



EINDRAPPORT

# Nulmeting gemeente Maashorst

21 december 2022

# **Nulmeting gemeente Maashorst**

Eindrapport

Laurens Vellekoop, Sam Huberts, Daniël Huisman, Iris Massop

21 december 2022

# Inhoudsopgave

<b>Toelichting evaluatie Maashorst</b> .....	<b>4</b>	<b>6. Conclusies</b> .....	<b>61</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>6</b>	6.1 Hoe functioneert de gemeente Maashorst? ..	62
1.1 Achtergrond en aanleiding .....	7	6.2 Welke <b>positie</b> hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende <b>kernen</b> , in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren? .....	65
1.2 Onderzoeksvragen en activiteiten .....	9	6.3 In welke mate is een <b>wijziging van de gemeentelijke indeling</b> om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen <b>wenselijk</b> ? .....	66
1.3 Leeswijzer .....	10	6.4 Aandachtspunten Maashorst .....	67
<b>2. Uitgangspositie Maashorst</b> .....	<b>11</b>	<b>Bijlage 1: Bestudeerde documenten</b> .....	<b>68</b>
2.1 Ontstaan, samenstelling en ligging .....	12	<b>Bijlage 2: Formatie</b> .....	<b>70</b>
2.2 Kenmerken uitgangspositie gemeente Maashorst .....	21	<b>Bijlage 3: Evaluatie-ontwerp</b> .....	<b>71</b>
<b>3. Publieke waarde in Maashorst</b> .....	<b>27</b>		
3.1 Opgaven en ambities .....	28		
3.2 Dienstverlening .....	32		
3.3 Eerste activiteiten en resultaten .....	35		
<b>4. Organisatie van Maashorst</b> .....	<b>37</b>		
4.1 Bestuur .....	38		
4.2 Ambtelijke organisatie .....	41		
4.3 Financieel beleid en financiële situatie (bekostiging) .....	48		
4.4 Het kernenbeleid .....	49		
4.5 Het regionale beleid .....	51		
4.6 Eerste ervaringen en resultaten organisatie... ..	53		
<b>5. Legitimiteit in Maashorst</b> .....	<b>55</b>		
5.1 Draagvlak voor de gemeente .....	56		
5.2 Werken aan draagvlak .....	59		
5.3 Eerste resultaten op het gebied van draagvlak .....	60		

# Toelichting evaluatie Maashorst

## Aanleiding evaluatie

Op 1 januari 2022 zijn de gemeenten Landerd en Uden samen gegaan tot de nieuwe gemeente Maashorst. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden in de Tweede Kamer was bijzondere aandacht voor het draagvlak in de kernen Schaijk en Reek en werd het wetsvoorstel aangevuld met artikel 9. Daarin is opgenomen dat de minister aan de beide Kamers moet rapporteren hoe de nieuwe gemeente functioneert waarbij de minister in het bijzonder aandacht besteedt aan de positie van de beide genoemde kernen. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt daarom een evaluatie plaats naar het functioneren van de nieuwe gemeente.

## Eén evaluatie, drie onderdelen

De evaluatie bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel is het **evaluatieontwerp**. Dit evaluatieontwerp bevat een nadere beschrijving van de scope van het onderzoek, de onderzoeksactiviteiten en het evaluatiekader. Dit evaluatieontwerp vindt u in bijlage 3.

Het tweede onderdeel is de **nulmeting**. Met deze nulmeting wordt de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst in kaart gebracht.

Het derde onderdeel is de daadwerkelijke **evaluatie** (of 1-meting). Deze vindt plaats in 2024 en is erop gericht het functioneren van de gemeente Maashorst in kaart te brengen. Dat doen we door de ontwikkeling te meten die de gemeente heeft doorgemaakt ten opzichte van de nulmeting.

Deze evaluatie is uitdrukkelijk niet bedoeld als een nieuw herindelingsonderzoek. De evaluatie is wel bedoeld om de ontwikkeling van de gemeente Maashorst in beeld te brengen met in het bijzonder aandacht voor de positie van Schaijk en Reek.

## De nulmeting

Voor u ligt het resultaat van de nulmeting. Het doel van de nulmeting is zagezegd om de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst in kaart te brengen. Dit is noodzakelijk om in 2024 tijdens de daadwerkelijke evaluatie (of 1-meting) een uitspraak te kunnen doen over het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst.

De uitgangssituatie van de gemeente bestaat uit een feitelijke beschrijving van de gemeente anno 2022, een beschrijving van de richting die de gemeente Maashorst op wil (ambities en opgaven) en een beschrijving van hoe de gemeente Maashorst deze ambities en opgaven wil realiseren (inrichting). De dataverzameling voor de nulmeting vond plaats van juni tot oktober 2022.

## De evaluatie in 2024

Tijdens de evaluatie (of 1-meting) in 2024 wordt onderzocht welke ontwikkeling de gemeente heeft doorgemaakt ten opzichte van de nulmeting. Dan gaat het erom in welke mate de gemeente erin geslaagd is haar ambities en opgaven te realiseren en hoe het staat met het draagvlak voor het functioneren van de gemeente Maashorst.

Tijdens deze evaluatie in 2024 zal ook een **enquête** worden gehouden door een gespecialiseerd onderzoeksbureau onder de inwoners van Maashorst om hen te bevragen op hoe zij aankijken tegen het functioneren van de gemeente. Het is na de evaluatie in 2024 aan de gemeenteraad van Maashorst, hoe zij opvolging wenst te geven aan de uitkomsten van de evaluatie.

## Leeswijzer

In voorliggende nulmeting beschrijven we de feitelijke uitgangssituatie van de gemeente (zie hoofdstuk 2). Dan gaat het onder andere om de kenmerken van de gemeente, de ligging en de oriëntatie van de verschillende kernen.

In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens de ambities en opgaven van de gemeente Maashorst. Ook geven een eerste doorkijkje naar de activiteiten en resultaten op dit gebied.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de inrichting van de gemeente Maashorst. Dan gaat het om de wijze waarop de gemeente beoogt de ambities en opgaven te realiseren.

In hoofdstuk 5 gaan we in op het onderwerp legitimiteit. Daarin beschrijven we hoe de gemeente voornemens is te gaan werken aan draagvlak voor de nieuwe gemeente. Ook hiervan brengen we de eerste activiteiten en resultaten in kaart.

In hoofdstuk 6 geven we tot slot antwoord op de onderzoeksvragen. Ook geven we gemeente Maashorst enkele aandachtspunten mee.

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt een evaluatie plaats naar het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst. Deze nulmeting beschrijft de uitgangssituatie van de gemeente, die aan de basis staat van de evaluatie in 2024.

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2022 zijn de gemeenten Landerd en Uden samen gegaan tot de nieuwe gemeente Maashorst. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot Samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden in de Tweede Kamer was bijzondere aandacht voor het draagvlak in de kernen Schaijk en Reek en werd het wetsvoorstel aangevuld met artikel 9, waarin is opgenomen dat de minister aan de beide Kamers moet rapporteren hoe de nieuwe gemeente functioneert waarbij de minister in het bijzonder aandacht besteedt aan de positie van de beide kernen.

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt daarom een evaluatie plaats naar het functioneren van de nieuwe gemeente. Deze evaluatie is daarbij uitdrukkelijk niet bedoeld als een nieuw herindelingsonderzoek, maar brengt de ontwikkeling van de gehele gemeente Maashorst in beeld met in het bijzonder aandacht voor de positie van Schaijk en Reek. Daarbij wordt ook ingegaan op de positie en maatschappelijke samenhang van de kernen en de wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen (zie onderstaand).

### § 3. Evaluatie

#### Artikel 9

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de besturen van de nieuwe gemeente Maashorst en de provincie Noord-Brabant, zendt binnen drie jaar na de datum van herindeling aan de Staten-Generaal een verslag over het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst.

In het verslag wordt in het bijzonder aandacht besteed aan:

- a. de positie van de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende kernen, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren;
- b. de wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene regels herindeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen.

Berenschot voert deze evaluatie als onafhankelijk onderzoeker uit. Dit bestaat uit het opstellen van een evaluatieontwerp, het uitvoeren van een nulmeting en een daadwerkelijke evaluatie.

### Nulmeting

Het **doel** van de nulmeting is om de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst in kaart te brengen. Dit is noodzakelijk om in 2024 een uitspraak te kunnen doen over het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst. In het evaluatieontwerp is uitgebreid opgenomen hoe de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst in kaart wordt gebracht.

We kijken naar de Feitelijke uitgangspositie van de gemeente (zie hoofdstuk 2). Dan gaat het onder andere om de kenmerken van de gemeente, de ligging en de oriëntatie. Daarnaast kijken we wat de doelstellingen zijn van de gemeente Maashorst en de wijze waarop de gemeente van plan is deze te gaan realiseren (zie hoofdstuk 3 en 4). Tot slot brengen we in kaart op welke wijze de gemeente van plan is te werken aan het draagvlak voor de gemeente Maashorst (zie hoofdstuk 5). In 2024 zal vervolgens worden onderzocht welke ontwikkeling zichtbaar is ten opzichte van de nulmeting. Of de gemeente haar doelstellingen heeft gerealiseerd, welke verklaringen daarvoor zijn, hoe het staat met het draagvlak voor het functioneren van de gemeente en of er al effecten van beleid zichtbaar zijn. Zie ook hiervoor meer uitgebreid het evaluatieontwerp. Tijdens deze evaluatie in 2024 zal ook een enquête worden gehouden door een gespecialiseerd onderzoeksbureau onder de inwoners van Maashorst om hen te bevragen op hoe zij aankijken tegen het functioneren van de gemeente. Het is na de evaluatie in 2024 aan de gemeenteraad van Maashorst, hoe zij opvolging wenst te geven aan de uitkomsten van het onderzoek.

### Startdatum en documentatie

De startdatum en daarmee **0-situatie** van de nieuwe gemeente Maashorst is 1 januari 2022. Voor een zuivere nulmeting zou je exact de situatie willen weten op 1 januari 2022 en in 2024 willen onderzoeken hoe de gemeente zich heeft ontwikkeld. Dat is echter niet hoe het werkt in de praktijk. De gemeente heeft in de periode na de herindeling namelijk allerlei plannen gemaakt die van belang zijn in het kader van de nulmeting. Denk aan het bestuursakkoord of het uitvoeringsprogramma. Deze documenten geven inzicht in de doelstellingen van de gemeente Maashorst en zijn dus van groot belang voor deze nulmeting. In het kader van deze nulmeting hebben we zo veel mogelijk gebruik gemaakt van actuele documentatie en plannen (dataverzameling tot oktober 2022).

Figuur 1 Artikel 9

Daarnaast zijn ook documenten en plannen die zijn opgesteld in de aanloop naar de herindeling relevant. Deze vormen namelijk het fundament van de nieuwe gemeente. Bovendien zijn deze plannen op een aantal terreinen nog niet verder uitgewerkt. In voorliggende nulmeting hebben we de balans gezocht tussen de ‘originele plannen’ die het fundament vormen van de nieuwe gemeente en de meer actuele documentatie en plannen die daar een uitwerking van zijn.

Verder is van belang dat bepaalde gegevens over de uitgangssituatie van de gemeente of indicatoren voor het presteren van de gemeente nog niet aanwezig zijn. Deze indicatoren worden in de komende jaren ontwikkeld en zijn daarom nu nog niet opgenomen in voorliggende rapportage. Dat betekent echter niet dat hier niet aan getoetst zal worden tijdens de evaluatie in 2024.

#### *Eerste inzichten*

Doordat deze nulmeting plaatsvond van juni 2022 tot en met oktober 2022 zijn er eerste inzichten in het functioneren van de gemeente. Deze worden voor zover beschikbaar en relevant ook weergegeven in voorliggende rapportage. Met deze eerste inzichten kan de gemeente Maashorst haar voordeel doen in de komende jaren.

#### Evaluatie

In het evaluatieontwerp staat uitgebreid beschreven welke activiteiten we uitvoeren in het kader van de evaluatie in 2024. Het doel van de evaluatie is om te voldoen aan artikel 9 van de herindelingswet. Waar de nulmeting met name inging op het richten en inrichten, ligt de nadruk hier op het bepalen van het verrichten door de gemeente Maashorst. Voor de evaluatie in 2024 voeren we opnieuw een documentstudie uit. Daarnaast voeren we diverse interviews en organiseren we focusgroepen en bijeenkomsten (met dezelfde gesprekspartners als tijdens de nulmeting). Tijdens de evaluatie worden inwoners rechtstreeks geconsulteerd via een representatieve enquête<sup>1</sup>. Daarnaast voeren we een benchmark uit van de organisatie, waarmee we inzicht krijgen in de apparaatskosten en formatie van de gemeente en ook analyseren we mogelijke ontvlechtingskosten die het voegen van Schaijk en Reek naar Oss met zich meebrengt. Tot slot worden er (opnieuw) twee raadsconferenties georganiseerd.

In de evaluatie wordt ingegaan op de wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene regels herindeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen. Zoals beschreven in het evaluatieontwerp werken wij wenselijkheid als volgt uit:

- Een ‘objectieve’ wenselijkheid, waarbij het gaat om de effectiviteit van de nieuwe gemeente. Hierbij wordt onderzocht welke concrete publieke waarde Maashorst levert aan de inwoners in Schaijk en Reek, maar ook aan de gehele gemeente en de regio. Ook de implicaties van een mogelijke ontvlechting van de gemeente worden hierbij in beeld gebracht.<sup>2</sup>
- Een ‘subjectieve’ wenselijkheid, waarbij het gaat om het draagvlak voor het functioneren van de gemeente. Dit wordt bepaald door inwoners op het niveau van de kernen van de gemeente (waaronder Schaijk en Reek) en de gemeente als geheel. Ook wordt draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke stakeholders (buurgemeenten, regio, provincie) daarin meegenomen.
- Een ‘formele’ wenselijkheid is de te maken afweging in het algemeen belang van de gehele gemeente door college en raad. Zij maken op basis van de uitkomst van de evaluatie keuzes over het vervolg.

<sup>1</sup> Dit gebeurt op basis van een aselechte steekproef uit het bevolkingsregister. Daarnaast wordt aan alle inwoners van de gemeente de gelegenheid geboden om via een open ingang aan de enquête mee te doen.

<sup>2</sup> Ook de implicaties van ontvlechting (kosten, proces, overig) worden meegenomen in het bepalen van de objectieve wenselijkheid; die staan aan de ‘min-kant’ van de publieke waarde.



## 1.2 Onderzoeksvragen en activiteiten

De onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan luiden als volgt:

1. Hoe **functioneert** de gemeente Maashorst?
  - (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?
  - Hoe **organiseert** de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze publieke waarde en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke doelen?
  - Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?
2. Welke **positie**<sup>3</sup> hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende **kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren?
3. In welke mate is een **wijziging van de gemeentelijke indeling** om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen **wenselijk**?

### Structuur evaluatie gemeente Maashorst

#### 1. Hoe **functioneert** de gemeente Maashorst?

##### Publieke waarde

1a. (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?

- Opgaven en ambities
- Dienstverlening
- Maatschappelijke en economische spelers en behoeften

##### Organisatie

1b. Hoe **organiseert** de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze publieke waarde en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke doelen?

- Bestuursvisie
- Organisatievisie/-opbouw
- Financiën
- Kernenbeleid en rol in de regio

##### Legitimiteit

1c. Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?

- Draagvlak gemeente
- Nabijheid en responsiviteit bestuur
- Draagvlak kernen
- Draagvlak regio

#### 2. Welke **positie** hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende **kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren?

2a. Hiertoe kijken we ten eerste naar de **bestuurlijke, maatschappelijke en economische verbindingen** tussen kernen, gemeenten en de regio (ecosysteem).

2b. En daarbij richten we ons ook op welke **acties de gemeente toepast** om de kernen te betrekken, hoe dat is **georganiseerd** en het **draagvlak** hiervoor binnen de gemeente.

#### 3. In welke mate is een **wijziging van de gemeentelijke indeling** om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen **wenselijk**?

We onderzoeken de **objectieve, subjectieve** en **formele wenselijkheid** van een wijziging van de gemeentelijke indeling, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene regels herindeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen.

Figuur 2 **Evaluatiestructuur**

<sup>3</sup> Om de positie van de kernen in beeld te brengen kijken we naar de bestuurlijke, maatschappelijke en economische verbindingen tussen kernen, gemeenten en de regio (ecosysteem). Daarbij richten we ons ook op welke acties de gemeente toepast om de kernen te betrekken, hoe dat is georganiseerd en het draagvlak hiervoor binnen de gemeente.

Aan de basis van de beantwoording van de onderzoeksvragen hieromtrent hebben we de volgende **onderzoeksactiviteiten** uitgevoerd:

- **Bestudering documentatie** | Diverse documentatie bestudeerd, zie voor een overzicht bijlage 1.
- **Interviews** | College Maashorst, directieteam ambtelijke organisatie, de ondernemingsraad, colleges van buurgemeenten Oss, Meierijstad, Bernheze, provincie Noord-Brabant.
- **Focusgroepen ambtelijke organisatie** | Vier focusgroepen met medewerkers van de ambtelijke organisatie (domeinen: bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling, sociaal, ruimte)
- **Bijeenkomst bewonersplatform/-initiatieven** | Bijeenkomst met afvaardiging van 8 bewonersplatforms/-initiatieven.
- **Groepsbijeenkomsten maatschappelijke en economische partijen** | Vier groepsbijeenkomsten met een afvaardiging van maatschappelijke en economische partijen.
- **Raadsconferenties (2x)** | Twee raadsconferenties, om informatie op te halen en om bevindingen te delen met de gemeenteraad.

### 1.3 Leeswijzer

In voorliggende nulmeting beschrijven we de feitelijke uitgangspositie van de gemeente (zie hoofdstuk 2). Dan gaat het onder andere om de kenmerken van de gemeente, de ligging en de oriëntatie van de verschillende kernen.

In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens de ambities en opgaven van de gemeente Maashorst. Ook geven een eerste doorkijkje naar de activiteiten en resultaten op dit gebied.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de inrichting van de gemeente Maashorst. Dan gaat het om de wijze waarop de gemeente beoogt de ambities en opgaven te realiseren.

In hoofdstuk 5 gaan we in op het onderwerp legitimiteit. Daarin beschrijven we hoe de gemeente voornemens is te gaan werken aan draagvlak voor de nieuwe gemeente. Ook hiervan brengen we de eerste activiteiten en resultaten in kaart.

In hoofdstuk 6 geven we tot slot antwoord op de onderzoeksvragen. Ook geven we gemeente Maashorst enkele aandachtspunten mee.

## HOOFDSTUK 2

# Uitgangspositie Maashorst

In dit hoofdstuk beschrijven we de feitelijke uitgangspositie van de gemeente Maashorst. Hiertoe bespreken we eerst het ontstaan, de samenstelling en ligging van de gemeente (2.1), dan gaan we in op bestuurlijke, economische en maatschappelijke verbindingen in de gemeente (2.2) en ten slotte beschrijven we relevante kenmerken van de gemeente (2.3).

## 2.1 Ontstaan, samenstelling en ligging

### 2.1.1 Het ontstaan van de gemeente Maashorst

De gemeente Maashorst bestaat vanaf 1 januari 2022.

De gemeente is ontstaan uit een fusie van de voormalige gemeenten Landerd en Uden. De gemeente Landerd bestond uit de kernen Schaijk, Reek en Zeeland. De gemeente Uden bestond uit de kernen Uden, Volkel en Odiliapeel. Aan de fusie ging een uitgebreid proces vooraf dat we beknopt schetsen in onderstaande tabel.

Tijd	Tijdslijn proces herindeling gemeente Maashorst
2011 - 2013	Landerd en Uden bezinnen zich op hun bestuurlijke toekomst (met diverse onderzoeken en beleidsstukken)
2014	Verkiezingsjaar, coalities bepalen herindelen als belangrijke doelstelling
2015	Diverse onderzoeken naar bestuurlijke toekomst Landerd en Uden Raadplegend referendum in Landerd over bestuurlijke toekomst Gemeenteraad Bernheze besluit voorlopig zelfstandig te blijven
2016	Colleges Landerd en Uden gaan onderzoeken op welke wijze zij op basis van gelijkwaardigheid samen een gemeente willen vormen
2017	Diverse onderzoeken naar bestuurlijke toekomst Landerd
2018	Gemeenteraad Landerd en gemeenteraad Uden spreken de intentie uit om op 1 januari 2022 één nieuwe Maashorstgemeente te vormen (principebesluit)
2019	Bekrachtiging besluit herindeling door gemeenteraden Bestuurlijke gesprekken met zeven buurgemeenten over voorgenomen herindeling Publicatie Toekomstvisie <sup>4</sup> Maashorst door gemeenteraden Landerd en Uden Vaststelling herindelingsontwerp door gemeenteraden Maashorst Indiening zienswijzen
2020	Vaststelling herindelingsadvies door beide gemeenteraden, op voordracht van beide colleges Positieve zienswijze provincie op herindeling Indiening voorstel tot herindeling bij de Tweede Kamer (november 2020)
2021	Wetsontwerp aangenomen door Tweede en Eerste Kamer Herindelingsverkiezing voor gemeenteraad Maashorst, opkomst: 42,3% (november)
2022	Bestuursakkoord Maashorst: Samen bouwen we Maashorst (2022-2026) Uitvoeringsprogramma Maashorst

Tabel 1 Beknopte tijdslijn totstandkoming gemeente Maashorst

Binnen dit proces vindt een aantal gebeurtenissen plaats die van belang zijn bij de totstandkoming van de herindeling. Onderstaand geven we een toelichting op enkele van deze gebeurtenissen. In het vervolg van het rapport wordt ook regelmatig aan deze gebeurtenissen gerefereerd.

- Diverse onderzoeken naar draagvlak in beide gemeenten m.b.t. scenario's voor de bestuurlijke toekomst** | In de gemeenten hebben diverse onderzoeken plaatsgevonden naar vormen van/het draagvlak voor een eventuele herindeling en de behoeften voor de toekomst. Een voorbeeld is het behoefteonderzoek in Landerd, naar behoeften van inwoners en intensivering van de samenwerking met buurgemeenten (hiervoor zijn 300 gesprekken gevoerd).
- Raadplegend referendum in Landerd over bestuurlijke toekomst** | In Landerd is in 2015 een motie aangenomen om een raadplegend referendum te organiseren over de toekomst van de gemeente. Dit leidde tot een vertrouwensbreuk binnen het college. Een nieuw college heeft deze motie uitgevoerd, met de volgende uitkomst: (1) Maashorstgemeente, inclusief (een deel van) Bernheze (51%); (2) zelfstandig (28%); (3) Schaijk bij Oss, Reek bij Oss en Zeeland bij Uden (24%); (4) herindelen met Uden (19%). Er was een opkomst van 52% van de kiesgerechtigde inwoners van Landerd.<sup>5</sup>
- Bestuurlijke gesprekken met zeven buurgemeenten over voorgenomen herindeling** | Na bekrachtiging van het besluit tot herindeling van beide gemeenteraden hebben bestuurlijke gesprekken plaatsgevonden met diverse buurgemeenten. Bernheze, Boekel, Grave, Meierijstad, Mill en Sint Hubert, Oss en Sint Anthonis. Het merendeel van de buurgemeenten stonden positief tegenover de voorgenomen herindeling maar er waren zeker ook kritische geluiden (zie ook *Indiening zienswijzen*).
- Publicatie Toekomstvisie** | In augustus 2019 is de toekomstvisie van de gemeente Maashorst gepubliceerd. In een participatieproces met en een *Festival gemeente Maashorst* is gekomen tot deze toekomstvisie. In de toekomstvisie wordt gesteld dat ook georganiseerde groepen zich op verschillende momenten hebben laten horen over hun visie op de nieuwe gemeente (bv. gebiedsplatforms, initiatiefgroepen, zorgcoöperaties,

<sup>4</sup> Een belangrijke stap in een herindelingsproces is het opstellen van een visie op de toekomst van een nieuwe gemeente (ook wel: toekomstvisie). In de toekomstvisie staat beschreven hoe de nieuwe gemeente Maashorst er uit komt te zien en welke ambities zij heeft. Deze uitgangspunten bieden houvast in het verdere proces tot het samengaan van beide gemeenten.

<sup>5</sup> Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd (25-11-2015).

ondernemersverenigingen, belangenbehartigers uit de agrarische en toeristische sectoren). De gemeente heeft een consultatieronde voor inwoners georganiseerd met Twynstra Gudde. Het merendeel van de inwoners geeft daarin aan het eens te zijn met de thema's uit de toekomstvisie.

5. **Vaststelling herindelingsontwerp door gemeenteraden**

**Maashorst** | Een herindelingsontwerp wordt opgesteld door de colleges van B&W van gemeenten die willen fuseren. Hierin wordt de noodzaak van de herindeling en de samenstelling van partners onderbouwd. Ook worden de nieuwe gemeentegrenzen weergegeven. Dit ontwerp wordt vervolgens vastgesteld door de gemeenteraden.

6. **Indiening zienswijzen herindelingsontwerp** | In totaal zijn

650 zienswijzen binnengekomen op de herindeling. 173 expliciet positief (26,6%); 371 zonder expliciete uitlating over voornemen tot herindeling (57,1%); 102 expliciet negatief (15,7%); voor 4 zienswijzen kan de mening niet achterhaald worden.

De omliggende gemeenten Oss, Bernheze, Boekel en 's-Hertogenbosch hebben een schriftelijke reactie ingediend op het herindelingsontwerp. Een deel van de gemeenten had bezwaren bij de naamgeving en het feit dat er sprake is van een ongedeelde herindeling (Schaijk bij Uden). Oss en Boekel steunen de herindeling niet. Daarnaast twijfelde Boekel aan een herindeling als gekozen oplossing voor het achterliggende vraagstuk. 's-Hertogenbosch benadrukte het belang van goede samenwerking in de regio.

7. **Vaststelling herindelingsadvies door gemeenteraden** |

Op voordracht van beide colleges is het herindelingsadvies in 2020 vastgesteld door beide gemeenteraden. De stemverhoudingen hierbij waren als volgt: Landerd voor 12/17, Landerd tegen 5/17; Uden voor 23/27, Uden tegen 4/27. Totaal stemden dus 35/44 gemeenteraadsleden voor, en 9/44 gemeenteraadsleden tegen de herindeling.

8. **Zienswijze Gedeputeerde Staten op herindelingsadvies**

**Landerd-Uden (mei 2020)** | De provincie heeft het herindelingsadvies van de gemeente Maashorst beoordeeld aan de hand van de daarvoor geldende toetsingscriteria en heeft op basis daarvan een positief oordeel gevormd over de kwaliteit van de doorlopen arhi-procedure. Een verdiepende beschrijving van de visie van de provincie staat beschreven in paragraaf 5.1.

9. **Wetsvoorstel voor samenvoeging van de gemeenten**

**Landerd en Uden tot de nieuwe gemeente Maashorst**

**aangenomen door Tweede en Eerste Kamer** | In 2021

hebben de Tweede en Eerste Kamer de *Wet van 14 juli*

*2021 tot samenvoeging van de gemeenten Landerd en*

*Uden* aangenomen. Hierbij is naar aanleiding van een

amendement artikel 9 toegevoegd welke geleid heeft tot

voorliggend onderzoek, zoals beschreven op pagina 4.

10. **Bestuursakkoord Maashorst** | Na de

herindelingsverkiezingen in Maashorst in november

2021 (opkomst 42,3%) is in 2022 het Bestuursakkoord

*Samen bouwen we Maashorst (2022-2026)* opgesteld.

De coalitie (de partijen Jong Maashorst, CDA, Voor de

Dorpen en Maashorst Vooruit) heeft een bestuursakkoord

op hoofdlijnen opgesteld, met het herindelingsadvies

als kompas. Het akkoord betreft ook punten uit

andere verkiezingsprogramma's en koerst zo bewust op

samenwerking met alle partijen in de gemeenteraad, de

inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners.

11. **Uitvoeringsprogramma Maashorst** | In 2022 is vervolgens

een uitvoeringsprogramma opgesteld door het college van de

gemeente Maashorst, waarin is opgenomen wat de concrete

doelen zijn per thema uit het bestuursakkoord. Separate

bijlage 1 bij deze rapportage bevat per thema een overzicht

van de doelen tot en met 2026.

## 2.1.2 Samenstelling en ligging

Maashorst heeft 58.115 inwoners<sup>6</sup>. De gemeente bestaat uit zes kernen: Uden, Volkel, Odiliapeel, Reek, Schaijk en Zeeland.<sup>7</sup> Tot 2022 vormden de kernen Uden, Volkel en Odiliapeel de gemeente Uden; en vormden Schaijk, Reek en Zeeland de gemeente Landerd.



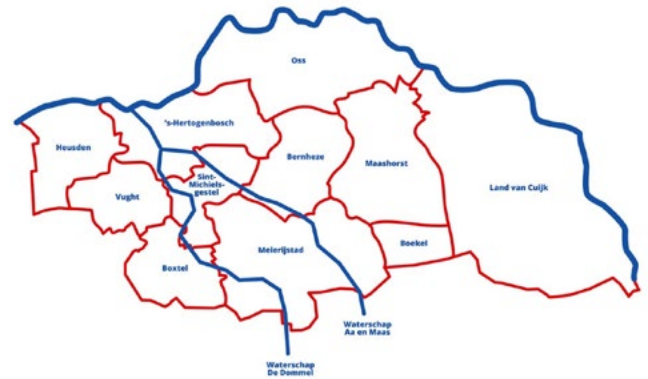
Figuur 3 Kaart van de gemeente Maashorst

Kern	Aantal inwoners (01-01-2021)
Uden	36.805
Schaijk	7.315
Zeeland (incl. Oventje)	6.745
Volkel	3.435
Odiliapeel	2.045
Reek	1.770
<b>Totaal</b>	<b>58.115</b>

Tabel 2 Aantal inwoners

## Regio

De gemeente Maashorst ligt in de regio Noordoost-Brabant<sup>8</sup>, in de provincie Noord-Brabant. Maashorst grenst aan vijf buurgemeenten. Ten noorden ligt Oss, en aan de oostkant bevindt zich Land van Cuijk (beiden grote gemeenten, met ca. 90.000 inwoners), aan de zuidkant ligt de gemeente Boekel (ca. 11.000 inwoners), in het zuidwesten Meierijstad (ruim 80.000 inwoners), en ten westen gemeente Bernheze (ca. 30.000 inwoners). Zowel Maashorst (2022), Land van Cuijk (2022) als Meierijstad (2017) zijn het product van gemeentelijke herindeling in de afgelopen vijf. Waar Uden al lange tijd één gemeente was, geldt voor Landerd dat dit sinds 1994 een fusiegemeente was, van de gemeenten Schaijk<sup>9</sup> en Zeeland.



Figuur 4 Regio Noordoost-Brabant  
(bron: <https://www.nob.nl/over-ons>)

## 2.1.3 Bestuurlijke, economische en maatschappelijke verbindingen

Om de maatschappelijke samenhang tussen de kernen van Maashorst en onderling en met omliggende gemeenten te schetsen beschrijven wij de bestuurlijke, economische en maatschappelijke verbindingen binnen Maashorst en voor zover relevant de regio.

### Bestuurlijke verbindingen

Zoals eerder aangegeven maakt Maashorst deel uit van de RNOB. Binnen dat samenwerkingsverband worden met 11 gemeenten en twee waterschappen gezamenlijk maatschappelijke en economische uitdagingen opgepakt. De focus ligt op duurzame leefomgeving, vestigingsklimaat en bereikbaarheid. Daarnaast bevinden zich op de schaal van Noordoost-Brabant/Brabant-Noord diverse samenwerkingsverbanden die zich richten op uitvoering van de verplichte wettelijke taken zoals de

<sup>6</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

<sup>7</sup> Gemeente Bernheze was origineel ook gepland onderdeel van de fusie, maar zij koos uiteindelijk toch voor een zelfstandige toekomst.

<sup>8</sup> De overheidssamenwerking met focus op duurzame leefomgeving, vestigingsklimaat en bereikbaarheid.

<sup>9</sup> De gemeenten Schaijk en Reek zijn 1942 samengevoegd tot de gemeente Schaijk.

veiligheidsregio, GGD, Omgevingsdienst, de RES en jeugdhulp. Door de elf gemeenten uit de regio, waaronder Maashorst en haar buurgemeenten, wordt daaraan deelgenomen. Voor de herindeling werd aan deze zelfde samenwerkingsverbanden deelgenomen door Landerd en Uden.

Naast samenwerking op de schaal van RNOB werkt Maashorst ook specifieke thema's bestuurlijk samen met omliggende gemeenten. Dan gaat het om de As50 en Natuurgebied de Maashorst. Aan de meeste van deze samenwerkingsverbanden werd voor de herindeling door beide gemeenten deelgenomen, aan een enkele alleen door Landerd of door Uden.

In een verder verleden was de provincie Noord-Brabant verdeeld in stadsgewesten gericht op de coördinatie en uitvoering van beleid. Zo ontstonden in 1973 het stadsgewest Oss bestaande uit 9 samenwerkende gemeenten in het Maasland waaronder Schaijk. In 1976 ontstond het samenwerkingslichaam Regio Uden-Veghel. Na invoering van de Wet gemeenschappelijke regelingen werd in 1987 overgegaan tot oprichting van het toenmalige Streekgewest Brabant Noordoost. Dit was de voorloper van de RNOB.

### *Maatschappelijke verbindingen*

Naar de maatschappelijke verbindingen binnen de nieuwe gemeente Maashorst is weinig onderzoek gedaan. Ook niet in het kader van de herindeling. Dit betekent ook dat hierover beperkt informatie beschikbaar was. In het kader van de nulmeting is op hoofdlijnen in beeld gebracht wat de **historie** is van de (voormalige) gemeente(n), hoe de **vervoersstromen** van en naar de (voormalige) gemeente(n) eruit zien en hoe door betrokkenen wordt aangekeken tegen de maatschappelijke samenhang.

### **Historie**

**Landerd (herindelingsadvies):** De gemeente Landers is op 1 januari 1994 ontstaan door het samenvoegen van de voormalige gemeenten Schaijk en Zeeland. Tot de gemeente Schaijk behoorde ook het kerkdorp Reek, dat tot 1 juli 1942 een zelfstandige gemeente was. Geografisch gezien ligt gemeente Landerd op de grens van de Maaskant en het Brabants Peelgebied. Landerd ligt tussen de gemeenten Oss, Uden, Grave, Mill en Sint Hubert en Bernheze en op een steenworp afstand van rivier de Maas. De naam van de gemeente Landerd verwijst naar een landweer of 'landerd'. Dat was een strategisch gelegen wal, vaak aan beide zijden voorzien van een gracht of sloot, die gebruikt werd als verdedigingslinie. Tijdens de late Middeleeuwen en gedurende het beleg van Grave in 1674 zijn verschillende van dit soort

wallen aangelegd. Eén van die wallen was precies gelegen op de grens tussen Reek en Schaijk. Volgens een kaartje uit 1840 liep de landerd parallel aan de weg van de Reekse molen helemaal door tot Zeeland en verbond zo de drie kerkdorpen.

**Uden (herindelingsadvies):** Van Uden is voor het eerst sprake rond het jaar 1200. Uit oude kaarten kunnen we opmaken dat Uden rond de kom bestond uit een aantal verspreid liggende nederzettingen, die geleidelijk een eenheid zijn gaan vormen. In de 14e eeuw strekt de bevoegdheid zich uit over de gehele vroegere heerlijkheid Uden, die bestond uit de dorpen Volkel, Boekel, Zeeland en Uden. Nog voor het einde van die 14e eeuw is er sprake van het Land van Ravenstein, waartoe Uden behoort, en die wordt bestuurd door Duitse Vorsten. Dit land van Ravenstein ligt als een enclave in Brabant. Het grootste deel van Brabant hoort namelijk sinds 1629 bij de Republiek der Verenigde Nederlanden. In 1800 wordt het Land van Ravenstein verkocht aan de Nederlanden en vanaf 1815 hoort het bij het nieuwgevormd Koninkrijk der Nederlanden. Uden en haar inwoners maken dus pas sinds 1815 deel uit van de Nederlandse geschiedenis.

**Het Maasland:** De voormalige Meijerij van Den Bosch kende vier kwartieren. Een van deze kwartieren was die van Maasland. In het verleden was Oss de grootste kern van dit kwartier. De gemeente Oss geeft in haar position paper aan dat deze historische verbondenheid binnen Maasland ook tegenwoordig nog zichtbaar is: "Inwoners uit het Maasland maken veel gebruik van voorzieningen in de regio Maasland en van de kern Oss in het bijzonder. Tot het Maasland rekenen wij dan kernen van de gemeenten Oss, Bernheze en Landerd. In de jaren 80 van de vorige eeuw was er een stadsgewest met Oss, Megen, Berghem, Lith, Ravenstein, Geffen, Heesch, Nistelrode en Schaijk."

### **Verplaatsingen**

Een belangrijke indicator voor maatschappelijke samenhang zijn de **dagelijkse verplaatsingen** binnen een gebied. In 2013 heeft Tordoir de dagelijkse verplaatsingen in het gebied Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd in beeld gebracht voor de periode 2004-2012 (zie ook tabel volgende pagina). Hij heeft daarbij de gegevens over Landerd en Bernheze samengepakt. Wanneer we kijken naar dagelijkse verplaatsingen vanuit het voormalige Uden en Landerd is het volgende beeld zichtbaar.

- **Voor woon-werkverkeer en zakelijk verkeer**
  - **Uden:** naar Uden (53,5%), Veghel (9%) en Oss (4,5%)
  - **Landerd/Bernheze:** naar Landerd/Bernheze (35,5%), Oss (13,5%) en Veghel (12%)

- **Voor sociale en recreatieve doeleinden**
  - Uden: naar Uden (73%), Landerd/Bernheze (4,5%), en Veghel en Oss (beide 3%)
  - Landerd/Bernheze: naar Landerd/Bernheze (64,5%), Oss (9,5%) en Uden (3%)
- **Voor winkelen, onderwijs en verzorging**
  - Uden: naar Uden, (87,5%), Veghel (5%) en Eindhoven (2%) wordt gereisd;
  - Landerd/Bernheze: naar Landerd/Bernheze (68,5%), Oss (8%) en Uden (6%)

Dagelijkse verplaatsingen ...		voor woon-werkverkeer en zakelijk verkeer		voor sociale en recreatieve doeleinden		voor winkelen, onderwijs en verzorging	
Naar:	Van:	Uden	Landerd/ Bernheze	Uden	Landerd/ Bernheze	Uden	Landerd/ Bernheze
Schijndel/Sint-Oedenrode		1%	2%	1%	1,5%	0%	1%
Veghel		9%	12%	3%	2,5%	5%	5%
Uden		53,5%	8%	73%	3%	87,5%	6%
Landerd/Bernheze		3,5%	35,5%	4,5%	64,5%	1%	68,5%
Boxtel		0%	0%	0,5%	0%	0%	0%
Oss		4,5%	13,5%	3%	9,5%	0,5%	8%
's-Hertogenbosch		3%	7%	1,5%	1,5%	1%	3%
Eindhoven		3%	2%	1%	0,5%	2%	0,5%
overig N-Brabant		10%	11%	5,5%	9%	2%	5%
ov. Nederland en buitenland		10%	8,5%	7%	6,5%	2,5%	2,5%
<b>totaal, %</b>		100%	100%	100%	100%	100%	100%
<b>totaal, absoluut</b>		18.650	16.900	35650	34050	29.450	28.500

Tabel 3 **Dagelijkse verplaatsingen (2004-2012)**

### Maatschappelijke verbinding uit gesprekken

Uit de gesprekken kwam naar voren dat maatschappelijke verbinding met name aanwezig is op het niveau van de kern en de gemeente. Op het niveau van de kern organiseren mensen zich in allerlei verbanden zoals de carnavalsvereniging, zorgcoöperatie of sportvereniging. Maar ook op het niveau van de voormalige gemeenten en de huidige gemeente zijn maatschappelijke organisaties actief zoals woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen of onderwijsinstellingen. Deze instellingen zijn soms alleen in Landerd of Uden actief (woningcorporaties) soms op het niveau van de gemeente Maashorst, maar bijna altijd ook in andere gemeenten. Inmiddels ontstaan er samenwerkingsverbanden tussen de verschillende kernen binnen de gemeente Maashorst. Te denken valt aan de carnavalsverenigingen of ondernemingsverenigingen (zie ook economisch ecosysteem).



Tijdens de gesprekken werd meer specifiek het volgende aangegeven over de (onderlinge) maatschappelijke binding in de verschillende kernen.

### Maatschappelijke verbindingen in de kernen

#### Schaijk

- In de bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Schaijk een grotere zelfstandige kern is, met veel voorzieningen, zoals supermarkten, winkels, industriële ontwikkelingen, basisscholen. Inwoners zijn erg ondernemend en sociaal actief, verenigingen versterken elkaar. De oriëntatie van Schaijk is volgens maatschappelijke en economische organisaties wisselend – waarbij is opgemerkt dat de kern met name zelfvoorzienend is.
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** is opgemerkt dat Schaijk zich grotendeels op Oss oriënteert. Dan gaat het bijvoorbeeld om scholen en werkgelegenheid. Aangegeven wordt dat Schaijk zelf veel voorzieningen heeft (supermarkten, winkels, industriële ontwikkelingen, basisscholen) en voor het belangrijkste deel zelfvoorzienend is.
- Kinderen uit Schaijk zijn voor voortgezet onderwijs aangewezen op de gemeente Oss, Grave en ook Uden. In een position paper schreef de gemeente Oss hierover dat in 2015 circa 35% van de leerlingen uit Landerd naar het voortgezet onderwijs in Oss ging.

#### Reek

- In de diverse bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Reek een kleine zelfstandige assertieve kern is, met een zeer betrokken gemeenschap. Inwoners uit Reek zijn met name georiënteerd op Schaijk, en Grave, en een beetje op Oss (bijvoorbeeld voor winkels). Wat betreft middelbare schoolvoorzieningen wordt in groeiende mate ook gebruik gemaakt van middelbare scholen in Uden. Sterke banden met Schaijk zijn er in het verenigingsleven (bijvoorbeeld ook de EHBO-vereniging) en met de harmonie.
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** is hierover opgemerkt dat Reek georiënteerd is op Schaijk en mindere mate op Grave. Inwoners gaan voor winkels veelal naar Schaijk, Grave en in mindere mate naar Zeeland. Voor middelbare scholen gaat men de laatste jaren meer naar Uden, en vroeger meer naar Oss, zo wordt aangegeven vanuit Reek.

#### Zeeland

- In de diverse bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Zeeland een vrij zelfstandige kern is, met een sterk verenigingsleven en veel vrijwilligers. Zeeland is met name georiënteerd op Uden wanneer het gaat om scholing, winkels, etc. De kern heeft binnen het sociaal domein veel voorzieningen. De eerdere samenvoeging met Schaijk en Reek heeft niet tot een sterke verbondenheid geleid.
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** is hierover opgemerkt dat Zeeland vrij zelfstandig is. Zeeland heeft zelf veel voorzieningen en is daarnaast voor missende voorzieningen met name op Uden gericht.

#### Uden

- In de diverse bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Uden een grote zelfstandige kern is met veel voorzieningen. In Uden geldt minder onderlinge verbondenheid dan in de andere kernen.
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** is hierover opgemerkt dat Uden grotendeels zelfvoorzienend is. Voor Uden is het openbaar vervoer en bereikbaarheid een aandachtspunt volgens meerdere respondenten.

#### Volkel

- In de diverse bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Volkel een kleine kern betreft, zonder sterke maatschappelijke samenhang met andere kernen. Wat betreft onderwijs is er vooral verbinding met Uden, en ook met Odiliapeel door een samenvoeging van de parochie in verbinding met Uden.
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** is hierover opgemerkt dat Volkel erg verbonden is met Uden (Zuid), onder meer wat betreft scholing en winkels.

#### Odiliapeel

- In de diverse bijeenkomsten met **maatschappelijke/economische organisaties en medewerkers van de ambtelijke organisatie** is hierover opgemerkt dat Odiliapeel een kleine kern is, met een heel actief verenigingsleven, mensen zijn gewend om naar elkaar om te kijken. Op kerkelijk gebied is deze kern vooral verbonden met Uden en Zeeland, minder met Reek en Schaijk (door de oude Rijksweg).
- In de bijeenkomst met **dorpsinitiatieven en gebiedsplatforms** waren geen inwoners aanwezig uit deze kern. Andere aanwezigen hebben opgemerkt dat de kern zich eerder achtergesteld voelde, tegelijkertijd is er de laatste jaren veel in de kern geïnvesteerd. De oriëntatie is primair gericht op Uden, meer dan op andere omliggende dorpen (zoals Mill en Boekel).

Tabel 4 Uitkomsten gesprekken nulmeting over maatschappelijke binding

### *Economische verbindingen*

Onder economische verbindingen verstaan we de verbindingen tussen de economische actoren binnen Maashorst en tussen economische actoren in (de kernen van) Maashorst en omliggende gemeenten. Hierover is beperkt informatie beschikbaar. We baseren ons op een quickscan van Tordoir uit 2013 die betrekking heeft op het gebied Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd en de gesprekken die we in het kader van de nulmeting hebben gevoerd. Verder geven we aan wat over de economische structuur van beide voormalige gemeente is opgenomen in het herindelingsadvies.

### **Quicksan Tordoir Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd (2013)**

Uit een quickscan<sup>10</sup> van Tordoir naar de samenhang in het gebied Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd uit 2013 komt naar voren dat de afgelopen halve eeuw het gebied rondom voormalig Uden en Landerd sterk is verstedelijkt. In het gebied uit dit zich onder meer in de krachtige ontwikkeling van bedrijvigheid in het gebied en daarnaast in de vestiging van forenzen en voorzieningen gericht op de omliggende stadsgewesten van 's-Hertogenbosch en Eindhoven.<sup>11</sup> Verder spreekt hij over een complexe ruimtelijke samenhang binnen het gebied:

“Enerzijds is tot op zekere hoogte sprake van een stadsgewestelijke structuur met Veghel en Uden als twee onderling samenhangende centra. De omliggende gemeenten Bernheze en Landerd zijn voor werk en voorzieningen zowel op Uden als Veghel georiënteerd; Sint-Oedenrode en Schijndel zijn vooral op Veghel georiënteerd maar nauwelijks op Uden. Anderzijds zijn de omliggende gemeenten echter ook sterk op de aangrenzende stadsgewesten van 's-Hertogenbosch en Eindhoven gericht, en zijn Bernheze en Landerd daarnaast ook nog eens sterk gerelateerd met het aangrenzende Oss. Tenslotte maar niet tenminste zijn de bedrijven en voorzieningen die zijn gevestigd op grote terreinen langs de A50 voor hun werknemers, afzetmarkten en toeleveringen gericht op een veel groter gebied, de gehele A50-zone tussen Nijmegen en Eindhoven.”

Over de **economische dynamiek** in het gebied concludeert Tordoir dat deze om een aantal redenen krachtig is: “Ten eerste kennen Uden, Veghel en Schijndel sterke lokale netwerkvorming tussen ondernemers in bedrijfstakken die behoren tot de nationale topsectoren, met name hoogwaardige maakindustrie en agribusiness- en foodcomplexen. Daarenboven ligt het gebied centraal in het dichtbevolkte oosten van Brabant, dat weer onderdeel uitmaakt van de nationale economische kernzone. Bedrijven profiteren aldus van een omvangrijke arbeids-, toeleverings- en afzetmarkt en van hoogwaardige voorzieningen in de grote Brabantse steden, zoals Airport Eindhoven. De opkomende A50 as speelt daarbij een hoofdrol.”

Wat betreft **arbeidsmarkten** heeft het gebied volgens Tordoir tot op zekere hoogte typische kenmerken van een stadsgewest: “Veghel, Uden en Schijndel kennen in aflopende volgorde van gewicht een netto inkomende pendel; de omliggende gemeenten St. Oedenrode, Bernheze en Landerd kennen een netto uitgaande pendel.” Toch is er volgens Tordoir nog geen sprake van uitgesproken stadsgewestvorming met duidelijke ruimtelijke taakverdelingen binnen één marktsysteem, ofwel een daily urban system (Tordoir 2006). “Ten eerste kennen de ‘woongemeenten’ in het gebied met een netto uitgaande pendel desalniettemin ook een tamelijk sterk ontwikkelde bedrijvensector en vormen de ‘werkgemeenten’ met netto inkomende pendel tevens ook belangrijke woonlocaties. Ten tweede staan met name de gemeenten Sint-Oedenrode, Schijndel, Bernheze en Landerd onder sterke invloed van naastgelegen stadsgewesten en gemeenten: 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Oss. Ten derde worden vanuit de werkcentra Uden en Veghel mensen vanuit een groot deel van Noord-Brabant geworven”.

<sup>10</sup> Tordoir. 2013. Quick scan: Samenhang Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd

<sup>11</sup> Tordoir. 2013. Quick scan: Samenhang Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd

## Economische situatie uit Economische analyse gemeente Maashorst 2021 (Berenschot)<sup>12</sup>

Ter voorbereiding op de herindeling van Landerd en Uden heeft de Visiegroep Economie aan Berenschot gevraagd om een economische analyse uit te voeren. Relevante uitkomsten hieruit schetsen we onderstaand.

Voor Uden valt op dat de werkgelegenheid, met bijna 800 banen per 1000 inwoners, goed is. Ook ligt het werkloosheidspercentage laag. Uden heeft vergeleken met drie vergelijkbare gemeenten (Goes, Tiel en Venray) een goed voorzieningenniveau (o.a. de binnenstad) en een sterke sociale structuur welke maakt dat het interne netwerk goed functioneert. Uden kent ook een aantal uitdagingen. De krapte op de woningmarkt is daar een van. Een ander knelpunt is dat er relatief weinig ondernemers van buitenaf naar Uden komen en de innovatiekracht is gering. Verder vraagt de regionale toegankelijkheid van Uden aandacht, er is momenteel geen treinverbinding en de bereikbaarheid via de weg wordt als onvoldoende ervaren.

In Landerd is het besteedbaar inkomen, evenals de gemiddelde WOZ-waarde, relatief hoog (relatief wanneer vergeleken met Nederweert, Montfoort en Hilvarenbeek). Ook scoort Landerd goed in de Leefbarometer, het is er prettig wonen in een groene omgeving. Net als in Uden zijn er tussen bedrijven korte lijnen, het bedrijfsleven in Landerd is onderling goed verbonden. Wat opvalt is dat de arbeidsparticipatie in Landerd laag is, dit komt mogelijk door de hoge grijze druk in de gemeente en het feit dat jongeren (vanwege krapte op de woningmarkt voor starters) wegtrekken.

Aan verschillende experts is destijds daarnaast gevraagd om hun blik te delen over de economische situatie van de gemeente Uden, Landerd en de toekomstige gemeente Maashorst. Onderstaande tabel geeft op een viertal overkoepelende onderwerpen het algemene beeld en het advies van experts<sup>13</sup> aan de gemeente weer.

Thema	Algemene beelden van experts	Adviezen
Regionale economie en ecosystemen	<p><b>Nu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beide gemeenten presteren gemiddeld t.o.v. Nederland</li> <li>• Regio wordt gekenmerkt door een zeer diverse economische structuur, hierdoor blijvend stabiel komende jaren</li> <li>• In regio ontstaat een nieuwe balans, omliggende gemeenten profileren/positioneren zich naar buiten duidelijker</li> </ul> <p><b>Naar de toekomst</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is onvoldoende 'urgentie' om te veranderen</li> <li>• Echter, indien je jezelf niet gaat positioneren ben je over 10-15 jaar economisch minder vindbaar en relevant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ben je bewust van de ambities/ontwikkelingen in je omgeving</li> <li>• Wees bewust van de stevige uitgangssituatie, koester deze, maar durf ook in te zetten op aantal speerpunten</li> </ul>
Lokale governance	<p><b>Aandachtspunten voor succesvol fusietraject</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beeld kan ontstaan dat kleinere gemeente/kernen worden opgeslokt</li> <li>• Niet te licht denken over fusie. Samenvoegen an sich verbetert niet per se de bestuurskracht of strategische slagkracht.</li> <li>• Sta uitgebreid stil bij de nieuwe organisatie; je moet als gemeente een hoge(re) kwaliteit gaan (kunnen) leveren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdig investeren in de samenwerking en éénwording</li> <li>• De voordelen van een kleine gemeente combineren met de kwaliteit van een grote</li> </ul>
Arbeidsmarkt	<p><b>Veranderende werkvormen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thuiswerken gaat toenemen komende jaren – ook na corona</li> <li>• In 2020 is de rol van e-commerce/digitale dienstverlening in een stroomversnelling gekomen; dit blijft</li> </ul> <p><b>Invloed van nationaal beleid-/wetgeving op lokale arbeidsmarkt</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico dat intensieve veehouderij moet stoppen</li> <li>• Inzetten op opscholing en omscholing; kijk naar sectoren met tekorten in toekomst (o.a. installatie-branche)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aantrekkelijkheid van gemeente voor jongeren vergroten</li> <li>• Verbreed je blik; zet naast bestaande MKB ook in op ontwikkelen van nieuwe diensten</li> </ul>
Concurrentiekracht	<p><b>Netwerk en leiderschap</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zeer sterk intern netwerk; echter men lijkt verdeeld in externe ambitie</li> <li>• Strategisch leiderschap is ontbrekende schakel; vraag is wie de kar gaat trekken?</li> </ul> <p><b>Belang van lokale bestedingen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente is aantrekkelijke woongemeente vanwege voorzieningenniveau t.o.v. regio</li> <li>• Aantrekken van externe bestedingen in gemeenten door in te zetten op hoog kwalitatief aanbod recreatieve diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterke lokale economie mede te danken aan sterke lokale netwerk. behoud dit</li> <li>• In de economische visie aandacht besteden/inzetten op diensten ten behoeve van de brede welvaart</li> </ul>

Tabel 5 **Beelden experts uit Economische analyse gemeente Maashorst 2021 (Berenschot)**

<sup>13</sup> Voor dit onderzoek zijn o.a. geraadpleegd: Prof. Erik Stam, Universiteit Utrecht Hoogleraar regionaal economische dynamiek; Peter van Arkel, Berenschot, PhD ecosysteemdiensten; Erik Jansen, Rabobank Uden/Veghel, Regionale economie en financiering; Prof. Caspar van den Berg, Rijksuniversiteit Groningen Hoogleraar globale en lokale governance; Rene Peerenboom, Regio NO-Brabant, Deskundige publieke organisaties en samenwerking; Sofie Dreef, Berenschot, PhD Regionaal DNA; Francel Vos, Berenschot Senior managing adviseur, arbeidsmarktontwikkelingen.

<sup>12</sup> Berenschot. 2021. Economische analyse gemeente Maashorst.

### Economische verbinding uit gesprekken

Uit gesprekken blijkt dat ondernemersverenigingen een belangrijke rol spelen binnen de gemeente. Deze verenigingen zijn op het niveau van de kern (Zeeland), twee kernen (Schaijk-Reek) of het niveau van een voormalige gemeente (Uden) georganiseerd. Momenteel vinden tussen de ondernemersverenigingen binnen de gemeente Maashorst gesprekken plaats om per 1 januari 2023 samen te gaan.

Daarnaast zijn grote werkgevers relevant voor de economische verbinding in de regio. Hiertoe zijn Vliegbasis Volkel, Eneco en Tennet genoemd, evenals het ziekenhuis in Uden.

Volgens de gemeente Oss zijn economische verbindingen tussen Oss, Schaijk en Reek terug te zien in de gilden, de Rotary, hulp van de Schaijkse brandweer bij BRZO, bedrijf de Gasunie, en een gezamenlijk consultatiebureau.

#### Herindelingsadvies

In het herindelingsadvies is het volgens opgenomen over de economische aspecten van Landerd en Uden.

#### Landerd

Het aantal **banen** in Landerd bedraagt ongeveer 6.130 banen, verdeeld over 1.330 vestigingen. De economie van Landerd steunt naast het MKB hoofdzakelijk op drie dragers: reguliere (industriële) bedrijven, agrarische bedrijven en de toeristisch-recreatieve sector.

De **industriële** bedrijven in Landerd zijn met name gevestigd op bedrijventerrein De Louwstraat in Schaijk en bedrijventerrein Roskam-Voederheil in Zeeland en zijn samen goed voor ruim 30 hectare. De vraag naar bedrijfskavels in Landerd is nog altijd groter dan het aanbod. Uitbreiding van bedrijventerrein Voederheil wordt daarom onderzocht om lokale ondernemers ruimte te bieden.

**Agrarische** bedrijven zijn van oudsher erg belangrijk voor de Landerdse economie. Sinds enkele jaren speelt onder meer de regionale samenwerking via AgriFood Capital hierin een belangrijke rol. Door strengere regelgeving vanuit het Rijk en de provincie staat de sector voor belangrijke keuzes. De verwachting is dat een behoorlijk aantal agrarische bedrijven de komende jaren zijn deuren zal sluiten.

De **toeristisch-recreatieve** sector bruist. Met haar ligging tegen natuurgebied De Maashorst is gemeente Landerd voor veel toeristen een interessante uitvalsbasis. De sector speelt

hier goed op in. Met maar liefst zes grote recreatieparken en daarnaast nog diverse andere typen verblijfsaccommodaties is Landerd goed voor ongeveer 220.000 overnachtingen per jaar. Dat aantal groeit nog altijd. Ook trekkers als de Liberation Route en de Zuiderwaterlinie

#### Uden

Eind 2018 telde gemeente Uden 24.330 banen en 3.570 **economische vestigingen**. Er zijn 774,9 banen per 1000 inwoners in de categorie van 15-74 jaar. Uden heeft veel midden- en kleinbedrijf binnen haar gemeentegrenzen. Er zijn relatief weinig grote bedrijven (boven 250 werknemers). De laatste jaren is de sector gezondheids- en welzijnzorg sterk vertegenwoordigd door de komst van ziekenhuis Bernhoven. Ziekenhuis Bernhoven is dan ook de grootste werkgever in Uden, gevolgd door Vliegbasis Volkel.

De **agrarische** sector is belangrijk voor Uden. Behalve dat de bedrijfseconomische waarde - bijvoorbeeld werkgelegenheid - groot is, is de sector verantwoordelijk voor duurzame voedselproductie en het onderhoud of beheer van het landschap. Uden vindt het belangrijk dat er voldoende (beleids)ruimte wordt gegeven om een transitie mogelijk te maken naar een gezond en duurzaam voedselsysteem. De samenwerking binnen de regio Noordoost Brabant en AgriFood Capital zijn van belang voor de lokale en regionale economie.

Uden staat bekend om zijn **winkelcentrum**. Niet alleen door het gevarieerde aanbod van winkels, maar ook door de compacte vorm. En natuurlijk door het grote aantal restaurants, cafés en hotels/b&b's. Een ontmoetingsplek voor zowel de Udenaren als bezoekers uit de regio. Bovendien biedt Uden in zijn centrum veel extra voorzieningen, zoals een theater, een bioscoop en een zwembad. De ontwikkelingen in de detailhandel (de koopcultuur via internet) zorgen wel voor uitdagingen in Uden.

Voor Odiliapeel en Volkel vormt Vliegbasis Volkel een belangrijke impuls voor de lokale economie. Defensie is voor deze kernen een belangrijke werkgever en zorgt voor veel werkgelegenheid in de regio.

## 2.2 Kenmerken uitgangssituatie gemeente Maashorst

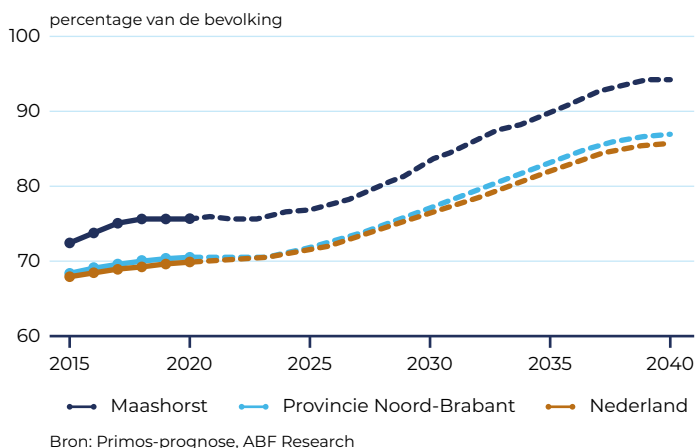
Kenmerken van de gemeente Maashorst dienen om de uitgangssituatie te kunnen beschrijven en monitoren. In deze paragraaf gaan we daarom in op de openbare cijfers die inzicht geven in de ontwikkeling van de gemeente. We starten met een beschrijving van de demografische ontwikkelingen in Maashorst en houden vervolgens de structuur van het Bestuursakkoord 2022-2026 aan bij deze beschrijving. Met betrekking tot de thema's (i) Sport, cultuur, recreatie en natuur en (ii) bestuur en dienstverlening zijn nog geen relevante cijfers bekend.

De hier gepresenteerde cijfers geven een eerste beeld van de uitgangssituatie van de gemeente. De peildatum voor de cijfers betreft 1 januari 2021 en cijfers zijn gebaseerd op [waarstaatjegemeente.nl](https://www.waarstaatjegemeente.nl) en de financiële stukken van de gemeente, tenzij anders vermeld. Genoemde cijfers zijn in veel gevallen de optelsom van de voormalige gemeenten Landerd en Uden. De reden hiervoor is dat er nog geen cijfers bekend zijn van de gemeente Maashorst. In de evaluatie in 2024 voegen we hier -waar nodig- relevante cijfers aan toe.

### 2.2.1 Demografische ontwikkelingen in de gemeente

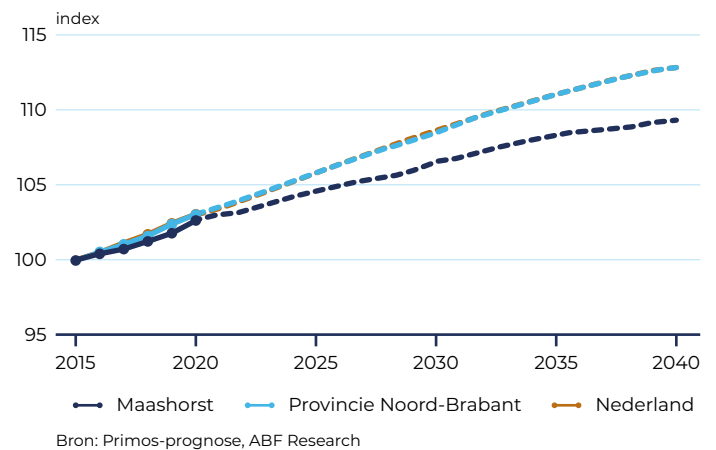
De **bevolkingsgroei** loopt in Maashorst relatief gelijk op met de bevolkingsgroei van Nederland en Noord-Brabant. Het aantal inwoners blijft in Maashorst volgens het CBS ongeveer gelijk tot 2035. Opvallend is dat de bevolking afneemt in het vroegere Uden (gematigde afname van -4,32 per duizend inwoners per jaar), terwijl de bevolking toeneemt in voormalig Landerd (met 4,30 per duizend inwoners per jaar).

Trend demografische druk in Maashorst



Figuur 5 Demografische druk

Trend demografische druk in Maashorst



Figuur 6 Bevolkingsontwikkeling

De **gemiddelde leeftijd** ligt in Maashorst in 2021 (43,5) rond het nationale (42,3) en provinciale (43) gemiddelde. De gemiddelde leeftijd stijgt langzaam in Maashorst, net als in de rest van Nederland. De **demografische druk**<sup>14</sup> ligt relatief hoog (76,1%) in vergelijking met het nationale (70,1%) en provinciale (70,4%) gemiddelde, en neemt jaarlijks toe. Dit betekent ook dat een steeds kleiner aandeel van de bewoners in Maashorst onderdeel uitmaakt van de beroepsbevolking. We zien hier een duidelijke trend van vergrijzing: verwacht wordt dat het aandeel 65+ers in Maashorst, net als in de rest van Nederland, de komende decennia (tot 2040) zal toenemen, van ongeveer 22,4% in 2022 naar 27,9% in 2040.

Verder kent de bevolking van Maashorst in 2021 een relatief hoog percentage inwoners met een **Nederlandse achtergrond** (85,7%) vergeleken met het Nederlandse gemiddelde (76,4%), en daarmee een relatief laag percentage inwoners met een migratieachtergrond (14,3% vs. 23,6%). Het aandeel inwoners met een niet-Westerse migratieachtergrond ligt daarmee in Maashorst ook aanzienlijk lager dan in de rest van Nederland (6,6% vs. 13,4%).

### 2.2.2 Veiligheid

Maashorst is een relatief **veilige** gemeente. Het totaal aantal misdrijven per 1.000 inwoners lag in 2020 (meest recente jaar) lager (406) dan in de provincie (461), en de rest van het land (458). Kijkend naar specifieke vormen van misdaad, valt het op dat in Maashorst in vergelijking met het provinciaal gemiddelde relatief weinig drugscriminaliteit voorkomt (2020).

<sup>14</sup> De demografische druk is de som van de groene druk en de grijze druk. De groene druk is het aantal personen jonger dan 20 jaar als percentage van het aantal 20-64-jarigen. De grijze druk is het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20-64-jarigen.

Seksuele misdaad en verkeers- en vermogensmisdrijven komen gemiddeld ook aanzienlijk minder voor in Maashorst dan in de rest van de provincie en in de rest van het land. Relatief aan het nationale gemiddelde worden er wel evenveel vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag gepleegd in Maashorst, waarmee dit ook de relatief meest-voorkomende vorm van criminaliteit is.

### 2.2.3 Verkeer en vervoer

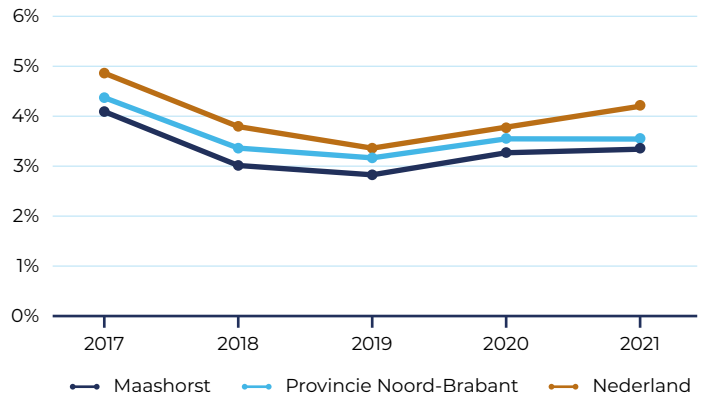
Het **voorzieningsniveau** voor basisvoorzieningen zoals horeca, winkels en de huisarts is in Maashorst op orde, aangezien dit niveau gelijk is aan het provinciaal en nationale gemiddelde (2020). Alleen de afstand tot school is in Maashorst relatief hoog (gemiddeld 3 kilometer, in tegenstelling tot 2,4 kilometer elders, 2017). Reizen naar de huisarts of het ziekenhuis, of een wandeling naar de winkel duurt in Maashorst relatief even lang als in de rest van het land.

Soort	Maashorst	Noord-Brabant	Nederland
Afstand tot ziekenhuis (incl. buitenpolikliniek) [km]	4,5	5	4,6
Afstand tot overige dagelijkse levensmiddelen [km]	0,9	0,8	0,8
Afstand tot huisartsenpraktijk [km]	1	1	1
Afstand tot school voortgezet onderwijs totaal [km] (2017)	3	2,4	2,3

Tabel 6 Afstand tot diverse voorzieningen (2020)

### 2.2.4 Economie en toerisme

De **werkgelegenheid** (het aantal banen per 1.000 inwoners van 15-74 jaar) ligt relatief hoog in Maashorst (751,3) vergeleken met het nationale (685,7) en provinciale (696,3) gemiddelde. De werkgelegenheid in Maashorst groeit daarnaast met een hoger gemiddeld tempo dan in de provincie en het hele land. Maashorst heeft relatief veel banen in de industriële sector, en minder in de zakelijke dienstverlening. Deze verhoudingen komen redelijk overeen met de verhoudingen in geheel Noord-Brabant (zie tabel, met groene arcering voor een hoger gemiddelde, en oranje arcering voor een lager gemiddelde t.o.v. NL).



Figuur 7 Werkloosheidspercentage

Soort	Maashorst	Noord-Brabant	Nederland
Banen Industrie [%]	21,3%	21,4%	16%
Banen Zakelijke dienstverlening [%]	23,7%	28,1%	31,3%

Tabel 7 Sector in Maashorst

Het **gemiddelde inkomen** van een Maashorstenaar is exact gelijk aan het Brabantse gemiddelde (42.200 euro), en daarmee net iets hoger dan het nationale gemiddelde van 40.000 euro per jaar. De arbeidsparticipatie<sup>15</sup> was in 2020 in Maashorst ongeveer even hoog (rond de 70%) als het nationale en provinciale gemiddelde. De werkloosheid is (met 3,3%) lager dan het nationale gemiddelde (3,8%).

### 2.2.5 Onderwijs

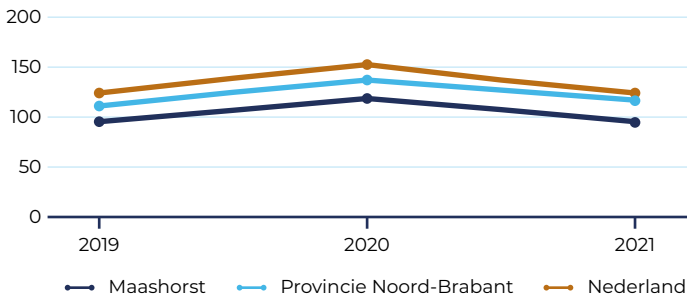
Maashorst kende in 2020 (het meest recente jaar waarover cijfers beschikbaar zijn) in vergelijking met het nationale gemiddelde relatief weinig leerlingen in het **wetenschappelijk onderwijs**, en relatief veel leerlingen die een **VMBO- of praktische opleiding** volgen. Het aandeel jongeren dat risico loopt op een aanzienlijke **onderwijsachterstand** ligt iets lager (12%, 2020) dan in de provincie (15%) en in het hele land (13%), en neemt de afgelopen jaren langzaam af; een positieve ontwikkeling.

### 2.2.6 Sociaal domein

Met betrekking tot het sociaal domein zien we de positieve ontwikkeling dat er elk jaar minder Maashorstenaren afhankelijk zijn van **zorgvoorzieningen** (2020). De afhankelijkheid van zorgvoorzieningen (binnen het sociaal

<sup>15</sup> Het percentage van de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van de (potentiële) beroepsbevolking.

domein)<sup>16</sup> ligt lager in Maashorst (97 per 1.000 inwoners, 2021) dan in de rest van het land (117 per 1.000) (zie grafiek).



Figuur 8 **Cliënten met een voorziening in het sociaal domein** (per 1.000 inwoners)

Het aantal jongeren dat in Maashorst gebruik maakt van **jeugdzorgtrajecten** ligt ongeveer gelijk aan de gemiddelden in het hele land en de provincie (rond de 11%, 2020). Ook de jeugdwerkloosheid past binnen deze trend.

### 2.2.7 Volksgezondheid, milieu en duurzaamheid

Het is relatief beter gesteld met de **gezondheid** van de gemiddelde Maashorstenaar dan de rest van Nederland, en de provincie. De meest recente cijfers hiervoor zijn overwegend beschikbaar tot 2020. Inwoners worden gemiddeld iets ouder (2019), en er wordt relatief weinig gerookt (2020). Wel leven in Maashorst gemiddeld evenveel inwoners met overgewicht als in de rest van het land (2020).

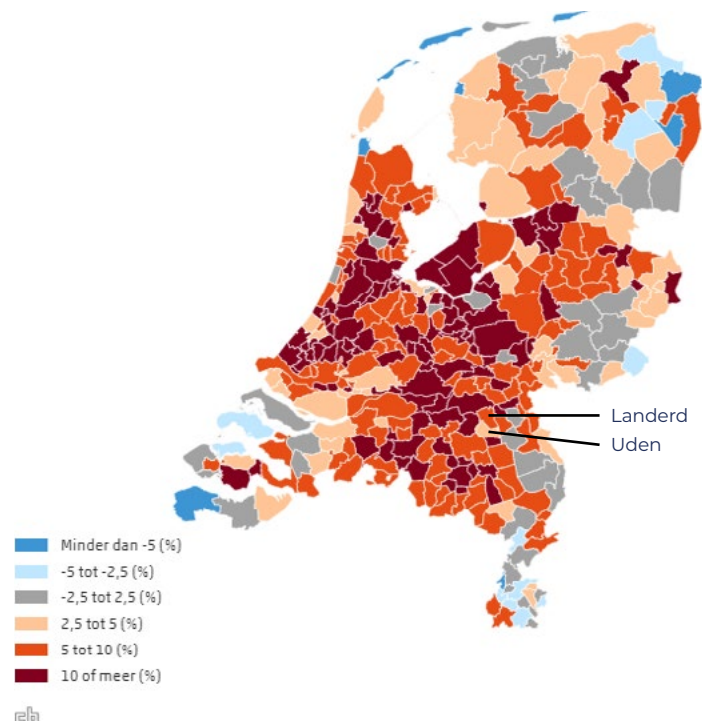
Inwoners van Maashorst gaan gemiddeld relatief vaker naar de huisarts dan de gemiddelde Nederlander (2020). Dit geldt overigens voor de gehele provincie Noord-Brabant. Er wordt relatief goed naar elkaar omgekeken in Maashorst; de **eenzaamheid** onder inwoners van Maashorst (40,4%, 2020) ligt lager dan in de rest van het land (47%).

Wanneer we daarnaast kijken naar duurzaamheid valt op dat het **aandeel hernieuwbare energie** de afgelopen jaren (tot en met 2021) aanzienlijk is toegenomen. Dit ligt daarmee inmiddels rond het provinciale en nationale gemiddelde (ongeveer 10%). De **verduurzaming van woningen** in Maashorst heeft ook een groeispurt doorgemaakt: relatief veel huizen kennen een geregistreerd energielabel A, B of C (rond de 76%), in vergelijking met het nationale gemiddelde (ca. 71%). Ook de **luchtkwaliteit** (blootstelling aan No<sub>2</sub>, of stikstofdioxide) ligt gelijk aan het nationaal gemiddelde. Het

aandeel 'groen in de buurt' (54,1%) ligt hoger dan in de rest van Nederland (46,8%). Dit komt door de aanwezigheid van De Maashorst, het grootste aaneengesloten natuurgebied van Noord-Brabant.

### 2.2.8 Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

**Huishoudens** zijn in 2021 in Maashorst relatief groot (2,3) ten opzichte van het Nederlands (2,17) en Noord-Brabant (2,21).



Figuur 9 **Huishoudensgroei per gemeente, 2021 tot 2035**

Het **aantal huishoudens** in Nederland zal de komende decennia gestaag groeien, volgens prognoses van het CBS (zie figuur). Ditzelfde geldt voor Maashorst, met een stijging van 6,4% in het voormalige Landerd en 4,2% in het voormalige Uden tot 2035. Tussen 2035 en 2050 wordt echter verwacht dat het aantal huishoudens in Maashorst iets (ca. 2%) zal afnemen (maar bij lange na niet genoeg om de groei van de voorgaande decennia te dempen). Verder kent de gemeente een lage procentuele hoeveelheid **alleenstaande huishoudens**.

De **vraagprijs** van woningen in Maashorst ligt in 2021 rond het nationale en provinciale gemiddelde (ca. 460.000 euro). Maashorst kent een relatief lage voorraad (sociale) **huurwoningen** (35,1%) in vergelijking met Nederland als geheel (42,7%) en de provincie (38,8%). Wanneer we inzoomen op het soort woningbouw, valt op dat Maashorst

<sup>16</sup> Voorziening sociaal domein: bedoeld op specialistische ondersteuning die personen en huishoudens ontvangen in het kader Jeugdwet, Participatiewet of Wmo2015.

relatief veel laagbouw kent in vergelijking met het nationaal gemiddelde. Het procentuele aandeel meergezinswoningen (flatgebouwen, appartementencomplexen) ligt ook lager dan het provinciale gemiddelde (22,3% tegenover 25%). In 2021 **verhuisden** in totaal 1853 personen uit Maashorst, terwijl 2080 personen naar de gemeente toe verhuisden.

De gemeentelijke **woonlasten** voor éénpersoons- en meerpersoonshuishoudens lagen in 2021 iets lager dan in de rest van het land.

### 2.2.9 Financiële uitgangspositie van Maashorst

Naast de geschetste maatschappelijke kenmerken is ook de financiële uitgangspositie van de gemeente Maashorst relevant, om het functioneren van de gemeente te duiden. In deze paragraaf beschrijven we daarom uitkomsten uit de financiële herindelingscan, de kengetallen met betrekking tot de financiële positie van de gemeente en de weerstandscapaciteit en -ratio.

#### *Financiële herindelingscan*

Op verzoek van de beide gemeenten is door de provincie Noord-Brabant een financiële herindelingscan<sup>17</sup> uitgevoerd. Deze rapportage is in juni 2019 verschenen. De algemene conclusie van deze scan was:

Aan de hand van deze herindelingscan kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een gezonde uitgangssituatie voor de nieuw te vormen gemeente, die zal ontstaan uit de samenvoeging van de huidige gemeenten Landerd en Uden.

Deze conclusie is met name gebaseerd op de volgende beelden ten aanzien van de financiële uitgangspositie:

- De **begrotingen** 2019 van de twee gemeenten voldoen aan het wettelijk criterium van structureel en reëel evenwicht. Dit structurele evenwicht was er overigens nog niet in het begrotingsjaar 2019 zelf, maar komt pas in de loop van de meerjarenraming 2020-2022 tot stand.
- De twee gemeenten hanteerden ieder een eigen methodiek van **weerstandsvermogen** en risicobeheersing. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio. De ratio's van de twee gemeenten voldeden aan de eigen normen, zoals die door de raden waren vastgesteld.

- De **netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen** bleef bij beide gemeenten onder de signaleringswaarde van 100%, wat impliceert dat beide gemeenten hiermee een beperkt risico lopen.
- Uit de jaarrekeningen van de afgelopen jaren bleek dat Landerd een lage **schuldpositie** heeft ten opzichte van de eigen middelen. Bij de gemeente Uden was de schuldpositie in de afgelopen jaren wel hoger dan in Landerd, maar ook bij Uden was de schuldpositie gezond te noemen.
- Wat betreft **onderhoud kapitaalgoederen** wordt opgemerkt dat de twee gemeenten in 2019 over actuele beheerplannen beschikten voor wegen, riolering, gebouwen en openbare verlichting. Landerd had nog geen beheerplannen voor civieltechnische kunstwerken en openbaar groen. Uden had wel actuele beheerplannen voor onderhoud sportvelden, civieltechnische kunstwerken en openbaar groen. De vastgestelde kwaliteitsniveaus van het onderhoud waren voldoende, waarbij kapitaalvernietiging en/of onveilige situaties voorkomen werden. De twee gemeenten hadden aangegeven dat het budget in overeenstemming was met het vastgestelde kwaliteitsniveau.
- Bij Uden was geen sprake van achterstallig onderhoud bij deze kapitaalgoederen. Bij Landerd deed zich wel achterstallig onderhoud voor, namelijk bij wegen en civieltechnische kunstwerken. Landerd was bezig het achterstallig onderhoud te inventariseren en kwantificeren.
- Beide gemeenten beschikten over voldoende weerstandsvermogen om de risico's in de **grondexploitatie** te kunnen afdekken.
- De twee gemeenten namen in hoofdzaak aan dezelfde **verbonden partijen** deel. Dat betekent dat een groot deel van de risico's van de verbonden partijen gedeeld werden.

#### *Kengetallen financiële positie*

Om de financiële positie van gemeenten te kunnen beoordelen wordt in de eerste plaats gebruik gemaakt van een aantal kengetallen (ratio's). De berekening van deze kengetallen is voor iedere gemeente identiek. Om een indruk te krijgen van de score van Maashorst op deze kengetallen hebben wij een normering toegevoegd. Zie onderstaande tabel voor een toelichting op de kengetallen en de normering.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Het algemene doel van een herindelingscan is het geven van een beeld van de financiële positie van een nieuw te vormen gemeente en inzicht te geven in de belangrijkste financiële effecten van de herindeling. Daarnaast wordt in een herindelingscan een beeld gegeven van de financiële positie van de huidige gemeenten.

<sup>18</sup> Voor meer informatie over de normering zie: <https://financien.gemeentemaashorst.nl/2022/concept-begroting/programmas/10-bedrijfsvoering-en-inkomsten/treasury/>



Kengetallen financiële positie	Toelichting	Normering
<b>Netto schuldquote (wel en niet gecorrigeerd voor doorgeleende gelden)</b>	De netto schuldquote geeft inzicht in het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen. Hiermee geeft het inzicht in de mate waarin de organisatie in staat is om de rentelasten van de schulden te dragen. Hoe hoger de schuld, hoe hoger de netto schuldquote. Om inzicht te geven in de mate waarin er sprake is van doorleende gelden (middelen die door de gemeente worden geleend en aan een andere partij worden uitgeleend) wordt gebruik gemaakt van de gecorrigeerde netto schuldquote.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minder dan 90%: gezonde waarde</li> <li>Tussen de 90% en 130%: verhoogd risico</li> <li>Meer dan 130: gevarezone</li> </ul>
<b>Solvabiliteit</b>	De solvabiliteit laat zien in hoeverre de gemeente afhankelijk is van schuldeisers. Anders gezegd geeft de solvabiliteit inzicht in het vermogen van een organisatie om op korte termijn en lange termijn aan haar schulden/verplichtingen te kunnen voldoen. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe beter een gemeente in staat is bent om de schulden te betalen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meer dan 50%: gezonde waarde</li> <li>Tussen de 20% en 50%: verhoogd risico</li> <li>Minder dan 20%: gevarezone</li> </ul>
<b>Grondexploitatie</b>	Voor de berekening van dit kengetal worden de waarde van de bouwgrond in exploitatie gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting / programmarekening (artikel 17, onderdeel c, van het BBV) en uitgedrukt in een percentage. De boekwaarde van de voorraden grond is van belang, omdat deze waarde moet worden terugverdiend bij de verkoop.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minder dan 20%: gezonde waarde</li> <li>Tussen de 20% en 35%: verhoogd risico</li> <li>Meer dan 35%: gevarezone</li> </ul>
<b>Structurele exploitatieruimte</b>	Bij de structurele exploitatieruimte wordt het financiële resultaat gecorrigeerd voor incidentele baten, lasten of mutaties in de reserves. Dit geeft inzicht in de mate waarin de reguliere/structurele baten de reguliere/structurele lasten dekken. De structurele exploitatieruimte wordt uitgedrukt als een percentage van de omzet.	De waarde moet neutraal (nul) of positief zijn.
<b>Belastingcapaciteit</b>	De belastingcapaciteit geeft inzicht hoe de belastingdruk in de gemeente is ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Onder de woonlasten worden verstaan de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een woning met gemiddelde waarde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Minder dan 95%: gezonde waarde</li> <li>Tussen de 95% en 105%: verhoogd risico</li> <li>Meer dan 105%: gevarezone</li> </ul>

Tabel 8 Toelichting op financiële kengetallen en normering

Deze financiële ratio's zien er als volgt uit voor Maashorst.<sup>19</sup>

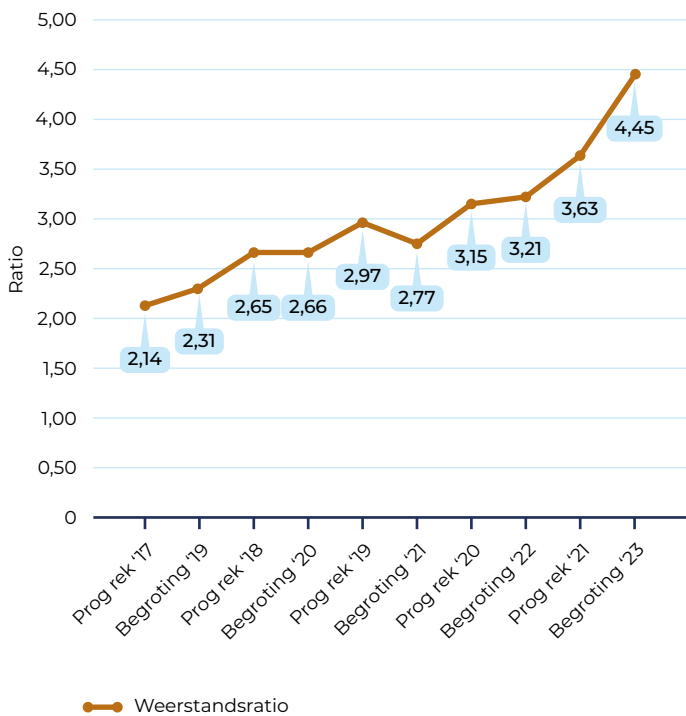
Kengetallen	Rekening 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Begroting 2024	Begroting 2025	Begroting 2026	Conclusie
<b>Netto schuldquote</b>	42,62%	53,07%	64,18%	55,49%	50,01%	51,11%	Gezonde waarde
<b>Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen</b>	40,04%	51,29%	62,67%	54,29%	49,11%	50,47%	Gezonde waarde
<b>Solvabiliteit</b>	43,96%	42,94%	39,76%	41,98%	43,25%	43,62%	Verhoogd risico
<b>Grondexploitatie</b>	20,19%	13,99%	12,89%	8,10%	6,49%	6,88%	Gezonde waarde
<b>Structurele exploitatieruimte</b>	4,71%	0,00%	-0,59%	3,51%	5,47%	0,26%	Gezonde waarde
<b>Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishoudens</b>	82,58%	81,20%	83,07%	83,41%	83,76%	84,11%	Gezonde waarde

Tabel 9 Financiële ratio's Maashorst

<sup>19</sup> Bron: programmabegroting 2023, pagina 268.

### Weerstandscapaciteit en -ratio

De weerstandsratio geeft aan in hoeverre een gemeente in staat is om vanuit haar eigen vermogen risico's te dekken. De weerstandsratio wordt als volgt berekend: weerstandscapaciteit: risico's = weerstandsratio. Voor een gezonde waarde dient de ratio minimaal 1 te zijn. De weerstandscapaciteit van Maashorst bedraagt € 73 miljoen.<sup>20</sup> Zie de nu volgende grafiek voor de ontwikkeling van de weerstandsratio. Voor de jaren 2017-2021 zijn de gegevens van Uden en Landerd samengevoegd.



Figuur 10 Weerstandsratio gemeente Maashorst

De begrote ratio voor 2023 bedraagt 4,45. Zoals gezegd dient om van een gezonde waarde te spreken de ratio minimaal 1 te zijn. De huidige weerstandsratio zit daar (ver) boven.

<sup>20</sup> Bron: <https://financien.gemeentemaashorst.nl/2023/programmabegroting/paragrafen/weerstandvermogen-en-risicobeheersing/weerstandscapaciteit/>

### HOOFDSTUK 3

# Publieke waarde in Maashorst

Om het functioneren van de gemeente Maashorst te beoordelen onderzoeken we hoe de gemeente Maashorst **publieke waarde realiseert voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen**. Daartoe beschrijven we in dit hoofdstuk welke publieke waarde de gemeente nastreeft. In latere hoofdstukken gaan we in op hoe de gemeente dit vervolgens organiseert (hoofdstuk 4) en welk draagvlak hiervoor bestaat (hoofdstuk 5).

Paragraaf 3.1 gaat in op de opgaven en ambities van de gemeente Maashorst; paragraaf 3.2 beschrijft de specifieke ambities op het gebied van dienstverlening.

## 3.1 Opgaven en ambities

In deze paragraaf beschrijven we welke opgaven en ambities de gemeente heeft. We beginnen met een beschrijving van de opgaven en ambities zoals deze zijn opgenomen in documentatie. We maken daarbij onderscheid tussen de toekomstvisie, het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma. Vervolgens geven we weer wat tijdens de gesprekken over de ambities en opgaven is gezegd.

Daarbij is van belang te realiseren dat de Toekomstvisie is opgesteld in de aanloop naar de nieuwe gemeente door de voormalige gemeentebesturen en het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma door het gemeentebestuur van Maashorst. Zie hiervoor meer uitgebreid hoofdstuk 2.

### 3.1.1 Opgaven en ambities uit documentatie

#### *Toekomstvisie*

In de Toekomstvisie zijn vier ambities in de vorm van speerpunten opgenomen. Dit zijn de ambities voor de lange termijn.<sup>21</sup> Onderstaand zijn deze vier ambities opgenomen met een korte uitwerking van wat daaronder verstaan wordt.

1. **Zes dorpen; één gemeente**
  - Eenheid door diversiteit
  - Ontmoeting mogelijk maken
  - Sterk verenigingsleven
2. Een aantrekkelijke plek om te zijn
  - Groen en gastvrij
  - Wonen voor iedereen
  - Veilig wonen
  - Goede voorzieningen
  - Zorg en ondersteuning op maat
  - Goede verbindingen
  - Gezond vestigingsklimaat
  - Werk voor iedereen
  - Oog voor toekomstige generaties
3. Wonen, werken en recreëren in het buitengebied
  - Innoveren in de agrarische sector
  - Investeren in toerisme en recreatie
  - Versterken groene identiteit
  - Oog voor ruimtelijke kwaliteit
  - Bewaken samenhang met omgevingsvisie
4. Samen denken, samen doen
  - Als het je raakt praat je mee (participatievisie)
  - Goed geholpen (dienstverleningsvisie)

In de toekomstvisie staat meer uitgebreid beschreven wat hiermee bedoeld wordt.

<sup>21</sup> Zie ook p. 2, bestuursakkoord.

## Bestuursakkoord

De vier speerpunten uit de toekomstvisie worden herhaald in het bestuursakkoord 2022-2026. Daarin zijn de ambities en opgaven van de gemeente Maashorst verder uitgewerkt. In het bestuursakkoord is per thema een overzicht opgenomen waarin wordt aangegeven wat de gemeentelijke ambities zijn.



Figuur 11 Gemeentelijke ambities uit het Bestuursakkoord 2022-2026

Per thema wordt in het bestuursakkoord 2022-2026 een uitgebreide toelichting gegeven op de ambities van het bestuur. In onderstaande tabel wordt per thema een korte toelichting gegeven.

Thema	Beschrijving
<b>Veiligheid</b>	Een veilige woon- en leefomgeving voor alle inwoners   Inwoners en bezoekers van Maashorst moeten zich veilig voelen en veilig zijn in hun woon-, werk- en leefomgeving. Om dat te realiseren, blijven we zoeken (binnen én buiten onze gemeente) naar het breedst mogelijke palet aan maatregelen. Met alle denkbare creatieve (deel)oplossingen en instrumenten die kunnen bijdragen aan het veiligheidsgevoel in onze gemeente.
<b>Verkeer en vervoer</b>	Bereikbaar, fietsvriendelijk en veilig   In Maashorst heeft de fiets een streepje voor. Fietspaden zijn er breed en veilig en faciliteiten als stallingen zijn op orde. Onze gemeente is door goede fietsverbindingen, openbaar vervoer en de ligging aan de A50 optimaal bereikbaar. Ook de afzonderlijke kernen zijn maximaal bereikbaar en onderling goed verbonden.
<b>Economie en toerisme</b>	Ondernemerschap koesteren in toeristisch aantrekkelijk Maashorst   We versterken het economisch klimaat van de gemeente Maashorst verder. Daarom werken we aan een gunstig ondernemersklimaat en een evenwichtige economische structuur. Economische groei van Maashorst vinden we heel belangrijk, zowel voor bestaande als voor nieuwe bedrijven. We zetten ons in om de meest aantrekkelijke toeristische gemeente van Brabant te zijn!
<b>Onderwijs</b>	Samen voor de toekomst   Onderwijs (voor alle leeftijden) is een belangrijke pijler in de samenleving van Maashorst. Gelijke kansen voor iedereen staan daarbij centraal. We investeren in de doorgaande (leer)lijn en zien een belangrijke functie voor het integraal kindcentrum (IKC): een combinatie van basisonderwijs en opvang. Vanwege de didactische én maatschappelijke functie daarvan is adequate en toekomstbestendige huisvesting van groot belang.
<b>Sport, cultuur, recreatie en natuur</b>	Iedereen doet mee   Ons rijke verenigingsleven – van voetbalclubs tot carnavals- en muziekverenigingen – vormt een belangrijk onderdeel van de identiteit en eigenheid van onze dorpen. Het zorgt niet alleen voor een sterke binding, maar draagt ook bij aan de leefbaarheid. We koesteren dit verenigingsleven. Met nieuw beleid voor vrijwilligers en subsidiëring van hun organisaties blijven we dit faciliteren en waarderen, zodat onze dorpen vitaal blijven. En we zetten ons in om iedereen in Maashorst mee te laten doen aan sport, cultuur en natuur!
<b>Sociaal domein</b>	Toegankelijk, dichtbij en efficiënt   Langer 'thuis blijven wonen', zorgen voor elkaar, opbouwen en benutten van netwerken en voorkomen van gespecialiseerde zorg gaat niet altijd vanzelf. Samen met partijen in onze gemeente zetten we in op preventie: het voorkomen dat zorg nodig is. Het verenigingsleven en de ontmoetingsmogelijkheden zijn belangrijke pijlers. Verder is het van belang dat duidelijk is waar je terecht kunt met zorgvragen. Die ondersteuning en zorg moeten dan snel en passend worden geleverd.
<b>Volksgesondheid, milieu en duurzaamheid</b>	Wonen, werken en recreëren in balans   Leefbaarheid en gezondheid voor de inwoners van Maashorst hebben onze prioriteit. We willen van Maashorst een nog duurzamere en groenere gemeente maken. We zetten ons in voor een nieuwe balans tussen wonen, werken en recreëren in het buitengebied. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat daarbij voorop. Deze nodigt uit tot het voeren van een gezonde leefstijl.
<b>Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing</b>	Betaalbaar en duurzaam wonen   In Maashorst is het goed wonen, werken en verblijven, in alle fasen van je leven. Daarvoor versnellen we woningbouwproductie en sturen we actief op variatie in woonvormen en prijsniveaus. We investeren in vitale, krachtige inclusieve kernen en wijken waarin inwoners zoveel mogelijk in hun eigen woonomgeving kunnen blijven wonen.
<b>Bestuur en dienstverlening</b>	Open en daadkrachtig bestuur, dienstverlening op maat   De nieuwe gemeente Maashorst verdient een bestuur dat lef heeft, open en nieuwsgierig is en kansen omzet in resultaten. Dat kunnen én willen we niet alleen. Dat doen we samen met onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. En ook buiten Maashorst zoeken we intensief de samenwerking op. We zijn een ambitieuze en betrouwbare partner in en voor de regio.
<b>Bedrijfsvoering en inkomsten</b>	Een stevig fundament voor nu en de toekomst   De gemeente Maashorst heeft een duidelijke missie en visie: we zijn ambitieus! De organisatie staat midden in de maatschappij, is ondernemend en toont lef. Dit kan alleen vanuit een goede en solide basis. Alleen als de basis op orde is, ontstaat immers ruimte voor vernieuwing en ontwikkeling. Dat betekent ook dat de financiën in Maashorst op orde zijn.

Tabel 10 Beschrijving in Bestuursakkoord van centrale thema's gemeente Maashorst

### *Uitvoeringsprogramma*

Door het college is een uitvoeringsprogramma opgesteld. In het uitvoeringsprogramma is opgenomen wat de concrete doelen zijn per thema uit het bestuursakkoord. Voor deze concrete doelen is opgenomen wanneer (in welk jaar) deze gerealiseerd moeten zijn. Dit uitvoeringsprogramma is een dynamisch werkplan, voor het college en de ambtelijke organisatie. Separate bijlage 1 bij deze rapportage bevat per thema een overzicht van de doelen tot en met 2026. De planning betreft hierbij een inschatting en is voor 2022 en 2023 concreter dan voor de periode daarna. Het uitvoeringsprogramma volgt de opbouw en indeling van het Bestuursakkoord en de Programmabegroting.

### 3.1.2 Opgaven en ambities uit gesprekken

Tijdens gesprekken komt - in aanvulling en ter verdieping op hetgeen over ambities en opgaven is opgenomen in de hiervoor beschreven documenten - het volgende naar voren.

- **De ambities en opgaven zoals opgenomen in de toekomstvisie en bestuursakkoord worden breed gedeeld en onderschreven**  
Gesprekspartners geven aan dat toekomstvisie, bestuursakkoord en uitvoeringsprogramma leidend zijn voor wat betreft de opgaven en ambities van de gemeente Maashorst. Naar deze documenten wordt steeds verwezen in de gesprekken die wij hebben gevoerd.
- **Het valt en staat met participatie en goed kernenbeleid**  
Tijdens gesprekken met maatschappelijke en economische partijen, bewonersinitiatieven en platforms, de provincie Noord-Brabant en de gemeenteraad wordt het belang van participatie, maatwerk en een serieus kernenbeleid naar voren gebracht. Er wordt van de gemeente verwacht dat daar, conform de ambities die zijn uitgesproken, zeer nadrukkelijk op wordt ingezet in de eerste jaren na de herindeling. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat deze ambitie er zeker is.
- **Duurzaamheid, huisvesting en vervoer & bereikbaarheid worden af en toe gemist als speerpunt**  
In verschillende gesprekken komt het belang van deze thema's naar voren. Deze thema's komen wel in het bestuursakkoord naar voren maar wordt door sommige betrokkenen gemist als speerpunt voor de nieuwe gemeente. Met name de gemeenteraad vraagt aandacht voor deze onderwerpen.
- **De gemeente is ambitieus**  
Gesprekspartners geven aan dat ze de/hun gemeente Maashorst ambitieus vinden. Ze kunnen zich ook voorstellen dat de gemeente ambitieus is. Je wilt immers laten zien wat je kan als nieuwe gemeente. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat opgepast moet worden voor te veel ambities en dat de aandacht nu vooral moet zitten in het 'basis op orde' krijgen.
- **De wereld staat niet stil, nu al dienen nieuwe vraagstukken zich aan**  
Aangegeven wordt dat nieuwe vraagstukken zich al aan hebben gediend in aanvulling op hetgeen is opgenomen in de toekomstvisie en het bestuursakkoord. Dan gaat het in het bijzonder over de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne en de huisvesting van asielzoekers, de energiecrisis en de verdere verdieping van de woningmarktcrisis. En dat in combinatie met krapte op de arbeidsmarkt die ook in Maashorst gevoeld wordt.
- **De herindeling vond plaats ten tijden van de coronacrisis**  
Vanaf maart 2020 heeft de coronacrisis een groot effect gehad op de Nederlandse maatschappij. De laatste maatregelen in het kader van deze crisis zijn in maart 2022 vervallen. Hiermee heeft de crisis ook invloed gehad op de herindeling van de gemeente Maashorst. Wij hebben begrepen dat het voor afdelingen voor de herindeling niet mogelijk was om fysiek bij elkaar te komen en dat ook veel tijd van medewerkers ging zitten in het omgaan met de effecten van deze crisis.
- **Harmonisatie van beleid is een opgave an sich**  
In een aantal gesprekken komt naar voren dat veel regelingen en verordeningen moeten worden geharmoniseerd. Dit is een belangrijke opgave voor de komende jaren. Hun wens is dat hiermee niet te lang wordt gewacht en dat de gemeente niet bang is daarin keuzes te maken.
- **Veel open deuren, het gaat om doorvertaling**  
Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat je het bijna niet oneens kunt zijn met de ambities uit de toekomstvisie en het bestuursakkoord. Het gaat erom dat deze worden doorvertaald en ook meetbaar worden gemaakt. Het uitvoeringsprogramma is daarin een goede eerste stap.

## 3.2 Dienstverlening

Op het gebied van dienstverlening heeft de gemeente Maashorst ambities geformuleerd. Deze liggen vast in de Toekomstvisie, het dienstverleningsconcept, het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma. In deze paragraaf beschrijven we de visie op dienstverlening en de ambities die daaraan vast zitten.

### 3.2.1 Ambities dienstverlening uit documentatie Toekomstvisie

In de Toekomstvisie wordt dienstverlening omschreven als: 'hoe gaan wij om met de vraag van een (toekomstige) inwoner, ondernemer of organisatie uit de nieuwe gemeente?' In de Toekomstvisie worden drie uitgangspunten geformuleerd met het oog op de dienstverlening:

- **We denken mee met onze inwoners:** Bij het uitvoeren van de dienstverlening staat de gemeente 'naast' de inwoner. Dat betekent voor onze dienstverlening dat onze inwoners mogen verwachten dat we meedenken en ons verplaatsen in de klant. We vragen door tot helder is wat de vraag is. We doen dingen omdat het de inwoner helpt, niet omdat het moet vanuit regelgeving.
- **We zijn bereikbaar, toegankelijk en laagdrempelig:** We zijn voor iedereen op diverse manieren makkelijk bereikbaar: digitaal, telefonisch, per post en in persoonlijk contact. Inwoners kunnen digitaal hun zaken met de gemeente regelen en afhandelen, op elk moment en op elke plaats. We zijn als organisatie en medewerkers professioneel, deskundig en benaderbaar. We bieden ondersteuning aan inwoners die ondersteuning nodig hebben. Dit organiseren we rondom de inwoner
- **We zijn duidelijk en betrouwbaar:** Inwoners mogen verwachten dat onze dienstverlening in één keer goed is; namelijk juist en volledig, tijdig en integraal. De gemeente is helder over waar je met welke vraag terecht kunt en wat inwoners kunnen verwachten. Inwoners hebben één aanspreekpunt per vraag. Ze hebben zicht op de status van hun aanvraag, verzoek of vraag. Kosten en doorlooptijden van de producten en diensten zijn bij de inwoners bekend. Gemeente Maashorst spreekt met één mond: elk kanaal geeft eenzelfde antwoord op eenzelfde vraag.

#### Dienstverleningsconcept

In het dienstverleningsconcept wordt voortgeborduurd op deze uitgangspunten zoals opgenomen in de Toekomstvisie. Dit

dienstverleningsconcept beslaat de periode tot 1 januari 2024. Dan wordt het concept opnieuw afgestemd op de behoeftes die er dan zijn. Het dienstverleningsconcept bevat een aantal onderdelen:

#### Visie op dienstverlening

Die visie op dienstverlening luidt als volgt:

*'De gemeente Maashorst wil er zijn voor iedereen. Voor inwoners die afhankelijk zijn van de gemeente. Voor inwoners die een goed idee hebben en voor inwoners die het belangrijk vinden dat de omgeving veilig is. Voor ondernemers die een evenement willen organiseren en voor (startende) ondernemers die hun bedrijf willen vestigen. Voor gasten die naar ons centrum komen om te winkelen en voor toeristen die willen recreëren in onze prachtige natuur. Wij stemmen onze dienstverlening af op die verschillende wensen en behoeftes. Daarom bieden wij maatwerk, zijn we betrouwbaar en duidelijk.'*

*'Niet iedereen heeft hetzelfde nodig van de gemeente. Iedereen heeft andere wensen, andere behoeftes. Waar de ene inwoner, ondernemer of organisatie geholpen is bij een goed leesbare website met de juiste informatie, heeft de ander vooral behoefte aan een gesprek met een adviseur over een specifiek project. De ene inwoner heeft nauwelijks contact met de gemeente, de ander juist vaak. De een is gebaat bij digitale oplossingen, die 24/7 raadpleegbaar zijn. De ander wil graag een persoonlijk gesprek met een medewerker van de gemeente.'*

*'Ongeacht de verschillende behoeftes, streven wij ernaar dat we iedereen optimaal kunnen helpen. Dienstverlening op maat. Waarbij we duidelijk zijn in wat we doen en hier ook helder over communiceren. Inwoners kunnen hun persoonlijke informatie raadplegen wanneer zij willen, op ieder mobiel apparaat. Aanvragen kunnen snel en simpel ingediend worden. Onze medewerkers zijn benaderbaar, we helpen iedereen graag verder. Eenvoudige vragen beantwoorden we vriendelijk en correct. Complexe zaken pakken we samen met onze (netwerk)partners op.'*

*'We denken in kansen en mogelijkheden om onze dienstverlening zo optimaal mogelijk aan te laten sluiten op de wensen en behoeftes. Die dienstverlening op maat creëren we dus samen, we stellen bij waar nodig, wenselijk en mogelijk. Zo zorgen we ervoor dat Maashorst een fijne gemeente is om te zijn en om te blijven. Waar je goed geholpen wordt, niet waar je het antwoord krijgt 'Daar is mijn afdeling niet van'. De vraag van de inwoner legt een reis af, niet de inwoner zelf. De inwoner krijgt één contactpersoon, dus geen 'van-het-kastje-naar-de-muur-situaties'.'*



Kernwaarde	Vertaald naar dienstverlening
<b>1. We denken in mogelijkheden: Ondernemend &amp; lef</b>	In de gemeente Maashorst durven we anders te zijn dan anderen en kiezen op onderwerpen bewust om voorop te lopen. We denken in kansen en mogelijkheden en durven onze nek uit te steken. Er is ruimte om te experimenteren. Lef hebben betekent aan de andere kant ook keuzes maken en 'nee' durven te zeggen. We zien dat niet iedere situatie hetzelfde vraagt. Het volgen van protocollen is geen doel op zich: wanneer een situatie om een uitzondering vraagt, durven we op basis van deskundige afwegingen af te wijken en maatwerk te leveren. Niet "ja, maar", maar "ja, en..."
<b>2. We weten wat er speelt: Omgevingsbewust</b>	We weten wat er leeft onder onze inwoners en luisteren naar de behoeften en de vragen die er zijn. We willen dat iedereen zich fijn voelt, zich onderdeel voelt van onze samenleving. We zijn zichtbaar als gemeente, mensen weten ons te vinden, we staan in contact met elkaar. Ook gebruiken we de mogelijkheden die data ons biedt. We zetten de kennis, input van de omgeving en data in om de juiste keuzes te maken in waar we samen mee aan de slag gaan. De wet- en regelgeving verliezen we hierbij niet uit het oog.
<b>3. We werken samen voor en mét onze partners: Samen</b>	We pakken de dingen samen met onze omgeving, onze partners en onze inwoners op. We nemen de lead waar dat nodig is, geven ruimte aan initiatieven van onze inwoners, organisaties, ondernemers en andere partners. We hebben vertrouwen in het oordeel van onze inwoners en durven los te laten. We spreken duidelijk af wie wat oppakt, wat ieders rol is en houden het gezamenlijk doel steeds voor ogen. Ook binnen het gemeentebestuur, met onze collega's en in regio werken we samen: met en voor elkaar.
<b>4. We tonen en nemen verantwoordelijkheid: Eigenaarschap</b>	In de gemeente Maashorst voelen we ons eigenaar voor de onderwerpen waarvoor we als gemeente aanzet zijn. We tonen en nemen onze verantwoordelijkheid, ieder vanuit eigen rol, taak en professionaliteit. We staan voor ons vak, leveren kwaliteit en zijn aanspreekbaar op resultaten. Daarbij hebben we niet alleen oog voor onze eigen takenpakket: samen zijn wij de gemeente Maashorst en we kijken niet weg. We handelen proactief en dienstverlenend.
<b>5. We zijn transparant en duidelijk: Open</b>	De gemeente Maashorst is betrouwbaar, oprecht en duidelijk. We komen afspraken en verwachtingen na, richting inwoners, organisaties, ondernemers, collega's en bestuur. En we gaan respectvol met elkaar om. We leggen uit wat we doen, waarom we dat doen en communiceren daar duidelijk over. We geven inzicht in de keuzes die we maken. We staan daarbij open voor feedback, durven hier proactief naar te vragen en hier vervolgens ook naar te handelen. Als we iets niet goed hebben gedaan zijn we hier op aanspreekbaar en gaan we het gesprek met elkaar aan.

Tabel 11 Kernwaarden vertaald naar dienstverlening

### Bestuursakkoord 2022-2026

Ook in het bestuursakkoord wordt expliciet aandacht besteed aan het thema dienstverlening. Hierin is opgenomen dat de dienstverlening aan de volgende criteria voldoet:

- Biedt maatwerk, is betrouwbaar, laagdrempelig en duidelijk
- Werkt digitaal waar mogelijk en persoonlijk waar gewenst of nodig
- Verstreckt transparante informatie welke 24/7 raadpleegbaar is
- Levert diensten integraal, omdat wij intern integraal werken
- Gaat uit van ontmoeting in de zes dorpen
- Toont lef, durft in de toekomst afwijkende keuzes te maken bij het leveren van diensten.
- Maakt gebruik van bewezen landelijke standaarden en concepten zoals serviceformules
- Erkent en waardeert de rol van de burger als deskundige

Verder is in het bestuursakkoord opgenomen dat de gemeente innovatieve en klantvriendelijke dienstverlening wil bereiken. Daaronder valt volgens het bestuursakkoord:

- Meer digitale zelf service en klantgemak.
- Onnodige regels zijn geschrapt.
- Persoonlijke aandacht voor klanten die minder (digitaal) zelfredzaam zijn of bij complexe aanvragen.
- We stellen voor onze dienstverlening servicenormen vast en komen die na.
- We onderzoeken de mogelijkheden van het ontwikkelen van een Maashorst-app.
- We vergroten de toegankelijkheid en het gemak van onze dienstverlening door inzet van aanvullende kanalen/ dienstverlening, bijvoorbeeld beeldbellen, chatbots, WhatsApp, huisbezoek.
- Onze manier van communiceren is begrijpelijk voor iedereen en we informeren onze inwoners tijdig.
- We verhogen de klanttevredenheid.

## Uitvoeringsprogramma

De ambities vanuit het collegeprogramma zijn door vertaald naar concrete doelen in het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma is over dienstverlening het volgende opgenomen:

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>9.3 Innovatie en klantvriendelijke dienstverlening</b>	
<b>9.3.1 Meer digitale zelfservice en klantgemak.</b>	
Per 01-01-2022 is Maashorst aangesloten bij innovatieplatform van Dimpact. Daarbij maken we gebruik van de kennis vanuit de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en VDP (vereniging directeuren publiekszaken).	Continu
Een integraal dashboard dienstverlening aanschaffen en implementeren.	2022-2023
Een klantbelevings- en klantinteractiesysteem aanschaffen om de klantbeleving te verbeteren en de digitale dienstverlening (klantgemak) te kunnen meten.	2023
De klantvriendelijkheid verder verbeteren door: 1. Onze dienstverlening te verbeteren met focus op 5 processen per jaar. 2. Onze digitale dienstverlening te verbeteren met minimaal 10 producten per jaar, zoals: formulieren op onze website, e-Dienst VOG, e-Dienst Loket huwelijk & partnerschap, e-Diensten Toestemming aanvraag reisdocumenten < 12 jaar.	Continu
4. Een digitaal reserveringssysteem te starten voor accommodaties en sportzalen.	2024
5. Een plan van aanpak Wet Modernisering Elektronisch bestuurlijk Verkeer te ontwikkelen en uitvoeren.	2022-2023
<b>9.3.2 Onnodige regels zijn geschrapt</b>	
Een in- en extern meldpunt voor onnodige regels organiseren, en vervolgens evalueren, om onnodige regels ook daadwerkelijk af te schaffen.	2023-2026
<b>9.3.3 Persoonlijke aandacht voor klanten die minder (digitaal) zelfredzaam zijn of bij complexe aanvragen.</b>	
Een persoonlijk aanspreekpunt in elk team aanwijzen.	2022-2023
<b>9.3.4 We stellen voor onze dienstverlening servicenormen vast en komen die na.</b>	
We zijn makkelijk en laagdrempelig bereikbaar, professioneel, deskundig en benaderbaar.	Continu
Een extern bereikbaarheidsonderzoek op kanalen, telefonie en mail uitvoeren (en regelmatig herhalen).	Continu
Onze servicenormen eenmalig vaststellen en jaarlijks meten	Continu
Een dashboard opzetten voor onze servicenormen.	2022-2023
<b>9.3.5 We vergroten de toegankelijkheid en het gemak van onze dienstverlening door onderzoek te doen naar inzet van aanvullende kanalen/ dienstverlening, bijvoorbeeld beeldbellen, chatbots, WhatsApp, huisbezoek. Ook onderzoeken we de mogelijkheden van het ontwikkelen van een Maashorst-app.</b>	
De behoeften van inwoners aan aanvullende dienstverlening onderzoeken. Waar mogelijk en gewenst implementeren we deze. We digitaliseren onze dienstverlening en houden daarbij rekening met de wet- en regelgeving zoals digitale toegankelijkheid.	2023 & 2025
Ons ambitieniveau vaststellen in het kader van de Wet Digitale Toegankelijkheid.	2022
Een plan van aanpak opstellen en uitvoeren voor de Wet Digitale Toegankelijkheid.	2022-2023
<b>9.3.6 Onze manier van communiceren is begrijpelijk voor iedereen en we informeren onze inwoners tijdig.</b>	
Standaard een communicatieadviseur laten aansluiten bij majeure projecten.	Continu
De schrijfstijl van gemeente Maashorst uitwerken en vastleggen (Klare taal, zo simpel mogelijk schrijven - niveau B1), en vervolgens de medewerkers hierin opleiden.	2022-2023
De zogenoemde Factor-C toepassen om de organisatie communicatiever te maken.	2022-2023
De huidige (online) communicatiemiddelenmatrix analyseren en verbeteren.	2022-2023
Een tool/methodiek selecteren voor inwoners en ondernemers die inzichtelijk maakt wat de status is van hun (aan)vragen, zodat zij de voortgang kunnen volgen.	2023-2025
De website vernieuwen (afhankelijk van wensen & eisen van de gemeenschap en de organisatie).	2023
<b>9.3.7 We verhogen de klanttevredenheid.</b>	
Zie ook onderdeel 9.3.1.	
Onderzoeken hoe beter integraal te werken rondom inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties en dat vertalen naar aanpassingen van processen en/of regelgeving.	2023
Inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties betrekken bij het verbeteren van onze dienstverlening; we gaan werken met klantreizen.	2023

Tabel 12 **Uitvoeringsprogramma: Dienstverlening**

### Indicatoren dienstverlening

Momenteel zijn er nog geen concrete indicatoren voor de dienstverlening opgesteld anders dan de doelen zoals opgenomen in het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma. Deze indicatoren zijn in ontwikkeling.

### 3.2.2 Ambities dienstverlening uit gesprekken

Tijdens gesprekken komt in aanvulling en ter verdieping op hetgeen over dienstverlening is opgenomen in de documentatie het volgende naar voren.

- Meetbaarheid**  
 In verschillende gesprekken komt naar voren dat het van belang is de prestaties op het gebied van dienstverlening inzichtelijk te maken. Daarvoor is het nodig data te verzamelen maar ook indicatoren te stellen. Deze zijn op dit moment nog niet voor handen. De ambitie is over enkele jaren duidelijke normen te hebben en meer datagedreven te werken.
- Gelijke behandeling van kernen is van belang in het kader van goede dienstverlening**  
 In het bijzonder maatschappelijke organisaties geven aan dat het belangrijk is dat dezelfde kaders gelden voor de verschillende kernen. Dit moet zo snel mogelijk gebeuren zodat er duidelijkheid komt. Tegelijkertijd moet er wel ruimte blijven voor maatwerk en specifieke uitvoering per kern.
- Het belang van eerlijke en duidelijke communicatie**  
 Van de gemeente wordt verwacht dat er duidelijk wordt gecommuniceerd over wat wel en niet mogelijk is. Het is niet erg als iets niet kan, maar dat moet dan wel duidelijk worden aangegeven. Nu ervaren gesprekspartners soms onduidelijkheid.
- Integrale toegang binnen sociaal domein**  
 Vanuit maatschappelijke organisaties maar ook van binnen de gemeentelijke organisatie is de ambitie om integraler te gaan werken binnen het sociaal domein. Daarvoor is het ook nodig om contact te hebben met cliënten en achter de voordeur te kunnen kijken. De gemeente hoeft dat niet allemaal zelf te doen maar wel wordt verwacht dat dit wordt opgepakt in samenwerking met maatschappelijke partijen binnen de gemeente.
- Verkorting van wachttijden**  
 In gesprekken wordt aangegeven dat van de gemeente verwacht mag worden dat de meest basale problematiek

op het gebied van dienstverlening de komende jaren wordt opgelost. Dan gaat het bijvoorbeeld over de langere wachttijden aan de telefoon, voor vergunningen of voor het maken van een afspraak. Betrokkenen geven aan dat het in de eerste maanden met moeite of niet lukte om wettelijke termijnen voor specifieke dienstverlening te halen (bijvoorbeeld voor vergunningsaanvragen).

Hoewel er ook begrip is voor deze problematiek zo kort na het ontstaan van de nieuwe gemeenten kan dit volgens betrokkenen ook ten koste gaan van het vertrouwen. Door zowel organisaties uit de gemeenten als medewerkers van de gemeente wordt aangegeven dat dit over twee jaar zeker op orde moet zijn en dat hier nu al (duidelijk) verbetering zichtbaar is.

## 3.3 Eerste activiteiten en resultaten

In de eerste periode na de herindeling is er al van alles gedaan om de gestelde ambities te realiseren. Het voert (veel) te ver om in het kader van de nulmeting daar een uitputtend overzicht van te schetsen. Dat doen we dan ook niet. Daarom beperken we ons op dit moment tot enkele in onze ogen opvallende activiteiten en resultaten die meermaals in gesprekken naar voren zijn gekomen.

- Harmonisatie van beleid**  
 Na een beleidsarme periode van een jaar voor de feitelijke herindeling, staat 2022 met name in het teken van harmonisatie van gemeentelijk beleid. Hoewel hier vorderingen op worden gemaakt, geldt ook dat er nog veel te gebeuren staat. Soms wordt beleid samengevoegd en soms wordt volledig nieuw beleid opgesteld. Volgens sommigen wordt hierbij snel 'de Udense werkwijze' gekozen. De gemeente trekt verder veel tijd uit voor specifieke harmonisaties, zoals met betrekking tot het afval- en subsidiebeleid.
- Momenteel bevindt veel zich nog in de fase van planvorming**  
 In de verschillende domeinen wordt momenteel gewerkt aan strategische beleidsplannen. Ook worden verschillende visies opgesteld (bijv. cultuur) en zijn prestatieafspraken gemaakt tussen de gemeente en woningcorporaties. Ook wordt momenteel gewerkt aan programmaplannen om een versnelling te realiseren op een aantal prioritaire thema's (zie ook verderop). Daarmee worden eerste stappen gezet in het kader van strategische planvorming. De volgende fase is het vaststellen van deze plannen waarna deze kunnen worden uitgevoerd.

- **Lange wachttijden in de periode na de herindeling**

Zowel in het sociaal domein als in het ruimtelijk domein werden inwoners geconfronteerd met lange wachttijden. Het beeld van een langere wachttijd kwam ook naar voren uit een eerste lichte inventarisatie die door de gemeente is gedaan naar klanttevredenheid, zo hebben wij begrepen. Hierin kwam naar voren dat de gemeente hoog scoorde op klantvriendelijkheid, maar minder op bereikbaarheid en 'goed doorverbinden'. Langere wachttijden werden veroorzaakt door een grote hoeveelheid aanvragen, problemen met de ICT, personeelstekort en een andere manier van werken (in het sociaal domein). Uit de gesprekken komt naar voren dat hierin het nodige is verbeterd. Wachttijden zijn verkort en ICT-systemen werken steeds beter.

- **Opvang Oekraïense vluchtelingen en huisvesting  
asielzoekers**

Een heel concreet voorbeeld van waar de gemeente Maashorst haar nek heeft uitgestoken is de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. Dat heeft veel ambtelijke capaciteit gevergd. Deze inzet wordt breed gewaardeerd binnen de regio en binnen de eigen gemeente. De wijze waarop dit is georganiseerd wordt in veel andere gemeenten als goed voorbeeld gezien evenals gekopieerd.

## HOOFDSTUK 4

# Organisatie van Maashorst

De wijze waarop de gemeente is georganiseerd, is van invloed op het functioneren van de gemeente. In dit hoofdstuk beschrijven we daarom hoe bestuur en de ambtelijke organisatie zijn georganiseerd (paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3). Vervolgens gaan we in op het kernenbeleid (4.4) en het regionale beleid (4.5) van de gemeente. Ten slotte beschrijven we op welke wijze Maashorst van plan is haar opgaven en ambities te realiseren en de ontwikkeling die we hier tot dusver in zien (4.6).

## 4.1 Bestuur

In deze paragraaf beschrijven we de inrichting, beoogde werkwijze en ambities van het bestuur.

### 4.1.1 Inrichting bestuur

Partij	Zetels
Jong Maashorst	7
CDA	5
Voor de Dorpen	3
Maashorst Vooruit	3
VVD	3
SP	3
Gewoon Uden	2
UdenPlusLanderd	2
PRO	1
Forum voor Democratie	1
GroenLinks	1

Tabel 13 Gemeenteraad Maashorst (2022)

De gemeenteraad van Maashorst heeft 31 zetels. De coalitie wordt gevormd door Jong Maashorst, CDA, Voor de Dorpen en Maashorst Vooruit. Jong Maashorst levert twee wethouders de andere partijen in de coalitie ieder een wethouder.

Door de vier coalitiepartijen is een bestuursakkoord opgesteld waarbij is gekeken naar alle verkiezingsprogramma's van

de partijen uit de gemeenteraad. Vervolgens is een concept bestuursakkoord besproken in de gemeenteraad en konden partijen daarop nog reageren. Naar aanleiding daarvan is het bestuursakkoord nog aangepast.

In het bestuursakkoord is aangegeven dat bewust wordt gekozen voor een akkoord op hoofdlijnen. 'Er is veel ruimte voor een open dialoog met de samenleving en een open politiek debat. Daarbij past geen dichtgetimmerd coalitieakkoord', aldus het bestuursakkoord.

Verder wordt in het bestuursakkoord aangegeven dat in deze bestuursperiode continue wordt gezocht naar verbinding en samenwerking met alle fracties in de gemeenteraad.

### 4.1.2 Beoogde werkwijze bestuur

#### 4.1.2.1 Beoogde werkwijze uit de documenten

##### Besturingsfilosofie

In de besturingsfilosofie (d.d. 7 juli 2020) wordt de wijze beschreven waarop het bestuur bestuurt om (samen met de samenleving, gemeenteraad, ambtelijke organisatie en partners in de regio) de visie van de nieuwe gemeente te realiseren.

##### Rolinvulling bestuur

De besturingsfilosofie bevat vijf kernwaarden. Per kernwaarde is uitgewerkt wat dit betekent voor de rolinvulling van het bestuur. Dit is opgenomen in onderstaande tabel.

Kernwaarde	Concrete doelen rolinvulling bestuur
<b>1. We denken in mogelijkheden: Ondernemend &amp; lef</b>	We zijn een ambitieuze groeigemeente en daarvoor is een bestuur met visie en lef nodig. Het bestuur durft daarom nieuwe dingen te proberen en innovatief te zijn. Ze wachten daarbij niet af, maar pakken zelf thema's op als het bestuur daar vanuit de omgeving aanleiding voor ziet. En bepalen zo de koers voor Maashorst. Ook durft het bestuur op gepaste wijze 'nee' te zeggen en daarmee keuzes te maken als blijkt dat een vraag of initiatief niet oplevert wat we voor ogen hebben.
<b>2. We weten wat er speelt: Omgevingsbewust</b>	Het bestuur heeft zijn netwerk in de gemeente Maashorst en daarbuiten en is er duidelijk zichtbaar. Daardoor is de buitenwereld in staat om de verbinding met het bestuur te leggen en heeft het bestuur zelf in beeld van wat leeft bij inwoners, ondernemers, organisaties en in de regio. Bestuurders zijn in de gemeente Maashorst en in de regio aanwezig en volgen relevante ontwikkelingen.
<b>3. We werken samen voor en mét onze partners: Samen</b>	Bestuurders vormen een collegiaal bestuur dat op hoofdlijnen koers bepaalt en stuurt. Het bestuur betreft de samenleving bij het ontwikkelen van beleid. Het bestuur durft los te laten om inwoners ruimte te geven en stimuleert initiatieven van onderop. Hierbij maakt het bestuur duidelijke keuzes in de projecten die op basis van coproductie worden vormgegeven en wie daarin welke rol heeft.

Kernwaarde	Concrete doelen rolinvulling bestuur
<b>4. We tonen en nemen verantwoordelijkheid: Eigenaarschap</b>	Het bestuur voelt en neemt verantwoordelijkheid. Het bestuur is geïmmiteerd aan het totaal van opgaven van de gemeente Maashorst. Ieder toont eigenaarschap ten aanzien van zijn of haar eigen portefeuille, maar er is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de som van de opgaven. Het bestuur maakt bewuste keuzes aan de voorkant ten aanzien van de prioriteiten. We zijn een ambitieuze gemeente, en we realiseren ons tegelijk ook dat we alleen de goede dingen kunnen doen als we focus hebben. Het bestuur bewaakt hierin zijn eigen ambities en staat open om het kritische gesprek met onze inwoners, organisaties en ondernemers aan te gaan over deze ambities.
<b>5. We zijn transparant en duidelijk: Open</b>	Het bestuur bestuurt vanuit het algemeen belang. Het is zijn taak om de diverse belangen goed af te wegen en daarin de juiste keuzes te maken. Deze keuzes zijn herleidbaar en inzichtelijk. Het bestuur is daarnaast aanspreekbaar op de keuzes die hij maakt en creëert een veilige omgeving om het open gesprek aan te kunnen gaan.

Tabel 14 Kernwaarden rolinvulling bestuur

### Samenwerking bestuur

Daarnaast is in de besturingsfilosofie uitgewerkt hoe het bestuur samenwerkt met de samenleving, in de regio, met de gemeenteraad en met de ambtelijke organisatie.

Samenwerking met	Toelichting
<b>Samenleving</b>	De gemeente Maashorst: zo'n 57.000 inwoners in zes kernen: Odiliapeel, Reek, Schaijk, Uden, Volkel en Zeeland. Ieder dorp heeft zijn eigen kenmerken, zijn eigen inwoners en zijn eigen tradities. De inzet, betrokkenheid en eigenheid waarden we enorm. Als gemeente geven we, binnen de kaders die we afspreken, ruimte aan inwoners om met ideeën, initiatieven en plannen te komen. We stellen ons beweeglijk op: wendbaar, flexibel en aanpassingsgericht. Andersom zoeken we bij de ontwikkeling van plannen en beleid de samenwerking op. We maken keuzes in de projecten en onderwerpen die we samen met inwoners willen vormgeven en wie welke rol hierin heeft. Hierover communiceren we op begrijpelijke wijze. Gezien de enorme diversiteit aan taken en opgaven binnen een gemeente, is er geen eenduidig participatietraject dat toepasbaar is. Ieder traject vraagt om een andere aanpak. In die aanpak tonen we lef en durven we te (laten) experimenteren. We vinden het belangrijk om succes met elkaar te vieren, te evalueren hoe het gaat en te leren van de fouten die we ongetwijfeld gaan maken: fouten maken mag en oefening baart kunst.
<b>Regio</b>	We zetten ons volop in om een constructieve en sterke bijdrage te (blijven) leveren aan de samenwerking binnen de regio. Wij zijn ons bewust dat we samen sterker staan in de realisatie van onze opgaven. We hebben de ambitie ons in te zetten met en voor de regio, samen te werken en met andere gemeenten de positie van Noordost-Brabant te versterken. En we nemen onze regionale verantwoordelijkheid. Daarbij maken we bewuste strategische keuzes voor onderwerpen waar Maashorst toegevoegde waarde kan bieden. We vervullen op die onderwerpen een voortrekkersrol en stralen ambitie uit. Wij investeren in een goede relatie met gemeenten en andere partners in onze regio, waarbij het voor ons van belang is dat alle partners in staat zijn hun inbreng te hebben. Juist door het benutten van elkaars krachten kunnen we synergie bereiken.
<b>Gemeenteraad</b>	Het bestuur en de gemeenteraad hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. We zetten ons in voor een goed onderling samenspel dat daar recht aan doet. De uitwerking daarvan volgt op een later moment, in samenwerking met de werkgroep Raad en Griffie.
<b>Ambtelijke organisatie</b>	Het bestuur zorgt voor heldere en uitvoerbare kaders en opdrachten. Het bestuur is duidelijk over de resultaten die worden verwacht van de ambtelijke organisatie. Daarom spart en stemt het bestuur op strategisch niveau periodiek af met het management van de gemeente Maashorst. Hiermee houden bestuur en management elkaar scherp over de voortgang in het realiseren van ambities en de koers van de gemeente Maashorst. Het bestuur en de organisatie vertrouwen en versterken elkaar. Er is een wederzijdse, positief-kritische houding ten opzichte van elkaar, vanuit een interesse naar wat de ander aan tafel beweegt. Ambtenaren stellen kritische vragen, adviseren het bestuur vanuit hun eigen professionaliteit en zijn benaderbaar en aanspreekbaar. Ambtenaren krijgen van het bestuur de ruimte en het vertrouwen om zaken op te pakken. Het management en de medewerkers pakken hun rol in de gemeente en in de regio en zijn hier zichtbaar aanwezig om het belang van de gemeente Maashorst te vertegenwoordigen.

Tabel 15 Bestuursfilosofie t.o.v. samenwerking

## Bestuursakkoord

Verder is in het **Bestuursakkoord 2022-2026** opgenomen dat de gemeente Maashorst een bestuur verdient dat lef heeft, open en nieuwsgierig is en kansen omzet in resultaten. Het bestuur geeft daarin aan bereikbaar en toegankelijk te willen zijn voor de inwoners. Meer specifiek wordt genoemd:

- Voor inwoners is zichtbaar wat het bestuur doet.
- Elke kern of wijk heeft een bestuurder als vast aanspreekpunt.
- We hebben een kindergemeenteraad die echt meedoet.
- Ambtenaren zijn als aanspreekpunt regelmatig zichtbaar in de wijk (MFA).

## Uitvoeringsprogramma

De ambities vanuit het collegeprogramma zijn door-vertaald naar concrete doelen in het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma is over de werkwijze van het bestuur het volgende opgenomen:

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>9.1 Een bereikbaar bestuur</b>	
<i>9.1.1 Onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties kennen ons bestuur en weten wat ze doen.</i>	
Een positioneringsplan voor het college en zijn afzonderlijke leden uitwerken, en vervolgens uitwerken in een plan met inhoud voor social media e.d.	2022
<i>9.1.2 Elke kern of wijk heeft een bestuurder als vast aanspreekpunt.</i>	
Een kennismakingsronde en informatiebijeenkomsten in alle kernen organiseren.	2022
Onderzoek doen naar de beste inrichtingsvorm (aandachts-wethouder of juist iets anders), inclusief de optimale samenwerkingsvorm met participatieadviseurs, en deze vertalen naar een beleidsvoorstel.	2022
De gekozen inrichtingsvorm implementeren.	2023
<i>9.1.3 We hebben een kindergemeenteraad die echt meedoet.</i>	
Een Kindertrendrede organiseren.	continu
Een voorstel uitwerken om een Jongerenraad in het leven te roepen.	2022
<b>9.2 Samen denken, samen doen</b>	
<i>9.2.1 We hebben een prominente rol in de regionale samenwerkingsverbanden die belangrijk zijn voor het realiseren van onze ambities.</i>	
Bestuurlijke en ambtelijke capaciteit leveren voor regionale samenwerking binnen Noordoost-Brabant	Continu
<i>9.2.2 Participatie is in houding en gedrag een vanzelfsprekendheid.</i>	
Het participatiebeleid van gemeente Maashorst opstellen, inclusief een omschrijving van ons participatie DNA.	2022-2023
Procedures passend bij het participatiebeleid vaststellen en borgen in onze werving & selectie.	2022-2023
Een plan van aanpak opstellen en uitvoeren voor bewustwording en transformatie van de interne organisatie richting een participatieve gemeente.	continu
<i>9.2.3 We hebben een breed gedragen kernenbeleid en kerngerichte (ontwikkel)-agenda's.</i>	
Kernen Cv's, een Maashorstagenda (IST, SOLL, focuspunten per kern) en uiteindelijk het kernenbeleid verkennen en uitwerken.	2022-2023
Het kernenbeleid uitwerken, inclusief periodieke monitoring.	2023-2026
<i>9.2.4 Informatie over en tools voor inwonersinitiatieven zijn beschikbaar (kennisplatform).</i>	
Een kennisplatform voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties opzetten (en continue verbeteren), en deze delen met diverse doelgroepen. Andere tools en mogelijkheden voor participatie verkennen.	2024-2026
Best practices verzamelen, goede voorbeelden" en bundelen, en vervolgens op basis daarvan een handleiding ontwikkelen voor de participatieaanpak.	2022-2023
Met nieuwe vormen van participatie aan de slag gaan (stimuleren, adviseren en uitvoeren), gevoed door ideeën vanuit onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.	Continu
Jaarlijks 1 pilot draaien met een vorm van participatie.	Continu

Tabel 16 **Uitvoeringsprogramma: Bestuursvisie**



#### 4.1.2.2 Beoogde werkwijze uit de gesprekken

Uit de gesprekken komt in hoofdlijnen het volgende naar voren over de beoogde werkwijze van het bestuur.

- De beoogde werkwijze komt tot uitdrukking in het coalitieakkoord**  
 In gesprekken wordt aangegeven dat er bewust voor is gekozen om geen dichtgetimmerd coalitieakkoord op te stellen. Ook is er bewust voor gekozen input te vragen aan alle partijen op het bestuursakkoord. Verder is het bestuursakkoord unaniem aangenomen. Dit biedt een gezamenlijke basis en perspectief voor de komende jaren.
- De rol van de gemeenteraad**  
 De gemeenteraad ziet voor zichzelf vanzelfsprekend een belangrijke rol weggelegd in de gefuseerde gemeente Maashorst. De verbinding met inwoners geldt daarvoor als een speerpunt. De raad wil de inwoner zo goed mogelijk vertegenwoordigen, hetgeen vraagt om veel contact met inwoners uit Maashorst. In het eerste half jaar na de herindeling bemoeilijkte het grote aantal raadsavonden/-vergaderingen dit.
- Bereikbaar en benaderbaar bestuur**  
 Vanuit maatschappelijke partijen, economische partijen en inwonersplatforms is behoefte aan korte lijntjes met de bestuurders. Deze korte lijntjes waren er voor de herindeling en de verwachting is vanuit deze partijen dat deze lijntjes kort blijven. Zie over dit punt meer uitgebreid paragraaf 4.4 over het kernenbeleid van de gemeente Maashorst.
- Ontwikkeling kwaliteit bestuur**  
 Een deel van de gesprekspartners ziet de kwaliteit van het bestuur als een belangrijke voorwaarde om gestelde doelen te behalen. Aangegeven wordt dat er veel nieuwe raadsleden evenals onervaren wethouders zijn. Het vergt tijd om in deze rol te groeien. De zichtbaarheid van in het bijzonder de burgemeester wordt gewaardeerd, vanuit diverse gesprekspartners.
- Partnerschap**  
 Maatschappelijke organisaties verwachten van de gemeente een faciliterende rol rondom maatschappelijke vraagstukken; evenals partnerschap in plaats van een opdrachtgever-/opdrachtnemerbenadering. Daar hoort ook wederkerigheid bij. En een netwerkbenadering in plaats van de gemeente als bolwerk.

## 4.2 Ambtelijke organisatie

In deze paragraaf beschrijven we de huidige inrichting, beoogde werkwijze en ambities van de ambtelijke organisatie.

### 4.2.1 Inrichting ambtelijke organisatie

De inrichting van de ambtelijke organisatie staat beschreven in de organisatiefilosofie van Maashorst. De centrale kenmerken in deze structuur zijn:

- Teams, die de basis vormen voor de organisatie en worden aangestuurd door teammanagers;
- Programmatisch werken, van waaruit integraal aan programma's wordt gewerkt;
- Directieteam, bestaande uit een algemeen directeur/ gemeentesecretaris en drie directeuren.

Zoals in de organisatiefilosofie wordt beschreven, vallen teams direct onder de directie.

#### Organisatiefilosofie:

Teammanagers zijn verantwoordelijk voor zowel inhoud als bedrijfsmatige taken (onder andere personeelsgesprekken, budget, kwaliteit en resultaat) in hun teams, evenals voor integrale samenwerking met andere teams. Voor de directie is er ruimte om zich te richten op strategische thema's ,programma's en integraliteit in opgaven en vraagstukken. Door een directieteam, met een gezamenlijke verantwoordelijkheid, komt de focus op de gemeente Maashorst als geheel te liggen. ... Om de verbinding te realiseren tussen de directie en de teams, hebben de directeuren ieder een domein (ruimte, sociaal of dienstverlening) als aandachtsgebied. Ze staan in verbinding met een aantal teams met logische samenhangende clustering van taken. De directeuren kunnen daarmee zorgen voor inhoudelijke verbinding en voeling hebben met wat er speelt in de teams in hun domein. Zo bewaakt het directieteam gezamenlijk de integraliteit. Binnen de domeinen stemmen de teammanagers onderling en waar wenselijk met de betreffende directeur af.

In de onderstaande tabel schetsen we de **formatie en bezetting** van de ambtelijke organisatie. Hierbij vergelijken we de situatie tussen 2 januari 2022 en 1 september 2022. Hierbij is gekozen voor 2 januari als startsituatie omdat op dit moment de meeste functies in het salarissysteem zijn ingevoerd (bij peildatum 1-1-2022 missen er veel functies in het systeem van de gemeente). Ter achtergrond geven we in bijlage 2 ook een overzicht van de bezetting van de gemeente volgens het functieboek 2022.

Soort	2 januari 2022	1 september 2022
<i>Algemeen (organisatie)<sup>22</sup></i>		
Totale formatie in fte	455,28	455,28
FTE bezetting (totaal)	430,53	498,66
Vershil in FTE (vacatureruimte (+) / overbezetting (-))	+24,75	-43,38
<i>Verdieping (organisatie)<sup>23</sup></i>		
<b>Directie (incl. concerncontrol)</b>		
Totale formatie in fte	8,5	8,5
FTE bezetting (totaal)	6,67	8,56
Vershil in FTE (vacatureruimte / overbezetting)	1,83	-0,06
<b>Domein Sociaal</b>		
Totale formatie in fte	102	103,75
FTE bezetting (totaal)	96,09	117,77
Vershil in FTE (vacatureruimte / overbezetting)	5,91	-14,02
<b>Domein Ruimte</b>		
Totale formatie in fte	178	179,5
FTE bezetting (totaal)	177,32	194,58
Vershil in FTE (vacatureruimte / overbezetting)	0,68	-15,08
<b>Domein Dienstverlening</b>		
Totale formatie in fte	162,53	163,53
FTE bezetting (totaal)	149,89	177,75
Vershil in FTE (vacatureruimte / overbezetting)	12,64	-14,22

Tabel 17 **Formatie en bezetting van de ambtelijke organisatie in 2022**

Deze tabel wijst uit dat sprake is van een overbezetting op 1 september 2022 van 43,38 FTE. De gemeente Maashorst geeft hierover aan dat in dit overzicht alle medewerkers zijn meegenomen (vaste/tijdelijke dienst, inhuurkrachten, payrollmedewerkers, etc). De inzet van tijdelijk personeel gebeurt bijvoorbeeld ter vervanging van zieke medewerkers; ter invulling van moeilijk vervulbare vacatures; ten behoeve van de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne; ten behoeve van incidentele taken die voortvloeien uit de herindeling; en voor inzet op specialistische projecten (zoals onderzoek naar flora/fauna/archeologie).

De gemeente geeft de volgende duiding aan deze cijfers:

- Circa 53 fte is werkzaam 'op een reguliere functie of om tijdelijke extra taken binnen reguliere functies te verrichten'. Dan gaat het om reguliere formatie in het functieboek waar de gemeente geen eigen medewerker voor heeft (21 fte) of voor vervanging van ziekte en op reguliere functies waarvoor de formatie volgens de gemeente momenteel onvoldoende is (32 fte). Voor een deel van deze inzet is separaat budget beschikbaar en drukken de lasten niet op de loonsom.
- Circa 17 fte wordt ingezet op projecten of specialismen die niet binnen de reguliere functies horen – waarmee dit aanvullende werkzaamheden betreft, waarvoor overwegend separate budgetten beschikbaar zijn.
- Ten slotte is de meeste inhuur in de loop van 2022 ingevoerd in 'Motion' (het systeem waarin de gemeente deze cijfer bijhoudt). Die capaciteit was dus niet zichtbaar in de bezetting op 2 januari 2022, ondanks dat er toen ook van inhuurcapaciteit gebruik werd gemaakt. In de bezetting van 1 september 2022 is de inhuur wel grotendeels opgevoerd. Dit verklaart mede de toename van 1 september 2022 ten opzichte van 2 januari 2022.

22 Er zijn in de formatie een vijftal functies toegevoegd in het salarissysteem – na het opstellen van het functieboek – namelijk: Medewerker Handhaving en Naleving Domein Sociaal (1 FTE), Functioneel Applicatiebeheerder B Domein Sociaal (0,75 FTE), Administratief Medewerker Planvorming en Ontwerp (0,5 FTE), Projectleider Groene Leefomgeving (1 FTE), Beleids-/Projectondersteuner Veiligheid (1 FTE).

23 De 4,25 FTE uit bovenstaande voetnoot zijn buiten deze verdieping gelaten.

Verder geeft de gemeente aan dat de stand van zaken op 1 september een momentopname was, waarin nog niet alle bezettingsoverzichten up to date waren. In de gesprekken is aangegeven dat bij de start van de nieuwe gemeente Maashorst circa 80 vacatures open stonden bij de gemeente Maashorst. Het merendeel van deze vacatures is volgens het directieteam intern vervuld. Begin oktober 2022 betreft het aantal openstaande (of snel te verwachten) vacatures bij de gemeente Maashorst er 11, welke zijn verdeeld over de verschillende domeinen.<sup>24</sup>

## 4.2.2 Organisatievisie

### 4.2.2.1 *Organisatievisie volgens de documentatie*

#### **Organisatiefilosofie**

In de organisatiefilosofie worden de filosofie en de hoofdstructuur van de organisatie beschreven. Het document bouwt voort op de besturingsfilosofie en is bedoeld om de ambitie en het perspectief van de nieuwe organisatie te schetsen. De hoofdstructuur is de manier waarop de taken en afdelingen binnen de gemeente Maashorst zijn verdeeld en samenhangen.

#### *Inrichtingsprincipes*

Aan de structuur van de ambtelijke organisatie en de clustering van teams liggen principes ten grondslag. Deze zijn opgenomen in nevenstaand overzicht.

Principes	Structuur
De structuur is passend bij de opgaven waar Maashorst voor staat	Logische samenhang: er is een logische samenhang in de clustering van eenheden. Daarbij is inhoud leidend, niet de omvang van een eenheid.
De structuur maakt het mogelijk om flexibel en wendbaar te zijn	Compacte eenheden: teams zijn bij voorkeur klein (rond de 20 collega's). Maatwerk en hulpstructuren zijn mogelijk. Samenhang is leidend
De structuur faciliteert de realisatie van onze kernwaarden, integrale samenwerking en korte lijnen tussen collega's	Programma's: een programma(matrix)-organisatie voor realisatie van opgaven en de strategische koers van de gemeente.
De structuur is duidelijk en goed te begrijpen: de structuur faciliteert	Verbinding tussen (of tegen elkaar aan organiseren van) beleid en uitvoering: een duidelijke samenhang tussen beleidsmatige en uitvoerende taken.
De structuur is ondersteunend in het zijn van een aantrekkelijke werkgever	Koppeling tussen interne en externe dienstverlening: er is sprake van een consistente dienstverlening naar buiten.
De structuur draagt bij aan (doorgroei)mogelijkheden voor collega's en hun professionele ontwikkeling	Clustering van ondersteunende diensten: collega's van ondersteunende eenheden (bijvoorbeeld P&O, financiën) zijn vanuit een eigen eenheid gekoppeld aan inhoudelijke teams (advies-/consulentfuncties).
De structuur maakt het mogelijk om makkelijk te schakelen tussen de lijnorganisatie, programma's en projecten	

Tabel 18 **Inrichtingsprincipes**

<sup>24</sup> Het betreft de volgende vacatures: Domein Sociaal: Financieel administratief medewerker, Consulent jeugd, Consulent participatie (=3); Domein Ruimte: Planjurist, Omgevingsadviseur, Allround vakman civiel, Allround vakman groen, Projectleider gebiedsontwikkeling (=5); Domein Dienstverlening: Handhaver/BOA, Klantadviseur bij Team telefonie en receptie, Medewerker onderhoud Gebouwen bij Team VAF (=3).

### Kernwaarden

Aan de inrichting van de ambtelijke organisatie ligt de organisatiefilosofie ten grondslag. Deze is opgesteld in de aanloop naar de fusie. In deze organisatiefilosofie worden eerdergenoemde kernwaarden vertaald voor de organisatie.

Kernwaarden	Betekenis voor de organisatie
<b>Ondernemend en lef</b>	Collega's in de gemeente Maashorst gaan erop uit, binnen de organisatie en daarbuiten. We denken in kansen en mogelijkheden en doen en denken ook buiten bestaande kaders. We pakken zaken soms anders dan anders aan, steken onze nek uit, durven te experimenteren en leren daarvan. We zien dat niet iedere situatie hetzelfde vraagt. Het volgen van protocollen is geen doel op zich: wanneer een situatie om een uitzondering vraagt, vertrouwen we op de professionele blik van onze organisatie om maatwerk te leveren. Lef hebben betekent ook keuzes maken en "nee" durven te zeggen.
<b>Omgevingsbewust</b>	We zijn in staat om te luisteren naar onze inwoners, organisatie, ondernemers en partners in de regio en weten wat daar speelt. Collega's in de gemeente Maashorst zijn actief in hun netwerk: we weten de juiste mensen te vinden, stellen de juiste vragen en verzamelen relevante data en informatie. En kunnen dat plaatsen in de context van de gemeente Maashorst en binnen de koers die we samen varen. We zijn in staat in te spelen op wat nodig is. We zijn flexibel en in staat om te gaan met onzekerheid in processen waarin de uitkomst vooraf nog niet bekend is.
<b>Samen</b>	We zoeken naar de verbinding en persoonlijk contact. Met onze collega's, inwoners, organisaties, ondernemers en partners in de regio. Doordat we extern actief zijn in diverse netwerken hebben we een goed beeld waar we in gezamenlijkheid willen optrekken en hoe we de rollen daarbij kunnen verdelen. We zijn daarbij in staat om te gaan met diverse belangen en vanuit daar de juiste afweging te maken. In het samenwerken met anderen, binnen en buiten de organisatie, denken we na over wie wat oppakt, wat ieders rol is en maken hierover afspraken met elkaar.
<b>Eigenaarschap</b>	Medewerkers van de gemeente Maashorst hebben de regie en tonen verantwoordelijkheid voor hun werk: we voelen en tonen ons eigenaar voor het resultaat. Daarbij denken we vanuit het perspectief van de gemeente Maashorst als geheel: hebben niet alleen oog voor ons eigen takenpakket, maar kijken verder dan dat. Verantwoordelijkheden liggen laag in de organisatie. We hebben oog voor het talent van onze collega's en geven onze collega's ruimte zich te ontplooiën, verantwoordelijkheid te nemen en uitdaging te hebben in het werk. Leidinggevend ondersteunen en coachen medewerkers hierin, ze geven ruimte en vertrouwen en bieden tegelijkertijd de randvoorwaarden die medewerkers nodig hebben.
<b>Open</b>	Onze collega's gaan vanuit een open houding met elkaar en anderen in gesprek. We gaan respectvol met elkaar om, staan open voor inbreng en ideeën en geven helder aan waarom we bepaalde keuzes maken. Daarbij houden we altijd de opgaven van de gemeente Maashorst voor ogen. Onze communicatie is duidelijk en transparant. We zijn als organisatie duidelijk in wat we doen, hoe we dat doen, wat het oplevert en wat ieders bijdrage daaraan is. Collega's staan open voor feedback en durven die te geven en te ontvangen. Leidinggevend geven hierin het goede voorbeeld en stimuleren het gesprek. Zo dragen we samen bij aan het realiseren van de doelen van de gemeente Maashorst!

Tabel 19 Vertaling van kernwaarden naar de organisatie

### Bouwstenen

In de organisatiefilosofie noemt de gemeente Maashorst een aantal bouwstenen voor de organisatie. Deze zijn opgenomen in onderstaande tabel met een toelichting op wat daarmee bedoeld wordt en welke ambities de gemeente Maashorst op deze terreinen heeft.

Bouwsteen	Toelichting
<b>Strategie (Programmatisch werken, integraal werken, leren en ontwikkelen, digitaal werken)</b>	<p>Op het gebied van strategie heeft Maashorst de volgende ambities:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente Maashorst heeft de basis op orde en kan daardoor ontwikkelen</li> <li>• Programmatisch werken</li> <li>• Integraal werken</li> <li>• Leren en ontwikkelen</li> <li>• Digitaal werken</li> </ul> <p>Wat hier precies onder verstaan wordt is uitgewerkt in de organisatiefilosofie.</p>
<b>Cultuur</b>	<p>In de gemeente Maashorst komen er twee organisatieculturen samen in één organisatie. De kernwaarden vormen daarbij de basis van de nieuwe organisatie en daarmee ook de basis van de nieuwe cultuur. Er wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling van de kernwaarden, bijbehorende houding en gedrag van medewerkers en daarmee de organisatiecultuur van de gemeente Maashorst. Ook het HR-instrumentarium ondersteunt deze gewenste organisatieontwikkeling.</p>
<b>Personeel en medezeggenschap</b>	<p>Maashorst wil een aantrekkelijke werkgever zijn en daarom goede collega's binnenhalen én behouden. Het personeelsbeleid sluit hierbij aan qua opleiding en ontwikkeling, loopbaanmogelijkheden en primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Tevens is ons personeelsbeleid flexibel, zodat we maatwerk kunnen bieden. Daarnaast zorgen we voor kwalitatief goede basisfaciliteiten, zoals huisvesting en ICT.</p> <p>We geven vertrouwen aan onze collega's door verantwoordelijkheden en bevoegdheden laag in de organisatie te beleggen. We bieden ruimte voor de eigen professionaliteit en intrinsieke motivatie. Aantrekkelijk werkgeverschap gaat ook om het bieden van duidelijkheid en een goede basis waar vanuit collega's door de gehele organisatie de verbinding met elkaar zoeken.</p> <p>In de gemeente Maashorst werken mensen die zich betrokken voelen bij de gemeente Maashorst. Collega's voelen zich verantwoordelijk en nemen proactief hun verantwoordelijkheid. We zijn niet bang om af en toe buiten de bestaande kaders te denken en te doen en stellen ons flexibel en wendbaar op. We reageren proactief op ontwikkelingen en passen de manier van werken aan als omstandigheden daarom vragen. Dit wordt uitgewerkt in het personeelsbeleid, arbeidsvoorwaarden en functieprofielen.</p> <p>Wij zoeken samen met onze medezeggenschap naar de optimale balans tussen het hebben van een aantrekkelijke werkomgeving en het behalen van resultaten, dienend aan de doelen van de organisatie. Van wezenlijk belang is dat dat medewerkers betrokken worden bij de gang van zaken binnen de organisatie en organisatieontwikkelingen.</p>
<b>Managementstijl</b>	<p>De managementstijl van leidinggevendenden in Maashorst is:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Open, zichtbaar en toegankelijk</li> <li>• Vertrouwen, vrijheid en verantwoordelijkheid geven</li> <li>• Daadkrachtig, koersvast en duidelijk</li> </ul>
<b>Systemen</b>	<p>De regels, procedures en faciliteiten dragen bij aan het realiseren van de ambities van de gemeente Maashorst, evenals aan onze kernwaarden. De volgende uitgangspunten zijn van belang bij de vormgeving van systemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fysieke ontmoeting</li> <li>• Betrouwbaar en flexibel</li> <li>• De basis op orde</li> </ul>

Tabel 20 Toelichting op bouwstenen organisatie

### Programmatisch werken

In de gemeente Maashorst wordt sinds de herindeling ook met programma's gewerkt. Een programma wordt daarbij omschreven als een tijdelijke samenwerking met een heldere opdracht en verbinding met de hoofdlijnen van college- en raadprogramma's. Inmiddels is besloten op drie onderwerpen programma's op te starten. Momenteel wordt gewerkt aan de programmaplannen van deze programma's. Het gaat om de volgende drie programma's:

1. **Basis op orde:** Aanbrengen van de focus en een organisatiebrede aanpak om de basis in brede zin op orde te krijgen. Het belang is gelegen bij zowel inwoners (dienstverlening niet op het niveau dat past bij Maashorst) als collega's (niet optimaal productief en dreigende ontevredenheid en/of verzuim).
2. **Versnelling woningbouw:** Essentie van het versnellingsvraagstuk voor realisatie van de woonvisie gaat om de keuze voor wie we bouwen, wat we bouwen en waar we gaan bouwen.
3. **Participatie en kernenbeleid (Samen denken, samen doen):** Participatie speelt een belangrijke rol in de gemeente Maashorst. We willen de ervaring, kennis, kunde en ideeën van inwoners, bedrijven en organisaties meer gebruiken bij het maken van plannen en beleid.

De conceptprogrammaplannen zijn in september/oktober 2022 opgesteld. Op het moment van schrijven zijn deze plannen voor de verschillende programma's beschikbaar. In de programmaplannen is aandacht voor de inhoud en aanpak van de programma's. Er wordt ook ingegaan op meetbaarheid van de programma's, inclusief (meer en minder) meetbare indicatoren.

### Bestuursakkoord

In het bestuursakkoord zijn de volgende drie doelen opgenomen met betrekking tot de organisatie:

1. **Een stevig fundament voor gemeente Maashorst als organisatie**  
Op 1 januari 2022 is de organisatie klaar voor de start van onze nieuwe gemeente Maashorst. Dat betekent niet dat alles klaar is. Zeker in 2022 bouwen we nog verder aan de nieuwe organisatie, waarbij de bereikbaarheid en beschikbaarheid van onze dienstverlening voorop staat. Ons beleid moet nog verder worden geharmoniseerd met de nieuwe gemeenteraad. De werkwijze rond majeure projecten en samenwerking met de raad en inwoners zetten we voort. En ook letterlijk wordt er nog gebouwd: ons gemeentehuis in de kern Uden wordt een gastvrije en moderne ontmoeten werkomgeving.
2. **Ontwikkeling van een nieuwe, gezamenlijke organisatiecultuur**  
In de gemeente Maashorst komen twee organisatieculturen bij elkaar in één organisatie. Onze vijf kernwaarden (Ondernemend en lef, Eigenaarschap, Omgevingsbewust, Samen en Open) vormen de basis van de nieuwe organisatie en daarmee ook van onze nieuwe organisatiecultuur. Wij investeren in de ontwikkeling van die kernwaarden, de bijbehorende houding en het gedrag in de organisatie. Maar ook in het samenspel tussen raad, bestuur en organisatie.
3. **Een aantrekkelijke organisatie om in te werken**  
Mensen maken het verschil! We bieden onze medewerkers een prettige werkomgeving, geven ruimte aan talent(ontwikkeling) en investeren in vitaliteit en werkplezier. We hebben daarbij ook aandacht voor inclusie en diversiteit. Door de krapte op de arbeidsmarkt moeten we onze gemeente als werkgever beter onderscheiden en profileren. We passen ons personeelsbeleid hierop aan en zoeken naar nieuwe (innovatieve) manieren om talenten aan ons te binden en te behouden. We vergroten de innovatiekracht en creativiteit van de organisatie.

### Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma zijn ten slotte de concrete acties die organisatieontwikkeling vraagt volgens de gemeente uitgewerkt in de tijd.

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>10.2 Ontwikkeling van een nieuwe, gezamenlijke organisatiecultuur</b>	
<b>10.2.1 De vijf kernwaarden zijn leidend in onze manier van (samen)werken</b>	
De gemeenschap in onze bestaande dienstverleningsonderzoeken bevragen op onze op de kernwaarden.	2022-2023
Een intern cultuurtraject uitvoeren.	2022-2025
<b>10.3 Een aantrekkelijke organisatie om te werken</b>	
<b>10.3.1 We zijn een aantrekkelijke werkgever waar mensen graag werken en de ruimte krijgen om hun talenten te ontwikkelen.</b>	
Extra aandacht voor onze arbeidsmarktcommunicatie realiseren en een goed introductieproces invoeren voor nieuwe medewerkers (onboarding). Stages en traineeships aanbieden, mede met het oog op invulling van vacatures.	Continu
Een plan voor vitaal en veilig werken opstellen en uitvoeren, inclusief aandacht voor de Veilige Publieke Taak en integriteit.	2023
Opleidingsbeleid opstellen en HRM-gesprekken inrichten gericht op ontwikkeling en aanwezig potentieel.	2022-2023
Inclusie en diversiteit opnemen in een toekomstgerichte HRM-visie en toepassen in de uitwerking daarvan.	2023-2024

Tabel 21 **Uitvoeringsprogramma over organisatieontwikkeling**

#### 4.2.2.2 *Organisatievisie uit de gesprekken*

Aanvullend op de documentatie worden de volgende zaken met betrekking tot de organisatievisie in gesprekken benadrukt:

- **Van belang de basis op orde te krijgen**

Uit gesprekken komt naar voren dat het in de eerste jaren er vooral om gaat de basis op orde te krijgen. Dan gaat het om het invullen van posities, het wennen aan nieuwe functies en rollen en de integratie van ambtenaren van het voormalige Landerd en Uden. Maar ook om alle ondersteunende diensten zoals ICT, HR en bedrijfsvoering goed te laten functioneren. Zo geven bijvoorbeeld zowel de gemeenteraad als de medewerkers aan dat er op het vlak van ICT nog efficiëntiewinst te boeken is maar dat hier ook al het nodige is gebeurd.

- Pas als de basis op orde is zal er meer ruimte ontstaan om grotere stappen te zetten. Hoewel betrokkenen begrijpen dat 'de basis orde krijgen' even duurt, geeft de gemeenteraad aan dat dit tegelijkertijd haast heeft. In de eerste periode hebben burgers veel geduld, maar dit raakt een keer op en kan dan weerslag hebben op het vertrouwen van burgers in de gemeente.

- **Inzetten op cultuurverandering**

Van binnenuit de organisatie en van buiten wordt aangegeven dat ambtenaren moeten leren integraal naar situaties te kijken en mensen te benaderen. Dit geldt zowel voor beleidsdossiers als bij de benadering van individuele casuïstiek binnen het sociaal domein. Dit vergt een andere manier van denken en werken. Ditzelfde geldt voor de omgang met (initiatieven vanuit) maatschappelijke partijen en burgers. Hier is nog geen vaste werkwijze voor en hangt volgens gesprekspartners nog te veel af van de ambtenaar waarmee je te maken hebt.

- **Wisselende beelden over de arbeidsmarktpositie van de gemeente**

Er bestaan wisselende beelden onder gesprekspartners over het effect van de fusie op de arbeidsmarktpositie van de gemeente. Naar aanleiding van de groei van de gemeente wordt enerzijds beargumenteerd dat de gemeente een aantrekkelijker werkgever is geworden en talenten aan zich weet te binden. Andere gesprekspartners geven aan te ervaren dat de grote veranderingen bij de gemeenten er ook voor zorgen dat potentiële werknemers worden afgeschrikt – of dat werknemers zich niet meer thuis voelen en vertrekken.

- **De gemeente als verbinder van het maatschappelijk en economisch netwerk**

Door maatschappelijke partijen wordt de verwachting uitgesproken dat de gemeente op kan treden als verbinder en aanjager van het maatschappelijk netwerk binnen de gemeente. In de verschillende kernen zijn tal van organisaties actief, bijvoorbeeld binnen het sociaal domein, op het gebied van educatie, op het gebied van wonen of cultuur. Deze vormen alleen nog geen netwerk. De gemeente zou daarin een rol kunnen spelen door partijen bij elkaar te brengen. Datzelfde geldt voor het economisch netwerk, waar dat op dit moment ook gebeurt vanuit de gemeente.

## 4.3 Financieel beleid en financiële situatie (bekostiging)

In deze paragraaf gaan we in op het financieel beleid en de financiële situatie (bekostiging) van de gemeente Maashorst.

### 4.3.1 Financieel beleid uit de documentatie Bestuursakkoord

In het **bestuursakkoord** is als doel opgenomen dat Maashorst financieel gezond is. Als concreet doel is opgenomen dat de financiën structureel op orde zijn en eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen.

”Maashorst is ambitieus en we zetten onze financiën maximaal in om die ambities te realiseren. We doen wat nodig is. Als we constateren dat daar meer capaciteit voor nodig is, dan zijn we bereid daarin te investeren. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat onze financiën structureel op orde blijven. Op dit moment zijn onze inkomsten en uitgaven in evenwicht. Er is ruimte om ambities te realiseren en voldoende ruimte om tegenvallers op te vangen. De gemeentelijke producten en de afvalstoffenheffing zijn kostendekkend.”

### Uitvoeringsprogramma

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>10.4 Een financieel gezonde gemeente</b>	
<i>10.4.1. Onze financiën zijn structureel op orde. Eventuele tegenvallers kunnen we opvangen.</i>	
De Planning- en controlcyclus aanbieden conform jaarplanning.	Continu
De financiële consequenties van het bestuursakkoord 'Samen bouwen we Maashorst' verwerken in de programmabegroting.	2022
Ons systeem van risicomanagement verbeteren (waarbij risico's worden gekwantificeerd en in relatie gebracht met de weerstandscapaciteit).	2022
Een nieuw planning- en controlsysteem invoeren (met mogelijkheid voor continuous reporting).	2022-2023
De gemeentelijke producten en afvalstoffenheffing kostendekkend maken.	2023
Het project financiële rechtmatigheid uitvoeren.	2022-2023

Tabel 22 **Uitvoeringsprogramma over financieel beleid**

### Programmabegroting 2022

Volgens de **programmabegroting 2022** is het financieel beleid van de gemeente Maashorst gebaseerd op drie pijlers, namelijk dekking, risicomanagement en weerstandscapaciteit en financiering.

De gemeente wil het volgende bereiken ten aanzien van het financieel beleid:

1. Solide financieel beleid voortzetten.
2. Structureel sluitende Programmabegroting.
3. Positief oordeel van de toezichthouder (Provincie Noord-Brabant).
4. Goedkeurende controleverklaring inzake getrouwheid en rechtmatigheid van de externe accountant.

De volgende acties worden ingezet om deze doelen te bereiken:

1. Structurele lasten worden gedekt door structurele baten.
2. De financiële consequenties van het nieuwe coalitieakkoord in de Programmabegroting verwerken.
3. Systeem van risicomanagement continueren en waar mogelijk verbeteren, waarbij risico's worden gekwantificeerd en in relatie worden gebracht met de weerstandscapaciteit.
4. Actief sturen op de schuldpositie door in het bestedings- en dekkingsplan daar geld voor te reserveren.
5. De interne processen op orde en actueel houden.
6. Een betere koppeling maken tussen risicomanagement en interne controle.
7. Opzetten van een systeem van continuous reporting.

### 4.3.1.1 Financieel beleid uit de gesprekken

Aanvullend op de documentatie worden de volgende zaken met betrekking tot het financieel beleid in gesprekken benadrukt:

- **Financiële situatie is toereikend**  
De gemeente Maashorst staat er financieel positief voor, zo wordt in diverse gesprekken aangegeven. Volgens betrokkenen zijn er voldoende financiële middelen om een realistische en sluitende begroting op te stellen. Het uitvoeringsprogramma is vertaald in de meerjarenbegroting en financieel haalbaar. In geen van de gesprekken zijn de financiën als knellende factor genoemd. Er is onder meer geld over gebleven nadat tijdens de coronacrisis enkele beleidsonderdelen geen doorgang vonden.
- **Herprioritering moet financiële situatie houdbaar houden**  
Indien onderdelen meer kosten dan voorzien wordt middels herprioritering geprobeerd om deze financiële tegenvallers op te vangen. Een voorbeeld hiervan is de al eerder genoemde (uiteraard niet gebudgetteerde) opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Vanuit diverse gesprekspartners is opgemerkt dat het gesprek hiervoor zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau open kan worden gevoerd in de gemeente. Zonodig is inhuur mogelijk.



## 4.4 Het kernenbeleid

In deze paragraaf beschrijven we het kernenbeleid van de gemeente Maashorst. Daarin raken we ook steeds aan het thema participatie omdat deze onderwerpen nauw met elkaar verbonden zijn.

### 4.4.1 Visie op kernenbeleid uit documentatie

#### *Toekomstvisie*

In de **toekomstvisie** komt het kernenbeleid op twee manieren nadrukkelijk naar voren. Twee van de vier speerpunten van de Toekomstvisie hebben hier mee te maken.

Het eerste speerpunt dat hieraan raakt is: 'Zes dorpen één gemeente'. Om daaraan tegemoet te komen wordt ingezet op (1) Eenheid door diversiteit, (2) Ontmoeting mogelijk maken en een (3) Sterk verenigingsleven.

Het tweede speerpunt dat raakt aan kernenbeleid is 'Samen denken, samen doen'. Om daaraan tegemoet te komen wordt ingezet op (1) participatie onder inwoners (als het je raakt praat je mee) en (2) Een nieuwe wijze van dienstverlening.

#### *Bestuursakkoord*

In het bestuursakkoord wordt nader invulling gegeven aan de ambities zoals geformuleerd in de toekomstvisie.

Ambitie	Uitwerking
<b>Samen denken, samen doen</b>	Maashorst is een dynamische gemeente met een levendige samenleving en een grote aantrekkingskracht. We erkennen en waarderen de enorme inzet vanuit de samenleving. We steunen en faciliteren de inwonersinitiatieven waar gewenst. Bestuur en dienstverlening Open en daadkrachtig bestuur, dienstverlening op maat. We maken in ons beleid ruimte in houding, middelen en mandaat voor opkomende inwonersinitiatieven. Inwoners krijgen op hun beurt de ruimte om met elkaar dingen te regelen en ze kunnen ook meedenken en doen in grotere, betekenisvolle projecten. Onze grondhouding daarbij is dat we meedenken en mee mogelijk maken. We willen de ervaring, kennis, kunde en ideeën van inwoners, bedrijven en organisaties meer gebruiken bij het maken van plannen en beleid. We zoeken slimmere en effectievere manieren om zoveel mogelijk groepen te vinden, binden en verbinden. Vooraf scheppen we duidelijkheid over rol(len) en verwachtingen, maar we laten ook voldoende ruimte voor eigen invulling van participatie. Met participatie vergroten we de maatschappelijke meerwaarde en gemeenschapszin. Het is belangrijk om jongeren en nieuwe dorpsgenoten actief te betrekken. We realiseren ons dat overheidsparticipatie een andere aanpak vereist dan inwonersparticipatie. We informeren betrokkenen; waar mogelijk en wenselijk vragen we om input en op andere momenten werken we in co-creatie aan een initiatief en moeten we vooral meer loslaten. Niet alleen de rollen verschillen, maar ook de kernen hebben ieder hun eigenheid. De succesfactor voor participatie is maatwerk!
<b>Een evenwichtig kernenbeleid met oog voor identiteit</b>	Het is belangrijk onze kernen, inwoners en bedrijven te kennen, te weten wat er speelt en wat er nodig is. Onder kernenbeleid verstaan we: inwoners op dorps-, wijk- of buurtniveau actief betrekken bij de inrichting van hun eigen leefomgeving. Dit kan door middel van gebiedsgericht werken. Het initiatief van een plan ligt soms bij de gemeente (burgerparticipatie) en soms bij inwoners (overheidsparticipatie). We gaan proactief experimenteren met nieuwe vormen van meedenken en meedoen. Kernenbeleid met gebiedsgericht werken is een manier om vorm en inhoud te geven aan de visie 'samen denken, samen doen' en 'als het je raakt, doe je mee'. We willen mét de gemeenschap bouwen aan een goed leefklimaat in de gemeente Maashorst. Per kern maken en realiseren we met inwoners en maatschappelijke organisaties een Maashorstagenda. Het 'Netwerk van voorzieningen' en 'Samen Landerd, Samen beter', met dorpshuizen, wijkgebouwen en scholen, nemen hierin een prominente plek in. Daarmee maken we ontmoeting, sport, culturele activiteiten, ondersteuning en zorg zo toegankelijk mogelijk en brengen het dichtbij inwoners.
<b>Concrete doelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatie is in houding en gedrag een vanzelfsprekendheid.</li> <li>• We hebben een breed gedragen kernenbeleid en kerngerichte (ontwikkel)-agenda's.</li> <li>• We gaan proactief experimenteren met nieuwe vormen van meedenken en meedoen.</li> <li>• Informatie over en tools voor inwonersinitiatieven zijn beschikbaar (kennisplatform)</li> <li>• Voor inwoners is zichtbaar wat het bestuur doet.</li> <li>• Elke kern of wijk heeft een bestuurder als vast aanspreekpunt.</li> <li>• We hebben een kindergemeenteraad die echt meedoet.</li> <li>• Ambtenaren zijn als aanspreekpunt regelmatig zichtbaar in de wijk (MFA).</li> </ul>

Tabel 23 **Bestuursakkoord over kernenbeleid**

### Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma wordt het kernenbeleid tweemaal genoemd. Verder komt het thema (in combinatie met participatie) door het uitvoeringsprogramma onder verschillende onderwerpen aan bod.

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>9.2 Samen denken, samen doen</b>	
<i>9.2.3 We hebben een breed gedragen kernenbeleid en kerngerichte (ontwikkel)agenda's.</i>	
Kernen Cv's, een Maashorstagenda (IST, SOLL, focuspunten per kern) en uiteindelijk het kernenbeleid verkennen en uitwerken.	2022-2023
Het kernenbeleid uitwerken, inclusief periodieke monitoring.	2023-2026
<b>Diversen</b>	
<i>3.1.4 Periodiek zijn netwerksessies georganiseerd.</i>	
Periodiek overleg voeren met de verschillende ondernemersverenigingen uit de kernen	Continu
<i>5.1.1 Een goed, sterk en evenwichtig (geharmoniseerd) subsidiebeleid, evenals huur- en tarievenbeleid voor de lokale sportverenigingen en culturele instellingen/verenigingen.</i>	
De raad en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij de vorming van dit nieuwe beleid, waarbij ook oog is voor mogelijk een gefaseerde uitvoering om partijen geleidelijk aan de nieuwe situatie te laten wennen (overgangsrecht).	
<i>5.3.1 We stimuleren en waarderen verenigingen en vrijwilligers, van voetbal- tot carnavalsvereniging.</i>	
Culturele verenigingen ondersteunen en waarderen voor hun inzet door onder andere het verstrekken van een jaarlijkse subsidie, bijvoorbeeld voor het aantal leden. Daarnaast gaan we culturele verenigingen en vrijwilligers actief betrekken bij de ontwikkeling van het nieuwe cultuurbeleid en de daarbij behorende subsidieregelingen.	Continu
<i>5.3.4 We bewaken én bewaren de geschiedenis van de kernen.</i>	
Vorm geven (in samenwerking met onder andere heemkundekringen) aan het lokale erfgoedbeleid.	2022
De subsidieregeling Cultuurfonds ter beschikking stellen aan lokale inwoners en organisaties met een initiatief gericht op het bewaren en uitdragen van de lokale geschiedenis.	2023
<i>6.1.1 De ontmoetingspunten in de wijken en kernen (zelfstandige locaties of onderdelen van maatschappelijk vastgoed zoals schoolgebouwen) bieden deskundigheid op de meest voorkomende vragen om inwoners dicht bij huis te ondersteunen.</i>	
Wijkgericht werken wordt een belangrijk uitgangspunt in het strategisch beleidskader van het sociaal domein. We streven naar een sterke sociale basis waarin inwoners in hun directe omgeving laagdrempelig ondersteuning krijgen. We zorgen dat hulpvragen zoveel mogelijk in de wijk worden opgelost. Dit strategische kader wordt in 2022 ontwikkeld. ...	2022
<i>6.1.3 De dorpshuizen en multifunctionele accommodaties (MFA's) worden optimaal benut voor ontmoeting en het elkaar leren kennen. Betaalde en onbetaalde professionals en vrijwilligers werken er samen in activiteiten, waardoor meer inwoners elkaar ontmoeten in deze gebouwen.</i>	
Het accommodatiebeleid harmoniseren.	2022-2025
<i>6.5.2 Iedereen kan meedoen in Maashorst. We hebben aantoonbaar de acceptatie ten aanzien van de LHBTIQ+ gemeenschap verhoogd.</i>	
We gaan in gesprek met de LHBTIQ+ gemeenschap over waar zij tegenaan loopt en wat de gemeente Maashorst daaraan kan doen.	2023-2024

Tabel 24 **Uitvoeringsprogramma over kernenbeleid**

#### 4.4.2 Visie op kernenbeleid uit gesprekken

Tijdens de gesprekken wordt door de deelnemers in aanvulling en ter verdieping op hetgeen hierover is opgenomen in de documenten het volgende opgenomen.

- Participatie en kernenbeleid als pijlers van de nieuwe gemeente**  
 Binnen (ambtelijk en bestuurlijk) en buiten de gemeente (inwoners, partners, regio, provincie) wordt het belang van een goed kernenbeleid benadrukt. Dit thema is in alle gesprekken zeer nadrukkelijk naar voren gekomen. Maashorst bestaat uit zes verschillende kernen en het is volgens gesprekspartners van belang de kracht van deze kernen te gebruiken en de eigenheid te bewaken. Verder is door de gemeente toegezegd fors op kernenbeleid in te zetten, dit wekt verwachtingen.
- Behoud de verscheidenheid en benut de kracht van de kernen**  
 In de gesprekken wordt onderstreept hoe verschillend de karakters van de kernen zijn. In het kernenbeleid moet daarom centraal staan dat wordt aangesloten bij het specifieke karakter van de kern. Dit betekent volgens betrokkenen niet dat in elke kern ander beleid geldt: de kaders moeten gelijk zijn. In het kader van transparantie en gelijkheid is harmonisatie van beleid ook van belang. Wel gaat het er volgens betrokkenen om dat goede initiatieven zoals een zorgcoöperatie ondersteund blijven worden in de nieuwe gemeente.
- Gelijke behandeling**  
 In het kernenbeleid staat gelijke behandeling van de verschillende kernen volgens de gemeente centraal. Dit wordt door de medewerkers, directie, het college en gemeenteraad ondersteund.
- Participatie als basishouding**  
 Uit gesprekken komt naar voren dat van de gemeente verwacht wordt dat burgers, maatschappelijke partijen en economische partijen als vanzelfsprekend (vooraf) betrokken worden bij vraagstukken. Dit moet volgens die partijen niet afhankelijk zijn de bereidwilligheid en kwaliteit van een ambtenaar of bestuurder. Hier zijn goede ervaringen mee maar het moet structureel worden ingebed in de organisatie. Geopperd wordt een structureel overleg te houden met dorpsinitiatieven en gebiedsplatformen over hoe deze participatie zo goed mogelijk vorm te geven. Verder is het van belang dat ambtenaren en bestuurders met eigen ogen komen kijken in de verschillende kernen wat er nodig is. Vanuit de samenleving is behoefte aan een naar buiten

gekeerde organisatie. In de uitvoering vinden sommige medewerkers dit tegelijkertijd spannend.

- Duidelijke verwachtingen en communicatie**  
 Vanuit de samenleving wordt verwacht dat de gemeente duidelijkere verwachtingen schept over participatie en kernenbeleid. Het moet volgens inwoners van tevoren duidelijk zijn met welk doel je waarover meepraat en wat er met input gedaan wordt. Participatie mag nooit een afvinkmechanisme worden zodat door het bestuur gezegd kan worden dat er geparticipeerd is.
- Van belang om een bestuurlijk aanspreekpunt te hebben**  
 Dorpsinitiatieven en burgerplatforms zijn overwegend positief over het aanwijzen van een 'aandacht wethouder' per kern<sup>25</sup>. Zij vinden dit belangrijk omdat dit zorgt voor herkenbaarheid, een vast aanspreekpunt en belangenbehartiging in het college. Er zijn zorgen dat deze aandacht wethouder nog niet is aangesteld, dorpsinitiatieven en burgerplatforms hadden wel deze verwachting. Verder is het van belang om als gemeente een manier te vinden om structureel de kernen te betrekken. Daarvoor zijn verschillende manieren maar dit behoeft uitwerking.

## 4.5 Het regionale beleid

### 4.5.1 Het regionale beleid uit de documentatie *Besturingsfilosofie*

In de besturingsfilosofie wordt beschreven dat de gemeente zich volop inzet om een constructieve en sterke bijdrage te (blijven) leveren aan de samenwerking binnen de regio.

'Wij zijn ons bewust dat we samen sterker staan in de realisatie van onze opgaven. We hebben de ambitie ons in te zetten met en voor de regio, samen te werken en met andere gemeenten de positie van Noordoost-Brabant te versterken. En we nemen onze regionale verantwoordelijkheid. Daarbij maken we bewuste strategische keuzes voor onderwerpen waar Maashorst toegevoegde waarde kan bieden. We vervullen op die onderwerpen een voortrekkersrol en stralen ambitie uit. Wij investeren in een goede relatie met gemeenten en andere partners in onze regio, waarbij het voor ons van belang is dat alle partners in staat zijn hun inbreng te hebben. Juist door het benutten van elkaars krachten kunnen we synergie bereiken.'

<sup>25</sup> In het Bestuursakkoord is genoemd dat het bestuur voor elke kern een bestuurder als aanspreekpunt wil benoemen – om bereikbaar en toegankelijk te zijn voor inwoners. Hierover is op dit moment nog onduidelijk of dit inderdaad gaat gebeuren, in de vorm van een 'aandacht wethouder'.

*Reactienota op zienswijzen herindelingsontwerp*

In het herindelingsontwerp wordt door de colleges van B&W van de gemeenten de noodzaak van de herindeling en de samenstelling van partners onderbouwd. Hierop kunnen andere overheden en inwoners vervolgens zienswijzen indienen. In het herindelingsadvies wordt een reactienota op de zienswijzen opgenomen. Over de positie in de regio wordt in het herindelingsadvies het volgende gezegd.

‘De gemeenten in de regio pakken opgaven gezamenlijk aan. Wij zijn blij met de regiotrekkende rol van Oss. De grootte van de gemeente Oss qua grondgebied en inwonertal maakt dat ze soms als centrumgemeente optreedt voor de regiogemeenten. In dat geval levert gemeente Oss haar diensten aan de regio tegen vergoeding. Voor het overige scheppen alle gemeenten in onze regio met elkaar de dynamiek waarbij we samenwerken aan onze opgaven. Uiteraard is er in iedere regio behoefte aan stevige gemeenten die op thema’s een trekkende rol pakken. De nieuwe gemeente heeft ambitie zich in te zetten voor de regio, samen te werken en met andere gemeenten de positie van Noordoost-Brabant te versterken. Wij kiezen dan ook bewust voor een gemeente die qua schaal en karakter in de toekomst deze rol kan pakken. De nieuwe gemeente Maashorst vormt een stevige partner in de regio, die in staat en bereid is haar verantwoordelijkheid te nemen als het gaat om het oppakken van bovenlokale vraagstukken. Dit doen wij met het oog op onze inwoners, organisaties en bedrijven én met het oog op de regio. Wij investeren in de relaties met onze partners én stimuleren dat alle partners hun inbreng kunnen hebben. Wij zijn ervan overtuigd dat door elkaars krachten te benutten we synergie bereiken. Wij hebben er vertrouwen in dat we ook in de toekomst op een constructieve manier met de gemeente Oss kunnen samenwerken in de regio en dat de nieuwe gemeente Maashorst hier een waardevolle bijdrage aan kan leveren.’

*Herindelingsadvies*

Regionaal beleid komt als volgt terug in het herindelingsadvies.

‘De nieuwe gemeente Maashorst zet zich volop in om een constructieve en sterke bijdrage te (blijven) leveren aan de bestuurlijke samenwerking binnen de regio. Wij zijn ons er terdege van bewust dat wij bij de realisatie van onze opgaven samen sterker staan en zo kijken wij er ook naar uit om als nieuwe gemeente regionale vraagstukken op te pakken. Wij investeren in een goede relatie met de gemeenten in onze regio, waarbij het voor ons van belang is dat alle partners in staat zijn hun inbreng te hebben. Juist door het benutten van elkaars krachten kunnen we synergie bereiken. De nieuwe gemeente heeft ambitie zich in te zetten voor de regio, samen te werken en met andere gemeenten de positie van Noordoost-Brabant te versterken. Door de samenvoeging van onze beide gemeenten dragen we bij aan de vermindering van de bestuurlijke drukte en aan een goede balans op regionaal niveau. We vormen een robuuste gemeente die op regionaal niveau een sterke partner is en bereid én in staat is om haar regionale verantwoordelijkheid te nemen.’

*Bestuursakkoord*

In het bestuursakkoord is over regionale samenwerking opgenomen dat in wordt gezet op:

‘een intensieve en constructieve samenwerking in de regio en daarbuiten. Het aantal gemeentegrens overstijgende opgaven neemt immers toe, evenals het aantal thema’s dat we met buurgemeenten en de provincie oppakken. De regio wordt door het rijk ook steeds vaker onderkend als een belangrijk niveau om opgaven op te pakken.

De Regiodeals, waarvan er ook één met de Regio Noordoost-Brabant is gesloten, zijn daar een bewijs van. Als nieuwe en grotere gemeente willen we een prominentere positie innemen in de regio. We werken daarbij maximaal samen met onder andere AgriFood Capital en Regio Noordoost-Brabant. De gemeentenaam is en blijft Maashorst. We brengen focus aan door aan te sluiten bij onze keuzes in dit bestuursakkoord en proberen onze bestuurlijke en ambtelijke inspanningen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Daarnaast gaan we op zoek naar ambassadeurs en boegbeelden vanuit het bedrijfsleven en andere grote werkgevers die kunnen helpen om de gemeente Maashorst duidelijker op de kaart zetten.’

Meer concreet zijn in het bestuursakkoord de volgende doelen opgenomen met betrekking tot de regio:

- We hebben een prominente rol in de regionale samenwerkingsverbanden die belangrijk zijn voor het realiseren van onze ambities.
- We zijn aangehaakt (gebleven) bij de landelijke, provinciale en regionale stikstofaanpak.
- We hebben twee pilots draaiende voor meting en streefwaardebepaling van milieubelasting (geur en ammoniak). Daarbij benutten we de kennis uit de regio.

#### *Uitvoeringsprogramma*

In het uitvoeringsprogramma is het volgende opgenomen over regionaal beleid.

Wat willen we bereiken/doen?	Wanneer gaan we dat doen?
<b>9.2 Samen denken, samen doen</b>	
9.2.1 <i>We hebben een prominente rol in de regionale samenwerkingsverbanden die belangrijk zijn voor het realiseren van onze ambities.</i>	
Bestuurlijke en ambtelijke capaciteit leveren voor regionale samenwerking binnen Noordost-Brabant	Continu
<b>Diversen</b>	
3.1.3 <i>Boegbeelden uit het lokale bedrijfsleven zijn bereid gevonden om Maashorst beter op de kaart te zetten.</i>	
In gesprek gaan en blijven met ondernemers en ondernemersverenigingen de positie van Maashorst in regio. (continu)	Continu

Tabel 25 **Uitvoeringsprogramma over regionaal beleid**

#### 4.5.2 Het regionale beleid uit de gesprekken

Uit de gesprekken komen de volgende verwachtingen en ambities naar voren.

#### *Organisatie van regionaal beleid*

- **Opereren in de regio vanuit duidelijke doelstellingen**  
Uit de gesprekken komt naar voren dat de behoefte aanwezig is om vanuit duidelijke doelstellingen te gaan opereren in de regio. Hierover zijn en worden gesprekken gevoerd. Zo wordt gekeken hoe doelen vanuit de begroting vertaald kunnen worden naar een regionale strategie. Ook is zichtbaar dat bestuurders van Maashorst inmiddels lid zijn van het bestuur van samenwerkingsverbanden die voor de gemeente van belang zijn.

#### *Inhoud van regionaal beleid*

- **Meer zichtbaarheid in de regio dan in de situatie voor 1 januari 2022**

De gemeente Maashorst heeft de ambitie om meer zichtbaar te zijn in de regio en daarin verantwoordelijkheid te pakken. Buurgemeenten en provincie vinden dit een mooie ambitie. In deze gesprekken is ook meermaals aangegeven dat dit een ingewikkelde opgave is, gezien alles wat er de komende jaren binnen de gemeente nog moet gebeuren en de interne gerichtheid die daarmee gepaard gaat. De kunst is volgens gesprekspartners om als Maashorst in de komende jaren deze ambitie desondanks overeind te houden. Ondernemers uit de regio vragen hierbij bijvoorbeeld aandacht voor het initiëren van regionaal beleid/samenhang, met betrekking tot toerisme en duurzaamheid.

- **Inzet op relatie met omliggende gemeenten, in het bijzonder Oss**

Het college wil de banden aanhalen en onderhouden met de buurgemeenten. Uit de gesprekken komt naar voren dat het van belang is dat er een goede relatie is tussen Maashorst en Oss. Laatstgenoemde gemeente is een belangrijkste samenwerkingspartner en er speelden perikelen rondom de herindeling. Gesprekken met buurgemeenten zijn inmiddels ingepland en staan de komende maanden (najaar 2022) op de planning.

## 4.6 Eerste ervaringen en resultaten organisatie

De gemeente heeft inmiddels eerste ervaringen opgedaan en resultaten behaald met betrekking tot de organisatie. In deze paragraaf schetsen we de hiervoor relevante inzichten, gesplitst naar interne en externe ervaringen/resultaten. We volgen hierbij de volgorde van hoofdstuk 4. Het is niet het doel uitputtend te zijn. Slechts om een eerste beeld te geven van enkele ervaringen en resultaten die opvallen en/of in meerdere gesprekken naar voren zijn gekomen.

- **Bestuurlijke betrokkenheid wordt overwegend positief ervaren**

De betrokkenheid vanuit het college bij de verschillende dorpsinitiatieven/gebiedsplatforms wordt overwegend positief ervaren. Het merendeel geeft aan (meermaals) contact te hebben gehad met een wethouder terwijl een ander deel (in het bijzonder gebiedsplatforms uit Uden) dit contact juist mist. Vanuit maatschappelijke organisaties

en economische partijen klinken overwegend (zeer) positieve geluiden over de betrokkenheid van bestuurders. Bijvoorbeeld op het gebied van toerisme of economie.

- **Voor de herindeling zijn organisatorisch de nodige stappen gezet, toch was sprake van achterstand**

Ter voorbereiding op de herindeling is in verschillende werkgroepen gewerkt aan de vormgeving van de nieuwe organisatie. Daardoor hebben medewerkers elkaar leren kennen en kon samen een nieuwe werkwijze worden ontwikkeld. In de periode voor de herindeling was echter tevens sprake van een beleidsluwe periode en werd er geen nieuw personeel aangetrokken in afwachting van de plaatsing binnen de nieuwe organisatie. Er werd alleen ingehuurd. Dit betekent dat de organisatie ondanks de voorbereidingen met achterstand moest beginnen. Beleid moest opnieuw worden ontwikkeld, er moesten veel nieuwe mensen worden geworven en er was (op plekken) sprake van een transitie van inhuur naar vaste medewerkers.

- **Cultuurtraject doorlopen**

Om cultuur de nodige aandacht te geven is Maashorst gestart met een cultuurtraject gebaseerd op de 5 kernwaarden. De gemeente is hierin ondersteund door een externe partij. Inmiddels wordt dit intern verder opgepakt. Ook wordt gewerkt aan een intern communicatieplan om regelmatig aandacht te besteden aan de kernwaarden en de manier waarop er wordt gewerkt. De wijze waarop kernwaarden in de teams worden toegepast verschilt.

- **Een hobbelige start van de ambtelijke organisatie**

In de gesprekken wordt aangegeven dat de gemeente Maashorst best een hobbelige start heeft gekend. Dit had deels praktische oorzaken zoals een IT-systeem van de afdeling VTH dat niet functioneerde. Daarnaast wordt aangegeven dat een gezamenlijk plek werd gemist. Binnen teams die vanaf het begin met elkaar fysiek samenwerkten ging deze integratie vlotter. Andere zaken die hierbij meespeelden waren een personeelstekort en strubbelingen die bij een herindeling horen zoals het wennen aan nieuwe functies, rollen, teams en werkwijze.

- **Wisselende ervaringen over het ambtelijk contact met de gemeente**

Uit gesprekken komt naar voren dat de ervaringen met de gemeente wisselend worden ervaren. Dit geldt voor de gemeentelijke dienstverlening maar ook voor burgers en organisaties met verzoeken en/of vragen. Volgens sommigen

is het nu nog te veel afhankelijk van de ambtenaar die je treft hoe met je vraag wordt omgesprongen. Ambtelijke wisselingen spelen daarin een rol. Ook is het soms lastig om contact te krijgen met de gemeente. Er is overigens begrip voor het tekort aan ambtelijke capaciteit.

Anderen geven juist aan het als zeer positief te ervaren dat ze betrokken worden bij het opstellen van beleid en plannen van de gemeente. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, cultuur of toerisme. Ten opzichte van de situatie in de voormalige gemeente Landerd lijken de lijnen iets langer te zijn geworden.

- **Kernenbeleid moet nog meer van de grond komen**

De gemeente is na de fusie gestart met een uitwerking van het kernenbeleid en liet zich hierbij bijstaan door een externe partij. Er wordt voortgebouwd op kernenbeleid dat reeds in plaats was in Uden en Landerd. In de gemeente zijn inwonersinitiatieven en burgerplatforms actief en met een deel daarvan is ook gesproken. Zowel ambtenaren als bestuurders hebben contact met deze initiatieven. Wanneer we naar het overkoepelende kernenbeleid kijken zien we dat er nog weinig concrete resultaten op dat gebied liggen, terwijl dit wel een van de belangrijkste speerpunten is van de nieuwe gemeente.

- Het programmaplan is onlangs in concept opgesteld. Dit heeft vertraging opgelopen omdat de programmamanager tevens verantwoordelijk was voor opvang van vluchtelingen en asielzoekers. In positieve zin wordt de rol van de gemeente genoemd in het bij elkaar brengen van ondernemersverenigingen binnen de gemeente.

- **Maashorst is goed zichtbaar in de regio**

Volgens buurgemeenten en provincie is Maashorst zichtbaar in de regio. Ten eerste in de houding van Maashorst en in het bijzonder de burgemeester in de regio. Maar ook door ambtelijke capaciteit die beschikbaar wordt gesteld. Ten tweede in de voortrekkersrol die de gemeente Maashorst heeft gepakt bij de opvang van vluchtelingen en asielzoekers. Daarvoor wordt in de regio waardering uitgesproken. Ten derde heeft de gemeente Maashorst enkele bestuurlijke posities ingenomen binnen samenwerkingsverbanden en is de gemeentesecretaris van Maashorst voorzitter van het regionaal overleg van gemeentesecretarissen (dit was zij ook vanuit Uden).

## HOOFDSTUK 5

# Legitimiteit in Maashorst

Dit hoofdstuk gaat in op het draagvlak voor de gemeente Maashorst in de 0-situatie. Dan gaat het om draagvlak voor de publieke waarde van de gemeente en draagvlak voor de organisatie (bestaande uit het bestuur en de ambtelijke organisatie) (5.1). Daarnaast brengen we in beeld op welke wijze de gemeente Maashorst wil werken aan draagvlak (5.2). Ook daarbij gaat het om draagvlak voor de ambities van de gemeente en draagvlak voor de wijze waarop deze gerealiseerd worden.

## 5.1 Draagvlak voor de gemeente

Voor de nulmeting vatten we het draagvlak voor de ambities en de organisatie (bestuur en ambtelijke organisatie) samen op basis van het herindelingsadvies, documenten en gesprekken. We categoriseren dit naar groep belanghebbenden.

### Bestuur Maashorst

#### Ambities

De toekomstvisie van de gemeente Maashorst is vastgesteld door de gemeenteraden van Uden en Landerd. Door de gemeenteraad van Maashorst is vervolgens een bestuursakkoord aangenomen waarin wordt voortgebouwd op deze toekomstvisie. In het bestuursakkoord is opgenomen welke ambities de gemeente Maashorst heeft in de periode 2022-2026. Bij het opstellen van het bestuursakkoord is input gevraagd vanuit alle politieke partijen. Dit bestuursakkoord is unaniem aangenomen. Op dit bestuursakkoord is het uitvoeringsprogramma gebaseerd. Het uitvoeringsprogramma is voorgelegd aan de gemeenteraad en het college. Daarmee kunnen toekomstvisie, bestuursakkoord en uitvoeringsprogramma, en daarmee de inhoudelijk koers ('Het wat') van de gemeente, rekenen op (breed) politiek-bestuurlijk draagvlak.

In gesprek met het college en de gemeenteraad van Maashorst wordt verwezen naar het bestuursakkoord en uitvoeringsprogramma als de plek waarin de belangrijkste ambities van de gemeente zijn opgenomen. Tijdens het gesprek met de gemeenteraad werden specifiek nog de volgende thema's genoemd: participatie, kernenbeleid, vervoer en bereikbaarheid, huisvesting en duurzaamheid.

#### Organisatie

Voor wat betreft het draagvlak onder het bestuur van Maashorst voor bestuur en ambtelijke organisatie ('het hoe') is in het herindelingsadvies opgenomen:

*'Beide gemeenteraden [Uden en Landerd] steunen het voornemen tot herindeling. Het draagvlak voor de herindeling is in beide gemeenten groot. De beide gemeenten hebben op eigen initiatief en met eigen onderbouwing gekozen voor het samengaan van gemeenten Landerd en Uden. De gemeenteraden hebben een principebesluit genomen, daarin hebben zij met ruime meerderheid besloten tot samenvoeging van Landerd en Uden tot één gemeente per 1 januari 2022. Vervolgens hebben de gemeenteraden de Colleges van burgemeester en wethouders opgedragen, een herindelingsontwerp en -advies voor te bereiden zoals dat staat beschreven in de Wet algemene regels herindeling, kortweg: Wet arhi.'*

Het herindelingsadvies is door beide gemeenteraden aangenomen met de volgende stemverhoudingen

Gemeente	Voor	Tegen	Afwezig
Landerd	12	5	0
Uden	23	4	0
<b>Totaal</b>	<b>35</b>	<b>9</b>	<b>0</b>

Tabel 26 **Stemverhouding herindelingsadvies**

### Ambtelijke organisatie

#### Publieke waarde

De ambities die zijn opgenomen in de toekomstvisie en het bestuursakkoord zijn leidend voor de ambtelijke organisatie. Een punt van zorg is wel dat het uitvoeringsprogramma ambitieus is en dat het de vraag is of dit allemaal is uit te voeren. Ambtenaren geven aan dat ze hier met hun volle verstand akkoord mee zijn gegaan. Tegelijkertijd wordt gezegd dat op het moment dat er nieuwe opgaven op de organisatie afkomen er wel ruimte moet zijn om het gesprek aan te gaan over de haalbaarheid van het uitvoeringsprogramma. Deze ruimte wordt ook gevoeld.

#### Organisatie

Wat betreft de fusie komt uit de gesprekken met ambtenaren naar voren dat er veel enthousiasme en energie is voor de nieuwe organisatie. Het is in de eerste periode niet vanzelf gegaan maar gezamenlijk worden binnen de drie domeinen de schouders eronder gezet om van de gemeente Maashorst een succes te maken. Tegelijkertijd geldt ook dat een deel van de medewerkers zich minder thuis voelt bij de organisatie, hetgeen tot uitstroom heeft geleid.

### Regio en provincie

#### Publieke waarde

Binnen de regio is overwegend draagvlak aanwezig voor de ambities van de gemeente Maashorst voor zover deze bekend zijn. Wel wordt aangegeven dat het een ingewikkelde opgave wordt om deze in de komende jaren allemaal te realiseren, zeker aangezien gemeenten na een herindeling vaak eerst intern gericht zijn. Ook wordt aangegeven dat het twee verschillende type gemeenten zijn die zijn samengegaan. Dit betekent volgens gesprekspartners dat bestuurders en ambtenaren geconfronteerd worden met voor hun minder bekende problematiek, dit heeft tijd nodig. De regio en provincie ondersteunen verder de ambities van Maashorst om meer zichtbaar te zijn in de regio.



### Organisatie

Bij het merendeel van de gemeenten binnen de regio en bij de provincie bestaat draagvlak voor de nieuwe gemeente Maashorst. Boekel en met name Oss waren het, getuige hun zienswijze op het herindelingsontwerp, niet eens met de herindeling. Laatstgenoemde gemeente plaatste kanttekeningen bij het draagvlak voor de herindeling, de suboptimale toename van bestuurskracht, de interne samenhang van de nieuwe gemeente en de regionale samenhang. Het punt dat hieronder zit was dat het volgens de gemeente Oss meer voor de hand had gelegen en beter was geweest om Schaijk en Reek bij Oss te voegen.

De gemeente Oss geeft hier in het gesprek dat onderdeel is van deze nulmeting het volgende over aan: *Oss is van mening dat er door dit onderzoek een zwaard van Damocles boven de nieuwe gemeente hangt, dat er voor zorgt dat de energie naar de verkeerde dingen gaat. Daarom geeft Oss aan het genomen herindelingsbesluit als feit te accepteren en constructief met de burens aan de slag te gaan. Daar past bij dat Oss uitsprekt er niet op uit te zijn om alsnog Schaijk binnen de eigen gemeente te verwelkomen.*

In het herindelingsadvies is het volgende opgenomen over het draagvlak binnen de regio:

*'In de voorbereiding naar de nieuwe gemeente zijn Landerd en Uden in gesprek gegaan met buurgemeenten om het proces van de herindeling toe te lichten. Ook hebben zij informatie opgehaald hoe de regiogemeenten aankijken tegen de herindeling van Landerd en Uden. Een afvaardiging van de colleges van Landerd en Uden is in overleg gegaan met de besturen van de omliggende gemeenten. In de maanden april-juni 2019 hebben deze bestuurlijke besprekingen plaatsgevonden met de volgende buurgemeenten: Bernheze, Boekel, Grave, Meierijstad, Mill en Sint Hubert, Oss en Sint Anthonis.*

*De buurgemeenten staan nagenoeg allemaal positief tegenover de voorgenomen samenvoeging. Alleen gemeente Oss heeft aangegeven enkele kanttekeningen bij de herindeling te plaatsen. De buurgemeenten geven aan dat het van belang is dat een herindeling wordt gesteund door de inwoners en dat er een gedegen proces met hen wordt doorlopen. Daarnaast is het een bestuurlijke keuze/afweging die aan iedere gemeente voor zich is om te maken. Een aantal gemeenten heeft aangegeven bewust zelfstandig te willen blijven maar tegelijk de overwegingen van gemeenten Landerd en Uden te begrijpen.*

*Gemeente Landerd en Uden gebruiken de naam Maashorst als werknaam voor de nieuwe gemeente. Over de naam Maashorst verschillen de buurgemeenten van mening. Het merendeel van de buurgemeenten geeft aan geen bezwaar te hebben tegen het gebruik van deze naam. De twee gemeenten die deel uitmaken van het natuurgebied De Maashorst hebben beide in de gemeenteraad een motie aangenomen over de voorgestelde naam.'*

De provincie Noord-Brabant heeft het herindelingsadvies beoordeeld aan de hand van de daarvoor geldende toetsingscriteria zoals opgenomen in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 (Draagvlak, Bestuurskracht, Interne samenhang en nabijheid van bestuur Regionale samenhang). Op basis daarvan is de provincie tot een positieve zienswijze gekomen.

### Onder de inwoners

#### Publieke waarde

Over het draagvlak voor de ambities onder inwoners is in het **herindelingsadvies** het volgende opgenomen:

*'Inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisatie zijn nadrukkelijk bij de toekomstvisie en de naamgeving betrokken. Landerd en Uden hebben hiertoe een gezamenlijk, uniek, proces geïnitieerd bestaande uit een aantal fasen. In de eerste fase (verkenning) zijn uitdagingen gebruikt om met inwoners en groepen in gesprek te gaan over de nieuwe gemeente. Vanuit deze opbrengsten zijn de eerste speerpunten en opgaven voor de nieuwe gemeente geformuleerd. In de volgende fase zijn de opbrengsten bekend gemaakt en was er ruimte om hierop aan te vullen en te reageren (verrijking). De derde fase (verdieping) stond in het teken van het Festival gemeente Maashorst op 24 juni 2019. Hier zijn de opbrengsten tot op dat moment gepresenteerd en hebben verdiepende en verrijkende gesprekken plaatsgevonden. Alle input is verwerkt in de toekomstvisie (bijlage I). Vervolgens was de maand september een consultatieronde plaatsgevonden. Inwoners zijn persoonlijk en online benaderd en gevraagd of zij zich herkennen in de toekomstvisie en de hierin benoemde speerpunten.'*

Gedurende de consultatie over de toekomstvisie is aan inwoners gevraagd of ze de vier speerpunten zoals uiteindelijk opgenomen in de toekomstvisie van Maashorst wel of niet belangrijk vonden.<sup>26</sup> Hieruit kwam naar voren dat inwoners de vier speerpunten met grote meerderheid belangrijk vinden. Zie voor meer informatie hierover onderstaande tabel.

Speerpunt	Score en opvallendheden	Aandachtspunten volgens inwoners
<b>Zes dorpen, één gemeente</b>	<b>Gemiddelde score: 0,79/1</b> Personen die het 100% oneens zijn met dit thema geven unaniem aan geen herindeling te willen. Dit zijn minder dan 10 personen.	Behoud het karakter en identiteit van de verschillende kernen Behoud het verenigingsleven Organiseer meer voor de jeugd
<b>Een aantrekkelijk plek om te wonen, te werken en te bezoeken</b>	<b>Gemiddelde score: 0,78/1</b> Personen die het helemaal (100%) oneens zijn met dit thema geven aan tegen de herindeling te zijn. Deze personen komen vooral uit Uden en Schaijk. Het gaat hier om minder dan 20 personen.	Behoud de voorzieningen in de verschillende kernen De nieuwe gemeente zorgt voor een hoger voorzieningenniveau Zorg voor voldoende betaalbare starterswoningen Investeer in goede OV verbindingen Zet extra in op veiligheid
<b>Het buitengebied: een fijne plek voor iedereen</b>	<b>Gemiddelde score: 0,77/1</b> Een minderheid (31 respondenten) is het helemaal oneens tot neutraal met dit thema. Dit zijn met name bewoners uit Uden en een minderheid uit Schaijk en Zeeland. Personen die het 100% oneens zijn met dit thema geven unaniem aan geen herindeling te willen. Dit zijn minder dan 10 personen.	Maashorst een waardevol gebied waar mensen trots zijn De aanwezigheid van grote grazers zorgt voor een gevoel van onveiligheid
<b>Samen denken, samen doen</b>	<b>Gemiddelde score: 0,77/1</b> Ruim 90% van de personen die de vragenlijst heeft ingevuld geeft het aan eens te zijn met dit thema.	Maak het waar Herindelingsproces als voorbeeld Rol voor dorpsraden Benaderbare overheid

Tabel 27 Score consultatie voor vier speerpunten

### Organisatie

In het herindelingsadvies is verder opgenomen dat de herindeling in beperkte mate tot verschillen van inzicht en weerstand in de samenleving leidt. 'Wij nemen de zorgen van onze inwoners, ondernemers en organisaties zeer serieus. In aanloop naar de nieuwe gemeente zullen we deze discussies in de samenleving met bijzondere aandacht blijven volgen en het gesprek met iedereen blijven aangaan', aldus het herindelingsadvies.

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd met vertegenwoordigers van bewonersplatforms, maatschappelijke partijen en economische partijen komt eenzelfde beeld naar voren. Partijen steunen overwegend de nieuwe organisatie en er is sprake van beperkte weerstand binnen de samenleving tegen de gemeente Maashorst. Deze weerstand komt in het bijzonder uit de hoek van het burgercomité Schaijk en Reek

(de voormalige actiegroep "Schaijk hoort bij Oss en niet bij Uden!"). De weerstand vanuit dit burgercomité ligt ook (mede) ten grondslag aan voorliggend onderzoek. Ter achtergrond schetsen we daarom in de tabel op de volgende pagina beknopt het ontstaan van de actiegroep, hun visie op de herindeling en hun transformatie naar burgercomité Schaijk en Reek.

Het is op basis van de nulmeting onduidelijk hoe groot de groep is die het burgercomité vertegenwoordigt en in hoeverre hun geluid wordt gesteund door inwoners van Schaijk en Reek. Wel is ons in gesprekken met maatschappelijke partijen en andere bewonersinitiatieven duidelijk geworden dat dit zeker niet het enige geluid is dat vanuit Schaijk en Reek komt. Andere partijen die wij gesproken hebben staan neutraal of positief ten aanzien van de herindeling en delen met elkaar dat ze vooral de blik naar voren willen richten en niet meer achterom willen kijken.

<sup>26</sup> Rapport uitkomsten consultatieronde Maashorst, 2019.

Door middel van een representatieve enquête wordt tijdens de evaluatie in 2024 het draagvlak voor de gemeente Maashorst onder inwoners van Schaijk en Reek (en de rest van de gemeente) onderzocht.

### Burgercomité Schaijk en Reek

- **Oprichting actiegroep “Schaijk hoort bij Oss en niet bij Uden!”**

De actiegroep “Schaijk hoort bij Oss en niet bij Uden” is in mei 2019 opgericht. De actiegroep is gestart met de organisatie van een petitie, omdat de inwoners (vooral uit Schaijk en Reek) volgens de actiegroep geen stem kregen in de keuze voor de richting van de herindeling. In de petitie was opgenomen dat Schaijk bij Oss hoort en dat inwoners een beslissende stem moeten krijgen bij de keuze tot herindeling. De petitie is digitaal 1088 en schriftelijk 702 keer ondertekend waarvan 1513 handtekeningen afkomstig zijn uit Schaijk. Deze petitie is in december 2019 aangeboden aan de burgemeester van Landerd, tegelijk met een zienswijze op het herindelingsontwerp.

De actiegroep heeft diverse malen ingesproken in de gemeenteraden van Landerd en Uden, meermaals contact gezocht met de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant en met leden van de Staten-Generaal. De inspanningen van de actiegroep “Schaijk hoort bij Oss en niet bij Uden!” hebben er (mede) toe geleid dat artikel 9 is toegevoegd aan de Wet van 14 juli 2021 tot samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden.

- **Inhoudelijke hoofdpunten**

De actiegroep is van mening dat Schaijk bij Oss en niet bij Uden hoort. De actiegroep baseert zich hierbij vooral op haar overtuiging dat (1) lokaal draagvlak voor de herindeling ontbreekt, waarbij de actiegroep zich baseert op de uitkomsten van een referendum<sup>27</sup> en twee petitie<sup>28</sup>. Ook voorziet de actiegroep (2) gebrekkige interne samenhang en nabijheid van bestuur voor de nieuwe gemeente; aangezien inwoners zich volgens de actiegroep meer op Oss dan Uden oriënteren. De actiegroep is verder van mening dat de regionale samenhang negatief wordt beïnvloed met de herindeling. Aanvullend wordt door de actiegroep aangegeven dat zij van mening is dat er een mankerend democratisch proces is doorlopen in Landerd, met name rondom het participatief traject omtrent de herindeling (met ‘challenges’ en een festival) en bij de consultatie over de toekomstvisie.

- **Overgang van actiegroep naar Burgercomité Schaijk & Reek**

Na de herindeling is de actiegroep overgegaan in Burgercomité Schaijk & Reek. Het Burgercomité heeft als doelstelling ‘het nauwlettend in de gaten houden van de evaluatie die over twee jaar moet plaatsvinden’. Het Burgercomité Schaijk & Reek streeft ernaar dat in het bijzonder alle kiesgerechtigde inwoners van Schaijk en Reek in deze evaluatie worden gehoord omtrent hun mening of dat Schaijk en Reek deel uit blijven maken van Maashorst of alsnog bij Oss dienen te worden gevoegd.

Tabel 28 Toelichting op achtergrond Burgercomité Schaijk en Reek

27 Raadplegend referendum over de toekomst van de gemeente Landerd. Er was een opkomst van 52% van de kiesgerechtigde inwoners van Landerd. Uitkomst:

(1) Maashorstgemeente (Landerd en Uden), inclusief (een deel van) Bernheze (51%)

(2) Zelfstandig (28%)

(3) Schaijk bij Oss, Reek bij Oss en Zeeland bij Uden (24%)

(4) Herindelen met Uden (19%).

Bron: Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst gemeente Landerd 25 november 2015

28 (1) Gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen is in 2018 in Schaijk en Reek een enquête gehouden onder notarieel toezicht. De opkomst betrof 80% van de opgekomen kiezers. In deze enquête koos 57% voor samenvoeging met Oss en 42% voor samenvoeging met Uden.

(2) Daarnaast heeft de actiegroep zelf een petitie uitgezet, welke door 1513 inwoners uit Schaijk wordt ondertekend (een gelijktijdige petitie die in reactie hierop is georganiseerd, “Ik ben voor de nieuwe gemeente Maashorst want daar voel ik mij thuis” had destijds 1272 ondertekenaars uit Schaijk).

## 5.2 Werken aan draagvlak

De insteek van de gemeente is om gezamenlijk Maashorst te bouwen en vorm te geven. Dit komt naar voren in de toekomstvisie, in het bestuursakkoord, de besturingsfilosofie en de organisatiefilosofie. Dit moet in gezamenlijkheid en in samspraak met inwoners, maatschappelijke partijen, economische partijen en de kernen gebeuren. Op deze manier wil de gemeente ook werken aan draagvlak onder de inwoners. Dit is niet zozeer een doel op zichzelf maar de uitkomst van het beleid.

Afgezien daarvan is er wel een aantal manieren waarop de gemeente Maashorst in wil zetten op de verbinding met inwoners, ondernemers, maatschappelijke partijen, de kernen en de regio. Dit zou gezien kunnen worden als manieren waarop gewerkt wordt aan versterking van het draagvlak voor de gemeente.

- **Een goede verbinding met de kernen (kernenbeleid)**

Dit sluit aan bij het speerpunt uit de toekomstvisie: ‘Zes kernen één gemeente’. Het bestuur en de ambtelijke organisatie benadrukken dat de gemeente opgebouwd is uit zes kernen. Het gaat erom als bestuur en organisatie goed in verbinding te staan met al deze kernen. Dit geldt volgens bestuur en organisatie net zo goed voor Odiliapeel en Zeeland als voor Schaijk en Reek. De wijze waarop dit gebeurt wordt verder vormgegeven in het kernenbeleid. Er wordt nu een programma vormgegeven om het kernenbeleid (en participatie) een impuls te geven. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving daarvan en de eerste ontwikkelingen op dat gebied paragraaf 4.4.

- **Aansluiten bij wensen vanuit de samenleving**

Dit sluit aan bij het speerpunt uit de toekomstvisie: ‘Samen denken, samen doen’. Het gaat hierbij om het ondersteunen van initiatieven vanuit inwoners of verenigingen. Maar ook in een grondhouding van de organisatie waarin dingen mogelijk worden gemaakt. Maatwerk is hierbij het adagium. De wijze waarop dit gebeurt wordt uitgewerkt in het participatiebeleid en in de organisatiefilosofie. Zie hoofdstuk 4 voor een meer uitgebreide beschrijving daarvan. Er wordt nu ook een programma vormgegeven om participatie (en het kernenbeleid) een impuls te geven.

- **Een dienstverlenende houding**

Het bestuur wil bereikbaar en toegankelijk zijn voor inwoners. Op het gebied van dienstverlening betekent dit onder andere dat wordt aangesloten bij behoeften vanuit inwoners. In paragraaf 3.2 wordt dieper ingegaan op de ambities van de gemeente op het gebied van dienstverlening.

- **Actief in de regio**

De gemeente Maashorst wil een actieve rol spelen in de regio. De gemeente wil laten zien dat ze in staat is verantwoordelijkheid kan nemen voor regionale dossiers. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van het regionale beleid en de eerste ontwikkelingen op dat gebied paragraaf 4.5.

- **Visie van gemeenteraad op draagvlak**

De gemeenteraad geeft aanvullend op bovenstaande punten aan dat het op het gebied van draagvlak nodig is om het draagvlak onder verschillende groepen in beeld te brengen (bijvoorbeeld jongeren versus ouderen), waarbij men stelt dat meten=weten. Inzet op draagvlak vraagt volgens raadsleden om ook inzet op communicatie van goede voorbeelden.

### 5.3 Eerste resultaten op het gebied van draagvlak

Zie voor de eerste ervaringen en resultaten paragraaf 3.3 en 4.6. Het is nog te vroeg om iets te zeggen over eventuele effecten van het gemeentelijk beleid op het draagvlak.

HOOFDSTUK 6

# Conclusies

Met deze nulmeting leggen we de basis voor de evaluatie van de gemeente Maashorst in 2024. Daartoe beantwoorden we op dit moment voor zover mogelijk en van belang de onderzoeksvragen. Deze luiden als volgt:

1. Hoe **functioneert** de gemeente Maashorst?
  - a. (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?
  - b. Hoe **organiseert** de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze publieke waarde en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke doelen?
  - c. Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?
2. Welke **positie** hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende **kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren?
3. In welke mate is een **wijziging van de gemeentelijke indeling** om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen **wenselijk**?

De volledige beantwoording van deze onderzoeksvragen kan pas plaatsvinden na de evaluatie in 2024. Voor nu beperken we ons tot een beschrijving van de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst, de ambities van de gemeente en de eerste resultaten. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de reikwijdte van de nulmeting hoofdstuk 1 en het evaluatieontwerp (bijlage 3).

Om dubbelingen te voorkomen zal bij de beantwoording van de onderzoeksvragen dikwijls verwezen worden naar de informatie zoals opgenomen in hoofdstukken 2-5. We beantwoorden de onderzoeksvragen onderstaand aan de hand van de vragen uit het evaluatiekader die beschreven staan in het evaluatieontwerp.

We ronden dit hoofdstuk af met enkele aandachtspunten die we de gemeente Maashorst mee willen geven naar aanleiding van deze nulmeting.

## 6.1 Hoe functioneert de gemeente Maashorst?

Deze eerste onderzoeksvraag valt uiteen in drie subvragen. Namelijk:

- a. (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?
- b. Hoe **organiseert** de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze publieke waarde en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke doelen?
- c. Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?

Onderstaand geven we per subvraag een algemene conclusie waarna we de vragen beantwoorden zoals opgenomen in het evaluatieontwerp.

### 6.1.1 (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?

Het is te vroeg om uitspraken te doen over **publieke waarderealiseratie** door de gemeente Maashorst. Daarvoor is de gemeente nog te kort onderweg. Zoals bij elke (herindelings) gemeente constateren we ook in Maashorst dat er dingen goed gaan en dat er dingen voor verbetering vatbaar zijn als we kijken naar de doelstellingen die de gemeente wil realiseren.

Verder constateren we dat de gemeente duidelijke ambities heeft die breed worden herkend en gedragen. Deze ambities zijn vertaald naar een uitvoeringsprogramma. Dit is volgens ons en diverse gesprekspartners van binnen en buiten de organisatie een ambitieus programma. Daarmee ligt een inhoudelijk spoorboekje klaar voor de komende jaren.

Ook op het gebied van **dienstverlening** is het te vroeg om uitspraken te doen over het functioneren van de gemeente. Wat hierin wel opvalt is dat op onderdelen sprake was van een uitdagende start (VTH, Sociaal domein, wachttijden telefoon) maar dat hier inmiddels de nodige stappen in zijn gezet door de gemeente. Er is een duidelijke visie op dienstverlening vanuit de gemeente die ook weer is doorvertaald in concrete doelen en activiteiten die zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma en teamplannen. Het meetbaar maken van de kwaliteit van dienstverlening is een aandachtspunt. Indicatoren zijn momenteel in ontwikkeling.

Wij constateren dat de gemeente Maashorst een verzameling van zes unieke kernen is. De gemeente Maashorst wil dicht bij inwoners en maatschappelijke partijen staan en aansluiten bij de wensen en behoeften die leven binnen de kernen.

**Participatie en kernenbeleid** spelen daarin een belangrijke rol. Niet alleen volgens de gemeente maar ook volgens de provincie, de maatschappelijke partijen, economische partijen, platforms en burgerinitiatieven die wij hebben gesproken. De ervaringen op dit vlak zijn vooralsnog wisselend, waarbij enerzijds zeker stappen gezet zijn maar anderzijds door burgers, maatschappelijke en economische partijen ook meer verwacht wordt (zie ook 6.1.2.).

### 6.1.2 Hoe organiseert de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze publieke waarde en de hieruit voortvloeiende maatschappelijke doelen?

De wijze waarop de gemeente is georganiseerd, is van invloed op het functioneren van de gemeente. Bij de organisatie van de gemeente maken wij onderscheid tussen bestuur en ambtelijk apparaat.

#### *Bestuur Maashorst*

Wij constateren dat het **bestuur** van de gemeente Maashorst een visie heeft op hoe zij de gemeente wil besturen. Dit is een navolgbare visie opgebouwd vanuit de speerpunten die genoemd worden in de Toekomstvisie en de kernwaarden van de gemeente Maashorst. Bereikbaarheid en toegankelijkheid staan daarin voorop. Maar ook het speerpunt 'Samen denken, samen doen' speelt een belangrijke rol in de wijze waarop het bestuur wil opereren. Deze ambities worden breed omarmd door gesprekspartners.

Deze wijze van besturen zien wij terug in de totstandkoming van het bestuursakkoord en in eerste ervaringen van gesprekspartners met het bestuur. Deze zijn overwegend positief over de bereikbaarheid, toegankelijkheid en betrokkenheid. Tegelijkertijd verwacht een deel van de maatschappelijke partijen, economische partijen en ook dorpsinitiatieven en platforms nog meer van zowel bestuur als ambtelijke organisatie. Een gemeente die als partner optreedt, netwerken tot stand brengt binnen de gemeente en vaste bestuurlijke aanspreekpunten. Het is niet gezegd dat de gemeente Maashorst daar allemaal aan tegemoet moet en kan komen. Wel is het van belang goed om te gaan met deze verwachtingen en behoeften.

#### *Ambtelijk apparaat Maashorst*

Wij constateren verder dat er een duidelijke visie is op de inrichting en het functioneren van het **ambtelijk apparaat**. Doordat ook bij deze visie wordt geredeneerd vanuit de Toekomstvisie voor de gemeente Maashorst en dezelfde kernwaarden zien wij een coherent verhaal. Dit is verder vertaald in doelen en activiteiten in het uitvoeringsprogramma. Kijkend naar de doelstellingen uit het bestuursakkoord (en uitvoeringsprogramma) voor het ambtelijk apparaat<sup>29</sup> constateren we ook dat fors op deze doelstellingen is en wordt ingezet. Uit gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat het fundament steeds meer aanwezig is, hoewel dit per domein en team nog wel verschilt. Ditzelfde geldt voor de gezamenlijke cultuur. Hier wordt de komende tijd verder op ingezet met het programma 'Basis op orde'.

Dit sluit aan bij de behoeften en verwachtingen van gesprekspartners. Eerst maar eens de basis op orde brengen. Tegelijkertijd wordt ook verwacht dat de gemeente niet alleen met zichzelf bezig is maar ook naar buiten kijkt. Eerste ervaringen met het ambtelijk apparaat zijn wisselend waarbij de teneur overigens zeker niet negatief is. Waar het even wat minder loopt is overwegend begrip aanwezig gezien de korte periode dat de gemeente bestaat.

#### *Financiën*

Wij constateren dat de financiële uitgangssituatie van de gemeente Maashorst gezond is. Maashorst wil een financieel gezonde gemeente blijven. Financiën moeten structureel op orde zijn en eventuele tegenvallers kunnen worden opgevangen. Dit is vertaald in het uitvoeringsprogramma. Herprioritering moet ervoor zorgen dat de financiële situatie houdbaar blijft, in het geval van tegenvallers.

#### *Kernenbeleid*

Het kernenbeleid (en participatie) is een van de speerpunten van Maashorst. Dit komt uit documenten en gesprekken naar voren. Het komt nadrukkelijk terug in de Toekomstvisie, het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt het belang hiervan in vrijwel alle gesprekken benadrukt.

Het kernenbeleid moet bijdragen aan het behouden en benutten van de verscheidenheid en kracht van de kernen zo wordt in gesprekken aangegeven. Uitgangspunt is volgens de gemeente dat alle kernen op een gelijkwaardige manier worden

<sup>29</sup> (1) Een stevig fundament voor gemeente Maashorst als organisatie,  
(2) Ontwikkeling van een nieuwe, gezamenlijke organisatiecultuur, en  
(3) Een aantrekkelijke organisatie om in te werken.

behandeld. Tegelijkertijd moet er aandacht zijn voor specifieke behoeften, wensen en uitgangspositie van de kernen. Mede door deze evaluatie naar het functioneren van de gemeente waarbij in het bijzonder aandacht is voor de positie van Schaijk en Reek ligt hier de nodige (na)druk op.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er het nodige gebeurt op het gebied van participatie en kernenbeleid maar dat het tegelijkertijd nog echt van de grond moet komen. Er zijn enerzijds gesprekken georganiseerd en er is beleid ontwikkeld. In gesprekken met burgers, maatschappelijke en economische partijen worden stappen op het vlak van communicatie en samenwerking herkend. Maar deze partijen verwachten hier de komende jaren nog meer aandacht voor van de gemeente, waarbij het belang van heldere communicatie en verwachtingsmanagement worden benadrukt. Vanwege het grote belang van dit onderwerp, ook specifiek voor de gemeente Maashorst, vraagt het participatie en kernenbeleid (en dan met name de implementatie) volgens deze betrokkenen een versnelling de komende jaren. Om het participatie en kernenbeleid een boost te geven is onlangs een programma ingesteld. Het opstellen van het programmaplan bevindt zich momenteel in de afrondende fase.

#### *Maashorst in de regio*

In toekomstvisie, bestuursakkoord en besturingsfilosofie staat beschreven dat de regio (in het bijzonder RNOB) belangrijk is voor de gemeente Maashorst voor realisatie van haar doelstellingen. De gemeente wil ook een actieve rol spelen binnen de regio. Regionaal beleid richt zich op het verwerven van bestuurlijke posities binnen samenwerkingsverbanden en het zichtbaar zijn in de regio. De eerste signalen zijn dat de gemeente hierin goede stappen zet. Daarnaast heeft de gemeente Maashorst de ambitie om de banden met omliggende gemeenten, waaronder Oss, aan te halen. Iets dat inmiddels loopt en waar de komende tijd verder op wordt ingezet.

#### 6.1.3 Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?

We maken onderscheid tussen draagvlak onder (1) inwoners, maatschappelijke partijen en economische partijen, (2) draagvlak binnen het bestuur en de organisatie (3) draagvlak binnen de kernen en de regio. Daarin zit deels overlap. Ook is sprake van overlap met hetgeen is opgenomen onder 6.1.2.

#### *Draagvlak onder inwoners, maatschappelijke partijen en economische partijen*

Uit een inwonersconsultatie die is gehouden in het kader van het opstellen van het herindelingsadvies kwam naar voren dat inwoners de vier speerpunten (het wat) zoals opgenomen in de Toekomstvisie in grote meerderheid belangrijk vonden. Dit wordt bevestigd in de gesprekken die we hebben gevoerd. Tijdens gesprekken werd hierover wel opgemerkt dat deze speerpunten een hoog 'hier kun je moeilijk tegen zijn-gehalte' hebben. En dat het erom gaat hoe deze speerpunten in de praktijk worden gebracht.

Wij constateren dat twee van deze speerpunten ook een deel van het antwoord zijn op de vraag op welke wijze de gemeente wil werken aan het draagvlak onder inwoners, maatschappelijke partijen en economische partijen. Het gaat er namelijk om de uniciteit van kernen te bewaken en samen te denken en te doen (zie ook onder 6.1.2). Naast deze bijzondere aandachtspunten wil de gemeente niet specifiek inzetten op het vergroten van draagvlak maar door goede prestaties dit draagvlak afdwingen, zo maken wij op uit gesprekken.

In het herindelingsadvies is verder opgenomen dat de herindeling in beperkte mate tot verschillen van inzicht en weerstand in de samenleving leidt. Dit heeft dan niet te maken met de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente maar met de keuze voor een ongedeelde herindeling waarbij Schaijk (en Reek) niet onderdeel worden van de gemeente Oss maar van Maashorst. Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd in het kader van de nulmeting komt eenzelfde beeld naar voren van beperkte weerstand. Deze weerstand komt in het bijzonder uit de hoek van het burgercomité Schaijk en Reek. Het is op basis van de nulmeting onduidelijk hoe groot de groep is die het burgercomité vertegenwoordigt en in hoeverre hun geluid wordt gesteund door inwoners van Schaijk en Reek. Wel is ons in gesprekken duidelijk geworden dat dit zeker niet het enige geluid is dat vanuit Schaijk en Reek komt.

We hebben gesproken met afgevaardigden van circa 10 bewonersinitiatieven en -platforms, en circa 20 maatschappelijke en economische partijen uit de gemeente. Hieruit komt het beeld naar voren dat de overgrote meerderheid de nieuwe organisatie (bestuur en ambtelijk apparaat) steunt en de blik naar voren wil richten.

Door middel van een representatieve enquête wordt tijdens de evaluatie in 2024 het draagvlak voor de gemeente Maashorst onder inwoners van Schaijk en Reek (en de rest van de gemeente) onderzocht.



### *Draagvlak onder bestuur en ambtelijke organisatie*

Binnen Maashorst is breed politiek-bestuurlijk draagvlak aanwezig voor de inhoudelijke koers van Maashorst. Daarmee doelen we op de toekomstvisie, het bestuursakkoord en het uitvoeringsprogramma. Ditzelfde geldt voor het draagvlak voor bestuur en organisatie waartoe immers door de raden van het voormalige Landerd en Uden in (ruime) ruime meerderheid is besloten.

Ditzelfde draagvlak voor de inhoudelijke koers en de organisatie is aanwezig onder ambtenaren. In algemene zin wordt door ambtenaren vooral vooruit gekeken en samengewerkt aan het succesvol maken van de nieuwe gemeente. Uit gesprekken met ambtenaren komt naar voren dat er veel enthousiasme en energie is voor de nieuwe organisatie. Tegelijkertijd geldt ook dat een deel van de medewerkers zich minder thuis voelt bij de organisatie, hetgeen ook tot uitstroom heeft geleid. Een nieuwe organisatie betekent namelijk ook een andere cultuur en andere manier van werken.

### *Draagvlak kernen en de regio*

Eerder is aangegeven hoe de gemeente Maashorst wil werken aan het draagvlak onder inwoners, maatschappelijke partijen en economische partijen. Deze manier van werken geldt ook voor de kernen. Schaijk en Reek zijn daarin voor de gemeente Maashorst niet anders. Ondanks dat de eerdergenoemde weerstand tegen de herindeling in het bijzonder afkomstig is uit Schaijk, mede vanwege hun oriëntatie op Oss. Schaijk en Reek zijn voor de gemeente, zo hebben wij begrepen, even uniek als alle andere kernen en ook voor Schaijk en Reek geldt dat aangesloten moeten worden bij specifieke wensen en behoeften die daar leven. Het kernenbeleid dat momenteel in ontwikkeling is dient daaraan bij te dragen.

Regionaal heeft de gemeente Maashorst de ambitie zichtbaar te zijn en haar steentje bij te dragen. Daarnaast wil de gemeente goede banden onderhouden met haar buurgemeente waaronder Oss, mede gezien de meervoudige oriëntatie van Schaijk (zie hierover meer uitgebreid onder 6.1.2). Binnen de regio, waaronder bij de gemeente Oss, is momenteel draagvlak voor de inhoudelijke ambities en de organisatie van de gemeente Maashorst.

## 6.2 Welke **positie** hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende **kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren?

Beantwoording van deze vraag valt uiteen in een beschrijving van de interne samenhang tussen kernen binnen de gemeente en de externe samenhang met kernen buiten de gemeente. Daarbij merken we nogmaals op dat naar de maatschappelijke verbindingen binnen de nieuwe gemeente Maashorst weinig onderzoek is gedaan in de aanloop naar de herindeling. Dit betekent dus ook dat hierover beperkt informatie beschikbaar is.

### *Interne samenhang*

Wij constateren dat de gemeente Maashorst een samenstel is van zes kernen. Dit komt niet alleen naar voren uit de Toekomstvisie en de gesprekken maar ook uit de kaart van de gemeente. Het gaat om zes kernen met een eigen historie, verhaal en karakter. Dit betekent iets voor de interne samenhang binnen de gemeente. Die is er niet van nature tussen alle zes de kernen maar wel tussen bepaalde kernen onderling. Dat heeft ook te maken met de omvang van bepaalde kernen. Uden is de grootste kern en met name op zichzelf georiënteerd. Ook voor Schaijk en Zeeland geldt dat zij voor het grootste gedeelte op zichzelf zijn georiënteerd afgezien van werkgelegenheid maar ook voorgezet onderwijs of bepaalde zorg. Voor Volkel, Odiliapeel en Reek geldt dat zij voor voorzieningen en werkgelegenheid in grotere mate afhankelijk zijn van omliggende kernen. Voor het verenigingsleven geldt dat dit zich voor een belangrijk deel, maar zeker niet uitsluitend, binnen de kernen zelf afspeelt. Bijvoorbeeld tussen Schaijk en Reek zijn er in het verenigingsleven goede banden. Verder zien we dat initiatief wordt genomen door de carnavalsverenigingen en ondernemersverenigingen binnen de gemeente Maashorst om elkaar op te zoeken.

Bekeken vanuit de **(voormalige) bestuurlijke samenhang** constateren wij dat drie van de kernen van Maashorst (Uden, Volkel en Odiliapeel) een tijd lang de gemeente Uden hebben gevormd. Dit zorgt wel voor binding, zeker omdat Volkel en Uden tegen elkaar aan zijn gegroeid. Voor Odiliapeel geldt dat in mindere mate maar er is wel weer sprake van binding door vliegbasis Volkel die zorgt voor werkgelegenheid. Verder is er een ondernemersvereniging op het niveau van de voormalige

gemeente Uden. De drie andere kernen van Maashorst (Schaijk, Zeeland, Reek) hebben samen de gemeente Landerd gevormd maar dit heeft niet tot grote maatschappelijke samenhang tussen de drie kernen geleid. Dit is anders voor Schaijk en Reek onderling die sterker op elkaar georiënteerd zijn dan op Zeeland. Schaijk en Reek vormden ook samen een gemeente totdat zij op 1 januari 1994 opgingen in de gemeente Landerd. Tussen beiden kernen is sprake van maatschappelijke verbondenheid maar Reek oriënteert zich niet uitsluitend op Schaijk maar ook op Grave en mindere mate Oss.

#### *Externe samenhang*

Vanuit (bestuurlijke) historie is een verbinding zichtbaar tussen met name Schaijk en in mindere mate Reek en de gemeente Oss. De voormalige gemeente Schaijk behoorde in de vorige eeuw tot het stadsgewest Oss en in een (veel) verder verleden tot het Maasland. Dit is een van de kwartieren van de voormalige Meierij van Den Bosch waarvan de gemeente Oss de grootste kern was.

Verder zijn er indicatoren die erop duiden dat er een relatief groot aantal dagelijkse verplaatsingen plaatsvindt tussen het voormalige Landerd/Bernheze en de gemeente Oss. Hoewel we niet verder op deze gegevens in kunnen zoomen en dus onduidelijk is uit welke kernen van Landerd/Bernheze deze verplaatsingen plaatsvinden zullen deze ook zeker afkomstig zijn uit Schaijk en Reek. Het gaat hier zowel om verplaatsingen in het kader van woon-werkverkeer, sociale en recreatieve doeleinden en voor winkelen, onderwijs en verzorging. Dit duidt op een zekere maatschappelijk-economische oriëntatie op Oss. Daarnaast zien we overigens ook een oriëntatie op Uden waar het gaat om winkelen, onderwijs en verzorging, en op Veghel waar het gaat om woon-werkverkeer. Ook uit gesprekken komt deze oriëntatie naar voren waarin wel wordt aangegeven dat Schaijk voor het grootste deel zelfvoorzienend is en Reek zich ook op andere kernen oriënteert dan Schaijk. Ook voor wat betreft het voortgezet onderwijs wordt aangegeven dat sprake is van een meervoudige oriëntatie vanuit Schaijk en Reek.

Voor wat betreft de andere kernen van de gemeente geldt deze externe oriëntatie minder nadrukkelijk. Zeeland, Volkel en Odiliapeel oriënteren zich met name op Uden.

### 6.3 In welke mate is een **wijziging van de gemeentelijke indeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen wenselijk?**

De vraag over de wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen beantwoorden we in 2024. Bij die beantwoording maken we onderscheid tussen de objectieve en subjectieve wenselijkheid. Het is vervolgens aan de gemeente Maashorst zelf om antwoord te geven op de formele wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling.

De **objectieve wenselijkheid** wegen we in 2024 op basis van de effectiviteit van de nieuwe gemeente en eventuele implicaties van een mogelijke ontvlechting. Daarbij kijken we naar de concrete publieke waarde die de gemeente Maashorst tot dan levert aan de inwoners in Schaijk en Reek, maar ook aan de gehele gemeente en de regio. Met deze nulmeting is de basis gelegd voor het bepalen van de effectiviteit van de gemeente in 2024.

De **subjectieve wenselijkheid** wegen we in 2024 door het draagvlak voor het functioneren van de gemeente Maashorst te onderzoeken. Dit draagvlak brengen we in beeld middels een representatieve enquête, door een gespecialiseerd bureau, onder de inwoners van de gemeente Maashorst. De uitkomsten hiervan worden ook uitgesplitst per kern. Voor het bepalen van de subjectieve wenselijkheid betrekken we ook het draagvlak voor het functioneren van de gemeenten onder maatschappelijke en bestuurlijke stakeholders (buurgemeenten, regio, provincie).

De **formele wenselijkheid** tot een aanpassing van de gemeentelijke indeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen wordt bepaald door het college en de gemeenteraad van Maashorst. Zij maken op basis van de uitkomst van de evaluatie keuzes over het vervolg. Tegelijkertijd zullen ook wij op basis van de evaluatie in het rapport opnemen in hoeverre volgens ons sprake is van deze formele wenselijkheid.

## 6.4 Aandachtspunten Maashorst

Naar aanleiding van deze nulmeting komen we tot enkele aandachtspunten die we mee willen geven aan de gemeente Maashorst.

### *Blijf doorlopend in gesprek over ambities en realisatie van doelstellingen*

Fusiegemeenten zijn doorgaans ambitieus, zo ook Maashorst. Vaak blijkt het lastig (direct) alle ambities te verwezenlijken. Dit kan te maken hebben met onvoorziene omstandigheden zoals Corona, een vluchtelingencrisis, een tekort op de arbeidsmarkt of een economische crisis. Maar ook kan na verloop van tijd blijken dat de gemeente simpelweg te veel hooi op haar vork heeft genomen of dat de organisatie (nog) niet in staat is het geambieerde te leveren. Dit leidt doorgaans tot druk op organisatie en bestuur. De evaluatie van het functioneren van de gemeente Maashorst in 2024 zal dit er niet minder op maken.

De kunst is in dat geval met elkaar (politiek, bestuur en organisatie) in gesprek te blijven over (prioritering van) ambities en doelstellingen en deze zo nodig bij te stellen. Het is belangrijker hier doorlopend met elkaar een open en eerlijk gesprek over te voeren dan koste wat kost aan alle ambities vast te houden. Dit eist van de gemeente een goed politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel waarbij enerzijds de voortgang en ontwikkeling van de gemeente Maashorst wordt bewaakt en anderzijds wederzijds begrip aanwezig is voor de (on)mogelijkheden van de nieuwe gemeente. Communicatie, verwachtingsmanagement en verantwoording (zowel intern als extern) zijn daarin cruciaal.

### *De basis op orde krijgen is essentieel voor het beeld en het vertrouwen*

Inwoners, maatschappelijke partijen en andere belanghebbenden zijn zich ervan bewust dat een nieuwe gemeente tijd nodig heeft. Tegelijkertijd is er altijd ongeduld vanwege de beloften die gedaan worden in de aanloop naar een herindeling. Cruciaal voor het vertrouwen in en het draagvlak voor de gemeente is om de basis op orde te hebben. Dan gaat het om basale processen, de bejegening door medewerkers, de reactietijden aan de telefoon, de reactietermijn bij aanvragen en communicatie.

De basis op orde gaat daarnaast over de samensmelting van de interne organisatie en processen. Daarmee is in de aanloop naar de herindeling al begonnen maar dit is nog niet klaar.

We vragen daarbij in het bijzonder aandacht voor cultuur en samenwerking. De manier van werken in het voormalig Landerd en Uden verschilt namelijk van elkaar. Ditzelfde geldt voor de cultuur van beide voormalige gemeenten. Het komen tot een gezamenlijke cultuur en werkwijze is niet iets van het eerste jaar maar is een proces van de lange adem. Blijf hier daarom op inzetten. Het programma Basis op Orde zou hierin moeten voorzien.

### *Blijf in contact staan met de omgeving*

Na een herindeling volgt er vaak een periode van interne gerichtheid. Dit is niet verwonderlijk. Er moet veel gebeuren (zie ook het hiervoor genoemde aandachtspunt). De context van een gemeentelijke herindeling, en deze in het bijzonder, maakt echter dat het van cruciaal belang is dat de gemeente investeert in de relatie met de omgeving. Daarmee bedoelen we in het bijzonder de relatie met de verschillende kernen van de gemeente maar ook met de omliggende gemeenten en de regio.

#### **Relatie met de kernen**

Specifiek voor het kernenbeleid geven we ten eerste mee dat weliswaar alle kernen gelijkwaardig zijn maar dit niet betekent dat deze op een gelijke manier behandeld of benaderd moeten worden. Het is cruciaal aan te sluiten bij het karakter en de behoeften die leven in de verschillende kernen. Ten tweede willen we benadrukken dat een versnelling op het kernenbeleid, gezien het belang hiervan en het ongeduld hierover, nodig is. Hoewel de gemeente hier ook op inzet kunnen we het belang daarvan niet genoeg benadrukken.

#### **Relatie met de regio**

Specifiek voor de relatie met de regio geven we mee dat het de kunst is om niet alleen positie in te nemen in de regio maar daar ook iets mee te doen. Dit bestaat ten eerste uit het blijven leveren van je bijdrage aan de regio, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ook als het lokaal moeilijk wordt. Ten tweede bestaat dit uit het strategisch opereren in de regio. Daarmee bedoelen we uit het doelgericht regionaal handelen vanuit (lokale en regionale) doelstellingen. Heb met andere woorden een scherp beeld van wat je als gemeente komt halen en brengen in de regio en handel daarnaar. Ten derde bestaat dit uit investering in relaties met de omliggende gemeenten, in het bijzonder Oss. De oriëntatie vanuit Schaijk op Oss en de (voormalige) visie van Oss op de herindeling vraagt om duurzame investering in de (bestuurlijke) relatie.

# Bijlage 1: Bestudeerde documenten

Documentenlijst
<b>Algemeen</b>
Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst Landerd, 2016
Toekomstvisie gemeente Maashorst, 2019
Herindelingsadvies gemeente Maashorst, 2020
Rapport uitkomsten consultatieronde Maashorst, 2019
Bestuursakkoord gemeente Maashorst 2022-2026, 2022
Uitvoeringsprogramma gemeente Maashorst, 2022
<b>Financiën</b>
Raadsvoorstel programmabegroting, 2022
Verordening voor de controle op het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Maashorst (bijlage 1)
Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid college Maashorst (bijlage 2)
Herindelingsscan Landerd Uden (bijlage 2)
Financiële verordening gemeente Maashorst
Programmabegroting Maashorst 2023, 2022
Visie op control Maashorst, 2022
Werkwijze – Inhoud, financiën, rechtmatig in balans
<b>Oriëntatie</b>
Veerkrachtig bestuur in Brabant, 2013
Quickscan Uden, Veghel, Schijndel, Sint-Oedenrode, Bernheze en Landerd, Tordoir 2013
Economische analyse gemeente Maashorst, Berenschot 2021
Regionale toekomstbestendigheid Landerd Uden, 2017
Position paper Oss en de regio, 2015
Bestuurlijke toekomst Uden, BMC 2015
Behoeftenonderzoek Landerd, 2015
Zienschijf Oss op herindelingsontwerp Maashorst, 2020
<b>Organisatie</b>
<b>A.</b> Presentatie visiegroepen
<b>B.</b> Bouwstenen Visiegroep Zorg
<b>C.1</b> Eindrapportage Economische analyse Gemeente Maashorst
<b>C.2</b> Notitie bouwstenen thema bedrijventerreinen visiegroep economie
<b>C.3</b> Notie bouwstenen recreatie en toerisme
Informatienota aan de raad inzake harmonisatie, 2021
Harmonisatiekalenders dienstverlening, griffie, ruimte en sociaal, 2021
<b>7.a</b> Huisvestingsvisie
<b>7.b</b> Eindrapportage Huisvesting gemeentehuis en gemeentewerf
<b>7.c</b> Analyse van de huisvestingskeuzes
<b>1.</b> Besturingsfilosofie
Organisatiefilosofie
Teamindeling
Fijnstructuur
Functieboek

---

Dienstverleningsconcept

---

Teamindeling, 2021

---

Informatienota college - basis op orde, 2022

---

Concernplan Maashorst, 2022

---

Programmaplannen: versnelling woningbouw, basis op orde, participatie en kernenbeleid

---

Diverse teamplannen

---

**Documenten provincie Noord-Brabant**

---

Zienschijze Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant herindelingsadvies Landerd-Uden, 2020

---

Evaluatie programma (Veer)Krachtig Bestuur in Brabant, 2019

---

**Documenten Tweede Kamer**

---

Herindelingswet 14 juli 2021 (373) (incl. art. 9: evaluatie)

---

Beleidskader gemeentelijke herindelingen, 2018

---

Voorstel van de wet (35 619 – 2)

---

Memorie van toelichting (35 619 – 3)

---

RvS samenvoeging Landerd en Uden (35 619 – 4) (Advies RvS)

---

Verslag vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (35 619 -5)

---

Nota n.a.v. verslag door minister Ollongren (35 619 – 6) (beantwoording vragen fracties)

---

Gewijzigd amendement Van der Molen en Özütok (35 619 – 12)

---

Motie van het lid van Hattem (35 619 - F)

---

Motie van het lid van Hattem (35 619 – G)

---

Stenogram 5 & 17 | Verslaglegging van behandeling wetsvoorstel samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden (35 619)

---

Tabel 29 **Bestudeerde documenten**

## Bijlage 2: Formatie

De beoogde bezetting volgens het functieboek 2022 ziet er als volgt uit.

Domein	Team	Kerntaak	Fte '22
Griffie	Griffie	-	4,5
Directie	Directie	-	4
Concern-control	Concerncontrol	Waarborgen van (kwaliteit van) rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid	4,5
Sociaal	Integrale uitvoering 1	Dienstverlening aan inwoners met een ondersteuningsvraag (in drie teams)	46
	Bedrijfsvoering	Ondersteuning aan alle teams Sociaal op het primaire proces t.b.v. individuele klanten	19,5
	Sociaal beleid	Beleidsontwikkeling domein Sociaal	21,75
	Verbinding en overzicht	Vertaling van beleid naar uitvoering en samenhang daarin (brugfunctie)	16,5
Ruimte	VTH (Vergunningverlening, toezicht en handhaving)	Verlenen van vergunningen, houden van toezicht en juridisch handhaven op het gebied van omgevingsvergunningen en omgevingswet	29
	Uitvoering	Uitvoering van het beheer en onderhoud in de openbare ruimte	30,5
	Uitvoering 2	Uitvoering van het beheer en onderhoud in de openbare ruimte	36
	Planvorming en ontwerp	Uitwerken van ruimtelijke ambities (en vervolgens in visies en plannen)	29,5
	Economie en gebieds-ontwikkeling	Adviseren over het realiseren van ontwikkelingen in het gebied	23,5
	Groene leefomgeving	Beleid, beheer en onderhoud van groen en landschap	14,25
	Civiele techniek	Beleid, beheer en onderhoud (civieltechnische) voorzieningen in openbare ruimte	16,75
	Dienst-verlening	Financiën	Financieel beleid, advies en administratie
Veiligheid		Beleid, advies en uitvoering voor een veilige leefomgeving en toezicht BOA's	20
Communicatie en creatie		Communicatie met interne en externe klanten	20,25
Telefonie en receptie		Afhandelen eerstelijns klantcontact	8,5
Burgerzaken		Actueel houden van de Basisadministratie Registratie Personen en zorgvuldige uitgifte van burgerzaken-producten	12,25
Informatiemanagement, applicatie- en systeembeheer		Beleid, advies en uitvoering van informatiemanagement, applicatiebeheer en systeembeheer	21
Informatie- en gegevensbeheer		Beleid, advies en uitvoering van informatie- en gegevensbeheer	22
Vastgoed, Accommodaties en facilitair		Facilitaire voorzieningen, beheer en onderhoud vastgoed & accommodaties	22
HR en juridische zaken		Ontwikkeling van organisatie & collega's	16,5

Tabel 30 **Organisatiestructuur Maashorst**

# Bijlage 3: Evaluatieontwerp

## B3.1. Introductie

In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt de komende jaren een evaluatie plaats van het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst. Dit evaluatieontwerp beschrijft de opzet van deze evaluatie.

### Aanleiding voor het evaluatieontwerp (en onderzoek)

Op 1 januari 2022 zijn de gemeenten Landerd en Uden samen gegaan tot de nieuwe gemeente Maashorst. In opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt de komende jaren een evaluatie plaats naar het functioneren van de nieuwe gemeente. Bij de behandeling van de wet voor de herindeling van de gemeente Maashorst in de Tweede Kamer was bijzondere aandacht voor het draagvlak in de kernen Schaijk en Reek en is de herindelingswet aangevuld met artikel 9, waarin is opgenomen dat de minister aan de beide Kamers moet rapporteren hoe de nieuwe gemeente functioneert waarbij zij in het bijzonder aandacht besteedt aan de positie van de beide kernen. Deze evaluatie is daarbij uitdrukkelijk niet bedoeld als een 'nieuw herindelingsonderzoek', maar brengt de ontwikkeling van de gehele gemeente Maashorst in beeld.

#### Aanvulling herindelingswet - Artikel 9

1. Bij deze herindeling is vastgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de besturen van de nieuwe gemeente Maashorst en de provincie Noord-Brabant, binnen drie jaar na de datum van herindeling **een verslag aan de Staten-Generaal zendt over het functioneren van de nieuwe gemeente Maashorst.**
2. In het verslag wordt in het bijzonder aandacht besteed aan:
  - a. de **positie van de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en de **maatschappelijke samenhang met omliggende kernen** die niet tot de nieuwe gemeente behoren;
  - b. de **wenselijkheid van een wijziging van de gemeentelijke indeling**, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Wet algemene regels herindeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen.

Berenschot voert deze evaluatie als onafhankelijk onderzoeker uit. In dit document beschrijven wij het evaluatieontwerp dat voor de evaluatie wordt aangehouden. Dit evaluatieontwerp is tot stand gekomen op basis van een documentstudie en gesprekken met betrokkenen vanuit het ministerie, de provincie en de gemeente zelf, waaronder een afvaardiging van inwonersplatforms en een bijeenkomst met raadsleden.

### Onderzoeksfasering

De evaluatie vindt plaats tussen april 2022 en september 2024 en bestaat uit drie fases. In 2022 stellen we een evaluatieontwerp (fase 1) op en voeren we een nulmeting (fase 2) uit. In 2024 wordt vervolgens de daadwerkelijke evaluatie uitgevoerd (fase 3). Onderstaand volgt een uitgebreidere beschrijving van de drie onderzoeksfases:

- **Fase 1: Evaluatieontwerp (2022, april t/m juni)**  
De eerste fase van het onderzoek is gebruikt om het voorliggende evaluatieontwerp op te stellen. In dit evaluatieontwerp beschrijven we de aanleiding en scope van het onderzoek, het evaluatiekader en de onderzoeksactiviteiten die behoren tot het onderzoek.
- **Fase 2: Nulmeting (2022, juli t/m oktober)**  
De tweede fase van het onderzoek behelst de zogeheten nulmeting. Dit is een eerste 'meting', op basis waarvan in 2024 de voortgang/ontwikkeling van de gemeente Maashorst in beeld kan worden gebracht. In de nulmeting brengen we hiervoor de uitgangspositie – de ambities en opgaven – van Maashorst in beeld en de wijze waarop de nieuwe gemeente deze ambities en opgaven wil aangaan.

- **Fase 3: Evaluatie (2024, april t/m september)**

In het jaar 2024 vindt de daadwerkelijke evaluatie plaats.

We evalueren dan de ontwikkeling die de gemeente

Maashorst heeft doorgemaakt ten opzichte van de

uitgangssituatie en de resultaten die daarbij zijn gerealiseerd.



Figuur 12 Presentatie onderzoekstappen



## B3.2. Resultaat, scope en onderzoeksvragen evaluatie

In dit hoofdstuk staan resultaat, scope en de onderzoeksvragen van de evaluatie beschreven.

### Het resultaat van de evaluatie

Het resultaat van de evaluatie bestaat uit drie delen:

Het **evaluatieontwerp** is het voorliggende stuk. Het ontwerp geeft een overzicht van de scope en onderzoeksvragen, het evaluatiekader en de methodes om de vragen te beantwoorden. Het ontwerp geeft richting, duidelijkheid en transparantie over het de te voeren evaluatie.

Het rapport met de resultaten van de **0-meting** wordt opgeleverd in een handzaam verslag waarin de richting en inrichting van de gemeente Maashorst op basis van het evaluatiekader helder worden belicht.

De 0-meting kan tevens worden gezien als een toetsing van de vraag of de inrichting (hoe wil je het gaan doen) aansluit bij de richting (welke kant wil je op). Daarmee is de 0-meting vergelijkbaar met een bestuurskrachtmeting aan de voorkant van de evaluatieperiode en biedt het onderzoek met zijn analyses ook aanknopingspunten voor de gemeente om aandachtspunten en ideeën op te pakken en het (beoogde) handelen daarop aan te passen.

Het onderzoek draait uiteindelijk om de **evaluatie** zelf. De rapportage is in de eerste plaats bedoeld voor de minister van BZK om aan haar wettelijke verplichting te voldoen om aan het parlement te rapporteren over het functioneren van de gemeente Maashorst. Op basis van het onderzoek en langs de lijnen van het evaluatiekader worden daarover in het rapport uitspraken gedaan. Het is verder aan het parlement wat het doet met de rapportage van de minister.

Het onderzoek zal daarnaast worden gepresenteerd aan betrokkenen binnen de gemeente Maashorst. Het is aan de gemeente zelf wat zij met (de uitkomsten van) het onderzoek doet. Het is denkbaar dat de gemeente de opbrengsten van de evaluatie ter harte neemt om daar besluiten over te nemen; dit is echter geen verplichting. Het is aan de gemeente zelf om dat te beoordelen. Dat geldt ook voor de vraag of de evaluatie aanleiding geeft om al dan niet tot een nieuwe (her)indeling over te gaan.

### Scope van de evaluatie

De evaluatie van Maashorst wordt ingegeven door artikel 9 van de herindelingswet. Het artikel vraagt om een verslag over **het functioneren van de gemeente** (artikel 9.1), met daarin **aandacht voor de positie van de kernen** in relatie tot de andere delen van de gemeente, en de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de gemeente behoren (artikel 9.2a) en de **wenselijkheid van wijziging van de gemeentelijke indeling** om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen (artikel 9.2b). De evaluatie is hierbij gericht op de ontwikkeling van de gehele gemeente Maashorst. In de volgende paragrafen gaan wij volgorde in op de genoemde onderdelen.

### Het functioneren van de gemeente

Het functioneren van de gemeente Maashorst onderzoeken we door te kijken naar of en hoe de gemeente Maashorst publieke waarde realiseert voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen. Dat doet een gemeente door, samen met stakeholders, te bepalen welke maatschappelijke doelen moeten worden verwezenlijkt en welke resultaten daarvoor nodig zijn (= publieke waardepropositie).<sup>30</sup> Hiertoe kijken we naar de doelen van de herindeling en de wijze waarop die worden behaald (gerelateerd aan de vraag of en hoe de gemeente publieke waarde realiseert). We onderzoeken daarbij dus ook hoe de gemeente als organisatie functioneert en leert. Om die doelen en resultaten te realiseren is een krachtige organisatie nodig. Daarbij draait het niet alleen om de lokale kracht maar ook de samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners, zowel binnengemeentelijk (bijvoorbeeld en met name richting de kernen) als regionaal. Legitimiteit (draagvlak) voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe) is tot slot bepalend voor het succes. Een balans tussen publieke waarde, organisatie en legitimiteit is cruciaal om op effectieve wijze tot publieke waarde te komen.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Bij de gemeente Maashorst gaat het bijvoorbeeld om het realiseren van de ambities in de toekomstvisie zoals een aantrekkelijke plek om te zijn, en wonen, werken en recreëren in het buitengebied.

<sup>31</sup> Hiermee volgen we het publieke-waardemodel van Harvard-hoogleraar bestuurskunde Mark Moore.

### Aandacht voor de positie van de kernen

Het onderzoek heeft bijzondere aandacht voor de positie van de kernen in Maashorst in relatie tot de andere delen van de gemeente, en de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de gemeente behoren. Om deze reden differentiëren we bij de verschillende onderzoeksvragen naar verschillende schaalniveaus (gemeentelijke schaal, binnengemeentelijke schaal (kernen) en regionale schaal). Daarnaast hebben we in de evaluatie aandacht voor de bestuurlijke, economische én maatschappelijke verbinding in de regio.

### Wenselijkheid van wijziging van de gemeentelijke indeling Schaijk en Reek

Een ander bijzonder aandachtspunt in de evaluatie betreft de wenselijkheid om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen. Wij werken wenselijkheid als volgt uit:

- Een 'objectieve' wenselijkheid, waarbij het gaat om de effectiviteit van de nieuwe gemeente. Hierbij wordt onderzocht welke concrete publieke waarde Maashorst levert aan de inwoners in Schaijk en Reek, maar ook aan de gehele gemeente en de regio. Ook de implicaties van een mogelijke ontvlechting van de gemeente worden hierbij in beeld gebracht.<sup>32</sup>
- Een 'subjectieve' wenselijkheid, waarbij het gaat om het draagvlak voor het functioneren van de gemeente. Dit wordt bepaald door inwoners op het niveau van de kernen van de gemeente (waaronder Schaijk en Reek) en de gemeente als geheel. Ook wordt draagvlak onder maatschappelijke en bestuurlijke stakeholders (buurgemeenten, regio, provincie) daarin meegenomen.
- Een 'formele' wenselijkheid is de te maken afweging in het algemeen belang van de gehele gemeente door college en raad. Zij maken op basis van de uitkomst van de evaluatie keuzes over het vervolg.

### Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan luiden als volgt:

2. Hoe **functioneert** de gemeente Maashorst?
  1. (Hoe) realiseert de gemeente Maashorst **publieke waarde** voor inwoners, ondernemers, organisaties en verenigingen?
  2. Hoe **organiseert** de gemeente Maashorst het proces om te komen tot deze maatschappelijke doelen?
  3. Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?
3. Welke **positie**<sup>33</sup> hebben de tot de nieuwe gemeente Maashorst behorende **kernen**, in het bijzonder Schaijk en Reek, in relatie tot de andere delen van de gemeente en wat is de maatschappelijke samenhang met omliggende kernen die niet tot de nieuwe gemeente behoren?
4. In welke mate is een **wijziging van de gemeentelijke indeling** om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen **wenselijk** (op basis van het functioneren van de gemeente Maashorst)?

Deze onderzoeksvragen worden verder uitgewerkt in het evaluatiekader (hoofdstuk 3).

<sup>32</sup> Ook de implicaties van ontvlechting (kosten, proces, overig) worden meegenomen in het bepalen van de objectieve wenselijkheid; die staan aan de 'min-kant' van de publieke waarde.

<sup>33</sup> Om de positie van de kernen in beeld te brengen kijken we naar de bestuurlijke, maatschappelijke en economische verbindingen tussen kernen, gemeenten en de regio (ecosysteem). Daarbij richten we ons ook op welke acties de gemeente toepast om de kernen te betrekken, hoe dat is georganiseerd en het draagvlak hiervoor binnen de gemeente.

### B3.3. Het evaluatiekader

Dit hoofdstuk operationaliseert de onderzoeksvragen tot een evaluatiekader met daarin de vragen die we gaan beantwoorden.

#### Het evaluatiekader

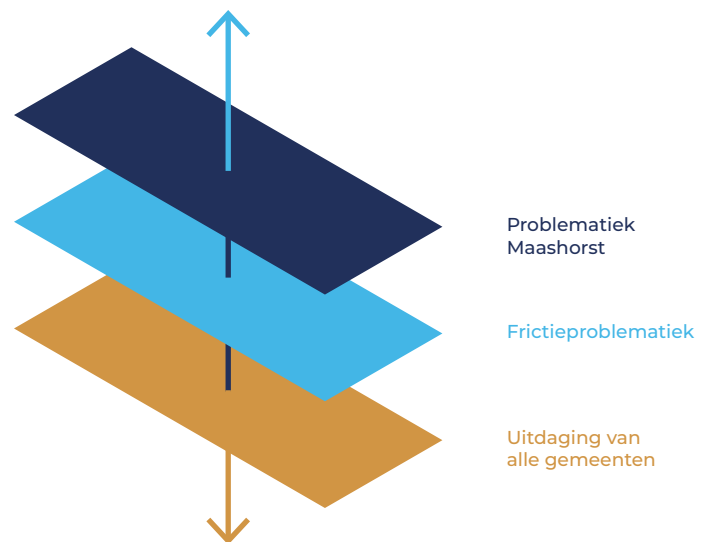
In een evaluatiekader operationaliseren we de onderzoeksvragen. Dit verduidelijkt welke onderliggende onderwerpen en vragen bij de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen worden betrokken.

Tijdens de nulmeting in 2022 richten we ons op de *ambities* en de *uitgangspositie* van de nieuwe gemeente. Daarbij spelen ook de doelen van de herindeling een belangrijke rol. Waar staat de gemeente, en waar wil zij naar toe? Dat is de *richting* van de gemeente. Daarnaast onderzoeken we in de 0-meting ook hoe de organisatie is opgebouwd en wat de beoogde werking is; de *inrichting*. Tijdens de evaluatie in 2024 wordt vervolgens gekeken naar de verrichtingen van de gemeente Maashorst. In deze fase richten we ons op de mate waarin er voortgang is geboekt op de ambities, opgaven en hoe de organisatie daaraan bijdraagt (*verrichting*). Daarbij houden we nadrukkelijk rekening met de dynamische context en het feit dat het een evaluatie betreft die relatief kort na de totstandkoming van de gemeente plaatsvindt.

Het functioneren van Maashorst delen we op in drie categorieën: het realiseren van publieke waarde; het organiseren hiervan en het draagvlak hiervoor (zie meest linker kolom). Deze categorieën bestrijken samen het functioneren van de gemeente als geheel.

Binnen de categorieën besteden we nadrukkelijk aandacht aan de positie van de kernen en de wenselijkheid van het voegen van de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss. De positie van de kernen in de gemeente en de maatschappelijke samenhang van de gemeente beantwoorden we door in de diverse onderdelen specifiek te differentiëren naar gemeentelijk-, kernen- en regionaal niveau. Daarbij gebruiken we voor wat betreft de kernen het begrip maatschappelijk ecosysteem (ook wel *daily urban system* genoemd), dat we zien als de samenhangende patronen van interactie tussen inwoners, hun verenigingen en andere organisaties.

De vraag over de wenselijkheid van de gemeentelijke indeling om de kernen Schaijk en Reek bij de gemeente Oss te voegen bepalen we op basis van een overkoepelende analyse van het functioneren van de gemeente zoals volgt uit het evaluatiekader. Daarbij staan de gerealiseerde publieke waarde (objectief) en het draagvlak voor het functioneren van de gemeente (subjectief) centraal (zie ook voorgaande hoofdstuk over het begrip wenselijkheid).



Figuur 13 Soorten problematiek

Bij het beantwoorden van de vragen in het evaluatiekader houden we ook rekening met het feit dat het een vroege evaluatie betreft. Dat betekent dat de problematieken goed uit elkaar moeten worden gehouden. Iedere gemeente heeft uitdagingen en aandachtspunten. Daarboven zal Maashorst in de eerste jaren na de herindeling nog kampen met problematiek die uit de fusie voortkomt. Ten derde is het denkbaar dat er specifieke vraagstukken in Maashorst spelen die uit de evaluatievragen naar boven komen.

In de beantwoording van de vragen van het kader onderscheiden we waar nodig de gelaagdheid van de specifieke problematiek van Maashorst, de frictieproblematiek en de uitdagingen die alle gemeente zien. Deze lagen spelen

afzonderlijk en in samenhang een rol in de te evalueren periode. Om goed zicht te krijgen op de ontwikkeling hebben we specifiek aandacht voor het *lerend vermogen* van de gemeente om te beoordelen of de specifieke problematiek van Maashorst en de frictieperikelen (duurzaam) kunnen worden overwonnen.

	Richting	Inrichting	Verrichting
Publieke waarde	Welke maatschappelijke opgaven en ambities zijn of worden geïdentificeerd (doelen) (korte/ lange termijn)? <sup>34</sup> Hoe scoort Maashorst nu op de kenmerken daarvan?	Hoe denkt Maashorst aan de maatschappelijke opgaven en ambities te voldoen (activiteiten)? <sup>35</sup> En in welke mate is hierbij sprake van samenhang?	Hoe is/wordt aan de maatschappelijke opgaven en ambities voldaan (resultaten)? <sup>36</sup> Wat is de actuele score op de kenmerken daarvan?
	Wat is de visie op dienstverlening <sup>37</sup> ? Hoe scoort Maashorst hier nu op?	Welke indicatoren worden verbonden aan de dienstverlening?	Hoe wordt gescoord op de indicatoren van dienstverlening?
	Wat zijn de belangrijkste spelers <sup>38</sup> en behoeften in de maatschappelijke en economische ecosystemen?	Hoe wil Maashorst aansluiten bij de (wensen van) de maatschappelijke en economische ecosystemen?	Hoe is aangesloten bij de (wensen van) de maatschappelijke en economische ecosystemen?
Organisatie	Welke bestuursvisie <sup>39</sup> willen college en raad van Maashorst uitdragen en naleven?	Hoe willen college en raad de gemeente besturen met bv besluitvorming, strategisch vermogen, samenspel, bestuurscultuur?	Hoe besturen college en raad de gemeente met bv besluitvorming, strategisch vermogen, samenspel, bestuurscultuur?
	Welke organisatievisie heeft Maashorst? Wat is de visie op organisatieontwikkeling?	Hoe is en wordt de organisatie opgebouwd? Hoe is de (beoogde) kwantiteit, kwaliteit en cultuur & leiderschap? Wat is de (beoogde) sturing en werking? Hoe moet de organisatie zich ontwikkelen?	Hoe functioneert de organisatie in kwantiteit (formatie, verloop etc), kwaliteit (professionaliteit, strategisch vermogen, beleid etc), cultuur & leiderschap, slagkracht en organisatieontwikkeling?
	Hoe wil Maashorst de opgaven en organisatie bekostigen? Wat wordt het financieel beleid?	Wat is de financiële (uitgangs)positie van de nieuwe gemeente? In termen van de (verplichte) indicatoren, bv reserves, lasten?	Hoe is de financiële positie van Maashorst? In termen van de (verplichte) indicatoren, bv reserves, lasten?
	Wat is de visie op kernenbeleid? Wat is de visie op Maashorst in relatie tot de regio?	Hoe wil Maashorst uitvoering geven aan het kernenbeleid; wat zijn beoogde resultaten? Idem op de relatie tot de regio?	Hoe geeft Maashorst uitvoering aan het kernenbeleid, en wat zijn de resultaten? Idem op regionaal niveau?
Legitimiteit	Hoe wil de gemeente het draagvlak bij inwoners, ondernemers, verenigingen etc. over de gemeente bevorderen en versterken? (bv Maashorstagenda)	Hoe denken inwoners, ondernemers, verenigingen etc. op gemeenteniveau over het wat (ambities van de gemeente) en het hoe?	Hoe denken inwoners, ondernemers, verenigingen etc. op gemeenteniveau over het wat (presteren van de gemeente) en het hoe?
	Hoe denken college en raad van Maashorst over (het vormgegeven van) de nabijheid en responsiviteit van bestuur?	Hoe is het huidige draagvlak in bestuur en organisatie over het wat (ambities van de gemeente) en het hoe?	Hoe is het actuele draagvlak in bestuur en organisatie over het wat (presteren van de gemeente) en het hoe?
	Hoe wil de gemeente het draagvlak in de kernen voor de gemeente bevorderen en versterken? (m.n. Schaijk en Reek)	Hoe is het huidige draagvlak in de kernen over het wat (ambities rond de kernen) en het hoe (kernenbeleid)?	Hoe is het actuele draagvlak in de kernen over het wat (presteren in de kernen) en het hoe (kernenbeleid)?
	Hoe wil de gemeente het draagvlak in de regio over de gemeente Maashorst bevorderen en versterken?	Hoe is het huidige draagvlak in de regio over het wat (ambities van de gemeente) en het hoe van Maashorst?	Hoe is het actuele draagvlak in de regio over het wat (presteren van de gemeente) en het hoe van Maashorst?

Tabel 31 Evaluatiekader

- 34 Op gemeentelijk-, kernen-, en regionaal niveau. Doelen kunnen bijvoorbeeld het opstellen van een Maashorstagenda zijn; evenals het verbeteren van de dienstverlening of het betrekken van stakeholders bij beleidsvorming.
- 35 Op gemeentelijk-, kernen-, en regionaal niveau. Denk bijvoorbeeld aan middelen (kernen)beleid of uitvoeringsagenda's.
- 36 Op gemeentelijk-, kernen-, en regionaal niveau.
- 37 Het gaat bij een dienstverleningsvisie om de kijk op het directe contact met inwoners en ondernemers; zaken als digitalisering, maatwerk, participatie, organisatie per kern. Ook kan de visie concrete doelstellingen bevatten, bijvoorbeeld in termen van output (bv opnametijden telefoon) en outcome (bv rapportcijfers inwoners).
- 38 Hieronder verstaan we maatschappelijke partners, evenals de kernen (in het bijzonder Schaijk en Reek).
- 39 Visie op eigen functioneren; intern, onderling en naar andere stakeholders zoals inwoners, organisaties en collega-besturen in de regio zoals buurgemeenten. Kan een visie zijn op de (gewenste) bestuurscultuur en omgangsvormen, visie op participatie en de kernendemocratie, regiovisie.

### B3.4. Onderzoeksactiviteiten

In dit hoofdstuk beschrijven we de activiteiten die we tijdens de nulmeting en evaluatie uitvoeren om antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen.

#### De nulmeting (2022)

Het doel van de 0-meting is het in kaart brengen van de uitgangssituatie van de gemeente Maashorst. Dit is noodzakelijk om in 2024 een uitspraak te kunnen doen over de ontwikkeling van de gemeente. De uitgangspositie van de gemeente bepalen we door het **richten** en **inrichten** van de gemeente in beeld te brengen. Het **richten** van de gemeente gaat over het vaststellen welke doelen de gemeente stelt (zowel op korte als langere

termijn). In deze fase concretiseren we de doelen die beoogd zijn met de herindeling. Vervolgens kijken we naar het **inrichten** in de gemeente. Hiervoor onderzoeken we hoe (met welke activiteiten of welk proces) de gemeente de gestelde doelen wil behalen en hoe ver de gemeente hier al mee is (in het geval van indicatoren waarvoor dit al te meten is).


Tijdens de nulmeting van het onderzoek concretiseren we de richting en inrichting van de gemeente, zoals geschetst in het evaluatiekader. Het herindelingsadvies geldt hiervoor als startpunt, als centrale visie op de nieuwe gemeente om de doelstellingen van de herindeling te behalen. Vanuit gesprekken en aanvullende documentatie scherpen we dit aan.

De meerwaarde van de herindeling is volgens de gemeente:

- a. **Publieke kracht:** met onderstaande krachten is de nieuwe gemeente toekomstbestendig en bestuurskrachtig genoeg ook voor de nieuwe, maatschappelijke opgaven;
- b. **Participatiekracht:** identiteitsbehoud van kernen en wijken als expliciet beleid, stimuleert de bereidheid van de betrokkenen tot participatie bij beleidsontwikkelingen;
- c. **Samenwerkingskracht:** als sterkere gemeente in regioverhoudingen ontstaat meer regio-invloed, de nieuwe gemeente is daarmee in staat om effectiever en hoogwaardiger samen te werken;
- d. **Ontwikkelkracht:** de maatschappelijke opgaven worden met de bestuurskracht en personeelskracht passend strategisch, tactisch en uitvoerend vertaald;
- e. **Bestuurlijke kracht:** naast vereenvoudiging van de bestuurlijke sturing worden de krachten voor het aanpakken van de maatschappelijke vraagstukken gebundeld;
- f. **Handelingskracht:** een gemeente van ongeveer 57.000 inwoners kan nu met voldoende gekwalificeerd personeel de meeste werkzaamheden zelfstandig aan;
- g. **Handhavingskracht:** een grotere gemeente is door de schaa sprong beter in staat om als toezichthouder op te treden;
- h. **Financiële kracht:** over, van, voor financiële middelen bestaan meer zekerheden om de steeds weer nieuwe maatschappelijke uitdagingen voldoende financieel te dekken;
- i. **Organisatiekracht:** bundeling van krachten bij de dienstverlening aan de inwoners, instellingen en bedrijven voor het toegangskloket tot de overheid;
- j. **Operationele kracht** met de publieke waarden van participatie en gelijkheid zijn de activiteiten voor de uitvoering of aanpassing van beleid voorspelbaar en helder;
- k. **Personeelskracht:** de robuuste ambtelijke organisatie maakt de gemeente een aantrekkelijke werkgever voor de aantrekking en behoud van professioneel personeel

## Onderzoeksactiviteiten tijdens de nulmeting (2022)

Een herindeling is geen doel op zich, zoals ook het herindelingsadvies beschrijft. Dit is een middel om een toekomstbestendige gemeente te vormen die haar taken beter kan uitvoeren, die nieuwe opgaven kan oppakken en die meerwaarde biedt voor haar samenleving en grondgebied. Om in beeld te brengen hoe de gemeente dit beoogt en hoe het hiermee staat (waar mogelijk) voeren we de onderstaande onderzoeksactiviteiten uit.

Onderzoeksactiviteiten	Toelichting
<i>De 0-meting loopt van juni tot en met oktober 2022.</i>	
<b>a. Afstemming met de opdrachtgever, klankbordgroep en bestuurders</b>	Tijdens de nulmeting wordt doorlopend afgestemd met het <i>ministerie van BZK</i> als opdrachtgever. Er worden twee bijeenkomsten met de <i>ambtelijke klankbordgroep</i> van het onderzoek georganiseerd (halverwege en tegen het eind van deze fase) en het eindproduct wordt besproken in een <i>overleg van de bestuurlijke klankbordgroep</i> .
<b>b. Bestudering documentatie</b>	We bestuderen relevante documentatie in het kader van het onderzoek. In bijlage 1 geven we een eerste schets van deze documenten.
<b>c. Interviews, focusgroepen en bijeenkomsten over uitgangssituatie</b>	<p>We halen in deze fase beelden van betrokkenen op in interviews, ambtelijke focusgroepen en bredere bijeenkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interviews (8) vinden plaats met het <i>college Maashorst, management van de ambtelijke organisatie, de ondernemingsraad, colleges van buurgemeenten (3)</i> en <i>de ambtelijk betrokkene(n) bij provincie Noord-Brabant</i>. Hieronder valt ook een groepsinterview met een <i>afvaardiging van inwoners uit Maashorst</i><sup>40</sup>. Bij de buurgemeenten identificeren we welke collegeleden bestuurlijke rollen in regionaal verband vervullen, en vragen we hen in de interviews ook (naast hun positie als bestuurder van een buurgemeente) nadrukkelijk en expliciet vanuit die rol te reflecteren op de verwachtingen omtrent Maashorst.</li> <li>• Focusgroepen (4) worden georganiseerd met medewerkers van de <i>ambtelijke organisatie van Maashorst</i>. Deze focusgroepen gaan in op de volgende thema's: sociaal, fysiek, bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling.</li> <li>• Groeps gesprekken (3-5) met een afvaardiging van <i>maatschappelijke organisaties en economische partijen</i><sup>41</sup>. Hierbij sluiten we zoveel als mogelijk aan bij bestaande overlegstructuren.</li> </ul> <p><i>Bij de start van de nulmeting-fase stellen wij een lijst op met een voorstel voor respondenten/organisaties voor deze fase. Deze lijst stemmen we af met de gemeente Maashorst. We houden ruimte om tijdens het proces nog enkele aanvullende partijen te selecteren om te spreken.</i></p> <p><i>Voor de focusgroepen geldt dat we de gemeente vragen een selectie van (relevante) medewerkers te maken. Voor de gesprekken met maatschappelijke organisaties en economische partijen sluiten we zoveel als mogelijk aan bij bestaande overlegstructuren – ook hierover gaan we in overleg met de gemeente.</i></p>
<b>d. Raadplegen inwoners</b>	Om de bestaande ambities en wensen van inwoners in kaart te brengen, gebruikt Berenschot de <i>informatie uit het unieke participatieproces dat is georganiseerd ten behoeve van het herindelingsontwerp</i> door beide oorspronkelijke gemeenten. In deze eerste fase vindt (nog) geen enquête plaats omdat deze 0-meting snel komt na dit participatieproces. De input uit dit participatieproces wordt met name gebruikt om de ambities, opgaven, uitdagingen, verwachtingen over de gemeente Maashorst in beeld te brengen.
<b>e. Raadsconferenties (2x)</b>	In een <i>raadsconferentie</i> wordt gesproken over de uitgangssituatie van de gemeente (ambities en opgaven); in een tweede raadsconferentie wordt de nulmeting gepresenteerd en besproken.
	Resultaat van nulmeting: De uitkomsten worden vastgelegd in een conceptrapportage. Deze wordt besproken met de ambtelijke klankbordgroep en vervolgens vastgesteld. De conceptrapportage beschrijft de uitgangssituatie van de gemeente in termen van publieke waarde, organisatie en legitimiteit.

Tabel 32 **Onderzoeksactiviteiten nulmeting (2022)**

<sup>40</sup> We spreken met (vertegenwoordigers van) de gebiedsplatforms en dorpsraden van Maashorst; aangevuld met overige dorpsinitiatieven. Deze groep is ook in de evaluatieontwerpfase gesproken.

<sup>41</sup> Denk aan: lokale zorgcoöperatie(s), sportverenigingen (bv. korfbal- en voetbalclub), carnavalsvereniging; buurtschappen; maar ook wmo-raad/participatieraad, zorgaanbieders, overige verenigingen, onderwijsinstellingen, ondernemingsvereniging (ondernemend Maashorst), etc.

## De evaluatie (2024)

Het **doel** van de evaluatie is om te voldoen aan artikel 9 van de herindelingswet. Waar de 0-meting met name inging op het richten en inrichten, ligt de nadruk hier op het bepalen van het **verrichten** door de gemeente Maashorst. Bij **publieke waarde** brengen we in kaart hoe de gemeente ervoor staat en in hoeverre de ambities en opgaven van gemeente, kernen en regio zijn en worden gerealiseerd. Daarbij maken we gebruik van de specifieke meetbare doelen die in de 0-meting zijn geïdentificeerd. Bij **organisatie** toetsen we hoe de organisatie hieraan bijdraagt en hoe zij ervoor staat op de diverse indicatoren. Bij **draagvlak** brengen we het actuele draagvlak in

kaart voor de gemeente Maashorst voor de ambities en opgaven, voor het bestuur van de gemeente en voor de organisatie. Het draagvlak betreft de gemeente (en kernen) zelf, vanuit de regio/maatschappelijke partijen en vanuit andere stakeholders.

## Onderzoeksactiviteiten tijdens de evaluatie (2024)

Verschillende onderzoeksactiviteiten bieden tezamen een antwoord op de onderzoeksvragen die aan de basis staan van deze evaluatie. In onderstaande tabel geven we aan welke onderzoeksactiviteiten we uitvoeren tijdens de evaluatie.

Onderzoeksactiviteiten	Toelichting
<i>De evaluatie loopt van april t/m september 2024.</i>	
<b>a. Afstemming met de opdrachtgever, klankbordgroep en bestuurders</b>	Tijdens de evaluatie wordt opnieuw doorlopend afgestemd met het <i>ministerie van BZK</i> als opdrachtgever. Er worden vier bijeenkomsten met de <i>ambtelijke klankbordgroep</i> van het onderzoek georganiseerd (bij start, halverwege (2) en tegen het eind van deze fase) en het eindproduct wordt besproken in een <i>overleg van de bestuurlijke klankbordgroep</i> .
<b>b. Bestudering documentatie</b>	Er wordt opnieuw relevante documentatie bestudeerd.
<b>c. Interviews, focusgroepen en bijeenkomsten over uitgangssituatie</b>	Voor de gesprekken zijn de gesprekspartners dezelfde als tijdens de nulmeting; in deze fase gaan we vanzelfsprekend in op de verrichtingen van de gemeente Maashorst in de evaluatieperiode.
<b>d. Raadplegen inwoners en benchmark organisatie</b>	<p><i>Raadpleging inwoners</i>   In deze fase worden inwoners rechtstreeks geconsulteerd via een representatieve enquête onder inwoners, op basis van een aselechte steekproef uit het bevolkingsregister. We vragen naar de mate waarin de gemeente voor de inwoners de gewenste publieke waarde weet te organiseren en hoe de organisatie daarvan wordt gewaardeerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hiermee komen we tegemoet aan de wens om inwoners tijdens de evaluatie (minstens) door middel van een enquête rechtstreeks te raadplegen over het functioneren van de gemeente; zoals uitgesproken in de bijeenkomst met afgevaardigden van inwoners- en burgerinitiatieven tijdens de evaluatieontwerpfase. De enquête heeft niet het karakter van een referendum met als enige vraag 'voor' of 'tegen' de gemeente, maar gaat diep in op de wensen van de inwoners en de mate waarin daaraan tegemoet wordt gekomen. De enquête richt zich dus in het verlengde van de onderzoeksvraag op het functioneren van de gemeente en het draagvlak ervoor.</li> <li>Deze enquête wordt onder onze regie uitgevoerd door onze partner I&amp;O Research. Het gaat om een online meting onder een aselechte groep van 3.000 inwoners die daarvoor expliciet worden uitgenodigd via een brief vanuit de gemeente. Deze omvang is groot genoeg om de resultaten te kunnen differentiëren naar kern, leeftijd en dergelijke. Daarnaast wordt aan alle inwoners van de gemeente de gelegenheid geboden om via een open ingang aan de enquête mee te doen.</li> </ul> <p>De resultaten van de aselechte steekproef en de 'open inschrijving' op de enquête worden in de analyse apart gepresenteerd. Hiermee voorkomen we dat een oververtegenwoordiging van specifieke groepen de representativiteit van resultaten en daarmee de uitkomsten vertroebelt.</p> <p><i>Benchmark organisatie</i>   Daarnaast voeren wij in de organisatie een benchmark uit. Met een benchmark krijgen we inzicht in de apparaatskosten en formatie van de gemeente in objectieve vergelijking met andere, vergelijkbare gemeenten. Berenschot heeft de grootste benchmarkdatabase en daarmee de best gevalideerde gemeentebenchmark van Nederland.</p> <p><i>Analyse ontvlechtingkosten</i>   Onderdeel van de analyse is het belichten van de mogelijke kosten die het voegen van Schaijk en Reek naar Oss met zich meebrengt. Mede op basis van de benchmark maken we een analyse van de organisatorische, personele en financiële consequenties van ontvlechting van een deel van de gemeente, mochten Schaijk en Reek overgaan naar Oss.</p>
<b>e. Raadsconferenties (2x)</b>	In een eerste <i>raadsconferentie</i> wordt informatie over het verrichten van de gemeente opgehaald; in een tweede raadsconferentie worden alle verzamelde beelden teruggegeven en besproken.



Resultaat van evaluatie: De uitkomsten worden vastgelegd in een conceptrapportage. Na bespreking met de ambtelijke klankbordgroep stellen we deze rapportage definitief vast. Waar gewenst lichten we onze analyses en conclusies ook afzonderlijk toe aan vertegenwoordigers van de gemeente, provincie, en BZK.

Tabel 33 **Onderzoeksactiviteiten evaluatie (2024)**

## Rol Berenschot en aandacht voor verslaglegging en communicatie

Het voorliggende evaluatieontwerp is opgesteld na inventarisering van contextuele aandachtspunten en behoeften onder bestuurders en (een afvaardiging van) inwoners. Wij zien graag dat de opzet van de evaluatie (zoveel mogelijk) draagvlak kent, aangezien dat dan vervolgens hopelijk ook geldt voor de onderzoeksactiviteiten en de conclusies die hieruit volgen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat Berenschot in dit onderzoek te werk gaat als *onafhankelijk onderzoeker*. Vanuit onze ervaring en expertise hebben wij, na inventarisatie van aandachtspunten en ideeën, dit ontwerp opgesteld. Wij denken met dit ontwerp goed recht te kunnen doen aan de vragen gesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – en rekening te houden met de lokale context.

Tijdens het onderzoek wordt ervoor gezorgd dat de activiteiten en contacten worden bijgehouden in een logboek, zoals dat ook gebeurt bij het maken van een herindelingsontwerp omtrent het genereren en meten van draagvlak. Daarmee zijn de activiteiten en opbrengsten gedurende het onderzoek en nadien navolgbaar. Ook zijn de (tussen)resultaten hiermee overdraagbaar tussen onderzoekers en andere betrokkenen binnen het onderzoek in de looptijd van het onderzoek.

Gezien de aandacht voor de herindeling, vanuit betrokken inwoners en lokale (en later nationale) politici, is het belangrijk ook helder over deze evaluatie te communiceren. Dit doen wij in de eerste plaats door met dit evaluatieontwerp duidelijk te maken wat we wanneer gaan doen. En wat deze evaluatie wel, en niet, beschrijft. *Binnen* het onderzoek communiceren de onderzoekers zelf met betrokkenen in de vorm van uitnodigingen, gespreksmemo's en dergelijke. De gemeente levert de contactgegevens aan.

Daarnaast is communicatie *over* dit onderzoek gedurende de onderzoeksperiode een aandachtspunt. De gemeente Maashorst is zelf verantwoordelijk voor communicatie over het onderzoek met inwoners, de eigen medewerkers en andere betrokkenen. Wij zullen hier zeker over afstemmen met de gemeente, wanneer dit gewenst is, en (concept-)teksten aanleveren ten behoeve van deze externe communicatie.





## **‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’**

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### **Berenschot Groep B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)