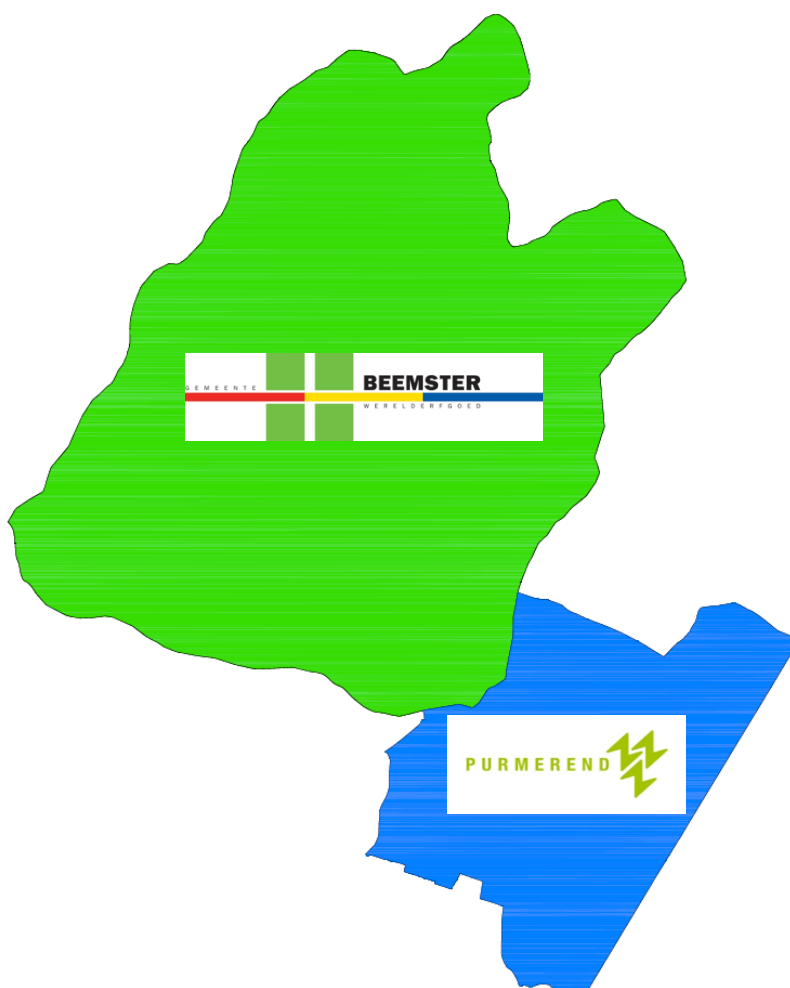


Plan van aanpak herindelingsontwerp Beemster-Purmerend

Droogmakerij en marktstad bundelen de krachten



Opdrachtgever: colleges Purmerend en Beemster

Opdrachtnemer: gemeentesecretarissen Purmerend en Beemster

Uitvoering: Marjolijn Kramer, Femmy Jonker en Peter Beumer

Datum: Versie 0.4 - 17 april 2018

Inleiding

Op 9 januari 2018 heeft de gemeenteraad van Beemster het intentiebesluit genomen om in de komende bestuursperiode te willen komen tot bestuurlijke fusie met de gemeente Purmerend.

In mei 2018 wordt aan de gemeenteraad van Purmerend hetzelfde gevraagd: het nemen van een intentiebesluit om een bestuurlijke fusie met Beemster te realiseren.

Met de herindeling ontstaat een nieuwe gemeente. Dit is een ingrijpend proces dat beide gemeenten goed willen voorbereiden.

Het voorliggende plan van aanpak geeft inzicht in het (wettelijke) proces dat volgt nadat ook de gemeenteraad van Purmerend dit besluit genomen heeft. Centraal staat hierin de totstandkoming van het zogenaamde herindelingsontwerp. In het ontwerp is vastgelegd wat het samengaan van deze gemeenten betekent. Dat ontwerp wordt uiteindelijk definitief vastgesteld en aangeboden aan de minister om dit in een wet te vertalen. Hoe het proces verloopt, staat in dit plan van aanpak. Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van het Handboek gemeentelijke herindeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en informatie van andere gemeenten.

Dit plan van aanpak richt zich op de periode vanaf 1 juni 2018 tot januari 2019: het moment waarop (in de huidige planning) het herindelingsadvies in de gemeenteraden van Beemster en Purmerend wordt vastgesteld. Tevens wordt een korte doorkijk gegeven voor de periode die daarop volgt: het fusieproces. Zodra deze fase aan de orde is, volgt een nieuw plan van aanpak. In de periode tot juni ondernemen beide gemeenten zelf de nodige voorbereidende activiteiten. In Beemster gaat dit om het verantwoordingsproces en het komen tot kernwaarden, in Purmerend om de peiling van draagvlak en voorbereiding van de besluitvorming.

Het plan van aanpak wordt aangeboden aan de raden in mei 2018. Zowel de raad van Purmerend als de raad van Beemster nemen hier kennis van.

Leeswijzer

In dit plan komen de volgende onderwerpen aan bod;

- Wettelijk proces (hoofdstuk 1)
- Uitgangspunten bij de aanpak (hoofdstuk 2)
- Opstellen herindelingsontwerp en advies (hoofdstuk 3)
- Projectstructuur (hoofdstuk 4)
- Projectmiddelen (hoofdstuk 5)
- Doorkijk vervolg fusieproces(hoofdstuk 6)

1. Het herindelingsproces

1.1 Inleiding

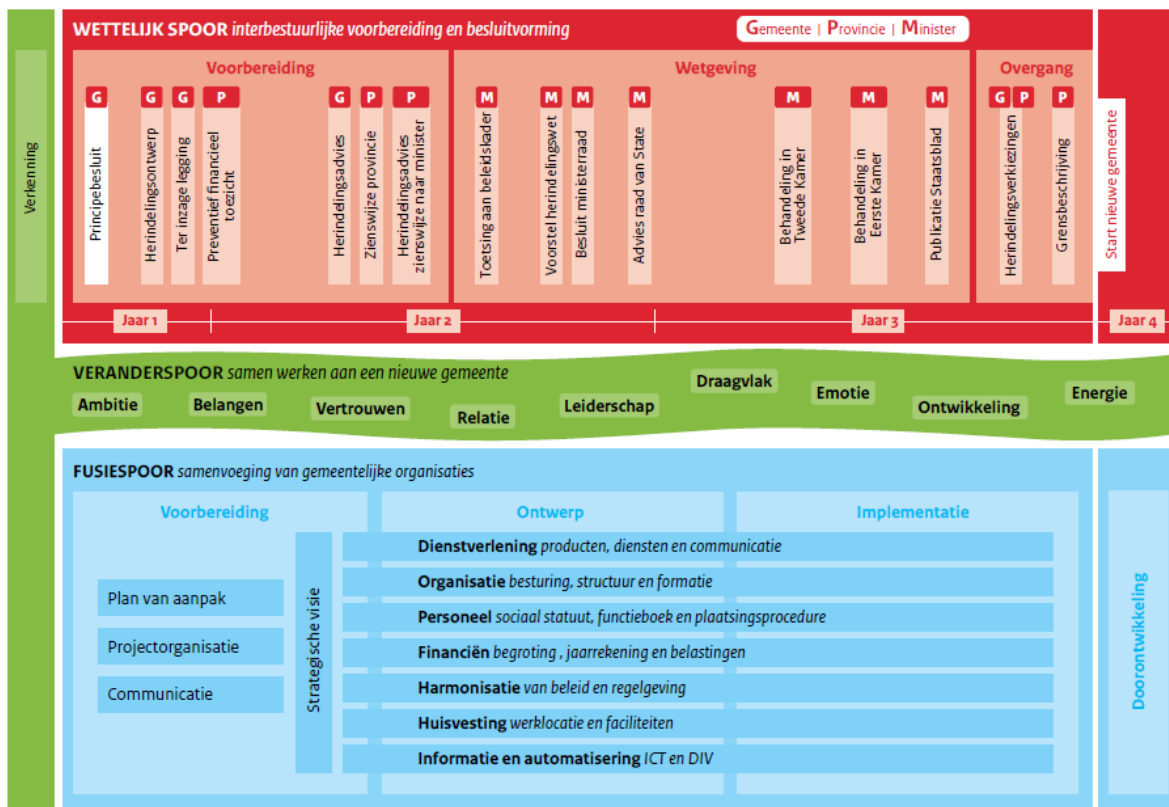
Bij een gemeentelijk herindelingsproces (ook wel fusieproces) is de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) het wettelijk kader. Dit wettelijk traject start formeel met het vaststellen van een herindelingsontwerp door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Daar gaat een verkennend proces aan vooraf waar de Wet arhi geen voorschriften voor bevat. Gemeenten zijn vrij in de manier waarop zij hier invulling aan geven.

Aan het opstellen van het herindelingsontwerp gaat over het algemeen een zogenaamd intentiebesluit van de betrokken gemeenteraden vooraf. Beemster heeft dit intentiebesluit op 9 januari 2018 genomen. De gemeenteraad van Purmerend neemt naar verwachting in mei 2018 een besluit. Aan de raad van Purmerend is toegezegd dat het raadsvoorstel wordt aangeboden met een plan van aanpak (procesinzicht), en een financiële verkenning (financieel inzicht) en een projectbegroting/budgetaanvraag. Na de instemming door de raad van Purmerend zal vanaf juni 2018 een gezamenlijk proces worden doorlopen waarbij de inspanningen gericht zijn op de oplevering van een herindelingsontwerp.

In de periode tot 1 juni ondernemen beide gemeenten zelf de nodige voorbereidende activiteiten. In Beemster gaat dit om het verantwoordingsproces en het komen tot kernwaarden, in Purmerend om de peiling van draagvlak en voorbereiding van de besluitvorming.

1.2 Herindeling: een proces met drie sporen

Het proces van een gemeentelijke herindeling kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Het herindelingsproces is onder te verdelen in drie sporen:

1. Het wettelijk spoor: van herindelingsontwerp tot wetsvoorstel
2. Het veranderspoot: het bouwen aan een nieuwe gemeente
3. Het fusiespoor: het samenvoegen van de organisaties

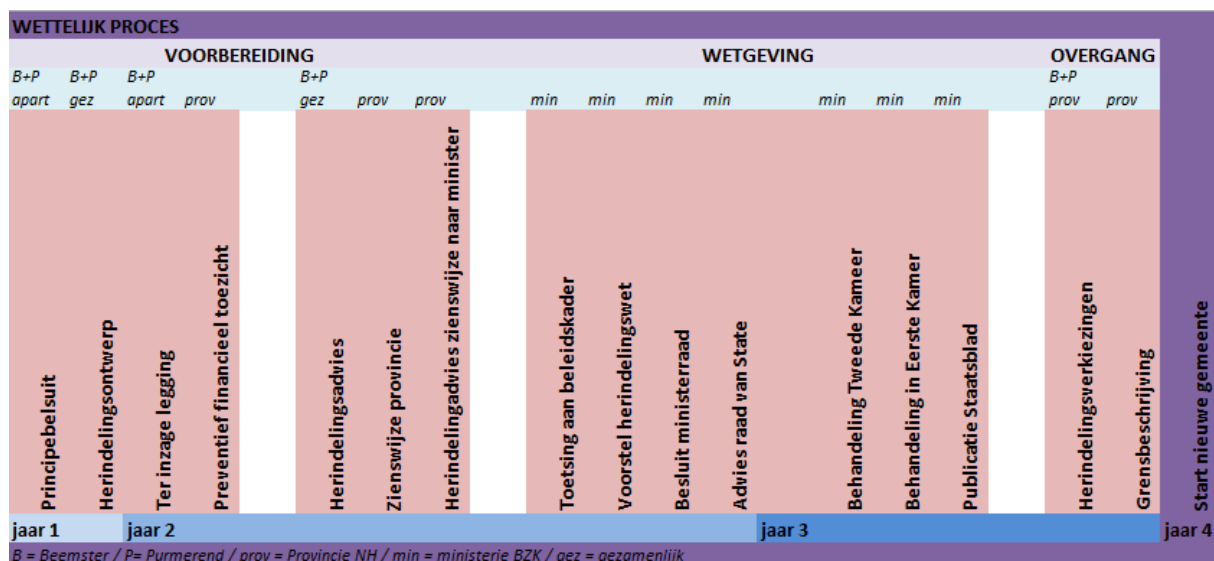
Dit plan van aanpak ziet toe op de rol van de gemeenten in het wettelijke proces en geeft een doorkijk van de werkzaamheden voor de twee andere sporen.

1.3 Wettelijk spoor

Het wettelijke spoor omvat de procedures, regels en wetten die van toepassing zijn op een proces van herindeling. Dit spoor omvat de wettelijke verplichtingen en voorwaarden waar gemeenten, provincies en het Rijk aan moeten voldoen. Het wettelijke spoor beslaat zo'n twee jaar van het herindelingsproces en is onderverdeeld in de gemeentelijke voorbereiding, het ontwerpen van wetgeving en de officiële overgang naar een nieuwe gemeente. Dit proces is in het rood weergegeven in het figuur in paragraaf 1.2. Een gemeentelijke herindeling kent als deadline de herindelingsdatum die door de Wet arhi is bepaald op 1 januari na inwerkingtreding van de herindelingswet. Door vanaf die datum terug te rekenen met de diverse mijlpalen uit de Wet arhi en de duur van een wetgevingstraject kan een planning gemaakt worden.

1.4 Planning per bestuursorgaan

In het wettelijk proces zijn taken en verantwoordelijkheden weggelegd voor gemeenten, provincie en het rijk. In onderstaand schema is weergegeven op welke momenten in het proces Beemster en Purmerend aan zet zijn, wanneer de provincie en vervolgens hoe lang het ministerie aan zet is om het wetgevingstraject te doorlopen.



De voorgaande hoofdopzet is in de navolgende tabel vertaald in een bestuurlijke planning.

Stap	Datum	Toelichting
Herindelingsontwerp		
Opstellen herindelingsontwerp	juni-okt 2018	Met de intentiebesluiten van beide raden in resp. januari en mei 2018, volgt de opdracht aan de colleges om een herindelingsontwerp op te stellen
Herindelingsontwerp wordt door colleges ter eensluitende besluitvorming voorgelegd aan gemeenteraden	Medio okt 2018	Aanbieding van het ontwerp aan beide gemeenten gelijktijdig
Gemeenteraden stellen herindelingsontwerp vast	Uiterlijk eind nov 2018	Bij reguliere samenvoeging wordt door de provincie tevens preventief financieel toezicht ingesteld voor beide gemeenten
Herindelingsontwerp wordt 8 weken ter inzage gelegd en naar GS en betrokken waterschappen gestuurd en (niet verplicht) ook aan omliggende gemeenten	T/m eind januari 2019	Iedere inwoner, instelling of betrokken bestuurlijk lichaam wordt in de gelegenheid gesteld zienswijze in te dienen.
Herindelingsadvies		
De zienswijzen worden behandeld en van een reactie voorzien. Het herindelingsontwerp kan naar aanleiding van de zienswijzen nog worden herzien.	Jan-febr 2019	Na aanpassing van het ontwerp verandert de naam in herindelingsadvies.
Herindelingsadvies: vaststelling door raden	Uiterlijk half maart 2019	Het herindelingsadvies is definitief
Verzending herindelingsadvies naar GS.	Vóór 1 april 2019	Aanlevering: doorgaans voor 1 april, één en driekwart jaar voor de beoogde herindelingsdatum.
GS stelt evt zienswijze bij het herindelingsadvies vast en stuurt dit met het herindelingsadvies door aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.	Uiterlijk juni 2019	De aanlevering moet vóór 1-7-2019: dit is de deadline om de fusie per 01-01-2021 te halen.
Ministerie van BZK beoordeelt het herindelingsadvies en stelt een voorstel voor herindelingswet op. Regulier wetgevingstraject van ministerraad, RvS, parlement, bekrachtiging door Koning en publicatie in Staatsblad.	Juni 2019-juni 2020	
Herindelingsverkiezingen	18-24 nov 2020	
Nieuwe gemeente van start	01-01-2021	

1.5 Veranderspoor en fusiespoor

Naast het wettelijk spoor lopen er tegelijkertijd twee andere sporen: het anderspoor en het fusiespoor. In het anderspoor gaat de aandacht uit naar de communicatie met bestuur, inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen over wat er gaat veranderen en wat belangrijk is te borgen in de fusie. In het fusiespoor is het belangrijk de bedrijfsvoering inclusief het personeel migreren naar de toekomstige nieuwe gemeente. In dit fusieproces hebben Beemster en Purmerend uiteraard een groot situationeel voordeel door de ambtelijke samenwerking die vanaf 1 januari 2014 al een feit is.

2. Uitgangspunten bij de aanpak

De vorming van de nieuwe gemeente heeft in het algemeen als oogmerk om inwoners in het gebied goed te blijven bedienen vanuit een sterke en daadkrachtige lokale organisatie en lokaal bestuur. Er is tot 1-1-2021 nog geruime tijd te gaan en in die periode moet de basis worden gelegd onder het daadwerkelijk functioneren van de nieuwe gemeente. Hier worden in een volgend plan van aanpak concrete doelen voor geformuleerd. Denk hierbij aan voorbereiden functioneren nieuwe raad, opstellen van dienstverleningsconcept en het tijdig gereed hebben van de nieuwe begroting.

De voorbereidingsperiode is voldoende ruim maar zal toch niet leiden tot een gemeente die helemaal af is. De nieuwe gemeenteraad en het nieuwe college van burgemeester en wethouders zullen straks zelf verantwoordelijkheid voor het functioneren van de nieuwe gemeente willen en moeten dragen en daarin ook verdere keuzes maken.

Voor deze fase in het herindelingsproces is het belangrijk om tot een goede schets van de nieuwe gemeente te komen (het herindelingsontwerp). Daar is dit plan van aanpak op gericht.

Beide besturen vinden het belangrijk om de uitgangspunten die gelden bij de totstandkoming van de nieuwe gemeente vast te leggen. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- Het belang van de inwoners, ondernemers en overige partners van de nieuwe gemeente staat voorop. Contact met hen is belangrijk om tot een goed functionerende gemeente te komen;
- We richten ons op het bereiken van meerwaarde in het samengaan en beseffen ons dat maatwerk aan de orde moet zijn gelet op de kernwaarden van beide gemeenten;
- Beide gemeenten zijn weliswaar niet gelijk, maar wel gelijkwaardig als het gaat om het borgen van de kernwaarden. Dit komt tot uiting in de aansturing en inrichting van het traject: er wordt gewerkt vanuit vertrouwen, respect en gelijkwaardigheid. Belangrijke strategische beslissingen worden in samenspraak genomen en beiden gemeenten zetten zich in voor een tijdige en accurate informatievoorziening;
- Er wordt gebruik gemaakt van ervaringen die elders zijn opgedaan in het land. De voorgestane fusie wordt echter wel gezien als een unieke aangelegenheid;
- Er wordt snelheid gemaakt waar dit kan, zonder de zorgvuldigheid en informatievoorziening uit het oog te verliezen;
- De organisaties van Purmerend en Beemster zijn al in grote mate geïntegreerd. Onnodige administratieve handelingen worden zo veel als mogelijk voorkomen.

Deze uitgangspunten zijn leidend in de verdere samenwerking om te komen tot de herindeling.

3. Opstellen herindelingsontwerp- en advies

3.1 Inleiding

Centraal in dit plan van aanpak staat het opstellen van het herindelingsontwerp. Dit is de eerste gezamenlijke stap nadat de gemeenten het intentiebesluit hebben genomen.

Het herindelingsontwerp is een belangrijk document. Het geeft de inhoudelijke onderbouwing en verantwoording van de voorgestelde herindeling. Uit het document moet onder meer blijken waarom de gemeenten overgaan tot de herindeling, wat het toekomstperspectief is, wat de impact is op de financiën en wat het draagvlak is voor de herindeling. Op basis hiervan kunnen partners van de gemeente ook hun zienswijze indienen. Het is aan de gemeente deze zienswijze een plek te geven in het ontwerp (hierdoor wordt dit het zogenaamde herindelingsadvies). Het herindelingsadvies is de basis voor de beoordeling door provincie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Kortom: een proces met een duidelijk tijdspad én met een grote behoefte aan zorgvuldigheid en draagvlak. Om de herindelingsdatum van 1 januari 2021 te halen, moet het herindelingsontwerp in het najaar 2018 klaar zijn.

Outline Inhoudsopgave herindelingsontwerp

Vanuit diverse voorbeelden kan een format voor het herindelingsontwerp- en advies worden gedestilleerd. Het ontwerp heeft meestal de volgende inhoudsopgave:

1. Aanleiding en uitgangspunten: aanloop naar de fusie
2. Situatiebeschrijving huidige gemeenten: wat voor soort gemeenten verbinden zich met elkaar? Feiten en cijfers over de gemeenschap en het gebied.
3. Voorgeschiedenis en onderbouwing: waarom de fusie?
4. Toekomstperspectief: wat zijn de contouren van de nieuwe gemeente, de visie, de waarden (gerelateerd aan de situatieschets en de argumentatie voor herindeling, mogelijk inclusief visie op de dienstverlening).
5. Financiële en personele informatie van de betrokken gemeentelijke organisaties (herindelingsscan: wat wordt de financiële situatie van de nieuwe gemeente?)
6. Toetsing aan Beleidskader gemeentelijke herindeling
7. Eventueel: resultaten van het inzagetraject
8. Vervolgstappen inclusief planning (inclusief beoogde datum van herindeling).

Verplichte bijlagen:

- A. Kaart nieuwe gemeentegrenzen
- B. Logboek communicatie waarin draagvlak bevorderende activiteiten zijn opgenomen: bestuurlijk en maatschappelijk
- C. Gemeenschappelijke regelingen
- D. In geval van herindelingsadvies: Ingediende zienswijzen inclusief reacties
- E. Eventuele andere bijlagen: verkennend onderzoek, financieel onderzoek, herindelingsscan.

Voorbeelden van herindelingsadviezen zijn te vinden op:

<https://vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/herindeling>

3.2 De kern van het herindelingsontwerp

Er is al veel informatie beschikbaar. Dit maakt dat een groot deel van het herindelingsontwerp in overleg met betrokkenen uit Beemster en Purmerend én op basis van reeds bestaande documentatie worden gevuld zal worden.

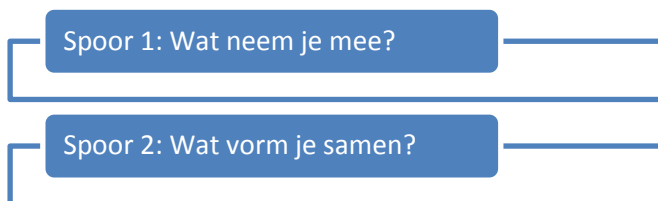
In het herindelingsontwerp zijn echter drie onderdelen waarbij het cruciaal is nader in gesprek te gaan:

1. Het toekomstperspectief.
2. Het bevorderen van draagvlak bij de inwoners, maatschappelijke instellingen, ondernemers en partners in de regio.
3. De financiële scan van de gezamenlijke gemeente: beeld van het gezamenlijke huishoudboekje.

We lichten de aanpak op deze terreinen toe.

3.3 Toekomstperspectief

Het toekomstperspectief geeft inzicht in de wijze waarop de gemeente de rol van de lokale overheid ziet, gerelateerd aan de maatschappelijke opgaven, trends en activiteiten van inwoners, ondernemers en partners. De gemeenten Beemster en Purmerend vinden het van groot belang dat wat inwoners van belang vinden hierin geborgd wordt. De marktstad Purmerend en droogmakerij De Beemster hebben tenslotte ieder een lange geschiedenis met waarden waardoor het twee unieke gemeenten zijn. Hierover gaan de gemeenten graag het gesprek aan met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders. Hierin worden twee sporen gevolgd.



Spoor 1: wat neem je mee?

Het eerste spoor gaat over wat de inwoners van waarde vinden in de gemeenschap waarin ze wonen en/of werken. Wat maakt die gemeenschap uniek? Wat maakt het plezierig leven? Kortom; wat hopen ze te behouden.

Beide gemeenten hebben hierover al veel informatie beschikbaar en zullen hiertoe eigenstandig het gesprek aangaan met hun samenleving. De gemeente Beemster wil een aanpak die leidt tot waardenkaarten: een verzameling kernwaarden die in de fusie worden ingebracht als bestuurlijke pijlers waarvan de samenleving het belangrijk vindt ze te behouden. Purmerend kiest in eerste instantie voor een aanpak die begint met een bijeenkomst voor inwoners. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan, wordt het vervolgproces bepaald. Beide aanpakken zullen worden uitgewerkt en voorgelegd aan de eigenstandige colleges. Uiteraard zullen beide colleges elkaar hierover informeren.

Spoor 2: wat vorm je samen?

Omdat beide gemeenten meerwaarde zien in het samengaan, richt het tweede spoor zich op de samenvoeging. Wat maakt dat het geheel meer is dan de som der delen? Hierover gaan beiden gemeenten met elkaar in gesprek. Gedacht wordt aan een conferentie over stad en platteland, over de kansen en bedreigingen van Beemster-Purmerend, over de ontwikkeling in de context van de regio Waterland en de MRA.

De input wordt gebruikt om een goed beeld van de toekomstperspectief van de nieuwe gemeente te schetsen. Samengevat:

Onderdeel	Tijd	Actiehouder
Waardenkaarten Beemster	juni-september	Beemster
Inwonersbijeenkomst	mei	Purmerend
Conferentie Beemster Purmerend	September	Projectleiding
Bestaande documenten samenvatten	April-oktober	Projectleiding

3.4 Draagvlak voor de herindeling

Het besef is er dat de opheffing van een gemeente als zelfstandige bestuurlijke entiteit een ingrijpende beslissing is. Beide gemeenten zien graag dat er bij inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en gemeenten in de regio draagvlak is voor de herindeling. Hierbij gaat het er om dat (de meerderheid van) de partners de beslissing begrijpen en accepteren. Dit is voor de wetgever ook belangrijke informatie. De wetgever wil dan ook aangetoond zien wat de gemeenten hebben ondernomen om het lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak te vergroten. Hierbij is het niet zo dat de partners van betrokken gemeenten in meerderheid moeten instemmen met de herindeling, het gaat om het betrekken en informeren. De acties die beide gemeenten hiertoe ondernemen moeten door de projectorganisatie in een logboek worden bijgehouden (wettelijke verplichting).

Amendement gemeente Beemster

Door een meerderheid van de raad van de gemeente Beemster is bij het principebesluit om tot een herindeling te komen een amendement aangenomen waarin wordt verzocht dat het college van de gemeente Beemster, samen met de beoogd fusiepartner, op korte termijn collegegesprekken voert met omliggende gemeenten met de vraag of zij bereid zijn mee te doen aan de herindeling.

Deze gesprekken zullen in mei-juni worden gevoerd en worden tevens benut om ook het regionale draagvlak voor de herindeling te pijlen.

Onderdeel	Tijd	Actiehouder
Regelmatige communicatie over de fusie in Beemster/mogelijkheid tot reactie	Januari-oktober	Beemster
Regelmatige communicatie over de fusie in Purmerend/mogelijkheid tot reactie	mei-oktober	Purmerend
Afstemming met andere gemeenten	Mei/juni	College Beemster
Logboek fusie	Januari-oktober	Projectleiding

3.5 Financieel perspectief

Het is het belang van de inwoners dat de nieuwe gemeente duurzaam in staat is de gemeentelijke taken uit te voeren. Een gezonde financiële positie is hier erg belangrijk voor. Een goede financiële analyse zal deel uit maken van het op te stellen financiële toekomstperspectief in het herindelingsontwerp.

Voor de behandeling van het intentiebesluit in de gemeenteraad van Purmerend is een financiële verkenning gemaakt van de financiën van Beemster, afgezet tegen de kengetallen van Purmerend. Er is ook behoefte aan een financiële verkenning van de financiën van Purmerend. Van beide verkenningen zal een integraal financieel beeld gemaakt worden voor in het herindelingsontwerp.

De financiële verkenningen worden aangeboden aan beide raden. Beide documenten worden vervolgens gebruikt als input voor het herindelingsontwerp.

Onderdeel	Tijd	Actiehouder
Scan Financiën Beemster t.b.v. raad Purmerend	Januari -maart	Projectleiding
Scan Financiën Purmerend t.b.v. raad Beemster	April-mei	Projectleiding
Schets financieel beeld nieuwe gemeente	Mei – oktober	Projectleiding

3.6 Toetsing Rijk beleidskader

Het herindelingsadvies wordt door het ministerie getoetst aan een zogenaamd beleidskader. In het Beleidskader gemeentelijke herindelingen 2013 wordt gesteld dat herindeling geen blauwdruk kent. Er is geen checklist 'goede herindeling'. Elke herindeling is uniek en moet afgewogen worden op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten leidt tot een versterking van de bestuurskracht en die goed past binnen de regio waar de gemeenten in liggen. Het kabinet zal deze afweging in ieder geval toetsen aan de volgende vijf criteria:

- Draagvlak: hoe is aandacht besteed aan en geïnvesteerd in lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak?
- Interne samenhang en dorps- en kernenbeleid: kent de nieuwe gemeente een interne samenhang en wat is de plek van buurten, dorpen en/of kernen?
- Bestuurskracht: is de nieuwe gemeente in staat om haar maatschappelijke opgaven op te pakken?
- Evenwichtige regionale verhoudingen: welke positie heeft de nieuwe gemeente in de regio en welke gevolgen heeft dat voor omliggende gemeenten?
- Duurzaamheid: is de nieuwe gemeente in staat om op langere termijn zelfstandig haar taken en opgaven uit te voeren? Wat zijn de gevolgen voor de gemeenten in de regio, is er voor hen sprake van 'restproblematiek'?

Als deze toets positief uitpakt, wordt overgegaan tot het maken van een wetsvoorstel. Het is om die reden van belang dat er een hoofdstuk in het herindelingsontwerp gemaakt wordt die expliciet ingaat op de toetsing van de criteria.

3.7 Communicatie

Communicatie is cruciaal in een herindelingsproces. De aanleiding tot fusie is het inhoudelijke anker van het gehele herindelingsproces. In de communicatie met het lokaal bestuur, met inwoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers, is dit het vertrekpunt. Betrokkenen moeten zich uitgenodigd voelen vragen te stellen of een mening te geven en de gemeente moet voldoende in contact zijn met de inwoners om van werkwijze in de betrokkenheid van inwoners te veranderen als dit nodig blijkt. Daarbij is het een van de uitgangspunten dat belangrijke partners worden betrokken om zo goed aan te kunnen sluiten op hun context. Er zal in mei 2018 een 'werkgroep verbinding' (verbindingsteam) starten die zich gedurende het gehele proces richt op de verbinding met inwoners. In die werkgroep verbinding zitten onder meer de dorpsmanager, wijkmanagers, consultants Wmo-loket, contactpersoon sociale infrastructuur Beemster. Zij weten wat er speelt en kunnen de geluiden van buiten naar binnen halen zodat direct geanticipeerd kan worden op de geluiden uit de samenleving.

Daarnaast zal een apart communicatieplan worden opgesteld dat zich vanuit het proces van besluitvorming en totstandkoming van het herindelingsontwerp en –advies richt op;

1. De informatievoorziening in het proces
2. De betrokkenheid van inwoners

Hierbij geldt dat Beemster en Purmerend actief informeren op bestuurlijk en maatschappelijk vlak over alle aspecten van de fusie die voor hen relevant (kunnen) zijn. De gemeenten benutten zo veel mogelijk kanalen, in onderlinge samenhang, om inwoners geïnformeerd te houden. Er zal worden aangesloten bij huidige communicatiedragers (berichten in lokale media, bestaande websites en communicatie via medewerkers).

Daarnaast zal in overleg met de griffie worden overlegd hoe de informatievoorziening aan de raden tussendoor het beste vorm kan krijgen.

3.8 Planning

Product	Ambtelijk gereed
Informatievoorziening proces	
Tussentijdse informatievoorziening gemeenteraden: maandbericht	In overleg met griffie
Tussentijdse communicatie inwoners en organisatie: maandbericht Beemster-Purmerend	In huis aan huis bladen
Herindelingsontwerp	
Financiële scan beide gemeenten gereed	1 juli 2018
Peiling Purmerend/verslag inloopbijeenkomst	1 juli 2018
Waardekaart Beemster gereed	31 augustus 2018
Eerste opzet herindelingsontwerp gereed (inleiding, situatie, voorgeschiedenis, financiën en organisatie, vervolgstappen)	7 september 2018
Conferentie Beemster-Purmerend	Week 17 september 2018
Bijlagen gereed (kaart, logboek, gemeenschappelijke regelingen)	1 oktober 2018
Herindelingsontwerp naar redacteur en opmaak	1 oktober 2018
Concept-herindelingsontwerp geredigeerd gereed	12 oktober 2018
Herindelingsontwerp naar colleges	16 oktober 2018
Herindelingsontwerp naar gemeenteraden	23 oktober 2018
Voor aankondiging ter inzage legging stukken herindeling	1 november 2018
Informatiewerkzaamheden t.b.v. besluitvorming gemeenteraden 3 ^e week november	23 oktober-22 november 2018
Ter inzagelegging herindelingsontwerp, verzending regiogemeenten en waterschap en publicatie	26 november 2018
Beëindigen terinzagelegging	18 januari 2019
Herindelingsadvies	
Nota van reacties zienswijze	1 februari 2019
Aanpassing Herindelingsontwerp naar Herindelingsadvies	5 februari 2019
Raadsvoorstel, herindelingsadvies en nota reacties zienswijze naar college	5 februari 2019
Informatiewerkzaamheden t.b.v. besluitvorming gemeenteraden 3 ^e week maart	12 februari-22 maart 2019
Versturen herindelingsadvies naar GS	25 maart 2019
Versturen herindelingsadvies met provinciale zienswijze aan minister BZK	Vóór 1 juli 2019

4. Projectstructuur

4.1 Inleiding

Voor de begeleiding van de gemeentelijke fusie is een planmatige en gestructureerde aanpak nodig. De wisselwerking tussen beide gemeenten is hierbij essentieel. Duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen helpen hierbij. Daarom is een projectstructuur ingericht waarin Beemster en Purmerend vertegenwoordigd zijn. Uitgangspunt is om dit fusieproces te doorlopen met de kennis, kunde en ervaring van medewerkers in Purmerend en Beemster.

In de fase van het herindelingsontwerp is de projectstructuur klein en vooral gericht op het maken van het herindelingsontwerp. In de fase na het herindelingsontwerp, de fusiefase, wordt de organisatie breder betrokken en wordt er ook gewerkt met werkgroepen.

4.2 Projectstructuur

We onderscheiden in de projectstructuur de volgende onderdelen:

De rol van de gemeenteraden

De gemeenteraden treden op als opdrachtgever voor de colleges om het voorbereidingsproces in te richten en uit te voeren. De gemeenteraden hebben ook het budgetrecht, waarmee autorisatie wordt verleend voor in het kader van de fusievoorbereiding te maken kosten. In dit Plan van Aanpak is een eerste globaal overzicht gegeven van te verwachten (proces) kosten. In de loop van de voorbereiding zal het inzicht in de benodigde middelen toenemen. De gemeenteraden beslissen formeel over het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies. In overleg met de griffie wordt verder besproken hoe de betrokkenheid van de raden geborgd kan worden.

De raden komen veelal tot de instelling van een zogenaamde fusieraad of klankbordgroep. Voordeel van een fusieraad is mogelijkheid van directe betrokkenheid van alle raadsleden, voordeel van een klankbordgroep is de compactheid en werkbaarheid. In de praktijk blijken diverse combinaties mogelijk. Dit zal met de raden worden afgestemd.

De rol van de colleges van burgemeester en wethouders

De colleges van burgemeester en wethouders zijn bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het Plan van Aanpak en fungeren als bestuurlijk opdrachtgever naar de ambtelijke (project)organisatie. De colleges doen dit in gezamenlijkheid. Het hiervoor benodigde overleg wordt georganiseerd in en via een stuurgroep. Tevens overleggen de colleges regelmatig gezamenlijk over de voortgang van het proces.

Bestuurlijke Stuurgroep

De colleges van burgemeester en wethouders stellen een stuurgroep in, bestaande uit ieder twee vertegenwoordigers (burgemeester en 1 wethouder). De stuurgroep fungeert als coördinatieorgaan en bestuurlijk regisseur van de uitvoering van het Plan van Aanpak namens de colleges van burgemeester en wethouders. Namens de colleges van burgemeester en wethouders overlegt de stuurgroep met de gemeenteraden (klankbordgroep raad/fusieraad) over het fusieproces. De stuurgroep coördineert ook de noodzakelijk afstemming tussen het bouwproces en andere bestuurlijke processen. De stuurgroep komt driewekelijks bij elkaar.

De burgemeesters vormen doorgaans gezamenlijk het voorzitterschap van de stuurgroep en hebben in die hoedanigheid een procescoördinerende rol. Het voorzitterschap van de vergaderingen kan roulerend door hen worden ingevuld.

Besluiten van de stuurgroep hebben veelal een procesmatig karakter. Besluiten met een inhoudelijk karakter kunnen worden afgestemd met de betreffende portefeuillehouders. De vergaderingen/agenda's van de stuurgroep worden vaak zodanig georganiseerd dat in de regel voorbespreking in de colleges van burgemeester en wethouders mogelijk is.

Portefeuillehoudersoverleggen

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de sturing van het bouwproces. Ze betreft portefeuillehouders in een adviserende rol hierbij. Die adviserende rol krijgt in ieder geval vorm binnen het traject van harmonisatie van beleid en regelgeving. Ook bij de afstemming met de parallelle bestuurlijke processen (denk hierbij aan de implementatie van de omgevingswet) worden de betreffende portefeuillehouders in een adviserende rol betrokken. De aansturing van werkgroepen op de diverse terreinen vindt plaats vanuit de stuurgroep via de projectgroep.

Gezamenlijk collegeoverleg

In een gezamenlijk college overleg wordt circa een maal per twee maanden de loop van het proces in algemene zin afgestemd, worden eventuele hick-ups of gevoeligheden besproken. Dit overleg wordt ook benut voor afstemming over producten met een strategisch karakter.

Ambtelijke stuurgroep

De ambtelijke stuurgroep is verantwoordelijk voor de uitvoering en voortgang van het proces en bestaat uit de gemeentesecretarissen en projectleiding. De ambtelijke stuurgroep richt zich op voortgang en afstemming van de projectorganisatie en bereidt de bestuurlijke stuurgroep voor. De leden treden op als adviseur van de bestuurlijke stuurgroep. De ambtelijke stuurgroep komt eens per twee weken bijeen.

Verdere inrichting projectorganisatie

In de volgende fase van het herindelingstraject worden ambtelijke werkgroepen ingericht met een voorzitter die als deelprojectleider optreedt voor de uitvoering van de activiteiten in die werkgroep. In iedere werkgroep wordt (zo mogelijk) ambtelijke capaciteit van alle betrokken gemeenten ingebracht. Per werkgroep wordt een werkplan opgesteld binnen de kaders van dit Plan van Aanpak. Er worden ook groepen samengesteld met een meer tijdelijk karakter voor specifieke producten.

Het proces worden ondersteund door een projectbureau met als taken:

projectorganisatie en –planning, secretariaat, budgetbeheer, projectcommunicatie, verbinding met werkgroepen, ondernemingsraad en griffiers. De financiële administratie van het project verloopt vanaf het moment dat gezamenlijk wordt gewerkt aan het herindelingsontwerp via de gemeente Purmerend. Het projectbureau wordt gevormd door de projectleider uit Purmerend, projectleider uit Beemster en financieel adviseur. Op termijn wordt hier een communicatiemedewerker en een project-assistent aan toegevoegd.

Medezeggenschap

Voor de huidige medewerkers van de gemeente Beemster is er geen ondernemingsraad aangezien het aantal medewerkers onder de wettelijke grens zit. Het is echter wel belangrijk dat er in het licht van de fusie ook formeel met de medewerkers wordt gesproken. Deze besprekingen zullen worden verslagen en ook ter kennisname worden verstuurd aan de stuurgroep. Aan de medewerkers van Beemster zal worden gevraagd of zij prijs stellen op vertegenwoordiging door de OR van Purmerend. In de gemeente Purmerend zal met de Ondernemingsraad afspraken gemaakt worden over de rol die zij vervullen in dit traject.

5. Projectmiddelen

5.1 Inleiding

Voor de herindeling krijgt elke gemeente een vergoeding om tegemoet te komen aan de kosten die de gemeente maakt om te kunnen fuseren, de zogenaamde frictiekosten. Het beleidskader Herindeling (van BZK) maakt inzichtelijk wat onder Frictiekosten wordt verstaan. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden worden en die per definitie extra en tijdelijk zijn, zoals het opstellen het herindelingsontwerp en het overgangsproces van medewerkers. Ook zijn er kosten voor het harmoniseren van ICT-systemen. Daarnaast kunnen gemeenten door een herindeling uittreden bij gemeenschappelijke regelingen, waarmee uittredingskosten gepaard kunnen gaan.

Een nieuwgevormde gemeente komt in aanmerking voor een budget op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt in vier termijnen uitgekeerd. De uitkering vindt pas voor het eerst plaats in het jaar voorafgaande aan de fusie, de nieuwgevormde gemeente ontvangt na de samenvoeging nog drie maal een uitkering. Dit maakt dat voorfinanciering aan de orde is, want ook de kosten die gemaakt worden om tot het herindelingsontwerp te komen behoren tot de frictiekosten. Het bedrag wordt bij elke gemeentefondscirculaire bijgesteld aangezien het fluctueert met de hoogte van de uitkeringsfactor van de algemene uitkering.

5.1 Hoogte van het frictiekostenbudget

Het bureau dat de berekening voor de nieuwe algemene uitkering heeft gemaakt, heeft de volgende berekening gemaakt voor Beemster en Purmerend:

	2020	2021	2022	2023	2024
Gemeente Beemster	540.000				
Gemeente Purmerend	540.000				
Nieuwe gemeente		1.725.000	865.000	865.000	865.000

5.2 Projectbegroting

Op basis van dit budget is een voorlopige begroting gemaakt met een concreet voorstel voor de te maken kosten in de fase van het herindelingsontwerp. Bij de bepaling van de verdere aanpak wordt de begroting nader uitgewerkt. Hier krijgen de werkgroepen een belangrijke rol in. Voor de verkenningfase wordt in 2018 uitgegaan van een bedrag van € 100.000 voor beide gemeenten. Voor de fase naar het herindelingsadvies wordt in 2018 uitgegaan van een bedrag van € 345.000. Om die reden wordt voor 2018 een voorfinancieringsbudget gevraagd van € 445.000.

Thema	Kosten €
Verkenningfase	100.000
Projectleiding	80.000
Verbindingsteam	150.000
Traject toekomstperspectief nieuwe gemeente	50.000
Raadsbudget	10.000
Communicatie/bijeenkomsten/publicaties	40.000
Diverse/onvoorzien	25.000
Totaal 2018	445.000

In de begroting is niet het proces van de waardenkaarten van Beemster opgenomen. Het college van Beemster wil hiervoor zelf een krediet aanvragen bij de raad. Om die reden is ook het (beperkte) budget voor de internetpeiling in Purmerend niet opgenomen. Deze wordt gedekt uit de lopende budgetten.

Het beeld is dat er voorfinanciering nodig is t/m 2020, daarna dekt de algemene uitkering de kosten. Dit is de eerste inschatting van de kosten, mocht blijken dat dit ontoereikend is, wordt naar bestuur een voorstel gedaan voor ophoging hiervan.

6. Doorkijk vervolg: Fusieproces

6.1 Inleiding

Na het herindelingsontwerp wordt de implementatie gestart. In het fusieproces moet er nog veel gebeuren zoals bijvoorbeeld: het in beeld brengen en analyseren van verschillen in verordeningen in beide gemeenten, wijzigen en omzetten van contracten, samenvoegen van databases en het gelijktrekken van belastingtarieven. Bepalend voor de manier van uitvoering is de aard van de te volgen procedure.

6.2 Lichte en zware procedure

Bij een samenvoeging worden normaliter de betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld. Er is ook de mogelijkheid van een lichte samenvoeging. Bij een lichte samenvoeging wordt ten minste 1 gemeente niet opgeheven. Bij een lichte samenvoeging heeft de gemeente niet te maken met de rechtsgevolgen van een opheffing van de gemeente. Vroeger was dit gekoppeld aan het 10% inwoners criterium. Dat is sinds 2015 niet meer zo strikt. Wel is het zo de toepassing van een lichte variant aan de minister moet worden verzocht door beide gemeenten. Daarvoor zijn twee criteria leidend:

- Er is overeenstemming tussen de gemeenten over toepassing van de variant 'lichte samenvoeging'.
- Er zijn afspraken over de rechtspositie van het personeel. De medewerkers van de op te heffen gemeente(n) vallen onder het regime van de Wet arhi (tijdelijke aanstelling en binnen zes maanden na de herindeling een besluit over definitieve plaatsing), terwijl de medewerkers van de niet op te heffen gemeente hun aanstelling behouden.

Waar bij een samenvoeging de betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe wordt ingesteld, wordt bij een lichte samenvoeging ten minste één gemeente niet opgeheven. Daardoor blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor (ten minste) één van de betrokken gemeenten achterwege. Met name op het terrein van administratieve lasten levert dit voordelen op. Ook staat de niet op te heffen gemeente niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet algemene regels herindeling én blijven de burgemeester en het ambtelijk apparaat van deze gemeente in functie. Herindelingsverkiezingen zijn wel nodig zodat inwoners van beide gemeenten bestuurlijk vertegenwoordigd zijn. De gemeenteraad van de niet op te heffen gemeente vertegenwoordigt immers niet de inwoners van de gemeente die wordt opgeheven.

Omdat er een groot verschil is in gemeentegrootte en vrijwel alle ambtenaren al in dienst zijn van Purmerend heeft de lichte procedure een voordeel in de tijdsbesteding. De voordelen van beide varianten zullen worden voorgelegd aan de stuurgroep en gemeenteraden zodat een keus kan worden gemaakt.

6.2 Taken

Na de vaststelling van het herindelingsadvies zal er met name gewerkt worden aan vier werklijnen:

- Strategie: opstellen of aanpassen besturingsfilosofie, kernenbeleid, dienstverleningsconcept.
- Harmoniseren: het analyseren van de verschillen in beleid, verordeningen en tarieven en het doen van voorstellen ter harmonisatie.
- Bedrijfsvoering: het analyseren van de dubbelingen in de bedrijfsvoering en, het zorgdragen voor de nieuwe programmabegroting.
- Personeel: het personeel van de gemeente Beemster en Purmerend is al grotendeels geïntegreerd. Bij een zware fusievariant moet al het personeel van Purmerend en Beemster formeel ontslagen worden en geplaatst worden in de nieuwe organisatie. Bij een lichte fusievariant worden alleen voor een beperkt aantal Beemster functionarissen (3 personen) passende afspraken gemaakt. Hierbij moeten de relevante bepalingen in de wet Arhi in acht worden genomen.

Voor de vier onderdelen zal een werkgroep worden ingesteld met een passende vertegenwoordiging uit de domeinen. De coördinatie van de werkzaamheden vindt plaats door de projectleiding in opdracht van de gemeentesecretarissen van beide gemeenten. De projectleiding zorgt daarnaast voor de bestuurlijke coördinatie en de communicatie. Het voorstel is ook voor de implementatie een plan van aanpak te maken waarin ook planmatig wordt uitgewerkt wordt wat er gedaan moet worden om de fusie gerealiseerd te krijgen. Dan kan er een goede begroting gemaakt worden van deze werkzaamheden en is er ook duidelijk hoeveel ruimte er is voor bijzondere projecten, harmonisatie tarieven en reserveruimte.

Het is de wens om zoveel mogelijk de eigen organisatie de werkzaamheden te laten uitvoeren. In de tussentijd moeten de reguliere werkzaamheden wel doorgaan.