

# **De formatie van Maasdriel**

31 maart - 19 april 2011

Door de formateurs,  
D.W. de Cloe  
A.F.A. Korsten

Aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maasdriel  
Kerkstraat 45  
5331CB Kerkdriel

19 april 2011

Geacht college,

Op 29 maart heeft de gemeenteraad van Maasdriel het rapport van ons als informateurs (De Cloe en Korsten) unaniem aanvaard.

Tijdens deze raadsvergadering hebben de vier zittende wethouders (van de coalitiepartijen VVD, SSM, PvdA) hun ontslag aangeboden om zo de weg vrij te maken voor de vorming van een nieuw college dat rust op een coalitie van meer partijen dan de zittende drie.

Op 31 maart 2011 heeft u aan ons het verzoek gedaan de volgende formatieopdracht uit te voeren:

*Onderzoek te doen naar en voorstellen te doen voor het vormen van een nieuw college met inachtneming van alle 12 genoemde aanbevelingen op pagina 3 en 4 van het door hen op 29 maart 2011 opgeleverde rapport 'Maasdriel - Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid'.*

Daarnaast heeft u nadrukkelijk aangegeven dat deze formatieopdracht uiterlijk 18 april 2011 gereed zou moeten zijn.

De afgelopen periode hebben wij in het kader van deze opdracht diverse gesprekken gevoerd en informatie ingewonnen over de vorming van een college en de andere aanvaarde punten uit het informateursrapport. Er is gesproken met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de fractievoorzitters afzonderlijk en gezamenlijk, drie wethouders en een delegatie van vijf vertegenwoordigers van de zgn. nieuwkomers in de Maasdrielse politiek. Er is ook contact geweest met een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur van Zaltbommel en ook de commissaris van de Koningin is tussentijds geïnformeerd over de voortgang van het formatieproces. Daarnaast heeft er allerlei informeel contact plaats gevonden om partijen en fracties te bewegen om 'stappen te zetten of meters te maken'.

In het gesprek met de afzonderlijke fractievoorzitters is aan de orde geweest:

- de vraag hoe men aankijkt tegen het door de gemeenteraad aanvaarde rapport van de informateurs en vooral hoe daar uitvoering aan zou kunnen worden gegeven,
- hoe men aankijkt tegen deelname aan een college van wethouders en in het bijzonder de samenstelling van het college in de betekenis van extern of intern of een mix,
- de bereidheid afspraken te maken over actualisering van Maasdriel 2020+, invulling van een bezuinigingsbedrag van 3 miljoen euro en activering van het proces van ambtelijk samenwerking met de gemeente Zaltbommel.

Na deze informatie verkregen te hebben, is door ons een volgende stap gezet. Tijdens het gezamenlijk gesprek met de fractievoorzitters op 12 april 2011 is aan de aanwezigen een voorstel voorgelegd met 26 punten om te komen tot een *brede* bestuurscoalitie die gebaseerd is op een *totaalpakket* aan intenties, besluiten en maatregelen voor het

gemeentebestuur van Maasdriel (*zie document 1: Voorstel formateurs Maasdriel, 12 april 2011*).

Met name de uitkomst van de bespreking van het voorstel van de formateurs op 12 april is van betekenis. Over de meeste van de in totaal 26 punten kon en kan worden verwacht dat er zeker op hoofdlijnen overeenstemming bestond en bestaat tussen de fractievoorzitters (*zie document 2*). Dat was en is bemoedigend en toont aan dat de verschillen tussen de verschillende fracties (beleids)inhoudelijk niet zo erg groot zijn. Ook toont het aan dat er een algemene bereidheid is uitgesproken om te gaan werken aan een betere bestuurscultuur in de gemeenteraad van Maasdriel.

Minder bemoedigend is dat er over vraag – zie punt 6 - welke partijen het college vormen (anders dan dat VVD, SSM en PvdA daartoe bereid zijn) tot het moment van dit schrijven geen overeenstemming kon worden bereikt, anders dan dat de zittende coalitie bereid is haar werk voort te zetten (het besluit dat één wethouder vertrekt is reeds op 29 maart door de raad genomen). Het lukte niet om tot een brede coalitie te komen. Veelal persoonlijke aspecten domineerden de discussies en hebben mede daardoor tot op dit moment, maandagavond 18 april niet geleid tot invulling van de wens van de formateurs: de samenstelling van een nieuw college van wethouders dat op een bredere steun in de gemeenteraad kan rekenen dan vóór 29 maart 2011 het geval was.

Ook op de punten 12 tot en met 14 (o.a. vernieuwing gemeenteraad door terugtreden van raadsleden) bleek geen overeenstemming te bereiken.

Omdat deze brief en de bijgevoegde notities in de gemeenteraad van 21 april 2011 worden besproken en er op dit moment nog pogingen worden ondernomen om daadwerkelijk een streep te zetten onder de persoonlijke tegenstellingen en het algemeen belang van de gemeente Maasdriel voorrang te geven, is er nog een mogelijkheid dat in de raadsvergadering van 21 april een breed gedragen perspectief naar voren komt om in Maasdriel daadwerkelijk een nieuwe en verbeterde richting uit te gaan.

Het is meer dan noodzakelijk, zoals al in het informateursrapport van 29 maart - dat door de gemeenteraad is aanvaard - werd aangegeven.

Dan zal op een later moment kunnen blijken of politieke fracties het eens worden over een actualisatie van Maasdriel 2020+, ombuigingen en de ambtelijke samenwerking met Zaltbommel. Dat onderwerp hebben we vanwege tijdsrapte moeten laten rusten. Daar komt bij dat het om deze onderwerpen helemaal niet bleek te draaien. Ook voor Maasdriel geldt: *vertrouwen gaat vóór de beleidsinhoud*.

Hoe dit resultaat geplaatst kan worden in het licht van de door de vier Maasdrielse wethouders bij de commissaris van de Koningin verkregen toezegging ('geef ons een laatste kans, om te onderzoeken of raadsverbreding mogelijk is') is een afweging die we aan de gemeenteraad overlaten. Lokale formateurs zijn dienstbaar aan de lokale democratie.

De formateurs,  
D.W. de Cloe  
A.F.A. Korsten

P.S. In het voorstel van 12 april van de formateurs was nog sprake van drie te verwachten bijlagen:

één over ombuigingen,

één over een actualisering van Maasdriel 2020+

en één over de ambtelijke samenwerking met de gemeente Zaltbommel.

Die bijlagen waren ten tijde van het gezamenlijk beraad echter nog niet voorhanden.

Vanwege tijdkrapte kon dat ook niet anders. Twee van deze bijlagen zijn wel ontvangen (over ombuigingen en actualisatie van Maasdriel 2020+) maar ze hebben vanwege tijdkrapte geen onderdeel meer kunnen uitmaken van de formatie.

Aan de gemeentesecretaris is gevraagd de formateurs een overzicht aan te leveren middels een notitie waarin de actuele stand van zaken wordt weergegeven ten aanzien van de voortgang van Maasdriel 2020+, de noodzakelijke bezuiniging van 3 miljoen euro en de voortgang van het proces van ambtelijke samenwerking met de gemeente Zaltbommel. Het door de gemeentesecretaris aangeleverde overzicht is door ons vertrouwelijk ontvangen en zal de gemeenteraad dan ook niet via ons bereiken.

De informatie over ambtelijke samenwerking is wel verkregen maar zal op een later moment vanwege eisen van zorgvuldigheid via de reguliere weg de raad bereiken. Er ligt al een rapport van Lysias en we spraken erover met de burgemeester van Zaltbommel, gemeentesecretaris van Maasdriel en de OR-voorzitter van Maasdriel.

**Rapportage van de formateurs van Maasdriel  
Dick de Cloe en Arno Korsten,  
19 april 2011**

Deze rapportage bevat de volgende documenten:

Document 1: Het formateursvoorstel voor de gezamenlijke bespreking met fractieleiders van 12 april, dat een uitwerking was van het informateursrapport en de gesprekken met afzonderlijke delegatie van fracties en partijen;

Document 2: Bevindingen na de gezamenlijke bespreking en wat daarop volgde.

## **Document 1: Voorstel van formateurs Maasdriel aan onderhandelaars in het kader van de coalitiebesprekingen april 2011**

Opstellers: externe formateurs Dick de Cloe en Arno Korsten

Secretariaat van formateurs: [J.vanZutphen@maasdriel.nl](mailto:J.vanZutphen@maasdriel.nl) (griffier)

12 april 2011

### **Inleiding**

Na tussenkomst van de minister van BZK en de commissaris van de koningin in Gelderland (CdK) is over het gemeentebestuur van Maasdriel eind 2010 een kritisch *BMC-rapport* verschenen over de heersende bestuurscultuur van Maasdriel. Daarop zijn reacties gevraagd door de CdK aan 'partijen' uit Maasdriel. Die reacties waren volgens de CdK niet bevredigend genoeg. Daarop is aan Maasdriel 'een laatste kans' gegeven om tot (bestuursculturele) verbeteracties te komen. Die bezinning bracht de gedachte in beeld om te komen tot een *breder* dagelijks bestuur (met een andere partij, waarbij het CDA – de grootste fractie in de raad – genoemd werd).

De vier wethouders van Maasdriel hebben begin maart 2011 met steun van de gemeenteraad besloten tot het aanstellen van twee informateurs (De Cloe en Korsten), die medio maart 2011 kwamen met een rapport '*Maasdriel: van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid*'. Dat rapport is vervolgens op 29 maart 2011 door het college en de gemeenteraad aanvaard. Het rapport is ook aangeboden aan de CdK.

Het voorstel van de informateurs dat de wethouders collectief *hun functie ter beschikking zouden stellen* (een onderdeel van het rapport van informateurs), leidde ook tot een zodanig besluit en voorstel voor de raad. Het ter beschikking stellen van de functies door de wethouders is vervolgens door de gemeenteraad aanvaard waardoor het college *demissionair* werd (en slechts beheerbesluiten ging nemen). Daarop was de weg vrij tot aanstelling van een of meer externe formateurs om de mogelijkheid van een nieuwe coalitie te onderzoeken. B&W besloten daarop dezelfde externe informateurs (De Cloe en Korsten) ook aan te stellen als formateurs.

Deze notitie bevat een voorstel van de formateurs voor onderhandelaars in het kader van de coalitiebesprekingen.

Teneinde de verdere tekst gemakkelijk te kunnen volgen, geven we eerst nog enkele gegevens.

De gemeenteraad van Maasdriel telt 19 raadszetels die sinds de verkiezingen van 2010 als volgt verdeeld zijn:

CDA	7
VVD	5
SSM	4
Groen Links	2
PvdA	1

Het college van B&W dat na de verkiezingen van maart 2010 is gevormd bestond uit 5 wethouders: 2 VVD, 2 SSM en 1 PvdA en kon in de gemeenteraad rekenen op steun van 10 van 19 raadszetels.

Na de zomer van 2010 heeft een VVD-wethouder (Hooymans) zijn functie neergelegd; deze vacature is nog steeds niet opgevuld.

### **Werkwijze van formateurs**

De formateurs hebben na hun aanstelling het eigen informateursrapport 'bij de hand gehouden' en afzonderlijke gesprekken gevoerd met representanten van alle fracties, met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de griffier. In de gesprekken met de politieke delegaties is onder meer gevraagd

- naar de bereidheid van de partij en fractie om toe te treden tot een nieuwe coalitie,
- naar de bereidheid om maximaal een wethouderspost per partij, met een maximum van vier wethouders, te krijgen/leveren bij een coalitie van vier of vijf partijen (de raad kent vijf fracties),
- naar de opname van drie issues- al genoemd in het informateursrapport- in een te sluiten akkoord (inhoudelijke koers/2020+; ombuigingen, ambtelijke samenwerking met Zaltbommel).

De formateurs spraken met de burgemeester over verschillende bestuurlijke vraagstukken, zoals de verbetering van de integriteit, veiligheid in de organisatie, en vermindering van monisme en verbeteringslag naar dualisering. De gemeentesecretaris is gevraagd om informatie te leveren over

- de uit een oogpunt van genomen B&W- en raadsbesluiten en 'kennis in de organisatie' bruikbare informatie over de koers van Maasdriel,
- de ombuigingen en
- de stand van de (ambtelijke) samenwerkingsbesprekingen met het gemeentebestuur van Zaltbommel.

De formateurs spraken met burgemeester en griffier over verbetermogelijkheden op het vlak van meer dualisering (en minder monisme), een eerder in het informateursrapport genoemde wenselijkheid.

Als voorbereiding op de samenwerking tussen Maasdriel en Zaltbommel is door ons een rapport bekeken: het rapport van Lysias *'Twee gemeenten, één Bommelerwaardorganisatie'* van 18 februari 2011. Dit kan uitgangspunt zijn voor verder beraad, zoals de gemeentesecretaris ons meldt. Dat dit rapport tot nu toe de gemeenteraad niet heeft bereikt, zoals ons is gebleken, is veroorzaakt door het feit dat het overleg tussen beide gemeenten nog niet voltooid was toen de informatie startte.

### **Bevindingen**

Op basis van ons rapport, het raadsbesluit daarover (unanieme acceptatie), de nader ingewonnen schriftelijke informatie, gevoerde gesprekken en aangetroffen bereidheden en overleg zijn we tot bevindingen en inzichten gekomen.

Deze notitie gaat dus in op de implementatie van dat raadsbesluit. Uiteraard zal duidelijk zijn dat het in eerste instantie om een aantal eerste stappen gaat. Het college met de wethouders en de nieuwe coalitie moeten diverse in dit akkoord op te nemen punten verder uitwerken.

Over de aanvaardbaarheid van dit pakket als antwoord op het BMC-rapport en het informateurswerk is nog geen overleg gevoerd met de CdK.

## **Voorstel: een totaalpakket aan maatregelen**

We stellen voor dat fracties uit de gemeente Maasdriel komen tot een bestuurscoalitie die gebaseerd is op het volgende totaalpakket aan intenties, besluiten en maatregelen voor het gemeentebestuur van Maasdriel:

1. *Pre-ambule:* Het verbeteren van de bestuurscultuur van Maasdriel is en blijft een *grote urgentie*, die de komende jaren nog veel zal vergen van college, raad, ambtelijk apparaat en samenleving. De algemene focus op personen bij fracties en de raad dient te verminderen. De neiging tot 'postzegelpolitiek' van de raad (behandeling van 'individuele gevallen') moet teruggedrongen worden omdat de raad hierdoor teveel op de stoel van het college gaat zitten. Het college moet meer ruimte krijgen voor behandeling van individuele gevallen; dat was de bedoeling bij de invoering van dualisering. Dreigend cliëntelisme wordt afgewend. Er moet ook meer achting worden opgebracht voor taken van organen en zorgvuldigheid van procedures. Het is bijvoorbeeld ongewenst dat een speciale commissie die bezwaarschriften behandelt, te maken krijgt met een besluit om een ongegrond bezwaar eenvoudig om te draaien in een gegrond bezwaar. Als dit met 'gemak' gebeurt en herhaaldelijk is dat een desavouering van een dergelijke speciale commissie. Dit punt illustreert ook de neiging tot 'postzegelpolitiek' in raadskringen.
2. *Meer afspiegeling van de raad:* Het dagelijks bestuur van Maasdriel (college) is voor de komende bestuursperiode gebaseerd op een coalitie van vier, zo mogelijk een raadsbrede coalitie van vijf politieke fracties (CDA, VVD, SSM, GL, PvdA). De *achtergrond voor een groter college* dan na de laatste raadsverkiezingen is om de condities te scheppen voor verbetering van de bestuurscultuur, de (kans op) blokvorming te verminderen, en een vruchtbaarder dialoog mogelijk te maken tussen college en raad, toe te werken naar adequate dualisering en het beeld van het gemeentebestuur bij burgers en externe organisaties te verbeteren. Zoals in het informateursrapport staat: het is *een 'lokaal noodkabinet'*.
3. De leiding van het college berust - naar mag worden aangenomen- bij een nieuwe waarnemend burgemeester. Het nieuwe college treedt na een raadsvergadering waarin wethouders worden gekozen, zo mogelijk aan per 1 mei 2011.
4. *Een coalitieakkoord:* De coalitie is niet alleen gebaseerd op een inhoudelijk akkoord op hoofdlijnen tussen fractieleiders, dat berust op een aannemelijk meerderheidssteun in de gemeenteraad maar ook op een streven naar verbetering van de bestuurscultuur (in casu meer sociale veiligheid in het gemeentehuis, integriteit, bestrijden van cliëntelisme en dorpisme) en meer dualisering.
5. *Aantal wethouders:* Het college omvat naast de positie van de burgemeester maximaal vier wethouders van *verschillende* politieke richtingen (partijen/lijsten). In geval van vier collegepartijen is sprake van vier wethoudersposten, in geval van raadsbrede steun van vijf partijen eveneens. Het is zeer ongewenst uit een oogpunt van gemeentegrootte, wenselijke ombuigingen en beperking van bestuurskosten dat Maasdriel meer dan vier wethouders kent.



Minder dan vier wethouders is wel mogelijk. Denkbaar zijn twee fulltimers, waaronder de locoburgemeester, en enkele posten van 0.6 fte. Of vier maal 0.8. Samen: 3.2 fte.

6. Het nieuwe college zal bestaan uit *een mix van extern en intern*. De burgemeester en een wethouder komen van buiten, drie andere wethouders mogelijk van 'binnen' Maasdriel. De gedachten gaan gegeven een steun voor de coalitie van CDA-VVD-PvdA-SSM- GL uit naar de volgende representatie: een VVD-wethouder (intern), een SSM-wethouder (intern), een PvdA-wethouder (intern), een CDA-wethouder (extern; portefeuille r.o.). Hierbij is verdisconteerd dat de VVD terugging van twee wethoudersposten naar één wethouder. VVD-wethouder Hooijmans genoot de meerderheidssteun van de raad maar is door de VVD i.s.m. overige coalitiepartijen teruggetrokken. Dat moet erkend worden. Die VVD-post is niet meer ingevuld. SSM levert met het terugtreden van wethouder Verachtert een post in het beoogde nieuwe college in. Ook dat is een gebaar. Van het CDA wordt daarom verwacht akkoord te gaan met de entree van een CDA-geaffilieerde externe wethouder.
7. Ontstaat over de personele samenstelling als bedoeld is in 6 geen akkoord dan komen de formateurs met een beslissend voorstel dat voor fractieleiders bindend is wat zowel kan leiden tot vier externe wethouders, of vier interne wethouders, of een mix. Dat laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenteraadsleden bij de stemming over wethouders.
8. Over de *portefeuilleverdeling* tussen politieke partijen worden in het akkoord nadere afspraken gemaakt. Uit de besprekingen komt niet naar voren dat dit een heet of zelfs maar warm hangijzer is. De zaak ligt 'open', ook wat betreft de invulling van de post 'ruimtelijke ordening'.
9. Het verdient aanbeveling dat collegeleden zich in verband met de verbetering van de bestuurscultuur in elk geval tot de komende raadsverkiezingen onthouden van gebruik van bepaalde – potentieel rumoer veroorzakende – toepassingen van *sociale media*, zoals het bijhouden van een weblog of twitteren over werk.
10. Voor collegeleden en raadsleden geldt *een integriteitsscode*. Alle personen die gevraagd worden als wethouder geven tevoren inzicht in alle betaalde en onbetaalde *nevenfuncties*. Onderzocht zal worden of nevenfuncties (tijdelijk of definitief) moeten worden opgezegd of opgegeven.
11. *Inhoud van het akkoord*: Het akkoord omvat (zo in de tijd haalbaar) afspraken op hoofdlijnen over: a. de inhoudelijke bestuurlijke koers (Maasdriel 2020+) die wordt gezien in het licht van bevolkingskrimp en andere ontwikkelingen; b. de (komende) ombuigingen; c. de wenselijkheid van ambtelijke samenwerking met Zaltbommel en het traject ernaar toe; d. de uitvoering van door de gemeenteraad aanvaarde voorstellen en overwegingen van het rapport van de informateurs. Het akkoord over de inhoudelijke koers is opgenomen als bijlage 1. Het akkoord over ombuigingen is te vinden in bijlage 2. Het betreft een akkoord dat minimaal 3 miljoen euro aan ombuigingen betreft. Het akkoord over verbetering van de

bestuurscultuur is te vinden in het rapport van de informateurs en het raadsbesluit van 29 maart 2011, alsmede in deze notitie. (Naschrift: Het bleek in de tijd niet mogelijk om te komen tot openbare bijlagen. We hebben op dit punt het advies van de gemeentesecretaris gevolgd: ambtelijk advies nog niet openbaar maken. Nadien heeft overigens geen enkele fractie in deze fase om de bijlagen gevraagd).

12. *Uitvoering rapport informateurs t.a.v. de gemeenteraad*: De coalitiepartijen komen overeen met voortvarendheid te streven naar *de verbetering van de bestuurscultuur* als gevolg van het rapport van BMC en van de informateurs. Het informateursrapport stelt onder punt 8 van 'Belangrijkste conclusies en aanbevelingen' dat de kwaliteitsslag in de raad gemaakt moet worden met '*nieuwe mensen*'. Daartoe komen partijen per direct overeen dat de volgende criteria gelden voor het wel of niet kunnen functioneren in de gemeenteraad. Van de gemeenteraad kunnen i.v.m. de verbetering van de bestuurscultuur bij voorkeur niet langer deel uitmaken:
- Ex-wethouders; zeker ook die ex-wethouders die te maken hadden met in het BMC-rapport gelaakt gedrag (cliëntelisme, arenagedrag, op de man spelen, stemmen ronselen, etc.);
  - Raadsleden die te maken hebben gehad met in het BMC-rapport gelaakt gedrag, zoals o.a. (laakbaar) cliëntelisme;
  - Raadsleden die te maken hebben gehad met integriteitsschendingen;
  - Raadsleden die ook in de periode na het verschijnen van het BMC-rapport eind 2010 nog 'arenagedrag' vertonen.
  - Evt. aan te vullen.
13. *Raadsvernieuwing 2*: Het streven naar raadsvernieuwing maakt deel uit van het coalitieakkoord (zie ook punt 8 van informateursverslag). Het is daarom wenselijk dat van elke fractie thans minstens een raadslid terugtreedt om daarmee in de breedte te symboliseren dat het ook in de raad anders moet. Wellicht dat de onder 12 beoogde operatie al een gewenst minimumaantal oplevert.
14. *Raadsvernieuwing 3*: Hoewel het in het algemeen te loven is als raadsleden veel electorale steun genieten en een fractie ook moet bestaan uit een zekere mate van routine is het onder de *huidige* omstandigheden dringend gewenst dat raadsleden die *langer dan drie termijnen raadslid* zijn, direct plaats maken voor een andere partijgenoot (punt 8 informateursverslag). Of zij een actief aandeel hebben in de ontstane en gegroeide bestuurscultuur is thans niet aan de orde. Het is gewenst dat alle partijen samen zichtbaar daden naar de bevolking stellen waaruit blijkt dat de kans op een vernieuwing van de raad serieus is. Biedt ruimte aan jongeren en blokkeer de kansen op doorstroming niet langer. Bijlage 3 bevat een lijst van namen van personen waarvan overeengekomen is dat ze per 31 april 2011 de raad verlaten.
15. *Raadsvernieuwing 4*: Het verbeteren van de integriteit blijft een permanent aandachtspunt. Met ingang van de volgende raadsperiode zullen alle kandidaat-raadsleden voor aanvaarding van de raadsfunctie door een *integriteitsscan* gaan, zoals elders al vaak voor komt. Coördinatie van dit proces

ligt bij de burgemeester. Alle *nevenfuncties* van raadsleden moeten op tafel komen. Dit voorstel heeft te maken met het terugdringen van cliëntelisme en het verminderen van de kans op belangenverstrengeling.

16. *Ambtelijke samenwerking 1- omvang en termijn*: De (beoogde) ambtelijke samenwerking met Zaltbommel wordt door het dagelijks bestuur, raad en ambtelijke organisatie van Maasdriel voortvarend aangepakt (lees: voortgezet). De koers is gericht op een *volledige* integratie van ambtelijke apparaten als einddoel, waarbij enige ambtenaren kunnen worden gedetacheerd naar Maasdriel ten behoeve van beleidsregie, planning & control en dienstverlening. Over sommige aspecten van de samenwerking gaan de B&W's zo mogelijk en eventueel ook de gemeenteraden gemeenschappelijk vergaderen. Om tot een integratie te komen kunnen enkele tussenstappen worden gezet maar de totale integratie is *uiterlijk 1 januari 2013* een feit, dus vóór de volgende raadsverkiezingen. De planning zal zijn gericht op samenvoeging per 15 oktober 2012, met een uitloop onder uitzonderlijke omstandigheden naar 1 januari 2013. De samenwerking zou kunnen leiden tot meer afstand tussen bestuur en organisatie.
17. *Samenwerking 2 - kwartiermaker*: Het nieuwe college neemt in overeenstemming met het bestuur van Zaltbommel een besluit over de aanstelling en financiering van een ervaren kwartiermaker voor het proces naar ambtelijke integratie. De beide colleges en gemeentesecretarissen geven aan deze kwartiermaker veel vertrouwen en ruimte door mandatering. Naast zorgvuldigheid is immers ook slagvaardigheid gewenst. Blokkademacht moet worden uitgesloten.
18. *Geen herindeling*: In de periode tot de volgende raadsverkiezingen zal door het college van B&W geen aandacht gegeven worden aan (onderzoek naar) de mogelijkheden voor gemeentelijke herindeling waarbij Maasdriel of delen daarvan betrokken zijn. Dit punt vloeit voort uit gesprekken met o.a. SSM.
19. *Dualisme 1*: Het college en de raad gaat meer dan tot begin april 2011 op dualistische basis functioneren. Dat wil zeggen dat coalitieberaad mogelijk is (er is geen wet die dat verbiedt; en overleg kan ook verhelderend werken of zicht geven op steun) maar er wordt meer ruimte gegeven aan 'goed beraad' tussen college en raad. Raadsvergaderingen moeten ook debat bieden dat niet altijd gericht is op aftikken van wat al tevoren besproken of afgesproken is. Het werk van de ombudsman of rekenkamercommissie dient in beginsel positief tegemoet getreden te worden. De 'zelfbewuste' raad mag een eigen begroting en jaarverslag opstellen en uiteraard zelf – zo nodig- persberichten versturen. Het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie scheppen hiervoor voorzieningen. De omvang, het budget en de toerusting van de griffie dienen afgestemd te zijn op de zelfstandige rol van de gemeenteraad in het dualistisch stelsel.
20. *Dualisme 2- raadspresidium*: De gemeente Maasdriel kent thans een raadspresidium (waarin o.a. de fractievoorzitters zitting hebben) en een agendacommissie (waarin o.a. zitting hebben: de plaatsvervangend raadsvoorzitter, de commissievoorzitters, aangevuld met een lid van de andere

fracties). Om de voorwaarden voor een meer dualistisch beraad te scheppen, is het gewenst dat het raadspresidium –zoals ingevuld in Maasdriel- van functie verandert en minder gepolitiseerd optreedt dan thans het geval is. Het raadspresidium onder voorzitterschap van de raadsvoorzitter en met de griffier als secretaris gaat na 1 mei uitsluitend nog over de wijze van functioneren van de raad en raadscommissies (voorbereiding, agendering, uitvoering, evaluatie, aanpassing, etc.). Het raadspresidium gaat doen wat de agendacommissie tot nu toe deed. De huidige agendacommissie wordt opgeheven en de fractievoorzitters verdwijnen uit het raadspresidium (de fractievoorzitters gaan over naar een nieuw op te richten commissie: de commissie algemeen bestuurlijke zaken, zie verderop). Raadspresidium en driehoek zijn verbonden. De raadsvoorzitter overlegt voorafgaand en korte tijd na afloop van raadsvergaderingen met zowel gemeentesecretaris en griffier regelmatig in een driehoek. Deze driehoeksvergaderingen zijn gewenst om meer patroon te krijgen in de actieve informatievoorziening van bestuur en organisatie naar de raad (via raadspresidium ook aan de orde) en bevestiging en uitwerking van afspraken over uitvoering van raadsbesluiten, beantwoording van vragen e.d. De driehoek is er a.h.w. voor dagelijks werk. In het raadspresidium worden nooit meer beleidsinhoudelijke stukken inhoudelijk besproken. Of stukken ‘rijp’ zijn voor de raad wordt daar wel vastgesteld (en dus uiteindelijk niet door college, wethouders of gemeentesecretaris). Het raadspresidium bestaat *bij voorkeur* (naast de voorzitter en secretaris/griffier) niet uit fractieleiders maar uit commissievoorzitters evt. aangevuld met een raadslid uit andere fracties.

21. *Commissie algemene bestuurlijke zaken*: Wat tot nu toe in Maasdriel inhoudelijk aan bestuurszaken aan de orde was in het raadspresidium (burgemeester besprak daar zaken met fractievoorzitters, soms vertrouwelijk) wordt ondergebracht in een *nieuwe* commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken (ABZ). Naar deze nieuwe commissie ABZ wordt ook overgeheveld wat thans aan specifiek bestuurlijke zaken in één van de bestaande twee commissies aan bod komt, de commissie Algemeen Bestuur en Zorg (ABZorg). Daarmee krijgt Maasdriel dus *naast* het raadspresidium *drie raadscommissies*: de commissie ABZ, naast de twee bestaande raadscommissies (Ruimte en Zorg) die blijven bestaan. Deze nieuwe commissie ABZ kan gaan over onder meer openbare orde en veiligheid (i.c. de veiligheidsregio, GHOR), rampenpreventie, algemene en algemene en acute bestuurlijke vraagstukken, Bibob-zaken en alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze lijst is niet limitatief. We gaan ervan uit dat van ABZ alle *fractieleiders* deel uitmaken en de burgemeester hiervan voorzitter is. Deze commissie kan en zal af en toe vertrouwelijk vergaderen, onder andere over Bibob-zaken.
22. *Adviseur*: De sturing in de ambtelijke organisatie kan in de aanloop naar de samenwerking nog verbeteren. Daartoe wordt een ervaren adviseur met gevoel voor leiding geven in een gemeente aangesteld (voor een nader te bepalen duur maar niet langer dan vier maanden) die kijkt, analyseert en meedenkt over concrete verbeteringen in de organisatie en in de betrekkingensfeer. Daartoe maakt hij deel uit van het MT, kan hij alle vergaderingen van B&W bijwonen, en participeren in alle portefeuillehoudersoverleg, in het driehoeksoverleg en raadspresidium.

23. *Betrekkingen*: Er moet een evenwichtiger patroon komen in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen. Dit merken we als zodanig op maar betrekken daarbij ook het perspectief van de dualisering. Regulier en goed verlopend portefeuillehoudersoverleg is belangrijk. Aan de situatie dat individuele raadsleden mailen met in functie zijnde individuele ambtenaren moet een einde komen. Ook de betrekkingen tussen griffie en ambtelijke organisatie kunnen iets optimaler. Verzoeken om ambtelijke steun voor bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen door raadsleden/raadsfracties worden gedaan in de commissies, in de raad, of ad hoc via de griffie aan het college. Het college evalueert of de werkwijze lukt. De externe adviseur kan in de evaluatie eventueel een rol in vervullen. N.B. De griffier informeerde ons dat er twee keer een verordening fractieondersteuning en ambtelijke bijstand is voorgelegd met een uitbreiding betreffende vastgesteld budget ten behoeve van fracties en elk individueel raadslid. Dit voorstel werd afgewezen. Dat is ongelukkig uit het perspectief van democratie en dualisering. Dat de praktijk kan zijn dat van budgetten uiteindelijk maar beperkt gebruik wordt gemaakt, doet niet ter zake. Er is weinig op tegen dat Maasdriel de 'goede praktijken' van elders ook volgt.
24. *Relatie met CdK*: De waarnemend burgemeester die per 1 mei 2011 aantreedt, rapporteert onafhankelijk aan de CdK over de voortgang van de (bestuurs)cultuurverbetering in Maasdriel. De burgemeester tracht zelf en met anderen te komen tot verbeteringen in het college, in de raad, in het raadspresidium en de betrekkingen tussen college en raad en college en tussen college en ambtenaren.
25. De onderhandelaars erkennen dat indien onvoldoende sprake is een verbetercultuur in Maasdriel de komst van een *regeringscommissaris* of 'light' variant daarvan steeds meer tot de mogelijkheden gaat behoren.
26. *Overleg met CdK*: Het gesloten akkoord voor de vorming van een nieuwe coalitie wordt z.s.m. ter kennis gebracht van de CdK. De formateurs overleggen hierover met de CdK om na te gaan of dit zijn goedkeuring heeft. Opmerkingen van de CdK worden zo nodig aan dit akkoord gehecht.

Dick de Cloe en Arno Korsten, 12 april

## **Document 2: Maasdriel in de tang**

### ***Bevindingen van de formateurs na het gezamenlijk beraad met fractieleiders***

#### **Maasdriel: partijen houden elkaar in een omstrengeling ('houdgreep')**

##### **De aanloop**

In 2010 drong tot de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door dat bij de kwaliteit van het bestuur in de gemeente Maasdriel serieuze vraagtekens te stellen waren. De minister vroeg daarom de Commissaris van de Koningin (CdK) van Gelderland om een onderzoek in te stellen en een beoordeling te geven. Dat onderzoek kwam er. Eind 2010 publiceerde adviesbureau BMC het rapport over *de bestuurscultuur*, waarin gewag gemaakt wordt van veel 'zwakheden', zoals onder meer van politieke blokvorming en politisering, matige persoonlijke verhoudingen tussen bestuurders uit college en raad en 'op de man spelen', een afrekencultuur, cliëntelisme, dorpsisme, gevoelens van onveiligheid bij ambtenaren. Een integriteitscode was pas heel laat in vergelijking met andere gemeenten in Nederland aanvaard en het handhavingsbeleid was lang een zwak punt. Het rapport sprak van ernstig en omvangrijk regeldedain in bestuur en in samenleving.

##### **Ontevreden commissaris**

De BMC-adviseurs deden daarop voorstellen voor verbetering, zoals onder meer de komst van een regeringscommissaris naar Maasdriel externe wethouders of vertrek van dominante wethouders. De CdK waarschuwde daarop in de gemeenteraad van Maasdriel de 'spelers' en vroeg alle 'partijen' nadrukkelijk om serieuze *verbetervoorstellen* (in het kader van de zogenaamde 'zelfreiniging'). Dat door raad, wethouders, en afzonderlijke partijen ingediende geheel van voorstellen kon zijn goedkeuring echter niet wegdragen. De ingediende voorstellen waren – zo bleek de informateurs- ook niet onderling afgestemd. Van regie was geen sprake. En dat de wethouders hun plan van aanpak zouden zenden aan de raad is er nooit van gekomen.

De zittende dagelijks bestuurders waren overigens van mening dat er al een verbeteringstraject liep ('op de goede weg') maar de CdK was hiervan onvoldoende overtuigd. Hij had wel een punt. Van wat de raad zelf voorstelde, zoals een waarheid- en verzoeningscommissie, is het nog niet gekomen en geen raadslid die er later, zoals op 29 maart 2011, via raadvragen of anderszins (officieel) om vroeg.

De separate reacties op de uitnodiging van de CdK om met verbetervoorstellen te komen bevestigen ook wat het BMC-rapport liet zien: Maasdriel is een in politiek opzicht 'verdeeld huis'.

##### **Laatste kans**

Er dreigde vervolgens een ingreep 'van bovenaf' temeer omdat de nieuw aangetreden minister van BZK, Donner, de zaak actief volgde. Daarop vroegen de wethouders om 'een laatste kans' (vijf voor twaalf), namelijk een onderzoek naar de verbreding van het college dat bestond uit drie partijen (VVD, Samen Sterk Maasdriel- SSM, PvdA; samen 10 van de 19 zetels) naar vier, waarbij de gedachte uitging naar toetreding van het CDA (7 zetels).

De CdK stemde in met *'de laatste kans'* en daarop trok het wethouderscollectief twee informateurs aan: ex-parlementariër en oud-waarnemend burgemeester van onder meer Bergen op Zoom Dick de Cloe en hoogleraar bestuurskunde en voormalig informateur in Heerlen en Den Bosch Arno Korsten. Die twee spraken met 'alles en iedereen', ook met de CdK, en stelden een informateursrapport op dat de BMC-rapportage bevestigde; sterker nog, het was in hun ogen zeker niet minder ernstig gesteld met het bestuur en de cultuur, eerder ernstiger. In hun ogen kon ook de dualisering en de evenwichtigheid in de verhoudingen tussen college en raad nog wel een verbeteringslag gebruiken. Ze constateerden meer, zoals enig mailverkeer tussen raadsleden en ambtenaren, wat ambtenaren in een ongemakkelijke positie bracht. En naar hun indruk gaat de raad teveel op de stoel van het college zitten en zich bemoeien met individuele gevallen ('postzegelpolitiek' genoemd). Maasdriel blijkt inderdaad in bestuurlijk opzicht een probleemgemeente.

### **Bestuursschout**

De Cloe en Korsten dachten aan mogelijkheden zoals de formatie van een college van vier partijen: de zittende partijen plus CDA (goed voor 7 zetels), eventueel ook gesteund door GroenLinks. Indien deze formatie niet zou lukken stelden zij in het informateursrapport, dan lijkt de komst van een regeringscommissaris dan wel een waarnemend burgemeester met veel steun van de CdK en minister, *de bestuursschout* genoemd, onvermijdelijk.

### **Raadsbesluit, 29 maart: aanvaarding informateursrapport**

De verwachting was dat een 'grote coalitie' kon zorgen voor het doorbreken van de bestaande bestuurscultuur en dus Maasdriel zou 'normaliseren' tot een bestuurscultuur waarin strijd beperkter aanwezig zou zijn en meer inhoudelijk gericht. Dat besef van urgentie en de voorgestelde oplossingsrichting – samengevat in een twaalftal aanbevelingen - werd door de raad *unaniem en onverkort gedeeld*. Er kwam groen licht voor een formatie respectievelijk onderzoek naar een lokaal noodkabinet, dat breed van samenstelling zou zijn en een mix van wethouders van binnen Maasdriel en daarbuiten zou kunnen bevatten. In totaal vier wethouders, voor elke partij in een nieuwe coalitie van vier één wethouderspost. Dat zou betekenen dat in vergelijking met de oorspronkelijke coalitie van drie partijen met vijf wethoudersposten (VVD 2; SSM 2, PvdA 1) er twee ingeleverd zouden worden (VVD zou er dan 1 krijgen; PvdA was 1 post en blijft 1 post; SSM zou 1 post worden).

Wethouders en raad stelden zich op 29 maart collectief achter het informateursrapport op en de wethouders dienden conform het advies nog tijdens de raadsvergadering hun ontslag in zoals de informateurs hadden voorgesteld. In de ogen van De Cloe en Korsten konden drie van de vier wethouders eventueel terugkeren in een volgend college, maar één wethouder (SSM) niet. Met deze steun in de rug zou een formateur of zouden twee formateurs aan de slag kunnen om tot een nieuw college te komen, een nieuw college want de zittende wethouders waren opgestapt.

Het college, nu unaniem onder aanvoering van de burgemeester, arrangeerden De Cloe en Korsten om hun werk voort te zetten, nu als formateur. Ze spraken weer met alle partijen en met anderen, zoals de jonge raadsleden, en ook met het collectief van fractieleiders, deden voorstellen en probeerden sfeerscheppend op te treden.

### **Formateurs: geen noodkabinet mogelijk gebleken**

De belangrijkste positieve uitkomst is dat veel van de aangedragen punten in grote lijnen voor alle partijen aanvaardbaar bleken. De VVD oarmde vrijwel onverkort het totale pakket.

Bij de partijen die bedenkingen hadden lagen die bij punt 6 (een wethouder erbij; externe of interne wethouder) en punt 12 t/m 14 (raadsvernieuwing). Het voorstel dat alle fractieleiders zouden opstappen ter wille van verbetering van de bestuurscultuur is gedaan, maar kon niet op instemming rekenen van alle partijen uit oude coalitie of raadsbreed.

De uitkomst van hun werk is dat een nieuw breed college van alle partijen, een 'lokaal noodkabinet' genoemd, er per 18 april *nog niet* in zit. De zittende partijen VVD, PvdA en SSM bleken een blok te blijven vormen, ze spraken de strategie richting formateurs zoveel mogelijk tevoren door wat ook openlijk werd toegegeven. Voor hen was een verbreding van de bestaande coalitie met toetreding van het CDA of Groen Links mogelijk. Dat was in de ogen van andere partijen onvoldoende 'uitnodigend' en te weinig een 'nieuwe coalitie'. GroenLinks en CDA wilde volgens hun oorspronkelijke lijn (ondanks dat de raadsuitspraak anders was en sprak van een advies van een mix van interne en externe wethouders) toch allemaal externe wethouders of alleen met interne wethouders werken maar dan gecombineerd met een veto over een zittende VVD-wethouder (volgens het CDA). Dat wilden de andere partijen (VVD, PvdA en SSM) niet omdat men vond dat er al eerder een wethouder van de VVD en SSM 'geofferd' was.

De oude coalitiepartijen wilden een mix van drie zittende wethouders (één van VVD, PvdA en SSM, die demissionair zijn) en één wethouder van buiten van het CDA.

Het CDA wenste dit – zoals gesteld - alleen als ook een interne VVD-wethouder (de wethouder die eerder voor het aantreden als wethouder weblogs schreef) zou opstappen. De VVD bleek niet bereid ook deze wethouder te offeren nadat eerder een VVD-wethouder al was teruggetreden.

### **Gedoogvariant?**

Er is even gedacht of een *extraparlementair lokaal zakenkabinet* tot de mogelijkheden kon behoren:

drie interne wethouders met een interne of externe CDA-wethouder, waarbij het CDA niet tot de coalitie zou toetreden maar de coalitie van drie zou *gedogen* (al als bevinding 33 uit het informateursrapport geopperd).

Ook dit kon het CDA in de formatieperiode niet bekoren mede omdat men van de drie zittende wethouders er perse één niet terug wilde laten keren omdat die 'in geschrifte' teveel leed had aangericht ('de weblog-wethouder', VVD) en daar nooit publiekelijk afstand van had gedaan.

### **Vertrouwen afwezig**

Het ontbrak tussen alle partijen uiteindelijk aan een vertrouwenwekkende houding. Men houdt elkaar in de houdgreep (lees: gijzelt elkaar), of anders gesteld: men vetoot voortdurend elkaars voorstellen. Elke suggestie is zo gedoemd te mislukken.



Maasdriel wordt gekenmerkt door een *enorme focus op personen* en een *goed/fout-schema*.

Dit wordt algemeen erkend en uitte zich ook tijdens de formatie nog een keer doordat men elkaar rechtstreeks van aangezicht tot aangezicht de 'maat nam' over wie wel of niet deelgenoot is (geweest) van de oude bestuurscultuur. Zoals de informateurs al schreven: er is onvoldoende vermogen tot vrede stichten. Men kan maar niet zand ergens (definitief) overheen gooien.

### **O ironie.....inhoudelijk was er wel uit te komen**

Is er dan geen inhoudelijke basis, is er ook geen inhoudelijk akkoord mogelijk gebleken? Jawel, zoals al kort aangeduid. Sterker, de formateurs hebben in korte tijd voor heel veel punten overeenstemming bereikt tussen CDA, VVD, SSM, Groen Links en PvdA. Zoals

- dat – o ironie - Maasdriel moet werken aan verbetering van de bestuurscultuur ('heel urgent genoemd'),
- dat voor een nieuw college een integriteitscode geldt,
- dat raadsvernieuwing nodig is,
- dat de dualisering kan verbeteren,
- dat overeenstemming over een financiële ombuiging zeer waarschijnlijk onontkoombaar is,
- dat de toekomststrategie voor Maasdriel een update nodig heeft (minder woningbouw dan voorzien),
- dat de integratie van ambtelijke apparaten van Maasdriel en Zaltbommel ('ambtelijke samenwerking') nodig is.

Maar uiteindelijk bleek het hier niet om te gaan.

Opvallend is dat menigeen voor het front van de publieke tribune of camera's zaken *belooft*, zoals op 29 maart om bestuurlijke vernieuwing te plegen, maar dat elke poging om *daadwerkelijk* vernieuwing in de raad te bereiken *nog* niet de instemming kon wegdragen van het collectief van de partijen. Men zegt a maar doet b, c of d. Men heeft hier en daar problemen om 'de daad bij het woord voegen'. Dat betekent dat het concrete plan dat alle fractieleiders als vertegenwoordigers van de heersende politieke cultuur, plaats zouden maken door collectief uit de raad te stappen (voorgesteld door o.a. het CDA) niet overgenomen werd. Ook het plan dat van elke partij een lid zou opstappen kon niet de instemming hebben van het totaal in de raad vertegenwoordigde partijen. Het woord 'oude vossen' die plaats moeten maken, uit het informateursrapport, vond men niet leuk. Voor lang in de raad zitten, krijgt men doorgaans een lintje, zo werd gezegd.

Het beeld komt op dat Maasdriel dus uiteindelijk helemaal *niet tot enige zelfreiniging* in staat is.

Ook het voorstel om te komen tot een college met vier *externe* wethouders - als noodgreep - kan (nog) niet rekenen op een raadsmeerderheid.

### **Maasdriel vermoedelijk niet stuurloos**

Is daarmee de kous af voor Maasdriel en is Maasdriel stuurloos geworden? Nee, een verkiezing van wethouders kan opleveren dat er een raadsmeerderheid van 10 tegen 9 ontstaat voor de terugkomst - met uitzondering door het vertrek van één SSM-wethouder - van de oude coalitie van VVD-SSM-PvdA.

Als het zo gaat, dan is er na de komst van informateurs en formateurs uiteindelijk slechts heel weinig voortgang geboekt. Wel zijn ambtenaren dan gestimuleerd om toch vooral eerder te komen met een plaatje over de ombuigingen en actualisering van de toekomstige bestuurlijke koers voor Maasdriel. Intentioneel is er ook voortgang op het vlak van dualisering maar je weet niet echt wat dit waard is omdat weinigen zich eigenaar wanen van dit dossier.

Er moet toch maar een krachtige burgemeester komen met veel bindend vermogen, zei iemand ons. *'Uw suggestie van bestuursschout is zo gek nog niet'*.

### **De CdK**

Mogen we aannemen dat de CdK hiermee tevreden zal zijn? Hij moet een eigen afweging maken.

### **Conclusie**

Zelfs onder zeer grote druk wordt in Maasdriel tot nu toe weinig tot niets vloeibaar.

De formateurs hebben **nog** niet kunnen bereiken wat hun opdracht was en wat ze wilden (een bredere coalitie als lokaal noodkabinet) maar **wellicht kan dit document en de discussie erover** in de raad ineens wel ertoe leiden dat er toch een brede coalitie van vier partijen met vier wethouders ontstaat. Ondanks mooie intentionele overeenstemming en goed verlopen gesprekken is er feitelijk **nog** niets veranderd. Is dat een partij speciaal te verwijten? Het gaat allen aan!

Het had er op 14 april veel van weg dat Maasdriel zijn kansen heeft gehad (tenzij in de raadsvergadering anders blijkt), de beoordeling lijkt nu aan de CdK en de minister. Er is nog een kansje: de raadsvergadering van 21 april.

De formateurs hebben maandag 18 april om 21.00 uur hun werkzaamheden afgerond.

Secretariaat: j.vanZutphen@maasdriel.nl