

Procesevaluatie herindeling Vijfheerenlanden



Hoe verliep de samenwerking?



PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl



Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De rapportage geeft zicht op ervaringen en lessen van direct betrokken bestuurders en ambtelijk adviseurs aangaande het proces van de herindeling van de drie gemeenten Leerdam (Zuid-Holland), Zederik (Zuid-Holland) en Vianen (Utrecht) tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Op basis van deze lessen uit de praktijk en een kritische reflectie worden aanbevelingen gedaan.

De rapportage is opgesteld door drie onderzoekers van het bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Dr. Igno Pröpper, Ing. Peter Struik MBA en Drs. Bart Litjens.

Noordwijk, 9 juni 2020

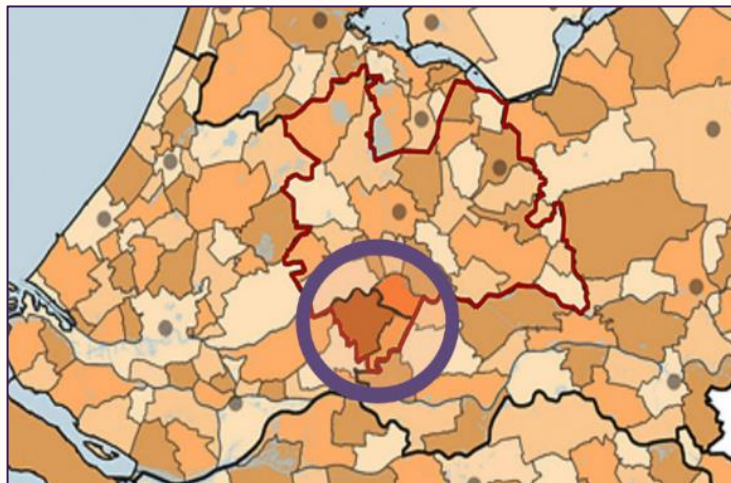


Inhoudsopgave

Introductie	1
Deel 1 De Kern	3
1 Doel- en vraagstelling	4
2 Samenvatting	5
3 Kwaliteitskader: hulpmiddel voor ordening en duiding	8
3.1 Resultaten	9
3.2 Voorwaarden	9
3.3 Regie en systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel	9
3.3.1 Bestuurlijk stelsel	10
3.3.2 Regie	11
3.3.3 Systeemverantwoordelijkheid	12
4 Conclusies	17
5 Aanbevelingen	22
Deel 2 Beschrijving proces en ervaringen	26
6 Procesbeschrijving	27
7 Ervaren knelpunten en interventies	30
7.1 Alle knelpunten in beeld	30
7.2 Formele procesinterventies	38
8 Suggesties uit het veld	39
Deel 3 De bijlagen	41
Bijlage 1 Wettelijke regelingen en beleidskaders	42
Bijlage 2 Historische reconstructie van het proces	46
Bijlage 3 Aanpak en verantwoording van het onderzoek	58
Bijlage 4 Respondenten- en bronnenlijst	60

Introductie

De voormalige gemeenten Leerdam (Zuid-Holland), Zederik (Zuid-Holland) en Vianen (Utrecht) zijn per 1 januari 2019 gefuseerd tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, gelegen in de provincie Utrecht. Het unieke van deze situatie is dat deze herindeling gepaard moest gaan met een wijziging van de provinciegrens en met aanpassingen van een aantal wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Dit laatste omdat de wetgeving rondom deze regelingen uitgaat van een indeling die de provinciegrenzen respecteert. Het gaat hierbij om de veiligheidsregio's Zuid-Holland Zuid en Utrecht, de omgevingsdiensten Zuid-Holland Zuid en Utrecht en de diensten Gezondheid & Jeugd in Zuid-Holland en de GGD Utrecht.



Het is te verwachten dat een dergelijke situatie in de toekomst vaker kan voorkomen bij verdergaande schaalvergroting en regionalisering van gemeentelijke taken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft daarom de Eerste Kamer, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg toegezegd om dit proces te evalueren. De centrale vraag van deze evaluatie is welke lessen uit het procesverloop kunnen worden getrokken. Het voorliggende rapport biedt de uitkomst van deze evaluatie. De evaluatie richt zich alleen op de kwaliteit van het proces. Nut, noodzaak en het inhoudelijke resultaat van de herindeling zijn geen onderdeel van deze evaluatie.

Betrokken sleutelspelers hebben een zeer belangrijke bijdrage geleverd aan de evaluatie. Dit zijn de burgemeesters van de voormalige gemeenten, gedeputeerden en ambtenaren van de provincies Zuid-Holland en Utrecht, de directeur-generaal en ambtenaren van het ministerie van BZK, ambtenaren van overige ministeries, bestuurders van de betrokken veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en GGD'en en een selectie van adviseurs die deze partijen hebben bijgestaan.

Uit alle ervaringen blijkt dat alle betrokkenen niet tevreden zijn over het proces van de herindeling. Zij hebben grote inspanningen moeten verrichten omdat een onbekend terrein is betreden dat veel complexer bleek dan aanvankelijk gedacht. Het herindelingsproces kende daardoor de nodige hobbels en 'slependede' kwesties zorgden voor vertragingen. Er zijn dan ook door betrokkenen de nodige suggesties gedaan om dit in de toekomst te voorkomen. De suggesties zijn in dit rapport vertaald naar conclusies en aanbevelingen. Deze richten zich op hoofdingrediënten voor het inrichten van een goed proces. Dat wil zeggen een proces waarbij samenwerking de belangrijkste succesfactor is voor het realiseren van een complexe opgave als deze.

Leeswijzer

Deel 1 De kern	Dit deel kan eigenstandig gelezen worden en bevat de vraagstelling, de samenvatting van de ervaringen en de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.
Deel 2 Bevindingen vanuit verschillende perspectieven	Dit deel behandelt vijf deelvragen van het onderzoek en gaat daarmee meer in op details, zoals het procesverloop en alle ervaringen van betrokkenen en suggesties die zij doen voor verbeteringen.
Bijlagen	Dit deel bevat de bijlagen: wettelijke regelingen en beleidskaders, historische reconstructie van het proces, aanpak en verantwoording van het onderzoek en de respondenten- en bronnenlijst.

Deel 1 De Kern

1 Doel- en vraagstelling

Doel

Bij de start van dit onderzoek was op voorhand al duidelijk dat de betrokken partijen ontevreden waren over het verloop van het proces. Bovendien zijn er tussen de betrokken partijen de nodige spanningen ontstaan, die het proces van de herindeling ernstig hebben vertraagd. Met dit vertrekpunt heeft de evaluatie drie doelen:

- 1 Het inventariseren van de ervaringen van alle betrokkenen ten aanzien van het proces.
- 2 Deze ervaringen duiden en voorzien van een kritische reflectie van een buitenstaander.
- 3 Het formuleren van lessen.

Afbakening en kern van de aanpak

De evaluatie richt zich op de kwaliteit van het proces en op de vraag hoe de betrokkenen dit proces hebben ervaren. Nut, noodzaak en het inhoudelijke resultaat van de herindeling zelf zijn geen onderdeel van deze evaluatie.

De ervaringen van betrokkenen met het proces zijn met interviews en groepsgespreken geïnventariseerd en documenten zijn geraadpleegd om een historische procesreconstructie te kunnen maken. Deze ervaringen zijn vervolgens vanuit een buitenstaandersperspectief kritisch geduid aan de hand van een *kwaliteitskader voor een goed proces* (zie hoofdstuk 3). Gaandeweg het onderzoek bleek deze kritische reflectie vooral nodig rond de onderwerpen regievoering en de wijze waarop betrokken partijen 'systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel' hebben opgepakt. Juist op deze punten waren betrokkenen ontevreden en ontstond onderlinge spanning. Onderzoekers en adviseurs van ons bureau hebben op deze onderwerpen een kritische reflectie gedaan.

Vraagstelling

Dit eerste kerndeel van het rapport behandelt de volgende hoofdvragen:

- 1 Wat zijn ervaringen van de direct betrokkenen met het herindelingsproces?
- 2 Hoe kan je deze ervaringen duiden?
- 3 Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Het gaat hier om een proces van gemeentelijke herindeling dat gepaard ging met een wijziging van de provinciegrens en als gevolg daarvan met een wijziging van de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden.

In deel 2 van dit rapport komen de volgende meer gedetailleerde onderzoeksvragen aan de orde.

- 1 Hoe is het herindelingsproces verlopen?
- 2 Wanneer en in hoeverre zijn de benodigde wijzigingen van de wettelijk verplichte samenwerkingen bij de herindeling in beeld geweest?
- 3 Hoe zijn de afspraken over de financiële afwikkeling tot stand gekomen?
- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die in het herindelingsproces naar voren zijn gekomen, welke interventies zijn daarbij gepleegd en door wie?
- 5 Welke verbeterrichtingen en concrete verbetervoorstellen zijn er te benoemen?
 - a Welke kernvoorwaarden moeten volgens actoren nog worden ingevuld? Hoe overbrug je daarmee barrières, beheers je risico's en voorkom je daarmee onnodige interventies?
 - b Wat zijn daarbij suggesties van de verschillende actoren, zijn deze uitvoerbaar en wat moet je dan doen?

2 Samenvatting

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de belangrijkste ervaringen en bevindingen rond het proces van herindeling. De duiding, of met andere woorden de beoordeling, hiervan is opgenomen in hoofdstuk 4 'Conclusies'. Het is belangrijk eerst deze samenvatting te lezen en het kwaliteitskader in hoofdstuk 3 te raadplegen. Een goed begrip van de context is nodig om de conclusies goed te kunnen plaatsen. Voor verdere details kan deel II worden geraadpleegd.

Ten eerste...

De betrokkenen zijn ontevreden over het verloop van het proces. Tegelijkertijd is het ook zo dat een aantal zaken wél goed gingen:

- De drie voormalige gemeenten Leerdam (Zuid-Holland), Zederik (Zuid-Holland) en Vianen (Utrecht) zijn per 1 januari 2019 gefuseerd tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.
- Het proces en de afstemming tussen de drie gemeenten zijn goed verlopen. De gemeenten hebben een enorme inspanning moeten leveren om de herindeling te realiseren.
- Het proces en afstemming tussen de gemeenschappelijke regelingen zijn ook goed verlopen. Deze gemeenschappelijke regelingen hebben de taken voor hun werkgebied kunnen waarborgen gedurende het gehele proces van herindeling.

Maar ...

Het proces bleek veel complexer dan gedacht

Als eerste bleek het proces veel complexer dan tevoren gedacht en de betrokken bestuurlijke partners hebben onvoldoende tijd en rust genomen om bij de start alles eens goed te verkennen en te inventariseren. Het hele proces is van onderop gestart bij de drie gemeenten met de wens om met een herindeling de lokale bestuurskracht te versterken. Gaandeweg bleek dat de impact van de gemeentelijke herindeling ook buiten de nieuwe gemeentegrens een grote impact zou hebben. Met name achterblijvende partijen ondervonden nadelige effecten van het vertrek van de drie gemeenten. Denk hierbij aan de provincie Zuid-Holland, buurgemeenten in de regio, wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen en andere niet verplichte samenwerkingsverbanden.

Ter illustratie enkele ervaringen van betrokkenen:

- "Gemeenten redeneerden in eerste instantie primair vanuit de lokale bestuurskracht omdat herindelingen van onderop plaatsvinden."
- "Er was onvoldoende oog voor het effect van de herindeling op de achterblijvende partijen."
- "Vanaf de eerste dag is de complexiteit niet goed ingeschat: zowel inhoudelijk, financieel als de implementatie."
- "Gaandeweg kwamen we erachter dat de herindeling impact had op allerlei achterblijvende onderdelen in de regio, die we op voorhand niet zagen. Denk aan ambulanceposten, brandweer middelen, de arbeidsmarkregio, private organisaties et cetera."
- "Het was een wirwar aan allerlei onderzoeken, daar zijn vele miljoenen aan verloren gegaan."
- "Het proces heeft duizenden mails en stukken gekost."

De partijen kwamen er onderling niet uit op basis van samenwerking en gezamenlijke afweging van belangen

Het is niet gelukt om op twee cruciale onderwerpen via constructieve samenwerking en gezamenlijke afweging van belangen tot besluiten te komen. Dit had een ernstige stagnatie van het proces tot gevolg. Daarbij gaat in het in hoofdzaak om twee onderwerpen.

Ten eerste, de keuze voor de provincie waarin de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zou moeten komen. De provincies Zuid-Holland en de provincie Utrecht kwamen hier onderling niet uit.

Ten tweede, beslissingen over de verdeling van de financiële frictiekosten bij de wettelijk verplichten gemeenschappelijke regelingen als gevolg van uittredende gemeenten. Het gaat dan om de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de Omgevingsdiensten Zuid-Holland Zuid en de Dienst Gezondheid & Jeugd in Zuid-Holland. De drie gemeenschappelijke regelingen (achterblijvende gemeenten) en de drie vertrekkende gemeenten kwamen hier niet uit.

Daarbij komt dat deze drie gemeenschappelijke regelingen (achterblijvende gemeenten) zich niet vertegenwoordigd voelden. Zij vonden dat zij onvoldoende stem en positie hadden in de finale besluitvorming.

Ter illustratie enkele ervaringen van betrokkenen:

- “De keuze voor welke provincie het zou worden is veel te lang vooruit geschoven, de provincies kwamen er niet uit.”
- “Gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen moesten onderhandelen over de doorbelasting van kosten. Zij kwamen er niet uit en er moest zelfs arbitrage aan te pas komen.”
- “De in- en uitredingskosten zijn op € 12 Mln. uitgekomen. Hiervoor zijn vele rapporten uitgebracht om deze raming tot stand te laten komen. De ramingen opgesteld door de gemeenschappelijke regelingen kwamen aanzienlijk hoger uit.”
- “Uiteindelijk is meer dan de helft van de energie gestoken in de financiële afwikkeling met de gemeenschappelijke regelingen.”
- “De rijksoverheid zou toch een deel van de frictiekosten moeten dragen, omdat gemeenten geen keuze hebben want deelname aan de gemeenschappelijke regelingen is wettelijk verplicht, het rijk dwingt tot territoriale congruentie.”
- “De gemeenschappelijke regelingen hadden geen stem in de begeleidingscommissie van het ministerie van BZK.”

Systeemverantwoordelijkheid en regievoering ontbreken. In dat vacuüm gaan emoties de boventoon voeren en ontstaat onbegrip over elkaars positie.

Waar gemeenten en provincies er niet uit komen, dichten zij een regisserende rol toe aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, en vragen daar ook om. Zij vinden dat het ministerie van BZK systeemverantwoordelijk is en eigenaar van het bestuurlijke stelsel, dus als dat stelsel vast loopt moet de eigenaar optreden. Vanuit het uitgangspunt ‘herindeling van onderop’ is het ministerie van BZK echter afwachtend en houden de gemeenten en gemeenschappelijke regelingen er ook niet van als er te vroeg ‘bemoeienis’ is vanuit de rijksoverheid.

Doordat langere tijd de regievoering ontbreekt ontstaat ook gedurende het proces onbegrip over elkaars positie. Betrokkenen blijven lang worstelen met vraagstukken waar zij uiteindelijk niet uitkomen. Dat leidt tot frustraties, onbegrip en emoties over en weer. De onderzoekers hebben dit ook gemerkt tijdens gesprekken en hebben een aantal uitspraken van betrokkenen hierover opgetekend, zie het onderstaande kader.

Ter illustratie enkele ervaringen van betrokkenen over systeemverantwoordelijkheid:

- "Herhaaldelijk hebben we het ministerie van BZK gevraagd regie te voeren. Maar het ministerie bleef terughoudend. Daardoor bleef het proces een kwelling."
- "Het ministerie van BZK pakte haar rol niet als stelselverantwoordelijke."
- "Het ministerie van BZK zou vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid de regie moeten voeren."
- "Er lag geen helder bestuurlijk mandaat vanuit de andere betrokken ministeries om regie te voeren, ambtenaren van het ministerie van BZK zaten dan ook zonder mandaat aan tafel."
- "De ambtelijke organisatie van het ministerie van BZK heeft al vroeg in het proces gesproken met de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen, met de intentie om de helpende hand te bieden in het creëren van overzicht. De ambtelijke organisatie kreeg echter niet de indruk dat alle betrokkenen deze helpende hand wilden vastpakken."

Ter illustratie enkele ervaringen van betrokkenen over emoties die opspelen:

- "De achterblijvers voelen zich verweesd, daar moet je oog voor hebben."
- "Emoties werden over en weer geuit, het was soms een gênante vertoning."
- "Het is al met al beschamend dat er niet is gewerkt vanuit de gedachte 1 overheid. Hoe is het toch mogelijk dat verschillende overheidsorganen met elkaar in gevecht gaan?"

De geldende wet- en regelgeving biedt onvoldoende houvast en spelregels. Dit leidt tot benadeling van de achterblijvende partijen bij een herindeling.

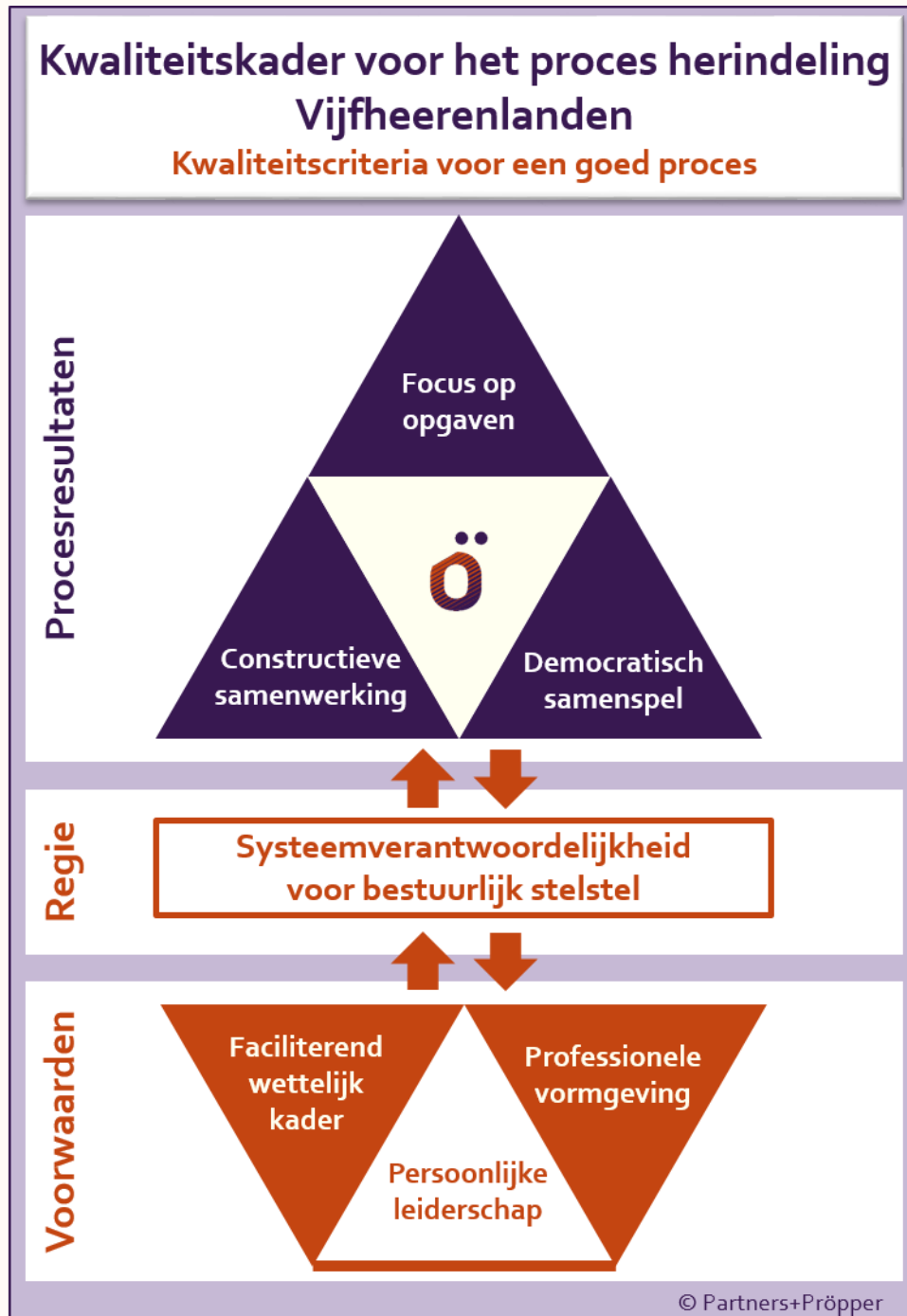
De Wet algemene regels herindeling voorziet niet in een goed proces voor een provinciale herindeling waarmee ook een wijziging van de wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen mee gemoeid is. Tevens spelen er ingewikkelde financiële vraagstukken waar geen spelregels voor zijn afgesproken.

Ter illustratie enkele ervaringen van betrokkenen:

- "Door de 'gewone' regels uit de 'Wet algemene regels herindeling' voor het omgaan met gemeenschappelijke regelingen te hanteren, kunnen de blijvende partijen in een wettelijk verplichte regeling worden benadeeld als gevolg van een herindeling."
- "Hoe de frictiekosten te bepalen werd gaandeweg uitgevonden en werd onderdeel van onderhandelingen."

3 Kwaliteitskader: hulpmiddel voor ordening en duiding

Voorafgaande aan het onderzoek is een kwaliteitskader opgesteld als hulpmiddel voor ordening en duiding van de bevindingen. Gaandeweg de evaluatie bleek, dat op basis van de ervaringen en knelpunten van betrokkenen op het herindelingsproces, hier twee onderwerpen aan moesten worden toegevoegd. Ten eerste 'regie en systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel' en ten tweede 'persoonlijk leiderschap'. Dit heeft geleid tot het onderstaande model. Dit bestaat uit drie hoofdonderdelen: procesresultaten, regie en voorwaarden. Elk hoofdonderdeel bestaat uit kwaliteitscriteria voor een goed proces.



Figuur 3.1: Kwaliteitskader voor een goed proces.

3.1 Resultaten

- 1 **Focus op opgaven: gemeenschappelijke opgave(n) als richtpunt vooraf.**
Het gaat er hier om of de opgave(n) helder is/zijn en ook als richtpunt voortdurend in beeld is/zijn geweest: een gezamenlijke focus op een gemeenschappelijke opgave, als inzet van het proces. Hier spelen kernvragen zoals:
 - Gaat het om opgaven van het systeem als geheel en/of de opgaven van afzonderlijke delen?
 - Wat is precies de bedoeling: het versterken van lokale en regionale bestuurskracht of het versterken van provinciale bestuurskracht?
 - Gaat het ook om de organisatie- en realisatiekracht van anderen zoals de wettelijk verplichte verbonden partijen?
 - Zijn er nog andere opgaven?
- 2 **Constructieve samenwerking:** De focus ligt hier op het samenspel van de actoren. Is dit samenspel productief en slagvaardig, is er samenhang of werken we juist langs elkaar heen en belemmeren we elkaar?
- 3 **Democratisch samenspel:** Zijn de individuele belangen van actoren en de gezamenlijke belangen transparant in beeld en worden die afgewogen? Wie speelt daarbij een rol, vooral als belangen in eerste instantie niet verenigbaar lijken?

3.2 Voorwaarden

- 1 **Faciliterend wettelijk kader:** wet- en regelgeving en beleidskaders voor gemeentelijke herindelingen.
- 2 **Professionele vormgeving:** Dit richt zich op het proces, de organisatie en de feitelijke werkwijzen. Hoe is het proces ingeregeld en in samenhang georganiseerd, wie neemt welke rol, wat is de fasering, hoe zijn de individuele besluitvormingsprocessen en -cycli op elkaar afgestemd, wat zijn de (wettelijke) kaders en welke nadere spelregels zijn afgesproken?
- 3 **Persoonlijk leiderschap:** Op onbekend terrein als gids dienen, de richting wijzen en het goede voorbeeld geven. Voor de groep als geheel en voor individuele leden van de groep.

3.3 Regie en systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel

Een belangrijk thema bij de evaluatie van het herindelingsproces bleek de wijze waarop de zogenaamde 'systeemverantwoordelijkheid' voor het bestuurlijk stelsel wordt ingevuld. Dit thema werd herhaaldelijk tijdens individuele gesprekken en werkateliers tijdens de evaluatie op tafel gelegd. Veel partijen kijken dan naar de minister of het ministerie van BZK. De betrokken partijen noemen tijdens de evaluatie veelvuldig dat het heeft ontbroken aan 'regie' en 'systeemverantwoordelijkheid'. Het beeld komt dan stevast naar voren dat het ministerie van BZK hiervoor verantwoordelijk zou zijn en dat dit ministerie in dit proces onvoldoende regie heeft gevoerd om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Tegelijkertijd bestaat ook het beeld dat een zekere terughoudendheid vanuit het ministerie van BZK op zijn plaats is.

Ter illustratie ervaringen van betrokkenen over regie en systeemverantwoordelijkheid:

"Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk en had daarom al vroeg in het proces de regie moeten oppakken",

versus

"Als het ministerie van BZK te vroeg de regierol pakt dan wordt dat ervaren als ongewenste bemoeienis, maar te laat wordt weer ervaren als onvoldoende verantwoordelijkheid nemen".

Om deze kritische noten van betrokkenen goed te kunnen plaatsen, is het eerst zaak eens goed te kijken welke beelden er bestaan over de begrippen 'regie', 'systeemverantwoordelijkheid' en 'bestuurlijk stelsel'. Dit zijn zeer complexe begrippen; hierover bestaan dan ook verschillende beelden. Daarom werken we deze hieronder uitgebreid uit. Het is belangrijk om deze uitwerking te bestuderen, ter voorbereiding op de conclusies en aanbevelingen. We maken daarbij ook gebruik van denkwerk dat door anderen is gedaan, waaronder de Raad voor het Openbaar Bestuur¹ en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur². Op verschillende plekken projecteren we de theorie op de situatie rondom het proces van de herindeling Vijfheerenlanden (zie kaders). Dit enkel om het denkproces hierover in gang te zetten.

3.3.1 Bestuurlijk stelsel

Onder het bestuurlijk stelsel wordt verstaan het geheel van instellingen van het openbaar bestuur en de onderlinge verhoudingen daartussen, waaronder de rol- en taakverdeling, het samenspel, afspraken en regels et cetera. Dit met de bedoeling om het openbaar goed te laten functioneren.

Het gaat dan onder meer om:

- Lokale, regionale, provinciale en landelijke bestuurskracht.
- Een goed functionerende democratie: lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk.
- Het aanzien van het openbaar bestuur.
- Een doelmatige openbaar bestuur.
- Bestuurlijke samenwerking.

¹ *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, Raad voor het Openbaar Bestuur, november 2016.

² NSOB, Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat en Mark van Twist, *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag 2016.

3.3.2 Regie

In een eerder onderzoek omschreven wij regie als volgt:

"Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel" (Partners+Pröpper voor het ministerie van BZK, 2004)

We maakten een onderscheid in vier typen van regie, afhankelijk of de regisseur al of niet doorzettingsmacht heeft en al dan niet zelf het script schrijft.



Figuur 3.2: vier regietypen.

3.3.3 Systeemverantwoordelijkheid

De som en de delen

Het begrip systeemverantwoordelijkheid bestaat op zichzelf uit twee termen: systeem en verantwoordelijkheid.

De term 'systeem' duidt op een geheel dat uit onderliggende delen bestaat. Het is een, afhankelijk van een gesteld doel, binnen de totale werkelijkheid te onderscheiden verzameling elementen. Deze elementen hebben onderlinge relaties en (eventueel) relaties met andere elementen uit de totale werkelijkheid³.

Het gaat hier om het bestuurlijk stelsel als systeem, dat uit verschillende onderdelen (de elementen) bestaat zoals de ministeries van het rijk, de provincies, de gemeenten en de verschillende wettelijk verplichte regelingen. Een beeld hierbij is ook dat dit geheel meer kan zijn dan de som der delen.⁴

De term 'verantwoordelijkheid' heeft verschillende betekenissen:

- Verantwoordelijkheid als *oorzaak*: je bent verantwoordelijk voor de gevolgen van je handelingen.
- Verantwoordelijkheid als politieke, morele of juridische *aansprakelijkheid*: je wordt ter verantwoording geroepen, om uit te leggen waarom iets wel of niet gelukt is. Je bent ook aanspreekbaar bij eventuele schade.
- Verantwoordelijkheid als *vermogen of toerekeningsvatbaarheid*. Je kan wel of niet instaan voor je eigen gedrag.
- Verantwoordelijkheid als *taak*. Je staat aan de lat om een opdracht of klus uit te voeren.
- Verantwoordelijkheid als *deugd*. Je neemt taken serieus, je handelt weloverwogen en je geeft je rekenschap voor het handelen van anderen.⁵

Er zijn twee perspectieven van belang om naar systeemverantwoordelijkheid te kijken, namelijk een mechanisch en een organisch perspectief.

Mechanisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid

Vanuit een mechanisch perspectief is het systeem te vergelijken met een machine of apparaat. Er is een ontwerper die vanuit een centraal punt het bestuurlijk stelsel inricht, met instellingen en instituties. Deze instellingen krijgen eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld, waarbij voor iedereen volstrekt helder is wie waarover gaat. Uitgangspunt is om maximale duidelijkheid te bieden, waarbij overlappende taken en verantwoordelijkheden onwenselijk zijn. Er is een regisseur die ervoor zorgt dat de instellingen voldoende middelen hebben om hun taken uit te voeren en passende bevoegdheden om hun verantwoordelijkheid waar te maken. De instellingen kunnen zich erop toe leggen om hun eigen taken uit te voeren. De verantwoordelijkheid voor het grotere geheel berust bij de regisseur. De regisseur is in staat het stelsel te monitoren en te zien of alle onderdelen doen wat ze moeten doen. Als dit niet het geval is, kan de regisseur ervoor zorgen dat onderdelen 'gerepareerd' of 'vervangen' worden. Verantwoordelijkheid heeft hier vooral betekenis in de vorm van oorzaak en van aansprakelijkheid. Vanuit dit perspectief is er sprake van een beheersingsgerichte regisseur. De regisseur schrijft het

³ *Analyse van organisatieproblemen, een toepassing van denken in systemen en processen*, Prof. Ir. J. in 't Veld, 1994.

⁴ NSOB, Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat en Mark van Twist, *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag 2016.

⁵ Zie Mark Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, 1990, p. 32-33.

script in de vorm van een ontwerp van het stelsel. De regisseur heeft ook doorzettingsmacht om dit ontwerp te realiseren en goed te laten functioneren.

Het ministerie van BZK heeft het script geschreven, vanuit haar verantwoordelijkheid voor gemeentelijke herindelingen en interbestuurlijke verhoudingen. Relevante scripts voor de herindeling van de gemeente Vijfheerenlanden zijn:

- De Wet algemene regels herindeling.
- Het Beleidskader gemeentelijke herindeling.
- De Wet gemeenschappelijke regelingen.

Andere ministeries hebben scripts geschreven die bepalend zijn voor de regionale indeling van de veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en de GGD'en. Het gaat dan om de Wet veiligheidsregio's, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet publieke gezondheid.

Het mechanische perspectief biedt vooral duidelijkheid wat je níet kan en mag verwachten van de regie van de minister van BZK. Systeemverantwoordelijkheid, als het gaat om de realisatie van het ontwerp, beleggen bij één partij en dit waarmaken via beheersingsgerichte regie is niet aan de orde. Ons huidige bestuurlijk stelsel is namelijk te karakteriseren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus zijn belegd. Geen enkele speler heeft daardoor de exclusieve doorzettingsmacht om het bestuurlijk stelsel goed te laten functioneren. Centrale regels uitvaardigen kan wél. Deze kunnen hoogstens helpen, maar zijn op zichzelf niet afdoende. Inzet van andere spelers, ook niet afdwingbare inzet, is nodig om tot een goed functioneren van het stelsel te komen.

Daarbij komt dat het uitgangspunt van een stringente verdeling van taken en verantwoordelijkheden in de praktijk niet kan, en zelfs ook niet wenselijk is. Deze termen zijn ambivalent. Een taak of verantwoordelijkheid is aan de ene kant gekoppeld aan het dienen of borgen van een algemeen doel of belang, bijvoorbeeld van veiligheid of gezondheid. Aan de andere kant duidt deze erop dat je kan aangesproken worden om een bepaalde bijdrage te leveren, om werk te verrichten met een bepaalde prestatie. Het is evident dat heel veel partijen een rol spelen, een bijdrage (moeten) leveren aan algemene doelen als veiligheid en gezondheid. Exclusieve verdeling van verantwoordelijkheid is hier niet aan de orde.

In het proces van de herindeling Vijfheerenlanden waren veel bestuurslagen betrokken en is een terrein betreden dat veel complexer bleek dan gedacht. Dit doordat met de herindeling sprake was van een provinciale grensverschuiving. Als gevolg daarvan bleek een aanpassing van drie wettelijke verplichte regelingen nodig en bleek er doorwerking te ontstaan op allerlei andere regionale samenwerkingsverbanden. Wet- en regelgeving (de scripts) bleken onvoldoende houvast te geven om het proces zuiver langs een strikte rol- en taakverdeling in te richten. Het kwam veel meer aan op onderlinge samenwerking en afstemming, omdat maatwerk al naar gelang de vraagstukken die zich gaandeweg voordeden nodig was. Hierbij was de inzet van alle actoren tegelijkertijd nodig.

Organisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid

Vanuit een organisch perspectief is een systeem te vergelijken met een levend wezen, een organisme. Alle delen zijn met elkaar verbonden op een manier waarbij de delen op een complexe manier elkaar over en weer beïnvloeden. Er is sprake van een permanente aanpassing op elkaar en op de omgeving. Dat brengt met zich mee dat voorgeprogrammeerde scripts niet toereikend zijn en dat permanent maatwerk aan de orde is.

Voor een permanente aanpassing via maatwerk is vanuit meerdere punten sturing nodig. Het functioneren van ieder deel werkt namelijk door op het geheel, waarbij het effect daarvan ook weer

afhankelijk is van de interactie met en bijdrage van de andere onderdelen. De onderdelen hebben een bepaalde functie. Zij bieden toegevoegde waarde naar elkaar toe én voor het grotere geheel. De precieze invulling hiervan is afhankelijk van de complexe interactie tussen de delen: instellingen, instituties én spelers. Dit organische perspectief is van toepassing waar het functioneren van het openbaar bestuur afhankelijk is van een groot aantal spelers en niet vanuit één punt beheersmatig aangestuurd kan worden.

Als gevolg hiervan is er sprake van een 'complex' uitgangspunt voor de toedeling van verantwoordelijkheid:

- Het is zinnig onderscheid te maken tussen individuele en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Beiden hebben waarde.
- Individuele verantwoordelijkheid gaat over het leveren van de eigen bijdrage aan het grotere geheel, aan gemeenschappelijke opgaven (zoals afgesproken). Individuele verantwoordelijkheid betekent ook zich rekenschap geven van de doorwerking van je eigen handelen op anderen (rekening met elkaar houden) en op de doorwerking van jouw handelen op het grotere geheel (verantwoordelijkheid als deugd).
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat over die zaken waarbij het resultaat afhankelijk is van de bijdrage van meerdere spelers en dit resultaat niet herleid kan worden tot de afzonderlijke bijdragen van individuele spelers. Met elkaar sta je voor het collectieve resultaat, zonder je te verliezen in discussies wie welk aandeel heeft geleverd⁶ (het collectief is verantwoordelijk als oorzaak en is aansprakelijk).
- Het onderscheid tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid is relatief; iedere speler is er individueel verantwoordelijk om de andere spelers te helpen zijn eigen bijdrage te leveren.

Het organische perspectief maakt nogmaals duidelijk dat systeemverantwoordelijkheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en dat de bijdrage van alle betrokken partijen nodig is om hier op een goede manier invulling aan te geven: naast de minister van BZK, ook de andere betrokken ministeries, de provinciebesturen, de betrokken gemeenten en de besturen van (wettelijke verplichte) samenwerkingsbanden. Het voegt daarbij eraan toe dat een systeem dynamisch is en dus permanente aanpassing vraagt door de samenwerking op maat te snijden, al naar gelang de vraagstukken die zich voordoen. Een faciliterende regierol van het ministerie van BZK is hierbij wel mogelijk. Dit vraagt een bijdrage van de minister van BZK, maar ook een bijdrage van alle andere partijen om deze faciliterende regierol mogelijk te maken.

Dit perspectief sluit aan bij een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur om systeemverantwoordelijkheid te ontdoen van hiërarchische lading:

"Systeemverantwoordelijkheid behelst per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt. De kwaliteit en de effectiviteit van het systeem hangen af van de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en communicatie tussen alle betrokkenen. Daarbij is ruimte nodig voor al doende leren."⁷

Het perspectief van 'systeem- en leefwereld'

Om invulling te geven aan systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijke stelsel is nog een perspectief relevant. Dit perspectief ontleent we aan het onderscheid tussen de concepten van Systeem- en Leefwereld, zoals deze zijn ontwikkeld door Habermas.⁸

⁶ Harmon, M.N., *Action Theory for Public Administration*, New York, 1981.

⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016, p.9

⁸ Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1981

De leefwereld is de dagelijkse werkelijkheid die we kunnen begrijpen, de werkelijkheid die we zelf maken en de ontwikkelingen of consequenties die we kunnen begrijpen als de gevolgen van ons eigen handelen. Het systeem is de werkelijkheid die we beleven als alles wat gegeven is, als iets waarop je geen invloed hebt. Hier kun je last van ondervinden of juist baat bij hebben. Punt is dat het er is en dat je er de consequenties van ondervindt. Het bestaan ervan kun je echter niet goed herleiden tot bewuste keuzes, noch van jezelf noch van een ander. Kerngedachte is dat we met elkaar onwenselijke maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen veroorzaken zonder dat we dit bedoelen; er ontstaan negatieve gevolgen die niemand wil, maar die wel het onbewuste resultaat zijn van de optelsom van ons handelen.⁹

Ter illustratie: optelsom leidt tot onbedoelde complexiteit bij herindelingen.

Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio zet zich in voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van dat gebied.

- De veiligheidsregio's overschrijden geen provinciegrenzen. Dat betekent dat indien een gemeente door een herindeling geplaatst wordt in een andere provincie, deze gemeente dus ook geplaatst wordt in een andere veiligheidsregio.
- De commissaris van de Koning heeft bij rampen en crisisbeheersing specifieke bevoegdheden en kan onder meer aanwijzingen geven aan de voorzitter van de veiligheidsregio, maar kan dit enkel doen voor de veiligheidsregio's binnen zijn eigen provincie.

Het bestuurlijk stelsel is opgebouwd uit een groot aantal instituties, wettelijke kaders en uitvoeringsregels. Elke institutie en elke regel heeft een bedoeling en je kan van elke institutie of regel verdedigen dat deze er is. Het geheel van instituties en regels kan echter wel klemmend zijn om een goed collectief resultaat te behalen. De systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel (als taak) kan dan uit het volgende bestaan:¹⁰

- Signaleren als er collectief ongewenste resultaten ontstaan en traceren waar de oorzaken liggen.
- Leren hoe instituties en regels opgesteld moeten worden om ongewenste systeemeffecten te beperken en/of te voorkomen.
- Leren hoe je het bestuurlijk stelsel sneller kan aanpassen bij ongewenste systeemeffecten.

Er ontstaan regelmatig spanningen, vanuit de botsing tussen de systeem- en leefwereld, die voortdurend aanleiding geven om de discussie over wie verantwoordelijk is voor het systeem aan te zwengelen. Daar zijn talloze voorbeelden van.

De Raad van het Openbaar Bestuur beschrijft een aantal voorbeelden, we benoemen er één¹¹: "In 2015 was het staatssecretaris Dijkhoff, wiens optreden in het Drentse dorp Oranje aanleiding gaf tot gefronste wenkbrauwen. Hij gaf de gemeente opdracht om aan veel meer asielzoekers noodopvang te bieden. Gemeenten vragen zich af of hij daartoe bevoegd was. Gemeenten gaan ook niet over de toelating of uitzetting van asielzoekers. Het rijk is daar verantwoordelijk voor, maar

⁹ Zie Igno Pröpper en Pieter Tijmes, *Een nieuwe belichting van staat en maatschappij*, in: *Beleid en Maatschappij*, 13, 6, 1986, pp. 287-296.

¹⁰ In een eerder onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben we dit aangeduid als taak voor dit ministerie. Zie Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p. 4-5, 130 e.v.

¹¹ Voorbeelden letterlijk overgenomen uit het stuk: *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen van de Raad voor het Openbaar Bestuur*, november 2016.

de gemeenten zitten met de gevolgen. Het rijk is verantwoordelijk voor het vertrek als uitgeprocedeerden niet worden toegelaten. Maar gemeenten worden geconfronteerd met de gevolgen als zij op straat belanden. Op grond van openbare orde en humanitaire overwegingen proberen gemeenten praktische oplossingen te bieden ('bed, bad en brood').

Dergelijke dilemma's zien we ook in het proces van de herindeling Vijfheerenlanden:

De gemeenten hebben geen keuze met betrekking tot de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen waarin zij regionaal moeten samenwerken. Doordat drie gemeenten vrijwillig kozen voor een herindeling waarbij een provinciale grensverschuiving het gevolg was, moesten zij daardoor verplicht toetreden tot andere gemeenschappelijke regelingen in de nieuwe provincie. De achterblijvende gemeenten zitten echter met de gevolgen omdat de schaal waarin zij opereren afneemt. Dat heeft onder andere financiële consequenties, want de vaste kosten zijn niet op korte termijn te verlagen. Het kan zelfs kostenverhogend werken omdat bijvoorbeeld door schaalafname extra maatregelen moeten worden getroffen om ook bij een kleinere schaal de continuïteit en kwaliteit te waarborgen.

Hier ontstaat dan ook spanning tussen de gemeenten en het rijk. Gemeenten vinden dat het rijk zijn systeemverantwoordelijkheid moet nemen, het rijk is immers de veroorzaker omdat bij wet is vastgelegd tot welke gemeenschappelijke regeling de gemeenten moeten toetreden. Aan de andere kant is het een vrijwillige keuze van de drie gemeenten geweest om te fuseren, waarbij op voorhand duidelijk was dat hier een provinciale grensverschuiving mee gemoeid zou zijn.

Ook gaven de gemeenten aan dat de provincie Utrecht hun voorkeur had, zij hadden daar na (bestuurskracht)onderzoek moverende redenen voor. Hier ontstond echter spanning tussen de gemeenten en de provincies. De provincies werden op voorhand gesteld voor een voorkeur van de gemeenten, terwijl strikt genomen gemeenten daar niet over gaan. De provincies konden op voorhand niet met open vizier en onbevangen hun afwegingen maken; zij kwamen er ook niet uit. De gemeenten geven echter aan dat de oriëntatie richting de provincie Utrecht voor de lokale samenleving het meest oplevert, en dat het daarom ook gerechtvaardigd is om zich daarover uit te spreken.

Ook hier werd aangegeven dat, omdat de provincies er niet uitkwamen, het rijk zijn systeemverantwoordelijkheid moest nemen. Dit terwijl de herindeling in principe een vrijwillige keuze was van de drie gemeenten.

4 Conclusies

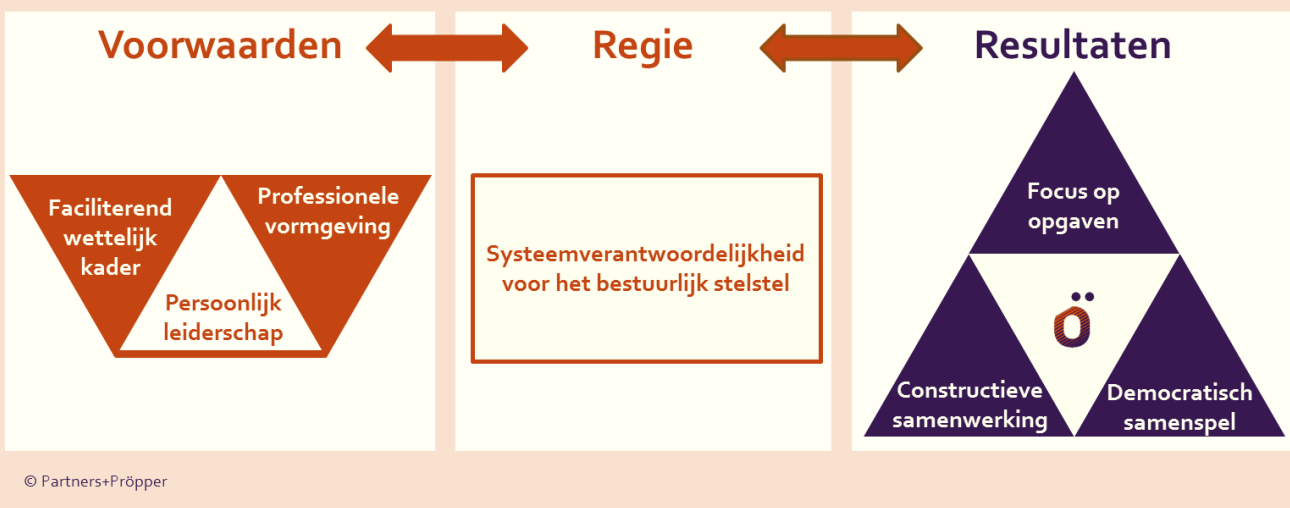
Welke lessen kunnen uit het procesverloop van de herindeling worden getrokken?

Hoofdconclusie

De kwaliteit van het proces van herindeling was onvoldoende. Alle betrokken herkennen dit. Zij zijn eensgezind ontevreden over het proces.

Verklaringen hiervoor zijn het onvoldoende invullen van voorwaarden voor een goed proces en het ontbreken van faciliterende regie. Als gevolg hiervan zijn de resultaten onvoldoende. Dat wil zeggen dat op zichzelf de herindeling is gerealiseerd, maar dat resultaten die je ook mag verwachten van een goed proces achterwege zijn gebleven zoals constructieve samenwerking, democratisch samenspel en slagvaardige realisatie van opgaven.

We lichten dit hieronder nader toe.



De sleutelspelers in dit proces zijn de burgemeesters van de voormalige gemeenten, gedeputeerden en ambtenaren van de provincies Zuid-Holland en Utrecht, de directeur-generaal en ambtenaren van het ministerie van BZK, ambtenaren van overige ministeries, bestuurders van de betrokken veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en GGD'en en een selectie van adviseurs die deze partijen hebben bijgestaan.

Uit alle opgehaalde en met elkaar gedeelde ervaringen tijdens deze evaluatie blijkt dat alle betrokken sleutelspelers niet tevreden zijn over het proces van de herindeling van Vijfheerenlanden. Het gaat daarbij om het ministerie van BZK, de twee betrokken provincies, de drie betrokken gemeenten en de betrokken wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Alle betrokkenen hebben grote inspanningen moeten verrichten omdat een onbekend terrein is betreden dat veel complexer bleek dan aanvankelijk gedacht. Het terrein was onbekend omdat het om een situatie ging die zich nog nooit eerder heeft voorgedaan, namelijk:

- een gemeentelijke herindeling die tot een wijziging van de provinciegrens heeft geleid; én
- dat daardoor ook drie wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen moesten worden aangepast, omdat de wetgeving rondom deze gemeenschappelijke regelingen uitgaat van een indeling die de provinciegrenzen respecteert.

Er zijn dan ook volop lessen te trekken. Op alle criteria voor een goed proces zijn knelpunten ervaren. Het gaat hier om criteria omtrent de voorwaarden, regie en procesresultaten (zie bovenstaande figuur). Elke actor handelt daarbij vanuit zijn eigen perspectief en verantwoordelijkheid. Er is dan ook geen sprake van één waarheid, alle belevingen van individuele actoren zijn op zichzelf te rechtvaardigen. Opgeteld leidt dit echter niet tot een gewenst resultaat voor het geheel.

Conclusie procesresultaten

De procesresultaten zijn onvoldoende. Het schort aan constructieve samenwerking, onvoldoende interbestuurlijk democratisch samenspel en slagvaardige realisatie van opgaven. Daardoor ontstaan 'slependede' kwesties die het gehele proces vertragen.

De betrokken sleutelspelers hadden bij de start van het herindelingsproces geen gemeenschappelijk beeld over alle te realiseren opgaven en onvoldoende zicht op de gevolgen van de herindeling voor anderen. Het proces start met de wens van gemeenten om met een herindeling de lokale bestuurskracht te versterken. Gaandeweg komen er echter steeds meer opgaven in beeld die ook relevant zijn, zoals:

- Regionale, provinciale en landelijke bestuurskracht.
- Een goed functionerende democratie: lokaal, provinciaal en landelijk.
- Het aanzien van het openbaar bestuur: imago en beeldvorming.
- Doelmatigheid: het minimaliseren van financiële en materiele offers.
- Versterken van bestuurlijke samenwerking tussen overheden.
- Effecten op andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de arbeidsmarktregio.
- Personele consequenties: overheveling van personeel tussen de gemeenschappelijke regelingen.

De complexiteit van dit alles is vooraf onvoldoende doorgrond, het zicht komt daardoor gaandeweg tot stand. Er is onvoldoende tijd gestopt in een goede voorbereiding vooraf, een goede verkenning en inventarisatie zowel op de inhoud als het proces. Dat was des te meer nodig omdat de geldende wet- en regelgeving en beleidskaders onvoldoende houvast en spelregels bieden.

Er was geen sprake van constructieve samenwerking. Spelers kwamen er zonder interventies van het ministerie van BZK niet uit. Zij ervoeren dat vervolgens als 'te laat', anderzijds stelden zij het ministerie van BZK hiertoe ook niet in staat. Er waren daarbij twee 'slependede' kwesties die het proces substantieel hebben vertraagd: (a) de keuze voor de provincie waarin de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden gevestigd zou moeten worden en (b) de financiële afwikkeling tussen de gemeenten en de betrokken wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen.

Als laatste was het democratisch samenspel van onvoldoende kwaliteit. Er is gegrepen naar 'onderhandelingen' in plaats van objectief en met open vizier gezamenlijk belangen af te wegen. Dat heeft een aantal oorzaken:

- Soms kwam dit omdat partijen daartoe ook niet door anderen in positie werden gebracht, zoals de gemeenten die zich vooraf uitspraken over een provinciekeuze. Daardoor konden de provincies niet meer onbevungen en met open vizier hun afwegingen maken.
- Het ontbreken van heldere en helpende afwegingskaders, waarmee verschillende belangen eenduidig afgewogen kunnen worden. Dit is een belangrijke reden waarom de Interprovinciale Commissie er niet uitkwam.

- De wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen hebben geen formele stem in het besluitvormingsproces. De 'blijvende' gemeenten hebben geen stemrecht, terwijl de (financiële) gevolgen voor deze partijen substantieel kunnen zijn. Dat draagt ertoe bij dat 'informele beïnvloeding' en 'onderhandelen' de enige optie is voor deze partijen. De term 'onderhandelen' beschouwen we hier als een proces waarmee partijen proberen om door middel van voorstellen en tegenvoorstellen tot een overeenkomst te komen. Dit is ook de lading die wordt gegeven uit de verschillende ervaringen van betrokkenen. Naar ons oordeel is een proces van gezamenlijke belangenafweging meer op zijn plaats door goed democratisch samenspel, zie verder de aanbevelingen op dit punt.

Conclusie regie en systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel

De betrokken besturen hebben geen helder en gezamenlijk beeld wat de systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel inhoudt, wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe je regie moet voeren om deze systeemverantwoordelijkheid waar te maken. In ons huidige bestel kan deze systeemverantwoordelijkheid niet door één speler beheersingsgericht worden afgedwongen, maar is faciliterende regie nodig vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuurlijke spelers. We constateren dat het ministerie van BZK onvoldoende faciliterende regie voert in relatie tot deze systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel. Tegelijkertijd stellen de spelers het ministerie van BZK niet in staat om faciliterend namens alle betrokken spelers regie te voeren.

Als men er niet uit komt, wordt een beroep gedaan op het ministerie van BZK. Dit ministerie zou, in de ogen van partijen die er samen niet uitkomen, systeemverantwoordelijkheid moeten dragen en regie moeten voeren. Niemand kan echter preciseren wat systeemverantwoordelijkheid is en hoe dan regie gevoerd moet worden, waarop en vooral wanneer. Het gevolg is dat het ministerie van BZK in de ogen van anderen te laat regie voert of dat op een verkeerde wijze doet. Daarentegen wordt het ministerie van BZK daartoe ook niet voldoende in gelegenheid gesteld. Vanuit de gedachte 'herindeling van onderop' is het ministerie van BZK in beginsel afhoudend; de gemeenten en provincies houden inmenging van het ministerie ook af. Wanneer betrokkenen er echter niet uitkomen, wordt regie vanuit het ministerie gewenst. Betrokkenen geven echter aan dat deze regie dan 'te laat' komt. Er is immers al spanning in het systeem opgetreden waardoor reparaties geboden zijn. Dit terwijl regievoering juist bedoeld is om onnodige schade te voorkomen.

Belangrijke verklaring hiervoor is dat de systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel onvoldoende vorm krijgt:

- Er is geen helder en gezamenlijk beeld wie de systeemverantwoordelijkheid moet dragen en wat systeemverantwoordelijkheid precies is.
- Ook is er geen helder en gezamenlijk beeld van wat je moet doen om systeemverantwoordelijkheid te dragen. Hierbij wordt het begrip 'regievoering' gebruikt maar wat dat precies is, wanneer je dat doet en in welke situaties, daar is geen gezamenlijk beeld van.
- De systeemverantwoordelijkheid spitst zich in discussies toe op één partij, namelijk het ministerie van BZK. Het lukt de betrokken sleutelpartijen namelijk niet om gezamenlijk de systeemverantwoordelijkheid waar te maken.
- De andere ministeries, die wel een relatie hebben met de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen, geraken (te) makkelijk uit beeld.

Conclusies voorwaarden voor een goed proces

De voorwaarden voor een goed proces zijn niet ingevuld: persoonlijk leiderschap, professionele vormgeving en een faciliterend wettelijk kader.

Persoonlijk leiderschap

Om te kunnen werken op onbekend terrein is persoonlijk leiderschap nodig, juist in die gevallen wanneer spelregels onvoldoende houvast bieden. Dan is het nodig om als gids te dienen, de richting te wijzen en het goede voorbeeld te tonen. Persoonlijk leiderschap is echter over de hele linie onvoldoende opgepakt, waardoor emoties en onbegrip voor elkaars positie de boventoon zijn gaan voeren. De verschillen in bestuursstijlen hebben dit nog eens extra aangewakkerd.

Professionele vormgeving

In het proces is bij de start onvoldoende ruimte gemaakt voor inventarisatie en het doorgronden van de complexiteit. De werkwijze is onvoldoende gericht op het gezamenlijk maken van overzicht en inzicht. Daardoor wordt het zicht gaandeweg opgebouwd en doet iedere speler dat hoofdzakelijk vanuit zijn eigen perspectief, en niet vanuit zicht op de gevolgen van het eigen handelen op anderen. Illustratief hiervoor zijn de vele onderzoeken van externe bureaus, waarvan het opdrachtgeverschap bij individuele spelers ligt. Daarmee ondersteunen de onderzoeken hoofdzakelijk de eigen positie, in plaats van dit in samenhang te bezien met de relatie tot anderen.

Faciliterend wettelijk kader

Het gaat hier om de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK en de herindelingswet 'samenvoeging Leerdam, Zederik en Vianen'. De laatste is vastgesteld door de Eerste Kamer in juli 2018. De Wet arhi beschrijft de algemene procedures die gelden voor gemeentelijke herindelingen. Het beleidskader beschrijft hoe gemeentelijke herindelingen moeten worden beoordeeld en getoetst. De herindelingswet 'samenvoeging Leerdam, Zederik en Vianen' beschrijft hoe de Wet arhi moet worden toegepast in dit specifieke geval. Bijlage 1 geeft een samenvatting van de drie wettelijke kaders en regelingen.

De genoemde wet- en regelgeving en beleidskaders boden volgens betrokken sleutelpersonen onvoldoende houvast. Zij pleiten dan voor een uitzonderingspositie van wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. De redentie hierachter is dat de achterblijvende gemeenten verplicht moeten blijven deelnemen aan de regelingen; zij hebben dus geen keuze en moeten daarmee de gevolgen van het vertrek van gemeenten accepteren. Het zou in dat geval niet billijk zijn om de rekening bij de achterblijvende gemeenten neer te leggen. Artikel 41 lid 7 van de Wet arhi had geactiveerd kunnen worden. Dit lid voorziet in een uitzonderingspositie van de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Daar wordt echter niet in voorzien door het besluit in de Eerste Kamer aangaande de herindelingsregeling 'samenvoeging Leerdam, Zederik en Vianen'.

Na bestudering van de geldende wet- en regelgeving en beleidskaders constateren we dat de provincies en het ministerie van BZK conform de wetgeving en regels hebben gehandeld maar dat dit voor de gemeenten en de wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen inderdaad onvoldoende houvast biedt. Er is voornamelijk geregeld hoe te handelen in een situatie dat partijen er met elkaar niet uitkomen. Er zijn echter onvoldoende richtlijnen die helpend werken om er met elkaar juist uit te komen, dus om te voorkomen dat partijen er met elkaar niet uitkomen.

Ter illustratie:

- In de Wet arhi is de omgang met gemeenschappelijke regelingen opgenomen. De wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen zijn hierbij uitgezonderd. Hoe dan met deze gemeenschappelijke regelingen verder moet worden omgegaan, is echter niet geregeld. In dat licht biedt activering van deze uitzondering ook niet direct houvast. Ook dan zijn nadere afspraken nodig. De aangenomen herindelingsregeling gaat hier nader op in, maar ook dat blijft algemeen; uitgangspunt in deze regeling is (a) dat de deelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het tijdig maken van afspraken over de gevolgen van de herindeling en (b) voor het ondervangen van de gevolgen wordt dezelfde regeling getroffen als nu geldt voor vrijwillige samenwerkingsverbanden.
- De Wet arhi schrijft voor dat, in het geval van een wijziging van de provinciegrens en een verrekening tussen gemeenten, het bedrag en de wijze van verrekening moet worden vastgesteld door de colleges van Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies, gehoord hebbende de colleges van de gemeenten. Het is echter niet helder hoe met deze procedure om te gaan in het geval de provincies er onderling niet uitkomen aangaande de provinciekeuze van de nieuwe gemeente. De aangenomen herindelingsregeling gaat hier wel nader op in; indien de gemeenten en de provincies niet tot overeenstemming komen, wordt het verrekeningsbedrag vastgesteld bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van BZK. Bij deze verrekening is billijkheid het uitgangspunt.
- Voor dit laatste biedt het Beleidskader gemeentelijke herindelingen een oplossingsrichting. De betrokken provincies moeten in een interprovinciale commissie in gezamenlijkheid komen tot te hanteren toetsingscriteria, waaronder de financiële gevolgen voor de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Indien zij hierover geen overeenstemming kunnen bereiken, is een actieve rol van de minister van BZK gewenst. Deze procedure is door de minister van BZK ook gevolgd. Het is echter niet helder wat dan precies de toetsingscriteria zijn aangaande de financiële gevolgen. Er zijn geen spelregels vastgesteld voor de methode en wijze waarop deze moeten worden gecalculeerd en begroot en wie de financiële gevolgen zou moeten dragen.

5 Aanbevelingen

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de tweede centrale vraag:

Wat betekenen de lessen voor toekomstige herindelingsprocessen die gepaard gaan met een wijziging van wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden?

De onderstaande aanbevelingen sluiten aan op de lessen uit het voorgaande hoofdstuk: resultaten – regie – voorwaarden. Vanzelfsprekend gaan deze aanbevelingen over de complexe situatie waarin er sprake is van een gemeentelijke herindeling waarbij een verschuiving van provinciale grenzen aan de orde is, en waardoor er gevolgen ontstaan voor de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen voor de veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en de GGD'en. Tegelijkertijd hebben dergelijke herindelingen ook gevolgen voor andere regionale samenwerkingsverbanden, denk aan bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio. Deze zijn verder niet in de voorliggende evaluatie meegenomen maar spelen wel degelijk een rol in het herindelingsproces.

Aanbeveling 1	Voorwaarden
<p>Vul de volgende drie voorwaarden in die nodig zijn voor een goed proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Besteedt op bestuurlijk niveau aandacht aan persoonlijk leiderschap. Doe dit al direct bij de start van het proces door hier gezamenlijk met elkaar het gesprek over aan te gaan. Hoe kan leiderschap helpend werken in het proces: op welke momenten, onderwerpen en door wie? Gedeelde verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel dient hierbij betrokken te worden, zie aanbeveling 3. ▪ Investeer aan de voorkant van het proces in een uitgebreide verkenning en draag daarbij zorg voor een gedeeld beeld van de inhoud en het proces: maak dat gezamenlijk! Bouw ruimte voor onzekerheden in, en stem af hoe hiermee om te gaan met extra aandacht voor samenhang tussen onderzoeken die nodig zijn om hierop zicht en grip te krijgen. <p>Markeer gezamenlijk de momenten waarop het proces van verkenning over kan gaan in een meer projectmatige aanpak, bijvoorbeeld op die momenten waarbij voldoende grip is op de onzekerheden. Een treffend citaat van een van de betrokken bestuurders: "Voorkom dat partijen al volop bezig zijn in de leefwereld, terwijl anderen nog rondlopen in de systeemwereld".</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Geef achterblijvende gemeenten, en de omgang met wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen, een heldere plek in de Wet arhi. <p>Geef ook in het Beleidskader gemeentelijke herindelingen veel meer aandacht aan het element regionale verhoudingen: de toetsing van effecten van herindelingen op provinciale opgaven, verplichte en niet-verplichte samenwerkingsverbanden en de achterblijvende gemeenten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Persoonlijk leiderschap ▪ Professionele vormgeving ▪ Faciliterend wettelijk kader

Persoonlijk leiderschap

Organiseer een bestuurlijk startgesprek met alle betrokkenen, als onderdeel van de uitgebreide verkenning. Focus daarbij op het vraagstuk wanneer persoonlijk leiderschap helpend kan werken. Bijvoorbeeld juist op die terreinen waarbij wet- en regelgeving onvoldoende houvast biedt, een van de betrokkenen in de knel komt of betrokkenen er onderling niet goed uitkomen. Leer elkaar kennen en zorg voor korte lijnen.

Professionele vormgeving

Start het proces met een uitgebreide verkenning en laat deze landen in een 'speelveldnotitie' die voor alle betrokkenen inzichtelijk is en waar alle betrokkenen ook een bijdrage aan hebben geleverd. Creëer daarmee gezamenlijk overzicht en inzicht. Biedt bijvoorbeeld overzicht over alle opgaven die spelen, de mogelijke bestuurlijke en financiële gevolgen van de herindeling voor alle actoren, de verschillende verantwoordelijkheden en belangen, wet- en regelgeving en bestaande spelregels. Benoem ook de onzekerheden en werk die zo snel als mogelijk weg, om 'verrassingen' te voorkomen.

Gaandeweg zullen hoe dan ook nog (deel)onderzoeken nodig zijn om blinde vlekken op te lossen of om specifieke onderwerpen verder te kunnen verdiepen. Doe dit vanuit het oogpunt om een gedeeld beeld op te bouwen en grip te krijgen op onzekerheden. Dat vraagt om een verbetering van het opdrachtgeverschap naar externe bureaus, met name om de samenhang tussen allerlei onderzoeken te waarborgen. Dat laatste mag overigens ook verwacht worden van de externe bureaus zelf, in het kader van goed opdrachtnemerschap.

Wettelijke regels en kaders

Werk de Wet arhi verder uit met betrekking tot de uitzonderingspositie van de wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen, of doe dit op maat via de uiteindelijke herindelingswet die van toepassing is op de situatie. Dat betekent in het laatste geval niet dat de herindelingswet vervolgens terug moet grijpen op de 'normale' regels uit de Wet arhi. Maak helder welke rol deze regelingen hebben in het geval van gemeentelijke herindelingen waarbij een verschuiving van de provinciale grenzen aan de orde is. Geef deze regelingen ook een positie in het besluitvormingsproces.

Werk tegelijkertijd, in samenhang met de Wet arhi, het Beleidskader gemeentelijke herindelingen uit met betrekking tot de financiële afwikkeling rondom de in- en uittreding van gemeenten bij wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Schrijf daarbij voor de methodiek van kostencalculatie en –begroten (over welke kosten gaat het wel of niet en hoe bereken je deze?) en de financiering van deze kosten (wie draagt vervolgens welke kosten?). Enkel een procesbeschrijving biedt hier onvoldoende houvast gezien de onevenredige inspanning die het heeft gevraagd om dit helder te krijgen, terwijl het hier gaat om een materiele kwestie waar rekenregels conform de 'professionele standaarden' vanuit het financieel vakgebied van toepassing zijn. Het is verder aan te bevelen het Beleidskader gemeentelijke herindeling nog eens goed tegen het licht te houden of hierin het element regionale verhoudingen voldoende is belicht: dwingt het in voldoende mate tot een toetsing van effecten op alle relevante partijen, in het bijzonder ten aanzien van de achterblijvende partijen?

Aanbeveling 2

Focus op de gezamenlijke opgaven die niemand zonder goede samenwerking kan realiseren. Breng elkaar in positie om gezamenlijke en individuele belangen zichtbaar en met een open vizier af te kunnen wegen, in plaats van te 'onderhandelen' over de eigen positie.

Resultaten

- Realiseren van opgaven
- Constructieve samenwerking
- Democratisch samenspel

Zorg voor een gemeenschappelijk beeld over alle te realiseren opgaven en de gevolgen van de herindeling voor anderen. Investeer in overzicht hierover in de startfase. Deel dit met elkaar en haal de opgaven bij elkaar op. Draag zorg voor constructieve samenwerking. Dat kan door:

- Allereerst met elkaar te werken vanuit een gedeeld beeld op de situatie, en vanuit dat gedeelde beeld een gezamenlijke werkwijze af te stemmen. Dat laatste is juist belangrijk indien regels en kaders onvoldoende houvast bieden.
- Aandacht te geven aan die situaties die op voorhand al tot blokkades kunnen leiden, en stem af hoe hier mee om te gaan: er toch proberen met elkaar uit te komen of iemand aanwijzen die faciliteert of zelfs interventies kan plegen?
- Geef de 'achterblijvende gemeenten' een duidelijk rol in het proces, hetzij door de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden een stem te geven, hetzij door directe betrokkenheid van deze gemeenten te faciliteren.
- Schenk ook aandacht aan de vrijwillige samenwerkingsverbanden waaraan gemeenten deelnemen, zoals de arbeidsmarktregio, regionale sociale dienst et cetera. Ook deze bleken een zorgpunt voor de achterblijvende gemeenten.
- Benoem daarbij ook een 'hoeder' van het proces: iemand die de zorgvuldigheid bewaakt en aan de rem mag trekken als iemand het even niet meer bij kan benen of in de knel komt. Zie dit als een belangrijke rol in het teamspel.
- Vermijdt zoveel als mogelijk 'onderhandelingen', stel dat zoveel als mogelijk uit. Weeg eerst objectief en met open vizier gezamenlijk belangen af en breng elkaar ook in positie om dat op een goede wijze te kunnen doen. Ga op een juiste manier om met inhoudelijke tegenstellingen door deze op het juiste moment op de juiste besluitvormingstafel te leggen, om op basis van goede informatie tot een zorgvuldige afweging te komen en inhoudelijke tegenstellingen (en conflictpunten) democratisch te beslechten.

Aanbeveling 3

Besef dat systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel een gedeelde verantwoordelijkheid is. En dat het als sturingsmechanisme, voor daar waar complexe opgaven moeten worden gerealiseerd door samenwerking tussen een groot aantal spelers, volstrekt ontoereikend is om vanuit één beheersmatig punt te sturen. Faciliterende regie is wel aan de orde, maar ook dat op maat gesneden want iedere situatie is weer anders.

Ontwikkel daarom een leerproces, met trainingen en simulatie, om het aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur te vergroten. Geef daarbij andere vormen van sturing een kans.

Regie

Systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijke stelsel

Ontwikkel een leerproces en geef andere vormen van sturing een kans

Systeemverantwoordelijkheid is een gedeelde verantwoordelijkheid. Zeker in situaties waarbij onbekend terrein wordt betreden, waarbij complexe opgaven moeten worden gerealiseerd door samenwerking tussen een groot aantal spelers en aansturing vanuit één beheersmatig punt volstrekt ontoereikend is om voldoende slagvaardig in te kunnen spelen op de dynamiek en onzekerheden. Dat vraagt juist om aanpassingsvermogen van iedere speler en doen wat nodig is, in plaats van doen wat is afgesproken.

De doeltreffendheid van het systeem hangt dan in grote mate af van de kwaliteit van het onderlinge samenspel tussen alle partijen. Het is niet realistisch en zelfs niet wenselijk, dat dit samenspel door een enkele partij volledig te beheersen en te controleren is. Zelfs als het mogelijk is alle rollen en taken voor iedere speler scherp te definiëren voor een bepaalde situatie, zal dat in een volgende situatie weer net iets anders zijn waardoor de eerder opgestelde spelregels geen soelaas bieden. Voor onbekend terrein en complexe opgaven, waarbij veel partijen een bijdrage moeten leveren en er niet voorziene zaken zich voordoen, zijn andere vormen van sturing nodig dan centrale puntsturing. Daarbij volgen wij de eerdere aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur om ruimte te scheppen voor een leerproces en andere vormen van sturing een kans te geven.

In aanvulling hierop bevelen wij aan om te investeren in training en simulatie. Want waarom oefenen bestuurders van gemeenten, provincies en het rijk eigenlijk niet regelmatig met het omgaan met complexe opgaven? Waarom verwachten we dat zij zonder enige oefening complexe vraagstukken aankunnen en in de praktijk het maar moeten leren met vallen en opstaan binnen de spelregels die we met elkaar hebben bedacht? Is het wel realistisch om dat van hen te verwachten?

Organisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid

Kies daarbij consequent voor het organisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid, waarbij permanent maatwerk in de samenwerking tussen partijen aan de orde is. Een faciliterende regierol van het ministerie van BZK is hierbij mogelijk. Het accent zal moeten liggen op:

- Signaleren als er collectief ongewenste resultaten ontstaan, traceren waar de oorzaken liggen en die collectief bespreekbaar maken.
- Gezamenlijk leren hoe je het bestuurlijk stelsel snel kan aanpassen bij ongewenste systeemeffecten.

Dit vraagt een bijdrage van de minister van BZK, maar ook een bijdrage van alle andere partijen om deze faciliterende regierol mogelijk te maken.

Deel 2 Beschrijving proces en ervaringen

6 Procesbeschrijving

Dit hoofdstuk behandelt de deelvragen 1 tot en met 3.

ONDERZOEKSVRAAG

- 1 Hoe is het herindelingsproces verlopen?
- 2 Wanneer en in hoeverre zijn de benodigde wijzigingen van de wettelijk verplichte samenwerkingen bij de herindeling in beeld geweest?
- 3 Hoe zijn de afspraken over de financiële afwikkeling tot stand gekomen?

In bijlage 2 is een historische reconstructie te vinden van het proces van de herindeling, dat nog eens in een overzicht is vevat onderaan dit hoofdstuk. Het gehele proces heeft vijf jaar geduurd waarbij vier hoofdfasen zijn te onderscheiden:

Fase	Omschrijving	Periode
1	Voortraject en verkenning bestuurlijke toekomst door de drie gemeenten.	september 2013 tot december 2015
2	Vorbereiding herindelingsprocedure door beide provincies via de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden.	november 2015 tot september 2016
3	Vervolg herindelingsprocedure door de provincie Utrecht.	september 2016 tot augustus 2017
4	Vorbereiding en vaststelling van de Wet herindeling Vijfheerenlanden	Augustus 2017 tot augustus 2018
Uiteindelijk start nieuwe gemeente Vijfheerenlanden		1 januari 2019.

Tabel 6.1: de vijf hoofdfasen van de herindeling Vijfheerenlanden.

We vatten de belangrijkste momenten uit tabel 6.1 hieronder samen door uit de historische reconstructie van bijlage 2 de belangrijkste besluitmomenten te destilleren. Uit figuur 6.1 (zie onderaan dit hoofdstuk) blijkt dat het gehele traject ruim vijf jaar heeft geduurd met twee slepende kwesties: de keuze voor een provincie en de financiële afwikkeling rondom de in- en uittreding van gemeenten aangaande de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen.

De keuze voor een provincie: een proces van 2 jaar en 8 maanden.

In september 2015 spreken de gemeenteraden de voorkeur uit om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht te plaatsen. Dit is het eerste moment dat deze kwestie prominent in beeld is. Er zijn overigens verschillende beelden bij de betrokkenen of de gemeenten hun voorkeur voor een provincie hadden mogen uitspreken. Degenen die hier kritisch over zijn geven aan dat de gemeenten hier niet over gaan, of op zijn minst hiermee de afweging die de beide provincies moeten maken vooraf te zwaar belasten. Het Beleidskader herindelingen zegt hier in ieder geval het volgende over, zie ook bijlage 1:

In geval van een wijziging van de provinciegrenzen zal het herindelingsvoorstel volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als gemeentelijke herindelingen. In aanvulling daarop vraagt het kabinet aan betrokken ministeries om de gehanteerde criteria voor de provinciekeuze inzichtelijk te maken in het herindelingsontwerp. Hierbij kan gedacht worden aan de voorkeur van de betrokken gemeenteraden en de effecten voor de regionale samenhang. Ook dient er een indicatie te worden gegeven van de bestuurlijke en financiële gevolgen voor de bij wet verplichte samenwerkingsverbanden waar de gemeenten deel van uitmaken.

De Interprovinciale Commissie die hier uiteindelijk als eerste een advies over moet geven, komt er niet uit. De provincie Zuid-Holland pleit voor plaatsing van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in Zuid-Holland, de provincie Utrecht pleit juist voor plaatsing in Utrecht (pleitnota's in juli 2017, zie bijlage 2). De minister van BZK geeft de provincie Utrecht vervolgens de opdracht, conform de Wet arhi, het herindelingsontwerp en -advies te maken en vast te stellen. Dit is gedaan en het herindelingsadvies gaf aan dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht zou moeten komen. De zienswijze van de provincie Zuid-Holland bleef echter ongewijzigd, waarna de minister van BZK aan een zeer ervaren adviseur vraagt om nog eens goed naar deze kwestie te kijken en een advies uit te brengen. Zijn advies van augustus 2017 lag in lijn met het herindelingsontwerp zoals vastgesteld door de provincie Utrecht, dus plaatsing van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht.

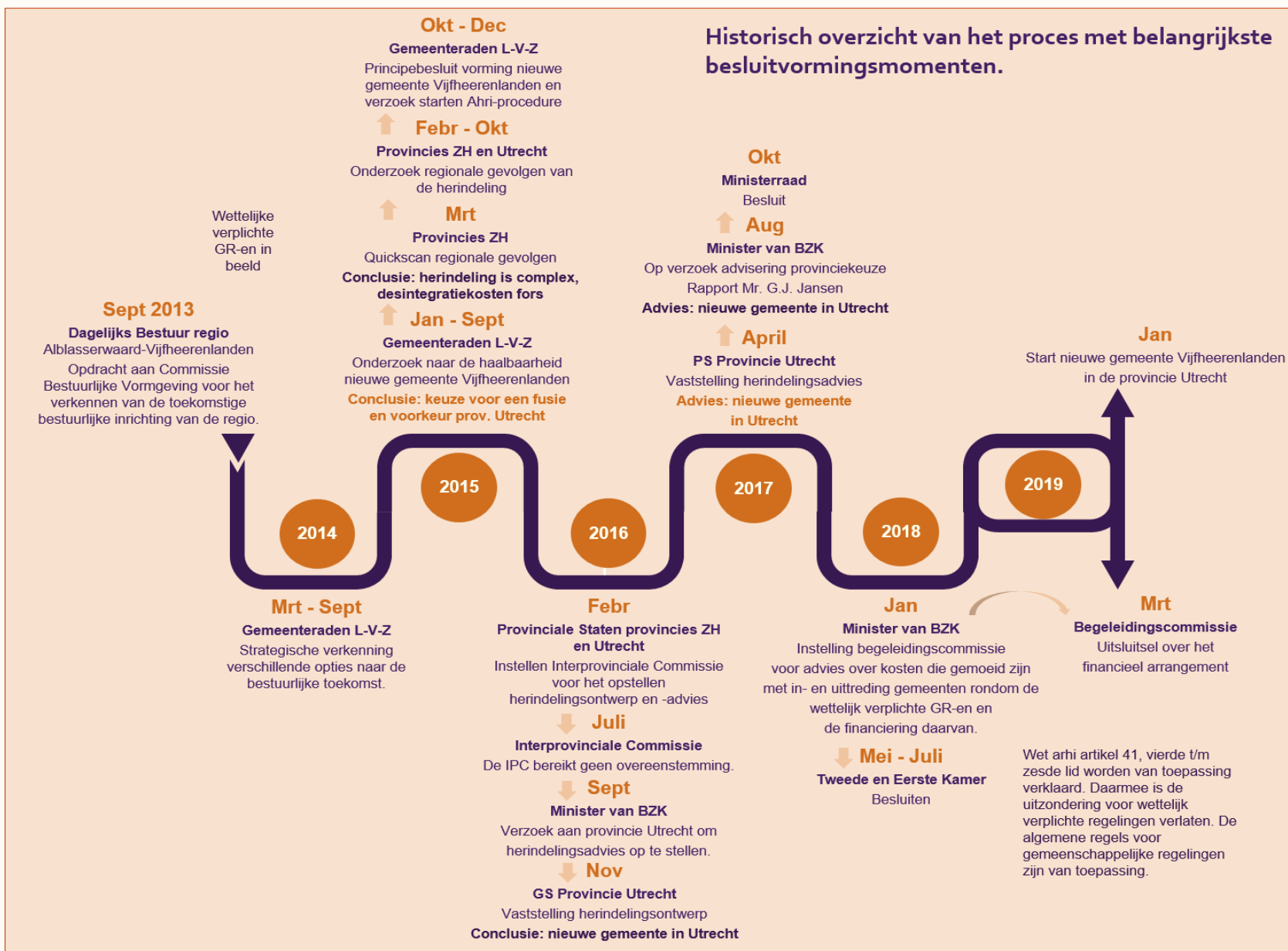
De financiële afwikkeling: een proces van 4 jaar

In maart 2015 kwamen door een quickscan van de provincie Zuid-Holland de gevolgen voor de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen voor het eerst prominent in beeld. De conclusie uit de quickscan was dat de herindeling zeer complex zou worden en de desintegratiekosten fors zouden zijn.

Vanaf dat moment hebben de drie vertrekkende gemeenten en de drie betrokken gemeenschappelijke regelingen zich ingespannen om er financieel met elkaar uit te komen. Tot januari 2018 is dat echter niet gelukt. Omdat inmiddels de ministerraad in oktober 2017 een besluit had genomen over het herindelingsadvies besloot de minister van BZK een begeleidingscommissie in te stellen om het vraagstuk rondom de financiële afwikkeling op te lossen. Uiteindelijk is deze commissie in maart 2019 (na de start van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en arbitrage) met een financieel arrangement gekomen waar alle partijen zich in konden vinden, zie in figuur 6.1 als procesmoment zodanig genoemd. Belangrijke uitgangspunten van dit arrangement zijn:

- De achterblijvende eigenaren (gemeenten) van de wettelijk verplichte regelingen worden niet geconfronteerd met de kosten als gevolg van de uit- en intreding als gevolg van de herindeling. Dit was al vanaf de start van het proces de inzet van de gemeenschappelijke regelingen.
- De meerkosten die de gemeenschappelijke regelingen maken als gevolg van de in- en uittreding komen niet voor rekening van de gemeenschappelijke regelingen.
- Tegelijkertijd krijgt de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden financieel een goede start.
- De kosten die de gemeenschappelijke regelingen maken, zijn gebaseerd op directe en reële kosten. Dat zijn kosten die direct gerelateerd zijn aan het proces van in- en uittreding en die redelijkerwijs niet voorkomen of beperkt hadden kunnen worden.
- De gemeenten verbonden aan de gemeenschappelijke regelingen profiteren niet van kostenvoordelen, noch hebben zij er een kostennadeel van.

In totaal ging het om een raming voor de totale kosten van in- en uittreding van € 12.6 Mln., waarvan € 6.1 Mln. ten laste van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, € 2.5 Mln. ten laste van het ministerie van BZK, € 2.0 Mln. ten laste van de provincie Utrecht en € 2.0 Mln. ten laste van de provincie Zuid-Holland.



Figuur 6.1: historisch overzicht van het proces van herindeling

7 Ervaren knelpunten en interventies

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 4.

ONDERZOEKSVRAAG

- 4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten die in het herindelingsproces naar voren zijn gekomen, welke interventies zijn daarbij gepleegd en door wie?

In paragraaf 7.1 van dit hoofdstuk worden verschillende tabellen gepresenteerd waarin de door actoren ervaren knelpunten worden weergegeven. De knelpunten zijn genoemd tijdens individuele interviews en met elkaar gedeeld in de verschillende werkateliers. Uit de werkateliers bleek dat de knelpunten collectief ervaren worden. Paragraaf 7.2 behandelt de formele procesinterventies door de provincies en het ministerie van BZK.

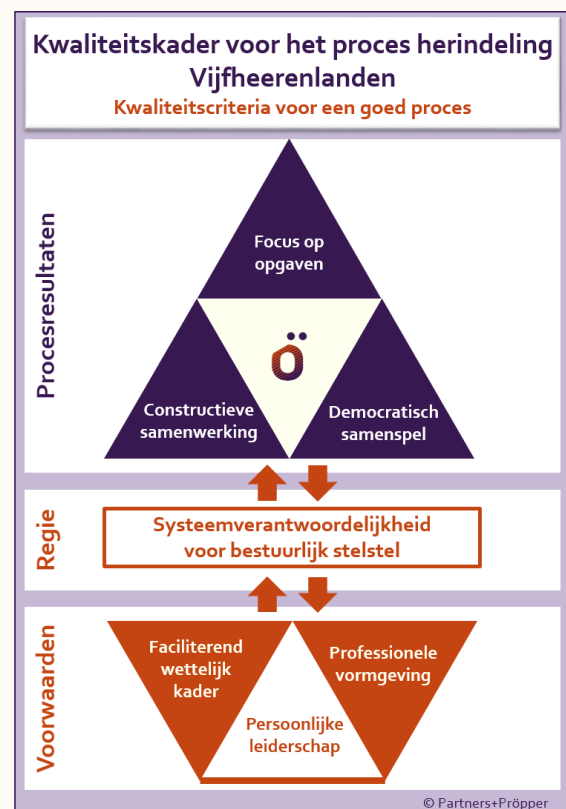
7.1 Alle knelpunten in beeld

De betrokken partijen gaven aan dat het proces gevarieerde knelpunten kende en dat er sprake is van een meervoudige problematiek. Deze knelpunten zijn genoemd tijdens individuele interviews en met elkaar gedeeld in de verschillende werkateliers.

We hebben deze knelpunten ingedeeld aan de hand van de kwaliteitscriteria van het kwaliteitskader:

- 1 Realiseren van opgaven
- 2 Constructieve samenwerking
- 3 Democratisch samenspel
- 4 Systemverantwoordelijkheid
- 5 Faciliterend wettelijk kader
- 6 Professionele vormgeving
- 7 Persoonlijk leiderschap

Tevens zijn individuele belevingen op een geanonimiseerde wijze toegevoegd. De individuele belevingen geven meer zicht op de 'gevoelstemperatuur' en zijn ook illustratief voor de genoemde knelpunten. Er is in veel gevallen niet een een-op-een verband tussen een ervaren knelpunt en een beleving. Een beleving kan illustratief zijn voor meerdere knelpunten tegelijkertijd, of een aantal belevingen stapelen op tot een knelpunt.



1 Kwaliteitscriterium: Focus op opgaven

Er was geen gemeenschappelijk beeld van alle opgaven die speelden en onvoldoende zicht op de gevolgen van de herindeling voor anderen.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>Er was geen gemeenschappelijk beeld en overzicht over alle (maatschappelijke) opgaven die spelen en over de samenhang tussen deze opgaven.</p> <p>Het proces start met de wens van de gemeenten om met een herindeling de lokale bestuurskracht te versterken. Gaandeweg komen er over de volle breedte steeds meer opgaven in beeld die ook relevant zijn, maar ook die worden niet gemeenschappelijk gemaakt. Denk aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • lokale maar ook regionale, provinciale en landelijke bestuurskracht; • een goed functionerende democratie: lokaal, provinciaal en landelijk; • het aanzien van het openbaar bestuur: imago en beeldvorming; • het waarborgen van de wettelijke taken van gemeenschappelijke regelingen: veiligheid, fysieke leefomgeving en gezondheid; • doelmatigheid: minimaliseren van financiële en materiële offers; • het versterken van bestuurlijke samenwerking tussen overheden. 	<p>“Gemeenten redeneerden primair vanuit de lokale bestuurskracht omdat herindelingen van onderop plaatsvinden”.</p> <p>“Je kunt je afvragen of deze herindeling opweegt tegen de impact die dat heeft gehad en kosten die daarmee gemoeid zijn”.</p> <p>“Hoe dan ook, het waarborgen van de veiligheid en gezondheid van de inwoners stond voor ons voorop”.</p> <p>“Er was onvoldoende oog voor het effect van de herindeling op de achterblijvende partijen”.</p> <p>“Vanaf de eerste dag hebben de gemeenten de complexiteit niet goed ingeschat: zowel inhoudelijk, financieel als de implementatie (overdracht van dossiers, ICT et cetera)”.</p>
2	<p>Er was vanaf het begin geen overzicht over alle gevolgen van de gemeentelijke herindeling voor anderen.</p> <p>Er was onvoldoende overzicht over alle actoren, de gevolgen van de herindeling op die actoren en de brede impact op de achterblijvende regio als geheel.</p>	<p>“Gaandeweg kwamen we erachter dat de herindeling een impact had op allerlei achterblijvende onderdelen in de regio, die we op voorhand niet zagen. Denk aan ambulanceposten, brandweermiddelen, mensen in de sociale werkvoorziening in het kader van de arbeidsmarkregio, overheidspersoneel, private organisaties et cetera”.</p> <p>“Gemeenten richten zich op kansen die ontstaan door de nieuwe situatie, terwijl provincies zich richten op het behouden van de publieke waarde van de bestaande situatie, die ook zorgvuldig is opgebouwd”.</p>
3	<p>Er bestonden verschillende richtpunten: het opbouwen van nieuwe publieke waarden of het behouden van bestaande publieke waarden.</p>	

2 Kwaliteitscriterium: Constructieve samenwerking

Er was geen sprake van constructieve samenwerking. Spelers kwamen er zonder interventies vanuit het ministerie van BZK niet uit.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>De twee provincies kwamen er onderling niet uit in welke provincie de nieuwe gemeente zou moeten komen. Uiteindelijk moest het ministerie van BZK hier een regisserende rol invullen.</p> <p>De gemeenten en de drie GR-en konden pas na een besluit over de provinciekeuze een volgende stap nemen. De IPC heeft uiteindelijk de opdracht teruggeven aan de minister van BZK. Het ministerie van BZK heeft daarop een onafhankelijk adviseur in handen genomen die tot het advies is gekomen om de nieuwe gemeente in Utrecht te plaatsten. Dat advies is in oktober 2017 door de ministerraad overgenomen.</p>	<p>“De keuze voor welke provincie het zou worden is veel te lang vooruit geschoven, de provincies kwamen er niet uit”.</p> <p>“De provincie kwam maar niet los. Uiteindelijk hebben we maar zelf voor het scenario Utrecht gekozen en op basis daarvan kosteninschattingen gemaakt”.</p> <p>“Partijen die achterblijven mogen geen nadeel ondervinden van de keuze van partijen die vertrekken. De achterblijvers hebben immers geen keuze want zij zijn wettelijk verplicht deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling, er is geen opt-out mogelijkheid”.</p>
2	<p>Er waren geen gedeelde uitgangspunten voor het financieel verdeelvraagstuk en geen gedeelde spelregels over de berekeningsmethodiek van frictiekosten van de drie GR-en, de wijze van doorbelasting aan de gemeenten en wie de frictiekosten zou moeten dragen. Uiteindelijk moest het ministerie van BZK hier een regisserende en faciliterende rol invullen.</p> <p>Doordat lange tijd geen duidelijk was over de provinciekeuze, bleef het gehele financiële verdeelvraagstuk voor de drie gemeenten en GR-en onbestemd en onduidelijk en traden al ongewenste bijeffecten op. Nadat het ministerie van BZK uiteindelijk de knoop had doorgemaakt aangaande de provinciekeuze, verschoof het accent naar de verdeling van de frictiekosten van de GR-en naar de vertrekkende gemeenten. De gemeenten en de GR-en kwamen daar echter niet uit. Dat heeft zich hoofdzakelijk toegespitst op de doorbelasting van frictiekosten vanuit de veiligheidsregio, omdat daar de frictiekosten ook het hoogst waren. Uiteindelijk heeft het ministerie van BZK een begeleidingscommissie ingesteld en moest er arbitrage aan te pas komen. Vervolgens heeft het ministerie van BZK toegezegd een deel van de kosten voor haar rekening te nemen.</p>	<p>“De vertrekkende gemeenten vonden de claim van de veiligheidsregio te hoog. Er was voortdurend wantrouwen bij de gemeenten over de berekening”. “Verschillende actoren namen adviseurs in handen die ook voortdurend verschillende kosten en aannames ter discussie stelden”.</p> <p>“Gemeenten en de GR-en hebben moeten onderhandelen over de doorbelasting van kosten. Zij kwamen er niet uit en er moest zelfs arbitrage aan te pas komen”. “We wisten niet bij wie we moesten aankloppen om de kosten te verdelen”.</p> <p>“Uiteindelijk is meer dan de helft van alle energie gestoken in de financiële afwikkeling met de GR-en”.</p> <p>“Het instellen van arbitrage en de toezegging van BZK om een deel van de kosten te dragen waren de gamechangers”.</p> <p>“Er kwam al een uitstroom van personeel en door de schaarste op de arbeidsmarkt waren vacatures moeilijk in te vullen”.</p> <p>“De rijksoverheid zou toch ook een deel van de frictiekosten moeten dragen, omdat gemeenten geen keuze hebben. Deelname aan de GR-en is wettelijk verplicht en het rijk dwingt tot territoriale congruentie”.</p>

3 Kwaliteitscriterium: Democratisch samenspel

Het democratisch samenspel was van onvoldoende kwaliteit. Er is gegrepen naar 'onderhandelingen', in plaats van objectief en met open vizier gezamenlijk belangen af te wegen.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>Gemeenten spraken op voorhand hun keuze uit voor de provincie Utrecht, terwijl zij daar niet over gaan. Provincies konden daarmee al niet meer onbevangen en met open vizier hun afwegingen maken.</p> <p>Onderzoeken zouden daarbij helpend moeten zijn maar kregen al direct een politieke lading.</p>	<p>"De voorkeurskeuze van de gemeenten voor een provincie legde direct al een te grote hypotheek op het proces." "Dit heeft gezorgd voor spanningen tussen partijen."</p>
2	<p>De provincies kwamen er niet uit doordat zij niet beschikken over een gezamenlijk en objectief afwegingskader, waarmee de verschillende belangen eenduidig afgewogen kunnen worden.</p>	<p>"Verschillen in regionale oriëntatie is een moeilijke afweging en ook moeilijk inhoudelijk te onderbouwen. Dat red je niet enkel met inhoudelijke argumenten en criteria. Hoe doe je dat dan wel?"</p>
3	<p>In werkelijkheid is er bij drie wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen sprake van verlegd lokaal bestuur. Tegelijkertijd hebben deze gemeenschappelijke regeling geen positie in het besluitvormingsproces. De blijvende gemeenten hebben geen stemrecht, dat draagt ertoe bij dat onderhandelen de enige optie is.</p> <p>Hoewel de gemeenten 'eigenaar' zijn van de wettelijk verplichte verbonden partijen, is er geen sprake van lokale politieke keuzemogelijkheid rondom de vraag wel of niet meedoen. Zij zijn verplicht deel te nemen aan een gemeenschappelijke regelingen van de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de GGD. Door de territoriale congruentie is tevens bepaald aan welke GR-en zij moeten deelnemen.</p> <p>Het financiële verdeelvraagstuk verliep moeizaam. BZK heeft daarom een begeleidingscommissie ingesteld.</p> <p>De uittredende gemeenten, de twee provincies en BZK zaten in deze commissie. De GR-en en de achterblijvende gemeenten hadden daar geen stem in. Ook niet ten aanzien van de ingestelde arbitrage.</p>	<p>"Gemeenten en de GR-en hebben moeten onderhandelen over de doorbelasting van kosten. Zij kwamen er niet uit en er moest zelfs arbitrage aan te pas komen."</p> <p>"Waar verlengd lokaal bestuur aan de orde zou moeten zijn, is er in werkelijkheid sprake van een vierde bestuurslaag."</p> <p>"De gemeenschappelijke regelingen hadden geen stem in de begeleidingscommissie van BZK."</p>

4 Kwaliteitscriterium: **Systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel**

Spelers vinden dat het ministerie van BZK regie moet voeren. Als het ministerie van BZK dat doet ervaren zij dat vervolgens als 'te laat', anderzijds stellen zij het ministerie van BZK hiertoe ook niet in staat.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>Het ministerie van BZK heeft de regie op het proces te laat gepakt, anderzijds hebben andere partijen het ministerie van BZK ook niet in staat gesteld regie te voeren.</p> <p>Het uitgangspunt voor het rijk, maar ook voor de provincie, is herindeling van onderop. Verder spelen de andere s geen rol bij de financiële afwikkeling. Financiële stromen rondom de dekking van frictiekosten lopen namelijk via het gemeentefonds. Hierdoor moeten gemeenten er met elkaar uitkomen. Het provinciefonds voorziet ook niet in financiële middelen voor provinciale grensverhuivingen.</p> <p>In 2016 heeft de minister van BZK de provincie Utrecht aangewezen om het voortouw te nemen in het herindelingsproces, nadat het IPC zijn opdracht had teruggegeven aan de minister (de twee betrokken provincies kwamen er namelijk niet uit). Gedeputeerde Staten van Utrecht heeft vervolgens in april 2017 een herindelingsadvies gegeven aan het ministerie van BZK dat de nieuwe gemeente bij de provincie Utrecht zou moeten gaan horen. De provincie Zuid-Holland was het daarmee echter niet eens.</p>	<p>"Herhaaldelijk hebben we BZK gevraagd regie te voeren. Maar BZK bleef terughoudend. Daardoor bleef het proces een kwelling" "BZK pakte haar rol niet als stelselverantwoordelijke. BZK vergeet dat de achterblijvende gemeenten helemaal geen keuze hebben. Deelname aan de wettelijk verplichte verbonden partijen is immers verplicht"</p> <p>"BZK zou vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid de regie moeten voeren". "BZK had regie moeten voeren, daarvoor waren verschillende kansen. Bijvoorbeeld op het moment van mislukken van het IPC-overleg, toen de provincies waren uitgenodigd om een pleitnota aan de minister te sturen. Deze zijn terzijde gelegd en de verdere procedure is aan de provincie Utrecht toegewezen". "Nadat de provincies er niet uit kwamen gaf de minister van BZK de opdracht aan de provincie Utrecht het herindelingsadvies te schrijven. Was dit niet het moment geweest voor BZK om de regie naar zich toe te trekken."</p> <p>"Een belangrijk uitgangspunt voor het rijk, maar ook van de provincie, is 'herindeling van onderop'. Dat vraagt om een afwachtende houding."</p> <p>"Andere ministeries zagen voor zichzelf geen regierol behalve dan het toezicht houden op de kwaliteit van de wettelijke taken en de juiste inachtneming van de geografische werkgebieden". "De vakministeries lieten het allemaal een beetje lopen, zolang de provinciegrenzen en de regio's maar glad liepen."</p> <p>"Er lag geen helder bestuurlijk mandaat vanuit de andere ministeries voor regievoering vanuit het ministerie van BZK. Ambtenaren van het ministerie van BZK zaten dan ook zonder mandaat aan tafel bij de gemeenten en GR". "De ambtelijke organisatie heeft al vroeg in het proces gesproken met de gemeenten en de GR-en met de intentie een helpende hand te bieden in het creëren van overzicht. De ambtelijke organisatie kreeg echter niet de indruk dat alle partijen deze helpende hand wilde vastpakken."</p>

5 Kwaliteitscriterium: Faciliterend wettelijk kader

De geldende wet- en regelgeving en beleidskaders boden onvoldoende houvast en spelregels.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>De Wet algemene regels herindeling voorziet niet in een goed proces voor provinciale herindeling waarmee ook een wijziging van de wettelijke gemeenschappelijke regelingen mee gemoeid is. Ook is hiervoor geen algemeen beleidskader. Achterblijvende partijen kunnen hierdoor worden benadeeld.</p> <p>Het proces overziende zijn in feite de Wet arhi met betrekking tot de regels voor vrijwillig aangegane gemeenschappelijke regelingen toegepast. Dit terwijl artikel 41 lid 7 juist voorziet in de bijzonderheid van gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens wet dan wel koninklijk besluit is vastgesteld. Tegelijkertijd schijnt dit geen licht op hoe het dan wel zou moeten.</p>	<p>“Door de ‘gewone’ regels uit de Wet arhi voor het omgaan met gemeenschappelijke regelingen te hanteren kunnen de blijvende partijen in een wetteling verplichte regeling worden benadeeld als gevolg van de herindeling.”</p> <p>“Hoe de frictiekosten te bepalen werd gaandeweg uitgevonden en dit werd onderdeel van onderhandelingen.”</p>
2	<p>Er spelen heel veel ingewikkelde financiële verdeelvraagstukken. Hiervoor zijn echter geen spelregels afgesproken. Het handelingsrepertoire bestaat dan ook uit onderzoeken, uitvinden en onderhandelen.</p>	

6 Kwaliteitscriterium: Professionele vormgeving

Er is onvoldoende tijd gestopt in een goede verkenning en inventarisatie, zowel op de inhoud als het proces. Dat was des te meer nodig omdat de geldende wet- en regelgeving en beleidskaders onvoldoende houvast en spelregels bieden.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>Er is onvoldoende rust genomen om bij de start alles eens goed te verkennen en alle ontvlechtingspunten te inventariseren. Tegelijkertijd is in de rest van het proces met een matige kwaliteit van opdrachtgeverschap veel energie en geld verspild.</p> <p>Het proces was ondoelmatig doordat er vanaf de start onvoldoende overzicht was over alle actoren en de gevolgen van de herindeling voor deze actoren. Er is veel geld gestoken in allerlei onderzoeken die gaandeweg werden uitgevoerd. De onderzoeken werden ook nog eens door de individuele actoren in gang gezet; er was geen samenhang en daardoor was ook voortdurend afstemming nodig.</p> <p>De verschillende actoren lieten onderzoeken uitvoeren. Niet vanuit oog voor het geheel en de samenhang met anderen maar meer om hun eigen positie te bepalen.</p>	<p>“De burgemeesters hadden sterk het gevoel dat een provinciegrens en het bestuurlijk construct van de regio’s geen belemmering mag zijn.”</p> <p>“Iedere partij had zo zijn eigen onderzoeken en projectleiders. Als die onderzoeken en projectleiders zorgden weer voor allerlei overleggen.”</p> <p>“Het proces heeft duizenden mails en stukken gekost.”</p> <p>“Het was een wirwar van onderzoeken, daar zijn vele miljoenen aan verloren gegaan.”</p>
2	<p>Er spelen heel veel ingewikkelde financiële verdeelvraagstukken. Hiervoor zijn echter geen spelregels afgesproken. Het handelingsrepertoire bestaat dan ook uit onderzoeken, uitvinden en onderhandelen.</p>	<p>“De Quick Scan van de provincie Zuid-Holland zorgde voor een aanzienlijke verwarring. De berekeningen hebben niet bijgedragen aan een zorgvuldig proces.”</p> <p>“Hoe de frictiekosten te bepalen werd gaandeweg uitgevonden en dit werd onderdeel van onderhandelingen.”</p> <p>“De in- en uitredingskosten zijn op €12 Mln. uitgekomen. Hiervoor zijn vele rapporten uitgebracht om deze raming tot stand te laten komen. De ramingen opgesteld door de gemeenschappelijke regelingen kwamen aanzienlijk (twee tot drie keer) hoger uit.”</p>

7 Kwaliteitscriterium: Persoonlijk leiderschap

Om te kunnen werken met onvoldoende kaders, spelregels en blinde vlekken is persoonlijk leiderschap nodig. Dat is echter niet opgepakt waardoor emoties en onbegrip over elkaars positie de boventoon gingen voeren. Dat nog eens werd aangewakkerd door grote verschillen in bestuursstijlen.

	Genoemde knelpunten	Individuele belevingen (illustratief voor de knelpunten)
1	<p>Emoties worden gezien als onprofessioneel handelen en leiden tot onbegrip over elkaars positie.</p> <p>Emoties ontstaan door onvoldoende erkenning en oog voor de publieke waarde die door de achterblijvende partijen is opgebouwd.</p>	<p>“Emoties werden over en weer geuit, het was soms een gênante vertoning.”</p> <p>“De achterblijvers voelen zich verweesd, daar moet je oog voor hebben.”</p>
2	<p>De grote verschillen in bestuursculturen en -stijlen wakkeren dit onbegrip verder aan.</p> <p>Er worden verschillende bestuursculturen en -stijlen genoemd:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Veiligheidsregio: dominante juridische focus – Omgevingsdienst: dominante focus op efficiency – GGD: dominante focus op de relatie 	<p>“Het is al met al beschamend dat er niet is gewerkt vanuit de gedachte van 1 overheid. Hoe is het toch mogelijk dat verschillende overheidsorganen met elkaar in gevecht gaan?”</p> <p>“Ook al zijn er geen heldere kaders en spelregels is het een grote fout om niet eerst met elkaar het goede gesprek te houden. In plaats daarvan ging iedereen onderhandelen.”</p>
3	<p>Door onvoldoende heldere kaders en spelregels (zoals voor een financieel verdeelmodel) greep iedereen naar een proces van ‘onderhandelen’.</p> <p>Onderhandelen zonder vooraf heldere kaders en spelregels af te spreken, leidt tot onwenselijk positiespel.</p>	<p>“Bij dat onderhandelingsspel werd ook informele druk uitgeoefend.”</p>

7.2 Formele procesinterventies

Zowel de Interprovinciale Commissie (IPC) als het ministerie van BZK interveniëren in het proces. Er zijn vier belangrijke formele momenten aan te wijzen:

- Het eerste moment is dat de IPC zijn opdracht teruggeeft aan de minister van BZK. De twee provincies komen er namelijk onderling niet uit wat betreft de vraag in welke provincie de nieuwe gemeente zou moeten liggen.
- Het tweede moment is dat vervolgens de minister van BZK de provincie Utrecht de opdracht geeft om tot een herindelingsadvies te komen. De provincie komt met dat advies, maar de provincie Zuid-Holland kan zich hier niet in vinden.
- Het derde moment is dat de minister van BZK vervolgens een extern onafhankelijk adviseur vraagt om een advies uit te brengen. Deze adviseert dat de nieuwe gemeente in Utrecht zou moeten liggen. De ministerraad hakt uiteindelijk in lijn met dit advies de knoop door.
- Het vierde moment is de instelling van een begeleidingscommissie door het ministerie van BZK. De gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen worden het namelijk niet eens over de financiële verrekening van de frictiekosten, die voortvloeien uit de in- en uitreding van gemeenten. De begeleidingscommissie moet hier een oplossing voor vinden. Uiteindelijk wordt na arbitrage de knoop doorgehakt over welke kosten wel of niet in aanmerking komen voor financiële verrekening en welke aannames hieraan ten grondslag liggen. De begeleidingscommissie doet een advies aan de minister en legt een 'financieel arrangement' voor. Onderdeel van dit arrangement is dat het ministerie van BZK en de twee provincies ook een deel van de kosten zullen dragen.

Als laatste is het relevant om te benoemen dat ook de veiligheidsregio's formele momenten hebben aangegrepen om invloed uit te oefenen. Dit tot in de Tweede Kamer aan toe, waarbij is ingesproken om te pleiten dat artikel 41 lid 7 door de regering toegepast zou moeten worden. Daar waar de regering er voor heeft gekozen om het 4^e t/m 6^e lid toe te passen, en daarmee de 'normale' regels voor vrijwillig aangegane gemeenschappelijke regelingen van kracht werden. Zie bijlage 1 'Herindelingsregeling'.

Ook zijn er vanzelfsprekend door allerlei betrokkenen vele invloedsmomenten benut. Vanuit de gemeenten richting het ministerie van BZK, de provincies, de gemeenschappelijke regelingen en vice versa. In het voorliggende onderzoek zijn deze momenten verder niet geïnventariseerd.

8 Suggesties uit het veld

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 5.

ONDERZOEKSVRAAG

- 5 Welke verbeteringen en concrete verbetervoorstellen zijn er te benoemen?
 - a Welke kernvoorwaarden moeten volgens actoren nog worden ingevuld? Hoe overbrug je daarmee barrières, beheers je risico's en voorkom je daarmee onnodige interventies?
 - b Wat zijn daarbij suggesties van de verschillende actoren? Zijn deze uitvoerbaar en wat moet je dan doen?

Tijdens de werkateliers is gevraagd naar suggesties voor verbeteringen. We categoriseren de suggesties, net zoals bij de ervaren knelpunten, langs de kwaliteitscriteria van het kwaliteitskader uit hoofdstuk 3.

REALISEREN VAN OPGAVEN

Actoren doen de volgende suggesties voor verbetervoorstellen:

- Start met een goede voorbereiding en verkenning en creëer daarmee vooraf overzicht en inzicht. Bied bijvoorbeeld overzicht over het hele speelveld via een speelveldnotitie met hierin opgenomen alle opgaven die spelen, de mogelijke bestuurlijke en financiële gevolgen van de herindeling voor alle actoren, de verschillende verantwoordelijkheden en belangen, wet- en regelgeving en bestaande spelregels.
- Benoem de zaken die nog niet duidelijk zijn in het speelveld en werk die zo snel als mogelijk weg.
- Maak vooraf helder of territoriale flexibiliteit mogelijk is. Maak duidelijk dat in het geval territoriale congruentie dominant is, daar ook een prijskaartje aan vast zit.
- Verken de principiële vraag wie eigenaar is van de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen. Zijn dat de gemeenten in het kader van verlengd lokaal bestuur, of is dat het rijk?

CONSTRUCTIEVE SAMENWERKING

Actoren doen de volgende suggesties voor verbetervoorstellen:

- Breng bij de start het gehele proces in beeld én de rol en verantwoordelijkheden van alle actoren in het proces. Stem dat met elkaar af door hierover met alle bestuurslagen in gesprek te gaan. Spreek daarbij af dat snelheid niet het belangrijkste is. Zorgvuldigheid en elkaar meenemen in het proces is veel belangrijker. Stel proces- en communicatieregels op.
- Schenk aandacht aan de achterblijvers en spreek vooraf met elkaar af hoe je met elkaar om wilt gaan en wat daarbij belangrijke uitgangspunten zijn. Spreek vooraf met elkaar spelregels af als het op onderhandeling aankomt.
- Spreek af dat het ministerie van BZK al vanaf de start procesinterventies kan plegen en wat daarvoor criteria zijn; dit vanuit de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Interventies of zienswijzen aan het einde van het proces hebben weinig toegevoegde waarde.
- Zorg met elkaar voor een helder bestuurlijk mandaat voor het ministerie van BZK zodat deze regie kan voeren. Formaliseer hiervoor de rol van het ministerie van BZK bij provinciale grensverhuivingen en maak die rol zwaarder.
- Stem met elkaar af hoe de nazorg te regelen. Vraag de burgemeester van de nieuwe gemeente of hij/zij nog tegen zaken aanloopt, als gevolg van eventuele onvolkomenheden in het herindelingsproces. Leer met elkaar hiervan.

DEMOCRATISCH SAMENSPEL

Actoren doen de volgende suggesties voor verbetervoorstellen:

- Betrek de gemeenteraden bij alle procesafspraken, de taken van alle actoren en de toedeling van rollen en verantwoordelijkheden.

PROFESSIONELE VORMGEVING

Actoren doen de volgende suggesties voor verbetervoorstellen:

- Preciseer en maak helder waar de wet- en regelgeving en het beleidskader onvoldoende houvast bieden. Maak daar dan aanvullende afspraken over en leg deze vast. Werk in de Wet arhi de uitzonderingsbepaling voor de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen verder uit en ontwikkel een opt-out regeling.
- Ontwikkel een kader en formuleer spelregels voor calculatie en doorbelasting van frictiekosten van de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden. Maak helder wie welke kosten(soorten) draagt.
- Borg in de regelingen dat verlatende partijen ook verantwoordelijkheid moeten nemen voor de achterblijvende partijen en borg in de regelingen de financiële verantwoordelijkheid van de betrokken ministeries.
- Stel een procesarchitectuur en draaiboek op en zorg dat deze voor iedereen inzichtelijk zijn.
- Benoem een hoeder van het proces die de zorgvuldigheid van het procesverloop permanent bewaakt, zodat dit niet alleen achteraf gebeurt.
- Ontwikkel een checklist waar alle nieuwe situaties langs gehaald kunnen worden. Dit moet helpen om snel de complexiteit te doorgronden.
- Zet in op informatiebundeling zodat iedereen goed overzicht heeft over het geheel en de verschillende onderdelen.

PERSOONLIJK LEIDERSCHAP

Actoren doen de volgende suggesties voor verbetervoorstellen:

- Start allereerst met het goede gesprek met elkaar. Neem daartoe het initiatief en leer elkaar kennen. Probeer elkaars persoonlijke drijfveren te begrijpen en maak werk van persoonlijke verbinding, het is namelijk belangrijk dat er een goede klik is. Maak afspraken hoe je met elkaar wilt omgaan en spreek ambities uit. Doe dit permanent, dus niet alleen op formele momenten.
- Laat emoties toe en zie deze niet als onwenselijk. Emoties zijn menselijk, benoem deze en probeer te achterhalen wat er achter de emoties zit.

Deel 3 De bijlagen

Bijlage 1 Wettelijke regelingen en beleidskaders

Wet arhi

De Wet arhi geeft aan dat een grenscorrectie van gemeenten die gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens geschiedt bij gelijklopende besluiten van Provinciale Staten van de betrokken provincies (artikel 3 lid 3). Provinciale Staten van de betrokken provincies stellen voor de voorbereiding van het herindelingsadvies een commissie samen, die is samengesteld uit leden van gedeputeerde staten van de betrokken provincies (artikel 15 lid 1). Indien de besturen van de betrokken provincies van oordeel verschillen over de wijziging van de provinciegrens kunnen provinciale staten van één provincie een herindelingsadvies vaststellen (artikel 4 lid 3).

Noot van de onderzoekers:

Er is verder niet beschreven wat de procedure is indien de andere provincie het niet eens is met dit herindelingsadvies. Het Beleidskader gemeentelijke herindelingen biedt hier wel zicht op door de minister van BZK een actieve rol te geven.

Artikel 41 lid 1 t/m 6 regelt de omgang met gemeenschappelijke regelingen. De regels zijn echter niet geldig voor gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij wet is vastgesteld.

Noot van de onderzoekers:

- *Blijkbaar hebben de wettelijk verplichte regelingen een uitzonderingspositie. Wat dat verder precies betekent in de omgang met deze gemeenschappelijke regelingen is in de Wet arhi niet geregeld.*
- *In de herindelingsregeling voor samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen (zoals vastgesteld in de Tweede en de Eerste Kamer, zie wetsvoorstel verderop) is artikel 41 vierde tot en met zesde lid van de Wet arhi wel van toepassing verklaard.*

Artikel 50 lid 1b regelt de situatie indien een verrekening tussen gemeenten dient plaats te vinden. In het geval een herindeling gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens moeten burgemeesters en wethouders van die gemeenten gehoord worden en moet het bedrag en wijze van betaling worden vastgesteld door de colleges van Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies.

Noot van de onderzoekers:

Er is verder niet helder of deze procedure ook geldig is in het geval de provincies er omtrent de provinciekeuze voor de nieuwe gemeente niet uitkomen.

Beleidskader gemeentelijke herindelingen

In dit beleidskader wordt aangegeven dat het initiatief voor een herindeling primair ligt bij de gemeenten. Daarbij is het de bedoeling dat gemeenten en provincie samen optrekken, vanwege de algemene verantwoordelijkheid van de provincie voor de kwaliteit van het lokaal openbaar bestuur. Een gemeentelijk herindelingsadvies wordt uiteindelijk door Gedeputeerde Staten aan de minister van BZK gezonden, voorzien van een zienswijze van Gedeputeerde Staten. De minister beoordeelt of het herindelingsproces zorgvuldig is verlopen en het kabinet beoordeelt de herindelingsadviezen op basis van vier criteria: draagvlak, bestuurskracht, interne samenhang en nabijheid van bestuur en regionale samenhang.

In geval van een wijziging van de provinciegrenzen aan de orde is zal het herindelingsvoorstel volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als gemeentelijke herindelingen. In aanvulling daarop vraagt het kabinet aan betrokken ministeries om de gehanteerde criteria voor de provinciekeuze

inzichtelijk te maken in het herindelingsontwerp. Hierbij kan gedacht worden aan de voorkeur van de betrokken gemeenteraden en de effecten voor de regionale samenhang. Ook dient er een indicatie te worden gegeven van de bestuurlijke en financiële gevolgen voor de bij wet verplichte samenwerkingsverbanden waar de gemeenten deel van uitmaken.

Het is aan de betrokken provincies om in een Interprovinciale commissie in gezamenlijkheid te komen tot de hanteren criteria. Indien zij hierover geen overeenstemming kunnen bereiken is een actieve rol van de minister van BZK gewenst.

Wetsvoorstel samenvoeging gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen

Kamerstuknummer 34 842 met de bijbehorende onderstuknummers.

Het wetsvoorstel is op 24 april 2018 aangenomen door de Tweede Kamer en op 10 juli 2018 door de Eerste Kamer. Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Utrecht van 26 april 2017, voorzien van zienswijzen van de betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland.

HERINDELINGSREGELING

Artikel 10

Artikel 41, vierde tot en met zesde lid, van de Wet algemene regels herindeling is van overeenkomstige toepassing op bij deze herindeling betrokken gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens de wet is vastgesteld.

MEMORIE VAN TOELICHTING – ARTIKELSGEWIJS

Artikel 10

De wijziging van de indeling van de veiligheidsregio's, omgevingsdiensten en GGD noopt tot uittreding van de gemeenten Leerdam en Zederik uit deze samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland-Zuid en toetreding tot deze samenwerkingsverbanden in (de regio) Utrecht.

Voor het effectueren van deze overgang wordt in artikel 10 van het wetsvoorstel aangesloten bij de regeling die reeds geldt voor vrijwillige samenwerkingsverbanden (artikel 41 Wet arhi). De regeling houdt in dat de deelnemers in beginsel zes maanden de tijd hebben om de overgang te realiseren, met dien verstande dat de samenwerkingsverbanden permanent operationeel moeten blijven. Dit betekent dat de deelnemers al ruim voor de datum van herindeling afspraken moeten maken over de voorzieningen die noodzakelijk zijn om het functioneren van de samenwerkingsverbanden gedurende en na de overgang te verzekeren.

Bij het treffen van de voorzieningen die voortvloeien uit de gewijzigde indeling kunnen de deelnemers afwijken van hetgeen in de gemeenschappelijke regeling is opgenomen over wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. De deelnemers dienen de voorzieningen binnen zes maanden na de datum van herindeling te treffen, waarbij gedeputeerde staten van de provincie Utrecht de termijn met zes maanden kunnen verlengen.

Als de deelnemers onverhoopt niet in staat zijn de voorzieningen tijdig te treffen, kunnen gedeputeerde staten van de provincie Utrecht daarin voorzien. Ook de relevante bepalingen van de Wet arhi over een eventuele verrekening in verband met de te treffen voorzieningen (artikel 50 Wet arhi) zijn in artikel 10 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het is primair aan de deelnemers zelf om de hoogte van eventuele verrekeningen vast te stellen. Indien de deelnemers hierover geen overeenstemming kunnen bereiken, kunnen de colleges van gedeputeerde staten van Utrecht en Zuid-Holland in onderling overleg tot een verrekening komen. Indien ook zij niet tot overeenstemming komen, wordt het verrekeningsbedrag vastgesteld bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij deze verrekening heeft de billijkheid als richtsnoer te gelden.

Het voorgaande laat onverlet dat de deelnemers vanzelfsprekend zelf verantwoordelijk zijn voor het tijdig maken van afspraken over de gevolgen van de gewijzigde indeling. De regering acht de betrokken partijen professioneel toegerust om tijdig in te spelen op de implicaties van de provinciegrenswijziging voor hun werkveld, zodat de dienstverlening bij ingang van de gemeentelijke fusie per 1 januari 2019 op hetzelfde niveau blijft gehandhaafd.

MEMORIE VAN TOELICHTING – ALGEMEEN DEEL

Veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst

De wijziging van de provinciale indeling heeft gevolgen voor de wettelijke indeling van de veiligheidsregio's, en daarmee tevens voor de indeling van de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD) en de omgevingsdiensten. Op dit moment zijn de gemeenten Leerdam en Zederik deelnemer in de veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid en de gemeente Vianen in de veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst Utrecht.

Omdat de commissaris van Koning, als rijksorgaan, wettelijke bevoegdheden heeft in het kader van het toezicht op de veiligheidsregio's, geldt als uitgangspunt dat de grenzen van een veiligheidsregio binnen één provincie liggen (territoriale congruentie). De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden wordt dan ook met ingang van de datum van herindeling ingedeeld bij de veiligheidsregio Utrecht. Hetzelfde geldt voor de GGD en de omgevingsdienst, die de indeling van de veiligheidsregio's volgen.

Voor het ondervangen van de gevolgen van de uit- en toetreding uit de veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst wordt in het wetsvoorstel dezelfde regeling getroffen als nu al geldt voor vrijwillige samenwerkingsverbanden. Deze regeling houdt in dat de deelnemers binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde indeling voortvloeiende voorzieningen treffen, waarbij zij kunnen afwijken van de desbetreffende bepalingen van de gemeenschappelijke regeling. Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht kunnen de termijn met ten hoogste zes maanden verlengen en, indien dit onverhoopt niet voldoende zou blijken, zelf voorzieningen treffen. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 van het wetsvoorstel.

De indeling van de gemeente Vijfheerenlanden bij de veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst van (de regio) Utrecht is op de datum van herindeling direct van kracht. Dit betekent dat de deelnemers van deze samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland-Zuid en (de regio) Utrecht al ruim voor de datum van herindeling afspraken moeten maken over de maatregelen die nodig zijn om het functioneren van de samenwerkingsverbanden gedurende en na de overgang te verzekeren om de dienstverlening aan de inwoners op peil te houden. Gelet op het algemene belang van een ononderbroken niveau van veiligheidszorg geldt dit in het bijzonder voor de veiligheidsregio's. Gelet op dit veiligheidsbelang en de beperkte ervaring met veranderingen in de indeling van de veiligheidsregio's zullen de Ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het proces rond de in- en uittreding nauwgezet volgen. Beide veiligheidsregio's hebben een gezonde financiële uitgangspositie en moeten in staat worden geacht de wijzigingen als gevolg van de herindeling te accommoderen.

Antwoord van de regering in de Nota naar aanleiding van het verslag

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bereid is om artikel 41, zevende lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) te activeren.

Artikel 41, eerste tot en met zesde lid, Wet arhi bevat een regeling voor gemeenschappelijke regelingen die als gevolg van een herindeling wijzigen. In het zevende lid is opgenomen dat deze regeling niet geldt voor gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens wet dan wel bij koninklijk besluit is vastgesteld (wettelijke samenwerkingsverbanden). Omdat artikel 41 Wet arhi niet van toepassing is op de wettelijke samenwerkingsverbanden (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst) is in het wetsvoorstel een voorziening voor deze samenwerkingsverbanden getroffen. Dit is gebeurd in artikel 10 van het wetsvoorstel door de regeling van artikel 41, eerste tot en met zesde lid, Wet arhi op de wettelijke samenwerkingsverbanden van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 41, zevende lid, Wet arhi vormt dus juist de reden dat artikel 10 in het wetsvoorstel is opgenomen. Het zou daarmee in tegenspraak zijn om ook het zevende lid van artikel 41 Wet arhi van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Bijlage 2 Historische reconstructie van het proces

A Voortraject en verkenning bestuurlijke toekomst door de drie gemeenten

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Wanneer	Bron
Verkenning bestuurlijke toekomst	G	Opdracht aan Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden voor het verkennen van drie modellen voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio.	Dagelijks bestuur regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	september 2013 - februari 2014	Besluit dagelijks bestuur
Uitbrengen advies over modellen	G	Verkenning van de volgende modellen: 1 Zes zelfstandige gemeenten en intensievere samenwerking. 2 Fusie van de zes gemeenten. 3 Landelijk/stedelijk. 4 Drie gelijkwaardige gemeenten. 5 Merwede-cluster. 5a Merwede-cluster+. 6 Merwede-cluster, Vijfheerenlanden, Alblasserwaard. 7 Vijfheerenlanden, Alblasserwaard.	Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (Commissie Schutte)	13-02-2014	Eindrapportage van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, <i>Waard om te besturen</i> , 13 februari 2014 (Aparte bijlagenbundel inclusief de 7 modellen)
Verkenning van de bestuurlijke toekomst	G	Strategische verkenning naar bestuurlijke toekomst langs een aantal opties, waaronder: 1 Zelfstandig verder gaan met versterkte samenwerking; 2 Ambtelijke fusie; 3 Herindeling.	Verschillende debatten over de bestuurlijke toekomst in de drie raden. Besluit tot onderzoek door een extern bureau door drie gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik. <i>NB: De gemeenteraad van Vianen wenst hierna een aanvullend onderzoek door het externe bureau naar de mogelijkheid om zelfstandig te blijven.</i>	Medio maart–september 2014	Drie afzonderlijke onderzoeken voor de gemeenten door een bureau, onder meer: Berenschot, <i>Strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Vianen</i> , juli 2014.

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Wanneer	Bron
Haalbaarheids-onderzoek zelfstandig Vianen	G	Vervolgonderzoek uit naar de haalbaarheid van een bestuurlijk zelfstandige gemeente Vianen.	Gemeenteraad Vianen	Medio december 2014 – januari 2015	Berenschot, <i>Haalbaarheidsonderzoek bestuurlijke zelfstandigheid</i> , januari 2015.
Haalbaarheids-onderzoek herindelingsgemeente Vijfheerenlanden	G	Gezamenlijk onderzoek van de drie gemeenten naar de haalbaarheid van een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Focus: <i>Binnen welke provincie kunnen beleidsmatige opgaven het beste gerealiseerd. In welke gemeenschappelijke regelingen kan gemeente Vijfheerenlanden het beste deelnemen en wat zijn daarvan de consequenties.</i> Conclusie onder meer: <i>voorkeur voor provincie Utrecht en Utrechtse gemeenschappelijke regelingen.</i>	Gemeenteraden Leerdam, Zederik en Vianen besluiten tot een gezamenlijk onderzoek door een externe opdrachtnemer	Januari 2015 tot september 2015	Code Samen, <i>Richting Vijfheerenlanden, Haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden</i> , 21 september 2015
Quick scan	P	Quick scan om meer inzicht te krijgen in regionale gevolgen van de herindeling. Bevinding zijn onder meer: het ontbreken van bestuurlijke congruentie; de herindeling is complex en risicovol, de desintegratiekosten zijn fors.	Provincie Zuid-Holland	Maart 2015 <i>Het rapport is gedeeld met de drie gemeenten.</i>	Bureau Louter, <i>Regionale Effecten Bestuurlijke Heroriëntatie Alblasterwaard-Vijfheerenlanden</i> , 13 maart 2015
Verkenning van: <ul style="list-style-type: none"> regionale opgaven en samenhang; regionale effecten van herindeling. 	P	Gezamenlijk provinciaal onderzoek naar de regionale gevolgen van samenvoeging van de drie gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen	Provincie Zuid-Holland en provincie Utrecht. Opdrachtgevers: directeur provincie Utrecht en directeur provincie ZH.	Medio februari-oktober 2015 <i>Het rapport is gedeeld met de drie gemeenten.</i>	Twijnstra Gudde, <i>Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden</i> , 1 oktober 2015
Ingekomen reactie op het rapport Haalbaarheidsstudie door Code Samen		Brief van het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid aan de drie gemeentebesturen, als reactie op de haalbaarheidsstudie van Code Samen: <i>Vanuit het oogpunt van veiligheid is het volstrekt onverantwoord als de nieuw te vormen gemeente zich niet zou aansluiten bij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Dringend werd verzocht om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden aan te laten sluiten bij Zuid-Holland Zuid. In de brief van de veiligheidsregio worden de kosten voor uittreding uit de veiligheidsregio voor Leerdam en Zederik geschat op 6,8 miljoen euro. Een soortgelijk bedrag is ook aan de orde voor de Dienst Gezondheidszorg en Jeugd.</i>		15 oktober 2015	NB 1): op 30 november 2015 stuurt de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een tweede brief met een toelichting op de brief van 15 oktober. NB 2): er zijn meer inkomen brieven aan de gemeentebesturen in reactie op de haalbaarheidsstudie, onder meer van: <ul style="list-style-type: none"> Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid Archeologische werkgemeenschap voor Nederland

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Wanneer	Bron
					<ul style="list-style-type: none"> • Regio AV • Natuur- en Vogelwacht De Alblasserwaard • OKZO
Uitgaande brief		Brief aan de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid: verzoek om het rapport van bureau BMC te ontvangen omtrent de ontvlechtingkosten.	Burgemeesters van Leerdam en Zederik	20 oktober 2015	
Overleg	G	Overleg tussen de burgemeesters van Leerdam en Zederik met het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid over de brief van 13 oktober 2015.		5 november 2015	
Raadsbesluit	G	<p>Principebesluit door de gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik over de vorming van een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2018, en verzoek in te dienen voor het starten van een arhi-procedure.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemeenteraad Vianen: voorkeur vestiging provincie Utrecht. • Gemeenteraad Leerdam: voorkeur vestiging Utrecht. • Gemeenteraad Zederik: voorkeur vestiging Zuid-Holland. 	Gemeenteraden Leerdam, Vianen en Zederik.	10-11-2015	Zederik: Z.10087/RV.193, Z.10087/RB.77. Leerdam: Z.15-13887/UIT.15-13681 Vianen: RB van 10-11-2015
Verzoek start provinciale arhi-procedure	G	De colleges van burgemeester en wethouders van Leerdam, Vianen en Zederik dienen op 8 december 2015 een verzoek in bij de provincies Zuid-Holland en Utrecht voor het starten van de herindelingsprocedure.	Opsteller: colleges van B&W Leerdam, Vianen en Zederik.	8 december 2015	In relatie tot: Art 8, Wet arhi Art 9, lid 1, Wet arhi

B Voorbereiding herindelingsprocedure door de beide provincies via de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Overleg		Overleg tussen de gedeputeerden van de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht met de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK <i>Tijdens dit gesprek is bevestigd dat beide provincies een gezamenlijk herindelingsadvies opstellen via een Interprovinciale Commissie die in de plaats zou tredt van beide Gedeputeerde Staten. Indien de IPC er niet in slaagt een gezamenlijk herindelingsadvies op te stellen, is een rol weggelegd voor BZK. Niet is duidelijk gemaakt welke rol.</i>				25-11-2015	Zie: Rapportage adviseur Vijfheerenlanden (Mr. G.J. Jansen), 14 augustus 2017, p15.
Herindelingsontwerp / instellen van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (IPC)	P	Instellen van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (IPC) met opdracht aan Gedeputeerde Staten van de twee provincies tot het opstellen van een herindelingsontwerp en een herindelingsadvies	Besluit: Provinciale Staten Uitvoering: Gedeputeerde Staten van de provincies Utrecht en Zuid-Holland	geen	Art 14, lid 1 en Art 15, Wet arhi	01-02-2016	Besluit van PS van Utrecht van 1 februari 2016, nummer 8177AFoE, tot instelling van de IPC Vijfheerenlanden, publicatie Provinciaal Blad Utrecht nr. 662, 5 februari 2016.
Bestuurlijk overleg	P	De Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden voert gesprekken met de colleges van Leerdam, Vianen en Zederik, met de colleges van alle omliggende gemeenten en met het bestuur van de wettelijk verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden. Daarnaast is een aantal andere betrokken partijen om een schriftelijke reactie gevraagd, te weten het waterschap Rivierenland, de Raad voor de rechtspraak, de Politie en het Openbaar Ministerie.			Art 15, lid 2 en art 8, lid 1, Wet arhi	Medio maart 2016 - juni 2016	Zie de gespreksverslagen van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden.
Brief	P	De IPC reageert op de brief van gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen dat het criterium 'Evenwichtige regionale verhoudingen' in het herindelingsontwerp een plek zal krijgen. De IPC zal ook in beeld brengen wat de effecten van de herindeling zijn voor de samenwerking in de Zuid-Hollandse en de Utrechtse regio.				09-03-2016	Zie: Rapportage adviseur Vijfheerenlanden (Mr. G.J. Jansen), 14 augustus 2017, p16.
Burgerparticipatie/ communicatie	G	De drie gemeenten organiseren bijeenkomsten voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook organiseren zij bewonerspeilingen en communiceren over de herindeling.				Periode februari 2016 - juli 2016	Zie onder meer: Memorie van Toelichting Wetsvoorstel herindeling Vijfheerenlanden.

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Pleitnota	P	Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties brengt de provincie Utrecht een nota uit met een onderbouwing voor de keuze van de provincie Utrecht als voorkeurprovincie voor het voortzetten van de herindelingsprocedure. Tevens voorstel om herindelingsproces zelf voort te zetten.	Gedeputeerde Staten van Utrecht		Beroep op art. 14, lid 2 Wet arhi	05-07-2016	Provincie Utrecht, Provinciekeuze Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden, onderbouwing, 5 juli 2016
Pleitnota	P	Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties brengt de provincie Zuid-Holland een nota uit met een onderbouwing voor de keuze van provincie Zuid-Holland als voorkeurprovincie voor het voortzetten van de herindelingsprocedure. Tevens het voorstel dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het herindelingsproces voortzet.	Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland		Beroep op art. 14, lid 2 Wet arhi	juli 2016	
Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure	P	Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure door de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden. De Interprovinciale commissie Vijfheerenlanden bereikt geen overeenstemming over de provinciekeuze en vraagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties één provincie aan te wijzen.	Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden		art. 14, lid 2, Wet arhi	06-07-2016	Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden, brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (bijlage 5 bijlagenboek Herindelingsontwerp)

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Onderzoeksrapport		<p>Onderzoek in opdracht van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden.</p> <p>Focus: Een indicatief beeld van de kosten van uitreden uit gemeenschappelijke regelingen en mogelijkheden om die kosten te verminderen</p> <p><i>NB: Op 30 augustus 2016 heeft de Interprovinciale Commissie het rapport besproken, maar niet vastgesteld. Daarmee heeft dit rapport geen formele status gekregen. De Provinciale Staten van beide provincies werden door de colleges van GS over dit rapport geïnformeerd. Gemeld werd dat het rapport niet was vastgesteld. Het voldeed niet volledig aan de opdracht, de gegevens waren niet volledig en op onderdelen moeilijk vergelijkbaar.</i></p>	Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden			08-07-2016	<p>BMC, <i>Indicatie mitigeren uittreedkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden c.a.</i>, 8 juli 2016</p> <p>Zie ook: Rapportage adviseur Vijfheerenlanden (Mr. G.J. Jansen), 14 augustus 2017, p16.</p>
Voorzetting herindelingsprocedure	M	Verzoek aan de provincie Utrecht om de herindelingsprocedure voort te zetten: gesprekken voeren in het kader van open overleg en opstellen van een herindelingsadvies.	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties		art. 14, lid 2 en art 16	08-09-2016	Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht, procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden
Opheffing Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden	P	Opheffingsbesluit Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden na beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Provinciale Staten van de provincie Utrecht			19-09-2016	Provinciaal blad no.5268, Besluit PS van Utrecht van 19 september 2016 met nummer PS2016BEM16 tot opheffing van de

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
							Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden

C Vervolg herindelingsprocedure door provincie Utrecht

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Herindelingsontwerp en -advies	P	Opstellen Herindelingsontwerp door het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht	Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht		Artikel 9, lid 1, Wet arhi	27-09-2016	Brief Gedeputeerde Staten van Utrecht aan alle betrokkenen, <i>Voortzetting herindelingsproces door provincie Utrecht, 27 september 2016</i>
Voortzetting bestuurlijk overleg	P	Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht in overleg met Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en met de colleges van burgemeester en wethouders van Vianen, Leerdam en Zederik			Art 8, lid 1 en Art 16, Wet arhi	1-11-2016 en 2-11-2016	Zie: gespreksverslagen van de overleggen
Herindelingsontwerp	P	Vaststelling herindelingsontwerp. <i>Door de vertraging die in de procedure is opgetreden als gevolg van het niet bereiken van overeenstemming in de Interprovinciale Commissie, is de voorgenomen datum van herindeling in het herindelingsontwerp verschoven van 1 januari 2018 naar 1 januari 2019.</i> Beoordeling van de provinciale grenswijziging: uitgangspunt voor de provincie Utrecht bij de keuze voor een vestigingsprovincie is de voorkeur van de meerderheid van de gemeenten. <i>Conclusie: vestiging in gemeente Utrecht. Voor de wettelijke samenwerkingsverbanden zijn er geen zwaarwegende overwegingen tegen de keuze voor provincie Utrecht. Ook blijft de (water)veiligheid geborgd.</i>	Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht		Artikel 8, lid 2, Wet arhi	29-11-2016	Provincie Utrecht, <i>Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden, tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, 29 november 2016</i>

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Herindelingsontwerp	G	Ter inzagelegging van het herindelingsontwerp door de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven, omliggende gemeenten en bestuurlijke samenwerkingsverbanden.	Colleges burgemeester en wethouders van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik	8 weken	Art. 8, lid 3, Wet arhi	01-12-2016 t/m 26-01-2017	Provincie Utrecht, Provinciaal Blad, nr. 6396, 1 december 2016
Herindelingsontwerp	P	Ter inzage legging van het herindelingsontwerp. Op 15, 19 en 20 december heeft de provincie Utrecht in de drie gemeenten bijeenkomsten georganiseerd over het herindelingsontwerp.	Gedeputeerde Staten van Utrecht				Zie: Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Herindeling Vijfheerenlanden.
Herindelingsontwerp	G	Indienen van een zienswijze op het herindelingsontwerp.	Gemeenteraden: Vianen: 14-02-2017 Zederik: 27-02-2017 Leerdam: 23-02-2017	3 maanden	Art 8, lid 4, Wet arhi	01-12-2016 t/m 2-3-2017	Brieven van de gemeenteraden Vianen, Zederik en Leerdam, <i>Zienswijze gemeenteraad op herindelings-ontwerp</i> , 28 februari 2017 (inclusief raadsbesluiten)
Herindelingsontwerp	P	Indienen zienswijze op herindelingsontwerp door Provinciale Staten van Zuid-Holland	Provinciale Staten van Zuid-Holland	3 maanden	Art 9, lid 1b, Wet arhi	01-12-2016 t/m 2-3-2017	Brief van Provinciale Staten Zuid-Holland aan Gedeputeerde Staten Utrecht, <i>Zienswijze herindelingsontwerp Vijfheerenlanden</i> , kenmerk PZH-2017-579952258, DOS-2015-0007857
Brief		Verzoek van Gedeputeerde Staten van Utrecht aan de ministers van BZK en V&J om duidelijkheid te verschaffen over de provinciale begrenzing van de veiligheidsregio's en in het bijzonder over de rol van de commissaris van de Koning op grond van de Wet veiligheidsregio's.				Februari 2017	
Brief		De minister van Veiligheid en Justitie geeft als antwoord, mede namens de minister van BZK, dat gemeente en veiligheidsregio met dezelfde				13-03-2017	

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
		commissaris van de Koning te maken dienen te hebben en dat de territoriale congruentie gewaarborgd dient te blijven.					
Herindelingsontwerp	P	Beoordeling van en reactie op de ingekomen zienswijze op het herindelingsontwerp door het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht -> verwerking in herindelingsadvies	Gedeputeerde Staten van Utrecht	3 maanden	Art 9, lid 1b, Wet arhi	23-03-2017	Provincie Utrecht, <i>Reactienota Vijfheerenlanden, Beantwoording van zienswijzen</i> , behorende bij Herindelingsadvies Vijfheerenlanden
Verschil van opvatting over de beoordeling van de provinciegrenswijziging	P	<p>Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland informeren de Provinciale Staten over verschillen van inzicht in de wijze waarop de provincie Utrecht de punten uit de zienswijze van Zuid-Holland had verwerkt in het herindelingsadvies:</p> <p><i>Ten eerste: geen invulling 'onderzoeksplicht' aangaande het aspect van 'evenwichtige regionale verhoudingen', waardoor het belang van het regionaal niveau onvoldoende is gewaardeerd.</i></p> <p><i>Ten tweede: onvoldoende aandacht voor een volwaardige en toekomstbestendige AV-regio.</i></p> <p><i>Ten derde: in de afweging zijn enkel de voordelen van vestiging van de nieuwe gemeente in de provincie Utrecht mee genomen.</i></p> <p><i>Ten vierde: er is niet voldaan aan het verzoek om de effecten in beeld te brengen van het beëindigen of aanpassen van de samenwerkingsverbanden.</i></p> <p><i>Ten vijfde: er is een fundamenteel verschil van opvatting ten aanzien van de wijze waarop de provinciegrenswijziging zou moeten beoordeeld. Een richtinggevend ministerieel kader voor provinciale herindeling wordt gemist.</i></p>				18-04-2017	Zie: Rapportage adviseur Vijfheerenlanden (Mr. G.J. Jansen), 14 augustus 2017, p 18.
Brief		<p>Gezamenlijke brief van de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, de dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid in reactie op het herindelingsadvies aan de Gedeputeerde Staten van Utrecht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Het herindelingsadvies is te eenzijdig waarbij de samenhang van het gebied als geheel niet wordt beoordeeld.</i> - <i>Niet eens met het standpunt dat het draagvlak bepalend dient te zijn voor de beoordeling van de provinciegrenswijziging.</i> - <i>Betreuren dat het college van GS Utrecht in de periode van de totstandkoming van het ontwerp van het herindelingsadvies en de reactie hierover geen bestuurlijk gesprek met de auteurs hebben willen aangaan.</i> 				1804-2017	Zie: Rapportage adviseur Vijfheerenlanden (Mr. G.J. Jansen), 14 augustus 2017, p 18.

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Herindelingsadvies	P	Vaststelling van het herindelingsadvies. Alle zienswijzen werden verwerkt in het uiteindelijke herindelingsadvies. <i>De provincie Utrecht concludeert dat de gemeentelijke fusie voldoet aan de criteria die opgenomen zijn in het Beleidskader herindelingen. Daarnaast wordt geadviseerd om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te laten vestigen in de provincie Utrecht.</i>	Provinciale Staten Utrecht	4 maanden	Art 8, lid 5, Wet arhi	19-04-2017	Statenvoorstel herindelingsadvies Vijfheerenlanden , P2017BEMo8, in vergadering 19-04-2017
Herindelingsadvies	P	Toezending Herindelingsadvies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Gedeputeerde Staten Utrecht		Art 8, lid 5, Wet arhi	26-04-2017	
Preventief financieel toezicht	P	Na vaststelling van het herindelingsontwerp start het preventief toezicht. Bepaalde aan te wijzen besluiten door de gemeenten behoeven de goedkeuring van GS. Dit wordt besproken in een overleg tussen de gemeenten en de provincie en vervolgens neergelegd in een brief van de provincie.	Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht		Artikel 21, Wet arhi	19-04-2017	
Advies op verzoek van de minister van BZK	M	Advies aan de minister van BZK inzake de herindeling van Zederik, Leerdam en Vianen: "De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt op basis van de voorgaande conclusies geadviseerd het herindelingsproces Vijfheerenlanden te vervolgen en de conclusies uit het herindelingsadvies van de provincie Utrecht over te nemen. Het herindelingsadvies van de provincie Utrecht, aangevuld met nader onderzoek, nadere informatie en nader overleg biedt voldoende basis om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019 te vormen en deze te vestigen in de provincie Utrecht, hetgeen impliceert dat de fusiegemeente deel zal uitmaken van de wettelijke samenwerkingsverbanden, die gebonden zijn aan de buitengrenzen van deze provincie."				14-08-2017	Mr. G.J. Jansen (adviseur Vijfheerenlanden) en S. Hoetink (secretaris adviseur Vijfheerenlanden), <i>Advies aan de minister van BZK inzake de herindeling van Zederik, Leerdam en Vianen, 14 augustus 2017, p45.</i>

D Voorbereiding en vaststelling van de Wet herindeling Vijfheerenlanden

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Toetsing herindelingsadvies	M	Het herindelingsadvies en de zienswijzen van de provincie wordt door het ministerie van BZK getoetst aan de criteria zoals neergelegd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling.	NB: afronding wetgevingstraject binnen 1,5 jaar na ontvangst van het herindelingsadvies indien dit voor 1 juli is ontvangen.		Artikel 18, Wet arhi		
Voorstel herindelingswet	M	Als de minister instemt met het herindelingsadvies, wordt een voorstel voor een herindelingswet opgesteld. Dit voorstel wordt vervolgens naar de ministerraad gestuurd.	Minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Binnen 4 maanden na ontvangst van het herindelingsadvies naar de ministerraad		Artikel 18, Wet arhi		
Voorstel herindelingswet		Besluitvorming ministerraad	ministerraad			06-10-2017	Besluit
Advies Raad van State	M	Nadat de ministerraad heeft ingestemd met het voorstel voor een herindelingswet, wordt het voorstel voor advies naar de RvS gestuurd. De RvS toetst het wetsvoorstel aan 3 aspecten: kwaliteit van beleid, juridische kwaliteiten en wetstechnische kwaliteiten NB: De RvS ziet geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.	Raad van State			18-10-2017	34824 Advies Afdeling advisering Raad van State inzake Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland.
Instellen begeleidingscommissie	M	Het ministerie van BZK stelt een begeleidingscommissie in om een financieel arrangement te ontwikkelen. Reden is dat de gemeenten er met de gemeenschappelijke regelingen niet uitkomen wat betreft (a) de vaststelling van de kosten die gemoeid zijn met de in- en uittreding en (b) de financiering van deze kosten (wie draagt welke kosten)? Leden van de begeleidingscommissie zijn: het ministerie van BZK (DG BRW), de gedeputeerden van de twee provincies en de burgemeesters van de drie gemeenten (na 1 januari 2019 de burgemeester van Vijfheerenlanden).				11-01-2018	Financieel arrangement Begeleidingscommissie Vijfheerenlanden, 4 maart 2019

Processtappen	Eigenaar	Processtap	Beslisser	Termijn	Wetsartikel	Wanneer	Bron
Behandeling en stemming Tweede Kamer en Eerste Kamer	M	Na goedkeurig van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt het wetsvoorstel behandeld in de Eerste Kamer	Tweede Kamer en Eerste Kamer. Twee moties aangenomen in de Tweede Kamer: – Nr. 7: kosten van ontvlechting samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk beperken en een regeling treffen voor verder afwikkeling. – Nr. 9: onderzoeken hoe de centrumfunctie van Gorinchem behouden kan blijven met oog op evenwichtige regionale verhoudingen.			Tweede Kamer: 24-04-2018 Eerste Kamer: 10-07-2018	TK 2017/2018 34842 EK 2017/2018 nr. 37, item 26 Moties: TK 34824, nr. 7 TK 34824, nr. 9
Publicatie Staatsblad	M	Nadat het wetsvoorstel is bekrachtigd door de Koning, wordt het officieel bekend gemaakt in het Staatsblad. De nieuwe gemeente start op 1 januari van het daaropvolgende jaar.				31-08-2018	Staatsblad, 2018,270 Wet van 11 juli 2018
Advies begeleidingscommissie	M	Advies van de begeleidingscommissie aangaande het financieel arrangement. Het financieel arrangement bevat de uitgangspunten met betrekking tot ontvlechtingskosten, de kostenramingen en de wijze van financiering van deze kosten. Leden van de begeleidingscommissie leggen het financieel arrangement met een positief advies aan hun desbetreffende bestuursorganen voor.				04-03-2019	Financieel arrangement Begeleidingscommissie Vijfheerenlanden, 4 maart 2019

Bijlage 3 Aanpak en verantwoording van het onderzoek

Het evaluatieproces		
Stap 1 Inventariseren	Stap 2 Duiden en Delen	Stap 3 Aanbevelen
1. Ervaringen ophalen	1. Ervaringslessen ordenen met een evaluatiemodel 2. Ervaringslessen delen en gezamenlijk kernvoorwaarden destilleren die moeten worden ingevuld om: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Barrières op te lossen en risico's te minimaliseren ▪ Onnodige (proces) interventies te voorkomen 	1. Aanbevelingen doen die aangrijpen op: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het huidige instrumentarium: wat aan te vullen of te reviseren? ▪ Wat op een andere wijze te regelen?
Werkwijze: ✓ Individuele gesprekken om ervaringen op te halen	Werkwijze: ✓ Gezamenlijke werkateliers	Werkwijze: ✓ Bestuurlijke reflectie ✓ Expertoordeel van kritisch buitenstaander

In aansluiting op de centrale vraagstelling heeft de evaluatie zich tijdens de **eerste stap** gericht op het inventariseren van verschillende ervaringen van betrokkenen, denk aan ervaren knelpunten en interventies die als gevolg hiervan zijn gedaan. Hierbij is nadrukkelijk niet 'normerend' te werk gegaan: ervaringen zijn dus niet geduid in termen van 'goed of niet goed'. Het is de beleving van betrokkenen, de manier waarop betrokkenen iets ervaren of interpreteren. Dat wordt bepaald door de eigen rol- en taakopvatting en positie in het proces, en de opvatting hoe dat zich verhoudt tot die van anderen in het proces. Dit kan strikt wordt opgevat (conform wettelijke regels of procedures) of ruimer (maar wel binnen het algemene belang). In deel 2 van dit rapport worden de verschillende ervaringen dan ook gepresenteerd onder de titel 'Bevindingen vanuit verschillende perspectieven'.

Het is nodig om te benadrukken dat deel 2 van dit rapport een registratie bevat van ervaringen van betrokkenen. Dit omdat tijdens het evaluatieproces bleek dat sommige betrokkenen, met alle goede bedoelingen maar vanuit het eigen perspectief, pogingen deden om een ervaring van een ander te weerleggen of te ontkrachten. Het probleem wat dan dreigt te ontstaan is dat slepende discussies, die zich tijdens het proces van de herindeling voordeden, weer worden voortgezet. Dat is echter uitdrukkelijk niet het doel van de evaluatie. Het doel is op basis van ervaringen lessen te trekken! Dit met het gegeven dat het om een unieke situatie gaat en er dus sprake is van een leerproces voor alle betrokkenen, waar deze evaluatie onderdeel van is.

In de **tweede stap** van het evaluatieproces is in werkateliers met bestuurlijk betrokkenen gewerkt aan het formuleren van lessen die gezamenlijk getrokken konden worden. De onderzoekers hebben hiervoor de verschillende opgehaalde ervaringen uit de eerste stap geordend met hulp van het evaluatiemodel. Dit om overzicht te creëren over de veelzijdigheid van ervaringen. Tijdens de werkateliers hebben deelnemers verschillende suggesties gedaan voor procesverbeteringen, die in deel 2 van dit rapport zijn gepresenteerd. De suggesties zijn door de onderzoekers wederom geordend langs verschillende onderdelen van het evaluatiemodel.

In de **derde stap** zijn de conclusies en aanbevelingen tot stand gekomen. Als eerste hebben de onderzoekers conclusies en aanbevelingen geformuleerd op basis van de eerste twee stappen. Deze zijn voorgelegd aan de betrokken bestuurders voor een bestuurlijke zienswijze. Daarbij is ook deel 2

van dit rapport voorgelegd aan ambtelijk betrokkenen voor een ambtelijke verificatie op de bevindingen.

In het oorspronkelijk plan van aanpak van de evaluatie was een bestuurlijke reflectiesessie voorzien in de vorm van een fysieke bijeenkomst, net zoals de werkateliers in de voorgaande stap. Dit om met elkaar het goede gesprek te voeren over de aanbevelingen voor toekomstige herindelingsprocessen. De maatregelen rondom het coronavirus COVID-19 lieten dit echter niet meer toe. Om toch binnen een redelijke termijn de evaluatie af te kunnen ronden is uiteindelijk gekozen voor een schriftelijke reactie van de bestuurders. In dit geval niet helemaal optimaal, want onderlinge interactie tussen bestuurders onderling en met de onderzoekers ontbreekt, wat voor een gezamenlijk leerproces wel wenselijk is. Wel is ruime tijd geboden aan de bestuurders om hun schriftelijke reactie te geven, dit vanwege de werklast die het coronavirus met zich meebracht voor het openbaar bestuur en de ambtelijke organisaties.

In het voorliggende eindrapport zijn zienswijzen van de betrokken bestuurders en ambtenaren verwerkt. Hierbij is gekozen voor de volgende werkwijze:

- 1 Een groot deel is, in lijn met de bestuurlijke zienswijzen, gebruikt voor de opbouw van conclusies en aanbevelingen.
- 2 Een deel is niet (geheel) in lijn met de bestuurlijke zienswijzen verwerkt, want:
 - Het betreft in dat geval het expertoordeel van ons bureau in de rol van kritisch buitenstaander. Het belangrijkste onderwerp daarbij is 'regievoering en systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel'.
 - Met de bestuurlijke zienswijze/reactie van ambtenaren worden in dat geval ervaringen van anderen weerlegt. De discussie wordt daarmee voortgezet, wat niet het doel is van de evaluatie.

Bijlage 4 Respondenten- en bronnenlijst

Individuele gesprekken

Functie	Organisatie
Oud-burgemeester	Voormalige gemeente Zederik
Algemeen directeur	Veiligheidsregio Utrecht
Oud-burgemeester	Voormalige gemeente Leerdam
Beleidscoördinator	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Oud-burgemeester	Voormalige gemeente Vianen
Directeur	Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid
Onderzoeker (CodeSamen)	Buitenwerkplus
Adviseur	Adviesbureau Geert Jansen
Senior adviseur	BMC
Directeur	Gemeente Vijfheerenlanden
Voorzitter	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Burgemeester gemeente Woerden en bestuurlijk portefeuillehouder Vijfheerenlanden	Veiligheidsregio Utrecht
Strategisch adviseur	Provincie Utrecht
Oud-directeur, directeur en regiosecretaris GR Drechtstreden	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Oud-directeur	Omgevingsdienst Regio Utrecht
Senior adviseur	Lysias
Senior accountmanager Bestuurlijke Zaken	Provincie Zuid-Holland
Directeur	GGD regio Utrecht
Senior adviseur bestuurlijke organisatie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Adviseur bestuurlijke organisatie	Provincie Utrecht
Bestuur en Directie Ondersteuning (BDO)	
Directeur	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Deelnemers werkateliers

Functie	Organisatie
Werkatelier gemeenten, provincies en BZK: 29 januari 2020	
Oud-burgemeester	Voormalige Gemeente Zederik
Oud-burgemeester	Voormalige Gemeente Leerdam
Oud-burgemeester	Voormalige Gemeente Vianen
Senior Accountmanager Bestuurlijke Zaken	Provincie Zuid-Holland
Senior beleidsmedewerker	Provincie Zuid-Holland
Teamleider Bestuur, Europa en Interbestuurlijk Toezicht	Provincie Utrecht
Adviseur bestuurlijke organisatie Bestuur en Directie Ondersteuning (BDO)	Provincie Utrecht
Strategisch adviseur	Provincie Utrecht
Senior beleidsmedewerker bestuur	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Beleidsadviseur	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Adviseur	Adviesbureau Geert Jansen
Werkatelier Gemeenschappelijke regelingen: 3 februari 2020	
Algemeen directeur	Veiligheidsregio Utrecht
Voorzitter	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Afdelingshoofd Integraal Toezicht en Handhaving	Omgevingsdienst Regio Utrecht
Burgemeester gemeente Woerden en bestuurlijk portefeuillehouder Vijfheerenlanden	Veiligheidsregio Utrecht

Functie	Organisatie
Werkatelier gemeenten, provincies en BZK: 29 januari 2020	
Oud-directeur, directeur en regiosecretaris GR Drechtstreden	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Projectleider	GGD regio Utrecht
Werkatelier rijksoverheid: 6 februari 2020	
Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Senior adviseur bestuurlijke organisatie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Adviseur	Adviesbureau Geert Jansen

Schriftelijke bronnen

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
1	-	-	Provincie Zuid-Holland, <i>Wettelijke procedure gemeentelijke herindeling in het kader van de Wet arhi</i> , schemaherindeling, z.d.
2	-	2005	Vereniging Nederlandse Gemeenten, <i>Gemeentelijke herindeling: handleiding voor de uitvoering herindeling</i> , 2005
3	2	2014	Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, <i>Eindrapportage 'Waard om te besturen' van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden</i> , 13 februari 2014
4	2	2014	Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, <i>Bijlagen bij eindrapportage 'Waard om te besturen' van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden</i> , 13 februari 2014
5	2	2014	Gemeente Vianen, <i>Logboek herindeling Vijfheerenlanden</i> , logboek van 13 februari 2014 tot en met 16 februari 2016
6	3	2014	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <i>Handboek gemeentelijke herindelingsprocedures: Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces</i> , maart 2014
7	7	2014	Berenschot, <i>Eindrapport strategische verkenning bestuurlijke toekomst, gemeente Vianen</i> , juli 2014
8	9	2014	Berenschot, <i>Eindrapport strategische verkenning bestuurlijke toekomst, gemeente Leerdam</i> , 8 september 2014
9	9	2014	Berenschot, <i>Eindrapport strategische verkenning bestuurlijke toekomst, gemeente Zederik</i> , september 2014
10	3	2015	Think Public advies en Bureau Louter, <i>Regionale effecten bestuurlijke heroriëntatie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, quick scan, deel 1</i> , pagina's 1 t/m 30, 13 maart 2015. Inclusief bijlage: Deel 2, pagina's 31 t/m 58
11	4	2015	Provincie Zuid-Holland, brief aan gemeente Zederik, <i>Quick scan effecten bestuurlijke heroriëntatie</i> , PZH-2015-513486439, 14 april 2015
12	4	2015	Provincie Zuid-Holland, <i>ambtelijke reactie Quick scan: regionale effecten bestuurlijke heroriëntatie A5H</i> , vraag aan colleges van de gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik, 15 april 2015
13	9	2015	Code Samen, <i>Rapportage Haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 'Richting Vijfheerenlanden'</i> , 21 september 2015
14	9	2015	Code Samen, <i>Haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 'Richting Vijfheerenlanden', bijlagen bij rapportage deel 1</i> , 21 september 2015
15	9	2015	Code Samen, <i>Haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 'Richting Vijfheerenlanden', bijlagen bij rapportage deel 2</i> , 21 september 2015
16	10	2015	Twijnstra Gudde, <i>Rapport Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden</i> , i.o.v. provincies Utrecht en Zuid-Holland, 1 oktober 2015

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
17	10	2015	Ministerie van BZK: <i>Regie op uittreding en samenwerking, 'Knoppennotitie', 18 oktober 2015</i>
18	10	2015	BMC advies, <i>Indicatie kosten uittreding als gevolg van mogelijke herindeling gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, rapport voor de Dienst Gezondheidszorg & Jeugd Zuid-Holland Zuid, oktober 2015</i>
19	10	2015	Griffiers gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam, <i>Oplegmemorandum bij raadsbesluit Herindeling Vijfheerenlanden, 28 oktober 2015</i>
20	10	2015	Colleges B&W gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam, brief aan Colleges Gedeputeerde Staten van provincies Zuid-Holland en Utrecht, <i>Verzoek starten arhi-procedure, 8 december 2015</i>
21	10	2015	<i>Verslaglegging radenbijeenkomst Vijfheerenlanden (Verbonden partijen), 8 oktober 2015</i>
22	11	2015	D66 Vianen, <i>Voortgang nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, motie, 10 november 2015</i>
23	11	2015	Gemeente Vianen, <i>Notulen openbare raadsvergadering, 10 november 2015</i>
24	11	2015	Gemeente Vianen, <i>Herindeling Vijfheerenlanden, raadsvoorstel, 10 november 2015. Inclusief bijlage: raadsbesluit, 10 november 2015</i>
25	11	2015	Gemeente Zederik, <i>Herindeling Vijfheerenlanden, raadsvoorstel, 10 november 2015. Inclusief bijlage : raadsbesluit, 10 november 2015</i>
26	11	2015	Gemeente Zederik, <i>Besluitenlijst openbare raadsvergadering, 10 november 2015</i>
27	11	2015	Gemeenten LVZ, <i>Raadsinformatiebrief Vijfheerenlanden, van stuurgroep Vijfheerenlanden, 6 november 2015</i>
28	12	2015	Gemeenten LVZ, brief aan de provincies Utrecht en Zuid-Holland, <i>Verzoek starten arhi-procedure, 8 december 2015</i>
29	-	2016	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), <i>De som en de delen: in gesprek over systeemverantwoordelijkheid, 2016</i>
30	1	2016	Burgemeesters van de gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam, <i>Brief aan Gedeputeerde Staten van provincie Utrecht, herindeling Vijfheerenlanden, 29 januari 2016</i>
31	1	2016	Gemeenten LVZ, brief aan de provincie Utrecht, <i>Zorgpunten herindeling Vijfheerenlanden, 29 januari 2016</i>
32	2	2016	Provinciale Staten van Utrecht, <i>Besluit inzake het instellen van Interprovinciale herindelingscommissie Vijfheerenlanden, 1 februari 2016</i>
33	2	2016	Provinciale Staten van Zuid-Holland, <i>Besluit inzake het instellen van Interprovinciale herindelingscommissie Vijfheerenlanden, 3 februari 2016</i>
34	2	2016	Provincie Utrecht, <i>Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 1 februari, tot instelling van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden, Provinciaal blad nr. 662, 5 februari 2016</i>
35	3	2016	IPC Vijfheerenlanden, Brief aan de burgemeesters van Leerdam, Vianen en Zederik, <i>Herindeling Vijfheerenlanden (antwoord op brief van 29 januari 2016), 8 maart 2016</i>
36	3	2016	IPC Vijfheerenlanden, Brief aan burgemeesters van LVZ, <i>Antwoord op zorgen over herindeling Vijfheerenlanden, 8 maart 2016</i>
37	3	2016	IPC Vijfheerenlanden, <i>Verslagen van gesprekken over de periode 15 maart 2016 tot en met 19 april 2016.</i>
38	4	2016	Provincie Zuid-Holland, <i>Handreiking administratieve en organisatorische aspecten gemeentelijke herindeling, april 2016</i>

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
39	4	2016	Waterschap Rivierenland, Reactie aan IPC, <i>Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 13 april 2016
40	4	2016	Rechtspraak, de, Reactie aan IPC, <i>Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 19 april 2016
41	4	2016	Nationale Politie, Reactie aan IPC, <i>Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 25 april 2016
42	7	2016	BMC advies, ' <i>Indicatie mitigeren uittreedkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden c.a.</i> ', conceptrapport, 8 juli 2016
43	7	2016	Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, <i>Plan van Aanpak: Grenzeloos Samenwerken</i> , pleitnota, 1 juli 2016
44	7	2016	Gedeputeerde staten van Utrecht, <i>Pleitnota onderbouwing Provinciekeuze Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 5 juli 2016
45	7	2016	Gedeputeerde staten van Utrecht, <i>Brief aan derden inzake voortzetting herindelingsproces Vijfheerenlanden</i> , 27 juli 2016
46	7	2016	Provincie Zuid-Holland, brief aan Minister van BZK, <i>Herindeling Vijfheerenlanden</i> , 6 juli 2016
47	7	2016	Gemeenteblad 2016-90933, <i>Publicatie Instellingsbesluit Stuurgroep herindeling Vijfheerenlanden</i> , 6 juli 2016
48	7	2016	Gemeente Leerdam, <i>Instellingsbesluit Stuurgroep herindeling Vijfheerenlanden</i> , gemeenteblad nr. 90933, 6 juli 2016
49	7	2016	IPC Vijfheerenlanden, Brief aan minister van BZK, dhr. Blok, <i>Verzoek procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 6 juli 2016. Inclusief: bijlagenlijst.
50	9	2016	Ministerie van BZK, <i>Brief aan GS Utrecht: Procesinterventie herindelingsprocedure Vijfheerenlanden</i> , 8 september 2016
51	9	2016	Gedeputeerde Staten van Utrecht, brief aan derden, <i>Voortzetting herindelingsproces Vijfheerenlanden</i> , 27 september 2016
52	9	2016	Provincie Utrecht, <i>Besluit van Provinciale Staten van Utrecht van 19.09.2016, tot opheffing van de Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden</i> , Provinciaal blad, nr. 5268, 26 september 2016
53	10	2016	Provincie Zuid-Holland, Provincie Utrecht en Ministerie van BZK, <i>Herindelingsscan Vijfheerenlanden 2016 / Actualisatie haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 2015</i> , 28 oktober 2016
54	11	2016	Gedeputeerde staten van Utrecht, brief van mw. A.M.A. Pennerts-Pouw, aan statenleden GS Utrecht, <i>Herindelingsproces Vijfheerenlanden</i> , 1 november 2016. Inclusief bijlage: Conceptrapport BMC ' <i>Indicatie mitigeren uittreedkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden c.a.</i> ', 8 juli 2016
55	11	2016	Gedeputeerde staten van Utrecht, <i>Verslag Bestuurlijk Overleg tussen colleges van G.S. van de provincies Zuid-Holland en van Utrecht, i.h.k.v. herindeling gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden</i> , 1 november 2016
56	11	2016	Gedeputeerde staten van Utrecht, <i>Verslag Bestuurlijk Overleg tussen colleges van G.S. van de provincie Utrecht en de colleges van B&W van Vianen, Leerdam en Zederik, i.h.k.v. herindeling gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden</i> , 2 november 2016
57	12	2016	Provincie Utrecht, <i>Kennisgeving terinzagelegging herindelingsontwerp Vijfheerenlanden (vastgesteld door GS van Utrecht op 29.11.2016)</i> , Provinciaal blad 6369, 1 december 2016

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
58	2	2017	Provincie Utrecht, <i>Bijlagenboek Zienswijzen Vijfheerenlanden, zienswijzen van gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en provincie Zuid-Holland, behorende bij Reactienota Vijfheerenlanden, februari 2017</i>
59	3	2017	Provincie Utrecht, <i>Reactienota Vijfheerenlanden: Beantwoording van zienswijzen van gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en provincie Zuid-Holland, behorende bij Herindelingsadvies Vijfheerenlanden, 21 maart 2017. Inclusief bijlage:</i> <ul style="list-style-type: none"> – Provincie Utrecht, <i>Herindelingsadvies Vijfheerenlanden tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, z.d.</i>
60	6	2017	Grond, dhr. T., <i>Provinciekeuze ingekaderd: zoektocht naar een afwegingskader bij een gemeentelijke interprovinciale herindeling, masterscriptie Universiteit Utrecht, 30 juni 2017</i>
61	7	2017	Glorie, dhr. M., <i>Grensoverschrijdende gemeenten, een onderzoek naar de gewenste rol van provincies en een betere procedure bij gemeentelijke herindelingen over de provinciegrens heen, masterscriptie Universiteit Utrecht, juli 2017</i>
62	8	2017	Jansen, Mr. G.J., adviseur Vijfheerenlanden en Hoetink, S., secretaris adviseur Vijfheerenlanden, <i>Advies aan de minister van BZK inzake de herindeling van Zederik, Leerdam en Vianen, rapport, 14 augustus 2017</i>
63	10	2017	Raad van State, <i>Advies over samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging provinciegrens, bij wetsvoorstel 34824, 18 oktober 2017. Inclusief bijlage:</i> <ul style="list-style-type: none"> – Ministerie van BZK, brief aan de Koning, <i>Aanbieding advies Raad van State inzake bovengenoemd wetsvoorstel, 14 november 2017</i>
64	4	2018	Tweede Kamer der Staten-Generaal, Wetsvoorstel, <i>Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland, eindtekst, 34 824, 24 april 2018. Inclusief bijlagen:</i> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland, 34 824, nr. 2, vergaderjaar 2017-2018</i> – <i>Memorie van toelichting, 34 824, nr. 3, vergaderjaar 2017-2018</i> – <i>Nota naar aanleiding van het verslag, 34 824, nr. 6</i>
65	4	2018	Tweede Kamer, <i>Stemming Samenvoeging Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland, wetsvoorstel 34 824, 24 april 2018</i>
66	4	2018	Tweede Kamer, <i>Stemming Samenvoeging Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland, wetsvoorstel 34 824, 24 april 2018</i>
67a	6	2018	<i>Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), Wet arhi geldend van 13 juni 2018 tot en met heden</i>
67b	7	2018	Wetsvoorstel samenvoeging gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen Kamerstuknummer 34 842 met de bijbehorende onderstuknummers.
68	10	2018	Gemeenten LVZ, <i>Herindeling Vijfheerenlanden, oplegmemo bij raadsvoorstel, 28 oktober 2018</i>
69	11	2018	<i>Concept Ontvlechtingen Vijfheerenlanden: financieel overzicht voor bespreking GS PZH – GS PU, versie 8 november 2018</i>
70	1	2019	Berenschot, <i>Samen voor Elkaar, Werken aan leefbaarheid van 120.000 inwoners van Gorinchem en omgeving, eindrapport, 24 januari 2019. Inclusief bijlagen:</i>

Volgnr.	Maand	Jaar	Titelbeschrijving
			<ul style="list-style-type: none"> – <i>Profielen van gemeenten en regio's rondom Gorinchem</i>, bijlage 1, 24 januari 2019 – <i>Voorzieningen in en rondom Gorinchem</i>, bijlage 2, 24 januari 2019 – <i>Gorinchem als centrumgemeente</i>, bijlage 3, 24 januari 2019 – <i>Geraadpleegde bronnen</i>, bijlage 4, 24 januari 2019 – <i>Atelier Tordoir, Ruimtelijke samenhang in de regio Gorinchem</i>, research memorandum, in opdracht van Provincie Zuid-Holland, bijlage 5, november 2018
71	2	2019	Jansen, Mr. G.J., <i>Herindeling Vijfheerenlanden en het provinciefonds</i> , onderzoek in opdracht van het IPO, februari 2019
72	3	2019	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, <i>Beleidskader gemeentelijke herindeling</i> , 2018, van publicatie 22 maart 2019
73	4	2019	Lysias Advies, <i>Gemeentelijke herindeling 'over de provinciegrens' niet te licht opvatten</i> , onderzoeksrapport, 12 april 2019
74	4	2019	I&O Research, <i>Regiofunctie Samen voor Elkaar</i> , presentatie voor de gemeente Gorinchem, 4 april 2019
75	6	2019	Provincies Zuid-Holland en Utrecht, <i>Overeenkomst in verband met de financiële afwikkeling van de overgang van provinciale rechten en verplichtingen bij de herindeling Vijfheerenlanden</i> , concept, PZH-2019-696343746, 25 juni 2019



Partners+Pröpper

Kantoor te Vught: Rembrandterf 15 5261XS

Kantoor te Noordwijk: 's-Gravendijckseweg 60 2201CZ

Contactgegevens secretariaat

E: info@partnersenpropper.nl

T: 073-658 70 80

www.partnersenpropper.nl

© Partners+Pröpper

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper.