, passend bij de grootte van de organisatie en de ontwikkelingen die op de gemeente afkomen.
- De gemeente als regisseur van de samenleving, waarbij steeds wordt nagegaan wat de gemeente zelf doet en waarover regie wordt gevoerd.
- Scherp beschreven rolprofielen.

4.2.4 Mogelijke sturingsmodellen

Hoe de structuur van de organisatie wordt vormgegeven is afgeleid van de doelstellingen die worden beoogd, met andere woorden *structuur volgt strategie*. Gemeenten gebruiken verschillende sturingsmodellen, de twee meest gebruikte modellen zijn het sectoren- en het directiemodel.

Kenmerken van het sectorenmodel zijn dat beleid en uitvoering worden samengebracht, de middelenfuncties in de lijn worden gebracht (er is sprake van integrale managers), de secretaris is de primus inter pares. De organisatie kent een piramidale opbouw en kenmerkt zich door onderhandeling tussen de sectoren. In het directiemodel kan worden gekozen tussen wel of geen scheiding van beleid en uitvoering, de middelenfuncties worden centraal ondergebracht en de secretaris is de baas (directeur), eventueel met behulp van adjuncten. De organisatie is platter en kenmerkt zich door outsourcing en samenwerking, het bereiken van de beoogde effecten staat centraal. In onderstaand schema zijn de voor- en nadelen van de beide modellen opgenomen.

	Sectorenmodel	Directiemodel
Voordelen	Span of control beheersbaar. MT is indirect met productie en dienstverlening betrokken, waardoor de sturing met meer afstand is.	Eén directeur beslist. Platte organisatie, weinig leidinggevenden. Managers managen.
Nadelen	Meewerkend voormanschap afdelingshoofden: druk op managementtaken. Veel leidinggevenden. Lange communicatielijnen. Risico schaduwcollege.	Grote span of control. Risico van verkokering.

Het directiemodel sluit het beste aan op de uitgangspunten hiërarchische en platte organisatie, een helder sturingsprincipe en scherp beschreven rolprofielen. De nadelen van het directiemodel, zoals grotere span of control en risico van verkokering, zijn te overzien in een kleine organisatie. De lijnen zijn immers kort en voor complexe ontwikkelingen kunnen projecten worden opgezet. Het directiemodel biedt echter beperkt antwoord op de wens tot een meer integrale aanpak van problemen en ontwikkelingen in relatie tot het bereiken van maatschappelijke effecten. Het programma-management biedt hiervoor een mogelijke oplossing en kan zowel in een directie- als sectorenmodel worden vormgegeven.

Een programma is een verzameling van tijdelijke, samenhangende en dynamische doelen, inspanningen en middelen die in een bepaalde omgeving vraagt om besturing, omdat de middelen beperkt zijn en opdat de doelen nagestreefd worden. Programmamanagement is daarbij een hulpmiddel om medewerkers van verschillende afdelingen met elkaar samen op een doelgerichte manier aan een programma te laten werken.

Programmamanagement kent verschillende thema's en zorgt ervoor dat flexibel op nieuwe ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Met programmamanagement kan duidelijkheid en helderheid worden verkregen over de te bereiken doelen. De organisatie stelt prioriteiten en maakt keuzes tussen de verschillende claims op aandacht, tijd, geld en medewerkers. Programmamanagement heeft een aantal belangrijke voordelen:

- Keuze voor samenhang in activiteiten en te behalen doelen.
- Het zorgt voor ontschotting tussen de afdelingen: geen verkokering en geen eilandjes.
- Het creëert brede functies en breed inzetbare medewerkers.
- Het zorgt voor flexibiliteit in inzet en structuur.
- Het leidt tot acceptatie van ieders rol en verantwoordelijkheid.

Wanneer gekozen wordt voor programmamanagement is de hiërarchische structuur ondergeschikt aan het realiseren van de maatschappelijke effecten. Het management stuurt op deze effecten vanuit en via programma's. Deze nieuwe werkwijze betekent veel voor de cultuur van de organisatie. De nadruk ligt op het realiseren van de doelstellingen en maatschappelijke effecten. Een belangrijk nadeel van het programmamanagement is dan ook de mogelijke onduidelijkheid in de aansturing van medewerkers. Overigens blijft organiseren mensenwerk en is elk model afhankelijk van de juiste persoon op de juiste plek.

Een ander alternatief is het zogenoemde Publieksmodel. Het Publieksmodel staat voor de cultuur- en structuraanpassing van de gemeentelijke organisatie. Die aanpassing leidt er toe dat voortaan wordt bestuurd en gewerkt vanuit de burgerlogica. Burgerlogica houdt in dat de burger wordt gezien en behandeld als 'klant' die producten afneemt zoals paspoorten, vergunningen, uitkeringen en verstrekkingen. Als 'wijk- en dorpsbewoner' die betrokken is bij de kwaliteit van zijn woonomgeving, de openbare ruimte en de voorzieningen. En als 'inwoner' van de gemeente die mee wil doen in de discussie over de toekomst van de gemeente.

De organisatiestructuur kenmerkt zich doordat alle publieksfuncties (burgerzaken, sociale zaken, vergunningverlening en handhaving en belastingen) in één afdeling worden ondergebracht. De centrale publieksservice wordt via loketintegratie georganiseerd vanuit het gezichtspunt van de burger. Strategie en ontwikkeling (kader- en normstelling) van het externe beleid worden eveneens in één afdeling ondergebracht. Hiermee wordt een integrale en interactieve aanpak, ook procesmatig, van maatschappelijke behoeften/problemen op fysiek, economisch en sociaal gebied beoogd. Ook alle uitvoerende en beheerstaken worden in één organisatorisch verband samengebracht. Het ruimtelijk en sociaal beheer kan vervolgens in samenspraak met de burgers integraal worden opgepakt en worden vertaald in de DOP's.

De uitvoerende middelenfuncties worden bijeengebracht en staan ten dienste aan het Publieksmodel. De sturende middelenfuncties vallen onder de control.³⁶

4.2.5 Keuze

In dit rapport is nog geen keuze gemaakt voor een model, noch voor het directiemodel noch voor het programmamanagement of het publieksmodel. De keuze hiervoor kan pas worden gemaakt nadat een keuze is gemaakt voor herindeling. Op basis van artikel 160 lid 1 Gemeentewet ligt de bevoegdheid voor de regels over de ambtelijke organisatie bij het college van B&W van de nieuwe gemeente. De genoemde uitgangspunten zijn echter wel randvoorwaardelijk voor de invoering van een bepaald model.

4.3 De gemeente als werkgever: personeelsbeleid

De gemeentelijke organisatie dient klant- en resultaatgericht te zijn. Daarnaast moet de organisatie zorgen voor een doelgerichte (effectief) en doelmatige (efficiency) uitvoering. De organisatie is flexibel en zo ingericht dat proactief wordt ingespeeld op interne en externe veranderingen. De gemeente is daarbij innovatief en responsief en daarnaast kostenbewust. De gemeente is regisseur en hoeft niet alles zelf uit te voeren. Verantwoordelijkheden liggen laag in de organisatie en er worden mogelijkheden geboden voor ontplooiing en jong talent. De gemeente toont zich een goede werkgever en stuurt op basis van competenties.

Voor medewerkers betekent dit dat ze een proactieve houding hebben, kunnen werken in een integrale context en met elkaar afstemmen. Medewerkers geven sturing aan hun eigen werkzaamheden en nemen verantwoordelijkheid. De medewerkers zijn flexibel en breed inzetbaar.

4.4 Bestuurlijke aspecten

Het aantal burgemeesters, wethouders, griffiers en raadsleden zal in een heringedeelde gemeente afnemen. In Tabel 1 is een indicatief overzicht van de afname van de aantallen berekend.

Tabel 1: *Besparing bestuur*

Omschrijving	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar	Totaal	Gefuseerde gemeente	Besparing
Griffier	0,67	0,89	0,72	2,28	1,00	-1,28
Burgemeester	1,00	1,00	1,00	3,00	1,00	-2,00
Wethouders	1,80	2,25	2,25	6,30	5,00	-1,30
Totaal fte	3,47	4,14	3,97	11,58	7,00	4,58
Raadsleden	15	17	13	45	25	-20

³⁶ <http://www.publieksmodel.nl>.

4.5 Randvoorwaarden

Aan de invoering van een nieuwe organisatie zijn enkele randvoorwaarden verbonden. We gaan hieronder op verschillende randvoorwaarden in.

4.5.1 Huisvesting

Huisvesting levert een belangrijke bijdrage bij het bereiken van de gewenste doelen van de gemeente. De hierboven beschreven werkwijze pleit voor een centrale huisvesting waarin bestuur, griffie en medewerkers (backoffice en een deel van de frontoffice) bijeen zitten. Daarnaast zorgt een centrale huisvesting in geval van herindeling voor betere integratie van medewerkers (zie hoofdstuk 5 voor de financiële vertaling). Tevens is het uitgangspunt om de dienstverlening zoveel mogelijk beschikbaar te laten zijn op momenten dat klanten deze nodig hebben, op de plaats waar klanten deze willen en op de manier waarop het voor klanten wenselijk is. Dit betekent dat er in verschillende kernen decentrale servicepunten/loketten zijn waar klanten terecht kunnen (zie hoofdstuk 3).

4.5.2 ICT

ICT is cruciaal in de geuite wensen voor de dienstverlening en voor de bedrijfsvoering. Parallel aan het onderzoek naar meerwaarde loopt een traject met EGEM-I waarin wordt vastgelegd hoever de drie gemeenten zijn met automatisering, interactieve dienstverlening en de invoering van basisregistraties.

De eisen die aan de ICT worden gesteld zijn:

- Zo spoedig mogelijk zorgen voor uniformiteit in hard- en software.
- Afstemming over de automatiseringsinvesteringen.
- Eén gezamenlijk beleidsplan als aanvulling op de propositie voor de drie gemeenten in het kader van EGEM-I.

Het eindperspectief van dit traject moet ervoor zorgen dat de gemeenten kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld in het kader van de *'Overheid heeft antwoord'* en daarmee toegerust zijn op de dienstverlening die zij wil bieden. Dit gezamenlijke traject moet er daarnaast voor zorgen dat de ICT-infrastructuur en –architectuur minder kwetsbaar wordt, de kwaliteit omhoog gaat en er financieel voordeel kan worden behaald. Tot slot wordt beoogd een sterkere positie te krijgen ten opzichte van de leveranciers.

4.5.3 Cultuurontwikkeling

Om de cultuurverandering te realiseren bij de managers en medewerkers zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Versterking van de managementposities als verantwoordelijken voor de organisatie, in het bijzonder de centrale sturing, afstemming en samenhang.

- Introductie van een nieuw type manager: coachend leiderschap voor de lijnmanagers en verbindend leiderschap voor de programmamanagers.
- Eisen aan de medewerker: flexibel en breed inzetbaar.
- Medewerkers zijn proactief.
- Scholing, opleiding en training van managers en medewerkers in de nieuwe rollen.
- Meer projectmatig werken.
- Introductie van nieuwe werkvormen om complexe projecten integraal te kunnen benaderen, bijvoorbeeld in ateliervorm.
- Passende introductie en inwerkbegeleiding van nieuwe medewerkers.
- Goede interne en externe communicatie.

4.5.4 Bedrijfsvoering

De uitgangspunten voor de bedrijfsvoering kunnen als volgt worden omschreven:

- Bedrijfsvoering is van iedereen.
- Bedrijfsvoering is een breed begrip, het bestrijkt meerdere aandachtsgebieden (zie hierna).
- Bedrijfsvoering is professioneel.
- Bedrijfsvoering is ondersteunend aan 'de lijn'.
- Positionering concerncontrol moet duidelijk en herkenbaar zijn (waarborg onafhankelijkheid en objectiviteit).
- Bedrijfsvoering kent onderscheidende aandachtsgebieden die naar die verschillende aandachtsgebieden worden geclusterd (dus 1 eenheid P&C resp. P&O etc.).
- Duidelijke aanspreekpunten voor lijnmanagers: één adviseur P&C etc. wordt gekoppeld aan één afdelingshoofd.
- Ondersteunende eenheden (afdeling) vallen onder de verantwoordelijkheid van één leidinggevende.

We onderscheiden een aantal aandachtsgebieden die hieronder staan genoemd, per aandachtsgebied zullen we de belangrijkste aandachtspunten aangeven.

Concerncontrol

- De objectiviteit en onafhankelijkheid worden gewaarborgd door positionering rechtstreeks onder de gemeentesecretaris.

P&C-cyclus

- De budgetcyclus kent drie hoofddocumenten: jaarrekening, kadernota en begroting.

- De P&C-medewerkers zijn de spin in het web voor de P&C-activiteiten (en dus niet alleen wat betreft de financiën).

Personeel en Organisatie

- Betreft een adviesfunctie op strategisch niveau.

Informatisering en automatisering

- Betreft een adviesfunctie voor informatiebeleid en automatiseringsvraagstukken.
- Is verantwoordelijk voor de verdere digitalisering (mede in relatie tot de dienstverlening en de bedrijfsvoering).

Communicatie en voorlichting

- Verantwoordelijk voor de interne en externe communicatie (website).
- Geeft vorm aan interactieve beleidsvorming en '*De overheid heeft antwoord*'.

Juridische zaken

- Juridische kwaliteitszorg.
- Juridische controlfunctie (Legal audit).

4.6 Consequenties zelfstandige gemeenten

De meerwaarde van zelfstandigheid is gelegen in het feit dat op de korte termijn weinig hoeft te veranderen en er rust in de organisaties blijft. Er hoeft geen tijd, middelen en energie gestoken te worden in de onderlinge afstemming van werkprocessen, het samenvoegen van culturen en er ontstaat geen onzekerheid over eventuele nieuwe functies. De gemeenten krijgen niet te maken met verschillende locaties van waaruit wordt gewerkt en die moeten worden afgestemd.

Tegelijkertijd lopen de gemeenten het risico dat het steeds moeilijker wordt om professioneel personeel aan te trekken en te behouden. Hoewel de situatie in de drie gemeenten verschillend is, zal elke gemeente daarmee te maken krijgen. Acute problemen op verschillende niveaus (strategisch/uitvoerend) worden in de drie gemeenten verschillend opgelost, onder meer door de inzet van extern personeel of het bieden van een hogere schaal. De inzet van externen leidt ertoe dat de kennis niet in de eigen organisatie beschikbaar blijft, tevens leidt de inzet van meer externen tot hogere kosten.

Meerwaarde van zelfstandigheid zijn de korte lijnen, waardoor (soms) sneller en minder bureaucratisch gewerkt kan worden.

4.7 Consequenties heringedeelde gemeente

De meerwaarde van herindeling is dat door verandering van het loongebouw hogere schalen kunnen worden geboden. Hierdoor kan hoogwaardiger en gekwalificeerd personeel van buiten worden aangetrokken. Op termijn stijgt daardoor het niveau en de professionaliteit van de medewerkers. Daarnaast biedt het medewerkers ook een aantrekkelijker loopbaanperspectief, waardoor goede medewerkers kunnen worden behouden. Evaluatieonderzoek³⁷ onderstreept het voorgenoemde. Een grotere gemeente blijkt ook in staat beter personeel aan te trekken. Aan het personeel worden in een heringedeelde gemeente ook andere eisen gesteld: zo wordt een andere manier van leiderschap verwacht, dienen de managementkwaliteiten op een hoger niveau dan voorheen te liggen en moet bij veel personeelsleden de verschuiving van generalist naar specialist plaatsvinden. Een fusie leidt tot een relatief lager aantal personeelsleden (per 1000 inwoners) en meer aandacht voor personeelszorg³⁸.

Op de langere termijn wordt ook meer efficiency en effectiviteit bereikt in een grotere organisatie, onder meer door specialisatie en taakverdeling, waardoor schaalvoordelen bereikt worden en de totale personeelskosten dalen.

Door ontgroening en vergrijzing van de samenleving wordt het aanbod van werkenden steeds schaarser. Kleinere gemeenten zullen – met name voor talentvolle en kwalitatief goede medewerkers – een minder aantrekkelijke werkgever zijn, dan grotere gemeenten. Dit terwijl het steeds belangrijker wordt om over voldoende en gekwalificeerd personeel te beschikken, gelet op de toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit zal met de voorgenomen decentralisatie van taken alleen maar toenemen.

De grotere organisatie zorgt ervoor dat functies minder kwetsbaar worden. Minder functies zullen zogenoemde eenmansfuncties zijn, die bij uitval (ziekte, verlof, vertrek) nauwelijks binnen de formatie kunnen worden opgevangen. Schaarse expertise wordt gebundeld waardoor kennisdeling en uitwisseling van ervaring eenvoudiger wordt.

In een grotere organisatie zijn meer mogelijkheden voor specialisatie waardoor de deskundigheid van de organisatie wordt verhoogd. De gemeente zal daardoor bijvoorbeeld een betere gesprekspartner zijn voor bedrijfsleven of andere partners. Dit zijn de belangrijkste waargenomen effecten van gemeentelijke herindeling. Daarnaast blijkt ook dat als gevolg van herindeling bestuurders meer tijd en aandacht kunnen besteden aan hun taken dan voorheen³⁹.

³⁷ Alta, S., Van den Berg, J.J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). *Vier jaar later. Impact van de Drentse herindeling in beeld*, B&A.

³⁸ Berghuis, J.M.J., Herweijer, M. & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer.

³⁹ Berghuis, J.M.J., Herweijer, M. & Pol, W.J.M. (1995). *Effecten van herindeling*. Deventer: Kluwer, p.156.

Toonen, T., van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit.*, p. 52.

Berenschot

De afstand tussen medewerker en inwoner wordt vergroot, waardoor meer zakelijk en professioneler een afweging gemaakt wordt. Dit verhoogt de kwaliteit van de dienstverlening. De dienstverlening aan inwoners is niet afhankelijk van toevallige contacten, maar is voor iedereen gelijk.

Berenschot

5. Financiën van de gemeente(n)

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de financiële aspecten van herindeling respectievelijk zelfstandigheid. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vermogenspositie van de bestaande drie gemeenten en wordt een inschatting gemaakt van de vermogenspositie van een eventuele toekomstige gemeente. Vervolgens worden in paragraaf 5.3 de inkomsten van de huidige gemeenten en de mogelijke nieuwe gemeente geanalyseerd. Tevens is daarbij een inschatting gemaakt van de toekomstige uitkering uit het gemeentefonds. In paragraaf 5.4 zijn de toekomstige ontwikkelingen alsmede het nieuwe beleid en de mogelijke besparingen voor een nieuwe gemeente opgenomen. Ook is een meer kwalitatieve vergelijking gemaakt van de toekomstige lasten van de bestaande drie gemeenten. In paragraaf 5.5 worden de consequenties voor de begroting op een rijtje gezet. In de laatste paragraaf volgen de consequenties bij herindeling en bij zelfstandig blijven.

5.2 Vermogenspositie

5.2.1 Inleiding

In deze subparagraaf is de vermogenspositie van de drie gemeenten vergeleken. Voor een vergelijking van de financiële positie is gebruikgemaakt van de meest recent goedgekeurde cijfers van de gemeenten. Hiervoor is als uitgangspunt de jaarrekening 2006 genomen; de jaarcijfers over het jaar 2007 waren bij de start van het onderzoek nog niet bekend (of nog niet van een goedgekeurde verklaring voorzien).

Op basis van de vastgestelde jaarrekening is inzicht verkregen in de financiële positie en is deze beoordeeld. Daarvoor zijn de verschillen in methoden tussen de drie gemeenten geïnventariseerd en kort geanalyseerd, zodat de gegevens ook vergelijkbaar waren. Consequentie is wel dat de gepresenteerde cijfers soms op onderdelen afwijken van de vastgestelde jaarrekening. Als bijlage 7 hebben wij deze 'geschoonde' balans opgenomen.

5.2.2 Reserves en voorzieningen

Voordat de resultaten van de vermogenspositie worden gepresenteerd, zijn kort de verschillen tussen reserves (algemene reserve, vrije algemene reserve en bestemmingsreserve) en voorzieningen beschreven. Beide maken deel uit van de balans van een gemeente. Echter, reserves maken deel uit van het eigen vermogen, terwijl voorzieningen deel uitmaken van de verplichtingen of schulden. Hierna een korte toelichting:

- Algemene reserve: geheel vrij besteedbare middelen waarvoor de gemeenteraad nog geen doel of bestemming heeft vastgesteld, maar die een financiële buffer vormen om eventuele toekomstige tegenvallers te kunnen opvangen. De provincie Limburg hanteert hiervoor als norm 10% van het genormeerde uitgavenniveau.
- Vrije algemene reserve: geheel vrij besteedbare middelen waarvoor de gemeenteraad nog geen doel of bestemming heeft vastgesteld.

- Bestemmingsreserve: een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven⁴⁰. Afhankelijk van de uitvoering is het mogelijk om de bestemming op een later tijdstip te wijzigen.
- Voorzieningen betreffen:
 - verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar die redelijkerwijs is te schatten.
 - op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten.
 - kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren⁴¹.

Kortom, voorzieningen zijn verplichtingen waarvan de gemeenteraad het doel of de bestemming niet kan wijzigen. Bij reserves is soms wel een bestemming bepaald, maar is het veelal nog mogelijk om deze te wijzigen.

5.2.3 Conclusie

Onze conclusie is dat alle drie gemeenten afzonderlijk, op basis van de jaarrekening 2006, een gezonde financiële vermogenspositie hebben⁴². Daarmee wordt als eerste bedoeld dat alle drie de gemeenten een buffer hebben om toekomstige tegenvallers op te kunnen vangen. In totaal hebben de drie gemeenten ongeveer € 6,6 miljoen aan algemene reserve. Daarnaast is het zo dat de drie gemeenten gezamenlijk een relatief groot bedrag nog 'op de plank' hebben liggen. Het betreft naast de algemene reserve een bedrag van € 15,2 miljoen als vrije algemene reserve en een bedrag van € 9,3 miljoen als bestemmingsreserve. Dit zijn bedragen waarvan de bestemming nog niet vastligt of waarvan de bestemming nog gewijzigd zou kunnen worden.

In Tabel 2 is een overzicht van de reserves als onderdeel van het eigen vermogen opgenomen.

⁴⁰ Besluit begroting en verantwoording artikel 43 lid 2.

⁴¹ Besluit begroting en verantwoording artikel 44 lid 1.

⁴² De Provincie Limburg hanteert een norm van 10% van het begrotingstotaal. De drie gemeenten voldoen aan deze normering.

Tabel 2: Overzicht reserves als onderdeel eigen vermogen

Soort reserve	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar	Totaal
Algemene reserve	2.431.000	3.000.000	1.125.000	6.556.000
Algemene vrije reserve	4.425.000	8.723.000	2.069.000	15.217.000
Bestemmingsreserves	4.558.000	2.623.000	2.087.000	9.268.000
Totaal	€ 11.414.000	€ 14.346.000	€ 5.281.000	€ 31.041.000
Per inwoner	€ 845	€ 849	€ 652	€ 806

De totaalbedragen van de reserves zeggen op zich niet zo veel. Daarom is ook een berekening gemaakt van het bedrag per inwoner. Hieruit blijkt dat de bedragen per inwoner wel verschillen, maar dat deze op een relatief hoog niveau liggen vergeleken met andere gemeenten in Nederland. Hierbij heeft de gemeente Mook en Middelaar het laagste bedrag per inwoner in het eigen vermogen, terwijl de gemeente Gennep het hoogste bedrag per inwoner heeft. De gemeente Bergen ligt daar tussen in, maar wijkt qua bedrag per inwoner niet veel af van de gemeente Gennep. Daarnaast beschikken overigens alle drie de gemeenten nog over stille reserves. Met name de landbouwgronden en gebouwen zijn daarbij interessant.

Een gezonde financiële positie wil daarnaast zeggen dat de drie gemeenten ook voldoende voorzieningen hebben om aan verplichtingen te kunnen voldoen. Op basis van de vastgestelde beheer- en onderhoudsplannen bij de jaarrekening 2006 hebben twee gemeenten voldoende voorzieningen getroffen. Eén gemeente, Mook en Middelaar, had destijds ten aanzien van riool- en gebouwenbeheer nog een achterstand in de voorzieningen. Inmiddels heeft Mook en Middelaar in de begroting 2008 de benodigde budgetten/voorzieningen aan de hand van de geactualiseerde onderhoudsplannen opgenomen.

Bij een vermogenspositie moet ook gekeken worden naar de risico's die de gemeenten lopen. Hiervoor is gekeken naar de paragraaf weerstandsvermogen. Daarin wordt een vergelijking gemaakt tussen de risico's en het weerstandsvermogen. Gezien de hoogte van het weerstandsvermogen is dat meer dan voldoende voor het afdekken van de risico's van de drie gemeenten. Wij hebben geen signalen ontvangen dat de vermogenspositie sinds 2006 substantieel verslechterd is.

Hierna is een toelichting opgenomen.

5.2.4 Bevindingen bij reserves

Om te komen tot de voorgaande conclusie is gekeken naar de algemene reserve en algemene vrije reserve. Voor alle drie de gemeenten geldt dat de algemene reserve meer dan 10% van de genormeerde uitgaven bedraagt⁴³. In totaal betreft de algemene reserve van de drie gemeenten tezamen € 6,6 miljoen. Ook hebben de gemeenten nog een algemene vrije reserve van ongeveer € 15,2 miljoen. Voor deze laatste reserve hebben de drie gemeenten echter ook al deels een voorgenomen aanwending benoemd.

⁴³ Dit is een provinciale norm die wordt gebruikt in Limburg.

Echter, het betreft een vrije reserve waar de voorgenomen aanwending kan worden heroverwogen. In bijlage 9 zijn de voorgenomen aanwendingen opgenomen. Overigens moet worden opgemerkt dat jaarlijks mutaties in de algemene reserves en de bestemmingsreserves plaatsvinden. Een van deze mutaties is het rekeningresultaat⁴⁴. Deze mutaties betekenen echter wel dat de toekomstige omvang van de reserves nu niet is te bepalen.

Verder is naar de bestemmingsreserves gekeken. In de balans staan voor de drie gemeenten gezamenlijk ook nog bestemmingsreserves voor een bedrag van € 9,3 miljoen. Het betreft financiële middelen die voor toekomstige uitgaven zijn vastgelegd. Hieraan ligt een besluit van de gemeenteraad ten grondslag. Zo wordt door de gemeente Bergen een bestemmingsreserve gebruikt ter dekking van de kapitaallasten. Het betreft projecten die soms al gestart zijn, maar het kunnen ook projecten zijn die nog moeten starten. Voor projecten die nog niet gestart zijn, is het theoretisch mogelijk om de bestemming alsnog te wijzigen. Bij onze analyse van de exploitatie wordt daarop teruggekomen.

Behalve naar de algemene reserve en bestemmingsreserves is naar eventuele stille reserves gekeken. Het betreft met name landbouwgronden die niet of tegen een lage boekwaarde opgenomen zijn in de balans. Zo heeft Gennep ongeveer 90 hectare, Mook en Middelaar 68 hectare en Bergen 673 hectare. Ook hebben twee gemeenten, Bergen en Mook en Middelaar, een lage boekwaarde van het gemeentehuis in de balans opgenomen. Daarnaast hebben alle drie de gemeenten ook nog andere gebouwen met een lage boekwaarde opgenomen. Ter illustratie is Tabel 3 opgenomen.

Tabel 3: Overzicht boekwaarde gemeentehuizen en -werven

	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Gemeentekantoor	€ 55.000	€ 3.405.000	€ 27.000
Gemeentewerf	€ 16.000	€ 2.255.000	€ 59.000

Een lage boekwaarde betekent dat bij verkoop waarschijnlijk een boekwinst te realiseren is. Echter, het is ook zo dat een lage boekwaarde kan betekenen dat gebouwen in aanmerking komen voor sloop, verbouwing of aanpassingen. Of verkoop mogelijk is, blijft natuurlijk afhankelijk van de mogelijkheden om het ook daadwerkelijk te verkopen. Zo zijn niet alle gebouwen van een gemeente (bijvoorbeeld een sporthal of een zwembad) ook courante onroerende goederen die verkocht kunnen worden.

Als laatste is een inventarisatie van bouwgronden in exploitatie gemaakt. Aangegeven is dat in de gemeenten Bergen en Gennep momenteel actieve grondexploitaties bestaan. De gemeente Mook en Middelaar heeft geen bouwgronden in exploitatie. In de beoordeling van de vermogenspositie hebben wij de grondexploitaties als neutraal beoordeeld.

⁴⁴ Voor alle drie de gemeenten wordt over 2007 een positief rekeningresultaat verwacht. De hoogte is bij het opstellen van deze rapportage nog niet definitief bekend.

Grondexploitaties kunnen gemeenten wel de mogelijkheid leveren om aanvullende inkomsten te verwerven, zeker nu de macro-economische ontwikkelingen de laatste jaren positief zijn geweest. De huidige exploitaties laten nu een positief resultaat zien. Er zit echter ook een keerzijde aan als de macro-economische ontwikkelingen mogelijk de komende jaren minder zijn.

5.2.5 Bevindingen bij voorzieningen

Om te komen tot de conclusie dat de financiële positie gezond is, is ook naar de voorzieningen gekeken. Alle drie de gemeenten hebben gezamenlijk voor een totaal van € 10,4 miljoen aan voorzieningen opgenomen. Het betreft bedragen die op de balans zijn opgenomen voor toekomstige uitgaven waarvan redelijk zeker is dat deze ook door de gemeenten worden uitgegeven. De vraag is daarbij of dat genoeg is. Het is niet gemakkelijk om deze financiële voorzieningen qua hoogte te beoordelen; het betreft tenslotte verplichtingen die specifiek gerelateerd zijn aan de betreffende gemeente.

Als gekeken wordt naar de voorzieningen, is het van belang om naar de kapitaalgoederen te kijken. Sinds het Besluit Begroting en Verantwoording zijn gemeenten verplicht om in een paragraaf het onderhoud van de kapitaalgoederen te beschrijven⁴⁵. Het betreft het beleidskader voor de vertaling van de financiële consequenties in de begroting. Het is allereerst van belang om vast te stellen of de beleidskaders actueel zijn en als tweede of de beleidskaders ook financieel vertaald zijn in de begroting van de betreffende gemeente.

Een beleidskader is actueel als het maximaal vijf jaar oud is. Op basis van dit uitgangspunt zijn de beleidskaders van de gemeente over het algemeen wel actueel te noemen. Wel is het zo dat bij elk van de gemeenten een à twee beleidskaders niet meer actueel zijn of dat momenteel wordt gewerkt aan de actualisatie. In Tabel 4 is een overzicht opgenomen.

Tabel 4: Jaar van vaststelling van de beheer- en onderhoudsplannen

Omschrijving	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Groenstructuurplan	2007	2007	2007
Rioleringsplan	2007	2005	2007
Verlichtingsplan	2002	2000	in voorbereiding
Onderhoud gemeentegebouwen	2006	2006	2007
Onderhoud schoolgebouwen	n.v.t. ⁴⁶	2007	2007
Onderhoudsplan wegen	2003	2005	2007
Onderhoud speeltuinen	2006	1999	in voorbereiding

Voor de financiële vertaling van de onderhoudsplannen in de begroting is onderzocht of de accountant opmerkingen gemaakt heeft bij de jaarrekening 2006. Alleen bij de gemeente Mook en Middelaar is dat het geval.

⁴⁵ Besluit Begroting en Verantwoording, artikel 12 lid 2.

⁴⁶ Onderhoud van schoolgebouwen is gedecentraliseerd naar de schoolbesturen.

De accountant heeft opmerkingen gemaakt bij het onderhoud van het rioolbeheer en gebouwen. Op deze twee onderdelen is de voorziening lager dan conform het beheer- en onderhoudsplan nodig zou zijn. Dit betreft een bedrag van ongeveer € 1 miljoen, terwijl voor gebouwen een p.m.-post is opgenomen. In de begroting 2008 heeft de gemeente Mook en Middelaar de benodigde budgetten/voorzieningen aan de hand van de (geactualiseerde) onderhoudsplannen opgenomen. Bij de andere gemeenten worden over de voorzieningen geen opmerkingen gemaakt.

Op basis van de voorgaande bevindingen concluderen wij dat de voorzieningen van de drie gemeenten over het algemeen op een adequaat niveau zijn. Wel kan kwaliteitsniveau tussen de gemeenten verschillen. Gezien de vraagstelling van het onderzoek hebben wij dat niet onderzocht. Wij zijn uitgegaan van het bestaande kwaliteitsniveau binnen de gemeenten. Indien voor een ander kwaliteitsniveau gekozen wordt, betekent dat dat ook de lasten voor het beheer en onderhoud zullen veranderen.

5.2.6 Bevindingen bij risico's en het weerstandsvermogen

Sinds de invoering van de BBV zijn gemeenten verplicht om een weerstandsparagraaf op te nemen in de begroting en jaarrekening. In deze paragraaf wordt het weerstandsvermogen vergeleken met de risico's die een gemeente heeft geïntariseerd. Alle drie de gemeenten hebben naar verwachting voldoende weerstandsvermogen om hun (geïntariseerde) risico's op te kunnen vangen.

Kijkend naar de drie gemeenten wordt geconstateerd dat bij twee gemeenten het weerstandsvermogen ruim voldoende is. Zo wordt het weerstandsvermogen in de gemeente Mook en Middelaar op meer dan € 6 miljoen geschat en in de gemeente Gennep op meer dan € 14 miljoen. In beide gevallen is dit ruim voldoende ter dekking van de geïntariseerde risico's. Bij de gemeente Bergen is wel een berekening van het weerstandsvermogen gemaakt. Het weerstandsvermogen komt uit op zo'n € 12 miljoen. Echter, een vergelijking met de risico's die de gemeente loopt, ontbreekt. In 2008 zal deze inventarisatie worden afgerond. Gezien de hoogte van het weerstandsvermogen zal dat waarschijnlijk niet leiden tot een aanpassing. Ook de provincie Limburg is van mening dat het weerstandsvermogen weinig aan robuustheid zal inboeten als de risico's geïntariseerd zijn. Zeker ook gezien de mogelijkheden om nog 'winsten' te boeken in de grondexploitatie⁴⁷.

5.3 Inkomsten

5.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de inkomsten van de drie gemeenten vergeleken. Voor deze vergelijking wordt gebruikgemaakt van de meest recente gegevens, namelijk de gegevens van de begroting 2008. Daarbij hebben wij eerst de huidige situatie beschreven en daarna de (mogelijke) toekomstige ontwikkelingen.

⁴⁷ Bepaling toezichtvorm 2007-2010 gemeente Bergen, Financieel verdiepingsonderzoek, provincie Limburg 2007.

Aan de inkomstenkant van de gemeenten zijn de volgende bronnen van belang: uitkering uit het gemeentefonds⁴⁸, belastingen, leges en heffingen. Al deze onderwerpen zijn in deze paragraaf beschreven.

5.3.2 Uitkering gemeentefonds

De huidige drie gemeenten ontvangen een bijdrage van € 30,6 miljoen uit het gemeentefonds. In Tabel 5 is de verdeling tussen de drie gemeenten opgenomen.

Tabel 5: Overzicht uitkering gemeentefonds

Omschrijving	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar	Totaal
Uitkering 2008	10.554.000	14.366.000	5.705.000	30.625.000

Als gekozen wordt voor herindeling, zal de toekomstige bijdrage uit het gemeentefonds lager zijn. Dit komt omdat de vaste bijdrage die voor de vaste lasten van een gemeente wordt ontvangen voor twee van de drie gemeenten komt te vervallen. Daarnaast veranderen ook enkele andere verdeelmaatstaven voor de uitkering uit het gemeentefonds. Op basis van de ontvangen gegevens van het Ministerie van BZK komt de bijdrage voor de toekomstige gemeente uit op € 29,7 miljoen. Dit is structureel € 0,9 miljoen lager dan voor de drie afzonderlijke gemeente wordt ontvangen.

De mogelijk nieuwe herindelingsgemeente ontvangt ook nog een tijdelijke hogere uitkering uit het gemeentefonds. Deze bijdrage komt voor een periode van vier jaar uit op in totaal € 6,3 miljoen. In het eerste jaar bedraagt de incidentele uitkering 40% en de daaropvolgende drie jaren telkens 20%.

In Tabel 6 zijn de veranderingen ten opzichte van de huidige uitkering uit het gemeentefonds weergegeven.

Tabel 6: Structurele en incidentele uitkering gemeentefonds in euro's huidige en nieuwe situatie⁴⁹

Omschrijving	Bestaand	Nieuwe gemeente			
		Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4
Structureel	30.625.000	29.700.000	29.700.000	29.700.000	29.700.000
Incidenteel		2.520.000	1.260.000	1.260.000	1.260.000

⁴⁸ Ook bij de uitkering voor het uitvoeren van de Wet Werk en Bijstand is een component voor de omvang van gemeenten opgenomen. Gemeenten worden ingedeeld in drie klassen: kleine, middelgrote en grote gemeenten. Bij de kleine gemeenten is de grondslag het historische budget, bij middelgrote is dit een combinatie van het objectieve budget en het historische budget. Het deel objectief stijgt, afhankelijk van het aantal inwoners. De nieuwe gemeente valt in de klasse middelgroot. Het objectieve deel is op macroniveau op dit moment niet vast te stellen.

⁴⁹ Op basis van de huidige verdeelmaatstaven uit het gemeentefonds en prijspeil 2008.

5.3.3 Belastingen, heffingen en leges

De drie gemeenten hebben diverse soorten belastingen, heffingen en leges. Voor het onderzoek zijn deze niet allemaal geanalyseerd. Wij hebben onze analyse gericht op de belangrijkste belasting en heffingen: onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Ook is naar de tarieven voor de leges van enkele producten en diensten van burgerzaken gekeken. Wederom is dat gedaan op basis van de begroting 2008. De resultaten van deze analyse zijn in deze rapportage opgenomen. Vervolgens wordt naar de consequenties voor de begroting van een nieuwe gemeente gekeken.

Elke gemeente stelt zelf haar tarieven voor belastingen, (deels) leges en heffingen vast. De vrijheid bij het vaststellen van de tarieven verschilt. Zo geldt voor belastingen dat gemeenten sinds 1 januari 2008 geheel vrij zijn bij het vaststellen van haar tarieven voor de onroerende zaakbelasting. Het betreft algemene dekkingsmiddelen die voor activiteiten van de gemeenten mogen worden ingezet. Voor leges en heffingen geldt dat overigens niet; maximaal mogen alle kosten worden doorbelast aan een gebruiker of afnemer. In deze paragraaf wordt kort gekeken naar de tarieven die de drie gemeenten hanteren. In de volgende paragraaf zijn de consequenties daarvan voor de burger inzichtelijk gemaakt.

Kostentoerekening van gemeenten is echter niet eenduidig. Hierdoor ontstaan verschillen in de tarieven van gemeenten. Elke gemeente beslist zelf over het model van kostentoerekening. Dat wil zeggen dat gemeenten op eigen wijze kosten toerekenen en bepalen welke kostensoorten daarvoor in aanmerking komen. Dit betekent dat er nu verschillen tussen de drie gemeenten zijn die straks komen te vervallen. De kosten kunnen daardoor hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de gekozen methodiek (en de huidige situatie).

De belastingen van een gemeente zijn niet de enige algemene dekkingsmiddelen. Ook de inkomsten uit het gemeentefonds behoren daartoe. Echter, met betrekking tot belastingen is de gemeenteraad ook verantwoordelijk voor het vaststellen van de tarieven. De gemeente kan daarmee zelf bepalen hoeveel inkomsten nodig zijn voor de uitvoering van de gemeentelijke taken. In de besteding van deze middelen is de gemeenteraad geheel vrij. De algemene dekkingsmiddelen van een gemeente kunnen worden ingezet voor alle gemeentelijke activiteiten.

5.3.4 Tarieven

De huidige belastingtarieven van de drie gemeenten verschillen sterk. Tussen de hoogste en de laagste tarieven zitten aanmerkelijke verschillen tussen de drie gemeenten. Bij de leges voor bouwaanvragen kunnen deze verschillen oplopen tot meer dan 40% terwijl het verschil voor aanvragen van een uittreksel uit het bevolkingsregister zelfs 50% is tussen de goedkoopste en de duurste. In Tabel 7 is een overzicht van enkele leges tarieven opgenomen.

Tabel 7: Overzicht legestarieven in euro's

Leges	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Paspoort	48,35	48,35	48,35
Rijbewijs	31,15	28,40	36,50
Uittreksel GBA	5,00	3,90	8,00

Opgemerkt moet worden dat het dekkingspercentage van de drie gemeenten verschilt. Zo hanteert de gemeente Bergen een dekkingspercentage van 100%, terwijl Gennep en Mook en Middelaar een percentage hebben van respectievelijk 47% en 98%. Dit is overigens slechts beperkt vergelijkbaar, omdat de definities van dekking verschillen. Bij samengaan zal dat moeten worden rechtgetrokken.

Het is daarbij niet zo dat een gemeente telkens goedkoper is. Wel is het zo dat de gemeente Mook en Middelaar over het algemeen hogere tarieven hanteert. In Tabel 8 is een voorbeeld opgenomen van de huidige tarieven voor onroerende zaakbelasting.

Tabel 8: Overzicht tarieven onroerende zaakbelasting in euro's

OZB-tarief	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
OZB-tarief woningen eigenaar	1,94	1,99	2,45
OZB-tarief niet-woningen eigenaar	3,74	2,78	4,72
OZB-tarief niet-woningen gebruiker	3,02	2,22	3,78

In de meerjarenbegroting gaan de drie gemeenten allen uit van een trendmatige ontwikkeling van de belastingen, leges en tarieven. Bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven wordt deze trendmatige stijging vastgesteld. Waar voor leges en tarieven maximaal de kostendekkendheid geldt hebben de gemeenten bij belastingen meer vrijheid.

In de uitwerking van de meerjarenbegroting gaan de drie gemeenten overigens verschillend met de inflatiecorrectie (of acres) om. Mook en Middelaar heeft een inflatiecorrectie die wordt toegepast op het nieuwe begrotingsjaar (welke structureel wordt doorgevoerd in de meerjarenbegroting). Daarnaast wordt door deze gemeente ook al in de meerjarenbegroting een toekomstige inflatiecorrectie van zowel de inkomsten als de uitgaven verwerkt. Andere gemeenten hebben een inflatiecorrectie van het betreffende begrotingsjaar dat structureel wordt doorgevoerd. In de meerjarenbegroting worden de inkomsten en de uitgaven niet voor toekomstige acres ontwikkeling gecorrigeerd. Een en ander is overigens budgettair neutraal.

5.3.5 Belastingdruk

In algemene zin wordt de belastingdruk per huishouden vooral uitgedrukt in een totaalbedrag voor onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing. De andere belastingen zoals precario en toeristenbelasting worden hier buitengelaten. Voor de berekening van de belastingdruk hebben wij de huidige tarieven van de drie gemeenten genomen en vervolgens eenzelfde economische waarde voor het onroerende goed. Als uitgangspunt is genomen dat de economische waarde van het onroerende goed € 250.000 bedraagt.

Op basis van deze vergelijking zien we dat in de huidige situatie er verschillen bestaan. De gemeente Mook en Middelaar heeft ten opzichte van de twee andere gemeenten een hogere belastingdruk. In Tabel 9 zijn de resultaten opgenomen.

Tabel 9: Belastingdruk 2008 in euro's per huishouden⁵⁰

	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Onroerende zaakbelasting	194,00	199,00	245,00
Rioolrecht	181,13	173,98	216,05
Afvalstoffenheffing	211,14	220,88	195,65
Totaal	586,27	593,86	656,70

Bij de bovenstaande tabel nog een opmerking over de WOZ waarde. In de bovenstaande tabel is als uitgangspunt genomen dat de WOZ-waarde hetzelfde is. Op zich geeft dat een zuivere vergelijking tussen de drie gemeenten en voor de lastendruk in de drie gemeenten. Als rekening wordt gehouden met de gemiddelde WOZ-waarde dan betekent dat dat de lastendruk voor de burgers van Mook en Middelaar nog steeds het hoogst blijft. Echter de hogere WOZ-waarde betekent ook dat de belastingdruk voor een gemiddeld huishouden in deze gemeente hoger is.

Uitgangspunt het rioolrecht en de afvalstoffenheffing is dat maximaal de kosten mogen worden doorbelast aan de burger. Verschillen zouden kunnen worden verklaard door o.a. beleid, kwaliteit of kwantiteit, bedrijfsvoering maar ook de toerekening van kosten. Deze tariefverschillen zijn voor dit onderzoek niet onderzocht. Wel zijn al eerder de verschillen in de toerekening van kostensoorten aangegeven.

In de volgende paragraaf kijken wij naar de consequenties voor de begroting.

5.3.6 Belastinginkomsten

Op basis van de bovenstaande bevindingen wordt geconstateerd dat er grote verschillen bestaan tussen de drie gemeenten. Dat is terug te zien in zowel de belastingen, de tarieven als de heffingen. Daarbij zijn veelal de burgers van de gemeente Mook en Middelaar duurder uit dan in de twee andere gemeenten. Bij een herindeling zullen de tarieven voor de belastingen, de tarieven en de heffingen echter (op termijn) geharmoniseerd moeten worden. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt wat daar de consequenties van zijn.

⁵⁰ Voor deze berekening is uitgegaan van een economische waarde van het onroerende goed van € 250.000. Op deze wijze wordt inzichtelijk wat het betekent bij de huidige tarieven als de waarde van het onroerend goed gelijk is. Dat wil overigens niet zeggen dat de waarde van de onroerende goederen ook gelijk is tussen de gemeenten. In Mook en Middelaar is de economische waarde gemiddeld hoger dan in de andere gemeenten.

Ten opzichte van de belastingen besluit de toekomstige gemeente zelf op welke hoogte de tarieven worden vastgesteld. Daarbij kan de nieuwe gemeente ervoor kiezen om de gemiddelde tarieven van de huidige gemeenten te hanteren. Indien daarvoor gekozen wordt, betekent dat dat individuele burgers ten opzichte van de huidige situatie soms meer en soms minder gaan betalen. Zo zouden burgers van Mook en Middelaar minder onroerende zaakbelasting gaan betalen als het gemiddelde tarief wordt gehanteerd. Daarentegen zouden burgers uit Gennep en Bergen meer gaan betalen.

Een andere optie is om de laagste tarieven te hanteren. Dit zorgt ervoor dat geen enkele burger in de nieuwe gemeente meer gaat betalen. Consequentie is dat de nieuwe gemeente dan ook daadwerkelijk minder inkomsten heeft, hetgeen mogelijk een probleem kan opleveren om een sluitende begroting op te stellen dan wel het honoreren van nieuw beleid. Kortom: de consequenties voor harmonisatie van belastingen is een politieke beslissing die door de nieuwe gemeente genomen moet worden.

Voor de leges en heffingen heeft de nieuwe gemeente minder vrijheden. Tenslotte mogen alleen alle lasten die aan het product worden toegerekend in rekening worden gebracht van de afnemer. Toch kunnen grote verschillen voor de individuele burger ontstaan als de ene systematiek van gemeente A wordt ingewisseld voor systematiek B. Echter de gemeente kan er, misschien tijdelijk, ook voor kiezen om minder dan 100% van de kosten toe te rekenen. Echter dit heeft dan ook weer direct consequenties voor gemeentelijke begroting. De consequenties voor harmonisatie van leges en heffingen zijn beïnvloedbaar door de nieuwe gemeenten. Het is van belang dat hiervoor uitgangspunten door de politiek worden benoemd.

Om de consequenties van het bovenstaande concreet inzichtelijk te maken is gekozen om twee berekeningen te maken. In de eerste berekening wordt uitgegaan van telkens de laagste tarieven voor onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing van een van de gemeenten. In de tweede berekening is uitgegaan van een gewogen gemiddeld tarief om de inkomsten voor de gemeente op peil te houden.

Optie 1: Overal laagste tarieven

Als gekozen wordt voor overal de laagste tarieven dan daalt de belastingdruk voor alle bewoners. Daarmee worden de burgers van de nieuwe gemeente niet geconfronteerd met een kostenstijging. In Tabel 10 is een overzicht van de belastingdruk opgenomen waarbij telkens de laagste tarieven van de drie gemeenten is gekozen.

Tabel 10: Overzicht lastendruk 2008 laagste tarieven

	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Onroerende zaakbelasting	€ 194,00	€ 194,00	€ 194,00
Rioolrecht	€ 173,98	€ 173,98	€ 173,98
Afvalstoffenheffing	€ 195,65	€ 195,65	€ 195,65
Totaal	€ 563,63	€ 563,63	€ 563,63
Verskil met huidige niveau	-4%	-5%	-14%

In vergelijking met de huidige situatie (Tabel 9) daalt de belastingdruk voor alle bewoners. Zelfs het laagste niveau in Bergen daalt dan nog met 4%, terwijl het hoogste (Mook en Middelaar) met circa 15% daalt. Het bovenstaande betekent echter wel dat de nieuwe gemeente geconfronteerd wordt met lagere inkomsten. In Tabel 12 is een berekening gemaakt van deze budgettaire consequenties.

Optie 2: Gemiddelde tarieven

Als tweede hebben wij een berekening gemaakt met de gewogen gemiddelde tarieven van onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing. Om te komen tot het gewogen gemiddelde wordt voor het OZB gebruik gemaakt van het aantal eenheden waarover het tarief wordt berekend. Voor rioolrecht en afvalstoffenheffing wordt gebruik gemaakt van het aantal objecten in de gemeenten. Door het gewogen gemiddelde te gebruiken wordt inzichtelijk dat sommige burgers meer moeten gaan betalen terwijl andere burgers minder gaan betalen. Indien voor gewogen tarieven wordt gekozen dan wordt de belastingdruk van burgers in de gemeenten Bergen en Gennep hoger, terwijl de belastingdruk van Mook iets lager wordt. In Tabel 11 is een overzicht van de belastingdruk met als uitgangspunt de gewogen gemiddelde tarieven opgenomen.

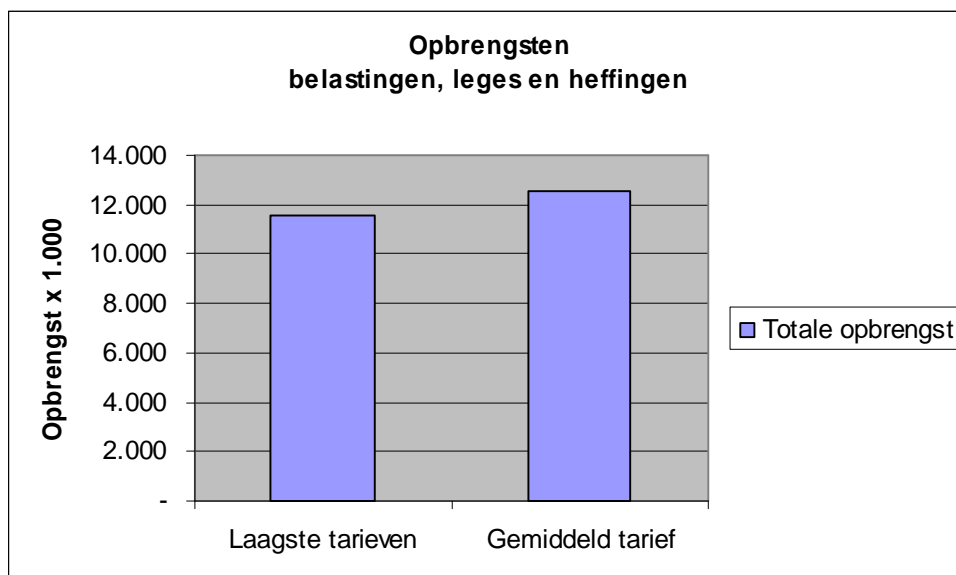
Tabel 11: Overzicht lastendruk 2008 bij gewogen gemiddelde tarieven

	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar
Onroerende zaakbelasting[1]	€ 209,94	€ 209,94	€ 209,94
Rioolrecht	€ 185,61	€ 185,61	€ 185,61
Afvalstoffenheffing	€ 211,99	€ 211,99	€ 211,99
Totaal	€ 607,54	€ 607,54	€ 607,54
Verskil met huidige niveau	4%	2%	-7%

Mogelijke consequenties nieuwe gemeente

Voor de gemeentelijke begroting betekent voor optie 2 dat de bestaande inkomsten gehandhaafd blijven. Indien er voor gekozen zou worden de laagste tarieven voor onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing te hanteren (optie 1) zouden de inkomsten van de nieuwe gemeente met € 0,9 miljoen dalen. In Tabel 12 zijn de resultaten van deze exercitie opgenomen.

Tabel 12: Overzicht budgettaire consequenties begroting nieuwe gemeente (voor onroerende zaakbelasting, rioolrecht en afvalstoffenheffing)



Wij gaan er vooralsnog van uit dat de gemeente kiest voor optie 2 en harmonisatie geen consequenties heeft voor de inkomsten van de nieuwe gemeente.

5.4 Uitgaven

5.4.1 Inleiding

De bestaande exploitaties van de drie gemeenten zijn op een rij gezet. Dit is niet gebruikt om te komen tot een vergelijking⁵¹. De exploitatie kan daarvoor niet worden gebruikt omdat de allocatie van middelen onder andere van beleidsprioriteiten, omgevingskenmerken, bedrijfsvoering en kostentoerekening afhangen. Wel zijn de resultaten van deze exercitie gebruikt voor het berekenen van besparingsmogelijkheden. Vervolgens is gekeken naar nieuwe taken die de komende jaren op de gemeenten afkomen. Het betreft taken die waarschijnlijk door het rijk zullen worden gedecentraliseerd. De impact van deze nieuwe taken is echter nog lastig om te rekenen naar toekomstige uitgaven. Hiervoor zijn nog teveel factoren onzeker (zie hiervoor additioneel onderzoek). Er wordt voorgesteld op twee terreinen ruimte te reserveren voor nieuw beleid. Vervolgens wordt aangegeven dat op enkele gebieden nog geen exacte raming gegeven kan worden van overige financiële consequenties. De bestaande gemeenten hebben beleidsplannen in voorbereiding waarvoor nog geen dekking in de begroting is opgenomen. Wij stellen voor dat als voor herindeling gekozen wordt, nog slechts gezamenlijk te beslissen over toekomstig beleid met substantiële financiële consequenties.

⁵¹ Alle drie de gemeenten hebben (ten minste) een sluitende meerjarenbegroting.

Afsluitend (in paragraaf 5.5 en 5.6) is een samenvattend overzicht van de financiële consequenties opgenomen.

5.4.2 Toekomstige ontwikkelingen

Decentralisatie wordt de komende jaren voor alle gemeenten een kernbegrip, meer dan dat in de afgelopen decennia het geval is geweest. Het doel van decentralisatie is het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te brengen, maar gemeenten moeten dat wel kunnen waarmaken. In het bestuursakkoord dat rijk en gemeenten met elkaar sloten in de zomer van 2007 staat namelijk onder meer dat gemeenten meer beleidsruimte wordt gegeven, dat bevoegdheden worden gedecentraliseerd en dat het aantal specifieke uitkeringen wordt verminderd. Daartegenover staat wel dat bij de decentralisatie van taken door het rijk veelal een efficiëncykorting wordt ingeboekt. Dit betekent dat voor de uitvoering door de gemeenten er minder gelden beschikbaar zijn dan nu bij het rijk. Aan elke gemeente is het vervolgens de vraag om deze gedecentraliseerde taken zo efficiënt en effectief mogelijk te organiseren, rekening houdend met lokale politieke prioriteiten.

Om de ambities van de gemeenten te kunnen realiseren, is aanpassing van wet- en regelgeving nodig. Dit betekent grondwettelijke verankering van de gemeentelijke autonomie zoals vastgelegd in het Europese Handvest voor gemeentelijke autonomie. Daarnaast moet de Gemeentewet in die zin worden aangepast, dat ook het recht op (lokale) differentiatie een plaats moet krijgen. Dat laatste betreft met name de inrichting van de lokale bestuursstructuur.

Zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin is er sprake van hogere eisen die aan de gemeenten worden gesteld. Vanuit het bestuur en de burger worden namelijk steeds hogere eisen gesteld. Daarbij gaat het om toenemende eisen op het gebied van rechtmatigheid en aansprakelijkheid en om een steeds verdergaande juridisering. Daarnaast gaat het om factoren als transparantie en kwaliteit van bestuur. Gemeenten functioneren bovendien binnen een steeds complexere samenleving met mondigere burgers die hoog-specialistische diensten eisen. Deze eisen vragen grote investeringen in bijvoorbeeld ICT-apparatuur en personeel. Deze maatschappelijke trends vereisen passende reacties, gebaseerd op bijbehorende deskundigheid. Ook de financiële druk op de gemeenten wordt groter. Er is sprake van een verlaging van de budgetten als taken worden overgedragen aan de gemeenten en de mogelijkheden in het eigen belastinggebied nog steeds beperkt zijn. Tegelijkertijd is er een verschuiving gaande van de centrale overheid naar de gemeenten van taken met grotere financiële risico's.

Het bovenstaande is voor het onderdeel '*Overheid heeft Antwoord/Andere Overheid*' voor ICT ook al concreet te maken. Voor het realiseren van de taken rondom '*Overheid heeft Antwoord*' moet voor de drie zelfstandige gemeenten ongeveer rekening worden gehouden met een verdubbeling van het huidige ICT-budget in de periode 2009-2015. Dit betekent een geleidelijke groei van het budget van € 1,1 miljoen naar € 2,2 miljoen over vijf jaar. Als gekozen wordt voor herindeling is een geleidelijke groei mogelijk naar maximaal 125% van het huidige ICT budget. Dit betekent een geleidelijke stijging tot € 285.000 extra per jaar (dat over circa 5 jaar bereikt zal zijn).⁵²

⁵² Raming van de werkgroep bedrijfsvoering.

In bijlage 10 is een overzicht van de nieuwe gemeentelijke taken opgenomen. Het betreft taken waarvan de VNG verwacht dat deze in de nabije toekomst zullen worden overgedragen aan de gemeentelijke overheden. Nu hebben niet alle nieuwe taken voor de gemeenten ook impact op Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Zo kan het zijn dat de burgers of de omgeving ervoor zorgen dat de consequenties gering zijn; ook kan het zijn dat het slechts om een kleine aanpassing van het huidige beleid gaat. Hierdoor kan de impact voor de gemeente beperkt zijn. Indien gekozen wordt voor een herindeling dan hebben wij als uitgangspunt gekozen dat de bijbehorende gedecentraliseerde middelen voldoende zijn⁵³.

Per gemeente is het nu nog lastig om een verdere inschatting te maken van de organisatie, de personele en de financiële consequenties. Om te komen tot een inschatting is het nodig om de impact van elke nieuwe taak per gemeente te bepalen. Onze ervaringsgegevens kunnen wij vanwege de specifieke kenmerken van elke gemeente niet een-op-een vertalen naar Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. In Figuur 1 is ter illustratie de impact van de nieuwe taken voor een andere kleine gemeente in Limburg beschreven.

Figuur 1: Illustratie van impact van nieuwe taken op bestaande kleinere gemeente

Algemeen

Onze ervaringen met benchmarking leren dat kleine gemeenten kwetsbaar zijn. Het functioneren van kleine gemeenten is vaak in hoge mate afhankelijk van enkele sleutelfiguren in de organisatie. Dit brengt, soms grote, risico's met zich mee. Medewerkers van kleine gemeenten hebben meestal een breed takenpakket. Doordat taken als gevolg van wet- en regelgeving wijzigen en doordat nieuwe taken ontstaan, ervaren de kleine gemeenten bovendien dat het moeilijk is om alle ontwikkelingen bij te houden.

Impact nieuwe taken op een kleine gemeente in Limburg (ca. zesduizend inwoners)

Op basis van een intensieve sessie met het management zijn alle nieuwe taken doorgenomen. Bekeken is op welke wijze de nieuwe taken impact hebben op deze gemeente, de gemeentelijke organisatie en met name de personele inzet en investeringen in huisvesting. Er is niet gekeken naar systemen die als gevolg van deze nieuwe taken moeten worden aangeschaft. Op basis van deze inventarisatie zijn de volgende nieuwe taken aangemerkt als taken met een grote impact:

- E-Overheid/basisregistraties en de gemeente als frontoffice van de overheid

⁵³ Berenschot heeft ruime ervaring opgedaan met benchmarking. Hierin vergelijken wij organisaties op overhead en primaire taken van bijvoorbeeld de gemeentelijke organisaties. Onze ervaringen met benchmarking leren dat kleine gemeenten kwetsbaar zijn. Het functioneren van kleine gemeenten is vaak in hoge mate afhankelijk van enkele sleutelfiguren in de organisatie. Dit brengt, soms grote, risico's met zich mee. Medewerkers van kleine gemeenten hebben meestal een breed takenpakket. Doordat taken als gevolg van wet- en regelgeving wijzigen en doordat nieuwe taken ontstaan, ervaren de kleine gemeenten bovendien dat het moeilijk is om alle ontwikkelingen bij te houden.

- WMO/AWBZ
- Jeugd en Gezin
- Ruimtelijke ordening

Uiteindelijk is de ambtelijke inzet voor de nieuwe taken van deze gemeente berekend op 4,5 fte (inclusief aanvullende formatie voor staf en ondersteuning). Hierbij is voor deze gemeente als uitgangspunt genomen dat voor de WMO-taken de aanvullende formatie (1,2 fte.) uit de decentrale budgetten kan worden gefinancierd. Per saldo is de extra inzet begroot op 3,3 fte die ten laste van de gemeentelijke begroting komt. Verder is voor deze gemeente een aanvullende investering voor huisvesting van ongeveer € 0,5 miljoen geraamd. Ook deze lasten komen ten laste van de gemeentelijke begroting

Er wordt additioneel onderzoek gedaan in de drie gemeenten om een gefundeerde raming op te stellen van de consequenties van de nieuwe taken die op gemeenten afkomen voor de gemeenten afzonderlijk en na eventuele herindeling. Hierover zal separaat gerapporteerd worden.

5.4.3 Nieuw beleid

Berenschot stelt voor op enkele punten ruimte voor nieuw beleid te reserveren. Op het gebied van nieuwe taken die op gemeenten afkomen stelt Berenschot voor taakstellend mee te geven aan de nieuwe gemeente om in geval van fusie deze per saldo vanuit het lopende budget te financieren (deels vanuit efficiencyvoordelen), mogelijk aangevuld met aanvullende financiering vanuit het rijk voor specifieke taken.

Gegeven de prioriteit voor dienstverlening in de kernen en het versterken van kernenbeleid in de vorm van dorpsontwikkelingsplannen wordt voorgesteld voor deze twee prioriteiten structureel budget voor nieuw beleid op te nemen.

In Tabel 13 is een overzicht van ruimte van nieuw beleid opgenomen.

Tabel 13: Overzicht ruimte voor nieuw beleid

Omschrijving	Incidenteel	Structureel
Inpassing nieuwe taken	-	-
Lokale dienstverlening in de kernen	-	210.000
Dorpsontwikkelingsplannen	-	210.000
Totaal	pm	420.000

Hierna worden de afzonderlijke uitgangspunten toegelicht.

- Inpassing nieuwe taken binnen bestaande omvang formatie

De decentralisatie van de nieuwe taken gaat over het algemeen gepaard met een efficiencykorting op de budgetten. Deze korting zal door de nieuwe gemeente dan wel de afzonderlijke gemeenten

moeten worden opgevangen door het efficiënt organiseren van de taken. Echter dat betekent dat een gemeente selectief moet zijn met het toekennen van beleidsprioriteiten aan de uitvoering van deze taken.

Voor de nieuwe gemeente wordt voorgesteld om als uitgangspunt in de financiële doorberekening te hanteren dat dit budgettair neutraal zal plaatsvinden. Hierbij kan mogelijk gebruik gemaakt worden van efficiencyvoordelen van herindeling op het gebied van deze beleidsterreinen. Dit betekent dat eventuele personele consequenties en lasten voor de uitvoering van het beleid worden gedekt door inkomsten uit het gemeentefonds, danwel aanvullende uitkeringen.

Indien de gemeenten zelfstandig blijven zullen de nieuwe taken leiden tot een extra verzwaring van het takenpakket. In paragraaf 5.4.2 is aangegeven dat het inpassen van nieuwe taken naar verwachting, bij gelijke kwaliteitseisen, tot hogere kosten zal leiden. Over nader onderzoek naar de kosten van nieuw taken wordt, zoals eerder aangegeven, aanvullend onderzoek gedaan, waarover apart zal worden gerapporteerd.

- Lokale dienstverlening in de kernen

Voor het uitvoeren en implementeren van de lokale dienstverlening in de kernen is een bedrag opgenomen voor met name de huisvesting. Voor de aanpak bij deze lokale dienstverlening geldt als uitgangspunt dat dit binnen de bestaande formatie gerealiseerd wordt. Voorgesteld wordt hiervoor € 210.000 op te nemen.

- Dorpsontwikkelingsplannen

Voor elk van de kernen (en wijken) wordt een dorpsontwikkelingsplan opgesteld. Om specifiek te kunnen inspelen op bepaalde wensen en eisen van de lokale kernen is een budget van € 210.000 opgenomen.

5.4.4 Overige consequenties van herindeling

Daarnaast zijn er nog enkele andere aspecten die financiële consequenties kunnen hebben op de exploitatie van de nieuwe gemeente, maar waarvan die consequenties op dit moment nog moeilijk zijn in te schatten. Dit betreft centrale huisvesting van de ambtelijke organisatie en harmonisatie van beleid. Er wordt in de berekeningen geen rekening gehouden met eventueel mogelijke additionele efficiencyvoordelen. Indien er voordelen ontstaan (buiten de nieuwe taken), dan zullen deze ingezet worden voor kwaliteitsverbetering dan wel beleidsprioriteiten in de uitvoering. Zo kunnen deze voordelen worden ingezet om kwalitatief beter personeel aan te trekken en/of te behouden.

In Tabel 14 wordt een overzicht van overige financiële consequenties van herindeling gegeven.

Tabel 14: Overzicht overige financiële consequenties herindeling

Omschrijving	Incidenteel	Structureel
Huisvesting	p.m.	p.m.
Harmonisatie van beleid		p.m.
Harmonisatie personeelsvoorwaarden		p.m.
Efficiencyvoordelen		} 0
Kwaliteitsverbetering		
Totaal	p.m.	p.m.

Hieronder worden bovengenoemde elementen nader toegelicht.

- Huisvesting

Voor huisvesting is als uitgangspunt gekozen: centrale huisvesting. Het is echter lastig om dit uitgangspunt financieel te vertalen. Het is mede afhankelijk van het aantal ambtenaren maar ook zaken zoals het aantal en de vorm van steunpunten.

Om te komen tot een raming van de structurele kosten van de nieuwe huisvesting zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De nieuwe gemeente krijgt een formatie van maximaal 265 fte.
- Van de totale formatie voeren 80 fte werkzaamheden uit die niet aan de centrale huisvesting gebonden zijn. Het betreft uitvoerende taken, zoals de uitvoering van groenvoorziening, onderhoud wegen en paden, brandweer etc.
- Voor de resterende formatie van 185 fte wordt een centrale huisvesting gezocht. Gennep kan als plaats voor de centrale huisvesting worden gekozen. Naar schatting zijn er nu zo'n 85 werkplekken in het gemeentehuis.
- Als voor ongeveer 100 fte nieuwe huisvesting wordt gerealiseerd dan betekent dat dat de indicatieve kosten ongeveer uitkomen op €6,0 miljoen. Voor elke werkplek wordt dan 25 m² bruto vloeroppervlakte gerekend, waarbij de nieuwbouwkosten op €2.400 per m² liggen. De kapitaalslasten komen daarmee op €500.000⁵⁴.
- De overige exploitatielasten van de huisvesting zullen eerder dalen dan stijgen door samenvoeging.

⁵⁴ Bij lineaire afschrijving in 30 jaar en 5% rente. Berekening exclusief eventuele grondkosten.

Deze structurele kosten kunnen in de praktijk mogelijk volledig gecompenseerd worden door de volgende drie aspecten:

- Doordat bij twee van de drie gemeenten de boekwaarde van de bestaande gemeentehuizen (en -werven) relatief laag is, kan bij verkoop van deze panden een boekwinst gehaald worden. Deze boekwinst kan vervolgens worden ingezet om de (kapitaals)lasten van de nieuwe huisvesting te beperken.
- De compensatie van de extra huisvestingskosten kan vergroot worden als voor het gebied van het huidige gemeentehuis in Bergen door nieuwe gebiedsontwikkeling extra mogelijkheden worden gecreëerd. De totale compensatie kan dan zeer substantieel zijn.
- Door centrale huisvesting zal de facilitaire ondersteuning die nu in drie gebouwen plaatsvindt worden beperkt. De precieze omvang van de facilitaire dienstverlening en daarmee van de besparing is pas goed te bepalen als het bedrijfsvoeringsconcept gekozen is.

Omdat structurele lasten van centrale huisvesting en compensaties daarvan mogelijk tegen elkaar wegvallen, hebben wij de post huisvesting als pro memorie opgenomen.

- Harmonisatie van beleid

Van belang is om als nieuwe gemeente te komen tot eenduidig beleid voor alle inwoners. De drie gemeenten hebben nu elk een eigen beleid. Dat betekent dat bij samenvoeging dit beleid geharmoniseerd moet worden. Daarbij kan worden gedacht aan sportbeleid, welzijnsbeleid, maar ook aan beheersplannen voor het onderhouden van de openbare ruimte. Elk van de gemeenten heeft daarin zijn eigen keuzes gemaakt en de gewenste kwaliteit vastgelegd. Het is mogelijk dat op termijn de totale kosten van de nieuwe gemeente hoger uitvallen. Dit is echter afhankelijk van de keuzes van de nieuwe gemeenteraad. Het primaat daarvoor ligt bij het nieuwe gemeentebestuur en is door ons niet in te schatten. Deze eventuele kosten kunnen worden beperkt door te kiezen voor een geleidelijke harmonisatie bijvoorbeeld over een periode van vijf jaar. Ervaringen bij andere gemeenten zijn dat de meerkosten met actief beleid beperkt zijn te houden. In ons overzicht hebben wij daarom harmonisatiekosten opgenomen als pro memorie.

- Harmonisatie personeelsvoorwaarden

Onderdeel van de ambtelijke samenvoeging is de harmonisatie van met name het interne personeelsbeleid. Het betreft o.a. de inschaling en salariering, afspraken over secundaire arbeidsvoorwaarden etc. Over het algemeen komen deze kosten nooit lager uit maar de kosten kunnen in de loop van de tijd wel worden gecompenseerd door nieuwe instroom van personeel. Doordat voor de drie gemeenten dezelfde cao geldt, zijn de kosten relatief beperkt. Ook deze post is als pro memorie opgevoerd.

- Kwaliteitsverbetering door efficiencyvoordelen

Dit aspect is eerder verwoord en voor de volledigheid in dit schema opgenomen.

5.4.5 Incidentele lasten en structurele besparingsmogelijkheden

Op basis van de gehanteerde uitgangspunten is het voor de nieuwe gemeente mogelijk om een besparing te realiseren van structureel € 1,85 miljoen. In de bestaande constructie van drie zelfstandige gemeenten is deze besparing niet mogelijk. De belangrijkste besparingen zijn te vinden in de ambtelijke organisatie op management en staf en ondersteunende functies. Daarnaast nemen de lasten voor het bestuur van de nieuwe gemeente af. Wel bedragen de frictiekosten voor de herindeling incidenteel € 5,5 miljoen. In dit bedrag zijn mogelijke frictiekosten voor het realiseren van de besparingen op personeel opgenomen. Daarnaast zijn er kosten opgenomen voor het flankerend beleid. In Tabel 15 is een overzicht gegeven van de besparingsmogelijkheden voor de nieuwe gemeente inclusief de incidentele frictiekosten.

Tabel 15: Overzicht incidentele (frictie)kosten en structurele besparingsmogelijkheden

Omschrijving	Incidentele (frictie) kosten	Structurele besparingen
Bestuur	€ 160.000	€ 319.700
Ambtelijke organisatie	543.200	1.086.400
Uitvoering plan van aanpak herindeling (proceskosten)	2.000.000	
Flankerend beleid (Sociaal plan)	2.800.000	
Uitbestede taken		
ICT		222.500
Overige besparingen		224.800
Totaal	€ 5.503.000	€ 1.853.400

Hieronder worden de afzonderlijke uitgangspunten toegelicht.

- Omvang bestuur

De nieuwe gemeente zal op basis van bovenstaande berekening lagere lasten hebben voor salariskosten en wedde. Daarnaast zijn er echter stijgingen van lasten te zien als gevolg van een hogere vergoeding die aan een burgemeester, wethouders en commissieleden wordt betaald. De betalingen zijn namelijk gekoppeld aan de omvang van de gemeente. In Tabel 16 is een overzicht van de besparingen opgenomen.

Tabel 16: Besparing bestuur

Omschrijving	Huidige gemeenten	BGM	besparing
Raadsleden	232.700	270.000	-37.300
Overige budgetten	84.300	43.000	41.300
Commissies	38.500	19.000	19.500
Burgemeester	316.700	120.000	196.700
Wethouders	323.900	400.000	-76.100
Griffie	190.100	93.000	97.100
Rekenkamer	53.700	27.000	26.700
Accountantskosten	101.700	50.000	51.700
Totaal bestuurlijke kosten	1.341.700	1.022.000	319.700

Op basis van de bestaande lasten levert bovenstaande reductie een structurele besparing op van €319.700. Deze besparing wordt niet in zijn geheel in het eerste jaar ingeboekt. Als uitgangspunt is genomen dat de besparing in het eerste jaar 50% is: een bedrag van € 159.800. Het overige bedrag wordt in de transitiebegroting gezien als frictiekosten. In het tweede jaar is de gehele reductie te realiseren.

- Ambtelijke organisatie

De efficiencyvoordelen op de formatieomvang zijn in het overzicht met name terug te vinden in de leidinggevende functies. Op veel plekken waar nu drie leidinggevenden zijn, is in de toekomst nog slechts één leidinggevende nodig. Op basis van ervaringen elders in Nederland kan voor een gemeente van deze omvang volstaan worden met 7 leidinggevenden, inclusief de gemeentesecretaris. Op basis van een analyse van de huidige personele formatie is een inschatting gemaakt dat van de bestaande formatie van 282 fte het mogelijk is om te komen tot een reductie van 13 fte. Naar verwachting is deze reductie te realiseren onafhankelijk van het gekozen organisatiemodel. De reductie heeft betrekking op het management en de staf- en ondersteunende functies en niet op besparingen in het primaire proces (zie eerder uitgangspunt om te investeren in het verbeteren van de kwaliteit).

In Tabel 17 is een overzicht van de formatie op hoofdlijnen opgenomen. In bijlage 8 is een overzicht van (de mogelijke reductie van) de formatie opgenomen.

Tabel 17: Besparing ambtelijke formatie

Omschrijving	Bergen	Gennep	Mook	Totaal	BGM	Besparing
Formatie	108	113	61	282	268	-13

Op basis van de bestaande lasten levert bovenstaande reductie van de formatie een structurele besparing op van € 1.086 miljoen. Deze besparing wordt niet geheel in het eerste jaar ingeboekt.

Als uitgangspunt is genomen dat de besparing in het eerste jaar 50% is: een bedrag van € 543.200. Het overige bedrag wordt in de transitiebegroting gezien als frictiekosten. In het tweede jaar is de gehele reductie te realiseren.

- Kwaliteitsverbetering primaire processen

Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de primaire processen wordt verbeterd. Voor de uitvoering van de primaire processen van de gemeentelijke organisatie wordt bij een herindeling dan ook geen rekening gehouden met eventuele efficiencyvoordelen. Uitgangspunt is dat los van de genoemde besparingen de huidige formatie van de drie gemeenten na een eventuele fusie in de toekomst toereikend zal zijn. Te realiseren efficiencyvoordelen zullen worden ingezet voor de verbetering van de kwaliteit.

- Uitvoering plan van aanpak

Om te komen tot een herindeling zal een plan van aanpak worden opgesteld. Aan de uitvoering daarvan zullen kosten verbonden zijn. Wij hebben een raming opgesteld voor deze kosten van € 2 miljoen⁵⁵.

- Flankerend beleid

Bovenstaande situatie zal niet zomaar worden bereikt. Er zal geïnvesteerd moeten worden in kennis en vaardigheden (competenties), gericht op de kernwaarden van de nieuwe organisatie en voor het scholen en begeleiden van personeel in het kader van het sociaal plan. Voor het opstellen van een transitiebegroting wordt voorgesteld om als uitgangspunt voor het flankerende beleid te nemen dat over een periode van vier jaar, twee jaar voor en twee jaar na de herindeling, per persoon gemiddeld € 2.500 per jaar wordt gereserveerd. De kosten daarvan komen op € 700.000 per jaar. De totale kosten komen daarmee op € 2,8 miljoen.

- Uitbestede taken

Over het algemeen kan door schaalvergroting efficiencyvoordeel worden bereikt. Elk van de drie gemeenten besteedt nu enkele taken uit. Op zich kunnen er verschillen bestaan tussen het niveau van uitbesteden. Dit is echter niet onderzocht. Als uitgangspunt hebben wij genomen dat alle taken, die nu door de drie gemeenten uitbesteed worden, ook in de toekomstige situatie zullen worden uitbesteed. Eventueel te behalen efficiency als gevolg van schaalvoordelen zijn niet berekend. In de toekomst zal dit voordeel worden ingezet voor kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de taken.

- ICT

In de huidige situatie verschilt de ICT-omgeving van de drie gemeenten aanzienlijk. De komende jaren zal door de gemeenten worden gewerkt aan harmonisatie van de ICT-omgeving. Op deze manier wordt voorkomen dat er hoge additionele kosten worden veroorzaakt bij de overgang naar de centrale huisvesting (en in aanvulling op de steunpunten).

⁵⁵ In het document Elementen voor een plan van aanpak wordt dit bedrag nader onderbouwd.

In de begroting van de nieuwe gemeente is als uitgangspunt opgenomen dat de ICT-kosten met 20% kunnen dalen. Dit is een besparing ten opzichte van de huidige begroting (bij bestaand beleid, dus exclusief de ontwikkeling van 'Overheid heeft antwoord') van de drie gemeenten van € 222.500. In Tabel 18 zijn de verschillen tussen de huidige en toekomstige situatie aangegeven.

Tabel 18: Besparing ICT

Omschrijving	Oud	Nieuw	Besparing
Automatisering	1.140.500	918.000	222.500

Naar verwachting zijn er voor de ICT geen frictiekosten te verwachten.

- Overig besparingspotentieel

In de begroting heeft de werkgroep nog enkele algemene budgetten bekeken. Het betreft de budgetten van juridische aangelegenheden, communicatie en belastingen. Op deze taken lijkt het volgens de werkgroep mogelijk om een besparing van ongeveer 20-30% te realiseren. Dit betekent een besparing van ongeveer € 225.000. In Tabel 19 zijn de resultaten opgenomen.

Tabel 19: Overzicht overige besparingsmogelijkheden

Omschrijving	Oud	Nieuw	Besparing
Juridische aangelegenheden	77.200	60.000	17.200
Communicatie	447.300	350.000	97.200
Belastingen	313.400	203.000	110.400
Totaal	837.900	613.000	224.800

Hieronder is een korte toelichting opgenomen.

Op juridische aangelegenheden kunnen naar verwachting de kosten als gevolg van herindeling lager komen te liggen. Als uitgangspunt is genomen dat de kosten met € 17.200 naar beneden kunnen. Deze kosten betreffen met name de presentiegelden.

Op het onderdeel communicatie is de verwachting dat besparingen mogelijk zijn op de kosten van drukwerk, abonnementen, publicaties, folders en promotie. Dit betekent niet zozeer dat er minder wordt gecommuniceerd, maar dat er efficiënter wordt omgegaan met de middelen. Het betreft een besparing van € 97.200.

Bij belastingen is de verwachting dat met name op het onderdeel herwaarderingen en bezwaar- en beroepskosten te besparen zal zijn. Het betreft een besparing van € 110.300.

5.5 Consequenties voor de begroting

5.5.1 Structurele exploitatiebegroting

De exploitatie van de nieuwe gemeente lijkt op basis van de inzichten van de werkgroepen niet duurder te worden. Naar verwachting is een structurele besparing van € 1,8 miljoen te realiseren.

Daartegenover staat wel dat de inkomsten uit het gemeentefonds structureel zullen dalen met €0,9 miljoen. Ook zijn er wensen voor nieuw beleid. De voorgestelde ruimte voor het nieuwe beleid bedraagt structureel €420.000. Daarnaast is een aantal posten op dit moment nog niet precies te ramen. De fusie levert op basis van de bestaande uitgangspunten structureel financieel ruimte op van ongeveer €250.000 vanaf het vierde jaar na de fusie. Deze ruimte is beschikbaar voor pro-memoriestanden voor overige financiële consequenties. In Tabel 22 zijn de structurele financiële consequenties opgenomen.

Tabel 20: Structurele financiële consequenties nieuwe gemeente

Omschrijving	Nieuwe gemeente			
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4 e.v.
Lagere uitkering gemeentefonds	-900.000	-900.000	-900.000	-900.000
Structurele besparing	1.853.000	1.853.000	1.853.000	1.853.000
Nieuwe taken (alleen 'Overheid heeft antwoord')	-71.250	-142.500	-213.750	-285.000
Nieuw beleid	-420.000	-420.000	-420.000	-420.000
Overige financiële consequenties	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Totaal	€ 461.750	€ 390.500	€ 319.250	€ 248.000

De financiële ruimte (onder Totaal) is beschikbaar voor de pro-memoriestanden voor overige financiële consequenties.

5.5.2 Transitiekosten

Voor een beperkte periode zullen de kosten van de nieuwe gemeente stijgen. Dit worden de zogenaamde frictiekosten genoemd. Het betreft kosten die door de bestaande gemeenten in de huidige constructie niet zullen worden gemaakt. In totaal worden deze frictiekosten en kosten voor flankerend beleid geraamd op €5,5 miljoen. Dit is exclusief de kosten voor het uitvoeren van een plan van aanpak van de herindeling. Tegenover deze incidentele kosten staan de incidentele baten uit het gemeentefonds van €6,3 miljoen. Het is een bedrag dat in vier jaar aan de nieuwe gemeente zal worden uitgekeerd. Dat betekent dat er in totaal nog €0,8 miljoen beschikbaar is voor onvoorziene herindelingskosten. Daarnaast heeft de provincie aangegeven €2 miljoen beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen van regionaal beleid. De kosten en baten vormen samen de transitiebegroting. In Tabel 21 is deze transitiebegroting opgenomen.

Tabel 21: Frictiekosten en transitiebegroting nieuwe gemeente

Omschrijving	Vooraf	Nieuwe gemeente			
		Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4
Aanvullende incidentele uitkering gemeentefonds		2.520.000	1.260.000	1.260.000	1.260.000
Flankerend beleid (2 jaar voor en 2 jaar na herindeling)	-1.400.000	-700.000	-700.000		
Frictiekosten bestuur en ambtelijke organisatie		-703.200			
Uitvoering plan van aanpak	-1.175.000	-825.000			
Restant c.q. tekort	€ -2.575.000	€ 292.200	€ 560.000	€ 1.260.000	€ 1.260.000

Per saldo is over de totale periode nog €0,8 miljoen beschikbaar van de aanvullende middelen. Een groot deel van de uitgaven ligt echter naar verwachting vóór het moment van ontvangst. De financiële positie van de gemeenten is zodanig dat dit door de gemeenten kan worden voorgefinancierd.

5.6 Consequenties zelfstandige gemeenten

In Tabel 22 is een samenvatting opgenomen van de financiële consequenties op hoofdlijnen voor de bestaande gemeenten en de nieuwe gemeente.

Tabel 22: Totaaloverzicht

Resultaten	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar	Nieuwe gemeente
Vermogenspositie	+	+	+	+
Structurele uitkering gemeentefonds		€ 30,6 miljoen		€ 29,7 miljoen
Incidentele uitkering gemeentefonds		n.v.t.		€ 6,3 miljoen
Transitiekosten (raming)		n.v.t.		€ 5,5 miljoen
Besparingsmogelijkheden		n.v.t.		€ 1,85 miljoen
Structurele kosten nieuw beleid		n.v.t.		€ 0,9 miljoen
Kosten nieuwe taken ('Overheid heeft antwoord', ICT-budget) (na 5 jaar)	+ 100%	+100%	+100%	+25%
		Totaal € 1,1 miljoen extra		€ 0,3 miljoen extra
Overige nieuwe taken	p.m.	p.m.	p.m.	Budget neutraal

De drie zelfstandige gemeenten hebben een gezonde financiële positie. Naast een algemene reserve die voldoet aan de provinciale norm hebben alle drie de gemeenten nog algemeen vrije reserves en bestemmingsreserves benoemd. Voor de kapitaalgoederen van de gemeenten zijn voorzieningen beschikbaar die volgens de afzonderlijke accountants op het gewenste niveau zijn. Op basis van de huidige inzichten is de meerjarenbegroting voor alle drie de gemeenten sluitend.

Ondanks het feit dat de consequenties van de nieuwe taken in de huidige en toekomstige situatie nog niet voldoende concreet gemaakt kunnen worden, o.a. omdat de wetgeving daarover nog niet geheel duidelijk is, verwachten wij dat de impact van de gedecentraliseerde taken significant zal zijn.

Gezien de complexiteit van de nieuwe wetgeving is het niet realistisch te verwachten dat deze taken met dezelfde beschikbaar gestelde middelen gerealiseerd kunnen worden. Op het onderdeel ICT is nu voldoende duidelijk wat de ontwikkelingen zullen zijn. Zo zien wij dat de kosten om het in drie zelfstandige gemeenten te realiseren aanzienlijk hoger liggen.

Risico's

Het zelfstandig blijven als gemeente geeft op korte termijn vooral zekerheden. Als gekeken wordt naar de huidige financiële positie dan is deze positief te noemen. Op langere termijn zijn er bij het zelfstandig blijven aanzienlijke risico's te vinden in de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld voldoende personeel in kwantitatief en kwalitatief opzicht en investeringen in ICT), de uitvoering van de nieuwe taken en daarmee de mogelijke financiële consequenties voor de bestaande gemeenten. De bestaande gemeenten hebben nog voldoende incidentele mogelijkheden om financiële tegenvallers op te vangen. De structurele mogelijkheden om de financiële tegenvallers op te vangen zijn voor de individuele gemeenten beperkt. Naarmate een gemeente kleiner van omvang is heeft het veelal ook minder mogelijkheden om dat te doen.

Risico's bij zelfstandig blijven

Risico	Effect	Mogelijke maatregelen
Kwaliteit uitvoering van huidige taken	De dienstverlening aan burgers en bedrijven is lager dan gewenst. Op dit moment alleen aan de orde in Mook en Middelaar.	Incidentele en structurele aanpassingen in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de bedrijfsvoering die geld kosten.
Invlechten van nieuwe taken	Uitvoering van sommige nieuwe taken vraagt een grotere schaalomvang. Voor kleinere gemeenten leidt dat mogelijk tot moeilijk vervulbare functies en tot extra kosten.	Met de gegeven beleidsvrijheid voorzichtig omgaan. Als gemeente alleen dat doen wat strikt noodzakelijk is.
Personele continuïteit	Lagere kwaliteit door moeilijk kunnen invullen van vacatures.	Hogere betaling of externe inhuur.

5.7 Consequenties heringedeelde gemeente

Op basis van de balans van 2006 wordt geconcludeerd dat de financiële vermogensposities van de drie afzonderlijke gemeenten gezond zijn. Dat is een belangrijke constatering voor de huidige situatie en een goede basis voor de toekomst. Het betekent dat bij een mogelijke herindeling de nieuwe gemeente een goede buffer heeft om toekomstige tegenvallers op te vangen. De financiële vermogenspositie van de bestaande naar de nieuwe gemeente levert echter geen expliciete meerwaarde op.

Bij herindeling daalt structureel de uitkering van het gemeentefonds. De herindeling zal op basis van de gekozen uitgangspunten een structureel financieel voordeel opleveren die de daling van de uitkering uit het gemeentefonds ruimschoots compenseert en ruimte genereert voor nieuw beleid. Dit vergroot de flexibiliteit van de begroting en is daarmee een meerwaarde voor herindeling.

Daarnaast wordt door het rijk een incidentele bijdrage uit het gemeentefonds verstrekt voor het realiseren van een herindeling. Dit lijkt vooralsnog genoeg voor het dekken van de incidentele financiële kosten en het vergroot tijdelijk de flexibiliteit van de begroting.

Voor de belastingen, tarieven en heffingen is ook een meerwaarde aan te geven. Het is aan het bestuur om, op basis van de huidige tarieven, een keuze te maken. Met deze keuze wordt in onze ogen direct de flexibiliteit van de begroting beïnvloed. Als gekozen wordt voor een lager tarief dan het huidige (gemiddelde) tarief van de drie gemeenten dan betekent dat dat de flexibiliteit van de begroting lager wordt. Als er echter gekozen wordt voor een gemiddeld tarief, dan blijft de flexibiliteit van de begroting op zijn minst gelijk. Wel is het zo dat dan sommige burgers van de huidige drie gemeenten er financieel op vooruit gaan en andere burgers er op achteruit gaan (in ons voorbeeld maximaal 4% in Bergen).

Ondanks het feit dat de consequenties van de nieuwe taken in de huidige en de toekomstige situatie nog niet voldoende concreet gemaakt kunnen worden, o.a. omdat de wetgeving daarover nog niet geheel duidelijk is, verwachten wij dat de impact van de gedecentraliseerde taken significant zal zijn. Voor de nieuwe gemeente kan volgens ons taakstellend meegegeven worden dat de kosten van deze nieuwe taken niet mogen stijgen. De huidige budgetten voor bestaande taken die gerelateerd kunnen worden aan de nieuwe taken, plus de eventueel aanvullende gedecentraliseerde budgetten die door het rijk worden meegegeven, moeten ons inziens voor de nieuwe gemeente voldoende zijn. Dit achten wij gezien de schaal van de nieuwe gemeente realistisch (zie ook uitwerking ICT en de resultaten van het additioneel onderzoek.)

Risico's

Als gekozen wordt voor een nieuwe gemeente dan zijn daar zowel op korte als lange termijn ook risico's aan verbonden. De indicatieve financiële consequenties voor de nieuwe gemeente hebben wij – veelal op basis van inschattingen – in kaart gebracht. De financiële consequenties van zowel de geraamde voor- en nadelen kunnen zowel mee- als tegenvallen. Hiermee zijn de belangrijkste keuzemogelijkheden voor de nieuwe gemeente in kaart gebracht. Daarop kan de nieuwe gemeente, met name de nieuwe gemeenteraad, afgewogen keuzes maken. Per saldo zijn de mogelijkheden voor toekomstig beleid voor de gefuseerde gemeente niet minder dan nu voor de drie gemeenten gezamenlijk. De prioriteiten worden alleen niet meer in drie afzonderlijke raden gemaakt, maar in één nieuwe.

De belangrijkste structurele risico's zijn in het volgende overzicht weergegeven:

Risico	Effect	Mogelijke maatregelen
Harmonisatie van beleid	Kan positief en negatief zijn. Meestal kostenverhogend maar wel sterk beïnvloedbaar door gemeenteraad waardoor ook kostenbesparingen mogelijk zijn.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Al vroegtijdig in proces van herindeling strategische uitgangspunten vastleggen. 2. Bij harmonisatie altijd bewust het kosteneffect meenemen waarbij het hoogste kwaliteitsniveau niet per definitie uitgangspunt is. 3. Een overgangperiode inbouwen van 5 tot 7 jaar.
Harmonisatie van arbeidsvoorwaarden	Heeft kostenverhogend effect. Zal hier beperkt zijn omdat dezelfde cao geldt.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alle verschillen in de arbeidsvoorwaarden in kaart brengen om te komen tot een integraal aanbod (zonder direct in te gaan op alle individuele verschillen). 2. In onderhandelingen met vakbonden over arbeidsvoorwaarden altijd kostenaspect meenemen.
Mogelijke dekking van huisvestingskosten nieuw gemeentehuis onzeker	Eerste raming €0,5 mln per jaar maar dit risico is voor belangrijk deel te compenseren door verkoop van panden en/of gerichte gebiedsontwikkeling	Gerichte gebiedsontwikkeling met een taakstellende opgave ten aanzien van te realiseren opbrengsten.
Nieuwe taken die op gemeenten afkomen	Veel onzekerheden maar een nieuwe gemeente geeft meer mogelijkheden in kwaliteit en kwantiteit om nieuwe taken in te bedden in de organisatie en vorm te geven voor de bewoners.	Taakstellende budgettaire neutraliteit met op onderdelen ruimte om de gegeven beleidsvrijheid ook als gemeenteraad in te vullen.

De nieuwe gemeente heeft voldoende incidentele mogelijkheden om financiële tegenvallers op te vangen. De structurele mogelijkheden om substantiële financiële tegenvallers op te vangen zijn ook voor de nieuwe gemeente beperkt. Naarmate een gemeente groter van omvang is, heeft het wel meer mogelijkheden om tegenvallers op te vangen.

6. Arhi-criteria

Het Ministerie van BZK hanteert de zogenaamde Arhi-criteria voor het beoordelen van herindelingsvoorstellen. Het positief scoren op deze criteria vergroot de kans dat het ministerie ook positief zal reageren op een eventueel herindelingsvoorstel.

6.1 Draagvlak

Draagvlak: Het kabinet hecht groot belang aan een sterk draagvlak onder de bevolking voor herindelingsvoorstellen. Dit belang is allereerst gelegen in de democratische legitimatie van deze voorstellen. Bovendien is een breed draagvlak een belangrijke voorwaarde voor de nieuwe gemeente om een goede start te maken. Bij de toetsing van herindelingsvoorstellen dient aandacht te worden geschonken aan de wijze waarop tijdens de procedure aan een optimaal draagvlak is gewerkt en aan het draagvlak voor het uiteindelijke voorstel. Het is goed voorstelbaar dat het draagvlak voor een herindelingsvoorstel per betrokken gemeente verschilt, of dat binnen een gemeente opmerkelijke verschillen bestaan. Juist bij deze situaties is het des te belangrijker dat het draagvlak goed in kaart is gebracht en dat bij het uiteindelijke voorstel inderdaad een optimaal draagvlak is nagestreefd.

De democratische legitimatie van het voorstel kan nu nog niet worden bepaald, dat is aan de gemeenteraden. Dit onderdeel kan dan ook pas geschreven worden na besluitvorming in de drie raden.

p.m.

In het onderzoek naar de meerwaarde voor herindeling hebben de inwoners uit alle kernen de mogelijkheid gehad zich te laten horen in zogenoemde burgerbijeenkomsten. Daarnaast zijn er rondetafelbijeenkomsten gehouden met bedrijven en maatschappelijke organisaties⁵⁶. In het vervolg van dit traject zullen de drie gemeenteraden nogmaals - nu met het rapport in de hand - naar de bevolking gaan om te horen wat hun mening is. De eerste gespreksronde had vooral tot doel te inventariseren wat de wensen en behoeften waren die burgers hadden ten opzichte van de gemeente.

⁵⁶ Zie bijlagen 1 t/m 4.

Belangrijke conclusies waren onder meer dat er behoefte bestaat aan nabijheid van het bestuur en de dienstverlening. Daarnaast is aangegeven dat het huidige niveau van dienstverlening, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies aan het verenigingsleven, in stand gehouden dient te worden. In verschillende bijeenkomsten is aangegeven dat ook andere fusiepartners mogelijk zouden moeten zijn; naar het noorden toe bijvoorbeeld Heumen en Groesbeek, naar het zuiden Venray en naar het westen het Land van Cuijk.⁵⁷

6.2 Bestuurskracht

Bestuurskracht: De nieuwe gemeente dient over voldoende bestuurskracht te beschikken of die te kunnen ontwikkelen. Deze bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende onkwetsbaar is en in staat om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Er zal voldoende ruimte moeten zijn voor specialisatie, waarbij de gemeente goed kan functioneren op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan de gemeente kwalitatief bestuur en goede dienstverlening leveren aan de burger, die voldoet aan de eisen van deze tijd. Overigens kan tegenover de betekenis van een voldoende draagvlak worden opgemerkt dat een te grote omvang van gemeenten uit oogpunt van bestuurlijke en financiële doelmatigheid juist ook weer nadelig kan zijn. Hiervoor is aangeduid dat in het bijzonder door grotere gemeenten gebruik wordt gemaakt van binnengemeentelijke decentralisatie om de nadelen tegen te gaan.

In een heringedeelde gemeente kan de ambtelijke organisatie worden versterkt. Op dit moment zijn in de gemeenten Mook en Middelaar en Gennep al problemen bij het invullen van vacatures. Daarnaast bestaan er in de drie gemeenten diverse eenmansfuncties, waardoor men kwetsbaar is. Gelet op de omvang van de huidige gemeenten is het aantal specialisten gering, waardoor het steeds moeilijker wordt om te voldoen aan de complexe wet- en regelgeving. In de bijeenkomsten met de agrobusiness (LLTB) en het MKB is aangegeven dat dit een probleem is. In een heringedeelde gemeente kan een ander loongebouw worden ingevoerd, waardoor personeel langer behouden kan blijven en beter kan worden aangetrokken. Daarnaast is er meer ruimte voor specialismen en zal men door de omvang van de organisatie minder kwetsbaar zijn op eenmansfuncties. De huidige dienstverlening aan de burgers wordt goed beoordeeld. De investeringen die onder meer gedaan zullen moeten worden in het kader van het programma '*Overheid heeft antwoord*' om de dienstverlening op het vereiste niveau te houden, kunnen door één gemeente efficiënter en effectiever worden gedaan dan door de drie gemeenten afzonderlijk.

De huidige positie van de drie gemeenten in de regio wordt in de bestuurskrachtmonitor als zwak punt beoordeeld. In een gefuseerde gemeente neemt de bestuurlijke organisatie een krachtiger positie in binnen de regio. Hierdoor wordt zij een meer relevante speler voor andere gemeenten, andere overheidsorganisaties (zoals CWI/UWV en provincie), bedrijven en brancheorganisaties.

⁵⁷ In enkele bijeenkomsten met de bevolking is de wens naar voren gekomen voor een raadpleging om het draagvlak van de bevolking voor herindeling of zelfstandigheid te peilen. De bijeenkomsten in mei worden mede met dit doel georganiseerd.

6.3 Interne samenhang

Interne samenhang: Het is van belang dat de nieuwe gemeente een logische, interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Hierdoor zal de nieuwe gemeente veelal een stevige positie verkrijgen. Die samenhang kan heel verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid, die overwegend werd nagestreefd om andere, als bedreigend ervaren, bestuurlijke ingrepen af te houden.

Wanneer er geografisch naar het gebied gekeken wordt, valt op dat de drie gemeenten goed bij elkaar passen. Alle zijn landelijke Limburgse gemeenten, bestaande uit meer kernen. Geen van alle hebben zij Limburgse bureaus aan de oost- of westzijde van de gemeentegrenzen en de provinciegrens loopt boven hen langs. Het is een langgerekt, smal gebied, waarbinnen duidelijk overeenkomsten bestaan waar het gaat om economische ontwikkeling en oriëntatie en structuurvisie op het gebied van bestuurlijke opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien.⁵⁸

Het kernenbeleid zorgt voor het behoud van de eigen identiteit van de kernen. De dienstverlening is dichterbij, waardoor het draagvlak onder de burgers wordt versterkt. Door het samengaan van de gemeenten wordt meer slagkracht ontwikkeld en wordt een professionelere dienstverlening geleverd.

6.4 Duurzaamheid

Duurzaamheid: Wanneer een gemeentelijke herindeling wordt nagestreefd, is het van belang dat de voorgestelde nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terechtkomt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente maar ook in de omgeving. Bij herindelingsvoorstellen zal dus ook moeten worden getoetst of sprake is van andere, aangrenzende voor de hand liggende fusiepartners.

De drie gemeenten worden omgeven door een aantal (natuurlijke) grenzen: de landsgrens, de provinciegrens en de Maas. Verdere opschaling na deze herindeling ligt niet voor de hand zolang de provinciegrenzen gerespecteerd blijven. Op het moment dat dat niet het geval is, zijn andere combinaties denkbaar, bijvoorbeeld naar het westen of naar het noorden.

De fusie van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar biedt voldoende schaalgrootte om over een goed geoutilleerde ambtelijke organisatie te beschikken.

Op basis van de balans van 2006 stellen wij vast dat de financiële vermogenspositie van de drie afzonderlijke gemeenten gezond is. Behalve een algemene reserve die voldoet aan de provinciale norm hebben alle drie de gemeenten nog algemeen vrije reserves en bestemmingsreserves benoemd. Voor de kapitaalgoederen van de gemeenten zijn voorzieningen beschikbaar, die volgens de afzonderlijke accountants op het gewenste niveau zijn.

⁵⁸ 'Tijd voor keuzes', 9 november 2007 en 'Wonen en werken in het groen' (1999).

Daarmee kunnen de diverse beheer- en onderhoudsplannen die vastgesteld zijn door de gemeenten, worden uitgevoerd. Op zich is dat een belangrijke constatering voor de huidige situatie, maar ook een goede basis voor de toekomst. Dat betekent dat bij een mogelijke herindeling de nieuwe gemeente een goede buffer heeft om eventuele toekomstige tegenvallers op te vangen.

6.5 Regionale samenhang

Regionale samenhang: De nieuwe gemeente moet niet alleen goede interne samenhang vertonen; minstens zo belangrijk is, dat door de vorming van de nieuwe gemeente goede, regionale verhoudingen ontstaan, respectievelijk dat voorkomen wordt dat die verhoudingen minder worden. Evenwichtige verhoudingen houden in dat de nieuwe gemeente een goede, effectieve bestuurlijke partner kan zijn voor omliggende gemeenten en voor andere bestuursorganen. Het is wenselijk dat zowel de nieuwe gemeente als andere belanghebbende gemeenten (beter) in staat zullen zijn hun functie en taak uit te oefenen. Dit heeft betrekking op de goede taakuitoefening voor het eigen grondgebied. Indien en voor zover aan de orde, heeft het ook betrekking op bovengemeentelijke functies en taken, waaronder centrumfuncties. Tot slot moet worden voorkomen dat 'restproblematiek' ontstaat. Door de vorming van een nieuwe gemeente mogen buurgemeenten niet in een beklemde positie geraken, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed.

De nieuwe gemeente vormt een eenheid tussen de verschillende regio's waardoor zij wordt omringd: in het zuiden Venlo, in het westen het Land van Cuijk, in het noorden de regio Arnhem Nijmegen en in het oosten Nordrhein-Westfalen. Met elk van deze omliggende regio's heeft de nieuwe gemeente sterke economische en sociale banden. Na herindeling kunnen de bestuurlijke relaties daarmee verder versterkt worden.

Tegelijkertijd vormt de nieuwe gemeente wel een zeer uitgestrekte gemeente (van noord tot zuid ruim veertig kilometer). De meest noordelijke en zuidelijke kernen Molenhoek en Milsbeek en Well, Wellerloo en Siebengewald hebben in de beleving van de bewoners weinig met elkaar gemeen⁵⁹.

De heringedeelde gemeente neemt een volwaardige positie in als gemeente van 38.000 inwoners, tezamen met andere qua omvang gelijkwaardige gemeenten, naast Venlo als 'leading' 100.000+gemeente in Noord-Limburg. De positie in de regio Venlo wordt met de herindeling versterkt ten opzichte van een situatie waarin de drie gemeenten als kleine partners in de regio participeren.

⁵⁹ Uit de burgerbijekomsten blijkt veel zorg over de geografische samenhang van de nieuwe gemeente. Veel gehoord is dat de gemeente een te uitgestrekt gebied bestrijkt dat niet goed te besturen is en waarin de kernen onvoldoende synergie met elkaar hebben. Wellerloo ziet bijvoorbeeld als bedreiging van de uitgestrektheid van de gemeente dat er minder aandacht voor Wellerloo zal zijn. Ook is men van mening dat er grote mentaliteitsverschillen bestaan tussen de bevolking van de drie gemeenten. Kernen zijn ook verschillend georiënteerd. Zo is Molenhoek veel meer op de regio Nijmegen gericht. In een heringedeelde gemeente moet oriëntatie op het zuiden (Venlo en Venray) en noorden (Stadsregio en Nijmegen) mogelijk blijven. Als voordelen van één gemeente is de regionale slagkracht genoemd. Eén gemeente biedt meer ingangsmogelijkheden bij de provincie en in Den Haag.

6.6 Planologische ruimtebehoefte

Planologische ruimtebehoefte: Een voorstel tot herindeling of grenswijziging kan zijn oorsprong hebben in de noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan wanneer een gemeente niet in staat is haar functies - van lokale of regionale aard - goed op het eigen grondgebied te vervullen en door de buurgemeenten ook niet in staat wordt gesteld die functies op het grondgebied van die buurgemeenten te vervullen. Het heeft de voorkeur van het kabinet dat grensoverschrijdende problemen of vraagstukken door middel van samenwerking worden aangepakt. Wanneer de provincie niettemin vaststelt dat samenwerking voor de beantwoording van het desbetreffende ruimtelijke knelpunt geen begaanbare weg is, moet de provincie het antwoord van herindeling of grenswijziging kunnen kiezen.

De gemeente Mook en Middelaar zit planologisch op slot. Ze heeft zeer weinig mogelijkheden voor woningbouw en bijna geen mogelijkheden voor ontwikkeling van economische activiteit. In de gemeente Gennep is ruimte voor woningbouw. De ruimte voor grootschalige economische ontwikkeling (industrie, landbouw, verblijfsrecreatie) is echter beperkt. Door herindeling worden de oplossingsmogelijkheden bij herstructureringsvraagstukken groter, aangezien een groter gebied in totale samenhang wordt bekeken.

Met een herindeling verandert aan de oost-westbegrenzing niets, aangezien het provincie- en landsgrenzen betreft. In de noord-zuidas vallen de grenzen weg over een gebied van zo'n veertig km. Dit biedt een nieuw en ruimer perspectief voor het oplossen van herstructureringsvraagstukken (verplaatsen van bedrijven). Daarnaast zijn er (in beperkte mate) meer mogelijkheden voor het efficiënt benutten van ruimte voor de meest geschikte functies.

Conclusies en mogelijke randvoorwaarden

De conclusies over wat de meerwaarde van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid betreft, liggen genuanceerd. Afhankelijk van de bestuurlijke weging van de factoren ligt herindeling al dan niet voor de hand. We gaan hierna in op de belangrijkste factoren. Tot slot geven we mogelijke randvoorwaarden die aan een principebesluit voor herindeling kunnen worden meegegeven.

6.7 Conclusies

Consequenties als partner

Een heringedeelde gemeente is een volwaardige, gelijkwaardige partner in Noord-Limburg als gemeente van 38.000 inwoners, tezamen met andere qua omvang gelijkwaardige gemeenten, naast Venlo als 'leading' 100.000+-gemeente in Noord-Limburg. Een grotere gemeente ontwikkelt meer bestuurlijke regionale slagkracht binnen het krachtenveld in de regio. Dit betekent een sterkere positie in vier windstreken: regio Venlo, stadsregio Arnhem Nijmegen, Oostelijk Noord-Brabant en Nordrhein-Westfalen. Daarnaast biedt een grotere gemeente meer mogelijkheden om als partner op te treden naar derden, zoals LLTB (Limburgse Land- en Tuinbouw Bond), CWI/UWV (Centrum voor Werk en Inkomen/Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en onderwijsorganisaties.

Consequenties voor de dienstverlening

Het kernenbeleid zal na een fusie voor de inwoners van de kernen van de gemeente Bergen niet wezenlijk verschillen ten opzichte van de huidige situatie. In een deel van de andere twee gemeenten zal met het kernenbeleid een betere aansluiting worden gemaakt tussen burger en bestuur. In alle drie de gemeenten zal verder geïnvesteerd moeten worden in het intensiveren van de relatie tussen bestuur en burger en in financiële ruimte voor de DOP's (dorpsontwikkelingsplannen). Deze investeringen om het kernenbeleid op het niveau te willen krijgen zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn onafhankelijk van herindeling.

De beschreven dienstverlening die sterk aansluit op het programma 'Overheid heeft antwoord' zal in de drie gemeenten leiden tot een forse verbetering, onder meer in het digitale aanbod van producten en diensten. De investeringen die gedaan zullen moeten worden in de ICT (Informatie en Communicatie Technologie) en de bedrijfsvoering in het kader van dit programma zullen relatief (en absoluut) lager zijn bij een heringedeelde gemeente.

Aangaande de dienstverlening aan bedrijven zal een heringedeelde gemeente in staat zijn meer gespecialiseerde medewerkers in dienst te hebben, waardoor ze een meer volwaardige gesprekspartner zal zijn voor bedrijven.

Consequenties ruimtegebruik

Doordat het grondgebied van de drie gemeenten bij een fusie in samenhang kan worden gezien, kan op termijn (na twee tot drie jaar) een krachtiger integraal ruimtelijk ordeningsbeleid worden gevoerd.

Een gefuseerde gemeente kan vanuit een breder perspectief afwegingen maken op het gebied van ruimtelijke ordening. Daarin kunnen ook lokale prioriteiten worden verdeeld. Een heringedeelde gemeente betekent daarnaast een krachtiger partner voor woningbouwcorporaties, die al op grotere schaal zijn georganiseerd. Tot slot kan een gefuseerde gemeente een krachtiger partner zijn in de richting van de provincie, bijvoorbeeld bij de reconstructie van het buitengebied.

Financiële consequenties

De financiële positie van de huidige drie gemeenten is gezond. Een lagere uitkering uit het gemeentefonds bij herindeling (€0,9 miljoen) zal ruim gecompenseerd kunnen worden door structurele bezuinigingen ten gevolge van verminderde overlap, waardoor de financiële positie van de heringedeelde gemeente (bij gelijkblijvende omstandigheden) ook gezond zal zijn en ook enige ruimte ontstaat voor nieuw beleid.

De lasten voor de burgers lopen zo'n 10% uiteen tussen de duurste en de goedkoopste gemeente. Wanneer voor fusie wordt gekozen, zal dit op termijn moeten worden geharmoniseerd. Dit betekent dat de lasten voor een deel van de inwoners zullen toenemen en voor anderen zullen dalen, dan wel dat gekozen wordt voor het laagste tarief en dat de dekking op een andere wijze gefinancierd wordt.

Ondanks het feit dat de consequenties van de nieuwe taken in de huidige en toekomstige situatie nog niet voldoende concreet gemaakt kunnen worden, onder andere omdat de wetgeving daarover nog niet geheel duidelijk is, verwachten wij dat de impact van de gedecentraliseerde taken significant zal zijn. In een heringedeelde gemeente kunnen de kosten van deze nieuwe taken ongeveer gelijk zijn aan de daarvoor beschikbaar gestelde middelen vanuit het gemeentefonds. Indien gemeenten zelfstandig blijven, moet gerekend worden met hogere kosten om nieuwe taken te kunnen uitvoeren op een voldoende kwaliteitsniveau (zie hiervoor ook de resultaten van additioneel onderzoek).

Personele consequenties

Een fusie biedt meer mogelijkheden om de personele problemen het hoofd te bieden. Op termijn zijn er meer mogelijkheden om voldoende en gekwalificeerd personeel aan te trekken en medewerkers een aantrekkelijk loopbaanperspectief te geven. Op dit moment zijn de aard en omvang van de problemen in de drie gemeenten nog zeer wisselend, zowel op strategisch als op uitvoerend niveau, maar ook voor wat betreft de gekozen oplossingsrichtingen. De verwachting is dat het voor de drie gemeenten steeds moeilijker zal worden voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden.

Consequenties organisatie

De grotere schaal van een heringedeelde gemeente leidt op termijn tot meer efficiency en effectiviteit, waardoor besparingen kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast leidt een gefuseerde gemeente tot een grotere organisatie, die een zakelijkere en professionelere afstand heeft tot burgers en bedrijven.

Dit kan tot gevolg hebben dat de afstand voor sommige burgers en bedrijven toeneemt, omdat zij momenteel beschikken over directe contacten in het ambtenarenapparaat of het bestuur. De afstand wordt hiermee wel voor iedereen gelijk en is niet afhankelijk van toevallige contacten.

Arhi-criteria

Hoofdstuk 6 laat zien dat te verwachten is dat indien voor herindeling gekozen wordt, een herindelingsvoorstel positief zal scoren op de Arhi-criteria van het Ministerie van BZK. Daarmee is een positief oordeel van het ministerie te verwachten, op voorwaarde dat de besluitvorming in de drie raden positief is (draagvlakcriterium).

Conclusie

Het beoordelen van de meerwaarde moet vooral gezien worden in het perspectief van de komende tien tot twintig jaar en de ontwikkelingen die op de gemeente(n) afkomen. Er ligt een fors aantal bestuurlijke opgaven voor de gemeente(n) in de komende jaren. Daarnaast is er een trend zichtbaar dat steeds meer wet- en regelgeving wordt gedecentraliseerd. De verwachting is niet dat dit de komende jaren zal afnemen. Ook wordt meer van gemeenten gevraagd in het programma 'Overheid heeft antwoord'.

Tegelijkertijd verandert ook de omgeving van de gemeente(n) sterk. Zo zal in 2010 een groot aantal gemeenten in Noord-Limburg worden heringedeeld, waardoor de relatieve grootte en positie van de drie afzonderlijke gemeenten afneemt. In het licht van deze ontwikkelingen en andere ontwikkelingen die we hebben beschreven in hoofdstuk 2 adviseren wij de drie gemeenten om te kiezen voor een fusie. Wij hebben hiervoor de volgende argumenten:

Het bestuurlijk functioneren binnen de provincie Limburg vraagt een regionale aanpak, die de afgelopen jaren met samenwerking niet is gelukt. Een fusie biedt duidelijk meerwaarde binnen de regio Noord-Limburg, maar ook ten opzichte van andere krachtige regio's in de omgeving, zoals noordoost Brabant en de stadsregio Arnhem Nijmegen. Tevens biedt een grotere gemeente meer slagkracht richting derden, zoals onderwijs, welzijnsorganisatie, LLTB en woningbouwcorporaties, die veelal op deze of nog grotere schaal zijn georganiseerd.

Wij schatten in – mede op basis van onze ervaringen met WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning) en WWB (Wet Werk en Bijstand) – dat het zelfstandig uitvoeren van gemeentelijke taken de komende jaren voor een relatief kleine gemeente steeds lastiger wordt. Het ruimtegebruik leidt in Gennep en Bergen nu nog niet tot problemen, maar bij herindeling kan het totale gebied in samenhang worden gezien en komen meer oplossingsmogelijkheden beschikbaar. De wijze waarop de gemeente(n) hun dienstverlening willen vormgeven om te voldoen aan de eisen die daaraan door burgers worden gesteld vergen grote investeringen (financieel en personeel) en zullen door kleine gemeenten moeilijk of alleen tegen relatief hoge kosten te realiseren zijn. Het beschreven kernenbeleid kan zowel in een kleine als grote gemeente worden gerealiseerd. De beleefde afstand tot het bestuur zal in een gefuseerde gemeente waarschijnlijk wel toenemen. Objectief gezien, zien wij dat niet als nadeel, maar als een voordeel, aangezien het een professionelere afweging van bestuur en ambtelijk apparaat vraagt.

Als wij de bevindingen van dit rapport op het gebied van financiën tegen het licht houden, komen wij tot de conclusie dat er op korte termijn geen financiële noodzaak bestaat tot fusie, maar dat op termijn (drie – zeven jaar) gerekend moet worden met hogere kosten om de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen op voldoende kwalitatief niveau uit te voeren, indien de gemeenten zelfstandig blijven.

Aangaande het personeel zien wij dat de drie gemeenten nu nog oplossingen vinden voor de problemen die ontstaan op personeelsgebied. Wij verwachten dat dit echter steeds moeilijker wordt. De omliggende gemeenten zijn groter en hebben meer mogelijkheden, zowel financieel als wat betreft een loopbaanperspectief. Het zal steeds moeilijker worden om hier concurrerende arbeidsvoorwaarden te bieden.

In onderstaande tabel hebben wij aangegeven hoe wij de verschillende argumenten wegen.

Aspect	Bergen	Gennep	Mook en Middelaar	Zelfstandig voortbestaan	Fusie
Positie in de regio	--	-	--	--	+
Gemeentelijke taken	+/-	+/-	+/-	+/-	+
Ruimtegebruik	+/-	+/-	--	-	+
Dienstverlening	-	-	-	-	+
Kernenbeleid	+	+	+	+	+
Personeel	-	-	--	-	+
Financiën (korte termijn)	+	+	+/-	+	+
Financiën (langere termijn)	-	-	--	-	+

Elke raad zal een eigen bestuurlijke en politieke afweging moeten maken voor een keuze voor of tegen herindeling.

6.8 Mogelijke randvoorwaarden

Bij de beoordeling van de meerwaarde van herindeling ten opzichte van zelfstandigheid kan het behulpzaam zijn om enkele randvoorwaarden ten aanzien van de feitelijke herindeling te formuleren die de raden in hun besluit kunnen opnemen. Aan ons is gevraagd enkele mogelijke randvoorwaarden op te stellen die bij het besluit over herindeling kunnen worden opgenomen. Deze zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de in de burgerbijeenkomsten geformuleerde wensen:

1. Financiële stabiliteit. De drie gemeenten kennen allemaal een financieel gezonde positie. Een eis die aan de herindeling kan worden gesteld is dat deze financiële positie niet mag verslechteren. Dit betekent dat na het besluit om te komen tot herindeling geen uitgaven door de afzonderlijke gemeenten gedaan worden die van invloed zijn op deze financiële positie, zonder dat hierover afspraken zijn gemaakt met de twee andere gemeenten.
2. Kernenbeleid. De burgers in de kernen geven aan sterk te hechten aan de identiteit van de kernen en het daarbij horende kernenbeleid. Als eis aan de herindeling kan worden opgenomen dat het kernenbeleid ten minste op het niveau blijft zoals dat nu is. Daarnaast wordt in de nieuwe gemeente niet gestreefd naar uniformiteit van de kernen, maar naar behoud van diversiteit.
3. Dienstverlening. De burgers hebben tevens aangegeven dat de dienstverlening ten minste op het huidige niveau moet blijven en dat het op enkele onderdelen verbeterd zou kunnen worden. De nieuwe gemeente zal het niveau van dienstverlening handhaven en daarnaast voldoen aan de eisen van het programma '*Overheid heeft antwoord*'.

Berenschot

4. Harmonisatie van subsidies e.d. Uit de rondetafelbijeenkomsten bleek dat de hoogte van de subsidies aan het verenigingsleven wisselt per gemeente. De wens is te komen tot het niveau van de hoogste gemeente. Een mogelijke randvoorwaarde is dat de harmonisatie van de subsidies de eerste jaren gehandhaafd blijft op het huidige niveau en dat in overleg met de betrokken organisaties het beleid gefaseerd wordt geharmoniseerd.
5. Mogelijk kunnen ook randvoorwaarden geformuleerd worden voor:
 - a. Huisvesting
 - b. Personeel
 - c. Tarieven