



PROVINCIE  UTRECHT

Provinciekeuze Herindelingsprocedure Vijfheerenlanden

onderbouwing

5 juli 2016

Gedeputeerde staten van Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Resumé	1
1 Utrecht verantwoordelijk voor procedure Vijfheerenlanden.....	2
1.1 Inleiding.....	2
1.2 Draagvlak.....	2
1.3 Ambitie.....	2
1.4 Bestuurlijke oriëntatie	3
1.5 Effecten van provinciekeuze	4
2 Conclusies en vervolg.....	5
2.1 Conclusies	5
2.1 Vervolg: Vormgeving van de verdere herindelingsprocedure door Utrecht	5
3 Bijlagen.....	6
Bijlage I – Gebruikte bronnen	6
Bijlage II – Toetsing aan Beleidskader gemeentelijke herindeling.....	7

RESUMÉ

De IPC Vijfheerenlanden is niet tot een gedragen herindelingsontwerp en – advies gekomen over de herindeling Vijfheerenlanden omdat er verschil van opvatting is over de provinciekeuze. Als de provincies van oordeel verschillen over de provinciegrens geeft de wet arhi aan dat één van de betrokken provincies de herindelingsprocedure start. In onze ogen is er een aantal belangrijke argumenten die in deze herindeling de voorkeur voor de provincie Utrecht ondersteunen om de herindelingsprocedure voort te zetten:

- Er is binnen de betrokken gemeenten ruim *draagvlak* voor en *vertrouwen* in de provincie Utrecht als vestigingsprovincie, zoals blijkt uit de raadsvoorstellen en het verzoek aan de provincies om de herindelingsprocedure ter hand te nemen.
- De *ambities* voor de nieuwe gemeente sluiten het beste aan bij de Utrechtse regio en de provincie Utrecht, onder meer vanwege de economische potentie, het accent op innovatie, het hoge voorzieningenniveau, en de nadruk op het landelijke gebied in combinatie met recreatie en toerisme.
- De *bestuurlijke oriëntatie* van de nieuwe gemeente heeft twee aspecten. Er is een primaire oriëntatie op de Utrechtse regio die verband houdt met de provinciekeuze (Veiligheidsregio en congruente regelingen e.a.). Daarnaast is er een flexibele oriëntatie, vanuit het principe van grensontkennend samenwerken. Samenwerking staat in de huidige netwerksamenleving voorop en dat is in de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden niet anders. De wijze van samenwerking in de regio Utrecht sluit goed aan bij de ambities van de nieuwe gemeente om gezamenlijk opgaven op te pakken, verantwoordelijkheid te nemen, invloed uit te oefenen en daarmee de belangen van haar inwoners en ondernemers te behartigen.
- De gepercipieerde negatieve *effecten* die voortvloeien uit een provinciekeuze en daarmee uittreding uit verplichte samenwerkingsverbanden kunnen worden gemitigeerd door hier tijdig op te anticiperen, afspraken over te maken en te redeneren vanuit de gedeelde opgaven in de regio.

Het is ook mogelijk dat de minister van BZK de herindelingsprocedure overneemt. Wij zijn daar vooralsnog geen voorstander van. Het procesbelang van de gemeenten vraagt om een snelle voortzetting van de herindelingsprocedure. De provincies kunnen op basis van alle reeds ingewonnen relevante informatie op korte termijn de procedure voortzetten, een herindelingsontwerp opstellen en ter inzage leggen. Het heeft daarom onze voorkeur dat de minister één van de provincies aanwijst om de procedure voort te zetten.

1 UTRECHT VERANTWOORDELIJK VOOR PROCEDURE VIJFHEERENLANDEN

Dit document bevat onze argumentatie voor het aanwijzen van de provincie Utrecht als verantwoordelijke voor de afwikkeling van de herindelingsprocedure. Ons vertrekpunt is de breed gedragen en toekomstbestendige keuze van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik om te herindelen tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De toekomstvisie van Vijfheerenlanden is in de ogen van de huidige gemeenten het best te realiseren in de provincie Utrecht. Deze voorkeur van de gemeenten wordt zorgvuldig onderbouwd in de raadsvoorstellen (d.d. 10 november 2015), gefundeerd op diverse (haalbaarheids)onderzoeken en een brede maatschappelijke consultatie van inwoners, bedrijven en maatschappelijk middenveld

1.1 INLEIDING

De wens van de drie gemeenten om te komen tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden staat centraal en de noodzakelijke wijziging van de provinciegrens is volgend. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de argumenten van de huidige gemeenten waarom de regio Utrecht het beste aansluit bij de ontwikkeling van de fusiegemeente en waarom de provincie Utrecht volgens hen de meest passende vestigingsprovincie is om de toekomstvisie te realiseren. In het onderzoek en de gesprekken van de IPC zijn naar onze overtuiging geen argumenten op tafel gekomen die de voorkeur van de gemeenten voor de vestigingsprovincie weerleggen. Wij lichten dit toe aan de hand van vier argumenten: draagvlak, ambitie, bestuurlijke oriëntatie en effecten van provinciekeuze.

1.2 DRAAGVLAK

Wij constateren dat er sprake is van breed bestuurlijk draagvlak bij de drie gemeenten om te kiezen voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie voor de nieuwe gemeente. De gezamenlijke colleges geven in hun brief (d.d. 8 december 2015) aan beide provincies aan: *‘Op basis van de inhoudelijke onderbouwing zoals in het onderzoek van Code Samen is opgenomen en op basis van het feit dat twee van de drie gemeenten zich expliciet hebben uitgesproken voor de provincie Utrecht geven de gezamenlijke colleges er de voorkeur aan de nieuwe gemeente onder te brengen in de provincie Utrecht’*. De gemeenten onderbouwen hun voorkeur door te verwijzen naar de economische potentie van de provincie Utrecht, de ruimte voor innovatie, de ondersteuning van toerisme en recreatie, de agenda vitaal platteland, regionale (bestuurlijke) oriëntatie en invloed en de lagere lastendruk (raadsvoorstellen d.d. 10 november 2015). De besluitvorming in de gemeenteraden leidde in de Vianen en Leerdam tot een meerderheid voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie en in Zederik tot een nipte minderheid (1 zetel verschil) voor het collegevoorstel.

1.3 AMBITIE

Mede gelet op de ligging, het profiel en de ambities, is Utrecht volgens de drie gemeenten de gewenste vestigingsprovincie voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. In *Richting Vijfheerenlanden* (Code Samen, september 2015) wordt geconcludeerd dat: *‘voor de toekomstige ontwikkeling van de nieuwe gemeente vanuit het geschetste profiel zijn er inhoudelijk en bestuurlijk iets meer aanknopingspunten met de ontwikkelingen en bestuurlijke structuur in de provincie Utrecht...’*. In dit rapport wordt ook verwezen naar de aanzienlijk lagere lastendruk binnen de provincie Utrecht en de grotere mate van samenwerking en toegankelijkheid op provinciaal niveau.

In het overleg van de IPC met de regio U10 werd geconstateerd dat Vianen in *ruimtelijke* zin een belangrijke poort tussen de regio Utrecht en het zuiden van Nederland is. Samen met de woningbouwopgave in Vianen

ten behoeve van de Utrechtse regio wordt de aansluiting van Vijfheerenlanden bij de provincie Utrecht als meest passend beschouwd.

'Het gebied rond Utrecht (van Maarssen tot Nieuwegein en Houten met de stad Utrecht centraal gelegen) is één van de meest verstedelijkte gebieden van Nederland. Er is veel drukte (veel fietsers) in het gebied en de inwoners hebben ruimte buiten het stadsgebied nodig. Het gebied Vijfheerenlanden zou naast het Groene Hart en de Heuvelrug een derde groene uitloop kunnen worden voor het stedelijk gebied. Het is duidelijk dat Vijfheerenlanden in U10 verband krachtiger kan gaan opereren dan Vianen.' (gesprek U10);

Ook op economisch gebied biedt de Utrechtse regio volgens de drie gemeenten het beste perspectief. De drie gemeenten stellen zelf: *'De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden heeft economische groei als hoge prioriteit geformuleerd en is dus gebaat bij een regio die daar veel aandacht, tijd en geld in investeert. De activiteiten van de Economic Board Utrecht (EBU) en de Noordvleugel dragen het meest bij aan een aantrekkelijke en dynamische woon- en werkregio. De nieuwe gemeente is daarnaast gebaat bij innovatie. (...) De A2-kennisas tussen Utrecht en Eindhoven heeft momenteel de meest innovatieve potentie van heel Nederland.'* (Raadsvoorstellen 10 november 2015).

De nieuw te vormen gemeente Vijfheerenlanden ligt op het kruispunt van A2, A27 en A15 en is daarmee een aantrekkelijke vestigingsplek voor ondernemers. Tevens draagt de nabijheid en toegankelijkheid van landelijk gebied met veel recreatieve voorzieningen bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De aansluiting van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden op de Utrechtse regio is hier een passende en welkome aanvulling op, waarmee met name het landelijke gebied uitgebreid en meer divers wordt. Ook vanuit het perspectief van de provincie Utrecht is de nieuwe gemeente een waardevolle toevoeging aan de regio.

1.4 BESTUURLIJKE ORIËNTATIE

De gemeenten kiezen weloverwogen op inhoudelijke gronden voor de provincie Utrecht omdat deze provincie een beter perspectief biedt voor de ambities en toekomstvisie van Vijfheerenlanden. In de raadsvoorstellen van de drie gemeenten (10 november 2015) wordt een belangrijk verschil tussen Utrecht en Zuid-Holland geduid: *'Wij willen dan ook in de provincie Utrecht aan tafel zitten zodat er niet over ons maar met ons gesproken wordt. Het perspectief van Zuid-Holland is om vooral bestuurlijke redenen minder aantrekkelijk. In Zuid-Holland bestaat het bestuurlijk centrum uit meer gemeenten, waardoor de invloed die de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden kan uitoefenen beperkter is. Het bestuurlijk centrum wordt daarbij gedomineerd door grote steden zoals Den Haag en Rotterdam met grootstedelijke problematiek. Daar komt bij dat het voortbestaan van de regio A-V sterk onder druk staat'.*

De maatschappelijke en economische relatiepatronen van Vijfheerenlanden zijn sterker naar Utrecht dan naar Zuid-Holland (rapport Code Samen). Op basis van het profiel van Vijfheerenlanden zijn er inhoudelijk en bestuurlijk goede verbindingen met de ontwikkelingen en de bestuurlijke structuur in de provincie Utrecht. In de Utrechtse regio wordt Vijfheerenlanden een middelgrote gemeente vergelijkbaar met Nieuwegein, Zeist en Stichtse Vecht met dito mogelijkheden van bestuurlijke invloed, sturing en verantwoordelijkheid. Door onderdeel te worden van de bestuurlijke samenwerking in de regio Utrecht (zoals U10 en EBU) kan Vijfheerenlanden bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen voor regionale vraagstukken. De drie gemeenten hebben tijdens de IPC consultatie ook benadrukt dat het zwaartepunt van de formeel bestuurlijke samenwerkingen volgend zijn aan hun provinciekeuze.

De huidige drie gemeenten zijn zich er overigens van bewust dat ook voor de toekomst van de fusiegemeente samenwerking en goede relaties met de omgeving noodzakelijk zijn om haar opgaven aan te kunnen. De

nieuwe gemeente heeft immers ook geografische samenhang en daardoor gemeenschappelijke opgaven met de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Samenwerking in die regio zal daarom nodig blijven. De ambitie van de drie gemeenten is dat Vijfheerenlanden haar samenwerking zelf actief gaat vormgeven vanuit de opgave en het principe van 'grensontkennend samenwerken'. Dat kan bij de 'niet-verplichte' samenwerkingsverbanden uitkomst bieden voor bijvoorbeeld AVRES.

1.5 EFFECTEN VAN PROVINCIEKEUZE

Zoals uit bovenstaande paragrafen blijkt hebben de huidige gemeenten belangrijke argumenten om te kiezen voor Utrecht als vestigingsprovincie voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Uiteraard heeft deze keuze consequenties. De provinciekeuze is immers van invloed op de primaire bestuurlijke oriëntatie die bepaald wordt door een aantal verplichte wettelijke samenwerkingsverbanden en congruente regelingen (veiligheid, GGD en omgevingsdienst, en annex politie, rechtspraak en OM). Deze wettelijke regio's hebben harde grenzen en geven een stevig en intensief bestuurlijk netwerk. De IPC heeft daarom hierover in de fase van het open overleg, mede op basis van bestaande (onderzoeks)rapporten, met gemeenten en samenwerkingspartners in de regio's gesproken. Aan alle betrokkenen (veiligheidsregio, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten) is gevraagd wat de consequenties zijn voor de samenwerkingsverbanden voor de organisatie en een indicatie van eventuele ontvlechtingkosten. Dit leverde de volgende inzichten op.

Uit het onderzoek van Twynstra Gudde (provinciaal onderzoek naar herindeling Vijfheerenlanden, oktober 2015) blijkt dat als naar de belangrijke maatschappelijke opgaven wordt gekeken, de ruimtelijke en economische opgaven in dit herindelingstraject voorop staan. De duurzame toekomstvisie en de ambities van de nieuwe gemeente richten zich hier ook op. Elke opschaling brengt incidentele financiële afwegingen met zich mee, maar deze zouden ondergeschikt moeten zijn aan het realiseren van een bestendige, duurzame, bestuurlijk gedragen toekomstvisie. Anders zijn dit soort ontwikkelingen bij voorbaat niet mogelijk.

De veiligheidsregio's hebben de IPC geantwoord dat ongeacht de provinciekeuze het voortbestaan van hun organisatie niet in gevaar komt. Daarnaast hebben beide directies ook uitgesproken om een (maximale) inspanning te willen leveren om de desintegratiekosten zoveel mogelijk te beperken. Beide veiligheidsregio's hebben de nodige ervaring om regiogrensoverschrijdende afspraken te maken c.q. samen te werken. Het gebied van Leerdam, Zederik en Vianen heeft geen bijzondere risico's die een belemmering voor een eventuele overgang vormen.

De besturen van de omgevingsdiensten en van de dienst gezondheidszorg hebben de IPC geantwoord dat bij uittreding van een c.q. twee gemeenten er geen onoverkomelijke problemen voor de organisaties zijn te verwachten. Daarnaast is de bereidheid uitgesproken om zich in de nieuwe situatie gezamenlijk in te spannen om de desintegratiekosten zoveel mogelijk te beperken.

Over de organisatorische en financiële consequenties van de provinciekeuze is tot op heden geen eenduidigheid. Daarover zal bij de 'operationele' fusievoorbereidingen onderhandeld moeten worden. Binnen de IPC is overeengekomen dat waar mogelijk wordt gestreefd naar het mitigeren van negatieve effecten. De aan ontvlechting en uittreding verbonden desintegratiekosten zullen in het kader van het onderhandelingsproces worden bepaald op basis van de relevante bepalingen in de Wet arhi. Voor de Veiligheidsregio heeft het ministerie van BZK meerdere malen de bereidheid uitgesproken om de bepalingen van de Wet arhi op dit punt van overeenkomstige toepassing te verklaren. Wij zullen hier als verantwoordelijke voor de procedure aandacht voor hebben en indien nodig of gewenst ook zorgdragen voor de procesbegeleiding dan wel de regie. Tot slot wordt in het rapport van Code Samen geconstateerd dat de deelnamekosten aan wettelijke regelingen in de Utrechtse regio gunstiger lijken waardoor er inverdienmogelijkheden zijn.

2 CONCLUSIES EN VERVOLG

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken en gaan we nader in op de provinciale verantwoordelijkheid voor het vervolg van de herindelingsprocedure.

2.1 CONCLUSIES

De drie gemeenten hebben inwoners, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld betrokken bij het besluit van herindeling tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De diverse onderzoeksrapporten en de uitkomsten van het 'open overleg' van de IPC hebben het beeld opgeleverd dat de gemeenten zorgvuldig zijn geweest over de herindeling als duurzaam toekomstbeeld voor hun inwoners, bedrijven en maatschappelijk middenveld.

Volgens de drie herindelende gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik biedt de provincie Utrecht de beste mogelijkheden voor het realiseren van hun toekomstvisie van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Vanuit de IPC zijn gesprekken met de (buur)gemeenten en besturen van diverse samenwerkingsverbanden gevoerd, waarbij nadrukkelijk de vraag over mogelijke positieve of negatieve effecten en maatregelen daarvoor, aan de orde zijn gesteld. Wij zijn van oordeel dat er op basis van de onderzoeken en gesprekken geen doorslaggevende redenen of bezwaren zijn die de uitgesproken voorkeur van de drie gemeenten voor de vestigingsprovincie tegenspreken. In het verlengde hiervan ligt het voor de hand dat de provincie Utrecht de vervolgprocedure voor het herindelingsadvies Vijfheerenlanden begeleidt.

Een andere mogelijkheid is dat de minister van BZK de herindelingsprocedure overneemt. Wij zijn daar vooralsnog geen voorstander van. Het procesbelang van de gemeenten vraagt om een snelle voortzetting van de herindelingsprocedure. De provincies kunnen op basis van alle reeds ingewonnen relevante informatie op korte termijn de procedure voortzetten, een herindelingsontwerp opstellen en ter inzage leggen. Het heeft daarom onze voorkeur dat de minister één van de provincies aanwijst om de procedure voort te zetten.

Wij hechten eraan te benadrukken dat de drie gemeenten een groot procesbelang in deze hebben. Zij hebben destijds het herindelingsverzoek bij beide provincies ingediend. Nu er in feite sprake is van een heroverweging, vinden wij het belangrijk dat zij worden gehoord. Dit in verband met het draagvlak voor en het vertrouwen in de vervolgprocedure.

2.1 VERVOLG: VORMGEVING VAN DE VERDERE HERINDELINGSPROCEDURE DOOR UTRECHT

Onze intentie is de procedure voort te zetten op basis van een constructieve samenwerking met de drie gemeenten en samen met hen de planning voor de procedure maken zodat deze goed kan worden afgestemd op de 'operationele' voorbereiding van de herindeling (het 'fusiespoor'). Daarnaast hechten wij aan een goede afstemming met Zuid-Holland over de vervolgprocedure en over het mede vorm geven van de regionale samenwerking in Alblasserwaard Vijfheerenlanden. Als eerste stap dient de Interprovinciale Commissie (IPC) te worden opgeheven. Er is immers geen grondslag meer voor een IPC.

Voor de provincie Utrecht staat herindeling van onderop centraal. De provinciegrenswijziging is daar een onderdeel van en dient daaraan ondersteunend te zijn. Voor de gemeente Vijfheerenlanden is Utrecht de beoogde vestigingsprovincie, waarvoor breed draagvlak en vertrouwen is uitgesproken. Wij ondersteunen de wens en onderzoeken de haalbaarheid binnen de context van een zorgvuldige herindelingsprocedure.

3 BIJLAGEN

BIJLAGE I – GEBRUIKTE BRONNEN

- Herindelingsverzoek d.d. 8 december 2015 van colleges B&W van Leerdam, Vianen en Zederik
- Raadsvoorstellen en -besluiten Herindeling Vijfheerenlanden (10 november 2015)
- Rapporten ‘Richting Vijfheerenlanden’ met 2 bijlagen, Code Samen (september 2015)
- Rapport ‘Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden’, Twynstra Gudde (oktober 2015)
- Rapporten over strategische verkenning bestuurlijke toekomst, Leerdam, Vianen en Zederik , Berenschot (2014)
- IPC Verslagen en schriftelijke reacties aan IPC (2016)
- Logboeken van Leerdam, Vianen en Zederik ihkv herindeling
- Plan van Aanpak ‘Grenzeloos Samenwerken’ (regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden)

BIJLAGE II – TOETSING AAN BELEIDSKADER GEMEENTELIJKE HERINDELING

Criteria	Toelichting
Draagvlak	Het bestuurlijk draagvlak voor herindeling bij de drie gemeenten is groot: in Leerdam was de raad unaniem (19 raadsleden), in Vianen hebben 16 van de 17 raadsleden vóór gestemd en in Zederik 10 van de 15. Ook het regionale draagvlak is groot: buurgemeenten, gemeenten in de Utrechtse en Zuid-Hollandse regio en de samenwerkingsverbanden in beide regio's (zoals U10, Lekstroomgemeenten, Alblasserwaard Vijfheerenlanden) ondersteunen deze herindeling van harte. 'De nieuwe gemeente biedt een versterking van het groene profiel van de Utrechtse regio', aldus de burgemeester Backhuijs van Nieuwegein en DB lid van de U10. In de IPC-gesprekken in het kader van het 'open overleg' hebben alle gemeenten en besturen van samenwerkingsverbanden zich positief uitgelaten over de herindeling. De IPC heeft vastgesteld dat deze herindeling zeer breed wordt gedragen en niet ter discussie staat. Het is de meest logische stap van de drie gemeenten. Ook is er sprake van maatschappelijk draagvlak: inwoners, bedrijven en maatschappelijk middenveld zijn op verschillende manieren actief geconsulteerd en geïnformeerd. Er zijn enquêtes op de markt/digitaal, informatiebijeenkomsten, burgerpanels, logboek van de burgemeester, webpagina op de website van de gemeente over herindeling etc. Een en ander is terug te lezen in de drie logboeken (Bijlage).
Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid	Het historisch perspectief en de geografische ligging leggen een logische basis voor de identiteit van de gemeente Vijfheerenlanden. De gemeenten hebben sterke inhoudelijke, maatschappelijke (zorgen voor elkaar) en ruimtelijk-landschappelijke overeenkomsten. De gemeenten worden gekenmerkt door een groot aantal actieve en zorgzame gemeenschappen. De vitaliteit van kernen is van groot belang. De raden hebben het opstellen van een dorps- en kernenbeleid als speerpunt benoemd.
Bestuurskracht	De drie gemeenten kiezen voor een bestuurskrachtige gemeente Vijfheerenlanden. Bestuurskracht uit zich in voldoende financiële middelen die keuzes mogelijk maakt, een ambtelijke organisatie met ruim voldoende kwaliteit en continuïteit en betekenisvolle zeggenschap in en ook invloed op regionale vraagstukken en samenwerkingsverbanden. De nieuwe gemeente biedt vanwege haar omvang kansen voor de bestuurlijke en ambtelijke organisatie: niet alleen meer specialisatie en minder kwetsbaarheid, maar ook een verbeterde positie in de regio en meer professionele ondersteuning. Vijfheerenlanden beschikt over meer kwaliteit en expertise voor regionale samenwerking en is beter in staat om actief te participeren in of om als trekker op te treden van regionale vraagstukken.
Evenwichtige regionale verhoudingen	De nieuwe gemeente is zich ervan bewust van dat ook in de toekomst samenwerking en goede relaties met de omgeving noodzakelijk zijn om haar opgaven te realiseren. Als gevolg van de herindeling zal de bestuurskracht in de regio en in de samenwerkingsverbanden toenemen. De nieuwe gemeente neemt verantwoordelijkheid voor regionale vraagstukken in A-V én de U10.
Duurzaamheid	Met het samenvoegen van Leerdam, Vianen en Zederik ontstaat een nieuwe toekomstgerichte gemeente van ca 54.000 inwoners en is naar verwachting prima in staat om de eigen taken en ambities duurzaam uit te voeren. In de nabije omgeving zijn gemeenten van vergelijkbare omvang dan wel doen zich opschalingsvraagstukken met vergelijkbaar perspectief (herindelingsonderzoek Neerijnen- Lingewaal-Geldermalsen en Molenwaard-Giessenlanden) voor. Er is geen 'restproblematiek' van gemeenten.