

***Bestuurlijke toekomst Hoeksche Waard:
bouwstenen en barrières, kansen en
kwetsbaarheden***

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Rapport
Stuurgroep OBT Hoeksche Waard

BMC Advies
oktober 2015
prof. dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers
S.E. (Simone) van den Burg MA
drs. J.P. (Jean-Paul) Kroese
J. (Jasper) de Wit MSc
Projectnummer: 222038
Correspondentienummer: AD-0610-76417

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL80.86.63.598 B.01

INHOUD

Hoofdstuk 1	Onderzoek Bestuurlijke Toekomst Hoeksche Waard	2
1.1	Visie met open vizier	2
1.2	Doelstelling onderzoek.....	2
1.3	Perspectieven op de bestuurlijke toekomst.....	3
Hoofdstuk 2	Aanpak	7
2.1	Stuurgroep OBT	7
2.2	Deelonderzoeken	8
Hoofdstuk 3	Uitgangssituatie	11
3.1	Bestuur	11
3.2	Organisatie	12
3.3	Partner.....	13
3.4	Dienstverlener	14
Hoofdstuk 4	Ontwikkelingen	15
4.1	Gemeente van de toekomst: ontwikkelingen en antwoorden	15
4.2	Maatschappelijke opgaven in de Hoeksche Waard	18
4.3	Bestuurlijke opgaven in de Hoeksche Waard.....	19
4.4	Ontwikkelingen in de (bestuurlijke) omgeving van de Hoeksche Waard	21
4.5	Nieuwe eisen aan de gemeente: bestuur, organisatie, partners, dienstverlener ...	23
Hoofdstuk 5	Gedeelde uitgangspunten	25
5.1	Bestuur	25
5.2	Organisatie	26
5.3	Partner.....	26
5.4	Dienstverlener	27
Hoofdstuk 6	Ervaringen elders	28
6.1	Regio West-Brabant	28
6.2	Drechtsteden.....	29
6.3	Krimpenerwaard.....	30
6.4	Goeree-Overflakkee	30
6.5	Lessen en leerervaringen: bestuur, organisatie, partner, dienstverlener	31
Hoofdstuk 7	Kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen .	34
7.1	Samenwerking met doorzettingsmacht	34
7.2	Samenvoeging	39

Hoofdstuk 1

Onderzoek Bestuurlijke Toekomst Hoeksche Waard

1.1 Visie met open vizier

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Daarbij gaat het niet alleen om het vinden van een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken, maar ook om het ontwikkelen van een bestuurlijk antwoord op nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Gemeentelijke schaalvergroting, zowel door samenwerking als door samenvoeging, staat daarom hoog op de agenda bij gemeenten. Dat is veel meer dan een organisatiekundig vraagstuk: in feite gaat het om de vraag hoe de gemeente zich wil verhouden tot inwoners, maatschappelijke partners en medeoverheden. Voor het beantwoorden van die vraag moeten heldere politieke keuzes worden gemaakt. Hiervoor is het nodig dat er duidelijkheid bestaat over wat alle betrokkenen beogen met de bestuurlijke ontwikkeling van de gemeente en dat er objectieve informatie beschikbaar is over de mogelijke gevolgen hiervan.

Om die redenen hebben gemeenteraden in de Hoeksche Waard besloten om de discussie over de bestuurlijke toekomst met open vizier te voeren en een stuurgroep Onderzoek Bestuurlijke Toekomst (OBT) in te stellen, die onderzoek laat uitvoeren naar de gevolgen van een herindeling of de vorming van een regionaal bestuur met doorzettingsmacht. Aanleiding hiervoor is de evaluatie van de regionale samenwerking (ERS) in de Hoeksche Waard in 2013. Deze maakte duidelijk dat elke gemeente de huidige samenwerkingsvorm onvoldoende vindt en dat er met elkaar moet worden gezocht naar een nieuwe bestuurlijke toekomst. Omdat er over die gezamenlijke bestuurlijke toekomst geen overeenstemming kon worden bereikt, is de stuurgroep OBT ingesteld met als doel de besluitvorming over de bestuurlijke toekomst met onderzoek te faciliteren.

Deze rapportage presenteert de uitkomsten van dit onderzoek. Na een korte uiteenzetting over de gehanteerde visie op het keuzevraagstuk van de Hoeksche Waard-gemeenten zal eerst de onderzoeks aanpak worden toegelicht. Hierna worden de resultaten hiervan kort samengevat; in de bijlagen zullen de meer uitgebreide resultaten van de deelonderzoeken worden weergegeven. De rapportage sluit af met een eindanalyse, waarin de onderzoeksresultaten met elkaar in verband worden gebracht.

1.2 Doelstelling onderzoek

Het onderzoek beoogt de volgende doelstellingen van de stuurgroep OBT te realiseren:

1. de gemeenteraden de juiste informatie en inzichten te verschaffen die nodig zijn om te komen tot besluitvorming tussen twee varianten van samenwerking: *herindeling* of *regionale samenwerking met doorzettingsmacht*;
2. een advies dat leidt tot een door alle vijf gemeenten gedragen gemeenschappelijk standpunt over de bestuurlijke toekomst.

Hierbij zijn de volgende twee varianten onderscheiden¹:

Variant	Definitie / invulling
Herindeling	De vijf gemeenten in de Hoeksche Waard fuseren tot één gemeente van 85.000 inwoners, die uit 17 dorpen bestaat.
Versterkte samenwerking met doorzettingsmacht	De vijf gemeenten in de Hoeksche Waard delegeren bestuursbevoegdheden naar en bundelen ambtelijke capaciteit in het SOHW op de terreinen ruimte, landschap, economie, samenleving en integrale veiligheid.

Conform de wensen van de Stuurgroep OBT dient het onderzoek inzicht te geven in de volgende aspecten:

- effecten van fusie en niet-vrijblijvende samenwerking voor inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers;
- mogelijkheden tot lokaal maatwerk;
- nabijheid van inwoners en maatschappelijk draagvlak;
- financiële effecten, per gemeente en voor het geheel van de Hoeksche Waard;
- effecten voor de ambtelijke organisaties;
- betekenis voor de rol en posities van de raadsleden (onder andere democratische legitimiteit, vaardigheid, daadkracht);
- toetsingscriteria van het Ministerie van BZK: draagvlak, interne samenhang, dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid;
- ervaringen met versterkte regionale samenwerking elders in den lande.

1.3 Perspectieven op de bestuurlijke toekomst

Voor het maken van weloverwogen keuzes over de bestuurlijke toekomst is het nodig dat er duidelijkheid is over ieders uitgangspunten en dat er eenduidige informatie is over de feitelijke uitgangssituatie van de bestaande gemeenten.² Verder is het nodig dat verschillende aspecten van lokaal bestuur helder onderscheiden worden. Discussies over politiek, dienstverlening, bewonersbetrokkenheid en bestuurskracht lopen anders door elkaar, met een grote spraakverwarring tot gevolg.

Kennis over feiten en doelen

Het debat over de bestuurlijke toekomst van gemeenten wordt vaak gecompliceerd als eenduidige informatie ontbreekt over de feitelijke *uitgangssituatie* (financiële positie, bestuurskracht, oordelen inwoners enzovoort) van de betrokken gemeenten en hun *uitgangspunten* (doelen, belangen, drijfveren). De *uitgangspunten* geven aan wat de eisen zijn die aan de bestuurlijke toekomst worden gesteld; de *uitgangssituatie* geeft aan in welke mate daarbij kan worden voortgebouwd op feitelijke kenmerken van de gemeenten en hun samenwerkingsverbanden. Daarnaast is het bij deze toekomstdiscussies altijd van belang ook relevante maatschappelijke, bestuurlijke en technologische ontwikkelingen in de beschouwing te betrekken. Pas hierna is het mogelijk om een beeld te vormen van de mogelijke effecten van de bestuurlijke ontwikkelingsscenario's en hier een beredeneerde keuze tussen te maken.

¹ Tijdens het onderzoek ontstond in de Stuurgroep OBT enige onduidelijkheid over de precieze invulling van beide varianten. Om die reden heeft een tijdelijke werkgroep uit de Stuurgroep OBT onder begeleiding van BMC|advies en de projectgroep een meer gedetailleerde beschrijving van elke optie opgesteld. Deze maakt onderdeel uit van de bijlagen bij dit rapport.

² Boogers, M., M. Mentink, S. Ruizendaal (2014), *Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen - onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten*, Enschede/Amersfoort: Utwente/BMC|advies. Zie ook: Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist, M. van der Steen (2014), 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen', in: Gelderland, Limburg en Overijssel, in: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

Structuren bieden slechts mogelijkheden

Wat discussies over bestuurlijke ontwikkelingsscenario's bemoeilijkt is dat ze vaak in zwart-wittermen worden gevoerd. Standpunten staan dan tegenover elkaar, wat het vinden van overeenstemming bemoeilijkt. Vooral omdat er vaak van wordt uitgegaan dat een bepaalde bestuurlijke structuur (samenwerken of samenvoegen) automatisch tot bepaalde effecten leidt. In de praktijk is dat nooit het geval: welke gevolgen een gemeentelijke samenvoeging of intensieve samenwerking heeft, hangt in grote mate af van de manier waarop betrokkenen met de nieuwe situatie omgaan. Nieuwe structuren bieden nieuwe mogelijkheden; of kansen worden gegrepen en bedreigingen worden afgewend hangt af van gemaakte keuzes. Als de gevolgen van een herindeling of intensieve samenwerking inzichtelijk moeten worden gemaakt, is het daarom beter om te spreken over kansen en bedreigingen dan over positieve of negatieve effecten. De *uitgangspunten* hebben betrekking op de gedeelde voorwaarden die aan de bestuurlijke toekomst worden gesteld. Aan de hand hiervan kan worden nagegaan in welke mate ieder bestuurlijk ontwikkelingsscenario (samenwerken of samenvoegen) aan die voorwaarden kan voldoen. De *uitgangssituatie* beschrijft de feitelijke kenmerken van het bestuur in de Hoeksche Waard die aangeven of deze helpen of hinderen bij het realiseren van de genoemde uitgangspunten in elk scenario. Als gemeenten veel ervaring hebben met vormen van gebiedsgericht werken (uitgangssituatie), biedt dit mogelijkheden om de gevaren van herindeling af te wenden wat betreft de relatie burger-bestuur (uitgangspunt). Als gemeenten successen hebben geboekt met niet-vrijblijvende samenwerking (uitgangssituatie), kan hierop worden voortgebouwd bij de ontwikkeling van regionale samenwerking met doorzettingsmacht (uitgangspunt).

Vijf vragen

Op basis van het voorgaande laten we de vraag naar de gevolgen van samenwerken of samenvoegen in vijf delen uiteenvallen.

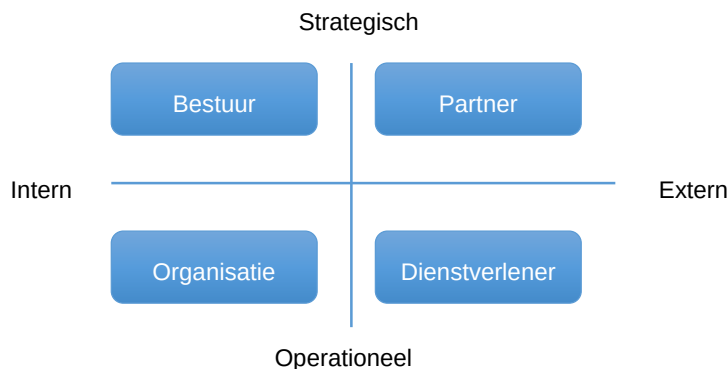
- A. **UITGANGSSITUATIE:** ten eerste moet duidelijk zijn wat de financiële positie van de gemeente is, hoe de relatie met de samenleving (dorpsgemeenschappen, bedrijven en instellingen) kan worden gekenschetst en hoe gemeenten politiek, bestuurlijk en ambtelijk opereren. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er in dit opzicht? Wat is het feitelijke vertrekpunt in de ontwikkeling naar de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard? Op welke kenmerken kan worden voortgebouwd bij samenwerking of samenvoeging? Welke kenmerken leggen juist belemmeringen op?
- B. **TOEKOMST:** ten tweede is het noodzakelijk om een helder beeld te hebben van de gevolgen van bestuurlijke, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen voor de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard. Welke gevolgen hebben de veranderde verhouding tussen overheid en samenleving (participatiesamenleving, doe-democratie), nieuwe wettelijke taken (sociaal domein, omgevingswet et cetera), bestuurlijke ontwikkelingen (Metropoolregio, Zuidvleugel) en technologische ontwikkelingen (ICT, 'het nieuwe werken') voor de gemeente(n) en hoe kan hier het beste op worden ingespeeld? Welke nieuwe eisen stelt dit aan de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard?
- C. **UITGANGSPUNTEN:** ten derde moet duidelijk zijn wat voor alle gemeenten in de Hoeksche Waard het programma van eisen is ten aanzien van de bestuurlijke toekomst. Welke eisen en randvoorwaarden stellen betrokkenen aan het functioneren van de gemeente, aan hun relatie met inwoners, aan de rol van de raad, aan de duurzaamheid van hun organisatie en aan de financiën? Wat zijn hun belangen en drijfveren? Ook hier is de vraag: welke overeenkomsten en verschillen zijn er in dit opzicht? In welke mate kan met samenwerking of samenvoeging aan die uitgangspunten tegemoet worden gekomen?

- D. ERVARINGEN ELDERS: tot slot is het goed om kennis te nemen van de lessen en leerervaringen die elders zijn opgedaan met de vorming van regionaal bestuur met doorzettingsmacht of met de vorming van een meerkernige landelijke gemeente. Wat kan de Hoeksche Waard leren van andere samenwerkingsverbanden of samenvoegingen?
- E. KANSSEN EN KWETSBAARHEDEN SCENARIO'S: mede aan de hand van de antwoorden op voorgaande vragen kan worden nagegaan wat de kansen en kwetsbaarheden zijn van de twee onderscheiden bestuurlijke ontwikkelingsscenario's: de vorming van één Hoeksche Waard-gemeente (samenvoeging) of de ontwikkeling van een samenwerkingsverband met doorzettingsmacht (samenwerking). Hoe realistisch is voor elke optie dat deze aan de gestelde eisen gaat voldoen?

Bij de beantwoording van deze vragen maken we een onderscheid tussen de verschillende gedaanten van de gemeente:

- *bestuur*: politieke en bestuurlijke constellatie, bestuurscultuur, rol en positie gemeenteraad, democratische invloed inwoners, maatschappelijk draagvlak et cetera;
- *organisatie*: ambtelijke capaciteit, organisatiecultuur, financiële positie et cetera;
- *partner*: relatie met bedrijven, maatschappelijke partners en (groepen) burgers in gemeente en regio; relatie met medeoverheden, positie in regio et cetera;
- *dienstverlener*: kwaliteit dienstverlening, lokale lastendruk, nabijheid inwoners, dienstverleningsconcepten et cetera.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Tabel 1 Onderzoeksvragen en aspecten lokaal bestuur

	Bestuur	Organisatie	Dienstverlener	Partner
UITGANGSSITUATIE	Politieke en bestuurlijke constellatie en cultuur et cetera	Ambtelijke organisatie	Kwaliteit dienstverlening	Relatie met maatschappelijke partners en mede-overheden
ONTWIKKELINGEN	Nieuwe taken, nieuwe maatschappelijke opgaven et cetera	Technische-, informatiserings- en arbeidsmarkt-ontwikkelingen, financiële ontwikkelingen et cetera	Nieuwe taken, technische en maatschappelijke ontwikkelingen	Participatie-samenleving Zuidvleugel Metropoolregio
UITGANGSPUNTEN	Gewenste politieke en bestuurlijke cultuur et cetera	Gewenste ambtelijke organisatie	Gewenste kwaliteit dienstverlening	Gewenste relatie met maatschappelijke partners en mede-overheden
ERVARINGEN ELDERS	Ervaringen elders met bestuurlijk samenwerken en samenvoegen	Ervaringen elders met ambtelijk samenwerken en samenvoegen	Ervaringen elders met gevolgen samenwerken en samenvoegen voor dienstverlening	Ervaringen elders met gevolgen voor partner-rol gemeenten(n)
KANSEN EN KWETSBAARHEDEN	Wat zijn bestuurlijke kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen en hoe moet hiermee worden omgegaan?	Wat zijn ambtelijke kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen en hoe moet hiermee worden omgegaan?	Wat zijn kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen voor dienstverlening en hoe moet hiermee worden omgegaan?	Wat zijn kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen voor de partnerrol van gemeente(n) en hoe moet hiermee worden omgegaan?

Hoofdstuk 2

Aanpak

Het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard valt in vijf deelstudies uiteen. In het eerste deel wordt de uitgangssituatie van de Hoeksche Waard-gemeenten geschetst; in het tweede deel wordt een beeld gegeven van relevante ontwikkelingen, waarna in het derde deel de uitgangspunten (belangen en drijfveren) van de gemeenten in kaart worden gebracht. Het vierde deel geeft een samenvatting van relevante lessen en leerervaringen van andere gemeenten. Op basis hiervan wordt in het vijfde en laatste deel aangegeven welke kansen en kwetsbaarheden de twee onderscheiden ontwikkelings-scenario's met zich meebrengen en wat er nodig is om die kansen te kunnen verzilveren en kwetsbaarheden af te wenden (gelet op de uitgangssituatie). Bij alle delen is een onderscheid gemaakt tussen de verschillende aspecten van de gemeente: bestuur (politiek-bestuurlijk), organisatie (ambtelijk, financieel), partner (medebestuurder, medeoverheid) en dienstverlener (bestuurlijk-ambtelijk).



2.1 Stuurgroep OBT

De Stuurgroep OBT – bestaande uit de fractievoorzitters (of hun plaatsvervangers) uit de gemeenteraden van Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen – heeft de onderzoeksvraag geformuleerd, de onderzoeksopdracht verstrekt en iedere verdere keuze in het onderzoeksproces geaccordeerd. De Stuurgroep OBT stond onder onafhankelijk voorzitterschap van de heer N. Schoof. Tijdens de startbijeenkomst met de Stuurgroep zijn de onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de methodiek betreffende de onderzoeksthema's definitief vastgesteld. Hierna is de Stuurgroep in maandelijkse vergaderingen bijeen geweest om de voortgang van het onderzoek met de onderzoekers te bespreken en waar nodig en gewenst bij te sturen.

2.2 Deelonderzoeken

Om duidelijkheid te krijgen over de kansen en bedreigingen van niet-vrijblijvend samenwerken dan wel een gemeentelijke samenvoeging, zijn zoals gezegd de uitgangssituatie, de uitgangspunten, relevante ontwikkelingen en ervaringen elders in kaart gebracht. Hiervoor zijn zeven verschillende deelonderzoeken uitgevoerd.

Gesprekken gemeenteraden

In de maanden mei en juni hebben de onderzoekers van BMC gesproken met de gemeenteraden van Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. In deze gesprekken stonden de volgende vragen centraal:

- Uitgangssituatie: hoe karakteriseert u het bestuur van de gemeente? Hoe zijn de verhoudingen in de raad en met het college? Hoe zijn de relaties met inwoners in hun buurten, dorpen en wijken? Hoe wordt geoordeeld over regionale samenwerking?
- Ontwikkelingen: welke ontwikkelingen komen op de gemeente en de regio af en welke eisen stelt dit aan de gemeente?
- Uitgangspunten: aan welke eisen moet het gemeentebestuur van de toekomst voldoen?
- OBT-traject: wat is er nodig om de besluitvorming over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard tot een goed einde te brengen?

Van ieder gesprek is een verslag voor intern gebruik gemaakt. De gespreksverslagen zijn op juistheid en volledigheid gecontroleerd door de raadsgriffier en/of de gesprekspartners. De uitkomsten van deze gesprekken zijn naast de resultaten van de burgerpeiling en bevindingen van gesprekken met maatschappelijke partners besproken met alle raadsleden van de Hoeksche Waard tijdens een raadsconferentie op 8 juli jl. Verder zijn de uitkomsten besproken met de Stuurgroep OBT. Hiermee zijn de conclusies uit alle gesprekken nog eens extra op juistheid en volledigheid gecontroleerd.

Gesprekken driehoek (burgemeester, gemeentesecretaris, raadsgriffier), B&W's en SOHW

In de periode mei-juni 2015 is in iedere Hoeksche Waard-gemeente eveneens een gesprek gevoerd met de zogenoemde driehoek, die bestaat uit de burgemeester, de gemeentesecretaris en de raadsgriffier. Verder is alle gemeenten de mogelijkheid geboden om het college van B&W te laten spreken met de onderzoekers. B&W van Binnenmaas, Cromstrijen en Strijen hebben van die gelegenheid gebruikgemaakt. Tot slot is er een gesprek gevoerd met de secretaris van het SOHW. Voor de gesprekken is hetzelfde gesprekskader gehanteerd als voor de gesprekken met raadsleden. Van ieder gesprek is een verslag voor intern gebruik gemaakt. De gespreksverslagen zijn op juistheid en volledigheid gecontroleerd door de raadsgriffier, de gemeentesecretaris en/of de gesprekspartners.

Gesprekken maatschappelijke en bestuurlijke partners

In dezelfde periode zijn er vijf groepsinterviews gehouden met vertegenwoordigers van bedrijven, instellingen clubs en verenigingen die actief zijn in de Hoeksche Waard als geheel of in de afzonderlijke gemeenten. De lijst met de uit te nodigen gesprekspartners is in overleg met de Stuurgroep OBT vastgesteld. Bijna de helft van de genodigden heeft aan de gesprekken deelgenomen. Deze gesprekken zijn themagewijs gevoerd: 1) sport, 2) muziek & cultuur, 3) recreatie & toerisme, 4) onderwijs & werk, 5) zorg, wonen & kerkelijke organisaties. De volgende vragen stonden hierbij centraal: a) Welke ontwikkelingen komen op uw organisatie/instelling/bedrijf af? b) Welke aanpak is nodig voor deze ontwikkelingen en wat vraagt dat van u en van de overheid? c) Hoe beoordeelt u uw relatie met de gemeente? Tot slot zijn er enkele gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers van de provincie Zuid-Holland. De gespreksverslagen zijn op juistheid en volledigheid gecontroleerd door de aanwezige raadsgriffier en/of de gesprekspartners.

Burgerpeiling

Met behulp van een online burgerpeiling is de inwoners van de Hoeksche Waard gevraagd naar hun wensen en opvattingen over de gemeentelijke dienstverlening, politiek en bestuur en de voorzieningen in hun gemeente. Hiervoor hebben de gemeenten elk een aselechte steekproef getrokken uit hun gemeentelijke basisregistratie onder inwoners van 18 jaar en ouder. In totaal zijn 11.700 inwoners, gelijkelijk verdeeld over de gemeenten, benaderd om deel te nemen aan de enquête. Elke respondent ontving een unieke code waarmee hij/zij kon inloggen op de vragenlijst. Respondenten die de vragenlijst liever op papier wilden invullen, konden een papieren vragenlijst opvragen. De ingevulde papieren vragenlijsten zijn naar BMC Onderzoek opgestuurd, waar zij zijn ingevoerd. Uiteindelijk hebben ruim 2.700 personen de vragenlijst volledig ingevuld. De respons komt daarmee op 23%, een voor dit type onderzoek zeer acceptabel percentage. Het aantal respondenten is groot genoeg om per gemeente – en voor de Hoeksche Waard als geheel – betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de wensen en opvattingen van alle inwoners. De enquête is in juni uitgevoerd.

Financiële scan

Met behulp van gemeentelijke financiële gegevens – zelf verzameld en ter hand gesteld door gemeentelijke medewerkers en accountants – hebben financiële specialisten van BMC onderzoek gedaan naar de financiële weerbaarheid van elke gemeente. Daarbij is gelet op de volgende elementen: a) belastingen en heffingen, b) inkomsten, c) grondexploitaties, d) treasury (vermogenspositie), e) investeringen, f) reserves, g) exploitatie. Bij de berekeningen is uitgegaan van de jaarrekeningen 2012 tot en met 2014, de begroting 2015 en de meerjarenraming 2016-2018. Het onderzoek beperkt zich tot de door de gemeenteraden genomen besluiten ten grondslag liggend aan de in beeld gebrachte financiële positie. De budgettaire effecten van de meicirculaire 2015 zijn hierbij betrokken. Voorts is er een globale indicatie gegeven van de financiële gevolgen van herindeling. De gegevens zijn ter controle voorgelegd aan medewerkers financiën van elke gemeente.

Electorale scan

Om de electorale gevolgen van een fusie inzichtelijk te maken, is op basis van de uitslagen van de laatste gemeenteraadsverkiezingen de samenstelling van de fictieve gemeente Hoeksche Waard berekend. Natuurlijk konden (meestal grillige) landelijke electorale ontwikkelingen – die altijd een grote invloed hebben op lokale verkiezingsuitslagen – hier niet in verdisconteerd worden. Vanzelfsprekend moet eveneens rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van herindelingsverkiezingen (lagere verkiezingsopkomst) en de oordelen van kiezers over het gevoerde beleid en de verkiezingsbeloftes van bestuurders en partijen. Ook dat werkt door in de verkiezingsuitslag. Met al deze relativeringen is een globaal beeld geschetst van de gevolgen van een herindeling voor de politieke verhoudingen.

Ervaringen elders

De vragen waar de gemeenten in de Hoeksche Waard voor staan, spelen op veel meer plekken in Nederland. In sommige regio's zijn al duidelijke keuzes gemaakt. Om die reden is nagegaan wat hiervan kan worden geleerd. Daarbij gaat het niet alleen om de gebleken voor- en nadelen van de gekozen bestuurlijke oplossingen (samenvoegen of samenwerken), maar ook om de manier waarop raadsleden en andere betrokkenen hun keuzes en afwegingen hebben gemaakt en de leerervaringen die zij hierbij hebben opgedaan.

De selectie van andere regio's en gemeenten is gemaakt in overleg met de Stuurgroep:

- Samenwerking: de regio's West-Brabant en Drechtsteden;
- Samenvoeging: de nieuwe gemeenten Krimpenerwaard en Goeree-Overflakkee.

In een sessie met de Stuurgroep OBT, inhoudelijk voorbereid door BMC, hebben verschillende betrokkenen hun lessen en leerervaringen gedeeld met de Stuurgroepleden. Hiervan is een verslag gemaakt, dat met de leden van de Stuurgroep is besproken.

Rapportage

In de bijlagen wordt over ieder deelonderzoek afzonderlijk gerapporteerd. In dit rapport worden de bevindingen samengevat per thema: uitgangssituatie, ontwikkelingen uitgangspunten, ervaringen elders. Hierna zal aan de hand hiervan een analyse worden gemaakt van de kansen en bedreigingen en succes- en faalfactoren van samenwerking en samenvoeging.

Hoofdstuk 3

Uitgangssituatie

De uitgangssituatie beschrijft de feitelijke kenmerken van het bestuur in de Hoeksche Waard. Hiermee wordt duidelijk wat het vertrekpunt is in de ontwikkeling naar de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard. Bij de beschrijving van de uitgangssituatie wordt – net als in de andere delen van dit rapport – onderscheid gemaakt tussen de verschillende rollen van de gemeente: bestuur, organisatie, partner en dienstverlener. Daarbij zijn de volgende aspecten in beeld gebracht:

- *bestuur*: politieke en bestuurlijke constellatie, bestuurscultuur, rol en positie gemeenteraad, democratische invloed inwoners, maatschappelijk draagvlak et cetera;
- *organisatie*: ambtelijke capaciteit, organisatiecultuur, financiële positie et cetera;
- *partner*: relatie met bedrijven, maatschappelijke partners en (groepen) burgers in gemeente en regio; relatie met medeoverheden, positie in regio et cetera;
- *dienstverlener*: kwaliteit dienstverlening, lokale lastendruk, nabijheid inwoners, dienstverleningsconcepten et cetera.

Op welke kenmerken kan worden voortgebouwd bij samenwerking of samenvoeging? Welke kenmerken leggen hierbij juist belemmeringen op?

3.1 Bestuur

De gemeenteraad is vooral gericht op dorpskernen: De dorpskern is de plaats waar het sociale leven zich afspeelt, waar raadsleden zijn geworteld en hun achterban ontmoeten. De burgerpeiling, die uitwijst dat inwoners vooral gericht zijn op hun dorpskern, onderstreept dat nog eens. Het leveren van maatwerk voor iedere dorpskern kost in de praktijk veel moeite. Zeker in tijden van bezuinigingen en demografische krimp is het lastig om alle voorzieningen in de dorpen overeind te houden. Er moeten lastige keuzes worden gemaakt, wat door de politieke en maatschappelijke druk vanuit de dorpen op raadsleden niet gemakkelijk is.

De gemeenteraad is minder betrokken bij de Hoeksche Waard als geheel: Raadsleden zijn over het algemeen wat meer intern dan extern gericht. Politieke discussies hebben vooral betrekking op de eerlijke verdeling van voorzieningen en beleidsaandacht over de dorpskernen; voor de belangen van de Hoeksche Waard als geheel is wat minder aandacht. Een andere reden hiervoor is dat raadsleden op enige afstand staan van de regionale besluitvorming. Behalve dat zij door het grote aantal samenwerkingsverbanden (naast het SOHW) het overzicht vaak wat verliezen, speelt ook dat de gemeentelijke besluitvorming slecht aansluit op die van de regio. Omdat elke gemeente haar eigen vergadersystematieken en -ritmiek kent, hebben gemeenteraden soms weinig ruimte voor een politiek debat over regionale voorstellen. Ook maakt het de regionale besluitvorming naar het oordeel van de raden traag en stroperig. Het regionale raadsledenoverleg ROHW ondersteunt onderlinge afstemming en gezamenlijke politieke standpuntbepaling, maar heeft geen besluitvormende rol.

Belangen Hoeksche Waard zijn onvoldoende verankerd: De samenwerking tussen gemeenten in de Hoeksche Waard verloopt goed en voorspoedig, vooral op de meer uitvoerende taken, zoals die in het sociale domein. Meer beleidsrijke strategische samenwerking komt daarentegen lastiger van de grond. Vooral omdat opvattingen verschillen over de toekomst van de Hoeksche Waard, met name op het gebied van ruimtelijke en economische ontwikkelingen.

Het ontbreekt daarom aan een heldere visie op de toekomst van de Hoeksche Waard die het mogelijk maakt deze lokale belangen tegen elkaar af te wegen.³ Er worden nu nog vooral lokale belangen uitgeruild; het debat over wat goed is voor de Hoeksche Waard als geheel komt maar moeilijk van de grond. Daarbij speelt ook dat 'hoofdpijndossiers' uit het verleden, zoals het windmolenpark en het bedrijventerrein, wat irritaties hebben opgeleverd die het onderling vertrouwen hebben geschaad. Dit beeld wordt herkend door de inwoners van de Hoeksche Waard: een meerderheid vindt dat de gemeente meer aandacht moet besteden aan de belangen van de Hoeksche Waard als geheel.

Kwaliteit lokaal bestuur is op orde: De kwaliteit van het lokaal bestuur van de Hoeksche Waardse gemeenten is op orde. De verhoudingen binnen de gemeenteraad en tussen raad en B&W zijn in alle gemeenten goed en constructief. Daar waar er sprake was van wat moeizame relaties, is de politieke cultuur flink verbeterd. De meeste inwoners oordelen dat hun gemeente goed in staat is haar taken uit de voeren. Toch zegt een kleine meerderheid dat de gemeente beter bestuurd kan worden. Behalve dat men, zoals gezegd, vindt dat er meer aandacht moet zijn voor de Hoeksche Waard als geheel, wensen inwoners ook meer aandacht van het gemeentebestuur voor wat goed is voor wijken, buurten en dorpen.

Kwaliteit lokale democratie is redelijk tot goed: De verkiezingsopkomst bij gemeenteraadsverkiezingen ligt in de Hoeksche Waard ongeveer op het niveau van vergelijkbare gemeenten in Nederland. Korendijk heeft relatief een wat hogere verkiezingsopkomst, in Strijen is die wat lager. Als er verder wordt gekeken dan alleen de opkomst bij verkiezingen, blijken inwoners redelijk tevreden over hun invloed op het gemeentebestuur. Men is echter minder tevreden over de mate waarin het gemeentebestuur aandacht heeft voor wat er leeft in de buurten, wijken en dorpen van de gemeente en over de mate waarin inwoners hier zeggenschap over hebben.

3.2 Organisatie

Groeiende kwetsbaarheden in ambtelijke organisatie: Bezuinigingen op de ambtelijke capaciteit zijn de afgelopen jaren steeds opgevangen met reorganisaties en andere efficiencyverbeteringen, maar de grenzen van wat gemeentelijke organisaties nog verder aankunnen is nu bereikt. De kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat is hierdoor toegenomen. Verder leveren bezuinigingen problemen op voor de beleidsuitvoering en beleidsadvisering. Veel van deze problemen worden nu betrekkelijk eenvoudig – vaak informeel – opgelost door het uitwisselen van ambtelijke capaciteit tussen gemeenten. Dit tekent de goede ambtelijke verhoudingen tussen de Hoeksche Waard-gemeenten.

Ambtelijke capaciteit voor Hoeksche Waardse aangelegenheden is beperkt: Er is binnen het SOHW onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar voor de uitvoering en realisatie van visies en plannen voor de Hoeksche Waard. Zoals in de ERS al is aangegeven, verklaart dit voor een deel ook de achterblijvende resultaten bij Hoeksche Waardse dossiers.⁴ Als er wel wordt geïnvesteerd in een uitvoeringsorganisatie, nemen de resultaten toe, zoals bij de Regionale Afvalstoffen Dienst, huishoudelijke hulp (Wmo) en GroenBlauwe Diensten. Omdat dit op een versnipperde manier gebeurt, worden efficiencyvoordelen echter onvoldoende benut en loopt de integraliteit van beleid en de transparantie ervan gevaar.

³ Het regionale uitvoeringsprogramma 'vitale dorpen in een dynamisch landschap' bevat belangrijke bouwstenen hiervoor, maar omdat het vooral als een SOHW-document wordt gezien is het geen gezamenlijke toekomstvisie van alle gemeenten.

⁴ Partners en Pröpper (2013), Evaluatie van de Regionale Samenwerking Hoeksche Waard, Vught, P+P.

Gezonde gemeentefinanciën, beperkte kwetsbaarheden en risico's: De gemeenten in de Hoeksche Waard hebben gezamenlijk een voldoende sterke financiële positie. Wel zijn er tussen de gemeenten verschillen te zien. De gemeenten Cromstrijen en Binnenmaas hebben een sterke financiële positie. Gemeente Strijen neemt een tussenpositie in, terwijl de gemeenten Oud-Beijerland en Korendijk financieel gezien wat minder sterk zijn. Daarbij valt op dat de gemeente Korendijk zich financieel heeft versterkt in relatie tot de afgelopen jaren. Gezien de ruimte die er is op het vlak van de lokale lasten en het (nog) efficiënter maken van de vijf ambtelijke organisaties zijn er voor de vijf gemeenten financieel gezien geen problemen te verwachten voor de middellange termijn (4 jaar).

Wel financiële kwetsbaarheden op lange termijn: Gezien het structurele gebruik van de reserves in het sluitend maken van de begrotingen ligt er voor de langere termijn wel een uitdaging voor de gemeenten in de Hoeksche Waard. Ondanks de inzet op eventuele hogere lokale lasten en efficiency in het ambtelijke apparaat zal niet elke gemeente haar voorzieningenniveau in stand kunnen houden. Daarnaast spelen bij de gemeenten in de Hoeksche Waard een aantal risico's die de relatief sterke financiële positie kunnen ondermijnen. Het voornaamste risico wordt gevormd door de grondexploitatie. Verliezen zijn reeds genomen door middel van het treffen van voorzieningen. De vraag is of deze voorzieningen alle toekomstige verliezen afdekken. De risico's zijn al een aantal keren hoger ingeschat, waardoor gemeenten de voorzieningen hebben moeten verhogen. Het tweede risico is de uitholling van de reservepositie, vooral voor de gemeenten Oud-Beijerland en Strijen. Tot slot houden de financiële effecten van de meicirculaire 2015 risico's in, ook voor de exploitatie. Voor het boekjaar 2015 geldt dat alle vijf de gemeenten, op basis van negatieve bijstellingen in de accressen 2014 en 2015, minder geld krijgen. Hierbij ligt een risico met betrekking tot de bestaande contracten en prijsafspraken met zorgaanbieders.

3.3 Partner

Relaties van gemeenten met buurten, dorpen en wijken zijn soms spanningsvol: De gemeenten in de Hoeksche Waard, vooral de meerkernige, hebben veel aandacht besteed aan relaties met de dorpsgemeenschappen. Door allerlei maatschappelijke en financiële ontwikkelingen kost dat steeds meer moeite. De verhouding tussen het gemeentebestuur en belangenorganisaties van buurten, dorpen en wijken loopt niet altijd gemakkelijk. Dorps-, buurt- en wijkbelangen voelen zich niet altijd serieus genomen door het gemeentebestuur. Door bezuinigingen moet het gemeentebestuur steeds vaker nee verkopen, terwijl er in de dorpen nog geen sterke cultuur is van eigen initiatief en het nemen van eigen verantwoordelijkheid.

Partnerschap met clubs, verenigingen, bedrijven en instellingen is beperkt: Muziek- en sportverenigingen, maatschappelijke instellingen en bedrijven merken allereerst dat het partnerschap met de gemeenten waar ze actief zijn, is verzwakt. Gemeenten hebben minder beleidscapaciteit voor sport, muziek en cultuur. Daardoor ontbreekt kennis van zaken en besluitvaardigheid. Door clubs en verenigingen gewenste verbindingen met elkaar en met andere domeinen, zoals onderwijs en zorg, komen hierdoor niet van de grond. Een wat meer actieve rol van het gemeentebestuur hierin wordt gemist. Ten tweede missen maatschappelijke partners een partner op het niveau van de Hoeksche Waard als geheel. Dat geldt niet alleen voor bedrijven en instellingen die de Hoeksche Waard als werkterrein hebben, maar ook voor clubs en verenigingen die lokaal actief zijn. Aan hun behoefte aan een gesprekspartner die economische, culturele en recreatieve vraagstukken in een Hoeksche Waards perspectief kan bezien, wordt maar in beperkte mate voorzien. Het Pact van de Waard (over de aanpak van de gevolgen van demografische krimp) tussen het SOHW, bedrijven en instellingen laat zien dat die behoefte groot is.

Positie Hoeksche Waard in Zuid-Holland Zuid en ten opzichte van MRDH is zwak

De gemeenten in de Hoeksche Waard treden geregeld gezamenlijk op in regionale overleggen die de Hoeksche Waard overstijgen, zoals de Veiligheidsregio of de Jeugdzorgregio. Voor het overige is de positie van de Hoeksche Waard betrekkelijk zwak. Zoals eerder in het ERS naar voren kwam, lukt het de gemeenten vaak moeilijk om hun gezamenlijke belangen te behartigen bij de provincie.⁵ Sindsdien is die situatie weinig verbeterd. Ook ten opzichte van de metropoolregio MRDH en andere regio's, zoals de Drechtsteden, weet de Hoeksche Waard niet als geheel naar buiten te treden. Kansen voor strategische allianties en investeringen worden hierdoor gemist.

3.4 Dienstverlener

Dienstverlening is goed, maar kwetsbaarheden dreigen: De medewerkers van de gemeenten in de Hoeksche Waard weten met een grote inzet en betrokkenheid een hoog niveau van dienstverlening te realiseren. Dat vertaalt zich in de oordelen van de inwoners hierover: de dienstverlening wordt gemiddeld met een ruime 7 beoordeeld. De kwaliteit van de dienstverlening staat echter wat onder druk door de kwetsbaarheden van het ambtelijke apparaat. Deze problemen worden nu betrekkelijk eenvoudig aangepakt door het uitwisselen van ambtelijke capaciteit tussen gemeenten, maar dit biedt geen structurele oplossingen.

Dienstverlening aan bedrijven en instellingen schiet tekort

Bedrijven en instellingen merken dat de gemeenten de kennis en kunde missen om hen te ondersteunen of bij te staan. De gemeenten tonen zich in hun visie vaak te weinig ondernemend en zijn te veel gericht op eigen lokale belangen, waardoor zij als dienstverlener niet veel aan hen te bieden hebben. Maatschappelijke instellingen die de afgelopen decennia (door schaalvergroting en marktwerking) flink zijn geprofessionaliseerd, merken dat gemeenten hierin zijn achtergebleven. Voor complexe vraagstukken is de gemeente voor hen geen gelijkwaardige gesprekspartner meer.

Betrekkelijk lage lastendruk voor inwoners

Zoals de financiële analyses van de afzonderlijke gemeenten laten zien, behoren de gemeentelijke lasten in de Hoeksche Waard – met uitzondering van die in Korendijk – tot de laagste van Nederland. De verschillen in lastendruk tussen gemeenten zijn vrij beperkt, zodat het harmoniseren van tarieven weinig problemen zou moeten opleveren.

⁵ Zie noot 3.

Hoofdstuk 4

Ontwikkelingen

In het vorige hoofdstuk is de uitgangssituatie van de Hoeksche Waard geschetst. In dit hoofdstuk maken we een doorkijk naar de (nabije) toekomst. Wat zijn de belangrijkste politieke, economische, sociaal-maatschappelijke en technologische ontwikkelingen waar gemeenten mee te maken krijgen en wat betekenen die concreet voor de Hoeksche Waard?

Aanpassingsvermogen (*adaptiviteit*) wordt een belangrijke kernwaarde van gemeenten. De recente decentralisaties in het sociale domein zijn daar een voorbeeld van. Ook het uitgangspunt van de participerende overheid, waarbij de gemeenten als netwerkpartner fungeren vanuit een niet-hiërarchische rol, is een belangrijke ontwikkeling. Digitalisering, demografische ontwikkelingen, participatie en de invoering van de Omgevingswet zijn de komende belangrijkste thema's waarmee gemeenten aan de slag moeten. Dit hoofdstuk start daarom met een schets van de 'gemeente van de toekomst'. Dit geeft een algemeen beeld van wat er op gemeenten afkomt en welke antwoorden daarvoor nodig zijn.

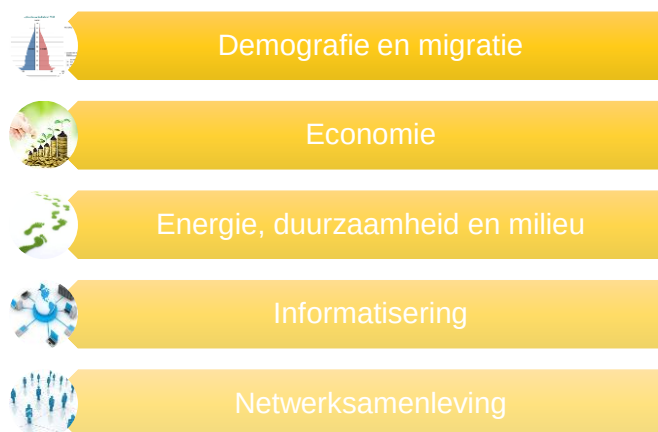
Deze algemene ontwikkelingen worden vervolgens vertaald naar de situatie in de Hoeksche Waard. Daarbij zal ook worden geput uit gesprekken die zijn gehouden met gemeenteraden, burgemeesters, wethouders, griffiers, secretarissen en vertegenwoordigers van organisaties, bedrijven en instellingen. Daarna wordt er een schets gegeven van ontwikkelingen rondom de Hoeksche Waard. Wat gebeurt er daar en wat betekent dat voor de rol en positionering van de Hoeksche Waard?

4.1 Gemeente van de toekomst: ontwikkelingen en antwoorden

Het Ministerie van BZK heeft, mede naar aanleiding van de decentralisaties in het sociale domein, de belangrijkste trends en ontwikkelingen visueel geschetst. De hoeveelheid en diversiteit van de trends en ontwikkelingen toont aan dat gemeenten voor een complexe en uitdagende opgave staan. En dat gemeenten ook voor keuzes staan: waar gaan we ons op focussen?



Ook de VNG heeft in haar strategische visie 'Gemeenten op weg naar 2020' haar beeld geschetst op maatschappelijke en bestuurlijk ontwikkelingen en de rol van de gemeente. De VNG onderscheidt daarin vijf belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen⁶:



Demografie en migratie: De samenstelling van de Nederlandse bevolking verandert; in leeftijdsopbouw, naar herkomst en ook naar woonplaats. Vergrijzing brengt onder meer met zich mee dat de arbeidspopulatie daalt en de druk op de gezondheidszorg toeneemt. Ontgroening heeft op de korte termijn gevolgen voor het onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en op de iets langere termijn ook gevolgen voor de arbeidspopulatie. Deze landelijke fenomenen worden extra gevoeld in die regio's waar ze samengaan met bevolkingsdaling. Een belangrijke oorzaak van die bevolkingsdaling is het wegtrekken van gezinnen en jongeren naar steden en regio's met grote economische activiteit. De verschillen tussen de economisch sterke en zwakke regio's zullen hierdoor verder toenemen, met gevolgen voor de leefbaarheid. Ook de sterkere regio's zullen de gevolgen van de verschuivingen gaan merken en die zijn niet altijd positief. Naast de migratie binnen Nederland is er ook de migratie over de grenzen heen. Mensen komen om economische of humanitaire redenen naar Nederland. De gevolgen van deze immigratie zijn ook direct in gemeenten merkbaar.

Economie, van crisis naar een lerende economie: Economische groei is niet meer vanzelfsprekend, dat heeft de crisis van de afgelopen jaren aangetoond. Het is zelfs de vraag of de economische groeicijfers van vóór de crisis ooit nog zullen worden gehaald. De arbeidsmarkt wordt in toenemende mate een regionale aangelegenheid, waarbij de rol van steden en stedelijke agglomeraties bepalend is voor welvaart en groei. Die belangrijke rol van de steden heeft zijn weerslag op de niet-verstedelijkte delen van ons land. In de regio's zoeken bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen elkaar op. Zij formuleren gemeenschappelijke ambities en stimuleren in dat netwerk de innovatie en economische ontwikkeling. Het verdienvermogen van Nederland wordt in belangrijke mate bepaald door de manier waarop kennis kan circuleren, mensen hun capaciteiten kunnen vergroten, en werk en leren met elkaar verbonden worden. Al die zaken worden echter op hun beurt gereguleerd door instituties die veranderingen ofwel blokkeren ofwel in goede banen leiden. Het gaat om het benutten en versterken van natuurlijke concurrentievoordelen.

⁶ VNG (2015), *Gemeenten op weg naar 2020*, Den Haag: VNG.

Dat begint met bewustzijn en een gedeeld beeld in de Hoeksche Waard over het eigen economische profiel (werkgelegenheid, bedrijvigheid, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, werklocaties) en de stedelijke regio's waar de Hoeksche Waard aanvullende economische kracht kan vinden.

Energie, duurzaamheid en milieu: Voor veel milieuproblemen is een succesvolle aanpak gevonden, maar er blijven nog genoeg uitdagingen bestaan. Gemeenten moeten daarvoor veel werk verrichten, zoals al in het energieakkoord is onderkend. Duurzaamheid vraagt om gedragsverandering van mensen, maar speelt ook een rol bij het fysieke beleid. Luchtkwaliteit en leefbaarheid, wateropvang, hergebruik van materialen, energiebesparing en het gebruik van duurzame energie vormen in steeds meer gemeenten een belangrijk onderdeel van de beleidsagenda.

Informatisering: De toenemende beschikbaarheid en uitwisseling van informatie raakt de overheid op verschillende manieren. ICT wordt al ingezet als strategisch middel om maatschappelijke doelen te realiseren en dienstverlening te optimaliseren. Op dat terrein is al veel in gang gezet, zoals de Agenda dienstverlening 2020 en Digitaal 2017. Overheidsinformatie moet betrouwbaar en van voldoende kwaliteit zijn. Dat raakt in de kern de legitimatie van het werk. Gemeenten moeten rekening houden met nationale, Europese en internationale regels voor beveiliging en privacy. Slordig omgaan met persoonlijke gegevens raakt direct aan de betrouwbaarheid van de overheid. De balans tussen die verschillende behoeften maakt de opgave niet primair technisch, maar ook politiek en bestuurlijk. Het digitaal aanvragen en thuisbezorgen van paspoorten zal gewoon worden. Veel gemeenten zijn actief op Twitter en Facebook. In navolging van websites als Booking.com, Zoover, Airbnb en Uber zal ook de dienstverlening van gemeenten (en zelfs ambtenaren?) binnen een aantal jaren digitaal direct van feedback worden voorzien.

Netwerksamenleving: De klassieke verticale opbouw van de samenleving, waarvan overheid, kerk en het democratisch bestel de verticale pijlers vormen, schuurt steeds vaker aan tegen de horizontale netwerksamenleving, waarin autoriteit en gezag op niet-klassieke (niet-hiërarchische) wijze zijn georganiseerd. Die netwerksamenleving ontwikkelt zich snel en onvoorspelbaar; individuen én organisaties kiezen steeds weer opnieuw hun eigen plaats en rol daarin. Dat vraagt om een antwoord en een andere houding van de overheid. De overheid heeft niet meer het monopolie op de publieke zaak, inwoners nemen het heft zelf vaker in handen, individueel of met elkaar, in kleine sociale verbanden en in grote digitale fora. We zien zorgcoöperaties ontstaan en andere bewonersinitiatieven waar inwoners (soms samen met instellingen, organisaties en bedrijven) uit verantwoordelijkheidsbesef en welbegrepen eigenbelang de verantwoordelijkheid nemen voor publieke voorzieningen. De (financiële) noodzaak van gemeenten om de nieuwe taken in het sociale domein op een andere manier uit te voeren, geeft een extra impuls aan deze ontwikkelingen. Dit samenwerken met inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen zorgt voor nieuwe vraagstukken en dilemma's. Er ontstaat in ieder geval spanning op het gebied van publieke verantwoording, democratische legitimatie en governance.

De trends en ontwikkelingen zoals door het Ministerie van BZK geschetst en de VNG-agenda 2020 geven tezamen een compleet beeld. De logische vervolgstap is om verbinding te zoeken met de specifieke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in de Hoeksche Waard.

4.2 Maatschappelijke opgaven in de Hoeksche Waard

Uit de documentenstudie en gesprekken die in de gemeenten en met externe samenwerkingspartners gevoerd zijn, komt een duidelijk beeld naar voren van de meest relevante maatschappelijke ontwikkelingen voor de Hoeksche Waard.

In het regionale Uitvoeringsprogramma 2015-2018 staan acht opgaven voor de Hoeksche Waard benoemd:

1. Samen op weg naar een vitale regio
2. Ruimtelijke ordening en economie in een nieuwe werkelijkheid
3. Geld verdienen aan recreatie en toerisme
4. Promoten van de Hoeksche Waard
5. Innovatieve doorontwikkeling van de agrarische sector
6. Regie integrale gebiedsontwikkeling op regionaal niveau
7. Integrale omgevingskwaliteit
8. De duurzame Hoeksche Waard

Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat deze opgaven herkend worden. Op een aantal opgaven wordt hier dieper ingegaan, omdat daar tijdens de gesprekken bepaalde accenten bij zijn gezet.

Ontgroening en vergrijzing hebben consequenties voor het voorzieningenniveau: De Hoeksche Waard heeft te maken met vergrijzing. Daarnaast hebben delen van de Hoeksche Waard te maken met bevolkingsdaling. Naast de '1.000 tinten groen' is er ook sprake van steeds meer tinten grijs. De toename van vergrijzing in de dorpen zorgt daarbij voor een verminderde aantrekkelijkheid voor jongeren en gezinnen. Jongeren verlaten het gebied en keren niet terug na hun studietijd. Vergrijzing heeft een belangrijk effect op het voorzieningenniveau. Oudere mensen geven bijvoorbeeld minder geld uit in winkels, met consequenties voor de detailhandelsstructuur in de regio. Daarnaast maken zij meer gebruik van zorg. Een bedreiging vormt de eenzaamheid onder ouderen. In het *Pact van de Waard* hebben maatschappelijke organisaties (o.a. de Christelijke Scholengroep De Waard, LTO, Rabobank, Zorgwaard en Ondernemersvereniging Hoeksche Waard) en de SOHW in 2014 afspraken gemaakt om in onderlinge samenwerking de gevolgen van de ontgroening en vergrijzing (minder jongeren, meer ouderen) zo goed mogelijk op te vangen.

Vitaliteit verenigingsleven staat onder druk: De dorpen in de Hoeksche Waard hebben van oudsher een rijk en vitaal verenigingsleven met diverse sportclubs en muziek- en toneelverenigingen. Deze rijkdom en vitaliteit staat onder druk door de genoemde demografische ontwikkelingen en andere maatschappelijke veranderingen. Zo hebben verenigingen steeds meer moeite met het vinden van vrijwilligers. Vrijwilligers zijn over het algemeen oudere mensen; jongeren hebben minder tijd, vanwege hun werk en gezin. Verder lopen de ledentallen terug. Daarbij speelt ook dat de aandacht voor muziek op scholen vrijwel is verdwenen, waardoor de interesse van jongeren voor muziek minder wordt gestimuleerd. Scholen krijgen binnenkort de verplichting om aan te tonen hoe zij cultuur aanbieden; dit biedt kansen. Meer in het algemeen bestaat er een grote behoefte bij clubs en verenigingen om meer samen te werken, niet alleen met elkaar maar ook met onderwijs- en zorginstellingen. Op die manier zou de vitaliteit van het verenigingsleven in de kernen kunnen worden behouden of zelfs versterkt.

Nieuwe woonwensen: Het inwoneraantal daalt en het aantal kleinere huishoudens in goedkopere woningen neemt toe. Ouderen zullen, vanwege de extramuralisering in de zorg, langer zelfstandig blijven wonen. Verder is er een grote behoefte aan woningen voor starters.

Dat leidt tot een belangrijke opgave op het gebied van de toekomstige woningbouwvoorraad en woningbouwprogrammering.

Economische dynamiek: Bedrijvigheid zorgt voor werkgelegenheid en leefbaarheid. Ook veel verenigingen en clubs zijn afhankelijk van sponsorbijdragen. Duurzame landbouw, vrijetijdseconomie, zorgeconomie en economische verbindingen met Rotterdam en Antwerpen zijn belangrijke economische speerpunten. Het feit dat er minder behoefte aan en draagvlak voor fysieke winkels is betekent de komende jaren een toename van leegstand van winkels. Een herstructurering van winkelgebieden met regionale afstemming is noodzakelijk.

Aansluiting onderwijs – arbeidsmarkt vraagt om versterking: Het onderwijs heeft vanzelfsprekend te maken met de gevolgen van ontgroening. Vanwege de beperkte instroom in het basisonderwijs zullen in de Hoeksche Waard keuzes moeten worden gemaakt voor het in stand houden van basisscholen. Dat de Hoeksche Waard geen instellingen heeft voor hoger onderwijs heeft gevolgen voor het vinden van het juiste personeel (aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt). Er dreigt een gebrek aan technisch personeel. Tegelijkertijd is het lastig voor bedrijven om capaciteit vrij te maken voor stages om mensen op te leiden.

Profilering Hoeksche Waard wordt belangrijker: De regio is groen en duurzaam en loopt voorop op het gebied van landschapsontwikkeling en biodiversiteit. Toerisme en recreatie zijn aantrekkelijke punten. Toch wordt de Hoeksche Waard 'het geheim van Nederland' genoemd: de rest van het land is minder goed op de hoogte van al het bijzonders dat de Hoeksche Waard te bieden heeft. De profilering van de Hoeksche Waard behoeft daarom aandacht. Een veelgehoorde kans is het beter (gezamenlijk) vermarkten van de recreatieve en toeristische waarde van de Hoeksche Waard. Met een ligging onder het metropolitane Rotterdam is het 'de achtertuin van de randstad' met 'duizend tinten groen'. Als groen eiland heeft de Hoeksche Waard veel te bieden voor bezoekers met een kort verblijf. Alle partijen herkennen en erkennen dit, maar er ligt een belangrijke opgave om hier meer uit te halen.

4.3 Bestuurlijke opgaven in de Hoeksche Waard

Uit deze maatschappelijke ontwikkelingen volgen een aantal bestuurlijke opgaven voor het lokaal bestuur van de Hoeksche Waard. Sommige vloeien logisch voort uit deze ontwikkelingen, maar de meeste zijn door bestuurders en maatschappelijke partners zelf naar voren gebracht.

Nieuwe rol van de gemeenten: verbinden van partijen: Er zijn in de Hoeksche Waard veel kleinschalige initiatieven op het gebied van sport, recreatie, toerisme en cultuur. Onderlinge uitwisselingen blijven beperkt tot het niveau van de dorpen; samenwerking op het niveau van de Hoeksche Waard blijft beperkt. Elk dorp heeft een eigen multifunctioneel centrum, ontmoetingsplekken voor de Hoeksche Waard als geheel zijn afwezig. Toch wordt de noodzaak van clubs, verenigingen en andere verbanden om op grotere schaal de krachten te bundelen steeds sterker gevoeld. Allereerst om de gevolgen van demografische en andere ontwikkelingen op te kunnen vangen. Dit vraagt om een dorpskernoverstijgende ondersteuning van clubs, verenigingen en andere maatschappelijke initiatieven. Die kunnen zij zelf organiseren, maar ze hebben daar wel enige steun bij nodig: de dorpen moeten worden geholpen elkaar te helpen. Ten tweede is de schaal waarop het maatschappelijk leven zich afspeelt groter geworden. Bedrijven en maatschappelijke instellingen zien de Hoeksche Waard als één werkgebied en hebben zich meestal ook op dit niveau georganiseerd. Zo hebben ondernemers elkaar gevonden in een overkoepelend ondernemersplatform (Ondernemers Hoeksche Waard).

Hiervan zijn ongeveer 300 ondernemers lid. Ook in dat opzicht bestaat er een groeiende behoefte aan dorpskernoverstijgende activiteiten en initiatieven. Tot slot groeit het idee dat krachtenbundeling het sportieve, recreatieve en culturele klimaat van de Hoeksche Waard kan versterken. Bijvoorbeeld door ontwikkelen van een gezamenlijke podiumfaciliteit door meerdere muziekverenigingen. Of door nieuwe samenwerkingsverbanden met onderwijs- en zorginstellingen. Dat kan niet alleen de Hoeksche Waard, maar ook de verenigingen in de dorpen ten goede komen. De gemeente dient bij deze krachtenbundelingen een ondersteunende rol te spelen.

Transformatie in sociaal én fysiek domein vraagt om nieuwe manier van werken: De nieuwe Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet is voor gemeenten een worsteling, maar de maatschappelijke partijen zien goede samenwerking ontstaan. Men weet elkaar te vinden. De gemeente heeft een grote verantwoordelijkheid op zich genomen in de Wmo-transitie en middelen geborgd om daaraan uit te geven. Tegelijkertijd hebben de gemeenten niet voldoende financiële middelen om zorg en welzijn volledig te organiseren. De samenlevingskracht van dorpen, buurten en wijken wordt hierdoor steeds belangrijker. Ook vergrijzing en de status van *anticipatierregio* impliceren de nodige uitdagingen om het voorzieningenniveau en de leefbaarheid op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te houden. Keuzes over het aantal voorzieningen en bereikbaarheid komen hoe dan ook op de gemeenten af de komende jaren. Verdelingsvraagstukken tussen kernen zijn onvermijdelijk. Ook hier kan worden ingespeeld op de samenlevingskracht van dorpen, buurten en wijken. Regionale ruimtelijke ordening op het gebied van winkels, woningbouw, bedrijventerreinen, zwembaden, bibliotheken, sportaccommodaties et cetera is noodzakelijk. Het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet (die tevens een transitie in het fysieke domein inhoudt) kan daarbij behulpzaam zijn.

Nieuwe bezuinigingsopgaven en financiële onzekerheden: De financieel-economische vooruitzichten voor de komende jaren zijn onzeker. Dit jaar, 2015, is het eerste jaar dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de drie decentralisaties in het sociale domein. Aan het einde van het jaar kan voor het eerst voorzichtig de (financiële) balans worden opgemaakt van de financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein. Daarnaast spelen onzekerheden die samenhangen met de Rijksuitkeringen aan gemeenten uit het Gemeentefonds. Nieuwe bezuinigingen zullen waarschijnlijk onontkoombaar zijn. Zoals uit de financiële analyse is gebleken, heeft geen van de gemeenten inzicht in de consequenties van de krimp waarmee ze worden geconfronteerd. Ook de grondexploitaties behoeven aandacht. Zo is de grondexploitatie van het regionale bedrijventerrein een gemeenschappelijk risico van de vijf gemeenten. Bij de gemeenten Oud-Beijerland en Strijen is een forse teruggang te zien in de eigenvermogenspositie in de periode 2012 tot en met 2014. In de meerjarenbegroting neemt voor beide gemeenten de eigenvermogenspositie dan ook af. De gemeente Korendijk heeft een minder sterke reservepositie, maar laat de komende tijd een lichte versterking zien.

Visie en profiel: De meeste van de genoemde ontwikkelingen vragen om een heldere economische, ruimtelijke en sociale visie op de ontwikkeling van de Hoeksche Waard. Veel hiervan is al uitgewerkt in het meerjarenuitvoeringsprogramma 'Vitale dorpen in een dynamisch landschap'. Samen met wat in het 'Pact van de Waard' is afgesproken, kan deze visie nader worden geconcretiseerd. Dit helpt niet alleen bij de afweging van lokale belangen, maar ook bij het versterken van het externe profiel van de Hoeksche Waard.

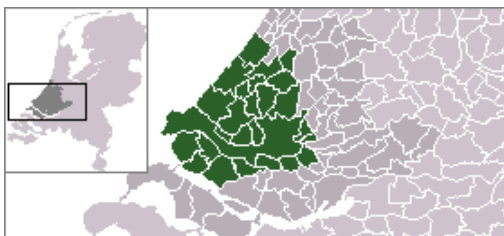
4.4 Ontwikkelingen in de (bestuurlijke) omgeving van de Hoeksche Waard

De Hoeksche Waard kan worden gezien als de 'achtertuin' van de Zuidvleugel. Een belangrijke opgave voor de regio is om vanuit een gezamenlijk profiel een zelfbewuste samenwerkingspartner te worden in bovenregionale samenwerkingsverbanden en zo aansluiting te vinden bij de bestuurlijke en economische dynamiek in de omgeving.

Provincie Zuid-Holland: In het akkoord van Gedeputeerde Staten ('Slimmer, schoner en sterker') staat onder meer dat zij op het gebied van groen gebiedsgericht wil werken. Er staat ook in dat de provincie gemeenten aanmoedigt om regionale detailhandelsvisies op te stellen en dat het aanbod bedrijventerreinen in overeenstemming is met de vraag. In de provinciale structuurvisie ('Visie Mobiliteit en Ruimte') worden aan aantal structurele veranderingen in samenleving, economie en milieu zichtbaar, waarvan nog onzeker is hoe die precies zullen doorwerken. De voorspelbaarheid van ontwikkelingen vermindert. Als het gaat om specifieke visies voor de Hoeksche Waard, valt op dat er genoeg kansen liggen die passen bij het karakter van de Hoeksche Waard. Zo zijn in de Zuid-Hollandse delta de wateropgaven en de opgaven voor de eilanden nauw met elkaar verweven. De provincie zet in op het bieden van ontwikkel- en vergroeningsmogelijkheden voor de grondgebonden landbouw. Met name in de Hoeksche Waard en op Goeree-Overflakkee is ruimte voor innovatieve landbouw, naast de recreatieve en landschappelijke waarden. Rond de hoogwaardige landbouw in de Hoeksche Waard en Goeree-Overflakkee, de dominante economische sector in dit gebied, speelt een aantal ruimtelijk-economische vraagstukken. Dat zijn bijvoorbeeld de beschikbaarheid van goede landbouwgrond, de verkeersontsluiting, de verduurzaming van de energievoorziening en schaalvergroting. Op Voorne-Putten en de Hoeksche Waard vormt de ontwikkeling van goede en recreatief aantrekkelijke overgangen tussen stad/dorp en land een opgave. Verder meldt de Visie Mobiliteit en Ruimte dat een aantal Zuid-Hollandse eilanden nog steeds een eilandkarakter kent: omlijst door deltawateren met beperkte verbindingen met de andere eilanden of het vasteland. Ze zijn gelegen in de luwte van de Randstad en vormen landschappelijk één geheel met Zeeland. De drie eilanden Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en Voorne-Putten hebben elk een eigen karakter. Dit karakter wordt mede gevormd door de verschillen in afstand tot en de verbinding met het stedelijk gebied, de landschappelijke opbouw van de eilanden zelf en de aard van het omringende water. Versterken van het deltakarakter en vergroten van de diversiteit van karakters van de eilanden draagt bij aan het behoud van diversiteit in de Delta. Een opgave is het om de recreatieve gebruikswaarde van de eilanden te vergroten in combinatie met een gebiedsspecifieke, in de omgeving passende inrichting. Ontwikkelingen aan de rand van de eilanden dienen bij te dragen aan het versterken van het stoere deltakarakter en passen bij de maat en schaal van dijk en open wateren. Ontwikkelingen worden benaderd in het licht van het eiland als geheel, waarbij bijvoorbeeld in Voorne-Putten en Hoeksche Waard een duidelijk verschil zit tussen de 'dynamische' noordrand en het 'luwe' zuiden.

Zuid-Holland-Zuid: De gemeenten in de Hoeksche Waard werken samen in de Veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid. Ook de Omgevingsdienst is op dit niveau georganiseerd. Het gebied ligt in de overheersende windrichting van twee grote industriegebieden: de Europoort in Rotterdam-Rijnmond en Moerdijk in Midden- en West-Brabant. Dit brengt risico's met zich mee voor fysieke, economische en milieu-veiligheid. Een groot deel van het gebied ligt beneden zeeniveau. In Zuid-Holland-Zuid werken de gemeenten uit de Hoeksche Waard samen met de Drechtsteden en de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Metropoolregio Den Haag Rotterdam (MRDH): De Metropoolregio Den Haag Rotterdam, afgekort MRDH, is een vrijwillig samenwerkingsverband geregeld op basis van de WGR in de *Gemeenschappelijke Regeling Metropoolregio Rotterdam Den Haag 2014*, die in december 2014 is ingegaan. Het betreft het samenvoegen van de voormalige stadsregio's Rotterdam en Haaglanden.



De doelstelling van de MRDH is de economische concurrentiepositie en het vestigingsklimaat van het gebied te verbeteren. Daarbij moet het wel een regio blijven waar mensen willen wonen en waar voldoende ruimte is voor buitenrecreatie en natuurbeleving.

De Metropoolregio Rotterdam Den Haag omvat het gebied van 23 gemeenten (de gemeenten in de Hoeksche Waard liggen geografisch wel tegen de MRDH aan, maar maken er geen deel van uit). De samenwerkende gemeenten bundelen hun krachten om het gebied beter bereikbaar te maken en het economische vestigingsklimaat te versterken. De MRDH bestaat uit twee pijlers: Vervoersautoriteit (Va) en Economisch Vestigingsklimaat (EV). De MRDH kent een eigen overlegstructuur met verschillende gremia.

InnovationQuarter (IQ): Op 23 september 2013 is de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidvleugel genaamd InnovationQuarter opgericht met als doel het stimuleren van de economische ontwikkeling in de regio Zuid-Holland. De gemeenten in de Hoeksche Waard behoren niet tot de initiatiefnemers of partners. Dat zijn met name de (economisch) grotere gemeenten, universiteiten en (academische) ziekenhuizen.

IQ werkt aan nauwere samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven, meer kruisbestuiving tussen de sterke regionale clusters, gerichte inzet om het innovatieve MKB te versterken, het aantrekken van innovatieve buitenlandse bedrijven en het investeren in perspectiefrijke bedrijven kan Zuid-Holland haar innovatieprestaties sterk verbeteren. Haar primaire taken zijn Innovatie & Ontwikkeling, Marketing & Acquisitie en Participatie & Financiering. Hierbij richten ze zich hoofdzakelijk op de regionale speerpuntsectoren Life Sciences & Health, Cleantech, Safety & Security en Horticulture, met als doorsnijdend thema Smart Industry. Samenwerking met de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag vindt op verschillende gezamenlijke agendapunten (en in agendasetting) plaats, maar specifiek om de gezamenlijke opdracht uit te voeren om een concept voor regiobranding te ontwikkelen: het samenhangende economische verhaal van Zuid-Holland.

Overzicht strategische focus 2015 per kerntaak

Innovatie & Ontwikkeling

- ▶ Programmatische samenwerking op maatschappelijke thema's
- ▶ Versterken innovatieve hotspots met scherpere focus
- ▶ Ontwikkeling Business Development-fonds
- ▶ Maximaal gebruik maken van Europese en nationale middelen voor regionale innovatie

Marketing & Acquisitie

- ▶ Ontwikkelen concept regiobranding
- ▶ Netwerk intensiveren en activeren t.b.v. strategische acquisitie
- ▶ Ontwikkeling Investor Relations programma
- ▶ Intensiveren strategische acquisitie

Participatie & Financiering

- ▶ Fondsvergroting en – diversificatie
- ▶ Vinden en vergroten van cofinancieringskapitaal voor de regio Zuid-Holland
- ▶ Pro-actieve leadsourcing middenbedrijf

Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ): Daarnaast is ook de Economische Programmaraad Zuidvleugel (EPZ) actief op het gebied van branding, innovatie, onderwijs en arbeidsmarkt, connectiviteit en energie. De gemeenten in de Hoeksche Waard nemen geen deel aan de EPZ.

In haar strategische visie (Koers 2020) maakt de EPZ duidelijk dat de uitvoeringskracht op deze actielijnen is georganiseerd bij InnovationQuarter, Provincie Zuid-Holland, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag (MRDH) en Drechtsteden. Uitvoerders vanuit deze organisaties werken onder regie van EPZ-bestuurders aan de realisatie van de actielijnen. De strategische visie typeert de Zuidelijke Randstad als 'schone slaapster'. Ruim 22% van het BNP wordt in de Zuidelijke Randstad verdiend. De regio weet echter dit potentieel nog onvoldoende te benutten.

MIRT-agenda: Het Rijk gaat het MIRT-overleg (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) van Zuid-Holland en Zeeland combineren. Dat biedt de Hoeksche Waard mogelijk kansen, zeker bij een thema als het Deltaprogramma, waarbij economie en landschap op duurzame wijze verbonden kunnen worden. De stedelijke agenda zoekt daarbij naar groene gebieden, waar mensen kunnen recreëren en de natuur kunnen beleven. Vanuit landschapskwaliteit en de agrarische sector. Daar ligt een kracht van de Hoeksche Waard en daarmee kan de economische vitaliteit van het gebied verder versterkt worden (werk-gelegenheid en reuring). De kunst is om inhoudelijke focus aan te brengen, zodat de bestuurlijk omgeving het profiel van de Hoeksche Waard duidelijk gaat herkennen en erkennen.

Bestuurlijke dynamiek: Grote en belangrijke opgaven worden steeds meer in samenwerking met andere gemeenten (en overige partijen) opgepakt. Deze bestuurlijke partners worden steeds groter. Ten noordoosten van de Hoeksche Waard werken zes gemeenten nauw samen binnen de Drechtsteden. In het noorden zijn de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk ambtelijk gefuseerd. Ten noordoosten zijn Bernisse en Spijkenisse samengegaan in Nissewaard. Ten zuidwesten van de Hoeksche Waard zijn de vier oude gemeenten op Goeree-Overflakkee gefuseerd tot één nieuwe gemeente. Dat zorgt ervoor dat het relatieve gewicht van de afzonderlijke Hoeksche Waard-gemeenten aan overlegtafels is afgenomen. Om enige invloed te kunnen hebben op de besluitvorming die in regionaal verband plaatsvindt, is het daarom van belang dat de Hoeksche Waard als geheel naar buiten treedt.

Partner met profiel: De oriëntatie van de Hoeksche Waard op omliggende gebieden is altijd wat zwak geweest. In dat verband wordt weleens gesproken over 'eilanddenken'. De Hoeksche Waard heeft van buitenaf gezien echter een gedeelde cultuur, identiteit en profiel. Wat ontbreekt is een breedgedragen externe profilering. De oproep vanuit het *Pact van de Waard* om gezamenlijk te werken aan regioprofilering is niet voor niets gedaan.

4.5 Nieuwe eisen aan de gemeente: bestuur, organisatie, partners, dienstverlener

In dit hoofdstuk zijn allereerst de algemene trends en ontwikkelingen in beeld gebracht. Trends en ontwikkelingen die voor alle Nederlandse gemeenten vragen om aanpassingsvermogen (adaptiviteit). Vervolgens zijn we ingegaan op relevante maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen (inclusief externe positionering en profilering), zoals naar voren is gekomen in de gesprekken. Tot slot is er een beeld gegeven van de opgaven die dit voor gemeenten inhoudt en wat dat zou moeten betekenen voor hun rol.

- Bestuur: Het SOHW-uitvoeringsprogramma 2015-2018 geeft een goede voorzet op de eisen die ontwikkelingen stellen aan de rol van de gemeenten. Zo staat erin dat in de hele maatschappij de positie van de overheid ten opzichte van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven verandert. De overheid trekt zich daarbij niet terug, maar kiest voor een andere rol, waarbij ze minder hiërarchisch optreedt en steeds meer oorspronkelijke publieke taken overlaat aan de samenleving. Zelf treedt ze meer ondersteunend en faciliterend op of kiest ze een rol als makelaar.

Zo kunnen de krachten in de samenleving beter tot hun recht komen, kunnen vraag en aanbod bij elkaar worden gebracht en ontstaat er ruimte voor nieuwe initiatieven.

- **Organisatie:** Bij de gemeente als organisatie gaat het allereerst om de verhouding tussen raad, college, organisatie en regionaal uitvoeringsorgaan. Die heeft een eigentijdse invulling. Waar ga je nog over als raad, hoe kun je sturen op regionale samenwerking, hoe ga je om met burgerinitiatieven, hoe geef je daarbij invulling aan *overheidsparticipatie* binnen de verschillende kernen? De arbeidsmarkt voor overheidspersoneel is in kwalitatieve zin in beweging. De afgelopen jaren hebben de bezuinigingen invloed gehad op de omvang van de organisaties. Dat heeft gevolgen gehad voor de medewerkers die zijn gebleven (werkdruk). Echter, niet alleen in kwantitatieve zin zijn ze in beweging. Ook in kwalitatieve zin treedt er een verschuiving op. Verwacht wordt dat de behoeften en competenties van toekomstige ambtenaren veranderen als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen. Zo bestaat de indruk dat jonge medewerkers optimaal gebruik kunnen en willen maken van nieuwe digitale toepassingen. Tegelijk stelt de overheid (en in het verlengde daarvan de samenleving) naar verwachting in de toekomst andere eisen aan ambtenaren dan nu het geval is. Voor de *ambtenaar van de toekomst* zijn nieuwe competenties en vaardigheden onmisbaar, zoals argumenteren, netwerken, onderhandelen, regisseren en verbinden. Met de vergrijzing in de ambtelijke organisaties ligt er een uitdaging om frisse, goede mensen te werven die in staat zijn om zich verder te ontwikkelen (vervangingsvraag). Ook ligt er een uitdaging om de mensen die er werken te behouden en de kans te gunnen zich door te ontwikkelen vanuit een nieuwe rol. Vanzelfsprekend zijn niet voor iedere functie dezelfde competenties nodig.
- **Partner:** Het *Pact van de Waard* beschrijft de transformatieopgave gezien vanuit maatschappelijke partners. De opgave voor de Hoeksche Waard is om de energie van de betrokken maatschappelijke partners te benutten en samen na te denken over antwoorden op de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals economische vitaliteit, innovatie in detailhandel, toegankelijkheid en bereikbaarheid van primair onderwijs, woningbouwprogrammering et cetera. Verder is het van belang dat het 'bestuurlijke gewicht' van de Hoeksche Waard verder wordt versterkt, zeker omdat dat door schaalvergrotingen in de nabije omgeving wat is afgenomen. Ontwikkelingen rondom economische structuurversterking en innovatie (MRDH, IQ, EPZ) vragen om een sterke positie van de Hoeksche Waard aan regionale overlegtafels, zodat de toegevoegde waarde van de Hoeksche Waard beter voor het voetlicht kan worden gebracht.
- **Dienstverlener:** De opgave voor de gemeenten in de Hoeksche Waard is om de relatie met buurten, dorpen en wijken opnieuw vorm te geven en daarbij van elkaar te leren. De kernenidentiteit zal blijven bestaan, maar wel vanuit een nieuwe rolverhouding tussen overheid en samenleving. Interactieve en participatieve beleidsvorming wordt in de meeste gemeenten al op de een of andere manier toegepast. Met maatwerk voor de eigenheid van buurten, dorpen en wijken. Fysieke zichtbaarheid in dorpen is een belangrijke voorwaarde om deze veranderende rol te kunnen invullen (denk aan de *informatiemakelaar* die slimme verbindingen legt).

Hoofdstuk 5

Gedeelde uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor de bestuurlijke toekomst kort toegelicht. Aan de hand hiervan kan later worden nagegaan in welke mate ieder bestuurlijk ontwikkelingsscenario (samenwerken of samenvoegen) aan die uitgangspunten kan voldoen. De uitgangspunten zijn vooral gebaseerd op gesprekken met gemeenteraden. Verder is hiervoor ook gebruikgemaakt van de burgerpeiling en de gesprekken met maatschappelijke partners. Tot slot is gebruikgemaakt van de inzichten die in gesprekken met de gemeentelijke driehoeken en B&W's naar voren zijn gebracht. De uitgangspunten zijn uiteindelijk vastgesteld door de Stuurgroep OBT.

5.1 Bestuur

Slagvaardig gemeentebestuur

Slagvaardigheid betekent dat het gemeentebestuur in staat is om de wettelijke taken kwalitatief goed uit te voeren en dat het de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven effectief weet aan te pakken. De gemeente is krachtig en onderscheidend en versterkt het gevoel van identiteit van de burgers. De gemeente waarborgt continuïteit, is klaar voor de toekomst en bezit de flexibiliteit om zich aan te passen en te vernieuwen.

Behoud en versterking leefbaarheid woonomgeving

Inwoners zijn vooral betrokken bij hun dorp, buurt of buurtschap. Behoud en versterking van de leefbaarheid en de eigen identiteit van dorpskernen wordt gezien als een belangrijke opgave voor de toekomst. Vooral omdat voorzieningen door demografische en andere ontwikkelingen onder druk staan. Om te voorkomen dat voorzieningen verdwijnen moet worden nagedacht over een betere spreiding en/of over samenwerking met bewonersorganisaties en actieve inwoners voor het samen in stand houden van voorzieningen.

Versterking ruimtelijk-economische structuur

Dit uitgangspunt heeft niet alleen betrekking op het behoud en versterken van de unieke landschappelijke waarde van de Hoeksche Waard, maar ook op het versterken van de economische en maatschappelijke vitaliteit van het gebied. Daarbij gaat het om zaken als landschapsbehoud, natuurbeheer, infrastructuur, woningbouw, bedrijventerreinen en bereikbaarheid. Omdat dit soms tegengestelde eisen stelt aan het bestuur, is het ook van belang dat de gemeente in staat is om deze belangen evenwichtig tegen elkaar af te wegen. Met een duidelijke visie op de ontwikkeling van de Hoeksche Waard en de relatie daarvan met omliggende gebieden

Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken

Zoals gezegd speelt het maatschappelijke leven zich vooral af op het niveau van de buurten, dorpen en wijken. Deze hebben een historisch gegroeide eigen identiteit, zowel in sociaal als in religieus opzicht. Om recht te kunnen doen aan die verschillen is maatwerk nodig, met oog voor de eigenheid van buurten, dorpen en wijken.

Democratische invloed inwoners

Bij dit uitgangspunt gaat het om de mate waarin inwoners mogelijkheden hebben om invloed uit te oefenen op de beslissingen die hen aangaan, via de gemeenteraad of rechtstreeks.

Dat betekent dat sturing, controle en verantwoording in evenwicht zijn en goed en transparant zijn georganiseerd. De raad heeft oog voor de omgeving en staat in actieve dialoog met inwoners, organisaties, bedrijven en instellingen.

5.2 Organisatie

Structurele versterking ambtelijke capaciteit

Om de huidige en toekomstige taken van de gemeente aan te kunnen en om invulling te kunnen geven aan de ambities van het gemeentebestuur is een structurele versterking van het ambtelijke apparaat noodzakelijk. Op die manier kunnen de bestaande kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheden van de ambtelijke organisaties worden aangepakt. Dat vraagt om een daadkrachtige organisatie die een efficiënte toedeling van taken mogelijk maakt.

Participerende overheid

Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen vragen om een ander type overheid, die meer ruimte geeft aan initiatieven van (dorps)bewoners, clubs, verenigingen, instellingen en bedrijven. Kernwoorden hierbij zijn: participatiesamenleving en doe-democratie. De nieuwe gemeentelijke taken in het sociale domein geven een extra impuls aan die verandering. In plaats van dat inwoners of samenlevingspartners participeren in het gemeentelijke beleid, participeert de gemeente in de initiatieven van anderen. Met juridische (vergunningen e.d.) of financiële middelen of door het ter beschikking stellen van kennis en kunde, afhankelijk van de situatie.

Gezonde gemeentefinanciën

Het gezond zijn van de gemeentefinanciën betekent dat de gemeente haar belastingen, inkomsten, grondexploitaties, vermogens, investeringen, reserves en exploitaties op orde heeft. Daarvoor is nodig dat de gemeente haar financiële risico's in beeld heeft en heeft afgedekt en dat de gemeente voldoende weerstandvermogen heeft om toekomstige opgaven aan te kunnen.

5.3 Partner

Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken

Dit uitgangspunt hangt inhoudelijk sterk samen met de uitgangspunten 'behoud en versterking leefomgeving', 'maatwerk voor buurten, dorpen en wijken' en 'participerende overheid'. Om de leefbaarheid van de dorpen te kunnen versterken en om recht te kunnen doen aan de verschillen tussen buurten, dorpen en wijken is het van belang dat de gemeente een betrouwbare partner is van alle inwoners, clubs en verenigingen die hier actief zijn. Partnerschap betekent aandacht voor de vragen en problemen die op dit niveau spelen en het kunnen ondersteunen van de initiatieven die zich hier ontwikkelen.

Krachtig partnerschap met maatschappelijke instellingen en bedrijven

Voor het kunnen realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het gebied van zorg en welzijn, natuurontwikkeling, woningbouw, bereikbaarheid of werkgelegenheid is het nodig om samen te werken met zorgaanbieders, zorgverzekeraars, landschapsbeheerders, landbouworganisaties, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars en het georganiseerde bedrijfsleven. Partnerschap betekent hier het elkaar kunnen helpen en ondersteunen. Dat vraagt om een gemeente die voldoende beleidscapaciteit heeft om samen met deze partners beleid te ontwikkelen en voldoende uitvoeringscapaciteit om dit samen met de partners uit te voeren.

Krachtig partnerschap met medeoverheden

Steeds meer beleid komt tot stand in een samenspel tussen gemeenten en met provinciale, nationale en Europese overheden. Om de belangen van de gemeente effectief te kunnen verbinden met de belangen van andere gemeenten, regio's (zoals de Metropoolregio), de provincie, departementen en de EU, is het nodig om een sterke positie te hebben aan interbestuurlijke overlegtafels. Het aantal inwoners dat wordt vertegenwoordigd is daarbij van belang, maar ook de kwalitatieve bijdrage aan het gezamenlijke beleid.

5.4 Dienstverlener*Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau*

De versterking van het gemeentebestuur via samenwerking of samenvoeging dient voor inwoners kostenneutraal te zijn. Dat betekent dat de hoogte van de gemeentelijke lasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) gemiddeld op hetzelfde niveau dient te blijven. Bij een harmonisatie van deze lasten kunnen deze in sommige gemeenten wat toenemen of afnemen, maar het gemiddelde lastenniveau dient gelijk te blijven.

Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening

Voor veel diensten zijn inwoners afhankelijk van de overheid. De overheid verstrekt officiële documenten (paspoorten, rijbewijzen, verblijfsvergunningen et cetera) en verleent subsidies, uitkeringen en vergunningen. Ook zijn inwoners voor zorg en verzorging afhankelijk van de gemeente. De gemeente is voor inwoners een eerste aanspreekpunt, niet alleen voor diensten die de gemeente zelf levert, maar ook voor diensten van andere overheden. Dat betekent dat de gemeente de klantvraag van de inwoner of van het bedrijf goed weet te herkennen en weet door te leiden naar de ambtelijke organisatie of naar een andere overheid of instelling. Kwaliteit betekent dat de inwoner tijdig een adequaat antwoord krijgt op zijn of haar vraag, met een geleverde dienst of door informatie hierover. Bereikbaarheid heeft betrekking op de benodigde reistijd, op de openingstijden en op de online dienstverlening. Nieuwe dienstverleningsconcepten maken het mogelijk om met online dienstverlening en met mobiele ambtenaren dienstverlening dicht bij inwoners aan te bieden. Het vermogen om deze nieuwe dienstverlening te ontwikkelen is voor dit uitgangspunt daarom ook van belang.

Maatwerk

Voor de meeste dienstverlening gelden vaste protocollen en procedures die bepalen onder welke voorwaarden iemand recht heeft op een document, subsidie, uitkering, zorg of een vergunning. Dat geeft rechtszekerheid en duidelijkheid, maar het kan soms ook leiden tot een onpersoonlijke behandeling, die te weinig rekening houdt met speciale omstandigheden. Maatwerk betekent het kunnen inspelen op het eigen karakter van iedere vraag om dienstverlening en de bijzondere omstandigheden die daarbij gelden, van inwoners of van bedrijven.

Ondersteunende rol richting maatschappelijke partners

Dit uitgangspunt hangt inhoudelijk samen met de uitgangspunten rondom partnerschap en die van de participerende overheid. Voor de dienstverlenende rol van de overheid betekent dit dat de gemeente haar maatschappelijke partners niet meer alleen ondersteunt met subsidies of vergunningen, maar juist veel meer door het delen van kennis, informatie en contacten. Dienstverlening betekent dus ook het kunnen ondersteunen van maatschappelijke partners door op te treden als informatiemakelaar, netwerker of faciliteerder.

Hoofdstuk 6

Ervaringen elders

De uitdagingen waar de gemeenten in de Hoeksche Waard voor staan spelen op veel meer plekken in Nederland. In sommige regio's zijn al duidelijke keuzes gemaakt. Het is daarom goed om na te gaan wat hiervan kan worden geleerd. Daarbij gaat het niet alleen om de gebleken voor- en nadelen van de gekozen bestuurlijke oplossingen (samenwerken of samenvoegen), maar ook om de manier waarop raadsleden en andere betrokkenen hun keuzes en afwegingen hebben gemaakt en de leerervaringen die zij hierbij hebben opgedaan. In dit hoofdstuk worden twee voorbeelden van samenwerking toegelicht, namelijk de Regio West-Brabant en Drechtsteden. Daarna volgen twee voorbeelden van samenvoegingen: de Krimpenerwaard en Goeree-Overflakkee. Afsluitend worden de belangrijkste lessen op de gebieden gegeven voor de gemeente als bestuur, organisatie, partner en dienstverlener.

6.1 Regio West-Brabant

Regio West-Brabant is een bestuurlijke samenwerking tussen 19 gemeenten met gezamenlijk 710.000 inwoners. Er is sprake van een vrijwillige, strategische vorm van samenwerking in een gemeenschappelijke regeling tussen colleges, met een kleine hoogwaardige ambtelijke organisatie die in staat is om zowel bij de provincie gesprekspartner te zijn als bijvoorbeeld bij de havenondernemers. Er zijn geen bevoegdheden overgedragen. De gemeenteraden hebben geen positie in het model. De gemeenten gaan hier ook heel verschillend mee om (variërend van een vast agendapunt in een raadscommissie tot alleen ad hoc informatieoverdracht over regionale zaken). Regio West-Brabant kent drie subregio's, die elk een ontwikkeling aan het doormaken zijn. De opgaven moeten voornamelijk door de grotere gemeenten worden ingevuld, vanwege het grootste schaalniveau.

De ligging en bereikbaarheid van de Regio West-Brabant biedt kansen op de gebieden economie, wonen en werken. De 19 gemeenten bepalen samen welke lijn er wordt uitgezet en verwoorden als één stem hun belang richting Europa, Rijk, provincie en omliggende stedelijke regio's, zoals Rotterdam en Antwerpen. Belangrijk is om na te denken hoe de Regio West-Brabant grotere partijen in de regio kan stimuleren om de eigen belangen mee te nemen. Lobbyen en belangenbehartiging zijn daarin essentieel; andere partijen 'verleiden' om te doen wat de gemeente wilt, zodat andere partijen financieren. Hoe de gemeente de eigen standpunten naar partners vertaalt, dat is van belang. Met Antwerpen en Rotterdam kan de Regio West-Brabant niet concurreren, maar zij kan wel aangeven hoe de regio kan helpen met het behalen van hun doelstellingen.

Regio West-Brabant zoekt ook de samenwerking met andere partijen, zoals Dordrecht, op, om de belangen richting grotere partijen voor het voetlicht te brengen. Er wordt bovendien dankbaar gebruikgemaakt van competenties bij andere partijen in de regio.

Achilleshiel is de vrijblijvendheid van de samenwerking. De kunst is om aan de achterban te kunnen uitleggen wat de meerwaarde is. Want de gemeenten moeten wel bijdragen aan het regiofonds voor investeringen in de ruimtelijk-economische structuur van het gebied.

Daarnaast moet men beseffen dat het model van de Regio West-Brabant niet overal en zonder meer toepasbaar is. Ten eerste veronderstelt het model een zekere schaalgrootte.

Bovendien is het model erg gebaat bij een sterke en robuuste grote gemeente, die als trekker flink heeft geïnvesteerd in kwalitatieve verbeteringen van de andere gemeenten, die dat ook op hun beurt ook accepteren.

6.2 Drechtsteden

Binnen de Drechtsteden werken zes gemeenten samen, namelijk Alblasterdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Zij trekken samen op, maar maken ook nadrukkelijk hun eigen keuzes. Gezamenlijk hebben deze gemeenten 269.000 inwoners. Deze regionale vorm van samenwerken is nog steeds uniek, maar is nog geen vanzelfsprekendheid. Het vraagt continu aandacht en werk. Succes en falen wordt bepaald door de verhouding tussen relaties, gedeelde ambities en governance. Deze moeten in balans zijn.

De gemeenten werken samen op inhoud (domeinen fysiek, economie, sociaal, bestuur en uitvoering). Het systeem van samenwerken moet daaraan ten dienste staan. Bovendien moet het de positie en imago van de Drechtsteden versterken. De principes van de samenwerking zijn:

- gemeentelijke autonomie (lokaal wat lokaal kan);
- verlengd lokaal bestuur (geen extra bestuurslaag);
- samenwerking alleen bij aantoonbare meerwaarde (geld of kwaliteit);
- politiek-maatschappelijk gestuurd meerjarenprogramma;
- leidende rol Drechtraad;
- expliciete aandacht voor regionale en regio-overstijgende vraagstukken;
- actieve verbinding met de samenleving.

Bestuurlijk is de samenwerking ingericht met een Drechtraad en een Drechtstedenbestuur. De Drechtraad is het hoogste bestuursorgaan. Zij hebben een sterke rol in de vorm van kaderstelling en controle. Dit vraagt om scherpte en waakzaamheid van de raadsleden en actieve informatievoorziening en adequate voorstellen van het bestuur. Lokale raden blijven in functie, toch gebeurt er niets dubbel. Het is belangrijk om af te bakenen wat er op regionaal en wat er op lokaal gebied besloten wordt. Elke politieke partij is in de Drechtraad vertegenwoordigd met gewogen stemverhoudingen. De raden stellen de profielen voor de leden van het Drechtstedenbestuur vast. Het gaat om het juiste type bestuurder (waarbij de gemeente van herkomst van ondergeschikt belang is).

De gemeenten in de Drechtsteden maken niet alleen gezamenlijk beleid, zij zijn ook samen eigenaar van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden (GRD). Deze is sinds maart 2006 de uitvoeringsorganisatie die zorgt voor een efficiënte en effectieve uitvoering van taken die door de Drechtstedengemeenten zijn opgedragen of overgedragen. Daarnaast behartigt de GRD gemeenschappelijke belangen daar waar dossiers een duidelijk regionaal of bovenregionaal karakter hebben en waarbij een regionale aanpak meerwaarde heeft. De GRD begon relatief klein in omvang, maar is inmiddels een professionele en resultaat-gerichte organisatie met in totaal zo'n 800 medewerkers.

De Drechtstedensamenwerking is gestart met een pilot gedurende de jaren 2006-2010. Bestuur en organisatie moesten aan elkaar wennen. De stabilisatiefase verliep van 2010-2014. Nu bevindt Drechtsteden zich in een doorontwikkelfase. Zij hebben gemerkt dat het niet werkt als iedereen zijn verhaal kwijt wil. Daarom zijn bijvoorbeeld de lokale partijen samengegaan, waardoor ze meer invloed hebben gekregen. Binnen de Drechtraad is dus in toenemende mate sprake van regionale fractievorming.

Voordelen van de Drechtstedensamenwerking zijn: 1) een hogere efficiency en snelheid in besluitvorming, 2) meer bestuurskracht, 3) een groter netwerk en 4) wat lokaal kan gebeuren lokaal, als het regionaal moet, dan gebeurt dat.

Dilemma's zijn 1) efficiëntie versus maatwerk, 2) draagvlak vs. draagkracht en 3) focus op bedrijfsvoering versus bestuurlijk comfort op bedrijfsvoering.

Het Drechtstedenmodel is niet zonder meer overal toepasbaar. De inhoud bindt de gemeenten in de samenwerking. Het model veronderstelt wel een zekere schaalgrootte, voor bepaalde beleidsterreinen is de Drechtstedenschaal zelfs vrij klein. Het model is bovendien erg gebaat bij een sterke en robuuste grote gemeente, die als trekker flink heeft geïnvesteerd in kwalitatieve verbeteringen van de andere gemeenten, die dat ook accepteren.

6.3 Krimpenerwaard

Op 1 januari 2015 is het fusieproces van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard afgerond, nadat deze 15 jaar met wisselend succes hadden samengewerkt. De nieuwe gemeente Krimpenerwaard bestaat uit een samenvoeging van de voormalige gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist en heeft 53.000 inwoners.

De gemeenten in de Krimpenerwaard hadden aanvankelijk gekozen voor samenwerking, eerst via een centrumgemeenteconstructie, vanaf 2006 door middel van een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling Krimpenerwaard. Het dagelijks bestuur van deze GR bestond uit twee leden van elk college en het algemeen bestuur bestond uit de fractievoorzitters van alle politieke partijen. De provincie vond het gekozen model echter onvoldoende en stuurde aan op fusie. Diverse commissies adviseerden vervolgens over de bestuurlijke toekomst. Vanwege landelijke en regionale ontwikkelingen leidde dit in 2013 uiteindelijk toch tot het besluit tot gedwongen fusie.

Dit proces heeft heel veel energie gekost, die voornamelijk gericht was op de structuur. Toen het besluit tot fusie er eenmaal lag in september 2013, is door de colleges voortvarend aan de fusie gewerkt. Door zelf de regie te houden kan worden voorkomen dat een andere overheid over de bestuurlijke toekomst beslist.

Hoe de inwoners het fusiebesluit ervaren hebben kan nu nog niet bepaald worden. Daarvoor is de fusie nog in een te vroeg stadium.

Het gewenste hogere ambtelijke ambitieniveau bereiken met de eigen mensen na de fusie bleek moeilijk op managementniveau. Daarbij speelde dat, met het oog op de zorgelijke financiële situatie van de nieuwe gemeente, op voorhand al een bezuinigingstaakstelling van 40 fte moest worden gerealiseerd (5% besparing op de loonsom).

6.4 Goeree-Overflakkee

De gemeente Goeree-Overflakkee is ontstaan door de herindeling van de vier gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee, per 01-01-2013. De gemeente heeft 48.237 inwoners. Vóór de fusie van Goeree-Overflakkee bestonden er op het eiland twee afzonderlijke gemeenschappelijke regelingen. Vanuit de samenleving, ondernemers en het onderwijs ontstond er gaandeweg steeds meer druk om te gaan fuseren. Deze druk kwam ook in toenemende mate vanuit de provincie. De gemeente Goedereede heeft zich tot het laatst toe wel hiertegen verzet. Toen het besluit uiteindelijk dan toch genomen was, hebben de gemeenten de voorbereiding voortvarend opgepakt. Ambtelijk werd de fusie van harte verwelkomd; men kende elkaar al jaren en werkte al die tijd al nauw samen. Bij de inwoners overheerst een gevoel dat het een goed besluit is geweest. Men ziet de voordelen.

De raadsleden stralen uit dat zij deel uitmaken van een nieuwe grote gemeente. De afzonderlijke dorpsbloedgroepen zijn nauwelijks meer zichtbaar.

Er wordt in de nieuwe gemeente veel aandacht besteed aan wijk- en buurtgericht werken; de formatie is daarop aangepast. Dorpsraden ontwikkelen zich en organiseren hun belangen, waardoor het geluid van de burger gehoord wordt. De dorpen zoeken elkaar op en werken samen; ze zien de gemeenschappelijke belangen in. Dorpsraden krijgen een podium bij de gemeenteraad. Overigens bepaalt ieder dorp zelf of en hoe een dorpsraad wordt ingericht. De wethouders hebben zich allen verbonden aan een eigen kern ('dorpswethouders') en zijn aanwezig bij de daar georganiseerde activiteiten. De raadsleden zetten zich tevens in en profileren zich in de dorpen.

Cultureel verandert er weinig, de dorpen behouden de eigen culturele achtergrond en dezelfde bewoners. Er heeft een harmonisatieslag over het hele eiland plaatsgevonden, onder andere met betrekking tot verenigingen, clubs en accommodaties. Voorzieningen in kleine kernen staan onder druk, zij willen graag de eigenheid behouden, maar dat wordt alleen bewerkstelligd als organisaties elkaar opzoeken en samenwerken.

Er is geen beleidsconcurrentie meer op de gebieden werkgelegenheid, wonen, bedrijventerreinen. Het bestuur heeft tot taak om voor gelijke verdeling over de kernen te zorgen. Sturen op voorzieningenverdeling is vergemakkelijkt.

Als gefuseerde gemeente is de regionale invloed toegenomen. De gemeente wordt als partij serieuzer genomen. Goeree-Overflakkee is een middelgrote speler geworden bij een partij als de Stadsregio Rotterdam.

Gezamenlijke eilandmarketing, in samenwerking met ondernemers, is vrij snel na de herindeling opgezet en de eerste resultaten zijn nu zichtbaar. Eén wethouder zet zich daarvoor in. Er wordt gezorgd voor zichtbaarheid op allerlei festiviteiten op en buiten het eiland en er is een promotieteam opgericht.

De verhouding van de rol van dorpsraden versus de rol van de gemeenteraad is een gevoelige discussie. Het college van Goeree-Overflakkee stelt dat het beter is als dorpen zelf bepalen waaraan ze geld willen besteden. Het is daarom aan te raden om als gemeenteraad te bepalen in hoeverre er bereidheid is om samen op te trekken met dorpsraden. Het raadslid kan macht verliezen. Het is een groeiproces, iedereen toont inzet, maar de capaciteiten om goed met deze situatie om te gaan moeten ontwikkeld worden. Politieke partijen kunnen daarop anticiperen door een ander soort bestuurder neer te zetten. Het duurt gemiddeld 4-8 jaar voordat de eerste resultaten te zien zullen zijn.

De schaal van de gemeente Goeree-Overflakkee is vrij klein. Een schaalgrootte van 85.000 inwoners leidt tot een gemeente met meer efficiency en voldoende specialisme, een bestuur van niveau en een goed zicht op de ontwikkelingen binnen de gemeente.

6.5 Lessen en leerervaringen: bestuur, organisatie, partner, dienstverlener

Van de vier voorbeeldsituaties kunnen lessen geleerd worden bij het kiezen van een vorm en met betrekking tot de rollen van bestuur, organisatie, partner en dienstverlener. Deze lessen worden in deze paragraaf samengevat.

Bij het kiezen van een vorm

- Breng eerst helder in beeld welke taken welke gemeenten wel/niet meer zelf kunnen uitvoeren. Kies daarna pas de vorm. Bepaal met welke gebieden u een relatie heeft en wilt.
- Maak de inhoud leidend. Stel eerst vast op welke inhoudelijke onderwerpen u samen het verschil kan maken. Voor de Hoeksche Waard bijvoorbeeld: agro en toerisme.
- Elkaar iets gunnen is erg belangrijk. Gedeelde ambities lijken eenvoudig, maar zijn ingewikkeld, maar deze vormen wel de crux. Zorg dat alle belangen goed op tafel komen.
- Maak een keuze, anders wordt er gekozen door een partij als de provincie. Dat kan betekenen dat de gemeenten wellicht een stap verder moeten gaan dan zij zouden willen, of dat de keuze niet helemaal het ideaalbeeld is.

Bestuur

- Bij een grotere schaalgrootte zal het gemeentebestuur voor het dilemma staan om zelf over zaken te beslissen of dit over te laten aan de kernen/dorpen.
- Raden zullen moeilijke keuzes moeten maken waar niet alle burgers het altijd mee eens zijn. Dat is echter inherent aan het zijn van volksvertegenwoordiger. Denk na hoe er toch draagvlak gecreëerd kan worden bij inwoners.
- Kies het type bestuurder met voortdurend oog voor het regionale belang.

Organisatie

- Maak een budget vrij voor het traject en voorkom dat de gemeenten nog uitgaven doen die niet passen bij de nieuwgekozen richting.
- Start met onderzoek naar de organisatie, erken wat er plaatsvindt, ga van daaruit bepalen hoe de nieuwe organisatie eruit moet komen te zien. Bepaal wat de visie wordt in de nieuwe gemeente of de samenwerking. Maak op basis daarvan documenten als het sociaal statuut.
- Maak vooraf een fictieve begroting voor de nieuwe gemeente waarin ook de gevolgen van de harmonisatie van belastingtarieven en subsidieregelingen kunnen worden doorgerekend.

Partner

- Maak heldere keuzes waar je als gebied en gemeente(n) wilt staan en hoe de gemeente(n) zich wil(len) verhouden tot de omgeving.
- Verwoord als één stem de gezamenlijke belangen richting provincie, Rijk, EU en omliggende steden. Denk na hoe deze belangen vertaald kunnen worden naar partners.
- Bepaal wat de regio te bieden heeft. Agro en recreatie zijn bijvoorbeeld de kracht van de Hoeksche Waard. Daarmee kunnen Rotterdam en Dordrecht benaderd worden; daarmee kan de Hoeksche Waard een bijdrage leveren aan ontwikkelingen die daar spelen.
- Zoek ook de samenwerking met andere partijen op, om de belangen van de regio voor het voetlicht te brengen.
- Maak gebruik van competenties van andere partijen in de regio.
- Zie de provincie niet als een bedreiging: weet wat je als partij wilt en wees een gesprekspartner van de provincie.

Dienstverlener

- Zichtbaarheid van het bestuur kan beïnvloed worden door wethouders en raadsleden te binden aan kernen en aanwezig te laten zijn bij georganiseerde activiteiten. Vanuit de gemeentelijke organisatie kan er meer aandacht komen voor wijk- en buurtgericht werken. Stimuleer het ontwikkelen van dorpsraden die de eigen belangen organiseren, waardoor het geluid van de burger gehoord wordt. Geef de dorpsraden een podium bij de gemeenteraad.
- Voorzieningen in kleine kernen kunnen onder druk komen te staan. Eigenheid kan behouden worden als organisaties elkaar opzoeken.
- Harmoniseren van het subsidiebeleid en accommodatiebeleid voor clubs en verenigingen kan bereikt worden door gezamenlijk beleid te maken, bijvoorbeeld dat de tarieven voor alle partijen niet zullen stijgen.
- Ook zonder nieuwe vorm van bestuurlijke samenwerking of fusie zullen voorzieningen veranderen. Stel de vraag hoelang een goede dienstverlening vol te houden is.

Hoofdstuk 7

Kansen en kwetsbaarheden van samenwerken en samenvoegen

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt op basis van de voorgaande beschrijvingen van de uitgangssituatie, ontwikkelingen, uitgangspunten en ervaringen elders. De uitgangspunten voor de bestuurlijke toekomst⁷ die zijn onderschreven door de Stuurgroep OBT staan hierbij steeds centraal. Per uitgangspunt wordt nagegaan wat de sterkten en zwakten, barrières en bouwstenen, kansen en kwetsbaarheden zijn. Dat gebeurt in een aantal stappen:

- 1) In de eerste stap wordt nagegaan in welke mate een optie (samenwerken of samenvoegen) kan voldoen aan de gestelde uitgangspunten.
- 2) De tweede stap onderzoekt of de bestaande bestuurlijke praktijk (uitgangssituatie) hier bouwstenen voor levert of barrières voor opwerpt.
- 3) In de derde en laatste stap wordt aan de hand hiervan voor elke optie een oordeel gegeven over de mate waarin het mogelijk is dat deze aan de uitgangspunten kan voldoen.

Daarmee wordt over iedere optie een afgewogen oordeel gegeven, die de politieke meningsvorming hierover kan ondersteunen.

7.1 Samenwerking met doorzettingsmacht

Samenwerking met doorzettingsmacht⁸ richt zich vooral op de beleidsterreinen Ruimte, Economie, Landschap, Sociaal en Integratie veiligheid, die nu al bij het SOHW zijn ondergebracht. Daarnaast ligt het voor de hand deze samenwerking uit te breiden met alle andere taken die nu (buiten SOHW om) in regionaal verband worden uitgevoerd. Dit behelst de overdracht van geld en ambtelijke capaciteit. Niet alleen strategische beleids capaciteit, maar ook uitvoerende capaciteit. De ingangsdatum van de regionale samenwerking is uiterlijk de aanvang van de nieuwe bestuurlijke periode (dus uiterlijk na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018).

- Deze samenwerking wordt vormgegeven met een gemeenschappelijke regeling waarvan het dagelijks bestuur wordt samengesteld uit collegeleden en het algemeen bestuur wordt gevormd door een regioraad (waarin alle raadsfracties zijn vertegenwoordigd). Binnen de regioraad vindt besluitvorming plaats via een gekwalificeerde meerderheid. Het stemgewicht van ieder lid is gebaseerd op de door zijn/haar fractie verkregen stemmen bij de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezingen.
- Ten opzichte van de huidige situatie vindt besluitvorming meer regionaal en minder lokaal plaats. Alles wat regionaal wordt opgepakt verdwijnt van de lokale agenda's. Maar de raadsfracties blijven er altijd bij betrokken: of in de regioraad of in de eigen raad. Lokale accenten kunnen tijdens het regionale besluitvormingsproces worden ingebracht.
- Er is geen afstemming meer nodig in de pfo's: per dossier is er een regionale portefeuillehouder. Deze regionale portefeuillehouder legt verantwoording af in de regioraad en zo nodig ook in de afzonderlijke gemeenteraden.
- Door de regionalisering zal het gemeentebestuur van karakter veranderen: het accent komt meer te liggen op het beheer van de leefomgeving. De lokale dorpsstructuur (eigenheid en de korte afstand tussen inwoners en raadsleden e.d.) blijft intact.

⁷ De uitgangspunten zijn zoals eerder aangegeven gebaseerd op gesprekken met gemeenteraden, burgemeesters, wethouders, griffiers, gemeentesecretarissen, maatschappelijke partners en op de burgerpeiling.

⁸ Deze beschrijving is een korte samenvatting van een modellenbeschrijving die een tijdelijke werkgroep uit de Stuurgroep OBT heeft opgesteld. Zie bijlage.

- Er ontstaat een nieuw bestuurlijk orgaan met eigen bevoegdheden en een eigen ambtelijk apparaat. Hierdoor blijft er minder ambtelijke capaciteit achter in de verschillende gemeenten. De vorming van een extra bestuur zal wat extra kosten met zich meebrengen. Het valt niet precies te becijferen hoeveel precies.

Er moeten nog keuzes worden gemaakt ten aanzien van de exacte scheiding tussen wat regionaal wordt opgepakt en wat lokaal blijft. Per beleidsterrein moeten spelregels worden ontwikkeld over welke taken/bevoegdheden wel of niet worden overgedragen. Ook moet worden gezien of voorzieningen een lokaal of regionaal karakter hebben en of het subsidiebeleid lokaal of regionaal moet worden opgepakt.

Slagvaardig gemeentebestuur

Door taken, bevoegdheden en ambtelijke capaciteit naar het regiobestuur over te dragen worden gemeenten slagvaardiger op de gebieden ruimte, economie, landschap, samenleving en integrale veiligheid. Met deze krachtenbundeling wordt niet alleen de slagkracht vergroot op het gebied van Hoeksche Waardse aangelegenheden, maar kan ook de lokale slagkracht worden vergroot. Gemeenten kunnen zich immers nu meer richten op zaken die in hun gemeente spelen, indien nodig met ondersteuning van het regiobestuur. Tegenover deze sterke punten van samenwerking staat ook een belangrijk zwak punt: wat lokaal en regionaal moet worden opgepakt is – ook op de genoemde beleidsterreinen – nooit helemaal precies af te bakenen. Hierdoor zullen altijd enige competentieconflicten bestaan. Naast sterke punten heeft samenwerking dus ook zwakke punten. Of en in welke mate die zich voordoen hangt voor een deel af van de bestaande situatie in de Hoeksche Waard. Ook hier is het beeld gemengd: er zijn bouwstenen voor samenwerking met doorzettingsmacht, maar ook barrières. Bouwstenen worden geleverd door de Hoeksche-Waardse fractie-overleggen die met het OBT-traject zijn ontstaan en door het regionale raadsledenoverleg ROHW. Raadsleden hebben hier geleerd hun lokale belangen te verbinden met de belangen van de Hoeksche waard. De bestuurlijke praktijk levert echter ook barrières op voor slagvaardige samenwerking: zoals dit onderzoek en het ERS laten zien, zitten lokale belangen de slagvaardige aanpak van Hoeksche Waardse belangen vaak in de weg.

Het eindoordeel luidt dat samenwerking wat betreft slagvaardigheid *vooral kwetsbaarheden* kent. De kans op competentieconflicten tussen gemeenten en regiobestuur is betrekkelijk groot. Ook omdat het – gelet op ervaringen uit het verleden – onzeker is of de cultuuromslag gerealiseerd kan worden die voor samenwerking nodig is.

Behoud en versterking leefbaarheid dorpen

Voor het kunnen bereiken van dit uitgangspunt heeft samenwerking zeer sterke troeven in handen. Door het voorzieningen- en woningaanbod in de dorpen regionaal af te stemmen zijn gemeenten beter in staat om de leefbaarheid van hun dorpen te versterken en te behouden. Ook geeft de regionale bundeling van ambtelijke capaciteit hen meer mogelijkheden om dat te doen. Om deze sterke punten te kunnen realiseren moeten wel enige barrières worden overwonnen. Gemeenten zijn nu nog sterk gericht op het behoud van de leefbaarheid van hun eigen dorpen, maar zijn vaak niet in staat om de lastige keuzes te maken die hiervoor nodig zijn (vooral over voorzieningen). Ook regionale afstemming op dit terrein komt nu nog moeilijk van de grond.

De conclusie is daarom dat samenwerking voor dit uitgangspunt *zowel kansen als kwetsbaarheden* biedt. Met een regiobestuur zijn er meer mogelijkheden om lastige keuzes te maken op het gebied van de leefbaarheid dorpskernen, maar tegelijkertijd is het onzeker of het regiobestuur daarvoor van de gemeenten de benodigde ruimte krijgt.

Versterking ruimtelijk-economische structuur Hoeksche Waard

De bevoegdheden, taken en beleidscapaciteit die met samenwerking gebundeld worden, bieden zeer veel mogelijkheden om de ruimtelijk-economische structuur van de Hoeksche Waard te versterken. Vooral omdat het te vormen regiobestuur zich vooral hierop zal gaan richten. De bestaande praktijk biedt voor het realiseren van deze mogelijkheden niet alleen bouwstenen, maar zorgt ook voor ook barrières. Er kan worden voortgebouwd op de bestaande SOHW-beleidsplannen én op de maatschappelijke steun van het Pact van de Waard voor een regionale aanpak van de ruimtelijke en economische structuur van de Hoeksche Waard. Hiertegenover staat ook een flinke hindernis die moet worden overwonnen: in de huidige situatie gaan bij discussies over ruimte en economie gemeentelijke belangen vaak gezamenlijke regionale belangen.

Het slotoordeel is daarom genuanceerd: samenwerking biedt voor dit uitgangspunt *zowel kansen als kwetsbaarheden*. Enerzijds kan worden voortgebouwd op bestaand beleid van het SOHW en de afspraken uit het Pact van de Waard. Anderzijds blijft er in het regionaal bestuur een afweging tussen lokale belangen en regionale belangen; de kans bestaat dat deze elkaar gaan verdringen.

Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken

Met samenwerking krijgen gemeenten veel meer mogelijkheden om maatwerk te leveren voor buurten, dorpen en wijken. Niet alleen omdat gemeenten door hun nieuwe rol zich meer op dit sublokale niveau kunnen richten, maar ook omdat de regio hen daarbij met capaciteit en middelen kan ondersteunen. Verder kan het regionale beleid door de gemeenten op maat worden gesneden voor de buurten, dorpen en wijken. De huidige praktijk levert hiervoor bouwstenen én barrières: gemeenten zijn weliswaar sterk gericht op dorpskernen, maar hebben niet altijd de middelen om maatwerk te bieden.

Als de balans wordt opgemaakt biedt samenwerking voor dit uitgangspunt vooral *kansen*. Met ondersteuning van de regio hebben gemeenten meer mogelijkheden om hun beleid af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.

Democratische invloed inwoners

Wat betreft de democratische invloed van inwoners biedt samenwerking veel mogelijkheden. Er is immers veel ruimte om inwoners invloed te laten hebben op het beleid ten aanzien van de dorpen en de gemeente, terwijl er ook mogelijkheden zijn om gemeenteraadsleden via een regionaal invloed te geven op zaken die de Hoeksche Waard als geheel aangaan. Hiervoor moeten wel enige barrières worden overwonnen. Inwoners zijn nu nog ontevreden over hun democratische invloed bij het dorpskernenbeleid. Dat betekent dat de bestuurs-cultuur in dat opzicht moet worden veranderd. Verder is de betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij Hoeksche Waard nu nog gering. Dat terwijl er voor een vitale regionale democratie juist nodig is dat raadsleden de lokale en regionale belangen met elkaar weten te verbinden.

Samenwerking houdt wat het democratie-uitgangspunt betreft daarom *kansen én kwetsbaarheden* in. Er zijn veel mogelijkheden om de lokale democratie te versterken, maar het is onduidelijk of er een sterke regionale democratie tot ontwikkeling kan komen.

Structurele versterking ambtelijke capaciteit

Voor de structurele versterking van de ambtelijke capaciteit heeft deze optie zeer veel te bieden. Door het samenbrengen van beleids- en uitvoeringscapaciteit op de beleidsterreinen ruimte, economie, landschap, sociaal en integrale veiligheid kan deze optimaal worden ingezet en ontstaan er mogelijkheden om op deze terreinen specialistische expertises te ontwikkelen.

Hierbij kan worden voortgebouwd op de huidige ervaring met ambtelijke samenwerking in SOHW-verband en daarbuiten. Tegenover deze bouwstenen staan enige barrières: ambtelijke capaciteit is nu nog verdeeld over vijf gemeenten en het SOHW, terwijl die straks meer geconcentreerd zal moeten worden.

Al met al biedt samenwerking voor dit uitgangspunt *vooral kansen*: het biedt mogelijkheden om de betrokken ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen aan de beleidsdoelen.

Toegesneden op participerende overheid

Samenwerking biedt redelijk veel mogelijkheden om het bestuur toe te snijden op de participerende overheid: een manier van besturen waarbij ruimte wordt gegeven aan initiatieven van (dorps)bewoners, clubs, verenigingen, instellingen en bedrijven. Met de vorming van een regiobestuur kan beter worden ingespeeld op Hoeksche Waardse initiatieven, terwijl gemeenten kunnen inspelen op lokale initiatieven. Het regiobestuur kan die lokale initiatieven met elkaar verbinden en waar nodig regionale afwegingen maken. Dat sterke punt van samenwerking houdt tevens ook een zwakte in: er zullen enige afstemmingsproblemen ontstaan tussen gemeenten en het regiobestuur. De huidige bestuurlijke praktijk levert voor dit uitgangspunt vooral barrières op: gemeenten en het SOHW hebben niet veel ervaring met het ondersteunen en faciliteren van maatschappelijke initiatieven (participerende overheid).

De slotsom is dat samenwerking voor de participerende overheid *zowel kansen als kwetsbaarheden* biedt. Een regiobestuur biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen, maar omdat overheden hier weinig ervaring mee hebben en omdat afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio op de loer liggen, is het onzeker of dat lukt.

Gezonde gemeentefinanciën

Voor het gezond houden van de gemeentefinanciën heeft samenwerking veel mogelijkheden. Het bundelen van bestuurlijke bevoegdheden en ambtelijke capaciteit brengt allerlei efficiencyvoordelen met zich mee; verder maakt samenwerking het mogelijk om de financiële risico's van gemeenten beter te delen en tekorten op de grondexploitatie te verevenen. Hiertegenover staat dat een 'gelaagd bestuur' van regio en gemeenten wel structureel extra kosten met zich meebrengt. Voor gezonde gemeentefinanciën levert de bestaande situatie vooral bouwstenen. Er zijn geen grote financiële risico's voor gemeenten op korte termijn en verder zijn er in dit opzicht geringe verschillen tussen gemeenten.

Concluderend biedt samenwerking *kansen* voor het gezond houden van de gemeentefinanciën: door samenwerking kan de financiële positie worden behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.

Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken

Samenwerking geeft gemeenten redelijk veel mogelijkheden om een krachtige partner te zijn voor inwoners, clubs, verenigingen en andere organisaties in buurten, dorpen en wijken. Door hun nieuwe rol zullen gemeenten juist meer gericht zijn op buurten, dorpen en wijken. Met de steun van een regionaal bestuur hebben gemeenten hun maatschappelijke partners verder meer te bieden, al moeten hiervoor soms wel afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio worden overwonnen. Hierbij kan niet worden voortgebouwd op de bestaande bestuurlijke praktijk, integendeel. Het partnerschap met buurten, dorpen en wijken is nu nog zwak; regionale samenwerking om dit partnerschap te kunnen versterken is nog afwezig.

Als de balans wordt opgemaakt, levert samenwerking op dit punt *vooral kansen* op: gemeenten kunnen door hun nieuwe rol het partnerschap met dorpen verstevigen, eventueel met ondersteuning van het regiobestuur.

Krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen

Regionaal bestuur biedt veel mogelijkheden om een krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen te ontwikkelen, vooral omdat deze bedrijven en instellingen veelal op regionaal (Hoeksche Waard-)niveau actief zijn. De bestaande praktijk levert hiervoor bouwstenen: met het Pact van de Waard heeft zich al een partnerschap gevormd rondom regionale opgaven.

Voor een sterk partnerschap met bedrijven en instellingen biedt samenwerking *vooral kansen*: het partnerschap met bedrijven en instellingen kan via het regiobestuur worden verstevigd.

Krachtig partnerschap met medeoverheden

De mogelijkheden van samenwerking op dit punt leveren een gemengd beeld op. Door intensief samen te werken kan de Hoeksche Waard als eenheid naar buiten treden in interbestuurlijke overleggen, maar het probleem is dat een regio hier niet dezelfde status heeft als een gemeente. De Hoeksche Waard zal hierdoor bij dit soort overleggen altijd wat minder gewicht in de schaal kunnen leggen dan op grond van haar inwonertal gerechtvaardigd zou zijn. Daarbij komt dat de bestaande praktijk hiervoor alleen barrières opwerpt. Zoals in vorige hoofdstukken is aangegeven, is het partnerschap met medeoverheden nu nog zwak, vooral op ruimtelijk-economische dossiers, ook door het ontbreken van een grote centrumgemeente die naar buiten toe het gezicht van de regio is.

Voor een sterk partnerschap met andere overheden levert samenwerking vooral *kwetsbaarheden* op. Met samenwerking zal de Hoeksche Waard geen sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingstafels.

Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau

De mogelijkheden om met samenwerking de gemeentelijke lasten gemiddeld op ongeveer hetzelfde niveau te houden zijn redelijk groot. Zoals eerder gezegd levert samenwerking efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot verevening van financiële risico's op, al brengt een regiobestuur wel extra kosten met zich mee. Voor het kunnen bereiken van dit uitgangspunt biedt de bestaande praktijk genoeg bouwstenen: de gemeentelijke lasten zijn relatief laag, terwijl het verschil in lastendruk tussen gemeenten klein is.

Samenwerking levert voor dit uitgangspunt *kansen* op. Door efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot risicoverevening is het mogelijk de gemeentelijke lasten ongeveer op hetzelfde niveau te houden.

Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening

Samenwerking biedt op dit punt het beste van twee werelden: behoud van fysieke bereikbaarheid van dienstverlening via gemeenten met een versterkte kwaliteit in het regionaal bestuur. De mogelijkheden zijn daarmee zeer groot. Toch levert de bestaande praktijk hiervoor niet alleen bouwstenen, maar zorgt die ook voor enige barrières. De bereikbaarheid en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt nu goed gewaardeerd, maar dit staat door ambtelijke kwetsbaarheden soms wel wat onder druk.

Samenwerking biedt voor de bereikbaarheid en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening *alleen kansen* op: met samenwerking kunnen ambtelijke kwetsbaarheden op de samenwerkingsonderdelen worden verminderd en kan de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.

Maatwerk

De mogelijkheid om bij de dienstverlening maatwerk te leveren zijn bij samenwerking groot. Gemeenten hebben met steun van de regio meer mogelijkheden om goed in te kunnen spelen op vragen en wensen van inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande praktijk in gemeenten, waarbij het vinden van maatwerkoplossingen centraal staat. Hiertegenover staat dat gemeenten nu niet altijd de mogelijkheid hebben om die maatwerkoplossingen uiteindelijk ook te realiseren.

De verwachting is gerechtvaardigd dat samenwerking op dit punt *kan* biedt: met regionale samenwerking zullen gemeenten beter in staat zijn om lokale maatwerkoplossingen te realiseren.

Ondersteunende rol richting maatschappelijke partners

Dienstverlening betekent ook het kunnen ondersteunen van maatschappelijke partners door op te treden als informatiemakelaar, netwerker of faciliteerder. De mogelijkheden hiervoor van samenwerking zijn redelijk groot. Het regiobestuur kan inspelen op Hoeksche Waardse initiatieven, terwijl gemeenten kunnen inspelen op lokale initiatieven, al is er hierbij wel enig gevaar voor afstemmingsproblemen. De bestaande praktijk levert voor het kunnen ontwikkelen van deze ondersteunende rol vooral barrières op. Zoals eerder is aangegeven is het partnerschap met gemeentelijke clubs en verenigingen en regionale bedrijven en instellingen nog zwak.

Afsluitend kan worden geconcludeerd dat samenwerking op dit punt *kan* én *kwetsbaarheden* heeft. Het regiobestuur geeft gemeenten mogelijkheden om een ondersteunende rol te spelen voor maatschappelijke partners. Omdat zij hier weinig ervaring mee hebben en omdat afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio op de loer liggen, is het onzeker of dat lukt.

7.2 Samenvoeging

Met samenvoeging ontstaat er een nieuwe gemeente met circa 85.000 inwoners die in 17 dorpen wonen. De gemeente wordt bestuurd door een gemeenteraad met 37 raadsleden (art. 8 Gemeentewet) en een college van burgemeester en wethouders met ten hoogste 7 wethouders (art. 36 Gemeentewet). Ingangsdatum van de nieuwe gemeente is uiterlijk de aanvang van de nieuwe bestuurlijke periode (dus uiterlijk na de uitgestelde gemeenteraadsverkiezingen van november 2018 per 1 januari 2019).⁹

- De nieuwe gemeente houdt zich met alle gemeentelijke taken en beleidsvelden bezig, zowel met beleidsvoorbereiding als met de uitvoering.
- De nieuwe gemeente heeft een gemeenteraad en college van burgemeester en wethouder; beide organen zijn autonoom in hun besluitvormingsbevoegdheden. Er is hierdoor sprake van eenduidig beleid met rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers.
- Door de samenvoeging tot één gemeente komt alles onder één bestuurlijk orgaan, zowel regionale opgaven als de lokale/kernenopgaven. De gemeente heeft direct invloed op de inzet van eigen middelen en is flexibel bij bezuinigingen of wijziging in beleid. Sturing op alle middelen en taakvelden ligt bij één orgaan/gemeenteraad.
- De gemeentebegroting is leidend voor de gemeentelijke uitgaven. De hoogte daarvan wordt mede bepaald door het na te streven ambitieniveau van de nieuwe gemeente.

⁹ Deze beschrijving geeft een korte samenvatting van een modellenbeschrijving die een tijdelijke werkgroep uit de Stuurgroep OBT heeft opgesteld. Zie bijlage.

- Bij een grote en meerkernige gemeente is gebiedsgericht werken essentieel. De Hoeksche Waard kan worden opgedeeld in subgebieden, waaraan bijvoorbeeld (naar het voorbeeld van Goeree-Overflakkee) een wethouder wordt toegewezen. Dit kan ambtelijk worden ondersteund door gebiedsfunctionarissen aan te stellen. Na onderzoek en via de geleidelijkheid zou waar mogelijk en gewenst een dorpsraad kunnen worden ingesteld (maatwerk). Wel is het belangrijk om in ieder geval in de nieuwe begroting geld te reserveren voor dergelijke initiatieven.
- Wat betreft de dienstverlening door de nieuwe gemeente kan worden voortgebouwd op de Visie op dienstverlening Hoeksche Waardgemeenten (dd juli 2015). Hierin wordt een Klant Contact Centrum onderzocht. Aan de hand hiervan zal worden bezien hoe de dienstverlening het beste kan worden ingericht.
- De bestaande structuur van portefeuillehoudersoverleggen is niet meer nodig en komt te vervallen.

Na keuze voor samenvoeging moet nog wel een aantal zaken worden uitgewerkt. Allereerst is dat de huisvesting van het bestuur en het ambtelijke apparaat. Een nieuw gemeentehuis en/of gemeentekantoor levert kostenbesparingen op (reistijd ambtenaren en bestuurders) en heeft ook in cultureel opzicht voordelen (ontwikkelen gezamenlijkheid), maar stuit ook op lastige keuzevraagstukken. Ook ten aanzien van de nieuwe gemeentenaam moet een keuze worden gemaakt, al ligt de naam Hoeksche Waard erg voor de hand. Andere punten waarover moet worden beslist zijn de nieuwe gemeentebegroting, de harmonisatie van beleid en de benoeming van de nieuwe gemeentesecretaris en raadsgriffier. Tot slot moet per gemeenschappelijke regeling (waaraan uitsluitend de vijf Hoeksche Waardse gemeenten deelnemen) worden bezien hoe deze moet worden vormgegeven. Deze kunnen een afdeling van de nieuwe gemeente worden, maar ze kunnen ook worden omgevormd tot een gemeentelijke bv.

Slagvaardig gemeentebestuur

Wat de slagvaardigheid van het gemeentebestuur betreft heeft een samenvoeging zeer veel te bieden. Door bevoegdheden en ambtelijke capaciteit in een nieuwe gemeente te bundelen komen beleid en uitvoering in één hand te liggen. Ook als ervoor gekozen wordt om met gebiedsgericht werken taken over te dragen aan dorpsorganisaties, blijft de toedeling van taken en verantwoordelijkheden helder en overzichtelijk. De besluitvormingsorganen van de samenvoegingsgemeente zijn autonoom in hun besluitvormingsbevoegdheden; er is sprake van eenduidig beleid. Bij het versterken van de slagvaardigheid door samenvoeging, kan worden voortgebouwd op de bestaande bestuurlijke praktijk. Er is sprake van goede bestuurlijke verhoudingen in alle gemeenten. Verder hebben raadsleden in Hoeksche Waardse-fractieverleggen en in de ROHW geleerd lokale tegenstellingen te overbruggen.

Voor de slagvaardigheid van het gemeentebestuur biedt een samenvoeging *veel kansen*. Een samenvoegingsgemeente zal in staat zijn om belangrijke keuzes te maken en die te realiseren.

Behoud en versterking leefbaarheid dorpen

De mogelijkheden om de leefbaarheid van dorpen te behouden en versterken zijn bij samenvoeging zeer sterk. Allereerst heeft een grotere gemeente meer mogelijkheden om voorzieningen voor de dorpen te ontwikkelen of te ondersteunen. Omdat de nieuwe gemeente alle 17 dorpen omvat, is het verder ook beter mogelijk om het voorzieningen- en woningaanbod in de dorpen op elkaar af te stemmen. Tot slot is een grotere gemeente beter in staat om bij andere overheden steun te krijgen voor het behoud van de leefbaarheid van dorpen. Om deze sterke punten te kunnen realiseren, moeten wel enige barrières worden overwonnen.

Gemeenten zijn nu nog sterk gericht op het behoud van de leefbaarheid van hun eigen dorpen, maar zijn vaak niet in staat om de lastige keuzes te maken die hiervoor nodig zijn (vooral over voorzieningen). Toch kan ook worden voortgebouwd op enkele bouwstenen: in Hoeksche Waard-fractieoverleggen en in ROHW-verband ontstaat meer begrip voor de problematieken in dorpen.

Concluderend kan worden gesteld dat samenvoeging voor dit uitgangspunt vooral *kansen* biedt. Er zijn meer mogelijkheden om de leefbaarheid van de dorpskernen in onderlinge samenhang te versterken en hiervoor steun te vinden bij andere overheden.

Versterking ruimtelijk-economische structuur HW

Samenvoeging biedt zeer veel mogelijkheden om de ruimtelijk-economische structuur van de Hoeksche Waard te versterken. Niet alleen omdat een samenvoegingsgemeente de gehele Hoeksche Waard omvat, maar ook omdat zo'n gemeente door de bundeling van beleids- en uitvoeringscapaciteit meer mogelijkheden heeft om een daadkrachtig beleid op dit terrein te voeren. Verder is een grotere gemeente ook beter in staat om bij andere overheden (financiële) steun te verwerven voor het versterken van de ruimtelijk-economische structuur van het gebied. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande SOHW-beleidsplannen én op de maatschappelijke steun van het Pact van de Waard voor een aanpak van de ruimtelijke en economische structuur van de Hoeksche Waard.

De slotsom luidt dat samenvoeging voor het versterken van de ruimtelijk-economische structuur *kansen* biedt. De besluitvorming over de ruimtelijk-economische structuur komt in één hand en er zijn meer mogelijkheden om hiervoor steun bij andere overheden te vinden.

Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken

Anders dan soms weleens wordt gedacht, heeft een samenvoegingsgemeente veel mogelijkheden om maatwerkoplossingen te bieden voor buurten, dorpen en wijken. Voorwaarde daarvoor is wel dat de gemeente voor een vorm van gebiedsgericht werken kiest. Op die manier kunnen de extra capaciteit en middelen van een grotere gemeente ten goede komen aan de buurten, dorpen en wijken. Hierbij kan worden voortgebouwd op de huidige praktijk, al zijn er ook wat hindernissen te overwinnen. Gemeenten zijn namelijk sterk gericht op hun dorpskernen, maar zijn niet altijd de sterke speler die maatwerk kan bieden.

De conclusie luidt dat samenvoeging voor het leveren van maatwerk *kansen* biedt: een samenvoegingsgemeente heeft meer mogelijkheden om haar beleid en uitvoering af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.

Democratische invloed inwoners

Voor de democratische invloed van inwoners heeft een samenvoeging betrekkelijk veel te bieden. Omdat het aantal raadsleden afneemt, moeten zij meer inwoners vertegenwoordigen, maar hiertegenover staat dat zij wel meer invloed hebben op Hoeksche Waardse aangelegenheden. Verder zijn er mogelijkheden om inwoners via dorpsraden of dorpsverenigingen meer invloed te geven. Om dit te kunnen realiseren, moeten er wel enige barrières worden overwonnen. De democratische invloed van inwoners bij het dorpskernen-beleid wordt nog als onvoldoende beoordeeld en verder is de betrokkenheid van gemeenteraden bij de Hoeksche Waard nog gering.

Al met al moet worden geconcludeerd dat een samenvoeging voor de democratische invloed van inwoners *zowel kansen als kwetsbaarheden* heeft. De gemeenteraad krijgt meer zeggenschap over Hoeksche Waardse aangelegenheden, maar het is onduidelijk of inbreng van inwoners via de dorpsraden kan worden vergroot.

Structurele versterking ambtelijke capaciteit

De mogelijkheden van samenvoeging op dit punt zijn zeer groot: door de bundeling van beleids- en uitvoeringscapaciteit kan deze optimaal worden ingezet en ontstaan er mogelijkheden om specialistische expertises te ontwikkelen. Daarbij kan worden voortgebouwd op de bestaande praktijk: ambtenaren van verschillende gemeenten werken al veel samen, in SOHW-verband en daarbuiten.

Voor de versterking van de ambtelijke capaciteit biedt samenvoeging veel *kanzen*: met de vorming van een grotere ambtelijke organisatie kan de ambtelijke capaciteit beter worden ingezet en is er meer ruimte voor specialismen.

Toegesneden op participerende overheid

Een samenvoeging heeft veel te bieden voor de ontwikkeling van een participerende overheid die ruimte geeft aan initiatieven van (dorps)bewoners, clubs, verenigingen, instellingen en bedrijven. Een samenvoegingsgemeente kan inspelen op initiatieven op het niveau van de Hoeksche Waard en op het niveau van de dorpen, zeker als er gekozen wordt voor vormen van gebiedsgericht werken. De huidige bestuurlijke praktijk levert voor dit uitgangspunt vooral barrières op: gemeenten en het SOHW hebben niet veel ervaring met het ondersteunen en faciliteren van maatschappelijke initiatieven.

Voor het kunnen realiseren van dit uitgangspunt levert een samenvoeging zowel *kanzen als kwetsbaarheden* op. Een samenvoegingsgemeente biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen, maar omdat bestuurders hier weinig ervaring mee hebben, is het onzeker of dat lukt.

Gezonde gemeentefinanciën

Voor het gezond houden van de gemeentefinanciën biedt een samenvoeging redelijk wat mogelijkheden. Behalve efficiencyvoordelen ontstaan er ook mogelijkheden om bestaande financiële kwetsbaarheden aan te pakken. We moet worden opgemerkt dat een samenvoeging incidenteel enige frictiekosten met zich meebrengt. Voor gezonde gemeentefinanciën kan worden voortgebouwd op de bestaande praktijk: er zijn grote financiële risico's voor gemeenten op korte termijn; verder zijn de verschillen tussen gemeenten op financieel gebied gering.

Samenvattend kan worden gesteld dat een samenvoegingsgemeente *kanzen* biedt voor het gezond houden van de gemeentefinanciën: de financiële positie wordt behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.

Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken

Voor het ontwikkelen van een partnerschap met buurten, dorpen, wijken heeft een samenvoeging redelijk veel mogelijkheden. Een samenvoegingsgemeente heeft de dorpen immers meer ambtelijke capaciteit te bieden en kan met vormen van gebiedsgericht werken goed inspelen op wat daar leeft en speelt. Wel moeten hiervoor enige barrières worden overwonnen: het partnerschap met buurten, dorpen en wijken is nu nog betrekkelijk zwak.

Een samenvoeging houdt voor dit uitgangspunt zowel *kanzen als kwetsbaarheden* in: de gemeente kan inzetten op partnerschap met dorpen; of gebiedsgerichte aanpak van de grond komt is onzeker.

Krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen

Een samenvoegingsgemeente heeft zeer veel mogelijkheden om een krachtige partner te zijn voor bedrijven en instellingen. Niet alleen omdat veel bedrijven en instellingen al op het niveau van de Hoeksche Waard actief zijn, maar ook omdat een grotere gemeente hun meer te bieden heeft. Voor dit partnerschap kan worden voortgebouwd op het Pact van de Waard.

Voor dit uitgangspunt biedt samenvoeging veel *kanzen*: met een samenvoegingsgemeente kan het partnerschap met bedrijven en instellingen worden verstevigd.

Krachtig partnerschap met medeoverheden

Een samenvoeging heeft zeer veel mogelijkheden voor het versterken van het partnerschap met medeoverheden. Een samenvoegingsgemeente kan door haar grotere bevolkingsomvang meer gewicht in de schaal leggen bij interbestuurlijke overleggen. De belangen van de Hoeksche Waard kunnen zo beter voor het voetlicht worden gebracht. Daarvoor moeten wel enige barrières worden overwonnen. Het partnerschap met medeoverheden is nu nog zwak, vooral op ruimtelijk-economische dossiers, ook door het ontbreken van een grote gemeente die naar buiten toe het gezicht van de regio is. De Hoeksche Waard staat daardoor nog niet sterk op de kaart bij andere overheden.

Voor het kunnen realiseren van dit uitgangspunt biedt een samenvoeging veel *kanzen*: een samenvoegingsgemeente kan een sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingstafels.

Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau

De hoogte van de gemeentelijke lasten hangt natuurlijk vooral af van de politieke leuzes die de gemeenteraad maakt. Een samenvoeging leidt in ieder geval niet tot een verhoging van die lasten. Integendeel, de gemeentelijke lasten kunnen juist op hetzelfde niveau blijven, vooral door efficiencyvoordelen en mogelijkheden om financiële kwetsbaarheden aan te pakken. Zoals eerder gezegd moet er wel rekening worden gehouden met tijdelijke frictiekosten, maar die hoeven niet per se tot een lastenverhoging te leiden. De bestaande praktijk levert hiervoor vooral bouwstenen: de gemeentelijke lasten zijn relatief laag en het verschil in lastendruk tussen gemeenten is gering.

Een samenvoeging biedt op dit punt vooral *kanzen*: door efficiencyvoordelen kunnen de gemeentelijke lasten ongeveer gelijk blijven.

Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening

Een samenvoeging heeft voor de bereikbaarheid en kwaliteit van dienstverlening veel te bieden. Een grotere gemeente heeft meer mogelijkheden om nieuwe dienstverleningsconcepten te ontwikkelen en in te voeren die de bereikbaarheid van dienstverlening kunnen vergroten. Verder heeft het ambtelijk apparaat van een samenvoegingsgemeente meer ambtelijke capaciteit, wat de kwaliteit van de dienstverlening ten goede kan komen. De bestaande praktijk levert hiervoor niet alleen bouwstenen, maar zorgt ook voor enige barrières. De bereikbaarheid en kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening wordt nu goed gewaardeerd, maar staat door ambtelijke kwetsbaarheden soms wel wat onder druk.

Al met al biedt een samenvoeging voor de kwaliteit en breekbaarheid van de dienstverlening vooral *kanzen*: met samenvoeging kunnen ambtelijke kwetsbaarheden worden verminderd en kan de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.

Maatwerk

De mogelijkheden om in een samenvoegingsgemeente bij de dienstverlening maatwerk te leveren zijn redelijk groot. Met samenvoeging heeft de gemeente meer capaciteit om in te spelen op vragen en wensen van inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven. Daarvoor is wel nodig dat gekozen wordt voor een vorm van gebiedsgericht werken, zodat recht kan worden gedaan aan het eigen karakter van elk dorp. De bestaande praktijk levert hier zowel bouwstenen als barrières: gemeenten hebben veel aandacht voor maatwerkoplossingen, maar hebben niet altijd de mogelijkheid om die te realiseren.

Concluderend kan worden gesteld dat samenvoeging voor het maatwerk-uitgangspunt *niet alleen kansen, maar ook kwetsbaarheden* biedt. Een samenvoegingsgemeente heeft meer mogelijkheden om maatwerkoplossingen te realiseren, maar het is onzeker is of de hiervoor benodigde gebiedsgerichte aanpak van de grond komt.

Ondersteunende rol richting maatschappelijke partners

Dienstverlening betekent ook dat de gemeente als informatiemakelaar, netwerker of faciliteerder maatschappelijke partners ondersteunt. Samenvoeging biedt hiervoor veel mogelijkheden. Met haar ambtelijke capaciteit heeft een samenvoegingsgemeente veel mogelijkheden om maatschappelijke partners te ondersteunen. Daarvoor moeten wel eerst barrières worden overwonnen. Zoals eerder gezegd is het partnerschap met gemeentelijke clubs en verenigingen en regionale bedrijven en instellingen nog betrekkelijk zwak.

Samenvoeging biedt voor dit uitgangspunt *zowel kansen als kwetsbaarheden*.

Enerzijds geeft regiobestuur de gemeenten mogelijkheden om een ondersteunende rol te spelen. Maar omdat ambtenaren hier betrekkelijk weinig ervaring mee hebben, is het onzeker of dat lukt.

1. Samenwerken met doorzettingsmacht

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
Bestuur	<i>Slagvaardig gemeentebestuur</i>	<i>Gemengd beeld:</i> slagvaardigheid door bundeling bevoegdheden en capaciteit op de betrokken beleidsterreinen; problemen omdat strikte scheiding regionale en lokale taken lastig is.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> raadsleden overbruggen lokale tegenstellingen in HW-fractieoverleggen en ROHW; bij regionale samenwerking is meer aandacht voor lokale belangen dan voor regionale belangen.	<i>Kwetsbaarheden:</i> het is onzeker of cultuuromslag gerealiseerd wordt die voor samenwerking nodig is. Kans op competentieconflicten tussen gemeenten en regiobestuur.
	<i>Behoud en versterking leefbaarheid dorpen</i>	<i>Zeer sterk:</i> met regionale afstemming voorzieningen- en woningaanbod kunnen gemeenten de leefbaarheid van hun dorpen beter versterken en behouden.	<i>Barrières:</i> gemeenten zijn sterk gericht op het behoud van leefbaarheid van eigen dorpen, maar zijn niet in staat om lastige keuzes te maken die hiervoor nodig zijn. Regionale afstemming komt moeilijk van de grond.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> regio biedt meer mogelijkheden om lastige keuzes te maken t.b.v. leefbaarheid dorpskernen; het is onzeker of het regiobestuur daarvoor van de gemeenten de ruimte krijgt.
	<i>Versterking ruimtelijk-economische structuur HW</i>	<i>Zeer sterk:</i> met bundeling bevoegdheden op ruimtelijk-economisch terrein kan de structuur van de HW worden versterkt.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> maatschappelijke steun voor regionale aanpak (Pact van de Waard); gemeentelijke belangen gaan meestal voor gezamenlijke regionale belangen.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> er kan worden voortgebouwd op bestaand beleid regio en Pact van de Waard; er blijft een afweging tussen lokale belangen en regionale belangen die elkaar kunnen gaan verdringen.
	<i>Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken</i>	<i>Sterk:</i> regionaal beleid kan door gemeenten voor elk dorp op maat worden gesneden.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> gemeenten zijn sterk gericht op dorpskernen, maar zijn niet de sterke speler die maatwerk kan bieden.	<i>Kansen:</i> met ondersteuning van de regio hebben gemeenten meer mogelijkheden om hun beleid af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.
	<i>Democratische invloed inwoners</i>	<i>Redelijk sterk:</i> veel ruimte voor invloed op beleid t.a.v. dorpen en de gemeenten; mogelijkheden om raden via ROHW meer invloed te geven.	<i>Barrières:</i> democratische invloed inwoners bij dorpskernbeleid wordt als onvoldoende beoordeeld; betrokkenheid gemeenteraden bij de HW is gering.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> mogelijkheden om lokale democratie te versterken; het is onduidelijk of de regionale democratie kan worden versterkt.

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
Ambtelijke organisatie	<i>Structurele versterking ambtelijke capaciteit</i>	<i>Zeer sterk:</i> door samenbrengen beleids- en uitvoeringscapaciteit op betrokken beleids-terreinen kan deze optimaal worden ingezet.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> in HW is veel ervaring met ambtelijke samenwerking; ambtelijke capaciteit is nu verdeeld over 5/6 organisaties.	<i>Kansen:</i> samenwerking biedt mogelijkheden om betrokken ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen aan de beleidsdoelen.
	<i>Toegesneden op participerende overheid</i>	<i>Redelijk sterk:</i> regiobestuur kan inspelen op HW-initiatieven terwijl gemeenten kunnen inspelen op lokale initiatieven; wel gevaar voor afstemmingsproblemen.	<i>Barrières:</i> gemeenten en SOHW hebben niet veel ervaring met het ondersteunen en faciliteren van maatschappelijke initiatieven (participerende overheid).	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> regiobestuur biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen. Omdat overheden hier weinig ervaring mee hebben en omdat afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio op de loer liggen, is het onzeker of dat lukt.
	<i>Gezonde gemeentefinanciën</i>	<i>Sterk:</i> efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot risico-verevening; ‘gelaagd bestuur’ brengt wel structureel extra kosten met zich mee.	<i>Bouwstenen:</i> geen grote financiële risico’s voor gemeenten op korte termijn, geringe verschillen tussen gemeenten.	<i>Kansen:</i> door samenwerking kan financiële positie worden behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.
Partner	<i>Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken</i>	<i>Redelijk sterk:</i> door samen te werken hebben gemeenten meer mogelijkheden om in te spelen op ontwikkelingen in buurten, dorpen en wijken.	<i>Barrières:</i> partnerschap met buurten, dorpen en wijken nu nog zwak; regionale samenwerking om dit partnerschap te kunnen versterken is afwezig.	<i>Kansen:</i> gemeenten kunnen door hun nieuwe rol het partnerschap met dorpen verstevigen, evt. met ondersteuning van het regiobestuur.
	<i>Krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen</i>	<i>Sterk:</i> regionaal bestuur kan krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen ontwikkelen.	<i>Bouwstenen:</i> partnerschap met bedrijven en instellingen rondom regionale opgaven (Pact van de Waard).	<i>Kansen:</i> partnerschap met bedrijven en instellingen kan via het regiobestuur worden verstevigd.
	<i>Krachtig partnerschap met medeoverheden</i>	<i>Gemengd beeld:</i> HW treedt als eenheid naar buiten in interbestuurlijk overleg; probleem is dat regio hier niet dezelfde status heeft als gemeente.	<i>Barrières:</i> partnerschap met medeoverheden is nu nog zwak, vooral op ruimtelijk-economische dossiers; ook door ontbreken grote gemeente die naar buiten toe het gezicht van de regio is.	<i>Kwetsbaarheden:</i> met samenwerking zal de Hoeksche Waard geen sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingstafels.
Dienstverlener	<i>Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau</i>	<i>Redelijk sterk:</i> efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot risico-verevening; regiobestuur brengt extra kosten met zich mee.	<i>Bouwstenen:</i> gemeentelijke lasten zijn relatief laag, verschil in lastendruk gemeenten is gering.	<i>Kansen:</i> door efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot risicoverevening zullen gemeentelijke lasten ongeveer gelijk blijven.
	<i>Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening</i>	<i>Zeer sterk:</i> fysieke bereikbaarheid via gemeenten, versterkte kwaliteit in regio.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening wordt goed gewaardeerd; kwaliteit staat door ambtelijke kwetsbaarheden soms onder druk.	<i>Kansen:</i> met samenwerking zullen ambtelijke kwetsbaarheden op de samenwerkingsonderdelen worden verminderd en zal de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
	<i>Maatwerk</i>	<i>Sterk:</i> gemeenten spelen met steun van de regio in op vragen en wensen van inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> gemeenten hebben veel aandacht voor maatwerkoplossingen, maar hebben niet altijd de mogelijkheid die te realiseren.	<i>Kansen:</i> met samenwerkingen zullen gemeenten beter in staat zijn om maatwerkoplossingen te realiseren.
	<i>Ondersteunende rol richting maatschappelijke partners</i>	<i>Redelijk sterk:</i> de gemeente heeft door de vergrote ambtelijke capaciteit meer mogelijkheden om maatschappelijke partners te ondersteunen.	<i>Barrières:</i> partnerschap met gemeentelijke clubs en verenigingen en regionale bedrijven en instellingen is nog zwak (zie boven)	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> een grotere gemeente heeft veel mogelijkheden om een ondersteunende rol, maar omdat ambtenaren hier betrekkelijk weinig ervaring mee hebben is het onzeker of dat lukt.

2. Samenvoeging

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
Bestuur	<i>Slagvaardig gemeentebestuur</i>	<i>Zeer sterk:</i> slagvaardigheid door bundeling bevoegdheden en capaciteit.	<i>Bouwstenen:</i> goede bestuurlijke verhoudingen in alle gemeenten; raadsleden leren in HW-fractieoverleggen lokale tegenstellingen te overbruggen.	<i>Kansen:</i> HW-gemeente is in staat om belangrijke keuzes te maken en die te realiseren.
	<i>Behoud en versterking leefbaarheid dorpen</i>	<i>Zeer sterk:</i> door afstemming voorzieningen- en woningaanbod kan de leefbaarheid van dorpen worden versterkt en behouden.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> in HW-fractieoverleggen meer begrip voor lokale problematieken; lokale leefbaarheidsproblemen worden niet in HW-verband gezien.	<i>Kansen:</i> meer mogelijkheden om de leefbaarheid dorpskernen in onderlinge samenhang te versterken en hiervoor steun te vinden bij andere overheden (zie onder).
	<i>Versterking ruimtelijk-economische structuur HW</i>	<i>Zeer sterk:</i> met bundeling bevoegdheden op ruimtelijk-economisch terrein kan de structuur van de HW worden versterkt.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> maatschappelijke steun voor HW-aanpak (pact vd waard); lokale belangen gaan meestal voor gezamenlijke HW-belangen.	<i>Kansen:</i> besluitvorming over de ruimtelijk-economische structuur in één hand, meer mogelijkheden om hierbij steun van andere overheden te vinden (zie onder partner).
	<i>Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken</i>	<i>Sterk:</i> gemeentelijk beleid kan voor elk dorp op maat worden gesneden.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> gemeenten zijn sterk gericht op dorpskernen, maar zijn niet de sterke speler die maatwerk kan bieden	<i>Kansen:</i> HW-gemeente heeft meer mogelijkheden om haar beleid en uitvoering af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.
	<i>Democratische invloed inwoners</i>	<i>Redelijk sterk:</i> raadsleden vertegenwoordigen meer inwoners, maar hebben wel rechtstreekse invloed op HW aangelegenheden; mogelijkheden om dorpen raden via dorpsraden of dorpsverenigingen meer invloed te geven.	<i>Barrières:</i> democratische invloed inwoners bij dorpskernbeleid wordt als onvoldoende beoordeeld; betrokkenheid gemeenteraden bij de HW is gering.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> gemeenteraad krijgt zeggenschap over HW-aangelegenheden; het is onduidelijk of inbreng van inwoners via dorpsraden kan worden vergroot.

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
Ambtelijke organisatie	<i>Structurele versterking ambtelijke capaciteit</i>	<i>Sterk:</i> door bundeling beleids- en uitvoerings-capaciteit kan deze optimaal worden ingezet.	<i>Bouwstenen:</i> in HW is veel ervaring met bundeling van ambtelijke capaciteit, in SOHW en daarbuiten.	<i>Kansen:</i> samenvoeging biedt mogelijkheden om de ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen.
	<i>Toegesneden op participerende overheid</i>	<i>Sterk:</i> gemeentebestuur kan inspelen op initiatieven op HW- en dorpsniveau.	<i>Barrières:</i> gemeenten en SOHW hebben niet veel ervaring met het ondersteunen en faciliteren van maatschappelijke initiatieven (participerende overheid).	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> HW-gemeente biedt kansen om participerende overheid te ontwikkelen. Omdat bestuurders hier weinig ervaring mee hebben is het onzeker of dat lukt.
	<i>Gezonde gemeentefinanciën</i>	<i>Redelijk sterk:</i> efficiencyvoordelen en mogelijkheden om kwetsbaarheden aan te pakken; samenvoeging brengt wel incidenteel frictiekosten met zich mee.	<i>Bouwstenen:</i> geen grote financiële risico's voor gemeenten op korte termijn, geringe verschillen tussen gemeenten.	<i>Kansen:</i> met samenvoeging kan de financiële positie worden behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.
Partner	<i>Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken</i>	<i>Redelijk sterk:</i> gemeente kan met vormen van gebiedsgericht werken inspelen op ontwikkelingen in dorpen.	<i>Barrières:</i> partnerschap met buurten, dorpen en wijken is nu nog zwak.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> de gemeente kan inzetten op partnerschap met dorpen; of gebiedsgerichte aanpak van de grond komt is onzeker.
	<i>Krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen</i>	<i>Zeer sterk:</i> gemeente kan krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen ontwikkelen.	<i>Bouwstenen:</i> partnerschap met bedrijven en instellingen rondom regionale opgaven (Pact van de Waard).	<i>Kansen:</i> het partnerschap met bedrijven en instellingen zal via HW-gemeente worden verstevigd.
	<i>Krachtig partnerschap met medeoverheden</i>	<i>Zeer sterk:</i> gemeente heeft door zijn bevolkingsomvang sterkere positie bij interbestuurlijk overleg.	<i>Barrières:</i> partnerschap met medeoverheden is nu nog zwak, vooral op ruimtelijk-economische dossiers; ook door ontbreken grote gemeente die naar buiten toe het gezicht van de regio is.	<i>Kansen:</i> HW-gemeente kan een sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingstafels.

	Uitgangspunten	Sterkten en zwakten: <i>in welke mate kan de optie voldoen aan de gestelde eisen?</i>	Bouwstenen en barrières: <i>in welke mate helpt of hindert de bestaande situatie daarbij?</i>	Kansen en kwetsbaarheden: <i>hoe realistisch is het dat de optie aan de gestelde eisen gaat voldoen?</i>
Dienstverlener	<i>Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau</i>	<i>Redelijk sterk:</i> efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot aanpak financiële kwetsbaarheden; wel (tijdelijke) frictiekosten.	<i>Bouwstenen:</i> gemeentelijke lasten zijn relatief laag, verschil in lastendruk gemeenten is gering.	<i>Kansen:</i> door efficiencyvoordelen zullen gemeentelijke lasten ongeveer gelijk blijven.
	<i>Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening</i>	<i>Zeer sterk:</i> fysieke bereikbaarheid via oude gemeentehuizen of nieuwe dienstverleningsconcepten, versterkte kwaliteit.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening wordt goed gewaardeerd; kwaliteit staat door ambtelijke kwetsbaarheden soms onder druk.	<i>Kansen:</i> met samenvoeging zullen ambtelijke kwetsbaarheden worden verminderd en zal de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.
	<i>Maatwerk</i>	<i>Sterk:</i> gemeente kan (ook met vormen van gebiedsgericht werken) inspelen op vragen en wensen van inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven.	<i>Bouwstenen én barrières:</i> gemeenten hebben veel aandacht voor maatwerkoplossingen, maar hebben niet altijd de mogelijkheid die te realiseren.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> HW-gemeente heeft meer mogelijkheden maatwerkoplossingen te realiseren; onzeker is of de hiervoor benodigde gebiedsgerichte aanpak van de grond komt.
	<i>Ondersteunende rol richting maatschappelijke partners</i>	<i>Sterk:</i> gemeente kan inspelen op HW-initiatieven en inspelen op dorpsinitiatieven.	<i>Barrières:</i> partnerschap met gemeentelijke clubs en verenigingen en regionale bedrijven en instellingen is nog zwak (zie boven)	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> HW-gemeente heeft mogelijkheden om een ondersteunende rol te spelen. Omdat gemeentebestuurders hier weinig ervaring mee hebben is het onzeker of dat lukt.

3. Vergelijking beide modellen

		Kansen en kwetsbaarheden samenwerking met doorzettingsmacht	Kansen en kwetsbaarheden samenvoeging
Bestuur	<i>Slagvaardig gemeentebestuur</i>	Kwetsbaarheden: het is onzeker of cultuuromslag gerealiseerd wordt die voor samenwerking nodig is. Kans op competentieconflicten tussen gemeenten en regiobestuur.	Kansen: HW-gemeente is in staat om belangrijke keuzes te maken en die te realiseren.
	<i>Behoud en versterking leefbaarheid</i>	Kansen én kwetsbaarheden: regio biedt meer mogelijkheden om lastige keuzes te maken t.b.v. leefbaarheid dorpskernen; het is onzeker of het regiobestuur daarvoor van de gemeenten de ruimte krijgt.	Kansen: meer mogelijkheden om de leefbaarheid dorpskernen in onderlinge samenhang te versterken en hiervoor steun te vinden bij andere overheden (zie onder).
	<i>Versterking ruimtelijk-economische structuur HW</i>	Kansen én kwetsbaarheden: er kan worden voortgebouwd op bestaand beleid regio en Pact van de Waard; er blijft een afweging tussen lokale belangen en regionale belangen die elkaar kunnen gaan verdringen.	Kansen: besluitvorming over de ruimtelijk-economische structuur in één hand, meer mogelijkheden om hierbij steun van andere overheden te vinden (zie onder partner).
	<i>Maatwerk voor buurten, dorpen en wijken</i>	Kansen: met ondersteuning van de regio hebben gemeenten meer mogelijkheden om hun beleid af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.	Kansen: HW-gemeente heeft meer mogelijkheden om zijn beleid en uitvoering af te stemmen op ontwikkelingen in dorpen.
	<i>Democratische invloed inwoners</i>	Kansen én kwetsbaarheden: mogelijkheden om lokale democratie te versterken; het is onduidelijk of regionale democratie kan worden versterkt.	Kansen én kwetsbaarheden: gemeenteraad krijgt zeggenschap over HW-aangelegenheden; het is onduidelijk of inbreng van inwoners via dorpsraden kan worden vergroot.
Ambtelijke organisatie	<i>Structurele versterking ambtelijke capaciteit</i>	Kansen: samenwerking biedt mogelijkheden om de betrokken ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen aan de beleidsdoelen.	Kansen: samenvoeging biedt mogelijkheden om de ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen.
	<i>Toegesneden op participerende overheid</i>	Kansen én kwetsbaarheden: regiobestuur biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen. Omdat overheden hier weinig ervaring mee hebben en omdat afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio op de loer liggen, is het onzeker of dat lukt.	Kansen én kwetsbaarheden: HW-gemeente biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen. Omdat bestuurders hier weinig ervaring mee hebben, is het onzeker of dat lukt.
	<i>Gezonde gemeentefinanciën</i>	Kansen: door samenwerking kan financiële positie worden behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.	Kansen: met samenvoeging kan de financiële positie worden behouden of versterkt zonder extra te hoeven bezuinigen.

		Kansen en kwetsbaarheden samenwerking met doorzettingsmacht	Kansen en kwetsbaarheden samenvoeging
Partner	<i>Krachtig partnerschap met buurten, dorpen, wijken</i>	<i>Kansen:</i> gemeenten kunnen door hun nieuwe rol het partnerschap met dorpen verstevigen, eventueel met ondersteuning van het regiobestuur.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> de gemeente kan inzetten op partnerschap met dorpen; of gebiedsgerichte aanpak van de grond komt is onzeker.
	<i>Krachtig partnerschap met bedrijven en instellingen</i>	<i>Kansen:</i> het partnerschap met bedrijven en instellingen kan via het regiobestuur worden verstevigd.	<i>Kansen:</i> het partnerschap met bedrijven en instellingen zal via HW-gemeente worden verstevigd.
	<i>Krachtig partnerschap met mede-overheden</i>	<i>Kwetsbaarheden:</i> met samenwerking zal de Hoeksche Waard geen sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingsstafels.	<i>Kansen:</i> HW-gemeente kan een sterkere positie krijgen aan interbestuurlijke onderhandelingsstafels.
Dienstverlener	<i>Gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau</i>	<i>Kansen:</i> door efficiencyvoordelen en mogelijkheden tot risico-verevening zullen gemeentelijke lasten ongeveer gelijk blijven.	<i>Kansen:</i> door efficiencyvoordelen zullen gemeentelijke lasten ongeveer gelijk blijven.
	<i>Bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening</i>	<i>Kansen:</i> met samenwerking zullen ambtelijke kwetsbaarheden op de samenwerkingsonderdelen worden verminderd en zal de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.	<i>Kansen:</i> met samenvoeging zullen ambtelijke kwetsbaarheden worden verminderd en zal de kwaliteit van de dienstverlening toenemen.
	<i>Maatwerk</i>	<i>Kansen:</i> samenwerking biedt mogelijkheden om de betrokken ambtelijke capaciteit samen te voegen en optimaal toe te delen aan de beleidsdoelen.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> HW-gemeente heeft meer mogelijkheden maatwerkoplossingen te realiseren; onzeker is of de hiervoor benodigde gebiedsgerichte aanpak van de grond komt.
	<i>Ondersteunende rol richting partners</i>	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> regiobestuur biedt kansen om een participerende overheid te ontwikkelen. Omdat overheden hier weinig ervaring mee hebben en omdat afstemmingsproblemen tussen gemeenten en regio op de loer liggen, is het onzeker of dat lukt.	<i>Kansen én kwetsbaarheden:</i> HW-gemeente heeft mogelijkheden om een ondersteunende rol te spelen. Omdat gemeentebestuurders hier weinig ervaring mee hebben is het onzeker of dat lukt.