



## GEMEENTE ONDERBANKEN

---

Onderwerp: Intentiebesluit fusie Onderbanken met Schinnen

---

Gemeentebladnummer	: 2015/54	Behandelend ambtenaar	: ROGER FRIESEN
Agendapunt	:	Portefeuille	: ALGEMENE ZAKEN EN PARKSTAD
Registratienummer	: 2840	Raadsvergadering	: 17 DECEMBER 2015
Commissie	:	Programma	: VIT. GEM. ORG.

Datum college voorstel : 24 NOVEMBER 2015

---

### **voorstel**

#### **AAN DE GEMEENTERAAD,**

1. De intentie uit te spreken om per 1 januari 2019 met de gemeente Schinnen een bestuurlijke fusie (herindeling) aan te gaan;
2. Het college op te dragen om gezamenlijk met het college van burgemeester en wethouders van Schinnen deze bestuurlijke fusie conform de hiervoor in de Wet algemene regels herindeling voorgeschreven procedure, voor te bereiden.

### **Inleiding**

In de raadsvergadering van 15 juli jongstleden heeft uw raad van gedachten gewisseld over de toekomst van Onderbanken. Bij deze beraadslaging is onder andere aan de orde gekomen het toekomstperspectief van de gemeente Onderbanken en een fusie met Schinnen als tussenstap naar een meer duurzame bestuurlijke constellatie.

Ten aanzien van het toekomstperspectief zijn de raadsfracties unaniem in hun oordeel dat de gemeente Onderbanken eindig is en dat Onderbanken zal moeten opgaan in een grotere entiteit. De raad is met andere woorden unaniem van oordeel dat het aangaan van een fusie het toekomstperspectief voor de gemeente Onderbanken is. Een fusie waarbij Onderbanken wordt betrokken, dient volgens u bij voorkeur meteen te resulteren in het opgaan van Onderbanken in een duurzame gemeente. Mocht deze voorkeur niet direct te realiseren zijn, dan is een fusie op kleinere schaal voor (een meerderheid van) uw raad acceptabel.

In het verleden van het voorgaande ziet een raadsmeerderheid een fusie met Schinnen als een acceptabele en constructieve tussenstap. Gelet hierop hebben wij namens uw raad bij brief van 30 juli 2015 aan de raad van Schinnen het verzoek gericht aan u kenbaar te maken of hij bereid is mee te werken aan een fusie met Onderbanken. Dit verzoek heeft de raad van Schinnen in zijn vergadering van 09 november 2015 besproken. Bij brief ontvangen op 25 november 2015 heeft de raad van Schinnen aangegeven bereid te zijn mee te werken aan een fusie met Onderbanken.

De raden van de overige drie VONSS-gemeenten (Nuth, Voerendaal en Simpelveld) zijn geïnformeerd over de mogelijkheid om versneld werk te maken van de totstandkoming van een robuuste gemeente met een eenduidig opgavenprofiel. Hierbij is hen kenbaar gemaakt dat uw raad met belangstelling uitziet naar hun reactie daarop. De gemeenten Voerendaal en Simpelveld hebben aangegeven dat zij als zelfstandige gemeenten willen voortbestaan.

# Gemeente Onderbanken

Op het moment van het presenteren van dit raadsvoorstel heeft de raad van Nuth nog niet gereageerd op ons verzoek. In het verlengde van ons verzoek en ter uitvoering van het Schinnens raadsbesluit van 9 november jongstleden is op 10 november 2015 ook vanuit Schinnen een brief naar de gemeente Nuth gestuurd. Hierin wordt de raad van Nuth gevraagd een uitspraak te doen over de bereidheid om in een bestuurlijke fusie tussen de gemeente Nuth, Onderbanken en Schinnen te participeren.

De raad van Nuth heeft recent over zijn positie in het samenwerkingsdossier gedebatteerd. De vorengenoemde verzoeken van Schinnen en Onderbanken zijn daar ook bij betrokken. Op het moment van het presenteren van dit raadsvoorstel heeft de raad van Nuth nog niet gereageerd. Indien wij voor de behandeling van dit voorstel in de raadsvergadering van 17 december een bericht van de zijde van de gemeente Nuth ontvangen, dan zullen wij uw raad per ommegaande daarvan in kennis stellen.

## **Doelstelling en beleidskader**

Zorgdragen dat de opgaven van de gemeenschap Onderbanken in de toekomst succesvol en doelmatig kunnen worden opgepakt.

## **Argumenten**

### *1.1 Intentiebesluit is logische vervolgstap op uitgezette koers.*

In de vergadering van 15 juli jongstleden heeft uw raad het toekomstperspectief voor Onderbanken uitgestippeld. Kort samengevat behelst dit perspectief het koersen richting een duurzame, landelijke VONSS-gemeente en in het geval daar nu (nog) geen draagvlak voor is, gaan voor een fusie op kleinere schaal met de gemeente Schinnen. De raad van Schinnen heeft in zijn vergadering van 9 november jongstleden uitgesproken een bestuurlijke fusie met Onderbanken te willen aangaan in de wetenschap dat zulks de bestuurlijke wens van Onderbanken is. Voerendaal en Simpelveld willen als zelfstandige gemeenten voortbestaan, terwijl Nuth zich nog beraadt op haar toekomstperspectief.

In de gegeven situatie is het nemen van het voorgestelde intentiebesluit een logische vervolgstap op de door u in juli uitgezette koers.

### *1.2 Bestuurlijke fusie met Schinnen vergroot bestuurskracht.*

Gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen jaren (gemeente als eerste overheid, transformaties in het sociaal domein enz.) kan geconcludeerd worden dat het schaalniveau van de huidige gemeente Onderbanken steeds minder in de pas loopt met het schaalniveau van de maatschappelijke vraagstukken die op de gemeente afkomen. Dit heeft gevolgen voor de kracht en kwaliteit van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie. Een fusie met Schinnen vergroot het schaalniveau en maakt dat de nieuwe fusiegemeente haar strategische opgaven op de korte/middellange termijn op een kwalitatief voldoende niveau kan behartigen.

### *1.3 Bestuurlijke fusie met Schinnen heeft voldoende draagvlak.*

Een bestuurlijke fusie met Schinnen kan binnen Onderbanken rekenen op voldoende draagvlak binnen de politiek, het bestuur en de lokale samenleving. Voor wat betreft het politiek-bestuurlijk draagvlak wordt verwezen naar de op 15 juli jongstleden door een overgrote meerderheid van uw raad gedane uitspraak dat hij een bestuurlijke fusie met de gemeente Schinnen beschouwt als een acceptabele en constructieve

# Gemeente Onderbanken

tussenstap naar een nog duurzamere entiteit op langere termijn. De uitkomsten van het in 2012 gehouden referendum over de toekomst van Onderbanken leiden tot de conclusie dat een fusie richting landelijk gebied door een meerderheid van de inwoners wordt geprefereerd boven een herindeling richting stedelijk gebied.

*1.4 Bestuurlijke fusie met Schinnen zorgt voor het in stand houden van directe democratische legitimatie.*  
Binnen de gemeenten Schinnen en Onderbanken is sprake van democratische sturing, controle en toezicht op de uitvoering door een door de inwoners rechtstreeks gekozen gemeenteraad. Deze directe democratische legitimatie blijft behouden bij een volledige fusie van beide gemeenten. In het licht hiervan moeten minder vergaande vormen van ambtelijke samenwerking zoals de in het BMC-rapport 'Met VONSS vooruit' genoemde functionele integratie en ambtelijke fusie, als suboptimaal worden aangemerkt. Aan deze minder vergaande varianten kleven meer nadelen dan aan een volledige fusie. Zo zijn de minder vergaande samenwerkingsvarianten op het vlak van legitimatie formeel-juridisch meestal goed geborgd, maar blijkt het doorlopen van een volledig democratisch proces in een ambtelijke samenwerkingsconstructie vaak een stuk problematischer dan bij een gemeente. Bij deze samenwerkingsverbanden (in de regel vormgegeven door middel van een gemeenschappelijke regeling) staat de raad op afstand, genereert het samenwerken coördinatielast bij zowel gemeentebestuur als ambtelijke organisatie en bestaat het latente risico dat de samenwerkingen een eigen koers gaan varen en zich (in bepaalde mate) "loszingen" van de deelnemende gemeenten.

In de nieuw te vormen fusiegemeente Onderbanken-Schinnen zijn raad en college als herkenbaar en aanspreekbaar gemeentebestuur verantwoordelijk voor de nieuwe gemeente. Democratische legitimatie krijgt dan ook in de nieuwe gemeente vorm in een betrokken, benaderbaar en burgers nabij bestuur, in transparante besluitvorming, in controle van de uitvoeringsmacht en in het budgetrecht van de raad.

*1.5 Een bestuurlijke fusie met Schinnen vergroot de effectiviteit.*

De samenstellende delen van de nieuwe gemeente hebben een eensluidende visie op het profiel van de nieuwe gemeente. Hun streven is gericht op het realiseren van een netwerk- en regiegemeente. In de mate dat zij daarin slagen is de nieuwe gemeente in staat zich te concentreren op haar core-business, te weten haar lokale strategische opgaven en haar (beleids)uitvoerende en dienstverlenende taken.

*1.6 Een bestuurlijke fusie met Schinnen biedt kansen voor een vergroting van de efficiency van het ambtelijk apparaat.*

De factor efficiency heeft betrekking op mogelijkheden om een nieuwe gemeentelijke organisatie op te bouwen die robuuster is en meer kwaliteit kan leveren dan Schinnen en Onderbanken afzonderlijk. De algemene verwachting bij een fusie Schinnen-Onderbanken is dat efficiency kan worden gerealiseerd in het nieuwe ambtelijk apparaat. Tegelijkertijd biedt de fusie mogelijkheden om effectiviteit, kwaliteit en professionaliteit van de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening beter te organiseren. De kwetsbaarheid van de huidige twee ambtelijke organisaties wordt met deze fusie verminderd. Gemeentelijke opschaling biedt kansen om een kwaliteitsslag te realiseren bij de nieuw te vormen ambtelijke organisatie, maar vergt tegelijkertijd investeringen, ook in financiële zin. Slimme en kostenbewuste oplossingen voor de huisvesting van de formatie bieden in vergelijking met de huidige situatie meer mogelijkheden voor een beperking van de overhead. Overigens blijkt uit ervaringen elders dat gemeentelijke fusies in de regel niet leiden tot kostenbesparingen.

# Gemeente Onderbanken

*1.7 Een bestuurlijke fusie met Schinnen vergroot de duurzaamheid/houdbaarheid in beperkte mate, maar is noodzakelijk om tot een vergroting van de bestuurskracht te komen.*

Een fusie Onderbanken-Schinnen is te beschouwen als een tussenstap richting de vorming van een meer duurzame gemeente op de langere termijn. Een fusie zorgt binnen enkele jaren voor een entiteit die robuuster is dan beide gemeenten afzonderlijk. In het onderhavige geval is voor de gemeente Onderbanken sprake van urgentie om op relatief korte termijn te komen tot bestuurskrachtversterking. Een vergroting van bestuurskracht die nodig is om het hoofd te bieden aan de ontwikkelingen waarmee gemeenten in de afgelopen jaren werden geconfronteerd en waarmee zij in de loop van de komende jaren nog zullen worden geconfronteerd. In de onderhavige situatie weegt het belang van versterking van bestuurskracht zwaarder dan het realiseren van een meer duurzame oplossing (lees: minimaal een fusiegemeente Schinnen-Onderbanken-Nuth) in het geval deze duurzamere oplossing niet op korte termijn realiseerbaar blijkt.

*1.8 Een bestuurlijke fusie met Schinnen is een bevestiging van de ingezette koers op het gebied van het kleine kernenbeleid en het willen zijn van een burgernabije gemeente.*

Zowel Onderbanken als Schinnen zijn plattelandsgemeenten met relatief gezien veel kleine kernen. De fusiegemeente die op 1 januari 2019 zal ontstaan heeft logischerwijs dezelfde kenmerken als beide gemeenten afzonderlijk. In een dergelijke fusiegemeente zal logischerwijs veel aandacht moeten gaan naar het vergroten van de leefbaarheid in de kernen en het behoud van de kleinschaligheid.

Het verder uitbouwen van de leefbaarheid in de kernen, rekening houdende met verschillen in identiteit, zal dan ook als een van de uitgangspunten voor de voorgenomen fusie moeten gelden. De sinds jaar en dag door beide gemeenten gevolgde koers om de leefbaarheid in de kernen te versterken respectievelijk te behouden dient ook na de fusie zodanige invulling te krijgen, dat sociale innovatie en de ontwikkeling van vitale, initiatiefrijke en ondernemende gemeenschappen/kernen alle kans krijgen. Hiermee zijn zowel binnen Onderbanken als Schinnen al geruime tijd ervaringen opgedaan. Het is vooral een kwestie van de inwoners zelf, van de heersende cultuur in de desbetreffende kern en van bestuurlijke wil om de eigen rol hierop aan te passen en kleinschaligheid (en overheidsnabijheid) te organiseren. Een fusie van Schinnen en Onderbanken biedt daarvoor ruimschoots perspectieven.

*2.1 Een bestuurlijk fusieproces is een complex proces en moet door de colleges van de bij de fusie betrokken gemeenten worden voorbereid.*

Een fusie is een omvangrijk proces en in de Grondwet geregeld. Artikel 123 van de Grondwet regelt dat provincies en gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven of ingesteld. Dit artikel vormt de basis voor de Wet algemene regels herindeling (verder Wet arhi). In deze wet zijn onder andere de processtappen bij een initiatie van een herindeling door gemeenten geregeld. Het doel van de wet is om het herindelingsproces te begeleiden en alle gevolgen te ondervangen. Een dergelijk complex proces moet door de gezamenlijk colleges van de bij de herindeling betrokken gemeenten worden voorbereid.

## **Kanttekeningen en risico's**

*1. Een te vormen fusiegemeente houdt belang bij samenwerking in VONSS-verband.*

Uw raad beschouwt een bestuurlijke fusie met Schinnen als een noodzakelijke en constructieve tussenstap aangezien voor het creëren van een duurzamere constellatie op dit moment geen draagvlak bestaat.

Maar een fusie met Schinnen brengt geen wijziging in het grote belang voor de fusiepartners (en voor de

# Gemeente Onderbanken

nieuwe fusiegemeente) om samen te werken met qua karakter, identiteit en opgavenprofiel vergelijkbare landelijke gemeenten in het hart van Zuid-Limburg (VONSS). Het is van belang om in de komende maanden in VONSS-verband overeenstemming te bereiken over de wijze waarop deze samenwerking verder vorm moet krijgen.

*Juridisch:*

N.v.t.

*Personeel:*

N.v.t.

*Bestuurlijke/politieke of algemene risico's en gevolgen:*

N.v.t.

*Financieel:*

N.v.t.

*Kosten/opbrengsten verbonden aan dit voorstel zijn:*

Jaar	Bedrag	Ten laste/gunste van FCL	Product/ECL

## **Uitvoering**

Zodra beide raden het intentiebesluit tot de bestuurlijke fusie hebben genomen en beide colleges hebben opgedragen om de fusie gezamenlijk voor te bereiden, kan een aanvang worden gemaakt met het opstellen van een zogenaamd herindelingsontwerp. Dit ontwerp markeert formeel de start van het wettelijke spoor dat is voorgeschreven in de Wet arhi en wordt ingekaderd door het (rijks) 'Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013.

In de Wet arhi worden drie fases onderscheiden:

1. Herindelingsontwerp
2. Herindelingsadvies
3. Herindelingsregeling

### Ad 1. Herindelingsontwerp

Na het intentiebesluit zijn de colleges van de betrokken gemeenten aan zet om met elkaar een herindelingsontwerp op te stellen. In dit herindelingsontwerp worden de noodzaak van de herindeling en de samenstelling van de partners onderbouwd. Het herindelingsontwerp dient door de raden van de betrokken gemeenten te worden vastgesteld. Daarmee verklaren zij formeel dat zij voornemens zijn om samen een nieuwe gemeente te vormen. Na vaststelling wordt het document acht weken voor een ieder ter inzage

# Gemeente Onderbanken

gelegd en naar gedeputeerde staten gestuurd. Gedurende de terinzagelegging kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp indienen. Op grond van artikel 21 van de Wet arhi komen beide gemeenten overigens onder preventief financieel toezicht van de provincie te staan. Dit houdt in dat bepaalde aan te wijzen besluiten goedkeuring behoeven van gedeputeerde staten. Welke besluiten het precies betreft is in de regel uitkomst van overleg tussen de provincie en de fuserende gemeenten.

## Ad. 2. Herindelingsadvies

Na de ter visie legging geven de colleges van beide gemeenten een reactie op de zienswijzen. Deze zienswijzen inclusief de reactie van de colleges, worden in een herindelingsadvies verwerkt. Ook dit herindelingsadvies wordt ter vaststelling aan de raden van beide gemeente voorgelegd. De colleges sturen het vastgestelde herindelingsadvies aan gedeputeerde staten die er hun zienswijze op geven. Het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze worden vervolgens aan de minister van BZK gezonden.

## Ad. 3. Herindelingsregeling

De minister van BZK toest het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze aan het vigerend beleidskader gemeentelijke herindeling. Een positieve beoordeling van advies en zienswijze leidt tot een herindelingsregeling; een door de ministerraad te accorderen wetsontwerp dat na advies van de Raad van State wordt doorgeleid ter behandeling en besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer. Na bekrachtiging door de Koning en publicatie in het Staatsblad is de wet en daarmee de herindeling een feit.

## Planning

Bepalend voor de (tijds)planning is het moment waarop het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze aan de minister van BZK worden aangeboden. Doorgaans wordt hiervoor een periode van anderhalf jaar vóór de boogde herindelingsdatum aangehouden. Uitgaande van 1 januari 2019 betekent dit derhalve dat het herindelingsadvies en de provinciale zienswijze uiterlijk 1 juli 2017 aan de minister van BZK moeten worden voorgelegd. Daarnaast uitgaande van een 'startmoment' per 1 januari 2016 achten wij in globale zin onderstaande planning voor het wettelijke spoor realistisch:

- Start Wet arhi-traject	1 januari 2016
- Herindelingsontwerp	raadsvergadering juli 2016
- Inzagetermijn	augustus-september 2016
- Herindelingsadvies	raadsvergadering november/december 2016
- Provinciale zienswijze	juni 2017
- Herindelingsregeling	najaar 2018
- Gemeenteraadsverkiezingen	november 2018
- Herindeling	1 januari 2019

Als bijlage 1 treft u hierbij aan het 'totaaloverzicht herindelingsproces' uit het 'Handboek gemeentelijke herindeling' van het ministerie van BZK. Dit overzicht biedt een globaal beeld van de sporen die in het fusieproces moeten worden gevolgd. Naast het wettelijke spoor wordt het fusiespoor (het concreet samenvoegen van beide gemeentelijke organisaties) en het veranderspoot onderscheiden. Immers een herindeling betreft niet alleen een samenvoeging van geografische en bestuurlijke entiteiten. Het is ook een fusie van gemeentelijke (ambtelijke) organisaties. Parallel aan en anticiperende op het hierboven

# Gemeente Onderbanken

beschreven wettelijke spoor dienen ook de voorbereidingen te worden getroffen voor de vorming van één nieuwe gemeentelijke organisatie. In de wijze waarop beide gemeenten hieraan invulling geven zijn ze vrij. Bouwstenen die daar onder andere bij betrokken worden zijn: dienstverlening, organisatie, personeel, financiën, harmonisatie, huisvesting, informatie en automatisering. Fases die in dit spoor kunnen worden onderscheiden zijn: 'voorbereiding', 'ontwerp' en 'implementatie'. Alle sporen zijn beschreven in het vorengenoemde 'Handboek gemeentelijke herindeling'.

De afspraken en de keuze over de manier waarop het herindelingsproces wordt ingericht, worden vastgelegd in een plan van aanpak dat in de voorbereidingsfase wordt vastgesteld. In dit plan van aanpak wordt ook de projectorganisatie beschreven waarin de verantwoordelijkheden en positionering van de raden, colleges en de ambtelijke organisaties zijn verankerd. Ook de medezeggenschap wordt adequaat geborgd en ingebed. Doorgaans wordt hiertoe een bijzonder georganiseerd overleg (BGO) en een bijzondere ondernemingsraad (BOR) geformeerd.

Het plan van aanpak bevat tevens de projectbegroting met daarin een raming van de te maken kosten in het herindelingsproces. Op basis van de 'tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling' in het gemeentefonds komen beide gemeenten overigens in aanmerking voor een vergoeding voor de zogenaamde frictiekosten van de herindeling. Dit zijn kosten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die extra en tijdelijk zijn.

Ook over de (externe en interne) communicatie zullen afspraken worden gemaakt, die in een communicatieplan worden vastgelegd.

In aansluiting op de besluitvorming over de fusie-intentie zullen in de aanloop naar de formele start van het wettelijke spoor (zijnde het opstellen van het herindelingsontwerp) draagvlakbevorderende activiteiten worden ontplooid (te denken valt hier aan het via alle gemeentelijke communicatiekanalen actief communiceren over het intentiebesluit tot fusie en het begin 2016 organiseren van een aantal informatiebijeenkomsten, waarin aan de burgers uitleg zal worden gegeven over het fusievoornemen en de hieraan ten grondslag liggende argumenten).

Om een wenkend perspectief en ambitie voor de herindeling te bepalen zal tevens een strategische toekomstvisie voor de nieuwe gemeente worden geformuleerd. Wat voor soort gemeente willen we zijn. Waarin onderscheid we ons als gemeente? Wat kunnen de inwoners van ons verwachten? Hoe ziet onze investeringsagenda er uit? Deze visie kan dienen als 'kapstok' waaraan de eerdergenoemde bouwstenen kunnen worden opgehangen en aan moeten bijdragen, en als 'stip op de horizon' waar naar toe wordt gewerkt. Logischerwijs zit deze visie al opgesloten in het vorengenoemde herindelingsontwerp.

## **Evaluatie**

N.v.t.

## **Middelen**

*financiële middelen*

N.v.t.

# Gemeente **Onderbanken**

## *personele middelen*

Accordering door beide raden van dit intentiebesluit legt een beslag op de ambtelijke capaciteit van de twee ambtelijke organisaties. In het kader van het voorgeschreven fusieproces zullen diverse werkgroepen in het leven moeten worden geroepen. Een fusie kan worden vergeleken met een reorganisatietraject. Een en ander betekent dat het voorbereiden van deze fusie ambtelijke capaciteit van beide gemeenten zal vergen. Overigens heeft de provincie aangeboden dit fusieproces te faciliteren.

Schinveld, 24 november 2015

Burgemeester en wethouders van Onderbanken,

O.M.T. Wolfs  
wnd. burgemeester

F.C.W. Geraets  
secretaris/algemeen directeur

Bijlage(n) : 1 Totaal overzicht herindelingsproces  
Ter inzage :



De **raad** van de **gemeente Onderbanken**;

**Gelezen de brief van de raad van Schinnen van 23 november 2015 (ontvangen 25 november 2015) en het raadsvoorstel 2015/54 inzake het intentiebesluit fusie Onderbanken met Schinnen;**

**B e s l u i t:**

1. De intentie uit te spreken om per 1 januari 2019 met de gemeente Schinnen een bestuurlijke fusie (herindeling) aan te gaan;
2. Het college op te dragen om gezamenlijk met het college van burgemeester en wethouders van Schinnen deze bestuurlijke fusie conform de hiervoor in de Wet algemene regels herindeling voorgeschreven procedure, voor te bereiden.

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van d.d. 17 december 2015

De raad voornoemd,

de griffier,

Mr. M.M.G.M. Richter.

de voorzitter,

O.M.T. Wolfs