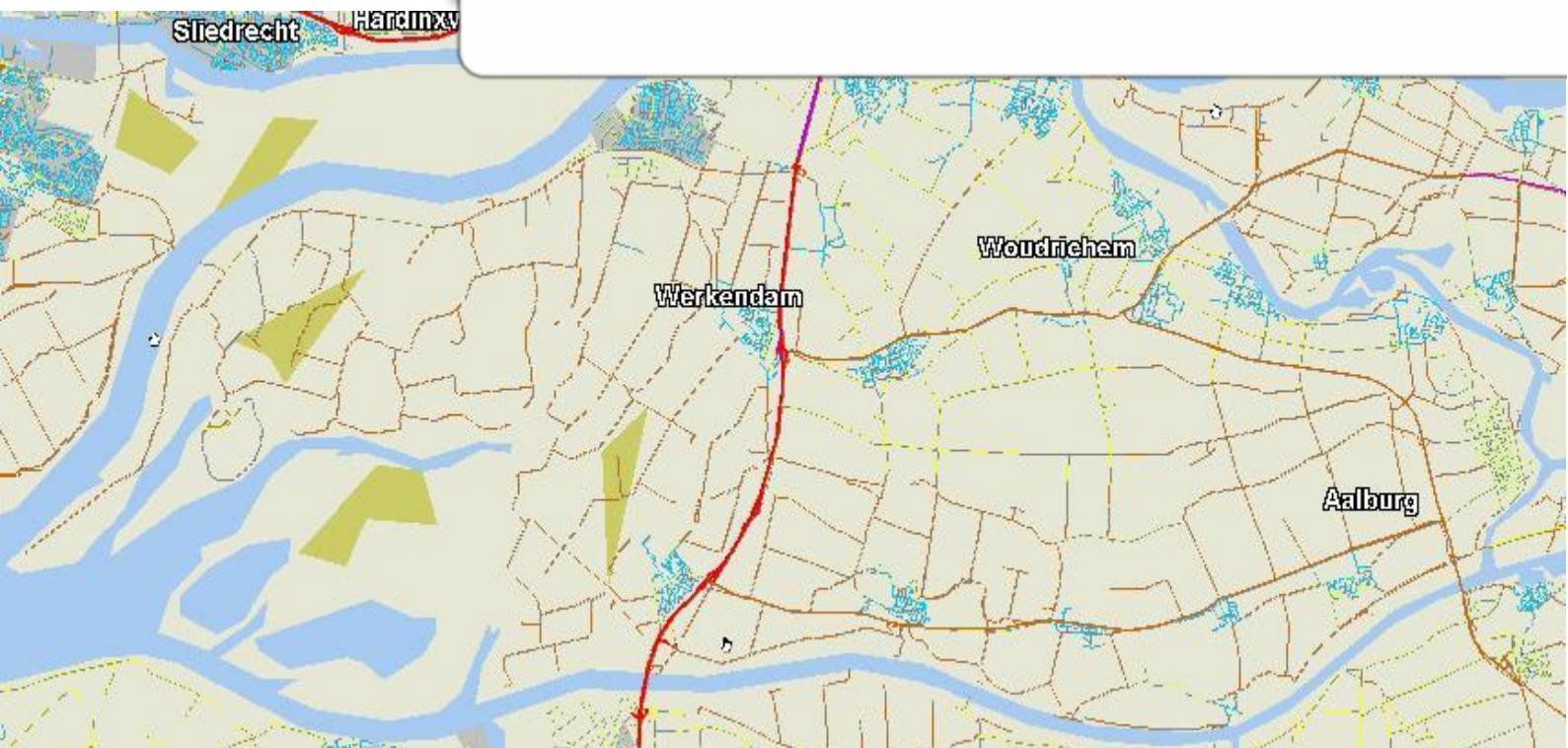


# “Bestuurlijke toekomst Land van Heusden en Altena”

*Rapport van bevindingen  
door Prof. Dr. C.P. Veerman*



## Inhoud

Inhoud .....	1
1. Inleiding, opdracht en werkwijze.....	2
2. Kort overzicht van de geschiedenis van samenwerkingsinitiatieven in de afgelopen jaren.....	3
3. Analyse.....	9
4. Aanbevelingen.....	15
Bijlagen:	
• Lijst van geïnterviewde personen.....	17
• Medewerkers .....	18

# **“Rapport van bevindingen en aanbevelingen inzake de bestuurlijke toekomst van de gemeenten uit het Land van Heusden en Altena ten behoeve van Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant”**

## **1. Inleiding, opdracht en werkwijze**

Op verzoek van het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant d.d. 1 november 2014 heb ik in de maanden november 2014 tot en met februari 2015 door middel van een reeks gesprekken met gekozen en benoemde bestuurders en ambtelijke medewerkers de meningen, achtergronden en geschiedenis van pogingen om tot samenwerking te komen onderzocht. Dit met de bedoeling een oordeel te kunnen geven over de mogelijkheden en vormen van samenwerking binnen de drie gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem. Een en ander in het teken van het provinciale beleid met betrekking tot stimulering van bestuurlijke samenwerking onder de noemer “(veer)krachtig bestuur”.

Voor deze rapportage is ook gebruik gemaakt van een groot aantal rapporten van onderzoeksbureaus en ambtelijke notities, alsmede officiële stukken en nota's van B&W's en Raden van de afgelopen jaren. Tevens zijn de publicaties en rapporten tijdens de Provincie in de beschouwingen betrokken.

De gevoerde gesprekken hebben plaatsgevonden in de vorm van één op één interviews, waarbij een onafhankelijk secretaris aanwezig was die een kort verslag maakte, dat ter verificatie aan betrokkene is aangeboden en na eventuele wijzigingen of aanvulling is vastgesteld door betrokkene. Deze verslagen zijn in verband met vertrouwelijkheid voor niemand anders beschikbaar dan voor mijzelf. Alleen op deze manier heeft een ieder de gelegenheid gehad om in een open en vertrouwelijke sfeer haar of zijn opvattingen, meningen en geschiedenissen te geven.

Ik heb mijn opdracht en aanbeveling tevens gebaseerd op gesprekken en signalen van buiten het gemeentelijke bestuur en ambtelijk circuit zoals bijvoorbeeld vertegenwoordigers van bedrijfsleven, instellingen en leden van Provinciale Staten van Noord-Brabant.

## 2. Kort overzicht van de geschiedenis van samenwerkingsinitiatieven in de afgelopen jaren

*(Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van een overzicht dat is opgesteld door de heer A. Dolislager d.d. 24 september 2014)*

### 2007

In het kader van een herbezinning op de lopende, maar beperkte samenwerking tussen de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem wordt, alvorens te besluiten over een verdergaande samenwerking, besloten over te gaan tot een (door Bureau van Naem en Partners uit te voeren) bestuurskrachtmeting van de drie gemeenten.

Een van de aanbevelingen van Van Naem voor de drie gemeenten was, schep heldere criteria voor de intergemeentelijke samenwerking.

### 2008

Als vervolg hierop krijgt Adviesbureau Twijnstra Gudde van de drie gemeenten de opdracht een advies op te stellen betreffende (de vormgeving van) de samenwerking. Dit (in augustus 2008 verschenen) rapport 'Steviger samenwerken; een verkennend onderzoek naar samenwerking en vergroting van de bestuurskracht in het Land van Heusden en Altena, bevat twee aanbevelingen:

1. Kies voor niet-vrijblijvende samenwerking op basis van een gezamenlijke visie en strategisch bestuurlijke agenda voor het Land van Heusden en Altena.
2. Geef de samenwerking organisatorisch vorm door te kiezen voor het Altena-model, omdat:
  - a. Lichtere varianten van samenwerking niet passen bij het ambitieniveau en de problematiek van Werkendam, Woudrichem en Aalburg en de verhoudingen tussen de drie gemeenten.
  - b. Zware varianten van samenwerking -ambtelijk of bestuurlijke fusie- gegeven de onvoldoende succesvolle samenwerking in het gebied, tot nu toe niet aan de orde zijn.

Het Altena-model is een zogenaamd Shared Service Center dat de volgende taken op zich kan nemen:

- Strategisch beleidsmatige advisering aan de besturen;
- Bedrijfsvoering/ondersteunende processen, delen van de backoffice, delen van de digitale en telefonische dienstverlening.

Het Altena-model blijkt bij de drie gemeenten onvoldoende draagvlak te hebben om tot verdere uitwerking over te gaan. Gekozen wordt voor het zogenaamde 'matrixmodel'.

**2009**

- Startnotitie 'Niet vrijblijvende samenwerking Altena-gemeenten'.
- Vaststelling van een toetsingskader en (feestelijke) ondertekening van een samenwerkingsconvenant, waarin tien bestuursopdrachten zijn opgenomen:
  1. Toerisme & Recreatie
  2. Cultuur
  3. Economie
  4. Veiligheid en Rampenbestrijding
  5. AJBZ
  6. Elektronische dienstverlening
  7. Personeel & Organisatie
  8. Strategische agenda West-Brabant
  9. Automatisering, ICT
  10. Communicatie.
- Instelling van een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO)
- Invoering van een Nieuwsbrief Samenwerking

**2010**

- Vacatures worden binnen de drie gemeenten gelijktijdig intern opengesteld; alle medewerkers worden als interne kandidaat gezien.
- Instelling Platform LHA, bestaande uit de burgemeesters en gemeentesecretarissen. Het voorzitterschap rouleert op jaarlijkse basis.
- Benoeming externe programmamanager.
- Quick Scan Bestuurskrachtmeting, uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers (PWC) bevat negen aanbevelingen. Kort samengevat:
  1. Formuleer uniforme uitgangspunten voor onderlinge verrekening van de gemeentelijke inbreng.
  2. Maak de resultaten van de bestuursopdrachten meetbaar.
  3. Overweeg beleidsinhoudelijke samenwerking op drie (extra) thema's (sociale agenda, regionale woonvisie en scholing/arbeidsmarkt).
  4. Ontwikkel een gezamenlijke I&A-visie.
  5. Blijf doorgaan met (het monitoren van) de bestuursopdrachten.
  6. Start eind 2011/begin 2012 een proces waarbij varianten voor toekomstige samenwerking in beeld worden gebracht en neem in 2013 (naar aanleiding van een bestuurskrachtmeting) een definitief (raads)besluit over het eindbeeld van de samenwerking. Voorts werden nog drie extra aanbevelingen gedaan ter voorbereiding op het bestuurskrachtonderzoek dat in 2013 zou plaatsvinden.
  7. Bewaak per kapitaal beleidsterreinen het versterken van de bestuurskracht.
  8. Ontwikkel visie op samenwerking met andere bestuurlijke partners (dan de LHA-gemeenten) en

## 9. Ontwikkel visie op samenwerking met maatschappelijke organisaties.

### 2011

- Vorming van een gezamenlijke afdeling Personeel en Organisatie (tijdelijke standplaats: Aalburg, vervolgens permanente huisvesting in Werkendam); voorts wordt een aantal dagdelen decentraal ('op locatie') gewerkt.
- Vroegtijdige beëindiging van de bestuursopdracht E-dienstverlening.
- Stuklopen van de bestuursopdracht ICT. Werkendam kiest voor een totaal geïntegreerd Midoffice-concept. Aalburg en Woudrichem geven aan dat het gewenste tempo van Werkendam en de daarmee samenhangende investeringen niet gevolgd kunnen worden.
- Er ontstaat commotie over het stranden van de bestuursopdracht in de Raden en rumoer in de regionale pers.
- Er wordt een nieuwe procesmanager benoemd.

### 2012

- Instelling van de Stuurgroep Samenwerking LHA (3 burgemeesters, 3 wethouders, 3 secretarissen).
- In een aantal gezamenlijke bijeenkomsten van de drie colleges wordt begin 2012 geconstateerd dat er sprake is van onvoldoende bestuurlijke eensgezindheid, er geen geaccepteerde autoriteit is met doorzettingskracht, de besluitvorming te traag en te stroperig verloopt, er irritaties bestaan op alle niveaus in de samenwerking, er onvoldoende gemeenschappelijk plezier is, er teveel wordt gedacht op basis van beelden, standpunten en posities en te weinig de gemeenschappelijke belangen, relaties en betrekkingen onder druk staan, er de nodige verborgen agenda's worden verondersteld, er geen gemeenschappelijk einddoel bestaat en er dus sprake is van verschillende aanvliegroutes, het mislukken van het ICT-traject diepe wonden heeft achtergelaten, ambtelijke weerstand teveel ruimte krijgt, de gemeenteraden onvoldoende betrokken zijn en teveel op afstand staan.

Maar daarnaast constateren de colleges dat het nodige is bereikt, het doorlopen proces nuttig en waardevol is geweest en noodzakelijk 'om te komen waar we nu zijn', we elkaar individueel nog steeds weten te vinden, betrokken zijn en nog steeds vele ambities hebben.

- De colleges concluderen dat het samenwerkingsmodel is uitgewerkt ('de rek is er uit'), het model teveel inspanning en geld vraagt en teveel frustratie oplevert in relatie tot de opbrengst, puur op inhoud het gekozen samenwerkingsmodel niet veel meer zal opleveren, er een sterke motivatie is om door te gaan met samenwerken, maar niet zó, en het dus tijd wordt voor een heroriëntatie.
- Deze bevindingen worden (in maart) gedeeld met de Raden en na ampel beraad wordt besloten een nieuw Procesplan op te stellen. Tevens wordt besloten om in

2013 geen bestuurskrachtonderzoek te houden, maar eerst en vooral richting te geven aan de invulling van de 'bestuurlijke stip aan de horizon'.

- September: bespreking van een Stip-procesplan door de drie Raden. Dit procesplan moet leiden tot de bestuurlijke bepaling in januari/februari 2013 van het toekomstig einddoel in de samenwerking van de drie gemeenten ('De Stip'). De Raden hebben op grond van dit Procesplan 18 criteria voor toetsing van de modellen van samenwerking dan wel herindeling vastgesteld en tevens besloten vijf modellen nader te onderzoeken, te weten:
  1. Netwerkmodel
  2. Matrixmodel
  3. Shared Service Center
  4. SETA-model
  5. Gemeentelijke herindeling

Uitvoering van dit onderzoek vindt plaats door PWC.

### **2013**

- Rapport PWC 'Toekomstige samenwerking of herindeling in het Land van Heusden en Altena'. Het rapport bestaat uit vier onderdelen:
  1. Peiling onder inwoners, instellingen en bedrijven
  2. Peiling onder medewerkers
  3. Financiële analyse
  4. Takenanalyse.
- Peiling inwoners: Bijna 900 inwoners hebben de vragenlijst ingevuld. De inwoners van Woudrichem hebben een voorkeur voor herindeling, die van Aalburg voor een lichte vorm van samenwerking, die van Werkendam zitten daar tussenin. De belangrijkste argumenten voor samenwerking zijn: lagere kosten, betere dienstverlening en meer kwaliteit.
- Peiling medewerkers: Van de Woudrichemse medewerkers kiest 60% voor herindeling, van de Werkendamse 55% en de Aalburgse medewerkers 42%. Belangrijkste argumenten: vermindering kwetsbaarheid en gebruik maken van elkaars deskundigheid.
- Financiële analyse: De verschillen in de financiële positie van de gemeenten zijn niet erg groot. Dat geldt ook voor de totale lasten van de inwoners. Financieel voordeel in de samenwerking is het grootst bij herindelen. De voordelen zitten dan vooral op het gebied van ICT, huisvesting, de uitkering van het gemeentefonds en de vergoeding van frictiekosten.
- Takenanalyse: De 137 gemeentelijke taken zijn (samen met secretarissen, afdeling-/unithoofden en medewerkers) onder de loep genomen. Uit vergelijkingen met andere samenwerkende gemeenten valt op te maken dat de taken na herindeling mogelijk met minder fte uitgevoerd kunnen worden.

- Na drie Rondetafelgesprekken met het maatschappelijk middenveld en informatieve bijeenkomsten van de drie gemeenteraden, wordt in Stuurgroep-verband/Collegeverband een raadsvoorstel opgesteld waarin de drie Raden worden voorgesteld het verdere besluitvormingstraject te beperken tot een keuze voor *of* ambtelijke fusie, *of* volledige fusie (herindeling).
- Uniform raadsvoorstel van de drie colleges d.d. 5 maart. Beslispunten:
  1. Het netwerkmodel, Matrixmodel en het Shared Service Center in het verdere proces van besluitvorming definitief buiten beschouwing laten.
  2. De focus leggen op besluitvorming over ambtelijke fusie dan wel herindeling,
  3. Opstellen van twee business cases om de twee modellen, ambtelijke fusie of herindeling, nader te onderzoeken,
  4. In beginsel in september 2013 een definitief besluit nemen over ambtelijke fusie of herindeling,
  5. Voor dekking van het benodigde budget gebruik maken van de voor samenwerking beschikbare (restant)budgetten van de jaren 2011 tot en met 2013.
- Advies BOR over dit raadsvoorstel: 'De ondernemingsraden van de gemeenten Aalburg-Werkendam-Woudrichem, verenigd in de Bijzondere ondernemingsraad AWW (BOR) zijn van mening dat de drie gemeenten zo spoedig mogelijk samengevoegd moeten worden, dus een gemeentelijke herindeling (...) alle andere vormen van samenwerking leiden naar onze mening tot verspillen van tijd, energie en geld, zonder tot goede resultaten te kunnen komen'.
- Besluitvorming Raden d.d. 16 april. De Raden van Werkendam en Woudrichem besluiten conform dit voorstel. (De Raad van Werkendam in meerderheid, die van Woudrichem unaniem). De Raad van Aalburg besluit, door middel van het aannemen van een amendement, 'in te zetten op een nadere uitwerking van een flexibel netwerkmodel en de gemeenteraad hierover uiterlijk in september 2013 een concreet voorstel voor te leggen'.
- Persbericht van de drie gemeenten: 'Op 14 mei zijn de drie colleges bijeen geweest om de gevolgen van deze besluitvorming in beeld te brengen. Binnenkort gaan de presidia met elkaar in gesprek om eveneens de situatie te bespreken, waarna de colleges van Werkendam en Woudrichem hun standpunten zullen bepalen en waar nodig voorstellen aan hun raden zullen voorleggen'.
- 30 September: brief van de Aalburgse gemeenteraad aan de beide andere raden; 'Met dit (bedoeld wordt: het Aalburgse raadsbesluit d.d. 16 april) werden de onderlinge contacten tussen de drie gemeenten tot een minimum beperkt. (...) Tijdens de discussie hierover werd o.a. een motie over dit onderwerp met een ruime meerderheid aanvaard met als besluit: 'De gemeenteraad van Aalburg het initiatief te laten nemen om met de raden van Werkendam en Woudrichem in gesprek te gaan met als doel de onderlinge samenwerking te continueren en te consolideren'.



- 18 November: Op instigatie van Aalburg vindt een informele radenbijeenkomst plaats waarbij een (nieuwe) Raadsklankbordgroep wordt ingesteld met als opdracht een Overdrachtsdocument (voor de 'nieuwe Raad') op te stellen.

## **2014**

- Overdrachtsdocument Raden: Wordt door de raadsklankbordgroep opgesteld.
- Ten aanzien van de belangrijke bestuursopdracht P&O zijn er de volgende problemen:
  1. Toenemende klachten over de kwaliteit van de gezamenlijke P&O-producten;
  2. Toenemende klachten over de aansturing van de P&O-club;
  3. Eenzijdig 0,85 fte extra formatie ingezet door Werkendam.
- Woudrichem ziet hier aanleiding in om per 1 maart haar medewerkers terug te halen. De beleidsmedewerkster van Aalburg en de salarisadministrateur keren terug naar Aalburg.
- Stuurgroep LHA blijft in stand. De drie daarin zitting hebbende wethouders formuleren een (eerste) concept voor de (door de Provincie gevraagde) gemeenschappelijke visie inzake het traject 'Veerkrachtig Bestuur in Brabant'.

Tot zover de geschiedenis. Mij is op 1 november 2014 door Gedeputeerde Staten verzocht de mogelijkheden van voortzetting van de samenwerking te onderzoeken.

### 3. Analyse

Zoals opgemerkt heb ik een groot aantal één op één gesprekken gevoerd met de burgemeesters, alle wethouders en fractievoorzitters van de drie gemeenten, alsmede met de vertegenwoordigers van organisaties, ondernemingen en het Provinciaal Bestuur. Mijn analyse is daarop gebaseerd met inachtneming van de bevindingen van de (vele) onderzoeken die door diverse bureaus de laatste zeven jaar zijn gedaan en de correspondentie die vanuit de Provincie met de drie gemeenten heeft plaatsgevonden.

Het gebied dat feitelijk een eiland is, omsloten als het is door rivieren, wordt gekenmerkt door een verschil in cultuur tussen grofweg het westelijk en het oostelijk deel. Dit vindt zijn oorsprong goeddeels in de door menselijk ingrijpen gewijzigde fysieke grenzen. Het meest westelijk deel is Hollandser en het oostelijk en zuidelijke deel Brabantser. Dat blijkt ook uit de oriëntatie van de drie gemeenten op andere landsdelen en steden. Aalburg oriënteert zich sterker op Den Bosch/Waalwijk en deels op de Bommelerwaard, Woudrichem en zeker Werkendam op de overzijde van de rivier: Gorinchem en Dordrecht. Dit verschil is niet zozeer terug te voeren op historische of godsdienstige wortels. In Aalburg is het protestantisme 'strenger' dan in Woudrichem. In de voormalige gemeente Dussen (kernen Hank en Dussen) is een Rooms Katholieke cultuur dominant, maar dat leidt niet tot spanningen in de 'nieuwe' gemeente Werkendam.

De gemeente Aalburg kent een groep zeer actieve en succesvolle ondernemers in de handel en vervoersbranche, die zeer gesteld zijn op ondernemersvrijheid en korte en directe lijnen met het openbaar bestuur. Dat geldt ook voor Werkendam, zij het dat de aard van de economische activiteiten vooral door de ligging aan de rivier wordt bepaald. De industriële activiteiten langs de noordzijde van Werkendam via Woudrichem naar het oosten zijn grotendeels verbonden met de landbouw en met de scheepvaart. Het gebied is landschappelijk en fysiek beschouwd wel éénvormig, maar cultureel, economisch en politiek divers. Al deze gegevenheden vertalen zich in uiteenlopende opvattingen over de gewenste bestuurlijke toekomst voor het gebied. Daarbij speelt ook nog mee dat in het gebied al een eerdere herindeling heeft plaatsgevonden die tot de huidige drie gemeenten heeft geleid. De sporen van twijfel aan het nut van deze ingreep vallen duidelijk te beluisteren en feitelijk te constateren uit de omvang en het aantal van plaatselijke partijen in de gemeenteraden.

Toch wordt ook door diegenen die vreesden voor het verloren gaan van de eigen plaatselijke identiteit erkent dat dat vermoeden niet in de gevreesde mate is bewaarheid. Ook nu wordt dit genoemd als reden het gebied bestuurlijk met rust te laten. Andere redenen die worden aangevoerd voor dit doel behoren tot de categorie van ontkenning of weg zien van bestaande problemen en onderschatting van de zwaarte en omvang van toekomstige opgaven voor de besturen. Niet in de laatste plaats ook door gemeenteambtenaren die de plaatselijke bestuurlijke cultuur van grote waarde achten en geloof in eigen, onafhankelijke kracht uitstralen. Toegegeven: er is in de huidige drie gemeenten over het geheel genomen reden genoeg om trots te zijn op wat is bereikt en wordt uitgevoerd, maar het besef van de noodzaak voor een nuchtere en grondige verkenning van de perspectieven voorbij de komende twee tot drie jaar (de rest van de huidige raadsperiode) is in bestuurlijke kring schaars en in het politieke domein vrijwel

afwezig. Het gevaar is reëel dat de sluier van de heersende bestuurlijke orde het zicht op de opgaven waarvoor men zal komen te staan (gelet op bijvoorbeeld het gewijzigde Rijksbeleid) te zeer beperkt om tot objectieve en zakelijke afwegingen te komen rondom een daarbij passende bestuurlijke configuratie.

Uit analyses van de toestand van de financiële positie van de drie gemeenten, die door Deloitte is uitgevoerd, is niet zonder meer af te leiden dat de komende jaren gevreesd moet worden voor ernstige tekorten. Evenwel is nu nog niet goed duidelijk wat de gevolgen van de overheveling van Rijkstaken naar de gemeenten in financiële zin uiteindelijk zullen gaan betekenen. De financiële marges zijn met name voor Aalburg en Woudrichem smal en daarmee zijn deze gemeenten kwetsbaar.

Die kwetsbaarheid valt ook te vrezen gelet op de smalle bezetting van de ambtelijke diensten, die door de vereiste zuinigheid en efficiency wordt ingegeven. De loyaliteit, ijver en toewijding van de ambtelijke medewerkers is (voor zover ik dat kan overzien), boven alle twijfel en verdient bewondering. Echter het voorzien in adequate capaciteit (bijv. bij ziekte) kan niet eenvoudigweg door inhuur van externen worden gerealiseerd zoals valt te beluisteren bij meerdere bestuurders als die op dit punt worden gewezen. Evenmin is het thans realistisch te veronderstellen dat hulp van een van de andere gemeenten snel kan worden ingeroepen, daarvoor is er in het recente verleden teveel ongenoegen ontstaan. De vraag of de in de toekomst vereiste grotere competenties aanwezig zijn of kunnen worden ontwikkeld door de huidige bezetting van de ambtelijke diensten kan ik niet beoordelen, gegeven de aard van mijn opdracht. De ervaring leert evenwel dat de noodzaak dit onder ogen te zien en daaraan gevolgen te verbinden door de vereiste competenties te ontwikkelen, dan wel er door wisselingen in te voorzien, niet zelden wordt onderschat.

De afgelopen jaren is via het afspreken van bestuursopdrachten gepoogd om samenwerking vorm te geven op basis van inhoudelijke thema's zoals o.a. personeelsbeleid/HRM en ICT. Juist op deze beide terreinen zijn de samenwerkingspogingen jammerlijk tot hun einde gekomen met de bijbehorende politieke onrust en bestuurlijke schade in de onderlinge relaties. Dit werd mede aangevuurd doordat een deel van de discussie over de oorzaken via de regionale en lokale media werd gevoerd. Dit heeft tot sfeerbederf en stilstand geleid. Niet in de laatste plaats waren persoonlijke animositeiten en onhandige communicatie daarvoor verantwoordelijk. Het optreden van enkele bestuurders en ambtenaren werd door anderen als al te kordaat, voorbarig en slordig ervaren, wat leidde tot frustratie, verwijdering en verzuring van de bestuurlijke verhoudingen.

Een andere belangrijke oorzaak van het niet gelukken van de vrijwillige samenwerking ligt stellig in het feit dat de gemeenteraden op te grote afstand stonden of werden gehouden. Dat laatste zal zeker zijn ingegeven door de zorg voor het bewaken van de zorgvuldigheid waartoe dit tere proces van toenadering tussen de Colleges van B&W noopte, maar de informatie achterstand van de Raden heeft in de beeldvorming voor vertekening en onrust gezorgd. Dat manifesteerde zich duidelijk in de positionering van de politieke partijen in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014. Waren er al meerdere plaatselijke partijen naast de landelijke, hun aantal nam nog toe door verdergaande verbrokkeling, vooral in Aalburg. In deze gemeente is het aantal

partijen in een Raad van 15 zetels thans acht. In Werkendam met 21 zetels vijf en in Woudrichem met 15 raadszetels eveneens vijf. Na de verkiezingen bleek dat de lokale partijen aan invloed hadden gewonnen, waardoor het pogen de samenwerking weer op de rit te krijgen niet gemakkelijker werd. De collegevorming stond met name in Aalburg in belangrijke mate in het teken van een al dan niet streven naar ambtelijke of bestuurlijke fusie. Dit alles ondanks de pogingen van de 'oude' gemeenteraden om door middel van een overdrachtsdocument het proces van samenwerking te continueren op basis van inhoudelijke opdrachten. In de diverse college akkoorden zijn slechts hier en daar elementen uit deze nalatenschap van de gemeenteraden te herkennen. De situatie in Aalburg, waar de oude Raad de kleinst mogelijke meerderheid het voorstel van de gezamenlijke colleges om slechts twee mogelijkheden (nl. ambtelijke dan wel bestuurlijke fusie) had verworpen, werd nog spannender nadat bij hertelling bleek, met een minimaal verschil, de partij die het meest gekant was tegen fusie, een zetel moest afstaan aan een in dit opzicht gematigder partij. Deze partij trad toe tot het College van B&W en daardoor werd de meerderheidspositie die tegen fusie was, bestendig. Het is dus op de keper beschouwd een dunne ijslaag waarop de weerstand tegen fusie berust. Mijn indruk, die gegroeid is tijdens de gesprekken, is dat deze weerstand ook duidelijke sporen draagt van onderlinge sociale en politieke controle, die ertoe bijdraagt dat men elkaar weliswaar in de armen heeft gesloten via een coalitieakkoord, maar dat de spanning tussen politiek gewenste omhelzing en bestuurlijk ervaren omknelling duidelijk speurbaar is. Als de ernstige vraag naar een visie op de toekomst wordt gesteld, zijn naar mijn overtuiging hoop en trots grotere drijfveren, dan nuchtere, zakelijke afwegingen. En dat terwijl die laatsten juist de geroemde en bekende eigenschappen zijn van de mensen uit dat deel van de streek.

Verder moet worden vastgesteld dat de wil en aanpak van de Provincie evenzeer niet aan kritisch commentaar ontkomen kan bij het analyseren van de gang van zaken. Enerzijds wordt de nadruk gelegd door het Provinciaal bestuur op de gewenste beweging 'van onder op' die tot het doel van (veer)krachtig bestuur moet leiden. Anderzijds wordt hier en daar in dezelfde correspondentie gewezen op de termijnen die het Provinciaal bestuur wenst te stellen, waarbinnen belangrijke stappen op het gewenste pad worden gezet. Misschien is ook de vorm van schriftelijke communicatie vooral voor de gemeenteraden, een zodanig afstandelijke vorm dat de indringende kracht van de boodschap hieronder heeft geleden, met als gevolg de indruk dat het door de plaatselijke politieke en bestuurlijke spelers wat luchthartiger kon worden opgenomen dan het was geschreven en bedoeld. Pas toen de Provincie in november 2014 intervenieerde door de hulp van een procesbegeleider in te roepen, ontstond de overtuiging dat het de Provincie ernst is. Een interventie overigens die door de B&W's werd gesteund.

In aansluiting op de interviews heb ik driemaal deelgenomen aan de vergaderingen van de Stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de drie B&W's, onder voorzitterschap van burgemeester Naterop van Aalburg. In de vergadering van 15 december 2014 heb ik mijn opdracht (waarover, zo bleek mij, enige onduidelijkheid bestond) toegelicht en mijn werkwijze uiteengezet. De stuurgroep uitte waardering voor de brede consultatie en sprak vertrouwen uit in de aanpak. Ik heb in die vergadering desgevraagd een eerste indruk gegeven van de bevindingen en denkbare mogelijkheden

om de samenwerking vorm te geven. Daarbij heb ik uitdrukkelijk de wens van het Provinciaal Bestuur om te komen tot versterking van de samenwerking nogmaals onder de aandacht gebracht en gemeld dat dit de leidraad zou zijn van mijn aanbevelingen. De Stuurgroep heb ik drie denkbare mogelijkheden voorgelegd. Kortweg waren dit: status quo handhaven, wachten tot het Provinciaal Bestuur een aanwijzing geeft, dan wel nog een nieuwe poging doen om er samen uit te komen.

Aan de leden van de Stuurgroep heb ik voor alle duidelijkheid de volgende vragen gesteld omdat de sterke voorkeur van de drie B&W's was een nieuwe poging te doen:

Ten eerste: Meent u het echt met elkaar?

Ten tweede: Is het verdedigbaar dat het gebied een nieuwe kans krijgt en van zichzelf verlangt, om het proces van samenwerking in deze raadsperiode zodanig vorm te geven, dat een volledig samengaan het logische vervolg is?

Ten derde: Kan de Stuurgroep instemmen met het benoemen van een externe voorzitter?

In de tweede vergadering op 20 januari jl. waren de reacties als volgt:

**Woudrichem:** Kortweg driemaal ja.

**Werkendam:** Eerste vraag : ja

Tweede vraag : ja, mits door middel van een op korte termijn te houden onderzoek naar fusie duidelijk de meerwaarde aantoonde voor de drie gemeenten en de haalbaarheid binnen een redelijke termijn. Een fusie van twee gemeenten mag geen eindperspectief zijn. De opdrachtformulering voor het onderzoek moet mede in overleg met andere gemeenten worden vorm gegeven.

Derde vraag : ja

**Aalburg:** Eerste vraag : ja

Tweede vraag : Aalburg wil een experimenteerfase instellen om de samenwerking op betrekking- en inhoudsniveau daadkrachtig vorm te geven. Op grond van door de raden vastgestelde evaluatie criteria zouden medio 2017 de resultaten van deze fase moeten worden getoetst waarna er drie mogelijkheden zijn:

i. Samenwerking voortzetten

ii. Samenwerking doorzetten richting ambtelijke/bestuurlijke fusie in voorjaar 2019.

iii. Samenwerking verbreken en dit betreuren

Derde vraag : ja

Van de zijde van de wethouder van Aalburg die politiek verantwoordelijk is voor het

samenwerkingsdossier, wordt nog aangevuld dat in Aalburg alleen draagvlak kan worden gevonden door de mensen inzicht te geven in de feiten en resultaten.

Door mij is doorgevraagd hoe deze experimenteerfase zou moeten worden vormgegeven. Daarvoor is op mijn voorstel besloten om twee of drie cruciale beleidsterreinen te benoemen waarop intensief samengewerkt zou moeten worden, waarvoor dan tevens één politiek bestuurder voor alle drie de gemeenten verantwoordelijk wordt op het desbetreffende beleidsterrein en aan alle drie de Raden verantwoording aflegt. Daarop heb ik de colleges uitgenodigd dit vertrouwelijk met de Raden te bespreken en als einddoel van deze fase in voorjaar 2019 tot een volledig samengaan te komen. Tevens zijn in de vergadering van 17 februari 2015 naast de terugkoppeling ook de beleidsterreinen aangegeven waarop men het experiment wil betrekken. Ik heb nogmaals benadrukt dat deze poging een laatste gelegenheid zou bieden om op eigen kracht en in eigen regie de samenwerking te realiseren. Inmiddels was in Aalburg een beleidsnotitie ambtelijk voorbereid voor bespreking en goedkeuring in de raadsvergadering van 24 februari jl. onder de titel: "Naar een Aalburgse Visie". De inhoud van dit document bestaat uit een uiteenzetting van een nieuwe visie op de rol van het openbaar lokaal bestuur in relatie tot andere maatschappelijke spelers zoals bijvoorbeeld ondernemersorganisaties, in het gebied van het Land van Heusden en Altena als geheel. Er wordt gepleit voor een matrix vorm van samenwerking en die te beproeven in een uitvoerige experimenteer periode. Een open opstelling van Aalburg is daarin noodzakelijk. Het proces zou aan de hand van een toekomstgerichte agenda samen met de private partners moeten worden vormgegeven, met de overheid in een nieuwe rol als facilitator en stimulator.

Als ik deze notitie beschouw dan spreekt daaruit de ambitie om nieuwe wegen in te slaan als lokale overheid. Het is een bewijs van welwillend meedenken voor samenwerking naar een breder kijk dan alleen het openbaar bestuur in casu een herindeling. Daar is veel voor te zeggen en zeker de mogelijkheden om via experimenten ervaring op te doen zijn interessant. Evenwel kan dit hartverwarmende pleidooi voor nieuwe wegen door sceptici rond de ware bedoelingen van de Aalburgse visie gemakkelijk worden gediskwalificeerd als een goed ogend initiatief, maar in wezen een poging is om bestuurlijke samenwerking in het Land van Heusden en Altena op de lange baan te schuiven. De stuurgroepvergadering van 17 februari 2015 was dan ook een beslissende. De Raden zouden zijn geconsulteerd zodat op breed draagvlak kon worden geboogd en tevens het voorstel van de aangewezen beleidsterreinen worden aangegeven. Echter bleek uit de terugkoppeling door de stuurgroepleden dat geen echte vorderingen in de vorm van concretisering of verduidelijking viel te bespeuren. Alle mooie woorden, wel gemeend en goed geformuleerd ten spijt bleef men in feite bij de posities van de vergaderingen daarvoor.

In concreto:

- Woudrichem** : Ongewijzigd voorstander en bereid het voorstel Veerman voor benoemen gezamenlijke beleidsterreinen, te steunen.
- Werkendam** : Snel en gericht onderzoek naar de meerwaarde voor alle drie de gemeenten, te financieren door de Provincie.
- Aalburg** : Peiling in de Raad wijst uit dat men in grote meerderheid het

bestaande standpunt, verwoord in de vorige vergadering, handhaaft.

Dit brengt mij tot de volgende waarneming. Als ik naast de gesproken woorden (die hier en daar het karakter droegen de gedachten te willen verbergen) de gezichtsuitdrukkingen analyseer dan lees ik daar het verlangen naar een richting gevende beslissing van de Provinciale bestuurders. Dit vermoeden heb ik ter vergadering uitgesproken en een veelzeggende stilte was mijn deel.

Afgesproken is dat de Raden worden geïnformeerd over de stand van mijn werkzaamheden en de vermoedelijke datum van voltooiing van mijn onderzoek en de aanbieding aan het College van Gedeputeerde Staten begin april. De drie gemeenten zullen de 'terms of reference' kunnen aangeven voor het onderzoek dat voor de gemeente Werkendam bepalend is voor haar uiteindelijke standpunt. Uit de brief van de stuurgroep van 16 maart 2015 blijkt dat dit inmiddels is gebeurd. Dit onderzoek zou voor de zomer kunnen worden gerealiseerd indien de Provincie zowel het besluit daartoe als de kosten ervan wil nemen.

#### 4. Aanbevelingen:

Mijn werkzaamheden, die in betrekkelijk korte tijd moesten geschieden, hebben mij goed inzicht gegeven in wat er speelt. De bovenstaande analyse is daarvan de vrucht. De navolgende aanbevelingen zijn daarop gebaseerd en gaan uit van het voornemen van de Provincie om het proces van vergaande samenwerking op weg naar fusie krachtig te steunen en te faciliteren binnen een afzienbare tijdshorizon.

Op basis van de gegeven analyse alsmede de procesbeschrijving van mijn overleggen met de Stuurgroep kom ik tot de volgende aanbevelingen:

1. Ondanks alle goede wil en ondanks de eerlijke en uitgesproken ambities, ondanks de oprechte zorg voor het bestuurlijk welzijn van de streek en haar burgers en gelet op de lange geschiedenis die dit vraagstuk kent, kan ik niet anders dan concluderen dat het thans aan voldoende bestuurskracht en heldere visie ontbreekt, om als gebied Land van Heusden en Altena zelfstandig een bestuurlijke samenwerking gestalte te geven die waarborgen biedt voor het adequaat verzorgen van bestuurlijke leiding en ambtelijke taken die, mede gelet op de wijzigende verantwoordelijkheden tussen Rijk, Provincie en Gemeente, noodzakelijk zijn.
2. Met name het oplossen van de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat in het licht van de maatschappelijke uitdagingen noodzaken tot een bundeling van krachten. Doch een ambtelijke fusie als oplossing biedt geen perspectief gelet op het politieke krachtenveld dat gekenmerkt wordt door een grote versnippering over partijen. Evenmin kan de verwachting worden verdedigd dat men elkaar op bestuurlijk terrein zou kunnen vinden gelet op de onderlinge verhoudingen zoals blijkt uit de geschiedenis van de laatste tien jaar.
3. Daarom is een krachtig en duidelijk besluit van de Provincie nodig, met een tweeledige inhoud: In de eerste plaats dat tot een bestuurlijke fusie dient te worden gekomen. En in de tweede plaats dat dit besluit tevens de ruimte biedt aan de streek om de noodzakelijk gezindheid te genereren waaraan de energie wordt ontleend om dit proces met voldoende tijd en ondersteuning zo veel als mogelijk zelfstandig vorm te geven. En wel zodanig dat een Arhi-procedure zijdens de Provincie niet als slagschaduw over dit proces zal hangen, maar dat de streek en haar politiek en bestuurlijk verantwoordelijken het hun eer te na vinden daarvan het ongewilde voorwerp te moeten worden.
4. De datum voor de bestuurlijke fusie is naar mijn mening het meest verantwoord te stellen op 1 januari 2019. De verkiezingen voor de gemeenteraden van voorjaar 2018 zouden dan kunnen worden uitgesteld voor dit gebied tot november 2018, zodat een ruime periode van voorbereiding en implementatie verzekerd is.
5. Een kort en zakelijk onderzoek met een nadere duiding van de aspecten rondom bestuurlijke fusie aangevuld met een stappenplan voor de gezamenlijke uitvoering hiervan door de drie gemeenten. Naar mijn mening kan dit nog voor de zomer worden uitgevoerd. Evenwel zij benadrukt dat gelet op de vele en uitgebreide onderzoeken van de laatste tien jaar (zie paragraaf 2 van dit rapport) het niet de bedoeling kan zijn om vertraging van het proces te veroorzaken en



nieuwe principiële discussies terzake te doen ontbranden. In dit verband is de brief van de gemeente Werkendam waarin de vragen worden geformuleerd waarop een nader onderzoek licht zou moeten werpen, geen bemoedigende blijk van vertrouwen in de nuttige bijdrage aan een dergelijk onderzoek. Dit wordt nog scherper belijnd door de afstandelijke reactie van de gemeenten Woudrichem en Aalburg op dit voorstel. Voor de Provincie zie ik derhalve geen reden om haar in te nemen standpunt op deze gronden te wijzigen, integendeel!

6. Ik ben ervan overtuigd, dat na het genoemde onderzoek het bestuurlijk proces van voorbereiding en vormgeving, met vertrouwen in de handen van de gekozen en benoemde bestuurders kan worden gelegd. Deze overtuiging wordt ook geschraagd door aanwezige concrete denkbeelden terzake bijvoorbeeld in de notitie van de gemeente Aalburg getiteld: 'Naar een Aalburgse visie'. In deze notitie wordt een aantal interessante overwegingen naar voren gebracht met betrekking tot vernieuwing van de visie op de rol van het openbaar bestuur, waarin het eerder door Aalburg bepleite netwerkmodel van samenwerking nader wordt uiteengezet. Ook in de andere gemeenten leven, zo bleek mij, belangwekkende ideeën en sluimerende ambities die het verdienen om te worden gewekt en te worden beproefd in het bestuurlijk proces naar een definitief samengaan. Deze werkwijze zal er zeker toe kunnen bijdragen dat de verschillen in sociaal-cultureel opzicht, de diverse maatschappelijke verbanden, samenwerkingsvormen, verenigingen en lokale initiatieven in het gebied met respect worden bejegend door de nieuwe bestuurlijke vorm en zorg gedragen wordt dat de eigen plek en werkwijze niet alleen wordt gegund, maar ook en vooral wordt gefaciliteerd. Ook het nieuwe bestuur zal zijn legitimatie moeten verdienen door dit wezenlijke aspect te bewaken voor de bedreigende werking van de nieuwe bestuurlijke schaalgrootte. Om dit proces te ondersteunen is de aanstelling van een procesbegeleider ongetwijfeld behulpzaam. Een nuchtere en regelmatige bestandsopname is nodig om de voortgang objectief te kunnen volgen en eventuele maatregelen te nemen die het bereiken van het eindresultaat in 2019 waarborgen.
7. Dit prachtige gebied verdient het om het roer zelf in handen te nemen en koers te houden, echter de richting moet helder worden aangegeven en de bestemming bereikt.
8. Van groot belang is om in de komende periode, als gevolg van de voorbereidingen voor het samengaan, niet de blik te zeer op het eigen gebied te richten en de noodzakelijke verbindingen met de omliggende gemeenten te laten versloffen. De bestaande oriëntaties en samenwerkingsverbanden zijn voor het gebied essentieel om de nieuwe taken die de gemeenten toebedeeld krijgen adequaat te verzorgen.

Goudswaard, 12 mei 2015  
Prof. Dr. C.P. Veerman

**Lijst van geïnterviewde personen:**

De heer H. Vreugdenhil, Fractie Werkendam, ChristenUnie  
De heer E.A.G. Bouman, Fractie Aalburg, VVD  
De heer K. de Waal, Fractie Aalburg, Progressief Altena  
De heer B. Duijster, Bestuurssecretaris Aalburg  
Mevrouw S. Haasjes-van den Berg, College Werkendam, VVD  
De heer W. de Jong, College Werkendam, CDA  
De heer P. van der Ven, College Werkendam, Lokaal Belang  
De heer M. de Gelder, College Werkendam, SGP  
De heer A.A. Bouman, Fractie Aalburg, CDA  
De heer R. Hoegee, Fractie Woudrichem, Gemeentebelangen  
De heer I. Bakker, Griffie Werkendam  
Mevrouw C.W. Verweij, Fractie Werkendam, Progressief Altena  
De heer T.A. Meijboom, Fractie Werkendam, SGP  
De heer K. Noorloos, Fractie Aalburg, Belangen Aalburgse Burgers  
De heer W.H. van de Hoeven, Fractie Aalburg, ChristenUnie  
De heer E. W. Kooi, Griffie Aalburg  
De heer A. Dolislager, Bestuurssecretaris Woudrichem  
De heer F. Naterop, College Aalburg, CDA  
De heer W.H. Prosman, College Aalburg, SGP  
De heer P. Bouman, College Aalburg, Belangen Aalburgse Burgers  
De heer G.J. Paans, Fractie Werkendam, CDA  
De heer J. Dokman, Fractie Werkendam, Lokaalbelang  
De heer R. van Dijk, Fractie Woudrichem, VVD  
De heer S.R. Sheikkariem, College Aalburg, Ideaalburg  
Mevrouw J.C. Komenjan, Fractie Aalburg, Ideaalburg  
De heer A.C. Vlaander, Fractie Aalburg, SGP  
De heer A. Duizer, Fractie Woudrichem, ChristenUnie  
Mevrouw W. van Ooijen, Fractie Woudrichem, CDA  
De heer B. Verkade, Fractie Woudrichem, Progressief Altena  
Mevrouw P.C. Jorritisma, College Woudrichem, Progressief Altena  
De heer I. Koedoot, College Woudrichem, Christen Unie  
De heer R. Bergsma, College Woudrichem, CDA  
De heer A. Noordergraaf, College Woudrichem, SGP  
De heer R. van Vugt, Provincie Noord-Brabant CDA  
De heer W. Bouman, Aalburgse Alliantie  
De heer C. de Jong, plv. Griffier Werkendam (tot 31/12/2014)

**Medewerkers:***Secretariaat en vormgeving:*

Mevrouw H. Kuik-Koek

Mevrouw P. P.M. van der Waarde-Schellhaas

*Technische ondersteuning:*

De heer Ir. M. van Osch, Provincie Noord-Brabant