



EVALUATIE

# Evaluatieontwerp

## Evaluatie gemeente Maashorst

67510 – Openbaar - 1 juli 2022

Sam Huberts | Laurens Vellekoop | Daniël Huisman

# Inhoudsopgave

<b>Introductie .....</b>	<b>3</b>
Aanleiding voor het evaluatieontwerp (en onderzoek) .....	3
Onderzoeksfasering .....	4
<b>Resultaat, scope en onderzoeksvragen evaluatie .....</b>	<b>5</b>
Het resultaat van de evaluatie.....	5
Scope van de evaluatie .....	5
Onderzoeksvragen .....	7
<b>Het evaluatiekader .....</b>	<b>8</b>
Het evaluatiekader .....	8
<b>Onderzoeksactiviteiten .....</b>	<b>11</b>
De nulmeting (2022) .....	11
Onderzoeksactiviteiten tijdens de nulmeting (2022).....	12
De evaluatie (2024).....	14
Onderzoeksactiviteiten tijdens de evaluatie (2024) .....	14
Rol Berenschot en aandacht voor verslaglegging en communicatie.....	16
Bijlage 1. Documenten .....	17

# 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

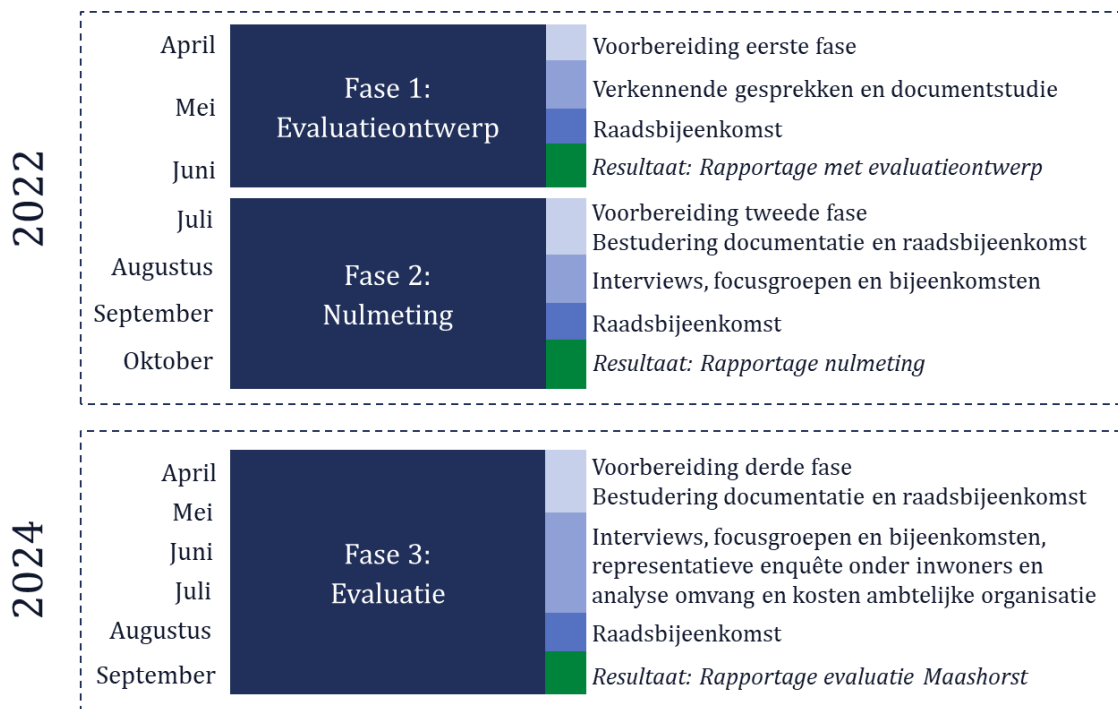
1. Bij deze herindeling is vastgesteld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overleg met de besturen van de nieuwe gemeente Maashorst en de provincie Noord-Brabant, binnen drie jaar na de datum van herindeling een verslag aan de Staten-Generaal zendt over het functioneren 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 uitgangssituatie – 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 1. Presentatie onderzoekstappen

# 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>1</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>2</sup>

### ***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>3</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> 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>2</sup> Hiermee volgen we het publieke-waardemodel van Harvard-hoogleraar bestuurskunde Mark Moore.

<sup>3</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.

## Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen die in deze evaluatie centraal staan 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 maatschappelijke doelen?
  - c. Op welke wijze is het **draagvlak** georganiseerd voor de publieke waarde (het wat) en de organisatie (het hoe)?
2. Welke **positie**<sup>4</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** (op basis van het functioneren van de gemeente Maashorst)?

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

---

<sup>4</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.

# 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 richtten 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.

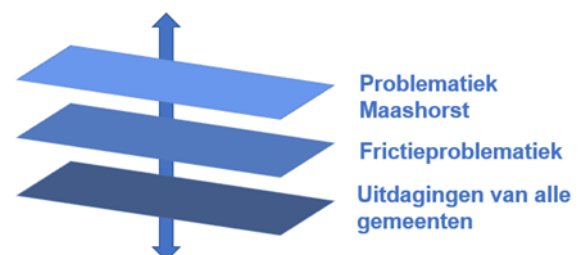
Het functioneren van Maashorst delen we op in drie categorieën: het realiseren van publieke waarde; het organiseren hiervan en het draagvlak hiervoor (zie meest linker kolom). Deze categorieën bestrijken samen het functioneren van de gemeente als geheel.

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).

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 ( <i>doelen</i> ) (korte/lange termijn)? <sup>5</sup> Hoe scoort Maashorst nu op de kenmerken daarvan?	Hoe denkt Maashorst aan de maatschappelijke opgaven en ambities te voldoen ( <i>activiteiten</i> )? <sup>6</sup> En in welke mate is hierbij sprake van samenhang?	Hoe is/wordt aan de maatschappelijke opgaven en ambities voldaan ( <i>resultaten</i> )? <sup>7</sup> Wat is de actuele score op de kenmerken daarvan?
	Wat is de visie op dienstverlening <sup>8</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>9</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>10</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?

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Op gemeentelijk-, kernen-, en regionaal niveau. Denk bijvoorbeeld aan middelen (kernen)beleid of uitvoeringsagenda's.

<sup>7</sup> Op gemeentelijk-, kernen-, en regionaal niveau.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Hieronder verstaan we maatschappelijke partners, evenals de kernen (in het bijzonder Schaijk en Reek).

<sup>10</sup> 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.

	Richting	Inrichting	Verrichting
	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?
Legitimititeit	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 <i>wat</i> (ambities van de gemeente) en het <i>hoe</i> ?	Hoe denken inwoners, ondernemers, verenigingen etc. op gemeenteniveau over het <i>wat</i> (presteren van de gemeente) en het <i>hoe</i> ?
	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 <i>wat</i> (ambities van de gemeente) en het <i>hoe</i> ?	Hoe is het actuele draagvlak in bestuur en organisatie over het <i>wat</i> (presteren van de gemeente) en het <i>hoe</i> ?
	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 <i>wat</i> (ambities rond de kernen) en het <i>hoe</i> (kernenbeleid)?	Hoe is het actuele draagvlak in de kernen over het <i>wat</i> (presteren in de kernen) en het <i>hoe</i> (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 <i>wat</i> (ambities van de gemeente) en het <i>hoe</i> van Maashorst?	Hoe is het actuele draagvlak in de regio over het <i>wat</i> (presteren van de gemeente) en het <i>hoe</i> van Maashorst?

# 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 uitgangssituatie 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).<sup>11</sup>



---

<sup>11</sup> We nemen hiervoor als basis het herindelingsadvies van de gemeente. Echter valt hierin te lezen dat na vaststelling hiervan de uitgangspunten zijn/worden vertaald naar concrete ontwikkelopgaven (bv, een organisatiefilosofie, een inrichtingsplan, harmonisatie van beleid en regelgeving en een visie op dorps- en wijkgericht werken). Dit type zaken en bijkomende activiteiten bestuderen we tijdens de nulmeting.

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 toegangslot 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

De 0-meting loopt van juni tot en met oktober 2022.

a Afstemming met de opdrachtgever, klankbordgroep en bestuurders	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. Bestudering documentatie	We bestuderen relevante documentatie in het kader van het onderzoek. In bijlage 1 geven we een eerste schets van deze documenten.

Onderzoeksactiviteiten	Toelichting
c. Interviews, focusgroepen en bijeenkomsten over uitgangssituatie	<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 buurtgemeenten (3) en de ambtelijk betrokkene(n) bij provincie Noord-Brabant</i>. Hieronder valt ook een groepsinterview met een <i>afvaardiging van inwoners uit Maashorst</i><sup>12</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>• Groepsgesprekken (3-5) met een afvaardiging van <i>maatschappelijke organisaties en economische partijen</i><sup>13</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>
d. Raadplegen inwoners	<p>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.</p>
e. Raadsconferenties (2x)	<p>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.</p>
<p> <b>Resultaat van nulmeting:</b> 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.</p>	

<sup>12</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>13</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
<b>De evaluatie loopt van april t/m september 2024.</b>	
a Afstemming met de opdrachtgever, klankbordgroep en bestuurders	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. Bestudering documentatie	Er wordt opnieuw relevante documentatie bestudeerd.
c. Interviews, focusgroepen en bijeenkomsten over uitgangssituatie	Voor de gesprekken zijn de gesprekspartners dezelfde als tijdens de nulmeting; in deze fase gaan we vanzelfsprekend in op de <i>verrichtingen</i> van de gemeente Maashorst in de evaluatieperiode.

Onderzoeksactiviteiten	Toelichting
d. Raadplegen inwoners en benchmark organisatie	<p><b>Raadpleging inwoners</b>   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. 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.</li> </ul> <p><b>Benchmark organisatie</b>   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><b>Analyse ontvlechtingskosten</b>   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>
e. Raadsconferenties (2x)	In een eerste <i>raadsconferentie</i> wordt informatie over het <i>verrichten</i> van de gemeente opgehaald; in een tweede raadsconferentie worden alle verzamelde beelden teruggegeven en besproken.
<p> <b>Resultaat van evaluatie:</b> 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.</p>	

## 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.



# Bijlage 1. Documenten

## Documentenlijst

### Documenten gemeente Maashorst

Evaluatie raadplegend referendum bestuurlijke toekomst Landerd 2016

Toekomstvisie gemeente Maashorst 2019

Herindelingsadvies gemeente Maashorst 4 feb. 2020

Besturingsfilosofie 7 juli 2020

Organisatiefilosofie 7 juli 2020

Teamindeling 23 februari 2021

Fijnstructuur (functies/schalen)

Functieboek gemeente Maashorst 6 juli 2021

Dienstverleningsconcept december 2020

Diverse documenten van eerdere visiegroepen (zorg, economie, thema bedrijventerreinen; thema toerisme en recreatie)

Documentatie huisvesting: huisvestingsvisie, eindrapportage huisvesting en analyse huisvestingskeuze

Bestuursakkoord gemeente Maashorst 2022-2026

En overige documenten, zoals (i) een evaluatie van dorpsinitiatief onder gebiedsplatforms en dorpsraden Uden over herstructurering (genoemd in evaluatieontwerp-fase); en (ii) aanvullende documenten met betrekking tot het participatieproces rondom de herindeling van Maashorst.

### Documenten provincie Noord-Brabant

Zienswijze Gedeputeerde Staten provincie Noord-Brabant herindelingsadvies Landerd-Uden (12 mei 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)



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

### 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)