

Vergaderjaar 2017–2018

34 824

Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Zederik (provincie Zuid-Holland) en Vianen (provincie Utrecht) tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Deze gemeente zal circa 54.000 inwoners tellen, een oppervlakte hebben van ruim 150 km² en in de provincie Utrecht komen te liggen. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

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.¹ In 2015 hebben de drie gemeenten de ambitie uitgesproken om één nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te vormen. Voor deze herindeling bestaat breed lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak. Met de betrokken gemeenten en provincies is de regering van oordeel dat de samenvoeging de beste en meest duurzame oplossing biedt voor de noodzakelijke verbetering van de bestuurskracht.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en de totstand-koming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De gevolgen van de herindeling, waaronder de wijziging van de provinciale indeling en financiële consequenties, komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt tot slot ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

De aanzet tot deze herindeling is het rapport *Waard om te besturen* (februari 2014) van de commissie Bestuurlijke vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (commissie-Schutte). Deze commissie is ingesteld door het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (AV)² en had als opdracht de bestuurlijke toekomst van het samenwerkingsverband en zijn deelnemende gemeenten te onderzoeken. In haar rapport van februari 2014 merkte de commissie op dat de opgaven en belangen in de verschillende delen van de regio AV sterk uiteenlopen en dat verscheidene opgaven het schaalniveau van de regio overstijgen. De commissie concludeerde dat het samenwerkingsverband AV een min of meer willekeurig samenwerkingsverband is, waarbij het ontbreekt aan een gemeenschappelijke opdracht, een gezamenlijke oriëntatie en een gedeelde ambitie. Verdergaande samenwerking in het bestaande samenwerkingsverband achtte de commissie dan ook niet wenselijk. In plaats daarvan adviseerde zij een bestuurlijke opschaling (herindeling) van de gemeenten in de regio, waaronder een samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik (en mogelijk de Gelderse gemeente Lingewaal) tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De commissie constateert hierbij dat Vianen niet buiten beschouwing kan worden gelaten om een robuuste en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden te vormen.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie-Schutte hebben de drie gemeenten ieder afzonderlijk een strategische verkenning laten uitvoeren, waarbij de opties van versterkte samenwerking, ambtelijke fusie en herindeling tot één gemeente Vijfheerenlanden zijn onderzocht. Uit de verkenningen komt naar voren dat een herindeling zowel vanuit bestuurlijk als ambtelijk perspectief wenselijk is en dat de gemeenten landschappelijk, historisch, cultureel en sociaal gezien goed bij elkaar passen.

Als reactie op de strategische verkenningen besloten de gemeenteraden van Leerdam en Zederik in september 2014 om een haalbaarheidsonderzoek te laten verrichten naar een samenvoeging van deze gemeenten met de gemeente Vianen. De gemeenteraad van Vianen besloot echter om eerst een aanvullend onderzoek uit te laten voeren naar de haalbaarheid van een zelfstandig Vianen. Op basis van dit onderzoek concludeerde de gemeenteraad op 27 januari 2015 dat zelfstandigheid op termijn geen verantwoorde keuze is. In dezelfde vergadering besloot de gemeenteraad van Vianen dan ook alsnog in te stemmen met een haalbaarheidsonderzoek naar een samenvoeging van de drie gemeenten. De resultaten van dit onderzoek, dat werd uitgevoerd door adviesbureau Code Samen, werden in september 2015 gepresenteerd. In het rapport wordt een samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik als positief beoordeeld. Wel worden als aandachtspunten de provinciegrenswijziging en de gevolgen voor de wettelijke samenwerkingsverbanden genoemd.

Parallel aan het haalbaarheidsonderzoek hebben de provincies Zuid-Holland en Utrecht Twynstra Gudde onderzoek laten uitvoeren naar de regionale gevolgen van een samenvoeging van de drie gemeenten. In het onderzoeksrapport van oktober 2015 zijn de mogelijke regionale gevolgen van de samenvoeging in kaart gebracht, waarbij met name

² Het samenwerkingsverband AV is een gemeenschappelijke regeling die momenteel uit vijf gemeenten bestaat: Zederik, Leerdam, Molenwaard, Giessenlanden en Gorinchem. Geografisch gezien behoren meer gemeenten tot de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

aandacht uitgaat naar de gevolgen voor de samenwerkingsverbanden waaraan de drie gemeenten deelnemen (zie ook § 4.1).

Op basis van onder meer het haalbaarheidsonderzoek hebben de drie gemeenteraden op 10 november 2015 besloten over te willen gaan tot een samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2018. Daarbij hebben de raden van Leerdam en Vianen een voorkeur uitgesproken voor indeling van de nieuwe gemeente bij de provincie Utrecht en de raad van Zederik voor indeling bij de provincie Zuid-Holland.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Bij een herindelingsadvies van een provincie is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het doorlopen van een zorgvuldig proces om tot het herindelingsadvies te komen. Dit proces heeft in overeenstemming met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) in twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase was de periode van het open overleg en aansluitend de totstandkoming van het herindelingsontwerp (§ 2.2.1). De tweede fase betrof het verzamelen en beoordelen van reacties op het herindelingsontwerp (§ 2.2.2).

2.2.1. Open overleg

De colleges van burgemeester en wethouders van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 8 december 2015 een verzoek ingediend bij de provincies Zuid-Holland en Utrecht voor het starten van de herindelingsprocedure. In februari 2016 is daartoe in overeenstemming met artikel 15 Wet arhi een interprovinciale commissie ingesteld. Deze commissie heeft gesprekken gevoerd 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.

De drie gemeenten hebben meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ook hebben zij bewonerspeilingen georganiseerd en veelvuldig over de herindeling gecommuniceerd via de gemeentelijke websites en huis-aan-huisbladen.

Vanwege een verschil van inzicht over de provinciegrenswijziging is het de interprovinciale commissie niet gelukt om te komen tot een herindelingsadvies. Teneinde verdere vertraging in de herindelingsprocedure te voorkomen, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op verzoek van de interprovinciale commissie op 8 september 2016 de provincie Utrecht gevraagd om de procedure voort te zetten, met inachtneming van de opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland en andere belanghebbenden. Een belangrijke overweging daarbij was de voorkeur van twee van de drie gemeenten voor de provincie Utrecht. De interprovinciale commissie is vervolgens op 16 september 2016 opgeheven.

Gedeputeerde staten van de provincie Utrecht hebben alle gesprekspartners van de interprovinciale commissie laten weten dat de door de commissie verkregen informatie zou worden gebruikt voor het opstellen van het herindelingsontwerp. Daarnaast hebben gedeputeerde staten van Utrecht gesprekken gevoerd met gedeputeerde staten van Zuid-Holland en met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik.

Op 29 november 2016 hebben provinciale staten van Utrecht het herindelingsontwerp vastgesteld. 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. De drie gemeenten sturen wel aan op een ambtelijke fusie per 1 januari 2018.

2.2.2. Terinzagelegging herindelingsontwerp

De colleges van burgemeester en wethouders van de drie gemeenten hebben het herindelingsontwerp van 1 december tot en met 26 januari 2017 voor de inwoners en andere belangstellenden ter inzage gelegd. Ook de provincie Utrecht heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegd. Dit is breed bekendgemaakt, onder andere via de websites van de gemeenten en de provincie Utrecht en via de website vijfheerenlanden.nl. Ook zijn de inwoners geïnformeerd via de huis-aan-huisbladen. Op 15, 19 en 20 december heeft de provincie Utrecht in de drie gemeenten bijeenkomsten georganiseerd over het herindelingsontwerp.

In de periode van de terinzagelegging zijn 534 zienswijzen ingediend. Hiervan komen er 480 van inwoners, 13 van bedrijven uit de regio, 18 van maatschappelijke organisaties en 19 vanuit de omliggende gemeenten en betrokken samenwerkingsverbanden. Daarnaast hebben de drie betrokken gemeenteraden een gelijklopende zienswijze ingediend en heeft de provincie Zuid-Holland een zienswijze ingediend. Van de zienswijzen gaat een klein deel in op de samenvoeging van de drie gemeenten als zodanig (36 zienswijzen). Veel zienswijzen (525) betreffen de provinciegrenswijziging. Bij 425 van deze zienswijzen is gebruikgemaakt van de mogelijkheid om een standaardzienswijze in te dienen via de website zhmijnprovinciekeuze.nl.

In hun gelijklopende zienswijze constateren de gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik dat het herindelingsontwerp een goede onderbouwing geeft voor de samenvoeging die aansluit bij de besluiten en argumenten die daar door de gemeenteraden zelf aan ten grondslag zijn gelegd. Daarnaast constateren zij dat een meerderheid van de gemeenteraden en raadsleden heeft gekozen voor indeling van de nieuwe gemeente bij Utrecht en een minderheid van de gemeenteraden en raadsleden voor een aansluiting bij Zuid-Holland.

De zienswijzen zijn met een reactie van gedeputeerde staten opgenomen in de reactienota bij het herindelingsadvies. Na verwerking van de zienswijzen is het herindelingsadvies voorgelegd aan provinciale staten, die het op 19 april 2017 hebben vastgesteld met een stemverhouding van 34 voor en 8 tegen.

2.2.3. Nader advies over de provinciegrenswijziging

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland onderschrijven de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, maar kunnen zich niet vinden in het advies om de nieuwe gemeente bij de provincie Utrecht in te delen.³ Om deze reden heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de provinciegrenswijziging nader advies gevraagd aan de onafhankelijke adviseur mr. G.J. Jansen, oud-commissaris van de Koning. Het verzoek was om het in het herindelingsadvies gebruikte

³ Zie de zienswijze van gedeputeerde staten van Zuid-Holland op het herindelingsontwerp en hun brief van 18 april 2017 aan provinciale staten over de wijze waarop de provincie Utrecht de zienswijze heeft verwerkt.

afwegingskader voor de provinciegrenswijziging en de door de provincie Utrecht getrokken conclusies te beoordelen en de Minister hierover te adviseren.

In zijn advies van 14 augustus 2017 constateert de heer Jansen dat het herindelingsadvies voldoet aan de beoordelingscriteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Hierbij plaatst hij de kanttekening dat het door de provincie Utrecht gehanteerde afwegingskader voor de provinciegrenswijziging in mindere mate uitnodigde om de opvattingen en belangen van partijen uit Zuid-Holland bij de afweging te betrekken. Deze kanttekening vormde voor de heer Jansen aanleiding om in zijn advies nader op die opvattingen en belangen in te gaan. Op basis daarvan concludeert hij dat er geen doorslaggevende belemmeringen zijn om de herindeling per 1 januari 2019 te effectueren. Nu de beoordeling van inhoudelijke overwegingen niet leidt tot een duidelijke uitkomst acht de heer Jansen de voorkeur van de meerderheid van de gemeenten voor de provincie Utrecht uiteindelijk doorslaggevend en adviseert hij om de conclusies uit het herindelingsadvies van de provincie Utrecht over te nemen. Dit betekent dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden wordt ingedeeld bij de provincie Utrecht en deel zal uitmaken van de Utrechtse wettelijke samenwerkingsverbanden (zie verder § 4.1). Daarbij constateert de heer Jansen dat de betrokken partijen professioneel toegerust zijn om gezamenlijk tijdig in te spelen op de implicaties van de provinciegrenswijziging voor hun werkveld.

Het advies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen⁴.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).⁵ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 10 november 2015 na onderzoek (zie hoofdstuk 2) ingestemd met de samenvoeging. De gemeenten hebben daarmee zelf het initiatief genomen tot een oriëntatie op hun bestuurlijke toekomst en de uiteindelijke keuze voor een samenvoeging. Ook hebben zij een gelijklopende positieve zienswijze gegeven op het herindelingsontwerp. Hieruit blijkt breed lokaal bestuurlijk draagvlak voor de samenvoeging.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom vraagt het kabinet van gemeenten om de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar te maken in het herindelingsadvies. In dit geval blijkt uit het herindelingsadvies dat in alle drie de gemeenten meerdere bijeenkomsten hebben plaatsgevonden waar inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van dorpsraden en maatschappelijke organisaties met het gemeentebestuur van gedachten

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

hebben kunnen wisselen over het voornemen tot herindeling. Het maatschappelijk draagvlak blijkt tevens uit het relatief beperkte aantal zienswijzen dat betrekking heeft op de samenvoeging zelf (36 zienswijzen). Deze zienswijzen hebben tot enkele aanpassingen in het herindelingsadvies geleid.

Hierna wordt per gemeente beschreven op welke wijze zij heeft geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak en hoe zij is omgegaan met de binnengekomen zienswijzen.

De gemeente Leerdam heeft discussieavonden en een «tour van bestuurders» door de gemeente georganiseerd om in gesprek te gaan met inwoners over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Daarnaast is informatie verstrekt via persoonlijke gesprekken, brieven en artikelen in de media. Vanuit de gemeente Leerdam zijn in totaal 77 zienswijzen ingediend.

De gemeente Vianen heeft in 2014 en 2015 diverse bijeenkomsten met inwoners georganiseerd over de bestuurlijke toekomst van de gemeente. Het ging hier onder meer om een jongerengesprek, zes debatten via internet (e-debatten) en een hoorzitting. Uit peilingen en gesprekken blijkt steun voor een herindeling met Leerdam en Zederik. Vanuit de gemeente Vianen zijn 13 zienswijzen ingediend.

De gemeente Zederik heeft meerdere bijeenkomsten georganiseerd in de verschillende dorpen en kernen. Uit deze bijeenkomsten blijkt dat voor de aanwezige inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen een herindeling van Zederik met Leerdam en Vianen als natuurlijk wordt gezien. De gemeente heeft de inwoners ook betrokken via e-debatten en een enquête over de bestuurskracht van de gemeente. Ook heeft de gemeente veelvuldig gecommuniceerd via digitale media en een lokale krant. Vanuit de gemeente Zederik zijn 369 zienswijzen ingediend. Deze hadden met name betrekking op de provinciegrenswijziging.

Naast het voorgaande hebben de drie gemeenten gezamenlijk een bijeenkomst georganiseerd voor de ondernemersverenigingen. De aanwezige bestuurders van ondernemersverenigingen hebben aangegeven zich te kunnen vinden in de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.

Ook hebben de twee provincies meerdere (informatie)bijeenkomsten belegd in de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik. Zo hebben gedeputeerde staten van de provincie Utrecht na de terinzagelegging van het herindelingsontwerp in elk van de drie gemeenten een bijeenkomst georganiseerd waarin het herindelingsontwerp werd toegelicht en vragen van inwoners en maatschappelijke organisaties werden beantwoord.

Mede op basis van het bovenstaande concludeert de regering dat er breed maatschappelijk draagvlak bestaat voor de herindeling.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Uit de negentien zienswijzen op het herindelingsontwerp van omliggende gemeenten en betrokken samenwerkingsverbanden blijkt breed regionaal bestuurlijk draagvlak voor de herindeling. Ook uit het in 2015 uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek (zie § 2.1) blijkt dit regionale bestuurlijke draagvlak. Wel wordt in enkele zienswijzen en het haalbaarheidsonderzoek aandacht gevraagd voor de provinciegrenswijziging die gepaard gaat met de herindeling en de gevolgen van de herindeling voor samenwerkingsverbanden (zie § 4.1). De regering concludeert dat voor de

samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik voldoende regionaal draagvlak aanwezig is.

3.2. Interne samenhang

Uit de in hoofdstuk 2 besproken onderzoeken, waaronder de strategische verkenningen van de drie gemeenten, blijkt dat de gemeenten sociaal, landschappelijk, cultureel en historisch gezien bij elkaar passen. Dit maakt dat zij vergelijkbare inhoudelijke opgaven hebben, zoals het behoud van de cultuurhistorische en landschappelijke waarde van het gebied en het versterken van recreatie. De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zal dan ook een sterke mate van interne samenhang kennen.

De nieuwe gemeente kent zowel stedelijke kernen als een landelijk gebied met dorpse kernen, die elk in grootte en identiteit variëren. De huidige gemeenten hebben al veel ervaring met het werken met deze verschillende kernen. In de visie op de nieuwe gemeente is opgenomen dat de nieuwe gemeente kernenbeleid zal formuleren waarin de kracht van de gemeenschappen centraal staat. «Faciliteren» en «loslaten» vormen hierbij de uitgangspunten; waar nodig springt de gemeente bij met kennis en kunde.

3.3. Bestuurskracht

De commissie-Schutte constateerde al in 2014 dat een samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik met het oog op de bestuurskracht nodig is (zie § 2.1). Een samenvoeging tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden leidt, aldus de commissie, tot een bestuurskrachtige en toekomstbestendige gemeente. Uit onderzoeken die daarna zijn uitgevoerd komt eenzelfde beeld naar voren.

Zoals ook blijkt uit het herindelingsadvies ontstaat met de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden een kwalitatief hoogwaardige organisatie met voldoende financiële slagkracht, die in staat is in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en haar taken kan uitvoeren. Wel blijft de samenwerking met andere, omliggende gemeenten nodig voor opgaven die de gemeentegrenzen overstijgen. In dergelijke samenwerkingsverbanden kan de gemeente een steviger positie innemen dan de drie huidige gemeenten afzonderlijk.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik maken deel uit van samenwerkingsverbanden in zowel de provincie Zuid-Holland als de provincie Utrecht. Ook na de herindeling blijft samenwerking met omliggende gemeenten nodig. De huidige gemeenten zijn voornemens om hier invulling aan te geven zonder acht te slaan op bestuurlijke grenzen, een insteek die zij aanduiden als «grensontkennend samenwerken». Een voorbeeld hiervan biedt de intentieverklaring tussen de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Afgesproken is dat de samenwerking plaatsvindt op basis van inhoudelijke overwegingen, zoals de maatschappelijke opgaven en gedeelde belangen, en niet op basis van de bestuurlijke grenzen.

Met de herindeling ontstaat een gemeente die zich qua schaal kan meten met de Utrechtse buurgemeenten en met de (beoogde) Zuid-Hollandse en Gelderse gemeenten.⁶ Aldus kan de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in regionaal verband een gelijkwaardiger partner vormen en een grotere bijdrage leveren aan oplossingen voor de regionale opgaven.

3.5. Duurzaamheid

De verwachting is dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden voor een langere periode zelfstandig kan voortbestaan. Met de samenvoeging ontstaat een duurzame en bestuurskrachtige gemeente van ca. 54.000 inwoners. Deze omvang sluit, zoals hiervoor uiteen is gezet, goed aan bij de opgaven en de omgeving van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat de gemeente in de nabije toekomst opnieuw bij een herindeling betrokken zal zijn.

3.6. Conclusies toets beleidskader

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat de voorgestelde herindeling voldoet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Met de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden, die kan rekenen op breed lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal draagvlak, ontstaat een bestuurskrachtige en duurzame gemeente met een grote interne samenhang, die goed kan inspelen op haar lokale en regionale opgaven. Ook zijn de (financiële) randvoorwaarden aanwezig om deze opgaven aan te kunnen. Met de betrokken gemeenten en de provincies Utrecht en Zuid-Holland is de regering dan ook van oordeel dat de voorgestelde herindeling de beste en meest duurzame oplossing biedt voor de noodzakelijke verbetering van de bestuurskracht in de regio.

4. Gevolgen van de herindeling

4.1. Wijziging van de provinciale indeling

De nieuw te vormen gemeente Vijfheerenlanden wordt conform het herindelingsadvies ingedeeld in de provincie Utrecht. Daarmee wordt de provincie Utrecht uitgebreid met het grondgebied van de huidige gemeenten Leerdam en Zederik. In navolging van het advies van de heer Jansen (zie § 2.2.3) heeft de regering hierbij de voorkeur van een meerderheid van de betrokken gemeenten gevolgd, nu inhoudelijke overwegingen niet de doorslag kunnen geven.

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

⁶ Naar verwachting vinden op 1 januari 2019 samenvoegingen plaats van Giessenlanden en Molenwaard (43.500 inwoners) en Lingewaal, Geldermalsen en Neerijnen (ruim 50.000 inwoners).

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.⁷

Waterschap

De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik maken deel uit van het waterschap Rivierenland. Hetzelfde zal gelden voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De wijziging van de provinciale indeling heeft geen negatieve gevolgen voor de waterveiligheid binnen het werkgebied van het waterschap Rivierenland.⁸

Rechterlijke macht, politie en openbaar ministerie

De herindeling heeft een wijziging van de rechterlijke indeling tot gevolg. Het grondgebied van de gemeenten Leerdam en Zederik, die nu deel uitmaken van het arrondissement Rotterdam, komt te vallen onder het arrondissement Midden-Nederland, dat onder meer het grondgebied van de provincie Utrecht omvat. Deze wijziging van de rechterlijke indeling brengt een verschuiving van werklast met zich mee tussen met name de rechtbanken Midden-Nederland en Rotterdam, en in geringere mate tussen de gerechtshoven Den Haag en Arnhem-Leeuwarden. Volgens de Raad voor de rechtspraak zijn de werklasteffecten goed op te vangen.⁹

⁷ Zie ook het advies van de heer Jansen, blz. 48.

⁸ Dit is de conclusie van de heer Jansen op basis van een gesprek met de dijkgraaf van het waterschap, blz. 34.

⁹ Zie de zienswijze van de Raad voor de rechtspraak op het herindelingsontwerp.

Daarnaast zal er sprake zijn van een wijziging van de indeling van de regionale eenheden van de politie, die de indeling van de rechterlijke arrondissementen volgt.¹⁰ Volgens de Politie heeft de wijziging geen structurele impact op de kwaliteit van dienstverlening en samenwerking.¹¹ De Minister verdeelt de sterkte over de regionale eenheden van de politie;¹² met deze wijziging zal deze sterkteverdeling worden aangepast. De provinciegrenswijziging heeft evenmin structurele impact op de kwaliteit van de dienstverlening door het openbaar ministerie.¹³

4.2. Financiële aspecten

Zoals in § 2.1 al aan de orde kwam, hebben de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik in 2015 een haalbaarheidsonderzoek laten uitvoeren naar de samenvoeging van de drie gemeenten. Ook de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente kwam in dit onderzoek aan de orde. In het onderzoeksrapport werd geconcludeerd dat de drie gemeenten financieel op orde zijn en dat er geen feiten of omstandigheden naar voren zijn gekomen die een wezenlijke invloed hebben op het risicoprofiel van de nieuwe gemeente. Vervolgens hebben de provincies Zuid-Holland en Utrecht in 2016 een herindelingsscan uitgevoerd met dit haalbaarheidsonderzoek als vertrekpunt. Ook uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de nieuwe gemeente een goede financiële uitgangspositie heeft.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Vijfheerenlanden ongeveer € 0,65 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van tweemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de kosten om de samenvoeging te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van ongeveer € 11,75 miljoen verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De gemeente Leerdam is als de naar inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de betrokken gemeenten in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 in deze gemeenten overgeslagen en wordt de zittingsduur

¹⁰ Zie artikel 25, tweede lid, van de Politiewet 2012.

¹¹ Zie de zienswijze van de Politie op het herindelingsontwerp.

¹² Zie artikel 36 van de Politiewet 2012. De in artikel 3, vierde lid, van het Besluit verdeling sterkte en middelen bedoelde bijlage zal worden gewijzigd.

¹³ Zie de zienswijze van het openbaar ministerie op het herindelingsontwerp.

van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de gemeente Vijfheerenlanden zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien deze herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik hebben een zorgvuldig proces doorlopen om te komen tot een naam van de nieuwe gemeente. Dat heeft geresulteerd in de breed gedragen naam «Vijfheerenlanden». Vanuit historisch perspectief is dit een logische keuze, nu de huidige gemeenten al eeuwenlang een regio met deze naam vormen. De regio Vijfheerenlanden ligt tussen de rivieren de Lek en de Linge en wordt in het westen begrensd door de Zouwedijk langs de Oude Zederik en het Merwedekanaal en in het oosten door de Diefdijk. De naam komt van de vijf heren die hier sinds 1428 de scepter zwaaiden over hun «hoge heerlijkheden»: het Land van Arkel, Ter Leede, Hagestein, Everdingen en Vianen.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

Deze herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

Artikelsgewijs

Artikel 7

Van de drie samen te voegen gemeenten is de gemeente Vianen aangewezen als zogenoemde schaarstegemeente, omdat de gemeente in een schaarstegebied (het COROP-gebied Utrecht) ligt. Vanwege deze status is Vianen in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II aangewezen als gemeente waar een heffingsvermindering mogelijk is op de in die wet geregelde verhuurderheffing. Omdat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht en daarmee tevens in het COROP-gebied Utrecht komt te liggen, zal ook Vijfheerenlanden de status van schaarstegemeente krijgen. In artikel 7 wordt de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II hiermee in overeenstemming gebracht.

Artikel 9

In verband met de wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland wordt ook de indeling gewijzigd van een drietal wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, te weten de veiligheidsregio's,

omgevingsdiensten en gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD). In artikel 9 van het wetsvoorstel wordt de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden met ingang van de datum van herindeling ingedeeld bij de veiligheidsregio Utrecht. Daarmee komt de nieuwe gemeente ook te behoren tot de GGD Utrecht, zo volgt uit artikel 14 van de Wet publieke gezondheid. De indeling van de nieuwe gemeente bij de omgevingsdienst regio Utrecht vergt een wijziging van Regeling omgevingsrecht.¹⁴

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).¹⁵ 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 (zie ook § 4.1).

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.¹⁶ Als de deelnemers onverhoopt niet in staat zijn de voorzieningen tijdig te treffen, kunnen gedeputeerde staten van de provincie Utrecht daarin voorzien.¹⁷

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.¹⁸

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

¹⁴ Zie artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 10.7 van de genoemde regeling.

¹⁵ Op grond van het zevende lid van artikel 41 geldt deze regeling niet voor samenwerkingsverbanden voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens de wet is vastgesteld.

¹⁶ Artikel 41, vierde lid, Wet arhi.

¹⁷ Artikel 41, vijfde lid, Wet arhi.

¹⁸ Kamerstukken II 1980/81, 16 405, nr. 3, blz. 9, en Kamerstukken II 1986/87, 20 079, nr. 3, blz. 7.

van de provinciegrenswijziging voor hun werkveld, zodat de dienstverlening bij ingang van de gemeentelijke fusie per 1 januari 2019 op hetzelfde niveau blijft gehandhaafd.¹⁹

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁹ Zie ook het advies van de heer Jansen, blz. 31 en 48.