

Vergaderjaar 1994–1995

24 053

Samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis	2
3. Beoordeling van de inhoud van het advies van gedeputeerde staten	3
4. Financiële aspecten	4
5. Naam van de nieuwe gemeente	6
6. Slotopmerkingen	6

Bijlagen¹

I. Het eindadvies genoemd in artikel 162, derde lid, van de gemeentewet (oud) van gedeputeerde staten van Utrecht van 15 juni 1994 met een kaart en andere bijlagen.

II. Passage uit de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (kamerstukken I 1986/1987, 19 138, nr. 67A, blz. 2 en 3).

III. Antwoord op vraag 35 in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1987 (kamerstukken II 1986/1987, 19 700, hfdst. VII, nr. 11).

1. Inleiding

Op 21 juni 1994 zonden gedeputeerde staten van Utrecht aan de Minister van Binnenlandse Zaken hun eindadvies als bedoeld in artikel 162, derde lid, van de gemeentewet (oud) inzake de samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede. Het eindadvies van gedeputeerde staten behelst een gebied dat kleiner van omvang is dan oorspronkelijk in het herindelingsplan Utrecht-Oost was opgenomen. Gedeputeerde staten hebben het interprovinciale deel van het plan bevroren. Tevens hebben zij afgezien van de realisatie van de in dat plan opgenomen grenscorrecties.

Het eindadvies voorziet in versterking van het lokaal bestuur door samenvoeging van de twee kleine gemeenten Cothen en Langbroek met de grotere gemeente Wijk bij Duurstede. Het advies heeft geleid tot het indienen van dit wetsvoorstel, waarin het genoemde advies is verwerkt.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aangezien de voorbereiding van deze samenvoeging is aangevangen voordat op 1 juli 1991 de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) in werking trad, is niet de procedure gevolgd die deze wet voorschrijft, maar de procedure van de oude gemeentewet. Dit overeenkomstig het bepaalde in artikel III van de Wet van 13 mei 1991, houdende procedurele bepalingen met betrekking tot wijziging van de gemeentelijke of provinciale indeling (Stb. 1991, 315).

2. Voorgeschiedenis

De eerste gemeentewettelijke fase van het herindelingsplan werd gevormd door het «Voorontwerp-plan inzake de herindeling van gemeenten in het oostelijke deel van de provincie Utrecht» van januari 1986. Aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is op 21 april 1987, op basis van het herindelingsplan Utrecht-Oost, advies uitgebracht in de zin van artikel 158, tweede lid, van de gemeentewet.

In overleg met gedeputeerde staten is de behandeling van het advies opgeschort tot na de afronding van de besluitvorming over de gemeentelijke herindeling van Utrecht-West in de Staten-Generaal. Bij brief van 3 februari 1989 (BBS87/228) heeft de staatssecretaris vervolgens gedeputeerde staten op grond van artikel 160, tweede lid, van de gemeentewet uitgenodigd een ontwerp-regeling met kaart en toelichting op te stellen. Hiermee werd de tweede fase van de gemeentewettelijke procedure gestart.

De procedure werd hierna door een aantal oorzaken vertraagd. Ten eerste wilden gedeputeerde staten bij het opstellen van de ontwerp-regeling mede de inhoud van het in 1989 gesloten regeerakkoord op het punt van het herindelingsbeleid betrekken. Ten tweede diende voor de grensvoorstellen uit het herindelingsplan, waarbij de provinciegrens tussen Utrecht en Gelderland in het geding was, een Interprovinciale Commissie ingesteld te worden. Ten derde werd stagnatie veroorzaakt door de ontwikkeling van een Interprovinciale Structuurvisie Ede-Veenendaal (ISEV-studie). Debet daaraan was de onduidelijkheid over de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied in de vierhoek Veenendaal, Rhenen, Ede en Wageningen en de m.e.r.-plichtigheid van woningbouwlocaties in het gebied tussen Ede en Veenendaal.

Bij brief van 11 juni 1991 (BW91/U302) heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gedeputeerde staten voorgesteld de procedure tot gemeentelijke herindeling van Utrecht-Oost te splitsen. De staatssecretaris achtte het wenselijk dat de herindelingsprocedure in het deel van het gebied Utrecht-Oost waar de problematiek van de provinciegrenzen niet aan de orde was, op korte termijn zou worden voortgezet.

De commissie Algemeen Bestuurlijke Zaken uit provinciale staten heeft op 15 december 1992 besloten het deel van het plan dat betrekking heeft op het gebied waar de provinciegrenzen aan de orde zijn, te bevriezen tot meer duidelijkheid bestaat over de m.e.r. (milieu-effectenrapportage) in relatie tot de ISEV. Dat deel werd in verband daarmee losgekoppeld van de realisatie van het binnenprovinciale deel van het plan. De commissie heeft tevens in die vergadering een voorkeur uitgesproken voor totstandkoming van correcties waarover tussen gemeenten overeenstemming bestaat op grond van de procedure van de inmiddels in werking getreden Wet arhi. Na een inventariserende ronde langs de gemeenten is die procedure inmiddels toegepast bij grenscorrecties tussen Utrecht/Maartensdijk en Utrecht/Houten. Naar verwachting zullen binnen afzienbare tijd een aantal andere grenscorrecties uit het plan eveneens op basis van de procedure van de Wet arhi worden gerealiseerd.

Aansluitend op de geïnventariseerde gemeentelijke standpunten hebben gedeputeerde staten op 14 december 1993 besloten af te zien van de realisering van de in het herindelingsplan Utrecht-Oost opgenomen binnenprovinciale grenscorrecties. De reden hiervan was dat grensco-

recties tussen gemeenten naar het oordeel van gedeputeerde staten in de eerste plaats een zaak zijn van de betrokken gemeenten zélf. Dit spoorde naar de mening van gedeputeerde staten ook met de geest van de na het herindelingsplan tot stand gekomen Wet arhi. Wel wilden gedeputeerde staten van Utrecht de lopende procedure voortzetten voor de samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede tot één nieuwe gemeente. Het ingezette proces voor de vorming van een nieuwe gemeente diende naar de mening van gedeputeerde staten niet onderbroken te worden met het starten van een nieuwe (Wet arhi-) procedure. Dit zou met het oog op hun streven om de nieuwe combinatie per 1 januari 1996 te effectueren, slechts tot een ongewenste stagnatie leiden. Het voornemen van gedeputeerde staten van Utrecht heeft geleid tot het eindadvies van 15 juni 1994.

Ik deel de visie van gedeputeerde staten om de lopende procedure voort te zetten voor de samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede. Ik ben wel van mening dat zodra de problematiek van de provinciegrenzen is opgelost, voor dat gebied de procedure dient te worden gestart volgens de Wet arhi.

De procedure tot gemeentelijke herindeling van Utrecht-Oost heeft vertraging opgelopen. Hierdoor konden enkele wettelijke termijnen niet worden aangehouden. Gelet op met name de problematiek van de provinciegrenzen zijn de overschrijdingen wel acceptabel te achten. Niettemin heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gedeputeerde staten van Utrecht zowel mondeling als schriftelijk enkele keren tot spoed gemaand met de procedure tot gemeentelijke herindeling van Utrecht-Oost.

3. Beoordeling vande inhoud van het advies van gedeputeerde staten

Voor de toelichting op het eindadvies van gedeputeerde staten van Utrecht verwijs ik naar bijlage I bij deze memorie. Gedeputeerde staten hebben in hun advies als bedoeld in artikel 158, tweede lid, van de gemeentewet van 21 april 1987 conform het herindelingsplan Utrecht-Oost, aanvankelijk voorgesteld de gemeente Langbroek geheel in te delen bij de gemeente Doorn en de gemeenten Cothen en Wijk bij Duurstede samen te voegen. In het eindadvies genoemd in artikel 162, derde lid, van de gemeentewet hebben gedeputeerde staten afgezien van de door hen voorgenomen afzonderlijke combinaties van Cothen en Wijk bij Duurstede en Langbroek en Doorn. De gemeenten Cothen en Langbroek hadden namelijk aangegeven dat zij het voorstel van gedeputeerde staten als opgenomen in het herindelingsplan Utrecht-Oost afwijzen. De raad van de gemeente Langbroek wilde bovendien een samenvoeging met Cothen en Wijk bij Duurstede in plaats van samenvoeging met Doorn. Na afweging van dit standpunt van Langbroek door gedeputeerde staten, bleek dat Cothen en Wijk bij Duurstede positief stonden tegenover een samenvoeging van deze gemeenten met Langbroek. Wel betreurde de raad van de gemeente Cothen dat slechts een klein onderdeel van het herindelingsplan Utrecht-Oost aangepakt werd en dat niet gewacht was op de afwikkeling van het gehele herindelingsplan Utrecht-Oost. De gemeente Doorn was echter van mening dat vanwege de maatschappelijke oriëntatie, de gehele gemeente Langbroek ingedeeld zou moeten worden bij Doorn.

Gedeputeerde staten zijn van mening dat de nu voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede beter is dan de aanvankelijk beoogde combinaties. De nieuwe gemeente Wijk bij Duurstede zal 21 800 inwoners hebben. Door de samenvoeging ontstaat een grootschalige gemeente die zelfstandig een groot gedeelte van het gebied langs de Kromme Rijnstroom kan bestrijken, hetgeen

vanuit het oogpunt van eenduidig beheer en beleid een goede zaak is. Bovendien is voldoende draagvlak aanwezig.

Ik heb de ontwerp-regeling beoordeeld op basis van de geldende hoofdlijnen van het herindelingsbeleid (zie bijlagen II en III). Het eindadvies van gedeputeerde staten van Utrecht past goed bij die hoofdlijnen. Twee kleine en kwetsbare gemeenten worden met een grotere gemeente geïntegreerd. Dit betekent dat voor de kleine gemeenten de nieuwe gemeentelijke organisatie meer mogelijkheden biedt tot ambtelijke specialisaties en niet langer kwetsbaar is. Het inwonertal van de nieuwe gemeente leidt ertoe dat voor die organisatie full-time wethouders kunnen worden benoemd. De nieuwe gemeente kan zelfstandig een groot gedeelte van het gebied langs de Kromme Rijnstroom bestrijken waardoor er in dit gebied eenduidig beheer en beleid ontstaat. Ook gelet op de positieve opstelling van de betrokken gemeentebesturen tegenover de beoogde fusie, ben ik bereid deze samenvoeging te bevorderen.

4. Financiële aspecten

De provincie Utrecht heeft in de toelichting op de ontwerp-regeling (zie bijlage I) de financiële gevolgen van het wetsvoorstel in beeld gebracht. Dit is gebeurd overeenkomstig het financieel model dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken medio jaren '80 in overleg met de provincies en de Raad voor de gemeentefinanciën heeft opgesteld (circulaire van 21 mei 1985, nr. BBS85/U542).

In de financiële paragraaf van de toelichting op de ontwerp-regeling onderbouwt de provincie met cijfers waarop haar conclusie dat de nieuwe gemeente financieel levensvatbaar is, is gebaseerd.

Ik plaats bij de provinciale cijfers enkele kanttekeningen.

Op basis van de provinciale cijfers kan slechts een indicatie van de gevolgen worden gegeven. Immers, uitgaande van een datum van herindeling van 1 januari 1996, zijn uiteindelijk de gegevens die behoren bij het (uitkerings)jaar 1996 relevant.

De provincie geeft aan bij haar berekeningen geen rekening te hebben gehouden met de volgende twee onderdelen van de algemene uitkering van het Gemeentefonds: de uitkering per m² grondoppervlakte bebouwing in de bebouwde kom en de uitkering in verband met de gemiddelde hoogte van de bebouwing. De provincie stelt niet te beschikken over deze bebouwingsgegevens. De beheerders van het Gemeentefonds beschikken wel over de desbetreffende gegevens. In tabel 1 is een indicatie opgenomen van de financiële gevolgen, nadat rekening is gehouden met de genoemde bebouwingsgegevens.

De positieve mutatie algemene uitkering, zoals door de provincie geraamd, slaat door de invloed van de bebouwingsgegevens om in een negatieve mutatie. Ook overigens wijkt de departementale raming enigszins af van de provinciale, omdat gegevens zijn gebruikt die actueler zijn dan de provincie ter beschikking had.

Tabel 1. Overzicht van de geraamde structurele voor- en nadelen als gevolg van de samenvoeging van Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede

	I	II	III	IV	V
Wijk bij Duurstede (nieuw)	334 000	- 50 000	284 000	21 750	13,00

Kolom I: besparing bestuurskosten (ontleend aan de informatie die de provincie in de toelichting bij de ontwerp-regeling heeft verstrekt).

Kolom II: mutatie algemene uitkering Gemeentefonds, afgerond op f 1000; uitgegaan is van de bedragen per eenheid voor 1995 uit de junicirculaire Gemeentefonds van 1994 en een uitkeringspercentage van 614.

Kolom III: saldo kolommen I en II.

Kolom IV: aantal inwoners.

Kolom V: bedrag van kolom III per inwoner, afgerond op f 1.

In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de geraamde opbrengsten van de onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor de nieuwe gemeente Wijk bij Duurstede.

Tabel 2. Overzicht van de geraamde opbrengsten van de verschillende onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor de nieuwe gemeente Wijk bij Duurstede

Verfijning wijziging gemeentelijke indeling	onderdeel daling algemene uitkering (overbruggingsuitkering)	onderdeel startbijdrage	onderdeel wachtgelden
Wijk bij Duurstede (nieuw)	n.v.t. ¹	13 000 ²	813 000 ³

¹ Omdat de gemeente niet voldoet aan de criteria voor toekenning van dit onderdeel van de verfijning is hier opgenomen: niet van toepassing (n.v.t.).

² Opgenomen is een raming van het 100%-bedrag voor jaar 1 (dat is het uitkeringsjaar dat begint op de datum van herindeling); de opbrengst loopt met stappen van 20% in vijf jaar terug tot nihil. Het 100%-bedrag is afgerond op f 1000.

³ Opgenomen is het geraamde jaarbedrag; dit bedrag wordt gedurende vijf jaar aan de gemeente verstrekt. Het bedrag is afgerond op f 1000.

De tabel laat zien dat de nieuwe gemeente naar schatting vijf jaar lang jaarlijks circa f 813 000 uit het Gemeentefonds zal ontvangen op grond van het uitkeringsonderdeel wachtgelden. In de provinciale toelichting werd uitgegaan van een bedrag van f 600 000. Het onderdeel startbijdrage (huisvesting) levert in diezelfde periode naar huidig inzicht in beperkte mate middelen op. Het bedrag van f 826 000 (startbijdrage + onderdeel wachtgelden) maakt deel uit van de algemene middelen, die in beginsel vrij besteedbaar zijn. De middelen behoeven dan ook niet noodzakelijk te worden besteed aan wachtgelden of huisvesting. Daartegenover staat dat de gemeente zelf middelen voor dekking moet vinden als de wachtgeld-uitgaven of huisvestingsuitgaven hoger uitvallen.

Mede op grond van de gezonde financiële situatie van de huidige gemeenten, kom ik met de provincie tot het oordeel dat tegen de herindeling vanuit financieel oogpunt geen bezwaren bestaan.

De provincie spreekt in de toelichting op de ontwerp-regeling de verwachting uit dat de consequenties van het nieuwe verdeelstelsel van het Gemeentefonds, dat naar verwachting vanaf 1997 van kracht zal zijn, zowel voor de op te heffen gemeenten als voor de nieuwe gemeente van geringe omvang zullen zijn. Aan zo'n verwachting zijn in dit stadium van de besluitvorming grote onzekerheden verbonden. Die onzekerheid is voor mij geen beletsel door te gaan met de gemeentelijke herindeling,

omdat ik meen dat de voortgang daarvan niet afhankelijk hoeft te worden gesteld van de uitkomsten van het nieuwe verdeelstelsel.

Uit zijn advies van 13 oktober 1994 blijkt dat de Raad voor de gemeentefinanciën zich kan verenigen met mijn oordeel dat er vanuit financieel oogpunt geen bezwaren bestaan tegen de voorgestelde herindeling. Hij kan zich tevens vinden in mijn opmerking dat de eventuele herziening van de verdeling van het Gemeentefonds geen beletsel hoeft te vormen om de procedure tot herindeling voort te zetten.

5. Naam van de nieuwe gemeente

Gedeputeerde staten hebben zich bij het opstellen van het eindadvies voorstander getoond van de naam Wijk bij Duurstede. Deze naam is gelijk aan de naam van de grootste op te heffen gemeente Wijk bij Duurstede en is algemeen ingeburgerd, zowel in het gebied als in de provincie Utrecht. Deze benaming is dan ook in het wetsvoorstel overgenomen.

6. Slotopmerkingen

Het eindadvies van gedeputeerde staten is voldoende onderbouwd. Aangezien het bovendien door de betrokken gemeentebesturen wordt ondersteund, heb ik het eindadvies overgenomen. Zowel in bestuurlijk als financieel opzicht is de nieuwe gemeente Wijk bij Duurstede voldoende toegerust voor de huidige en toekomstige taken. Naar mijn oordeel dient de samenvoeging van de drie gemeenten tot stand te komen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort