

# WAARD OM TE BESTUREN

Eindrapportage van de  
Commissie Bestuurlijke Vormgeving  
Alblasserwaard-Vijfheerenlanden





COMMISSIE BESTUURLIJKE VORMGEVING  
ALBLASSERWAARD-VIJFHEERENLANDEN

## **Waard om te besturen**

Eindrapportage van de  
Commissie Bestuurlijke Vormgeving  
Alblasterwaard-Vijfheerenlanden

In opdracht van het dagelijks bestuur  
van de regio Alblasterwaard-Vijfheerenlanden

13 februari 2014

# Waard om te besturen

Eindrapportage van de  
Commissie Bestuurlijke Vormgeving  
Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

## INHOUDSOPGAVE

Blz.

Voorwoord .....	1
1. Opdracht aan de commissie.....	2
1.1 Opdracht, aandachtspunten en benaderingswijze.....	2
1.2 Werkwijze van de commissie.....	3
1.3 Leeswijzer .....	5
2. Karakteristieken van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.....	6
2.1 De zes gemeenten van de AV .....	6
2.2 Financiën.....	7
2.3 Organisatie en formatie.....	10
2.4 De huidige samenwerking .....	11
3. Analyse van de huidige situatie.....	12
3.1 Inleiding en leeswijzer .....	12
3.2 Opgaven .....	12
3.3 Oriëntaties van de gemeenten in de regio AV.....	17
3.4 Identiteit en culturele eigenheid van de regio AV.....	17
3.5 Bestuurlijke context.....	18
3.6 Analyse van de samenwerking.....	19
3.7 Ambitie.....	21
3.8 Urgentie .....	22
3.9 Uiteenlopende voorkeuren voor mogelijke oplossingsrichtingen.....	23
3.10 Conclusies .....	27
4. Ontwikkeling modellen .....	29
4.1 Inleiding en leeswijzer .....	29
4.2 Grenzen van de AV.....	29
4.3 Bestuurlijke of ambtelijke samenwerking .....	30
4.4 Tijdshorizon.....	30
4.5 Beoordelingskader voor modellen .....	31
5. Advies.....	33
5.1 Inleiding en leeswijzer .....	33
5.2 Invalshoeken voor advisering .....	33
5.3 Advies van de commissie .....	35
5.4 Zelfstandige AV-gemeenten, intensievere samenwerking.....	37
5.5 Motivering afgefallen modellen.....	39
5.6 Vervolgstappen.....	40

BIJLAGEN (separaat gebundeld):

1. Verslagen gesprekken colleges van B&W en raden AV-gemeenten.
2. Verslag dialoog met maatschappelijke partners en bedrijfsleven op 30 oktober 2013.
3. Overzicht gesprekspartners.
4. Documentenoverzicht.
5. Verdeling raadsleden.
6. Overzicht samenwerkingsverbanden Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.
7. Inkomsten en uitgaven op basis CBS 2013.
8. Modellen uit tussenrapportage.

## Voorwoord

In september 2013 heeft de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) ingesteld en daarmee gekozen zelf de regie te voeren op het proces van bestuurlijke vormgeving van de regio. Aan onze commissie is de vraag voorgelegd drie bestuurlijke modellen uit te werken voor de mogelijke toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV. Actuele en toekomstige maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen binnen de regio AV en in de context van deze regio hebben we beschouwd als onderdeel van onze opdracht.

Tijdens onze werkzaamheden hebben we ons verdiept in de opgaven en ontwikkelingen in de regio AV en de omgeving. In deze inhoudelijke verdieping is ons de waarde en het potentieel van de regio duidelijk geworden. De AV heeft een gunstige strategische ligging ten opzichte van nationaal erkende economische Topregio's als de Zuidvleugel en de Utrechtse regio. De zes gemeenten in de regio AV staan in samenhang met de omgeving voor de opgave de potenties van de gunstige ligging van de regio (verder) te verzilveren.

De scheepsbouw binnen de AV beweegt zich op wereldniveau. In het maritieme cluster wordt op een innovatieve en economisch succesvolle manier scheepsbouw ontwikkeld en uitgevoerd. Daarmee is het maritieme cluster, naast China en Korea, een wereldspeler op het terrein van scheepsbouw. Op dit moment stijgt de werkgelegenheid in deze sector en wordt technisch personeel van buiten Nederland aangetrokken.

Het gebied van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden biedt een uniek Hollands landschap met veel potentieel voor een hoogwaardige agrarische sector en als gebied van cultuurhistorische en recreatieve waarde. Leerdam, Gorinchem en Kinderdijk vormen de toeristische poorten tot het gebied. De kernen en steden in de Waard en de Vijfheerenlanden bieden een goede leefomgeving. Een sterke sociale cohesie, een actief verenigingsleven, een goed arbeidsethos en een sterk gemeenschapsgevoel zijn kenmerkend voor de kernen in de regio.

Naast de opgaven op economisch, agrarisch en toeristisch-recreatief gebied worden de gemeenten met de decentralisaties binnen het sociaal domein op korte termijn verantwoordelijk voor de zorg aan mensen met een beperking, ouderen en andere zorgbehoevenden; voor werk en inkomen; en voor jongeren. Met deze transitie nemen de opgaven, de verantwoordelijkheden, de werkhoeveelheid, de complexiteit en de risico's voor de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden substantieel toe.

De opgaven waar de gemeenten in de regio AV zich nu en in de toekomst voor gesteld zien, vragen er om dat de gemeenten de handen krachtig ineen slaan. *Waard om te besturen.*

Als commissie hebben we ons verdiept in de huidige samenwerking. De brede variëteit aan samenwerkingsverbanden hebben we in beeld gebracht en we hebben onszelf de vraag gesteld: *Welke bestuurlijke inrichting biedt een passend antwoord op de opgaven van nu en in de toekomst?* Met de gemeenten in de regio AV is de commissie van mening dat versterking van de bestuurlijke samenwerking nodig is. Deze rapportage bevat ons advies over de wijze waarop de samenwerking versterkt dient te worden en welke duurzame bestuurlijke inrichting daarvoor nodig is.

Met het instellen van onze commissie heeft het dagelijks bestuur van de regio ervoor gekozen zelf de regie te voeren. Het is nu aan het bestuur van de regio en de gemeenten om de handschoen voor het vervolg op te pakken. *Noblesse oblige!*

Gert Schutte, voorzitter  
Nicoline van den Broek-Laman Trip  
Wim Dijkstra  
Liesbeth Spies

## 1. Opdracht aan de commissie

### 1.1 Opdracht, aandachtspunten en benaderingswijze

#### *Opdracht*

De Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is ingesteld door het dagelijks bestuur van de regio AV, met instemming van het Algemeen Bestuur van de regio. De commissie heeft de opdracht gekregen drie bestuurlijke modellen uit te werken voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio. De commissie kende de volgende samenstelling: de heer G.J. Schutte (voorzitter), mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw J.W.E. Spies en de heer W.J.A. Dijkstra.

Het dagelijks bestuur van de regio AV heeft de opdracht aan de commissie als volgt geformuleerd:

*Breng drie bestuurlijke modellen in kaart, te weten:*

- *een model waar de gehele regio AV bestuurlijk uitgangspunt is,*
- *een model waarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen meer stedelijk en meer landelijk gebied,*
- *en een model waarbij sprake is van drie – gelijkwaardige – gemeenten.*

Onderdeel van de opdracht betrof het vergelijken van de voor- en nadelen van de drie modellen met de bestaande bestuurlijke indeling in zes zelfstandige gemeenten die in de regio AV samenwerken. Eén en ander conform de wens van gemeenten om ook bestuurlijke zelfstandigheid als een vertrekpunt te kiezen.

De commissie kreeg de opdracht om tijdig voor de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014 te rapporteren over een duurzame bestuurlijke vormgeving van de AV, met daarvan afgeleid voorstellen voor de inrichting van de ambtelijke organisatie.

#### *Aandachtspunten*

Het DB heeft de volgende aandachtspunten meegegeven voor de opdrachttuitvoering:

- Het door de gemeenteraden vastgestelde manifest Visie 2030 is richtinggevend voor de ontwikkeling van de AV.
- De economische oriëntatie en culturele eigenheid van de verschillende kernen zijn belangrijke factoren voor de bestuurlijke inrichting.
- De in kaart te brengen modellen dienen voorzien te zijn van een visie/onderbouwing op duurzame ontwikkeling en vitaliteit van zowel (de kernen binnen) de afzonderlijke bestuurlijke entiteiten van dat model als de hele AV.
- Daarbij in ogenschouw nemend de relaties die er zijn met de omgeving, zowel binnen als buiten de grenzen van de provincie.
- De modellen dienen voorzien te zijn van een doorkijk op de financiële en organisatorische (ambtelijke) gevolgen/mogelijkheden.

#### *Benaderingswijze*

De commissie beschouwde de drie te ontwikkelen modellen als invalshoeken om te komen tot een vergelijking met de bestaande indeling van de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Het kan daarbij gaan om samenwerking en om samengaan (ambtelijke of bestuurlijke fusie). Als voorwaarde is gesteld dat een duurzame ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Bij de start van de opdracht is afgesproken dat binnen deze randvoorwaarde bestaande gemeentegrenzen onderwerp van gesprek kunnen zijn.

De inzet van de commissie is er op gericht een concreet onderbouwd advies op te leveren dat een handvat biedt voor de gemeenteraden om in de zomer van 2014 richtinggevende uitspraken te doen over de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

## 1.2 Werkwijze van de commissie

### *Gespreksronde*

De commissie is van start gegaan met een kennismaking en gedachtewisseling met de raadsleden van de gemeenten in de regio AV op 25 september 2013. Vervolgens sprak de commissie in de maanden oktober en november met de gemeentesecretarissen, colleges van B&W en gemeenteraden van de gemeenten in de regio AV (zie bijlage 1 verslagen gesprekken gemeenteraden en colleges B&W AV-gemeenten).

Daarnaast sprak de commissie met het DB van de regio AV en met de colleges van B&W van enkele buurgemeenten, te weten: Vianen, Lingewaal, Sliedrecht, Papendrecht en Alblasserdam. De commissie voerde tevens gesprekken met de voorzitter en secretaris van het Drechtstedenbestuur, met de Commissaris van de Koning van Zuid-Holland, met de verantwoordelijk portefeuillehouder Bestuur van Zuid-Holland en de portefeuillehouder Bestuur van de provincie Utrecht. Met de portefeuillehouder Bestuur van de provincie Gelderland is contact geweest.

De commissie achtte de inbreng van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven in de regio AV van groot belang. De commissie organiseerde een dialoog met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven over de opgaven in de regio en de bestuurlijke organisatie die daar het beste bij past (zie bijlage 2 voor het verslag van deze dialoog).

Het overzicht van gesprekspartners van de commissie is opgenomen in bijlage 3.

Op basis van verschillende persberichten van de commissie zijn via lokale media en websites<sup>1</sup> inwoners van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden uitgenodigd schriftelijk opvattingen kenbaar te maken aan de commissie.

### *Analyse relevante documenten*

Om per gemeente de relevante feiten en cijfers overzichtelijk en eenduidig op een rij te krijgen, is voor elk van de zes gemeenten in de regio AV een factsheet opgesteld. Hiervoor is een reeks documenten geraadpleegd, zoals collegeprogramma's, programmabegrotingen en visiedocumenten. De factsheets zijn voorgelegd aan de betreffende gemeentesecretarissen, aangevuld en vervolgens geaccordeerd. Op basis van de factsheets is een eerste analyse gemaakt van de ontwikkelingen en opgaven voor de zes AV-gemeenten. Deze informatie is benut als input voor de gesprekken met de gemeenten.

Daarnaast analyseerden we documenten die de gemeentegrenzen overstijgen (zie bijlage 4 voor een overzicht van de geraadpleegde documenten). Het gaat hierbij om documenten waarbij de huidige en toekomstige maatschappelijke, economische en ruimtelijke opgaven van de gehele regio AV centraal staan.

---

<sup>1</sup> Websites die melding hebben gemaakt van de mogelijkheid voor een ieder om suggesties aan te reiken, zijn [www.hetkontakt.nl](http://www.hetkontakt.nl), [www.leerdam.nl](http://www.leerdam.nl), [www.hetkompashardinxveld-giessendam.nl](http://www.hetkompashardinxveld-giessendam.nl) en [www.deweekkrant.nl](http://www.deweekkrant.nl).

### **Beoordelingskader**

Om per model de voor- en nadelen te kunnen beschrijven, ontwikkelde de commissie een evenwichtig beoordelingskader. Dit afwegingskader is gebaseerd op vier dimensies van toekomstbestendigheid:

1. *Effectiviteit*: De mate waarin het bestuurlijk model aansluit bij de complexiteit en de schaal van huidige en toekomstige inhoudelijke opgaven.
2. *Draagvlak*: De mate waarin het bestuurlijk model kan rekenen op steun van politiek, bestuur en maatschappij.
3. *Bestuurbaarheid*: De mate waarin het bestuurlijk model bijdraagt aan de versterking van de kracht en kwaliteit van bestuur en organisatie.
4. *Houdbaarheid*: De mate waarin het bestuurlijk model duurzaam is.

Daarnaast heeft de commissie zich georiënteerd op de herindelingscriteria die het Ministerie van BZK hanteert. Hoofdstuk 4 bevat een nadere uitwerking en toelichting op het uiteindelijk gehanteerde beoordelingskader.

### **Terugkoppelingsbijeenkomst**

Op donderdagavond 16 januari 2014 verzorgde de commissie in De Til te Giessenburg een terugkoppeling van de tussentijdse resultaten van het proces tot dan toe. Ter voorbereiding op deze bijeenkomst stelde de commissie een tussenrapportage op, waarin de hoofdlijn van de analyse van de commissie was uitgewerkt en de belangrijkste kenmerken van de modellen in beschrijvende zin waren weergegeven (inclusief voor- en nadelen van de verschillende modellen). De tussenrapportage bevatte zeven mogelijke modellen voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV.

Deelnemers aan de terugkoppelingsbijeenkomst waren vertegenwoordigers van gemeenteraden en colleges van B&W van de AV-gemeenten en van de gemeenten Lingewaal en Vianen. Doelstelling van de terugkoppeling was het delen van de analyse van de commissie en het ontwikkelen van een gedeeld beeld van de urgentie als het gaat om (toekomstige) maatschappelijke opgaven en om herkenning van en erkenning voor knelpunten die er zijn in de regio. Daarnaast stond de bijeenkomst in het teken van het bespreken van voor- en nadelen van de verschillende modellen. In deelsessies per gemeente werden de deelnemers vervolgens uitgenodigd uitspraken te doen over de mogelijke uitwerkingsrichtingen.

De opkomst voor deze terugkoppelingsbijeenkomst was zeer hoog en de sfeer was positief en constructief. Zo'n 200 betrokkenen gaven gehoor aan de uitnodiging van de commissie. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat de analyse van de commissie breed werd gedeeld. Ook werd duidelijk dat beweging nodig was om tot een gedeelde oplossingsrichting te komen. Deze beweging werd op 16 januari zichtbaar bij gemeenten die aangaven open te staan voor argumenten in de richting van andere modellen, ook als zij een voorkeur hadden voor één model. Het voortzetten van gesprekken met en binnen raden en fracties en de ontwikkeling in het denken bij bestuurders en politici in de afgelopen periode maakten deze beweging in de ogen van de commissie mogelijk.

### **Opstellen rapportage**

De commissie heeft de vele constructieve reacties op de tussenrapportage benut voor het opstellen van deze eindrapportage. Tijdens een openbare bijeenkomst op 13 februari 2014 zal de commissie haar advies presenteren en aanbieden aan haar opdrachtgever, het dagelijks bestuur van de regio AV. Gesprekspartners van de commissie en overige belangstellenden hebben een uitnodiging ontvangen om bij deze bijeenkomst aanwezig te zijn.



### **1.3 Leeswijzer**

Het tweede hoofdstuk van deze rapportage bevat de feitelijke beschrijving van de regio AV. In dit hoofdstuk schetst de commissie tevens haar doorkijk van financiële en organisatorische gevolgen van het intensiveren van samenwerking en van samengaan. In hoofdstuk drie beschrijft de commissie haar bevindingen en analyse. Als slotparagraaf van dit hoofdstuk zijn de conclusies van de commissie verwoord. Hoofdstuk vier beschrijft enkele aandachtspunten voor de ontwikkeling van de modellen. In hoofdstuk vijf formuleert de commissie haar advies over het best passende model.

## 2. Karakteristieken van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

### 2.1 De zes gemeenten van de AV

Het tweede hoofdstuk van deze rapportage bevat een beschrijving van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

De regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV) bestaat uit zes gemeenten die elk korter of langer geleden zijn ontstaan door samenvoeging van gemeenten of toevoeging van kernen. Het gaat om de gemeenten Zederik, Leerdam, Molenwaard, Giessenlanden, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam. Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem en Leerdam hebben een meer stedelijk karakter, de andere gemeenten zijn te typeren als landelijke gemeenten.

Geografisch gezien behoren zuidwestelijk van de regio AV de gemeenten Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht tot de Alblasserwaard. Ten noordoosten van de regio AV ligt Vianen, dat behoort tot de Vijfheerenlanden. Lingewaal is deels georiënteerd op Gorinchem en Leerdam en vertoont verwantschap met de Vijfheerenlanden.

#### Alblasserwaard-Vijfheerenlanden



Onderstaande tabel bevat de basiskennmerken van de zes AV-gemeenten. Dit overzicht laat zien dat de gemeenten van elkaar verschillen wat betreft inwoneraantal, oppervlakte en aantal kernen.

Gemeente	Aantal inwoners (factsheets okt. 2013)	Oppervlakte (factsheets okt. 2013)	Kernen (factsheets okt. 2013)
Giessenlanden	14.478	6.512	7
Gorinchem	35.128	2.193	2
Hardinxveld-Giessendam	17.722	1.935	3
Leerdam	20.718	3.500	4
Molenwaard	29.190	12.650	13
Zederik	13.538	7.649	7
<b>Totaal</b>	<b>130.774</b>	<b>34.439</b>	<b>36</b>

De gemeenten kennen onderling verschillen als het gaat om de samenstelling van de gemeenteraad. Meer dan elders in het land is levensovertuiging een belangrijke factor in de gemeenschappen en daarmee in de gemeentelijke politiek. SGP, CU en CDA zijn in de AV groter dan landelijk. Daarnaast valt Gorinchem op als de meest “seculiere” gemeente. Ter oriëntatie is in bijlage 5 een overzicht opgenomen van de verdeling van raadszetels.

Voor onderwijs, werkgelegenheid en andere voorzieningen heeft Gorinchem een centrumfunctie voor een belangrijk deel van de regio. Ook Leerdam vervult – weliswaar in mindere mate – een centrumfunctie. Gemeentegrenzen vormen op dit moment geen belemmeringen voor voorzieningen en stedelijke functies waar inwoners zich op oriënteren.

## 2.2 Financiën

### Gemeentefonds

Een groot deel van de inkomsten van gemeenten komt uit het gemeentefonds. Het geld uit het gemeentefonds wordt verdeeld op basis van objectieve criteria. Voor de AV-gemeenten zijn de volgende gegevens<sup>2</sup> belangrijk:

Gemeenten	Sociale structuur	Centrumfunctie	algemene uitkering per inwoner
Giessenlanden	goed	Zonder	€ 738
Gorinchem	matig	Redelijk	€ 1.116
Hardinxveld-Giessendam	goed	Weinig	€ 811
Leerdam	matig	Redelijk	€ 968
Molenwaard <sup>3</sup>	n.n.b.	n.n.b.	€ 874
Zederik	goed	Zonder	€ 779
Gewogen gemiddelde per inwoner			€ 921

De gemiddelde uitkering per inwoner uit het gemeentefonds ligt voor de meeste AV-gemeenten lager dan het landelijk gemiddelde van circa € 1.091 per inwoner (2014<sup>4</sup>). Alleen Gorinchem ontvangt meer.

### Lokale lasten

De belastingdruk binnen de AV-gemeenten is weergegeven op de volgende pagina. Uit deze tabel blijkt dat in vergelijking met andere gemeenten de lokale woonlasten hoog zijn. Gorinchem vormt hier een uitzondering op. Daar liggen de gemeentelijke woonlasten onder het landelijk gemiddelde.

<sup>2</sup> Samengesteld op basis van het rekenblad 2013 van het Ministerie van BZK (basis CBS 2013): <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/02/begrotingsscan-voor-gemeenten.html>.

<sup>3</sup> Nog niet bekend in het rekenschema 2013 van het Ministerie van BZK.

<sup>4</sup> Rijksbegroting 2014, begroting gemeentefonds.

<b>Lastendruk COELO</b> (gegevens 2013)	<b>Landelijk Gemiddelde</b>	<b>Giessen-landen</b>	<b>Gorinchem</b>	<b>Hardinxveld-Giessendam</b>	<b>Leerdam</b>	<b>Molenwaard</b>	<b>Zederik</b>
<b>Rangnummer gemeentelijke woonlasten</b> (waarbij 1 de goedkoopste is)		<b>362</b>	<b>102</b>	<b>323</b>	<b>376</b>	<b>399</b>	<b>310</b>
<b>Gemeentelijke woonlasten</b>							
Eénpersoonshuishouden (€)	630	647	570	764	814	771	536
Meerpersoonshuishouden (€)	<b>697</b>	<b>801</b>	<b>654</b>	<b>764</b>	<b>814</b>	<b>854</b>	<b>761</b>
<b>Onroerendezaakbelasting</b>							
Tarief woningen (%)	0,1091	0,10540	0,11270	0,11560	0,12710	0,10180	0,09990
Tarief niet-woningen (%)	0,3883	0,1455	0,2369	0,1783	0,2956	0,1885	0,1628
<b>Reinigingsheffing woningen</b>							
Éénpersoonshuishouden (€)	213	186	159	249	263	191	150
Meerpersoonshuishouden (€)	264	240	199	249	263	240	227
<b>Rioolheffing woningen</b>							
Éénpersoonshuishouden (€)	167	147	176	242	266	313	113
Meerpersoonshuishouden	183	248	220	242	266	347	260
<b>Toeristenbelasting</b>							
Bedrag per overnachting (€)	1,59	0,00	0,00	0,00	0,00	1,05	0,80

Bron: Coelo Atlas.

Uit dit overzicht kunnen geen conclusies worden getrokken over de lastendruk binnen een bepaald model. De lastendruk wordt door de nieuwe raad bepaald en zal mede afhangen van de ambities.

### Begrotingen

De AV-gemeenten verschillen in hun begrotingen. Voor een goede analyse is het noodzakelijk om voor het gekozen model de herindelingscan door de provincie Zuid-Holland<sup>5</sup> te laten uitvoeren. In dit rapport maken we gebruik van o.a. de CBS-cijfers 2013 zoals die zijn verzameld op de vergelijkingssite [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl).

De verschillen tussen de gemeenten (inkomsten/uitgaven per inwoner) zijn aanzienlijk. Onderstaande tabel brengt de verschillen van baten en lasten per inwoner voor de verschillende AV-gemeenten in beeld.<sup>6</sup> De verschillen zijn te verklaren op basis van de sociale structuur, centrumfunctie, inwoners, kernen, oppervlakte, woonruimten, aanwezigheid van historische kernen en historisch water. Een overzicht van de absolute inkomsten en uitgaven op basis van het CBS is opgenomen als bijlage 7.

<sup>5</sup> De provincie voert een dergelijk onderzoek uit op basis van de database van het Ministerie van BZK.

<sup>6</sup> De bedragen in deze tabel zijn afgerond. Daardoor ontstaat een kleine verschil tussen het totaalbedrag aan lasten en de optelling in de kolom daaronder.

**Euro/inwoner per Hoofdgroep 2013**

	Per inwoner						
	Giessenlanden	Gorinchem	HV-GD	Leerdam	Molenwaard	Zederik	Totaal
Algemene uitkering gemeentefonds	€ 738,09	€ 1.116,12	€ 811,18	€ 968,00	€ 874,25	€ 779,09	€ 920,72
Overige inkomsten	€ 1.121,94	€ 2.622,44	€ 1.538,92	€ 1.473,85	€ 1.406,29	€ 860,57	€ 1.673,88
<b>Totaal Baten</b>	<b>€ 1.860,03</b>	<b>€ 3.738,56</b>	<b>€ 2.350,10</b>	<b>€ 2.441,86</b>	<b>€ 2.280,54</b>	<b>€ 1.639,66</b>	<b>€ 2.594,60</b>
000 Algemeen bestuur	€ 18,58	€ 15,19	€ 15,97	€ 19,19	€ 18,22	€ 15,97	€ 17,06
100 Openbare orde en veiligheid	€ 0,83	€ 15,25	€ 3,59	€ 0,92	€ 1,31	€ 0,82	€ 5,19
200 Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 4,23	€ 162,92	€ 15,68	€ 33,30	€ 13,54	€ 8,62	€ 55,54
300 Econ. zaken	€ 22,39	€ 27,20	€ 25,72	€ 33,88	€ 94,60	€ 30,28	€ 42,93
400 Onderwijs	€ 1,04	€ 47,66	€ 7,76	€ 34,75	€ 6,15	€ 2,25	€ 21,10
500 Cultuur en recreatie	€ 20,10	€ 75,63	€ 40,49	€ 4,59	€ 44,04	€ 33,43	€ 42,02
600 Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstver	€ 230,16	€ 513,74	€ 159,05	€ 361,91	€ 135,68	€ 149,93	€ 288,29
700 Volksgezondheid en milieu	€ 203,05	€ 204,84	€ 230,51	€ 274,72	€ 240,25	€ 204,57	€ 227,13
800 Ruim. ordening en volkshuisvesting	€ 57,26	€ 821,75	€ 576,73	€ 333,20	€ 370,26	€ 96,10	€ 450,56
900 Finan. en algemene dekkingsmiddelen	€ 1.302,39	€ 1.854,39	€ 1.274,59	€ 1.345,38	€ 1.356,48	€ 1.097,68	€ 1.444,78
<b>Totaal Lasten</b>	<b>€ 1.860,03</b>	<b>€ 3.738,56</b>	<b>€ 2.350,10</b>	<b>€ 2.441,86</b>	<b>€ 2.280,54</b>	<b>€ 1.639,66</b>	<b>€ 2.594,60</b>
000 Algemeen bestuur	€ 356,33	€ 237,89	€ 146,62	€ 187,53	€ 68,55	€ 227,89	€ 191,78
100 Openbare orde en veiligheid	€ 100,66	€ 123,57	€ 121,70	€ 122,67	€ 85,63	€ 127,29	€ 112,52
200 Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 151,27	€ 437,83	€ 252,75	€ 200,24	€ 185,32	€ 126,76	€ 254,80
300 Econ. zaken	€ 10,81	€ 16,91	€ 44,65	€ 9,42	€ 67,51	€ 5,70	€ 28,96
400 Onderwijs	€ 118,34	€ 236,85	€ 115,37	€ 191,16	€ 114,64	€ 75,26	€ 156,10
500 Cultuur en recreatie	€ 189,12	€ 351,86	€ 195,67	€ 162,98	€ 125,51	€ 192,95	€ 215,69
600 Soc. voorzieningen en maatschappelijke dienstver	€ 461,84	€ 933,26	€ 488,62	€ 742,82	€ 304,78	€ 366,12	€ 591,77
700 Volksgezondheid en milieu	€ 234,32	€ 232,33	€ 245,05	€ 321,65	€ 272,53	€ 268,44	€ 261,19
800 Ruim. ordening en volkshuisvesting	€ 127,97	€ 877,80	€ 572,28	€ 436,93	€ 314,82	€ 176,69	€ 485,22
900 Finan. en algemene dekkingsmiddelen	€ 109,39	€ 290,27	€ 167,38	€ 66,46	€ 741,25	€ 72,56	€ 296,58

CBS-cijfers over gemeentebegrotingen 2013 bewerkt tot €/inwoner aangevuld met gegevens algemene uitkering gemeentefonds 2013<sup>7</sup>

**Financiën in relatie tot intensivering van samenwerking of herindeling**

Uit de gesprekken met de gemeenten is naar voren gekomen dat verschillende gemeenten vraagtekens plaatsen bij de toekomstbestendigheid van hun financiële situatie. Gemeentelijke herindeling betekent dat de bijdrage uit het gemeentefonds op basis van de nieuwe kerngegevens wordt bepaald. Deze bijdrage is over het algemeen lager dan de optelling van de huidige bijdragen. De bestuurlijke kosten liggen echter ook lager (minder raadsleden en minder bestuurders). Het aanpassen van de bestuurlijke schaal kan mogelijk meer effecten hebben. De bestuurlijke drukte als gevolg van samenwerking kan verminderen (minder samenwerkingsverbanden). Een aantal producten vermindert in aantal (begroting, rekening, beleidsnotities). Vaak nemen echter de kwaliteitseisen weer toe. Daarnaast zal bestuurlijk aandacht nodig zijn voor de samenwerking met de kernen. Op ambtelijk niveau is het mogelijk om schaalvoordelen te behalen. Een grotere ambtelijke organisatie is robuuster en is in principe beter in staat om pieken en dalen op te vangen, specialisten aan te trekken, goed gebruik te maken van automatisering en in veel gevallen hoeft het "wiel niet steeds opnieuw te worden uitgevonden". Daar staat tegenover dat de coördinatielast kan toenemen.

Door samenwerking verandert de bijdrage uit het gemeentefonds niet; ook de bestuurlijke kosten veranderen niet. Ambtelijk kan mogelijk winst worden geboekt (zie hiervoor). De coördinatielast neemt mogelijk toe doordat gemeenten bijvoorbeeld via accountmanagers grip willen houden op de ontwikkelingen in de gezamenlijke organisatie. Samenwerken en/of bestuurlijke schaalvergroting bieden kansen, maar er zijn dus ook belangrijke risico's.

<sup>7</sup>

De commissie wijst er bovendien op dat op de korte termijn rekening moet worden gehouden met de volgende effecten:

1. *Frictie-effecten.* Besparingen kunnen niet direct worden ingeboekt. De nieuwe organisatie is niet "ineens" meer dan de optelling van de onderdelen; dat heeft tijd nodig. Voor het opvangen van frictiekosten ontvangen gemeenten bij een herindeling een (eenmalige) uitkering uit het gemeentefonds.
2. *Plan-effecten.* Het risico is dat de doelen worden geformuleerd vanuit het perspectief van de huidige situatie. De winst is dan beperkt. De doelen moeten ambitieus zijn en aansluiten op het beoogde niveau van organiseren.

Ondanks het feit dat er inmiddels talloze onderzoeken zijn uitgevoerd naar financiële voor- en nadelen van gemeentelijke herindeling, leiden dergelijke onderzoeken niet tot eenduidige uitspraken over financieel voor- of nadeel van herindeling. De financiële consequenties blijken van veel verschillende factoren afhankelijk.

### 2.3 Organisatie en formatie

De huidige formatie van de AV-gemeenten is in de factsheets als volgt opgegeven:

Gemeente	f.t.e. (factsheets okt. 2013)	f.t.e./ 1.000 inwoners	f.t.e./1.000 inwoners incl. RSD, Regio AV en Waardlanden
Giessenlanden	78,64	5,43	6,45
Gorinchem	257,85	7,34	8,35
Hardinxveld-Giessendam	110,00	6,21	7,22
Leerdam	134,36	6,49	7,50
Molenwaard	164,58	5,64	6,65
Zederik	79,95	5,91	6,92
RSD (begroting 2013)	71,25	0,54	
Regio AV (begroting 2014)	5,78	0,04	
Waardlanden (begroting 2014)	55,56	0,42	
<b>Totaal</b>	<b>957,97</b>	<b>7,33</b>	<b>7,33</b>

Dit overzicht laat zich zonder de details over uitbesteden en samenwerking lastig vergelijken met andere gemeenten of met benchmarkgegevens. Ter oriëntatie is toch enige informatie uit Berenschot-onderzoek toegevoegd. Berenschot doet al sinds 2002 onderzoek naar de formatie van gemeenten. Zij concluderen: "Een omvang van minder dan 20.000 inwoners brengt belangrijke nadelen met zich mee en datzelfde geldt voor een omvang van meer dan 80.000 inwoners". Berenschot hanteert de volgende referentiegegevens (aantal f.t.e.'s per 1.000 inwoners):

Grootteklasse	Totale formatie	Waarvan uitvoerende taken	Waarvan formatie netto ambtelijk apparaat
B: 15.000 – 30.000 inwoners	6,83 f.t.e.	2,86 f.t.e.	3,97 f.t.e.
C: 30.000 – 50.000 inwoners	6,86 f.t.e.	2,92 f.t.e.	3,94 f.t.e.
D: 50.000 – 100.000 inwoners	8,83 f.t.e.	4,26 f.t.e.	4,57 f.t.e.

In algemene zin merkt de commissie op dat in dergelijke onderzoeken wordt teruggeblikt en geen rekening wordt gehouden met toekomstige ontwikkelingen en opgaven, zoals de decentralisaties binnen het sociaal domein waar gemeenten zich de komende periode voor gesteld zien.

De ideale schaalgrootte bestaat in de ogen van de commissie niet. Van belang is dat de schaal van een gemeente past bij de schaalgrootte van opgaven waar een gemeente voor staat. Een algemene ondergrens van een gemeente van 40.000 à 50.000 inwoners beschouwt de commissie als een indicatie.

### ***Organisatie in relatie tot intensiveren samenwerking of herindeling***

Een belangrijke vraag is hoe het perspectief voor de organisatie verbeterd kan worden door (varianten van) samenwerken of herindelen. Bij bestuurlijke opschaling (bestuurlijke samenwerking dan wel herindeling) dient rekening te worden gehouden met de volgende effecten:

- a. Deels verandert de hoeveelheid werk door een bestuurlijke opschaling (één begroting, rekening, voorjaarsnota, beleidsnota etc.).
- b. Deels verandert het werk niet (onderhoud wegen, groen onderhoud, balie etc.).
- c. Deels is efficiencywinst te boeken doordat processen beter kunnen worden georganiseerd met een grotere bezetting.
- d. Deels neemt de hoeveelheid werk toe doordat extra kwaliteitseisen worden gesteld en nieuwe diensten worden aangeboden.
- e. In samenwerkingsmodellen zal rekening moeten worden gehouden met extra kosten van overleg en besluitvorming.
- f. Bij bestuurlijke opschaling zal bestuurlijk en ambtelijk mogelijk meer aandacht moeten worden besteed aan kernenbeleid en burgers nabijheid.
- g. Na een herindeling kan het aantal samenwerkingsverbanden worden gerationaliseerd. Mogelijk betekent dit een verlichting voor de ambtelijke organisatie.
- h. Na een herindeling kan ambtelijk en bestuurlijk meer ruimte worden gevonden voor strategische thema's.

Op basis van de beschouwingen in de paragrafen 2.2 en 2.3 merkt de commissie op dat financiën, organisatie en formatie an sich niet leiden tot dwingende argumenten om over te gaan tot herindeling. Ook leiden deze beschouwingen niet tot contra-argumenten voor herindeling.

## **2.4 De huidige samenwerking**

De regio AV is ervan doordrongen dat samenwerking nodig is. Op veel terreinen werken de gemeenten in de regio AV met elkaar samen. Het beeld van gemeenschappelijke regelingen en overige samenwerkingsverbanden laat een variëteit zien zowel qua deelnemende gemeenten als qua structuur.

Binnen de GR Alblasserwaard-Vijfheerenlanden werken de zes AV-gemeenten samen op de domeinen economie en toerisme, het fysieke domein en het sociale domein. Ook voor de Reinigingsdienst Waardlanden en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Schelluinen zijn gemeenschappelijke regelingen ingericht op het niveau van de regio AV. De AV-gemeenten en de gemeente Lingewaal participeren in de Regionale Sociale Dienst en het Werkvoorzieningsschap de Avelingen Groep.

De zes gemeenten van de regio AV werken ook in kleiner en groter verband samen. De AV-gemeenten nemen deel in de samenwerking in de regio Zuid-Holland Zuid. Op dat schaalniveau zijn gemeenschappelijke regelingen ingericht voor 'Publieke gezondheid en jeugd', de Omgevingsdienst (RUD) en de Veiligheidsregio. Op het terrein van vuilverwerking wordt samengewerkt met gemeenten van de Regio Drechtsteden. Daarnaast zijn er samenwerkingsverbanden in kleiner verband. Zo werken de GLZ-gemeenten (Giessenlanden, Leerdam en Zederik) samen op enkele uitvoerende/bedrijfsvoeringstaken. Als bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de ons bekende samenwerkingsverbanden.

### **3. Analyse van de huidige situatie**

#### **3.1 Inleiding en leeswijzer**

##### *Inleiding*

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie haar analyse van de huidige situatie in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en schetst de commissie een nader beeld van de regio in het perspectief van de opgaven waarvoor de gemeenten en de regio zich gesteld zien. Dit beeld is gebaseerd op de indrukken die de commissie heeft opgedaan tijdens de vele gesprekken en de documenten die de commissie heeft bestudeerd. De tekst van dit rapport is op enkele plaatsen gelardeerd met citaten van gesprekspartners, ter illustratie van het beeld van de commissie. De commissie heeft gekozen voor het gebruik van citaten omdat deze uitspraken treffend weergeven hoe bepaalde situaties door betrokkenen worden ervaren.

##### *Leeswijzer*

In paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk gaat de commissie in op de opgaven van de regio AV. Paragraaf 3.3 schetst de verschillende oriëntaties van de gemeenten. In paragraaf 3.4 gaat de commissie in op de identiteit en de culturele eigenheid van de kernen. Daarna staat de commissie stil bij enkele relevante ontwikkelingen in de bestuurlijke context van de regio (paragraaf 3.5). Paragraaf 3.6 bevat de analyse van de samenwerking. De ambities en het gevoel van urgentie om tot verandering te komen, zijn uitgewerkt in de paragrafen 3.7 en 3.8. De voorkeuren van gemeenten voor mogelijke oplossingsrichtingen komen aan bod in paragraaf 3.9. De slotparagraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 3.10) bevat de conclusies van de commissie.

#### **3.2 Opgaven**

In de Visie 2030 hebben de gezamenlijke AV-gemeenten in samenspraak met maatschappelijke organisaties een visie ontwikkeld op de vele veranderingen die zich in het perspectief van de komende 20 jaren voordoen. Dit leidde tot een door de gemeenteraden op hoofdlijnen vastgesteld manifest en een regioscenario, die samen de leidraad vormen voor toekomstige beleidskeuzes in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

De maatschappelijke opgaven die hierin zijn onderkend zijn ook vandaag nog volop actueel. Soms hebben ze sedertdien extra accenten gekregen, met name door de voorgenomen decentralisaties binnen het sociaal domein en mede in samenhang daarmee de noodzaak om met minder middelen meer te doen.

De Visie 2030 legde reeds een directe relatie tussen de regionale thema's en ambities en de noodzaak van bundeling van bestuurskracht. Er is dus alle reden de maatschappelijke opgaven van het gebied tot uitgangspunt te nemen bij het formuleren van ambities en in samenhang daarmee bij het denken over de bestuurlijke inrichting van de regio.

De maatschappelijke opgaven kunnen worden samengevat in acht punten, die hierna afzonderlijk worden geanalyseerd tegen de achtergrond van de door de commissie gevoerde gesprekken en daarna van enkele algemene conclusies worden voorzien.

1. Verzilveren van de gunstige ligging van de regio AV.
2. Invulling geven aan samenwerking binnen het maritieme cluster.
3. Waarborgen van de leefbaarheid en anticiperen op demografische veranderingen.
4. Uitvoering geven aan de woonvisie.

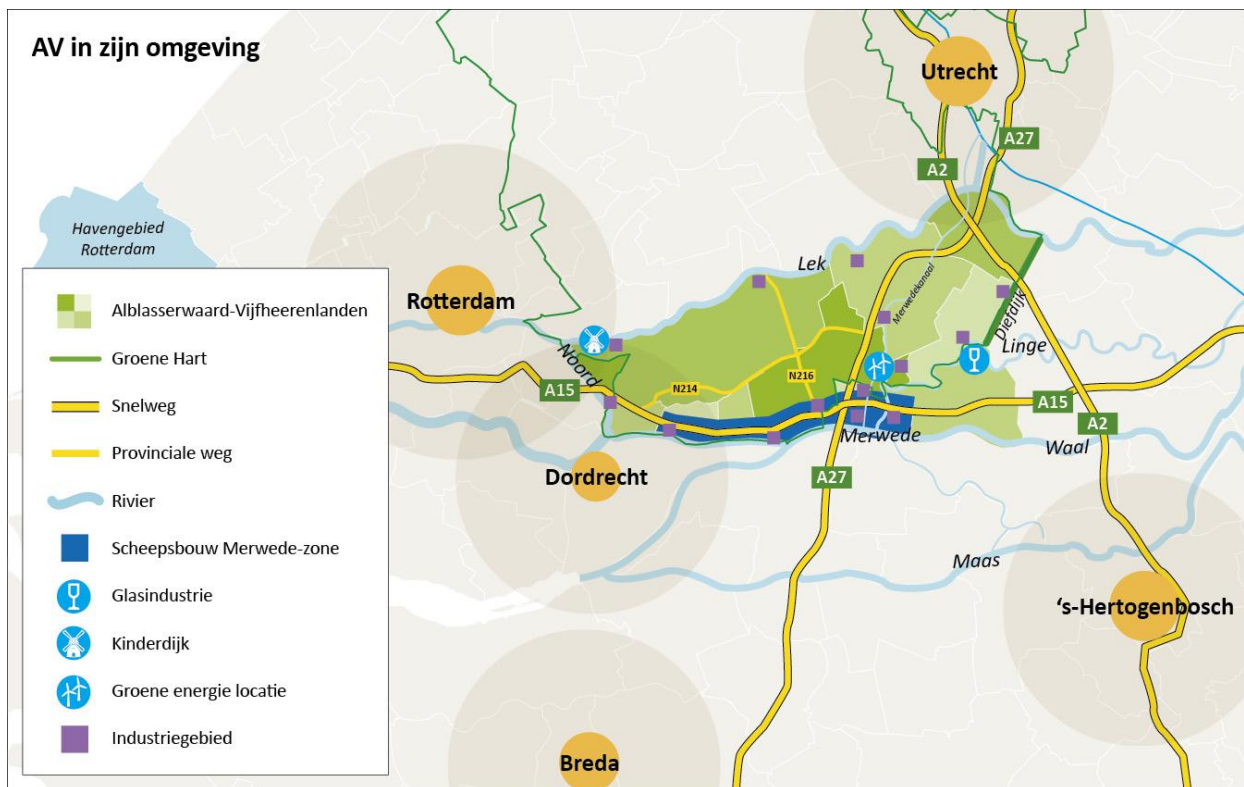


5. Decentralisaties binnen het sociaal domein.
6. Toekomstbestendigheid van de agrarische sector.
7. Versterken van recreatie en toerisme.
8. Antwoord geven op de druk op de financiën van gemeenten.

*Ad 1. Verzilveren van de gunstige ligging van de regio AV*

*“Nederland maakt een verdere transitie mee naar meer internationalisering, flexibilisering, schaalvergroting en accentverschuiving in de richting van een diensteneconomie. De regio AV neemt deel aan en speelt in op de economische ontwikkelingen, mondiaal, nationaal en specifiek in de Zuidvleugel.” (Visie 2030).*

Zoals onderstaande afbeelding laat zien, is de regio AV ruimtelijk-economisch gezien gunstig gelegen tussen de Randstad en Zuid- en Oost-Nederland; tussen de nationaal erkende Topregio's de Zuidvleugel en Utrecht. De regio AV wordt omringd en doorkruist door belangrijke vervoersaderen, zowel via water, als via het spoor en de weg. Ontwikkelingen rond de StedenbaanPlus, de verbreding van de A27/A15 zijn belangrijke (landelijke) thema's.



De Visie 2030 bevat het voornemen de inzet te richten op het verzilveren van deze ligging. In de gesprekken met de commissie is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat de potentie van deze gunstige ligging beter kan worden benut om daarmee de achterblijvende economische prestaties van het bedrijfsleven in de regio AV te verbeteren.

Naast het verzilveren van de potentie van de gunstige ligging van de regio gaat het om de vraag wat de regio AV kan betekenen in een groter verband, zoals de Regio Zuid-Holland Zuid, het Groene Hart, het maritieme cluster en de Vlaams-Nederlandse Delta. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat de regio AV zich krachtiger kan organiseren om een vuist te kunnen maken aan relevante tafels waar besluiten worden genomen over onderwerpen als bereikbaarheid en regionale economie.

Zo bleek tijdens de dialoog met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven dat de oriëntatie op bijvoorbeeld Europese Structuurfondsen geheel afwezig is, terwijl vanuit deze fondsen veel middelen beschikbaar worden gesteld, juist voor opgaven in het landelijk gebied. In verschillende gesprekken die de commissie voerde, is naar voren gebracht dat de regio AV een passieve en volgende houding aanneemt binnen samenwerkingsvormen in groter verband.

In de gesprekken is tegelijkertijd naar voren gekomen dat de verbetering van de doorstroming op de A27 een gezamenlijke opgave is. Daarbij is opgemerkt dat *“het lastig is om duidelijk te maken dat bepaalde ontwikkelingen zoals een extra afrit van de A27 goed zijn voor de hele regio en dat dat vraagt om gezamenlijk optrekken.”*

#### *Ad 2. Invulling geven aan samenwerking binnen het maritieme cluster*

De regio AV onderkent dat *“samenwerking nodig is voor de maritieme economie.”* In de Visie 2030 staat beschreven dat de maritieme sector langs de Noord en de Merwede zich ten volle heeft ontwikkeld, waarmee deze aansluiting heeft bij de economische ontwikkelingen op de as Antwerpen – Rotterdam (Visie 2030, 15). Voor de maritieme sector is de aansluiting bij de as Antwerpen – Rotterdam essentieel (Visie 2030, 20). Het maritieme cluster is mondiaal van belang en daarmee essentieel voor de landelijke economie.<sup>8</sup>

Belangrijk aandachtspunt is de ruimte voor de maritieme sector en de scheepsbouwactiviteiten, maar ook ruimte en voorzieningen voor de medewerkers van deze bedrijfstak. Medewerkers zijn deels afkomstig uit de regio AV, maar komen ook steeds meer uit andere Europese landen. Dit stelt eisen aan onderwijsvoorzieningen. Daarbij zijn technische opleidingen cruciaal.

Uit de gesprekken met buurgemeenten ten westen van de regio AV is naar voren gekomen dat *“op economisch en maritiem gebied de Drechtsteden korte slagen kunnen maken. Enkele AV-gemeenten willen hier wel bij aanhaken, maar het tempo is voor hen soms lastig. In de AV heerst een andere, minder ondernemende, mentaliteit.”* In de gesprekken van de commissie is niet duidelijk geworden op basis van welke concrete agenda de samenwerking binnen het maritieme cluster invulling krijgt.

#### *Ad 3. Waarborgen van de leefbaarheid en anticiperen op demografische veranderingen*

De regio AV is door het Ministerie van BZK aangemerkt als zogenoemde ‘anticiperregio’. Dit betekent dat de regio rekening moet houden met ontgroening en vergrijzing en op den duur mogelijk met krimp van de bevolking.

*“De bevolkingsomvang in Nederland en daarmee ook in de regio AV gaat onherroepelijk afnemen doordat oudere leeftijdscohorten sinds 1970 niet meer volledig worden vervangen door jongere. Hier komt in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden nog eens bij dat veel jongeren de regio verlaten en dat er minder mensen de regio in komen dan er vertrekken. Dit leidt tot bevolkingskrimp en de hieraan verbonden krimp van de economie, tenzij er een sterke productiviteitsverhoging of toename van arbeidsparticipatie tegenover staat. Het is in dit kader van groot belang om jongeren de gelegenheid te bieden in de regio te blijven of er terug te keren.”* (Een duurzaam perspectief, 2011). Om het draagvlak voor voorzieningen in de toekomst veilig te stellen, zal gemeentelijk en regionaal actief beleid moeten worden ontwikkeld om perspectief te blijven bieden aan jong en oud.

---

<sup>8</sup> Het maritieme cluster (bedrijven die op of aan het water werken, zoals offshore, havens, baggeraars) maakt onderdeel uit van de Topsector Water in de nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

*“In 2030 is leefbaarheid in de vele van elkaar verschillende kernen, klein en groot, het uitgangspunt.”, aldus de Visie 2030. In de gesprekken is naar voren gekomen dat “over het behoud van de leefbaarheid binnen de AV verschillende beelden bestaan, terwijl thema’s als werk/economie, wonen en onderwijs daar juist samen komen. De stedelijke functionaliteit wordt onvoldoende in samenhang gezien met de kracht van het landelijk gebied.” Tijdens de dialoog met maatschappelijke partners en het bedrijfsleven is aangegeven dat “elke gemeente in de AV nu voor zich werkt aan het realiseren van voorwaarden voor een optimale leefbaarheid.”*

#### *Ad 4. Uitvoering geven aan de woonvisie*

De regio AV heeft recent de woonvisie vastgesteld. Prioriteiten in deze visie zijn “Bouwen voor de vraag”, “Binden van huidige inwoners” en “Aanpassing bestaande voorraad”. Met deze visie is de regio erin geslaagd ‘te geven en te nemen’. De ervaring leert dat uitvoering geven aan een dergelijke visie in de praktijk weerbarstig kan zijn en vergt dat de partners elkaar vasthouden.

#### *Ad 5. Decentralisaties binnen het sociaal domein*

Het Rijk gaat een nog nooit eerder vertoonde hoeveelheid werk overdragen aan de gemeenten. De gemeente wordt verantwoordelijk voor de zorg aan mensen met een beperking, ouderen en andere zorgbehoevenden. Daarnaast wordt de gemeente verantwoordelijk voor werk en inkomen. Mensen in de bijstand moeten zo snel mogelijk weer naar een baan worden begeleid. Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor jongeren: alle zorg rond jongeren met psychiatrische problematiek en/of een beperking in combinatie met opvoed- en opgroei problemen komt op het bord van de gemeente. Daardoor verdubbelen de opgaven, de werkhoeveelheid, de complexiteit en de risico’s voor de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Voor het succesvol realiseren van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein is een congruent samenwerkingsverband vereist.

De regionale stuurgroep “Samenwerking in Participatie” (SIP) staat een verdergaande samenwerking binnen het totale sociaal domein voor. Hierin past de verbinding van werkzaamheden van de Regionale Sociale Dienst (RSD) op het terrein van re-integratie en met de activiteiten van de Avelingen Groep voor sociale werkvoorziening. Ook de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning krijgt inmiddels regionaal verbindingen tussen de gemeenten en de RSD.

#### *Ad 6. Toekomstbestendigheid van de agrarische sector*

De toekomst van de agrarische sector en de verhouding tussen natuur (groen, biodiversiteit), ruimtelijke kwaliteit en economische kansen in het buitengebied vragen nadrukkelijk om aandacht. Nederland is één van de belangrijkste voedslexporterende landen.

*In de Visie 2030 staat beschreven dat “het platteland plaats biedt aan kleinschalige bedrijvigheid en de recreatieve en toeristische sector. De agrarische sector krijgt ruimte zich te ontplooiën middels specialisatie, duurzaamheid en diversiteit. De regio zet in op verbrede landbouw, waaronder natuurbeheer, zorgvoorzieningen en recreatief toeristische activiteiten. In het landelijk gebied gaat een verschuiving plaatsvinden naar meer kleine (eenmans)bedrijfjes, bijvoorbeeld in de innovatieve dienstverlening.”*

Realisering van deze doelstellingen vergt niet alleen een afweging van belangen op bovengemeentelijk niveau, maar ook een gemeenschappelijke belangenbehartiging van overheid en bedrijfsleven op provinciaal, landelijk en Europees niveau.

#### *Ad 7. Versterken van recreatie en toerisme*

De regio AV wordt in de Visie 2030 gekenmerkt als een gebied met een oer-Hollands, cultuurhistorisch landschap waar cultuurhistorische iconen en kernen samengaan met het water. De cultuurhistorische waarde van dit typisch Nederlandse erfgoed heeft een belangrijke toeristische waarde. Daarnaast maakt een groot deel van de regio AV deel uit van het Groene Hart. Dit is relevant voor flora en fauna, maar ook voor recreatie en toerisme.

*“De regio beschikt met Kinderdijk, de vestingdriehoek en de glasstad over aantrekkelijke poorten van de regio. Intensieve samenwerking binnen de regio is essentieel om het gehele gebied toeristisch/recreatief aantrekkelijk te laten zijn en een economische spin off te realiseren.”* (Visie 2030, 16) De recente plannen van het Gebiedsplatform Alblasserwaard-Vijfheerenlanden kunnen hiervoor een aanzet betekenen.

#### *Ad 8. Antwoord geven op de druk op de financiën van de gemeenten*

De AV-gemeenten krijgen hun meerjarenbegroting nog sluitend. Tegelijkertijd zorgen de decentralisaties in het sociale domein voor hoofdbreken. Bij deze decentralisaties gaat het Rijk er vanuit dat gemeenten door ontschotting efficiënter kunnen werken. In de praktijk komt het er op neer dat gemeenten geacht worden de extra taken uit te voeren, terwijl daar minder geld (circa -15%) voor beschikbaar is.

Daarnaast zetten grondexploitatiekosten en afnemende inkomsten de financiële positie van gemeenten verder onder druk. De financiële situatie van gemeenten vraagt extra aandacht wanneer we beseffen dat ook de Rijksoverheid en de provincie, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven financiële krapte ervaren en bezuinigen op geplande investeringen, activiteiten en projecten. Met name de Rijksbezuinigingen (verlaging uitkeringen vanuit gemeentefonds) en decentralisaties hebben forse financiële consequenties voor gemeenten.

#### ***Inhoudelijke thema's leiden tot verschillende doorsnijdingen***

De uitwerking van de inhoudelijke maatschappelijke opgaven in deze paragraaf laat zien dat deze opgaven in verschillende delen van de regio AV sterk uiteen lopen. Bij het maritieme cluster zijn andere gemeenten betrokken dan bij de toekomstbestendigheid van de agrarische sector. Tegelijkertijd valt op dat verschillende opgaven de grens van de regio AV overstijgen. Het maritieme cluster is vele malen groter dan Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam, de wateropgaven worden gedefinieerd door het stroomgebied van de rivieren en de natuuropgaven spelen op het niveau van het Groene Hart. De inhoudelijke thema's leiden daarmee tot verschillende doorsnijdingen van de AV.

#### ***Samenhangende opgaven vragen om geïntegreerde visie, gezamenlijke aanpak en trekkerschap***

Maatschappelijke opgaven staan niet los van elkaar en vragen om een geïntegreerde visie en een gezamenlijke aanpak van overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Nauwe bestuurlijke samenwerking en onderling vertrouwen zijn daarbij noodzakelijk.

In dat verband moet de commissie constateren dat veel gemeentebestuurders in de regio de Visie 2030 in de praktijk meer zien als een opsomming van wensen en plannen dan als een gezamenlijke ambitie. Zij voelen zich niet echt geroepen hier gezamenlijk voor te gaan. *“Aan een gezamenlijke ambitie van de AV is nog veel te verbeteren.” “Het ontbreekt aan eenheid en focus binnen de regio AV”,* zo is in verschillende gesprekken naar voren gebracht. Als mogelijke verklaring is wel aangevoerd dat *“de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden als geheel geen gezamenlijke historie heeft en onvoldoende een gezamenlijk gevoel oproept.”* De regio AV is een min of meer willekeurig samenwerkingsverband binnen natuurlijke grenzen van de Lek, de Merwede, de Noord, de Linge en de Diefdijk, waaraan ook niet alle betrokken gemeenten deelnemen.

Het ontbreekt in de regio AV aan een gemeenschappelijke opdracht, een gezamenlijke oriëntatie of een gedeelde ambitie. *“De individuele gemeenten richten zich te veel op wat zich intern in eigen huis afspeelt en wat zij zelf nodig hebben, waardoor in de totaliteit een stapeling van individuele belangen ontstaat.”*

Dat wil niet zeggen dat er bij de uitwerking en realisering van de Visie 2030 in het geheel geen resultaten zijn geboekt. De totstandkoming van de woonvisie, de instelling van een regionale ontwikkelingsmaatschappij voor recreatie en toerisme en de regionale bedrijventerreinenstrategie vormen goede aanzetten, maar zij garanderen niet zonder meer dat de Visie 2030 over de hele linie zal kunnen worden gerealiseerd. Daarvoor is de eensgezinde wil tot vergaande samenwerking van alle betrokken partijen van belang. Deze wil kan zowel door interne als door externe factoren worden beïnvloed.

Als interne factoren kunnen worden genoemd de verschillende oriëntaties van de gemeenten in de AV en de betekenis van de identiteit en de culturele eigenheid van de gemeenten en kernen. Als externe factoren verdienen landelijke politieke ontwikkelingen en bestuurlijke ontwikkelingen in aangrenzende gebieden van de regio de aandacht.

Elke regio in ontwikkeling heeft een natuurlijke trekker nodig met aandacht voor de belangen van de regio als geheel. Gorinchem vervult deze rol in verschillende opzichten. Echter, Gorinchem wordt door de andere gemeenten van de regio AV niet altijd als trekker ervaren; deze rol wordt Gorinchem overigens ook niet altijd gegund. Dit is mede het gevolg van de oriëntaties van verschillende gemeenten op gemeenten buiten de regio AV. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

### **3.3 Oriëntaties van de gemeenten in de regio AV**

Het feit dat de regio AV een min of meer willekeurig samenwerkingsverband van gemeenten is, leidt ertoe dat de meeste individuele gemeenten – naast gemeenschappelijke opgaven en belangen – ook per gemeente verschillende interesses over de grenzen van de regio heen hebben. De gemeenten in de Vijfheerenlanden hebben meer dan de andere gemeenten ook banden met Vianen en andere gemeenten in de provincie Utrecht. Gorinchem heeft gemeenschappelijke belangen met de andere gemeenten aan de weerszijden van de Merwede. Molenwaard is een echte Groene Hart-gemeente, maar heeft ook banden met de Drechtsteden. Hardinxveld-Giessendam voelt zich in het bijzonder verbonden met de gemeenten in de Alblasserwaard, maar heeft ook belangen in de richting van de Drechtsteden. Giessenlanden heeft een duidelijk plattelandskarakter met interesses zowel naar het oosten als het westen.

Op de beperkte schaal waarop de gemeenten in de regio AV nu met elkaar samenwerken zijn de verschillende opgaven en belangen over het algemeen zonder grote problemen te combineren. Maar als gekozen wordt voor intensief samenwerken of samengaan van gemeenten kan dit zorgen voor dilemma's.

### **3.4 Identiteit en culturele eigenheid van de regio AV**

In de gesprekken met de AV-gemeenten is naar voren gekomen dat gemeenten hechten aan het waarborgen van de eigen identiteit en de culturele eigenheid van kernen. Zo komt naar voren dat de kernen het *“sociaal-maatschappelijke cement zijn en de bindende factor vormen in het gebied.”* De functie van de kernen dient in stand gehouden te worden: *“De participatiesamenleving, zoals deze in de kernen beleefd wordt, is van belang voor de regio. Het is belangrijk dat de kernen leefbaar blijven en dat er gewerkt wordt aan vitaliteit en bereikbaarheid.”*

De identiteit van kernen is niet alleen politiek en godsdienstig bepaald, maar ook maatschappelijk, onder meer tot uitdrukking komend in het lokale verenigingsleven.

Bestuurlijke schaalvergroting gaat veelal gepaard met vrees voor verlies van identiteit, eigenheid van kernen en gemeenschapszin. Die vrees is in verschillende gesprekken naar voren gekomen. De commissie is van mening dat bestuurlijke verantwoordelijkheden gemeenschapszin van burgers en identiteit van kernen wel kunnen stimuleren en ondersteunen, maar dat dit niet afhankelijk hoeft te zijn van bestuurlijke grenzen. Binnen en buiten de regio zijn voorbeelden van gemeenten waarvan de afzonderlijke kernen een eigen identiteit vertonen en weten te bewaren. Het komt de kracht van een hele gemeente ten goede als colleges en raden daarmee in hun beleid rekening houden.

Wel dient een beweging van opschaling nadrukkelijk gepaard te gaan met het organiseren van kleinschaligheid en burgers nabijheid. Dat past ook goed bij het huidige tijdsgewricht waarin andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan. Van de overheid wordt verwacht om 'los te laten in vertrouwen'<sup>9</sup>, omdat inwoners heel goed en steeds meer in staat en bereid zijn initiatieven te ontplooiën. Daarnaast nopen de afnemende overheidsfinanciën ertoe zelfredzaamheid van inwoners te bevorderen. Dat betekent dat overheden zich op een andere wijze (moeten gaan) verhouden tot inwoners, maatschappelijke partners en het bedrijfsleven. De gemeente Molenwaard ontwikkelde hiervoor een mooi concept "Molenwaard nabij", waarbij kernen de eigen identiteit behouden en er voor "een Brandwijker alle ruimte is een Brandwijker te blijven". Naar het oordeel van de commissie kan in elk model van toekomstige samenwerking binnen de regio AV een goed kernenbeleid gevoerd worden en verdient het aanbeveling in de toekomstige bestuurlijke organisatie de organisatie van kleinschaligheid te waarborgen. Daarbij is de commissie van mening dat het organiseren van kleinschaligheid niet zo zeer afhankelijk is van de schaal van een gemeente, maar veel meer van de cultuur en toegankelijkheid van het gemeentebestuur.

### 3.5 Bestuurlijke context

Ook buiten de grenzen van de regio AV staan de ontwikkelingen niet stil. In deze paragraaf staat de commissie kort stil bij enkele relevante ontwikkelingen in de context van de regio AV.

#### **Regeerakkoord**

Het regeerakkoord bevat een aantal relevante keuzes voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur. Het kabinet geeft de discussie over taakoverdracht met het regeerakkoord nieuwe lading. Decentralisaties, robuuste gemeenten, krachtige regio-voerende provincies en nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving bepalen de bestuurlijke agenda van het huidige kabinet.

#### **Buurregio Drechtsteden**

De regio AV beweegt zich in een context waarin verschillende relevante ontwikkelingen gaande zijn. Zo is in de samenwerking binnen de regio Drechtsteden de nadruk meer komen te liggen op meedoen als regionale speler, het ontwikkelen van een netwerk in Den Haag en Brussel en op het versterken van relaties met het bedrijfsleven. De gesprekspartners van de Drechtsteden geven aan dat "het steeds beter gaat om langs de lijn van de inhoud de samenwerking vorm te geven en aanwezig te zijn aan relevante bestuurlijke tafels."

---

<sup>9</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur (December 2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.*

### **Ontwikkelingen bij buurgemeenten**

In de Hoeksche Waard is de discussie gaande over de toekomstige bestuurlijke inrichting en ligt een aanpassing van de bestuurlijke structuur in het verschiet. Aan de overkant van de Lek is voor de Krimpenerwaard-gemeenten (de K5) het herindelingsproces van start gegaan. Ook buurgemeenten in Gelderland en Noord-Brabant oriënteren zich op versterking van de samenwerking.

### **Vlaams-Nederlandse Delta**

Vlaanderen en Nederland zullen meer samen optrekken in Europese financieringsprogramma's die zich richten op innovatie en onderzoek. Bij het Interreg-programma zullen belangrijke partners als de regio Groot-Rijnmond en de Drechtsteden nauwer worden betrokken, zodat het programma beter aansluit op het economische netwerk in de Vlaams-Nederlandse Delta. De beide regeringen zullen zich nog sterker inzetten voor een goede infrastructuur binnen de Vlaams-Nederlandse Delta en voor de ontsluiting ervan naar het achterland. De regeringen zien grote meerwaarde in het gezamenlijk uitvoeren van studies naar transport- en logistiekroutes. (Conclusies regeringsoverleg Nederland-Vlaanderen 8 oktober 2013).

In de gesprekken van de commissie is aangegeven dat *“de regio Drechtsteden recent een analyse heeft laten uitvoeren van de economische structuur in de Vlaams-Nederlandse Delta. In dat verhaal zijn de AV-gemeenten afwezig of moeten zij een flink been bijtrekken.”*

## **3.6 Analyse van de samenwerking**

### **Samenwerking op basis van pragmatisme en elkaar helpen**

Veel gemeenten in de regio AV noemen kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie als reden voor het versterken van de ambtelijke samenwerking. Uit de in de gesprekken genoemde voorbeelden komt naar voren dat huidige vormen van ambtelijke samenwerking zijn gebaseerd op pragmatisme (om kwetsbaarheid te verminderen en continuïteit te waarborgen) en op elkaar de helpende hand bieden.

De gemeenten van de regio AV zijn unaniem positief over – en trots op – de samenwerking in het verband van de Regionale Sociale Dienst en de Avelingen Groep. *“Op het niveau van de AV zijn goede ervaringen opgedaan met de gemeenschappelijke regelingen voor de RSD en de Avelingen Groep. Die samenwerking is sterk en moet gehandhaafd blijven.”*

In de gesprekken van de commissie signaleerden de AV-gemeenten dat de samenwerking in AV-verband nog niet voldoende resultaten heeft opgeleverd. *“In de regio lijken de onderlinge belangenverschillen hoger opgespeeld te worden dan de onderlinge overeenkomsten. Niet alle partners zijn bereid om door te pakken.”*

### **Politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel**

Daarnaast is uit de gesprekken naar voren gekomen dat gemeentebesturen soms zeer nauw betrokken zijn bij activiteiten op ambtelijk niveau en dat ook raden zich verantwoordelijk voelen voor ambtelijke samenwerking voor uitvoerende en operationele taken. De commissie is van mening dat daarmee tekort wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid van het ambtelijk management. Bovendien onderkennen de raden onvoldoende dat ambtelijke samenwerking consequenties heeft voor de speelruimte van de raden. De commissie signaleert dat rolvastheid een aandachtspunt is, waarbij bestuurders en raadsleden hun capaciteiten meer kunnen benutten voor hun politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden.

### **Gemeenschappelijke regelingen in relatie tot democratische legitimatie**

In de gesprekken met raadsleden is naar voren gekomen dat veel taken zijn ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen<sup>10</sup>, waarbij de democratische legitimatie een punt van aandacht is. *“Worsteling bij gemeenschappelijke regelingen is de democratische legitimatie.” “In de gemeenteraden hebben veel fracties moeite om grip te houden op gemeenschappelijke regelingen en de democratische legitimatie.” “Versterking van de lokale democratie is nodig. Juist door de vele samenwerkingsverbanden, die kleinere gemeenten doorgaans hebben, gaat een gemeente niet over negen van de tien zaken waar een inwoner een raadslid op aanspreekt.”* Overigens tilt niet elke bestuurder hier even zwaar aan. De commissie signaleert een zekere dubbelhartigheid op dit punt. De AV-gemeenten zijn trots op succesvolle voorbeelden van samenwerking op basis van de gemeenschappelijke regelingen voor de Regionale Sociale Dienst en de Avelingen Groep. Tegelijkertijd zijn gemeenten huiverig om voor het intensiveren van de samenwerking nieuwe gemeenschappelijke regelingen in te richten.

### **Congruentie ambtelijke en bestuurlijke samenwerking**

Een enkele gemeente benadrukt het belang van congruentie in ambtelijke en bestuurlijke samenwerking. De gemeenten begrijpen wel dat versterkte ambtelijke samenwerking bestuurlijke gevolgen moet hebben. Dat is, met name voor Gorinchem, juist een reden om geen sterke ambtelijke samenwerking te willen (tenzij die ambtelijke samenwerking wordt ingericht op basis van het centrumgemeentemodel). *“Gorinchem ziet niets in een ambtelijke samenwerking waar zes gemeenten ambtelijke capaciteit moeten inkopen en elkaar beconcurreren om inhuur. Als er gekomen wordt tot een samenvoeging van zes ambtelijke organisaties, dan zou dit ook moeten leiden tot herindeling.”* In het gesprek met de gemeente Molenwaard is naar voren gekomen dat *“het inrichten van één ambtelijke organisatie voor de regio AV substantiële, structurele financiële voordelen met zich mee kan brengen.”*

### **Aandachtspunten**

Het valt de commissie op dat voor de samenwerking geen doelen zijn geformuleerd en niet is aangegeven welke resultaten met de samenwerking binnen een bepaalde termijn moeten zijn bereikt. Tegelijkertijd geven de gesprekspartners aan wel behoefte te hebben aan een stip aan de horizon van wat de samenwerking moet opleveren.

De huidige samenwerkingsvormen kunnen in de verschillende modellen voor de toekomstige inrichting van de regio AV aanzienlijk worden vereenvoudigd (gesaneerd). Een vraag die daarbij onder ogen moet worden gezien, is wat de toekomst zou moeten zijn van de verschillende gemeenschappelijke regelingen waaraan ook niet-AV gemeenten deelnemen (zie bijlage 6). Is integratie van belang? Zo ja, wat zijn de (financiële en organisatorische) gevolgen? Is uittreden uit een bestaande regeling nodig? Wat zijn daarvan de gevolgen?

De commissie heeft hierbij de volgende aandachtspunten:

1. Het aantal gemeenschappelijke regelingen waarin AV-gemeenten participeren, ligt hoog (circa 28 verbonden partijen). Het is een uitdaging om de besturen te bemensen en te zorgen voor een afdoende voorbereiding.
2. De zwaarte en de complexiteit van de samenwerking is verschillend per regeling. Bestuurlijk en ambtelijk moet steeds in de gaten worden gehouden hoe groot de belangen zijn en wat de governance structuur is.
3. Veel regelingen zijn aangegaan op het niveau van de regio Zuid-Holland Zuid. Daarnaast zijn er regelingen waarin weer allerlei andere doorsnedes worden gemaakt. Dat maakt het noodzakelijk om permanent scherp te zijn op verschillende partners en verschillende belangen.

---

<sup>10</sup> Een overzicht van samenwerkingsverbanden in de regio AV is opgenomen als bijlage 6.



De commissie is van oordeel dat – los van het te kiezen model – geïnvesteerd moet worden in een vereenvoudiging van het samenwerkingslandschap in de AV. Dat betekent dat, vertrekkend vanuit het te kiezen model, een diepere analyse moet worden gemaakt van de huidige samenwerkingsverbanden. Op basis daarvan kan worden beoordeeld welke onderwerpen kunnen worden gebundeld en hoe de governance structuur het best kan worden opgezet en ingericht.

De algemene opinie is dat de huidige samenwerking in de regio ontoereikend is om de opgaven waarvoor de regio zich op basis van de Visie 2030 gesteld ziet aan te kunnen. De commissie signaleert als belangrijke manco's:

- De samenwerking is te vrijblijvend en gefragmenteerd.
- Democratische besluitvorming vergt omslachtige procedures waardoor de besluitvaardigheid in het gedrang komt.
- De regio kan onvoldoende als een eenheid naar buiten optreden.
- De onderwerpen spelen niet op de schaal van de AV (soms groter, soms kleiner, soms andere doorsnijding).

### **Wetsvoorstel wijziging Wgr**

Binnenkort behandelt de Tweede Kamer het voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regeling (kamerstuk 33597). Een belangrijk element in het wetsvoorstel is dat de betrokkenheid en sturing van de raad op een gemeenschappelijke regeling wordt verduidelijkt en versterkt door het oprekken van de termijnen die raden hebben om te reageren op de begroting van een gemeenschappelijke regeling. Ook het verruimen van de mogelijkheden van praktische samenwerking door onder andere enkele dualistische elementen toe te voegen en de introductie van een nieuwe juridische vorm helpt gemeenten invulling te geven aan samenwerking op basis van de Wgr. Het is een belangrijk speerpunt van de VNG dat gemeenten en specifiek gemeenteraden de juiste sturingsinstrumenten hebben om zowel hun kaderstellende als controlerende rol op alle taken goed te kunnen uitvoeren. Daarbij gaat het zowel om taken die gemeenten zelfstandig uitvoeren, als om taken die via een organisatorische hulpconstructie als de Wgr door gemeenten gezamenlijk worden opgepakt. De VNG vindt dat in alle gevallen – en dus ook in het verlengd lokaal bestuur – de sturings- en verantwoordingsrelaties helder en eenduidig moeten zijn<sup>11</sup>.

### **Nieuwe Wgr: meer zakelijke sturing**

Gemeenschappelijke regelingen zijn een onmisbaar en praktisch middel voor gemeenten om gezamenlijk taken uit te voeren. Het kan gaan om praktische taken. De nieuwe Wgr voorziet in een vorm die ook een meer zakelijke sturing mogelijk maakt. Daarnaast gaat het over taken die de gemeentegrenzen overstijgen en dus ook gemeenschappelijk aangepakt moeten worden. Hier voorziet de nieuwe Wgr in betere mogelijkheden tot kaderstelling en controle. Deze aanpassingen in de wet kunnen een verbetering opleveren.

## **3.7 Ambitie**

De Visie 2030 schetst een beeld van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in 2030 als een sterke regio, in zichzelf en in relatie met haar omgeving (Visie 2030, 4). Om dat perspectief te bereiken zal maatschappelijk en bestuurlijk moeten worden geïnvesteerd om inhoud te geven aan de opgaven die hiervóór in paragraaf 3.2 zijn geschetst.

---

<sup>11</sup> Passage ontleend aan de VNG-brief van 6 januari 2014 over de wijziging Wgr.

Gemeenten kunnen dit alleen door – in samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties – de krachten te bundelen met als gemeenschappelijk gedragen ambitie:

- Een sterke regio, die zowel naar binnen als naar buiten opkomt voor de belangen van de regio en haar burgers;
- die op een heldere, democratisch gelegitimeerde wijze wordt aangestuurd;
- waarin burgers zelf inhoud kunnen geven aan de leefbaarheid en de identiteit van hun woonkernen.

De commissie is van mening dat de ervaringen tot nu toe onvoldoende hebben aangetoond dat de regio AV het passende schaalniveau is om deze maatschappelijke ambitie voldoende te vertegenwoordigen. Daarnaast signaleert de commissie dat de opgaven in verschillende delen van de regio AV sterk uiteen lopen en dat verschillende opgaven de grens van de regio AV overstijgen. Het adequaat aanpakken van deze opgaven vergt stevige samenwerking en het bundelen van krachten. Die samenwerking en krachtenbundeling heeft echter niet per definitie betrekking op de schaal van de regio AV.

### 3.8 Urgentie

Het komen tot gedeelde ambities, het succesvol oppakken van kansrijke ontwikkelingen en het aanpakken van huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven, binnen de bestuurlijke context van de regio AV, passend bij de identiteit van de regio, vergt dat de AV-gemeenten de handen nadrukkelijker ineen slaan. Om het perspectief te realiseren, zoals verwoord in de Visie 2030 van *“een sterke regio, in zichzelf en in relatie met haar omgeving”* zijn flinke stappen nodig en zullen tijdig keuzes moeten worden gemaakt.

Tijdens de dialoog met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven is naar voren gebracht dat de urgentie voor samenwerking tussen gemeenten niet wordt gevoeld vanwege de lange termijn van de Visie 2030. *“Over een visie kun je het altijd eens zijn, maar als het op uitvoering aankomt op korte termijn wordt het lastig.”*

Alle zes gemeenten van de regio AV geven aan dat er wat moet gebeuren en dat de samenwerking moet worden geïntensiveerd. In dit verband wordt veel gesproken over kwetsbaarheid van de huidige situatie. *“De huidige ontwikkelingen vragen om verdergaande samenwerking, we hebben een groter schaalniveau nodig om de toekomstige uitdagingen aan te kunnen.”*

De commissie constateert dat er sprake is van een gevoel van urgentie. Dit gevoel van urgentie lijkt echter in de ogen van de commissie niet te zijn ingegeven door een gevoelde noodzaak of een geblokkeerde ambitie, maar eerder door het besef dat organisaties kwetsbaar zijn, sommige thema's op een grotere schaal spelen en dat bepaalde deskundigheid niet in huis is te halen. Daarbij speelt tevens de gedachte *‘Omdat andere gemeenten in ons land op zoek zijn naar schaalvergroting, zal dat voor de gemeenten van de regio AV ook wel noodzakelijk zijn.’* Daarmee lijkt de urgentie naar de mening van de commissie meer beredeneerd dan intrinsiek beleefd. Daarbij signaleert de commissie dat de AV-gemeenten geen overtuigende en positieve keuze voor elkaar maken.

### 3.9 Uiteenlopende voorkeuren voor mogelijke oplossingsrichtingen

De overeenstemming over *dat* er wat moet gebeuren, wil niet zeggen dat er sprake is van eensgezindheid over *wat* er precies moet gebeuren. Uit de gesprekken met de AV-gemeenten is naar voren gekomen dat de voorkeuren uiteen lopen. Alle gemeenten voelen wel iets voor continuering en versterking van de samenwerking in AV-verband. De opvattingen verschillen echter over de mate van versterking en de urgentie. Eén ambtelijke organisatie voor het gebied van de AV ontmoet zowel voor- als tegenstanders. Bij de gemeenten in de Vijfheerenlanden is enig draagvlak voor het inrichten van één ambtelijke organisatie voor het oostelijk deel van de AV.

Een oplossing bieden die bij alle gemeenten op instemming kan rekenen, is niet direct voorhanden. Daarnaast oriënteren verschillende gemeenten van de regio AV zich mede op gemeenten buiten de regio, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Met uitzondering van Giessenlanden wijst elk van de AV-gemeenten op de noodzaak van samenwerking ook buiten de regio AV (richting de Drechtsteden, richting de oostelijke burens van de Vijfheerenlanden, en – weliswaar in mindere mate – over de Merwede richting Werkendam en Woudrichem).

In de gesprekken met de commissie tijdens de gespreksronde in het najaar van 2013 en tijdens de terugkoppelingsbijeenkomst van 16 januari 2014 hebben de AV-gemeenten hun opvattingen naar voren gebracht. Het actuele beeld na de terugkoppelingsbijeenkomst van 16 januari ziet er voor de verschillende gemeenten als volgt uit, waarbij sprake is van ontwikkeling in denken ten opzichte van eerdere opvattingen en standpunten en een beweging zichtbaar is om tot een gedeelde oplossing te komen.

#### Giessenlanden

*“Voor de gemeente Giessenlanden is congruentie van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking het vertrekpunt om (gezamenlijke) vraagstukken binnen onze regio het hoofd te bieden. Daarom kiest Giessenlanden voor het eindperspectief van bestuurlijke opschaling. Voor Giessenlanden is het van belang dat uiteindelijk gekozen wordt voor een oplossing die duurzaam, levensvatbaar en robuust is.”*

*“De belangen van het stedelijk en landelijk gebied moeten goed worden gediend door de nieuw te vormen gemeente(n). Een deel van de gemeenteraad van Giessenlanden is van oordeel dat deze belangen het beste behartigd kunnen worden door één gemeente, terwijl een ander deel van de raad van oordeel is dat deze belangen het beste door twee gemeenten (een stedelijke gemeente en een landelijke gemeente) behartigd kunnen worden. Vooralsnog gaat Giessenlanden ervan uit dat de realisatie van één of twee gemeenten binnen de huidige regio AV tot een duurzame oplossing kan leiden. Drie gemeenten binnen de huidige regio AV acht Giessenlanden niet wenselijk, aangezien de schaalgrootte van die gemeenten onvoldoende toereikend zal zijn.”*

*“Giessenlanden spreekt een voorkeur uit voor de modellen 2 en 3 zoals gepresenteerd tijdens de terugkoppelingsbijeenkomst van 16 januari.” (Zie bijlage 8 voor een nadere toelichting op model 2: fusie van de zes AV-gemeenten naar één gemeente AV; en model 3: een herindeling naar twee gemeenten; een landelijke en een stedelijke gemeente.)*

*“In de modellen 2 en 3 zijn de congruentie tussen ambtelijke en bestuurlijke samenwerking en het goed bedienen van de belangen van het landelijk en stedelijk gebied het best geborgd. Een deel van de raad ziet graag een model uitgewerkt waarbij een Vijfheerenlanden-gemeente ontstaat (Leerdam, Vianen, Zederik en eventueel Lingewaal) en een Alblasserwaard-gemeente (Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Molenwaard).*

*“Model 1 (intensieve samenwerking tussen zelfstandige gemeenten) is alleen een optie als deze samenwerking een opmaat vormt voor een bestuurlijke fusie.”*

*“Giessenlanden wil geen van de modellen op voorhand uitsluiten. De uiteindelijke oplossing moet bijdragen aan de realisatie van een duurzame en bestuurskrachtige regio.”*

### **Gorinchem**

*“Voor de gemeente Gorinchem is de ‘Visie op regionale samenwerking’ het vertrekpunt. De gemeenteraad heeft deze visie op 4 juli 2013 met de grootst mogelijke meerderheid vastgesteld. Gorinchem ziet deze visie graag terug in een van de uit te werken modellen, mede omdat dit de andere gemeenten de kans geeft om aan de voorkant van het proces hierop te reageren. Kern van deze visie is dat Gorinchem een discussie over de optimale bestuurlijke inrichting van het gebied wil voeren vanuit de inhoud. In deze discussie spelen logische verbanden en functionele en economische relaties die kernen met elkaar hebben voor Gorinchem een belangrijke rol. Daarbij zouden bestaande gemeentegrenzen niet leidend moeten zijn. Ook aspecten als kwaliteit van dienstverlening en burgers nabijheid zijn voor Gorinchem belangrijk als het gaat om de bestuurlijke toekomst van de regio. Het criterium ‘interne samenhang/dorps- en kernenbeleid’ weegt zwaar voor Gorinchem.”*

*“Gorinchem neemt niet eenzijdig het initiatief voor herindeling. Maar als de discussie aan de orde is, dan ligt voor Gorinchem, in samenhang met een bestuurlijke herinrichting van de rest van de regio, een opschaling met omliggende kernen, die op Gorinchem zijn georiënteerd, en eventueel een gebied langs de Merwede (economische as) voor de hand.”*

*“Gorinchem verzoekt een model uit te werken dat recht doet aan de visie van Gorinchem. Het gaat om een model van drie gelijkwaardige gemeenten, waarbij Gorinchem wordt opgeschaald met kernen die op Gorinchem zijn georiënteerd (tenminste Arkel en Schelluinen en eventueel ook Vuren en Spijk).”*

*“Andere varianten zijn voor Gorinchem bespreekbaar als te onderzoeken modellen, te weten een Merwede-cluster waarbij Arkel en Schelluinen worden toegevoegd aan Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem en een variant landelijk/stedelijk, waarbij Arkel en Schelluinen worden toegevoegd aan het stedelijk gebied.”*

*“Eén ambtelijke organisatie die zes gemeenten in concurrentie moet bedienen of één gemeente op AV-schaal is voor Gorinchem geen optie, omdat daarvoor onvoldoende samenhang is en de oriëntaties teveel uiteen lopen.”*

*“Het zou goed zijn als de commissie in haar eindrapportage ook aandacht schenkt aan het versterken van het betrekkingenniveau in de regio.”*

*“Indien andere gemeenten dit wensen, is Gorinchem graag bereid een trekkersrol in de regio te vervullen.”*

*“Evenwichtige regionale verhoudingen, die recht doen aan de positie van Gorinchem als centrumgemeente, zijn van belang. Daarom is het gewenst in de regio gelijktijdig te bewegen.”*

### **Hardinxveld-Giessendam**

*“Hardinxveld-Giessendam kiest voor de AV en acht de vorming van een krachtig regiobestuur van belang. Alle processtappen op die route moeten doorlopen worden. Hardinxveld-Giessendam is voorstander van een model waarin de gemeente zelfstandig blijft en er sprake is van bestuurlijke samenwerking met alle zes gemeenten van de regio AV. De eerste voorkeur van Hardinxveld-Giessendam gaat uit naar versterkte samenwerking. Binnen dat model kan de kracht van de regio versterkt worden.*

*Dit betekent dat Hardinxveld-Giessendam een voorkeur heeft voor model 1, zoals gepresenteerd op 16 januari. Het overdragen van bevoegdheden en de instelling van een regiораad biedt kansen om de democratische legitimatie te borgen. De ervaringen met het Drechtsteden-model kunnen hiervoor worden benut."*

*"Hardinxveld-Giessendam heeft vertrouwen in het proces om te komen tot een toekomst in en met de gemeenten in de regio AV. Opties die direct een aansluiting bij de Drechtsteden inhouden, zijn nu niet opportuun. Een eventuele beweging richting de Drechtsteden moet worden gezien als een heroverweging als uiteindelijk blijkt dat voor de regio AV, in de ogen van Hardinxveld-Giessendam, geen goede oplossing wordt gevonden. Ongeacht de te kiezen oplossingsrichting is een goede samenwerking tussen de Drechtsteden en de regio AV van belang."*

*"Stel dat Vianen kiest voor de Vijfheerenlanden, dan zou Giessenlanden zich meer richting de westkant van de Alblasserwaard kunnen oriënteren. In die situatie zou een verbinding gezocht kunnen worden tussen Giessenlanden, Molenwaard en Hardinxveld-Giessendam. In een dergelijke situatie is Hardinxveld-Giessendam bereid zich open op te stellen voor een eventuele toenadering vanuit Giessenlanden."*

*"Hardinxveld-Giessendam spreekt een duidelijke voorkeur uit voor model 1, dat wil echter niet zeggen dat de gemeente zich halsstarrig opstelt. Waar zes gemeenten elkaar moeten vinden in een regionale samenwerking, zijn we ons ervan bewust dat er water bij de wijn gedaan zal moeten worden om een gezamenlijke oplossing te vinden."*

#### **Leerdam**

*"De intentie van de raad en het college van B&W van Leerdam is om een stevige kern te vormen samen met de Vijfheerenlanden. Bestuurlijke samenwerking op deze schaal is nodig. Verdere samenwerking met Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam (de maritieme westflank) heeft niet de voorkeur van Leerdam vanwege onvoldoende samenhang. Ook vergaande bestuurlijke samenwerking (en herindeling) op het niveau van de AV als geheel heeft niet de voorkeur."*

*"Leerdam hecht aan haar burens. Er is een maatschappelijke verbondenheid met Vianen en Lingewaal. Leerdam wil zich niet vervreemden van deze partners. Fusie of samenwerking binnen de AV gaat te veel uit van een exclusieve eenheid van de AV en sluiten Vianen en Lingewaal uit. Leerdam wil nadrukkelijk de deur open houden voor Vianen en Lingewaal en kiest voor de Vijfheerenlanden. De Vijfheerenlanden is sociaaleconomisch en geografisch gezien een samenhangend gebied."*

*"Ambtelijke samenwerking moet een perspectief geven op bestuurlijke samenwerking."*

*"Gelet op de gemeenschappelijke regelingen en de consequenties die zij hebben voor de democratische legitimiteit, is het van belang dat de raad aan het roer blijft, ongeacht het model. Overigens is de ervaring van Leerdam dat met de huidige gemeenschappelijke regelingen veel kan worden bereikt."*

De gezamenlijke reactie van de fracties SGP en L'2000 bevat de suggestie als optie toe te voegen de regio nog drie jaar de tijd te geven om samenwerkingsthema's meer inhoudelijk te onderbouwen.

#### **Molenwaard**

*"De gemeenteraad is voor de burgers van Molenwaard op zoek naar een bestuurlijke schaal die toekomstbestendig is voor de opgaven waar onze gemeente voor staat. De huidige omvang van onze gemeente lijkt voor de lange termijn onvoldoende. De gemeenteraad van Molenwaard bekijkt de toekomst van de gemeente langs de lijn van de drie K's: Kwetsbaarheid, Kwaliteit en Kostenbeheersing."*

*“De opgaven voor de toekomst zijn divers en kunnen zich bevinden op de schaal van Zuid-Holland Zuid, de regio AV of op lokaal niveau. Elk van deze opgaven kent een bestuurlijke schaal die hierop het beste aansluit. Hierdoor kan er een model voor Molenwaard ontstaan dat zowel oostwaarts als westwaarts te vinden is.”*

*“Het dienstverleningsconcept ‘Molenwaard nabij’ is voor Molenwaard een belangrijk uitgangspunt en noodzakelijk voor bestuurlijke opschaling.”*

*“Een ambtelijke samenwerking met (een deel van) de regio AV zie de gemeenteraad als mogelijkheid. Wel blijft de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen binnen dit model een punt van aandacht. Dit kan mogelijk worden ondervangen door te werken met een regiораad.”*

*“Het eindadvies ziet Molenwaard graag gebaseerd op argumenten en opgaven en niet op de standpunten van individuele gemeenten.”*

*“Met ervaring in een proces van ambtelijke en bestuurlijke fusie, geldt dat Molenwaard een voortrekkersrol wil en kan spelen in deze bestuurlijke fusie.”*

### **Zederik**

*“Zederik wil onderdeel zijn van een robuuste economische en toekomstgerichte omgeving. Daar dienen samenwerkingsverbanden op afgestemd te zijn. Zederik met zijn kwalitatief goede (woon)dorpen, prima buitenruimte en strategische ligging heeft een toegevoegde waarde voor een dergelijk samenwerkingsverband. Hiermee verwacht Zederik de beste garanties voor het in stand houden van de vitaliteit van de dorpen en haar gemeenschappen te kunnen waarborgen.”*

*“De gemeente Zederik heeft een voorkeur voor samenwerking met de Vijfheerenlanden. De samenwerking met Leerdam en Vianen biedt in de ogen van Zederik de beste kansen voor een duurzame economische ontwikkeling. Bij de gemeenten in de Vijfheerenlanden is draagvlak aanwezig voor het inrichten van één ambtelijke organisatie. Het college ziet mogelijkheden om in het verlengde van ambtelijke samenwerking invulling te geven aan bestuurlijke samenwerking op het niveau van de Vijfheerenlanden.”*

*“Een goed kernenbeleid is van belang en dat is zeer afhankelijk van de maatvoering. Interne samenhang is vooral te definiëren langs de lijn van de leefpatronen van inwoners en de oriëntaties in een gebied in economische en maatschappelijke zin.”*

### **Vianen**

*“Vianen is een slagvaardige en krachtige gemeente. Wij realiseren ons dat, om ook in de toekomst voldoende slagkracht te blijven houden, opschaling nodig is.”*

*“Wij realiseren ons ook dat, gezien de voorkeuren van Zederik en Leerdam voor een mogelijke samenwerking met Vianen, wij niet aan de zijlijn kunnen blijven staan waar het gaat om mogelijke samenwerking in de Vijfheerenlanden. Daarom onderzoeken we deze samenwerkingsvariant, terwijl ook samenwerking in het noorden en een volledig zelfstandig Vianen als keuzes in beeld blijven.”*

*“Vianen heeft tijd nodig voor een analyse van de voor- en nadelen van noord, zuid of zelfstandig en wil daarover een open politiek en maatschappelijk debat voeren. Wat betreft de zoekrichting zuid is voor Vianen uitsluitend een gemeente Vijfheerenlanden de enige reële optie.”*

### **Lingewaal**

*“Lingewaal onderzoekt op dit moment twee scenario’s (oriëntatie AV en oriëntatie Rivierenland). Voor wat betreft de oriëntatie op de AV wacht Lingewaal de uitkomsten van de commissie af.”*

### 3.10 Conclusies

Op basis van het voorgaande komt de commissie tot de volgende conclusies:

**Conclusie 1:** *De regio AV is een min of meer willekeurig samenwerkingsverband, heeft onvoldoende een gezamenlijke ambitie en ontbeert samenhang op het niveau van de regio als geheel.*

De regio AV is een samenwerkingsverband binnen natuurlijke grenzen van de Lek, de Merwede, de Noord, de Linge en de Diefdijk. De inhoudelijke maatschappelijke opgaven en belangen lopen in verschillende delen van de regio AV sterk uiteen en verschillende opgaven overstijgen het schaalniveau van de regio AV. De regio slaagt er daardoor onvoldoende in te werken vanuit een gezamenlijke ambitie. Het maritieme cluster en de Vijfheerenlanden zijn wel te onderscheiden als samenhangende gebieden met gezamenlijke opgaven.

**Conclusie 2:** *Maatschappelijke opgaven en het verzilveren van kansrijke ontwikkelingen vergen een nadrukkelijker gevoel van urgentie.*

Complexe huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven en kansrijke mogelijkheden op de terreinen van economie, bereikbaarheid, demografische veranderingen, leefbaarheid, de decentralisaties binnen het sociaal domein, recreatie & toerisme en bestuurskracht zouden binnen de regio AV aanleiding moeten geven tot een nadrukkelijker ambitie, een meer positieve en actieve houding en versterking van bestuurskracht.

De regio AV is zeer gunstig gelegen ten opzichte van de nationaal erkende Topregio's de Zuidvleugel en Utrecht. De potentie van deze gunstige ligging AV kan nadrukkelijker worden benut door een meer actieve rol te vervullen richting medeoverheden, ondernemers en maatschappelijke partners en door een vuist te maken aan relevante tafels waar besluiten worden genomen over onderwerpen als bereikbaarheid en regionale economie.

**Conclusie 3:** *Huidige samenwerkingsvormen zijn praktisch van aard, hebben een vrijblijvend karakter en kosten veel in termen van bestuurlijke en ambtelijke aandacht.*

Huidige vormen van samenwerking zijn vooral gebaseerd op pragmatisme. Daarbij ontbreekt het aan afspraken over wat met de samenwerking moet worden bereikt. Te realiseren doelen van de samenwerking kunnen nadrukkelijker worden geformuleerd en het effectief functioneren van het politiek-bestuurlijk-ambtelijk samenspel kan worden versterkt door heldere afspraken te maken over de onderlinge rolverdeling en de daarbij behorende rolvastheid in acht te nemen. De veelheid aan gemeenschappelijke regelingen zet de directe democratische legitimatie onder druk.

**Conclusie 4:** *De verschillende oriëntaties van de gemeenten in de regio AV trekken een wissel op het gezamenlijk formuleren en realiseren van ambities.*

Verschillende gemeenten van de regio AV oriënteren zich op gemeenten buiten de regio. Met uitzondering van Giessenlanden zien de AV-gemeenten ook mogelijkheden tot versterking van samenwerking met gemeenten buiten de regio AV. De AV-gemeenten maken niet zozeer een overtuigende, positieve keuze voor elkaar. De verschillende oriëntaties brengen tevens met zich mee dat de rol van een trekker, met aandacht voor de belangen van de regio als geheel, niet is belegd.

**Conclusie 5: Voorkeuren voor oplossingsrichtingen lopen zeer uiteen.**

De gemeenten van de regio AV spreken uiteenlopende voorkeuren uit voor oplossingsrichtingen voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV. Daarbij constateert de commissie dat gemeenten zich realiseren dat er geen oplossing voorhanden is, die een ieder direct tot tevredenheid zal stemmen. Er zal water bij de wijn gedaan moeten worden. Ten opzichte van de start in september 2013 signaleert de commissie een ontwikkeling in denken bij bestuurders en politici en een beweging bij gemeenten die hebben aangegeven open te staan voor argumenten in de richting van andere modellen, ook als zij een voorkeur hadden voor één model.

**Conclusie 6: Niets doen is geen optie.**

De commissie onderschrijft de overeenstemming binnen de regio AV over *dat* er wat moet gebeuren. Niets doen is geen optie. Er zal maatschappelijk en bestuurlijk moeten worden geïnvesteerd om inhoud te geven aan huidige en toekomstige opgaven en ontwikkelingen. Dat vergt dat de gemeenten in samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties de krachten te bundelen. Die samenwerking en krachtenbundeling heeft echter niet per definitie betrekking op de schaal van de regio AV, omdat de inhoudelijke maatschappelijke opgaven en belangen in verschillende delen binnen de regio AV sterk uiteen lopen en verschillende opgaven het schaalniveau van de regio AV overstijgen.

Voor de commissie is eenduidige bestuurlijke sturing van ambtelijke samenwerking een voorwaarde; ambtelijke samenwerking dient te zijn voorzien van een bestuurlijke component. Ook het nu formuleren van een richtinggevende stip aan de horizon van wat per 1 januari 2018 dient te zijn bereikt (inclusief een tijdpad en tussentijdse ijkmomenten) ziet de commissie als een voorwaarde om te komen tot een succesvolle toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV.



## **4. Ontwikkeling modellen**

### **4.1 Inleiding en leeswijzer**

In dit hoofdstuk beschrijft de commissie enkele aandachtspunten die voor de ontwikkeling van de modellen van belang zijn. In de eerstvolgende paragraaf gaat de commissie in op de grenzen van de regio AV. In paragraaf 4.3 staat de commissie stil bij bestuurlijke en ambtelijke samenwerking. De paragraaf daarna gaat in op het belang van tempo maken, het formuleren van een stip op de horizon en het uitlijnen van het proces. De slotparagraaf van dit hoofdstuk beschrijft het beoordelingskader dat de commissie heeft gehanteerd voor de weging van de modellen.

### **4.2 Grenzen van de AV**

De commissie heeft in de gesprekken met de gemeenten en tijdens de dialoog met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties meerdere modellen besproken. Hierbij zijn ook varianten aan bod gekomen die niet in de opdracht zijn vermeld.

Hierbij moet vooral worden gedacht aan modellen waarin gemeenten van buiten de AV zijn betrokken. Aan de noord- en oostzijde van het gebied gaat het om Lingewaal en Vianen. Vianen maakt geografisch deel uit van de Vijfheerenlanden, maar is geen onderdeel van de regio AV. Vianen ligt bovendien in de provincie Utrecht en maakt onderdeel uit van de Utrechtse regio.

Vianen heeft recent de “Toekomstvisie Vianen 2025” opgesteld. Mede in dat licht verkent de gemeente in welke mate de doelen zelfstandig kunnen worden bereikt. De gemeente onderzoekt welke samenwerking het meeste resultaat oplevert en aan welke eisen eventuele samenwerking moet voldoen. Vianen is economisch georiënteerd op Utrecht, terwijl er vanuit historisch perspectief ook samenhang is met de Vijfheerenlanden.

De gemeente Lingewaal heeft voor een deel ook een oriëntatie op de AV. Gorinchem vervult voor inwoners van Lingewaal een centrumfunctie. Lingewaal participeert bovendien in de RSD en de Avelingen Groep. Daarnaast werkt Lingewaal samen in Rivierenland. Lingewaal onderzoekt op dit moment twee scenario's (oriëntatie AV en oriëntatie Rivierenland). Voor wat betreft de oriëntatie op de AV wacht Lingewaal de uitkomsten van de commissie af.

De commissie heeft gesproken met de colleges van Lingewaal en Vianen. Deze gemeenten hebben de commissie gevraagd betrokken te worden in eventuele toekomstmodellen voor de AV. Daarmee wordt echter niet vooruitgelopen op eventuele keuzes van deze gemeenten.

Ten zuidwesten van de regio AV gaat het om Sliedrecht, Papendrecht en Alblasserdam. Deze gemeenten liggen fysiek in de Alblasserwaard en maken deel uit van de Drechtsteden. De samenwerking binnen de regio Drechtsteden wordt gewaardeerd. De drie gemeenten zijn echter wel relevant voor de AV. Hardinxveld-Giessendam heeft de oriëntatie op de AV en zal ook het proces met de AV volledig doorlopen. Indien dit echter op niets uitloopt, noemt Hardinxveld-Giessendam een nauwere band met Sliedrecht en (dus) de Drechtsteden als optie. Vanuit de regio Drechtsteden is geen expliciete wens tot uitbreiding aan de orde. In de gesprekken is wel aan de orde geweest dat Hardinxveld-Giessendam kan worden uitgenodigd om toe te treden. Alblasserdam heeft een verbinding met Molenwaard. Het Werelderfgoed Kinderdijk ligt op het grondgebied van beide gemeenten. Alblasserdam vraagt aandacht voor de grenzen rond Kinderdijk.

Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem vormen gezamenlijk het maritieme cluster (Noordoever Merwede-zone). Dit cluster is essentieel voor de werkgelegenheid in de brede omtrek. Alblasserdam, Papendrecht en Sliedrecht hebben aangegeven vast te houden aan de samenwerking in de Drechtsteden.

De gemeente Gorinchem vraagt aandacht voor de kernen Arkel en Schelluinen (gemeente Giessenlanden). Deze kernen sluiten aan bij Gorinchem en bieden bovendien meer “body” en ontwikkelingsruimte aan de positie van Gorinchem als centrumgemeente.

#### **4.3 Bestuurlijke of ambtelijke samenwerking**

Algemeen wordt onderkend dat versterking van de ambtelijke samenwerking binnen de AV een bestuurlijke component nodig heeft. *“De ambtelijke samenwerking op de schaal van de AV komt onvoldoende van de grond, ook omdat de ambtelijke samenwerking bestuurlijk onvoldoende wordt aangestuurd.”* *“Ambtelijke samenwerking moet volgend zijn op de bestuurlijke samenwerking”*, aldus één van de gemeentebesturen. Een ander gemeentebestuur vond *“een ambtelijke fusie weliswaar geen goede stip op de horizon, maar wel een serieuze optie om de gezamenlijke samenwerking een opmaat te laten zijn naar een bestuurlijke fusie.”* Voor Gorinchem is één ambtelijke organisatie, die de zes gemeenten in concurrentie moet bedienen, geen optie. *“Daarvoor is er onvoldoende samenhang en lopen de oriëntaties te ver uiteen.”*

De commissie onderschrijft de stelling dat ambtelijke samenwerking volgend moet zijn op de bestuurlijke samenwerking en in ieder geval moet passen in een proces van bestuurlijke samenwerking. Anders dreigen ambtelijke processen los te raken van de politieke verantwoordelijkheid van colleges en raden. Dat is in het bijzonder problematisch als de samenwerking verder gaat dan de uitvoering van staand beleid.

Overigens betekent een keuze voor vergaande bestuurlijke samenwerking of samengaan niet dat daarmee samenwerkingsverbanden overbodig worden. Bepaalde taken vragen naar hun aard om samenwerking in groter verband, zoals nu al vormen van samenwerking plaatsvinden op het niveau van Zuid-Holland Zuid. In het kader van onder meer de decentralisaties binnen het sociaal domein wordt door het Rijk gestreefd naar de inrichting van congruente samenwerkingsverbanden.

#### **4.4 Tijdshorizon**

In veel gesprekken is aandacht gevraagd voor de snelheid waarmee veranderingen worden doorgevoerd. Daarbij is enerzijds opgemerkt dat *“er doorgepakt moet worden”* en anderzijds *“dat voorkomen moet worden dat verandering op verandering wordt gestapeld”*. Ook is duidelijk aangegeven dat het niet mogelijk is alles tegelijk op te lossen; *“het versterken van de samenwerking of een fusie van een beperkt aantal gemeenten is al lastig genoeg.”*

De commissie is van mening dat spoedig duidelijkheid moet ontstaan over de bestuurlijke toekomst van de regio. Van de raden van de AV-gemeenten wordt verwacht in de zomer van 2014 hierover richtinggevende uitspraken te doen. Als die duidelijkheid geboden wordt, kan vervolgens een proces worden uitgelijnd om te komen tot de beoogde bestuurlijke inrichting van de AV. Eventuele tussentijdse ijkpunten kunnen dan benut worden voor het maken van nadere inhoudelijke afwegingen die passen in het overeengekomen model.

Een stip op de horizon kan die duidelijkheid verschaffen. Zo'n stip moet niet verder in de toekomst liggen dan voor een goede procesgang nodig is. Mede gelet op de zittingsperiode van de gemeenteraden meent de commissie dat 1 januari 2018 een goede stip is. Het is dan wel nodig direct te starten met het verbeteren en versterken (inclusief saneren) van de samenwerking en het vaststellen van in ieder geval een eerste ijkmoment na hooguit een jaar.

#### 4.5 Beoordelingskader voor modellen

In het licht van de opdracht van de commissie en de daarbij meegegeven aandachtspunten, heeft de commissie een beoordelingskader gehanteerd, dat in belangrijke mate aansluit bij de herindelingscriteria van het Ministerie van BZK. Het gaat hierbij om het volgende kader:

1. Draagvlak
2. Bestuurskracht/democratische legitimiteit
3. Effectiviteit
4. Evenwichtige regionale verhoudingen
5. Duurzaamheid/houdbaarheid.

Ter toelichting geven wij hierbij de volgende overwegingen:

- In de gevoerde gesprekken is van veel kanten gewezen op de waarde van de interne samenhang binnen gemeenten en de mogelijkheid tot het voeren van een dorps- en kernenbeleid. De commissie onderkent deze waarden en hecht veel betekenis aan de verschillende identiteiten van de kernen. Het voeren van een goed kernenbeleid, rekening houdend met verschillen in identiteit, behoort uitgangspunt te zijn bij de keuze van elk model. In paragraaf 3.4 van dit rapport zijn we hier breder op ingegaan. In één van de gemeentelijke reacties werd hierover opgemerkt, dat *“alleen samenwerking succesvol kan zijn daar waar gemeenten gelijkwaardig zijn en in evenwicht de aandacht voor kernenbeleid tot zijn recht laat komen.”* De commissie is het hiermee eens en meent dat dit aspect in ieder geval bij de hantering van de eerste twee criteria tot zijn recht zal moeten komen. In alle voor te stellen modellen zal het mogelijk moeten zijn een goed dorps- en kernenbeleid op maat te voeren.
- Een aspect dat ook in de verschillende gesprekken terugkeerde is, dat van de verhouding tussen stad en platteland. Sommigen meenden dat goed beleid voor steden en landelijk gebied het best kan worden gevoerd als in grote lijnen onderscheid wordt gemaakt tussen een verstedelijkt gebied en een gebied met een overwegend plattelandskarakter. Anderen benadrukten juist dat stad en platteland zozeer op elkaar zijn aangewezen dat een goede afweging van belangen gediend is met de vorming van samenwerkingsverbanden of gemeenten waarin stad en platteland samengaan. De commissie meent dat voor beide redeneringen iets te zeggen valt, maar dat het hierbij niet om een zelfstandig criterium voor samenwerken of samengaan behoeft te gaan. Het is in het belang van de hele regio dat de stadsproblematiek daadkrachtig kan worden aangepakt, in het bijzonder ook met betrokkenheid van de kernen die in veel opzichten op stedelijke voorzieningen aangewezen zijn.
- De commissie wil de bestuurskracht en de effectiviteit van de modellen zien als twee weliswaar samenhangende maar te onderscheiden criteria. Het criterium bestuurskracht/democratische legitimiteit heeft vooral betrekking op de mogelijkheden om bestuurlijk krachtig op te treden én tegelijkertijd de democratische legitimiteit te borgen. Een goede borging van de verbinding met groepen burgers (dorpen en kernen) is hierbij van belang. Het criterium effectiviteit heeft voor de commissie betrekking op de mogelijkheden om een krachtige ambtelijke uitvoeringsorganisatie op te bouwen.

De commissie heeft op 16 januari 2014 in een tussenrapportage een houtskoolschets gegeven van alle mogelijke modellen waar in de gespreksronde met de AV-gemeenten en met andere gesprekspartners in het najaar van 2013 aandacht voor is gevraagd. Deze modellen zijn in bijlage 8 opgenomen. Met de mondelinge en schriftelijke reacties op de tussenrapportage heeft de commissie ook bij de verdere weging en selectie van modellen rekening gehouden. Daarbij heeft de commissie met name ook recht willen doen aan de wens om uiteindelijk minder modellen te presenteren. Het resultaat daarvan is in hoofdstuk 5 van dit rapport opgenomen.

## 5. Advies

### 5.1 Inleiding en leeswijzer

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de vraag zoals in de opdracht aan de commissie voorgelegd. In de volgende paragraaf staat de commissie allereerst stil bij enkele invalshoeken voor haar advisering. Het advies van de commissie is verwoord in paragraaf 5.3. In deze paragraaf beschrijft de commissie het best passende model voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV. Een model van intensievere samenwerking komt aan bod in paragraaf 5.4. In de paragraaf daarna geeft de commissie een nadere motivering voor de modellen die de commissie als niet-passend beschouwt. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk schetst de commissie de hoofdlijn van de te nemen vervolgstappen.

### 5.2 Invalshoeken voor advisering

Het vorige hoofdstuk (paragraaf 4.5) bevat een nadere toelichting op het beoordelingskader dat de commissie heeft gehanteerd. In deze paragraaf gaat de commissie nader in op enkele invalshoeken die voor de commissie gelden als vertrekpunten voor haar advisering.

#### *De inhoud staat voorop*

Bij het ontwikkelen en beoordelen van mogelijke modellen heeft de commissie zich primair laten leiden door de opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien (zie paragraaf 3.2). Of anders geformuleerd: *Hoe kan de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio op een optimale wijze bijdragen aan het realiseren van de ambitie om te komen tot een sterke regio, die zowel naar binnen als naar buiten opkomt voor de belangen van de regio en haar burgers, die op een heldere, democratisch gelegitimeerde wijze wordt aangestuurd en waarin burgers zelf inhoud kunnen geven aan de leefbaarheid en de identiteit van hun woonkernen?* (zie paragraaf 3.7). Er dienen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gemeenten te komen die de opgaven effectief en efficiënt weten op te pakken en de kansrijke ontwikkelingen weten te verzilveren.

#### *Samenhang tussen schaalniveau van samenwerking en schaalniveau van vraagstukken*

Het adequaat oppakken van vraagstukken vraagt om samenhang tussen de schaal van samenwerking en de schaal van opgaven. De commissie concludeerde in het vorige hoofdstuk dat de inhoudelijke maatschappelijke opgaven en belangen in verschillende delen van de regio AV sterk uiteen lopen en dat verschillende opgaven het schaalniveau van de regio AV overstijgen. Deze conclusie betekent dat de commissie niet zozeer vertrekt vanuit de schaal van de regio AV, maar vanuit het schaalniveau van de opgaven. Het maritieme cluster en de Vijfheerenlanden ziet de commissie als te onderscheiden en sociaaleconomisch samenhangende gebieden met gezamenlijke opgaven.

#### *Directe democratische legitimatie gekoppeld aan kerntaken gemeente*

De decentralisaties binnen het sociaal domein vormen een grote maatschappelijke opgave voor de komende jaren. De verantwoordelijkheden, inhoudelijke en organisatorische complexiteit en de financiële risico's nemen hiermee voor gemeenten fors toe. Het succesvol realiseren van de drie decentralisaties binnen het sociaal domein vereist een schaal van werken die de schaal van de huidige AV-gemeenten overstijgt. De uitvoering zal op grotere schaal moeten worden georganiseerd. De commissie is van mening dat directe democratische legitimatie hierbij geborgd dient te zijn.

### ***Balans in regionale verhoudingen***

Ook de balans in de regionale verhoudingen vormt een vertrekpunt voor het advies van de commissie. Daarbij gaat het om de ontwikkelingen en de balans binnen het geheel van de regio en de context van de regio. Een oplossing is voor de commissie alleen aanvaardbaar als de oplossing ook voor het totaal goed uitpakt, er balans is in de regionale verhoudingen en gemeenten als gelijkwaardige partners met elkaar en met buurgemeenten in aangrenzende regio's kunnen optrekken.

### ***Samenhang tussen stad en land***

Het is in het belang van de hele regio dat de stadsproblematiek daadkrachtig kan worden aangepakt, in het bijzonder ook met betrokkenheid van de kernen die in veel opzichten op stedelijke voorzieningen aangewezen zijn. De opgaven van stad en platteland zijn in de ogen van de commissie verbonden en worden bij voorkeur aan één bestuurlijke tafel afgewogen.

### ***Goede mogelijkheden dorps- en kernenbeleid***

De commissie hecht veel waarde aan de interne samenhang binnen gemeenten en de mogelijkheid tot het voeren van een goed dorps- en kernenbeleid. Het voeren van goed kernenbeleid en het organiseren van kleinschaligheid, rekening houdend met verschillen in identiteit, geldt als uitgangspunt voor het model van de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio AV.

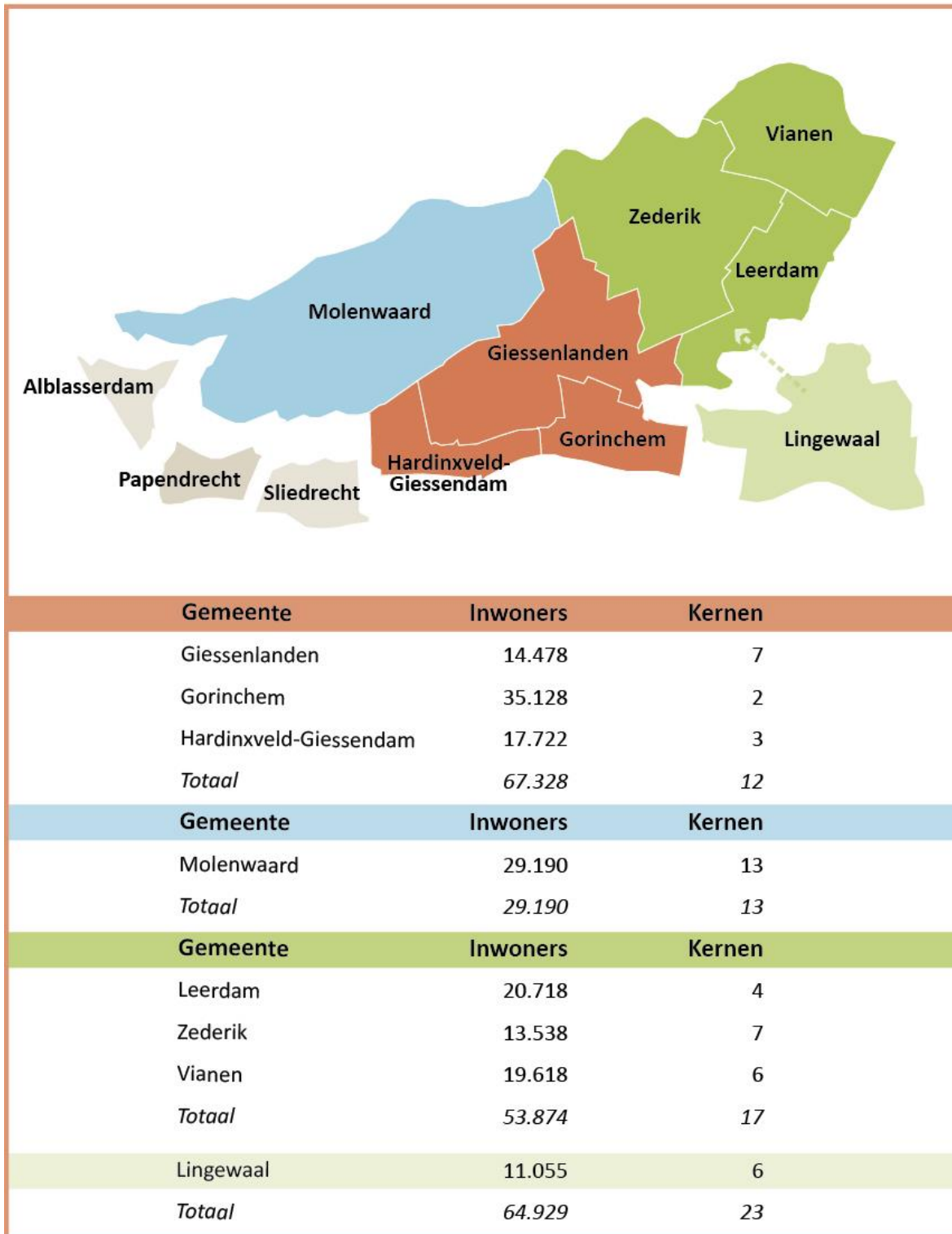
### ***Robuuste en toekomstbestendige gemeenten***

De nieuw te vormen gemeenten moeten kunnen uitgaan van hun eigen kracht. Dat betekent dat nieuw te vormen gemeenten, naast vraagstukken, ook moeten beschikken over voldoende ontwikkelingspotentie en kansen. Het vormen van robuuste en toekomstbestendige gemeenten houdt tevens in dat op korte termijn niet opnieuw een herindeling nodig is. Als vertrekpunt hanteert de commissie dat gemeenten gevormd worden waarvoor binnen een periode van 25 jaar niet opnieuw een herindeling nodig is. Dit vertrekpunt betekent dat de commissie de opdracht heeft aangevlogen vanuit het perspectief op de langere termijn. Bezien vanuit het perspectief op de langere termijn acht de commissie bestuurlijke opschaling en herindeling onontkoombaar.

### 5.3 Advies van de commissie

De commissie adviseert de toekomstige bestuurlijke inrichting van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden als volgt vorm te geven:

#### Vijfheerenlanden, Molenwaard en Gorinchem/Giessenlanden/Hardinxveld-Giessendam



De commissie onderbouwt dit advies aan de hand van de volgende argumenten:

### **Ontwikkelingsmogelijkheden Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Giessenlanden**

Het samenvoegen van de gemeenten Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam betekent dat het maritieme cluster binnen de regio AV wordt ondergebracht in één gemeente. De bundeling met Giessenlanden betekent dat stad en landelijk gebied elkaar kunnen versterken. De samenhang tussen stad en platteland is in dit model geborgd.

In dit model is er voldoende ontwikkelingsruimte voor Gorinchem en zijn er mogelijkheden om de centrumfunctie van Gorinchem te versterken. Een gemeente van deze schaal (zowel qua aantal inwoners als qua oppervlakte) moet in staat zijn om een gericht en adequaat kernenbeleid te voeren en het contact met (groepen) burgers goed vorm te geven. Deze gemeente heeft de potentie om zich bestuurskrachtig te ontwikkelen en zich op te stellen als een sterke speler in een groter verband.

De commissie is van mening dat Giessenlanden ongedeeld onderdeel dient uit te maken van deze nieuw te vormen gemeente.

### **De kracht van het gebied van de Vijfheerenlanden**

De sociaaleconomische en geografische samenhang van de Vijfheerenlanden is met deze oplossing gewaarborgd. De rol en positie van Vianen kan niet buiten beschouwing worden gelaten om een robuuste en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden te vormen. Voor Lingewaal bestaat de mogelijkheid aan te haken bij deze nieuw te vormen gemeente. In de position paper<sup>12</sup> van Vianen, Leerdam en Zederik wordt opgemerkt: *“Geografisch is er sprake van een aaneengesloten gebied. De bevolkingssamenstelling komt goed overeen c.q. vult elkaar goed aan. Ook in economisch opzicht vullen de gemeenten elkaar goed aan. Zo zijn ze alle vier<sup>13</sup> op de A2/A27 as georiënteerd. Dus Noord-Zuid. Dit in tegenstelling tot de rest van de regio, waar sprake is van een oriëntatie richting Drechtsteden”*.

Leerdam en Vianen fungeren in dit model als stedelijke kernen voor het omliggende verzorgingsgebied. Zowel door deze beide gemeenten als door Zederik is aangegeven dat Leerdam en Vianen complementair zijn. De samenhang tussen stad en platteland is in een gemeente Vijfheerenlanden geborgd.

Een gemeente van deze schaal (zowel qua aantal inwoners als qua oppervlakte) moet in staat zijn om een gericht en adequaat kernenbeleid te voeren en het contact met (groepen) burgers goed vorm te geven. Deze gemeente heeft de potentie om zich bestuurskrachtig te ontwikkelen en zich op te stellen als een sterke speler in een groter verband.

### **Doorontwikkeling Molenwaard**

Molenwaard is recent heringedeeld en functioneert inmiddels een jaar als nieuwe gemeente. In de gesprekken van de commissie heeft zowel het college van B&W als de raad van Molenwaard aangegeven de gemeente Molenwaard niet als een eindstation te beschouwen. Molenwaard voorziet dat op langere termijn een grotere schaal nodig is. Maar de gemeente heeft ook nog enige tijd nodig om verder op orde te komen. Het veelbelovende concept ‘Molenwaard nabij’ moet zich in de praktijk nog bewijzen.

---

<sup>12</sup> Opgesteld door de gemeentesecretarissen van Vianen, Leerdam en Zederik op 18 december 2013.

<sup>13</sup> Inclusief Lingewaal.



Daarnaast geeft Molenwaard aan tweezijdig te zijn georiënteerd, richting het oosten en het westen. Dat is begrijpelijk. Molenwaard maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de Waard. Tegelijkertijd biedt de oriëntatie richting het westen mogelijkheden voor economische ontwikkelingen. In het gesprek met het college van B&W heeft Molenwaard in dit verband naar voren gebracht dat economisch gezien de belangen van Molenwaard ook in de Drechtsteden liggen en bij het maritieme cluster. Ook ziet de commissie voor Molenwaard mogelijkheden om samen met Alblasserdam nader invulling te geven aan een toeristisch-recreatief perspectief.

De commissie adviseert de gemeente Molenwaard de komende periode te benutten voor een nadere verkenning richting oost (de Waard) en west (Alblasserdam/de Drechtsteden). Deze verkenning dient te worden benut om voor de komende 25 jaar tot een goede oplossing te komen. In deze verkenning dient ook een oplossing gevonden te worden voor de discussie over de verantwoordelijkheid voor het Werelderfgoed Kinderdijk.

Van belang is om tempo te maken met deze verkenning. Niet zozeer voor Molenwaard zelf, maar gezien het feit dat de omgeving (ook buiten de regio AV) volop in beweging is. Molenwaard dient goed aangesloten te zijn en te blijven bij deze ontwikkelingen en zal tijdig een keuze moeten maken om te kunnen aanhaken bij de door Molenwaard gewenste richting.

#### **Geen toekomst voor Regio AV**

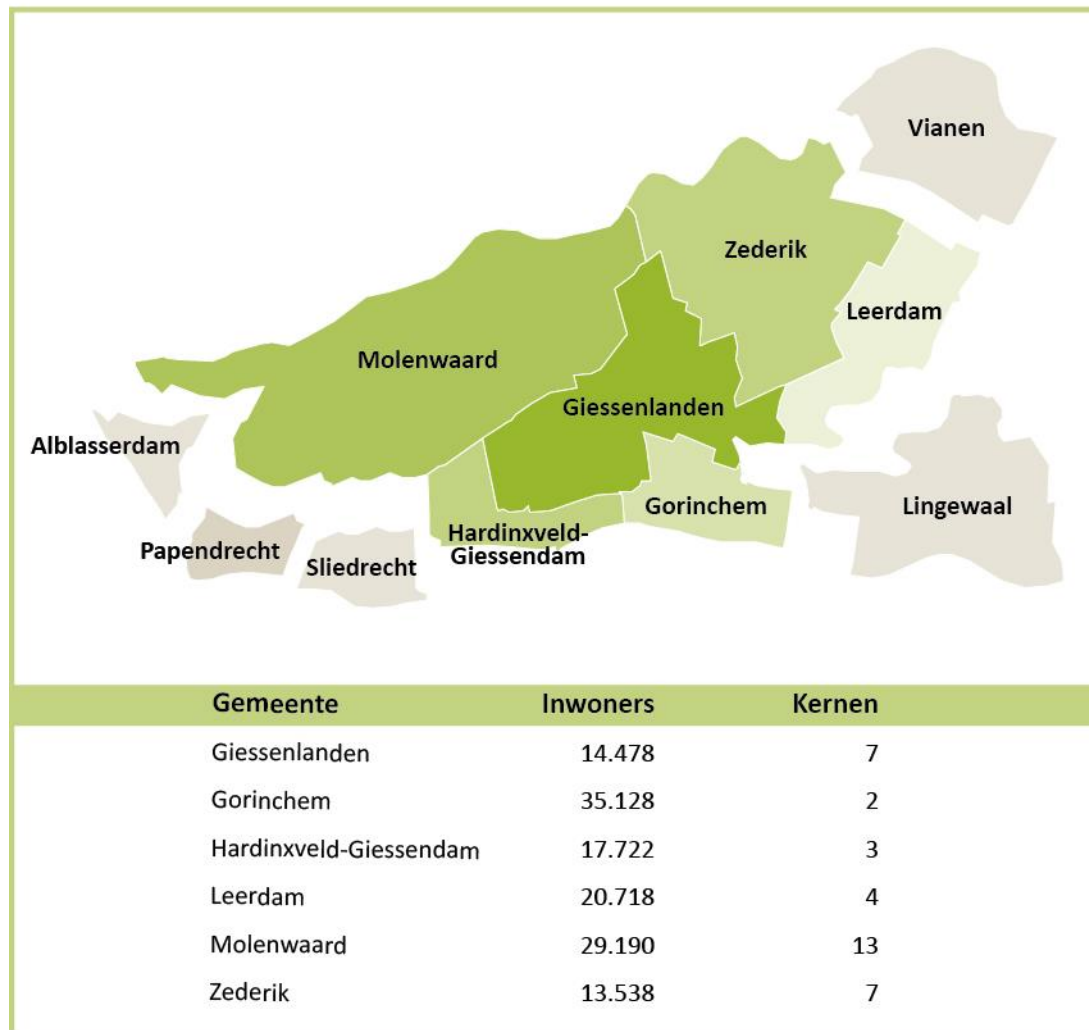
Dit advies betekent dat er naar het oordeel van de commissie geen reden is om een apart bestuurlijk samenwerkingsverband voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in stand te houden. De commissie ziet geen toekomst voor de regio AV. Dat wil niet zeggen dat er bij de toekomstige bestuurlijke inrichting, zoals hiervoor geadviseerd, geen behoefte zal zijn aan samenwerking. De nieuwe gemeenten kunnen zich (opnieuw) positioneren binnen Zuid-Holland Zuid en samenwerking ontwikkelen op basis van inhoudelijke samenhang en good governance.

De commissie adviseert om in het bredere verband van het samenwerkingsverband Zuid-Holland Zuid tot een heroriëntatie te komen en de bestuurlijke samenwerking binnen deze hele regio te intensiveren. De opgaven waarvoor bijvoorbeeld het maritieme cluster en de agrarische sector staan, kunnen binnen deze regio met meer kracht worden opgepakt. Datzelfde geldt voor die onderdelen van het sociale domein waar gemeenten gegeven de decentralisaties hun samenwerking zullen intensiveren.

#### **5.4 Zelfstandige AV-gemeenten, intensievere samenwerking**

Onderdeel van de opdracht aan de commissie is het schetsen van een model dat uitgaat van de bestaande bestuurlijke indeling in zes zelfstandige gemeenten die in de regio AV samenwerken. Om een dergelijk model op een toekomstbestendige wijze invulling te geven, dient de samenwerking binnen de regio AV te worden gesaneerd en geheel opnieuw te worden opgezet. Minimaal zal moeten worden voldaan aan de volgende voorwaarden: De strategische agenda wordt in deze samenwerking gezaghebbend afgewogen. Het leiderschap wordt krachtig georganiseerd en constructief geaccepteerd. En de governance structuur wordt zodanig ingericht dat “een democratisch gat” wordt voorkomen, bijvoorbeeld door het instellen van een regionaad.

## Zes zelfstandige gemeenten en samenwerken in de AV



Voordeel van dit model is dat de gemeenten een overzichtelijke schaal behouden en het eenvoudig is om als bestuur in contact te blijven met de kernen.

De commissie plaatst de volgende kanttekeningen bij dit model.

- Een perspectief op zelfstandigheid én op een krachtige aanpak van de zaken die de individuele gemeenten niet alleen kunnen oppakken, versterkt mogelijk het draagvlak voor echte samenwerking. Het risico is echter dat bij tegenslagen het draagvlak toch weer afneemt.
- De schaal van de gemeenten noopt tot samenwerking op vrijwel alle terreinen.
- Binnen dit model worden niet de krachten gericht gebundeld voor het versterken van de samenwerking binnen het maritieme cluster en binnen de Vijfheerenlanden.
- De samenhang tussen stad en platteland moet via samenwerking worden versterkt.
- Gorinchem behoudt de positie van centrumgemeente, maar heeft geen mogelijkheden om die te versterken.
- Een ander vraagstuk is hoe eenvoudig de bestuurlijke doorzettingskracht van de samenwerking is te realiseren. Delegatie en mandaat zullen in dit model vergaand moeten zijn en democratische kaderstelling en controle moeten goed worden georganiseerd.

- Voor de onderwerpen die in de samenwerking worden opgepakt kan een stevige organisatie worden opgebouwd. Op het niveau van de individuele gemeenten blijven zeer beperkte ambtelijke organisaties over. De door de gemeenten gesignaleerde kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie blijft een risico.
- Er ontstaat een disbalans met de omgeving van de regio AV. In de omgeving is sprake van schaalvergroting. De Regio Drechtsteden is reeds een belangrijke factor. Een AV die bestaat uit zes individuele gemeenten zal fors moeten investeren om een evenwichtige regionale partner te zijn.

De commissie komt tot het oordeel deze variant af te raden. Naar het oordeel van de commissie zijn de startcondities onvoldoende en wordt onderschat wat de impact is van deze verandering. De resultaten van de samenwerking in de afgelopen periode bieden niet het vertrouwen dat deze variant kans van slagen heeft. Ook vreest de commissie dat deze optie teveel ruimte biedt om weer over te gaan tot de orde van de dag.

Indien een dergelijk model wordt gekozen, zal in de ogen van de commissie binnen een jaar een overtuigend resultaat in de samenwerking moeten zijn gerealiseerd en een zware GR moeten zijn ingericht.

## **5.5 Motivering afgevalen modellen**

Het advies zoals verwoord in paragraaf 5.3 en het model dat uitgaat van de bestaande bestuurlijke indeling in zes zelfstandige gemeenten die hun samenwerking intensiveren in paragraaf 5.4 betekent dat andere modellen zijn afgevalen. In deze paragraaf geeft de commissie een nadere motivering voor het laten afvallen van de alternatieve modellen.

### ***Onvoldoende draagvlak voor gemeentelijke herindeling naar één AV-gemeente***

Onderdeel van de opdracht aan de commissie betrof het ontwikkelen van een model waarbij de gehele regio AV het bestuurlijk uitgangspunt is (zie optie 2 in bijlage 8). De commissie constateert dat voor deze variant onvoldoende draagvlak is.

Als eerste conclusie in paragraaf 3.10 heeft de commissie verwoord dat de regio AV een min of meer willekeurig samenwerkingsverband is met slechts een beperkte samenhang in de inhoudelijke opgaven, onvoldoende gezamenlijke ambitie heeft en beperkte samenhang kent op het niveau van de regio als geheel. Gezien deze conclusie dient een oplossing voor de toekomstige bestuurlijke inrichting niet gezocht te worden op het niveau van de regio AV als geheel.

### ***Landelijke en stedelijke gemeente geen logisch onderscheid***

Het tweede model dat volgens de opdracht aan de commissie ontwikkeld diende te worden, betrof een model waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen meer stedelijk en meer landelijk gebied (zie optie 3 in bijlage 8).

De logica van een onderscheid tussen landelijke en stedelijke thema's wordt door de gemeenten herkend. De gemeenten zoeken echter ook sterk de verbinding tussen de landelijke en de stedelijke opgaven. De voorzieningen in de stad zijn uiteindelijk onmisbaar voor de omliggende kernen. Een strikte scheiding tussen een stedelijke en landelijke gemeente zou in ieder geval de discussie openen rond Schelluinen en Arkel, al was het maar als verbinding tussen Leerdam en Gorinchem.

In dit model is ook minder ruimte voor een oriëntatie van Leerdam op Zederik en Vianen. Leerdam, Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam delen weliswaar de stedelijke problematiek, maar Leerdam is niet betrokken op de vraagstukken van het maritieme cluster.

Een bestuurlijke knip aanbrengen binnen de Vijfheerenlanden, acht de commissie ongewenst. Ook is in dit model de samenhang tussen stad en platteland niet gewaarborgd.

#### ***Drie gelijkwaardige gemeenten onvoldoende robuust***

Het derde te ontwikkelen model in de opdracht aan de commissie betrof een model waarbij sprake is van drie gelijkwaardige gemeenten (zie optie 4 in bijlage 8).

De commissie streeft naar een robuuste en duurzame oplossing waarin de opgaven van het gebied voortvarend kunnen worden aangepakt en de schaal van opgaven aansluit bij de schaal van de te vormen gemeenten. In dit model krijgt de centrumgemeente Gorinchem onvoldoende ontwikkelingsruimte ten opzichte van de opgeschaalde omgeving. Een eventuele toevoeging van Arkel en Schelluinen zou daar te weinig aan veranderen.

Met een herindeling naar drie gemeenten ontstaan naar het oordeel van de commissie gemeenten die onvoldoende robuust en toekomstbestendig zijn.

#### ***Fusie met een of meer Drechtsteden niet haalbaar***

De tussenrapportage voor de terugkoppelingsbijeenkomst van 16 januari 2014 bevatte tevens enkele opties waarbij Hardinxveld-Giessendam en eventueel ook Gorinchem een Merwede-gemeente vormen samen met Sliedrecht en/of Papendrecht en Alblasserdam (zie de opties 5a en 6 in bijlage 8).

De commissie acht de vorming van een Merwede-gemeente niet haalbaar gezien de uitspraken van Sliedrecht, Papendrecht en Alblasserdam om vast te houden aan de samenwerking in de Drechtsteden. In feite zou deze optie ertoe leiden dat Hardinxveld-Giessendam en eventueel Gorinchem in bestuurlijke zin zouden worden losgekoppeld van de andere AV-gemeenten, terwijl zij primair op deze gemeenten betrokken zijn.

## **5.6 Vervolgstappen**

De commissie waardeert de ambitie van de AV-gemeenten om zelf de regie te voeren. De commissie adviseert om nu door te pakken. Het advies zoals verwoord in paragraaf 5.3 biedt een wenkend perspectief voor de langere termijn, waar gemeenten gericht naar toe kunnen werken.

Het is nu aan de regio om op basis van dit advies het vervolgproces daadkrachtig ter hand te nemen. De handschoen oppakken, leiderschap tonen, een duidelijk vervolgproces uitlijnen langs de lijnen van dit rapport, knopen doorhakken en rolvast zijn. Om meters te kunnen maken is het nodig elkaar wat te gunnen en elkaar te vertrouwen.

Grof geschetst zou het tijdpad met bijbehorende stappen er als volgt uit kunnen zien:

<b>Periode</b>	<b>Activiteit</b>
Zomer 2014	Debat en richtinggevende uitspraken gemeenteraden
Zomer 2015	Verkenning Molenwaard oost/west afgerond Perspectieven op nieuw te vormen gemeenten ontwikkeld
Najaar 2015	Start uitvoering samenwerkingsagenda's
2016	Herindelingsvoorstellen van gemeenten naar provincie; overleg en besluitvorming provincie; herindelingsadvies naar de Minister
2017	Besluit Wetgever en lokale verkiezingen
1 januari 2018	Vorming nieuwe gemeenten; vanaf 2022 gaan de gemeenten weer mee in het landelijke verkiezingsstramien

## Colofon

### Tekst

*Commissie Bestuurlijke Vormgeving Ablasserwaard-Vijfheerenlanden*

Gert Schutte, voorzitter

Nicoline van den Broek-Laman Trip

Wim Dijkstra

Liesbeth Spies

*Commissieondersteuning: Lysias Advies B.V.*

Carla de Rie (projectleider)

George Postma

Anja Ahmić

### Afbeelding omslag

Salomonsoordeel

Joep Zander ©

### Illustraties

Johan van den Tol, Zuidhorn

Reacties naar het secretariaat van de commissie:

[CommissieBestuurlijkeVormgevingAV@LysiasGroup.com](mailto:CommissieBestuurlijkeVormgevingAV@LysiasGroup.com)

Of: 033 – 464 70 70

13 februari 2014



COMMISSIE BESTUURLIJKE VORMGEVING  
ALBLASSERWAARD-VIJFHEERENLANDEN

