

Vergaderjaar 2004–2005

30 083

Gemeentelijke herindeling in een deel van de Utrechtse Heuvelrug

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

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

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de fusie van de huidige gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn tot de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug. Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van Provinciale Staten van Utrecht, dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 14 december 2004 heeft ontvangen. Het voorstel voldoet goed aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het kabinet. Verwacht mag worden, dat met onderhavig voorstel een bestuurskrachtige gemeente ontstaat, die bovendien op een stevig draagvlak mag rekenen. Het herindelingsadvies van Provinciale Staten is als bijlage bij de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel gevoegd¹.

1.1 Provinciale discussie sinds 1996

De discussie over bestuurskracht en de bestuurlijke indeling in de provincie Utrecht, waaronder die over de Utrechtse Heuvelrug, kent een geruime geschiedenis. Voorafgaand aan de herindelingsprocedure, die heeft geresulteerd in onderhavig voorstel, heeft de provincie Utrecht in de jaren 1996–1998 reeds een herindelingsprocedure gevoerd. In het herindelingsplan van 3 juni 1997 werd een nieuwe gemeente Heuvelrug voorgesteld. Hiervan maakten de gemeenten Amerongen, Doorn, Leersum en Maarn deel uit. Deze nieuwe gemeente ontbrak in de uiteindelijke ontwerp-regeling, die Provinciale Staten op 17 juni 1998 vaststelden. Nadien hebben de verschillende gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug de discussie over de gemeenschappelijke toekomst vervolgd, zowel waar het de gemeenschappelijke inhoudelijke opgaven, als de bestuurlijke vormgeving van het gebied betreft. Op uitnodiging van de betreffende gemeenten heeft de provincie in juli 2003 een notitie opgesteld waarin werd beschreven dat zowel de betrokken gemeenten als de provincie van oordeel waren dat de bestuurskracht van de kleinere gemeenten versterking behoefde.

Vervolgens heeft de provincie mede aan de hand van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling verschillende opties afgewogen om de bestuurskracht van de gemeenten op de Heuvelrug te versterken,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

waaronder verschillende varianten voor gemeentelijke herindeling, ambtelijke integratie, respectievelijk intensieve regionale samenwerking. De provincie concludeerde in juli 2003 tot samenvoeging van de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum en Doorn. Op die manier zou een bestuurskrachtige en duurzame gemeente ontstaan, die interne samenhang koppelt aan regionale samenhang. Bovendien werd de optie van betrokkenheid van de gemeente Driebergen-Rijsenburg in de nieuwe gemeente nadrukkelijk meegenomen.

Alvorens op basis van de notitie een procedure op basis van de Wet algemene regels herindeling (arhi-procedure) werd gestart, werd een periode ingelast waarin de notitie werd besproken met de colleges van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeenten, alsmede met de fractievoorzitters van de gemeenteraden van de betreffende gemeenten. Zes maanden nadat de provincie concludeerde tot herindeling werd in januari 2004 de arhi-procedure aangekondigd. Vertrekpunt van deze procedure was de noodzaak van het oplossen van de gesignaleerde bestuurlijke en ambtelijke knelpunten voor de gemeenten Maarn, Doorn, Amerongen en Leersum.

1.2 Herindelingsadvies van de provincie

Gedeputeerde Staten startten met het overleg ingevolge de Wet arhi met de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Rhenen, Wijk bij Duurstede, Woudenberg en Renswoude. De aangrenzende gemeenten Bunnik, Veenendaal en Zeist werden niet uitgenodigd voor overleg in het kader van de arhi-procedure. De overlegronde resulteerde in een herindelingsontwerp, dat Gedeputeerde Staten op 20 april 2004 vaststelden, waarin de keuze voor een samenvoeging van de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg («MALDD») werd gemotiveerd.

Na vaststelling van het herindelingsontwerp door Gedeputeerde Staten kon een ieder zijn oordeel over het herindelingsontwerp schriftelijk kenbaar maken. Het college van Gedeputeerde Staten heeft hierop in totaal 16 zienswijzen ontvangen.

De gemeenteraden van Maarn, Amerongen, Doorn en Driebergen-Rijsenburg stemden in met de in het herindelingsontwerp voorgestelde fusie. De gemeenteraad van Leersum sprak zich in principe voor zelfstandigheid uit, maar realiseerde zich dat herindeling in het gebied onontkoombaar is. De gemeenteraad van Leersum gaf aan dat het geen deel wenste uit te maken van de voorgestelde nieuwe gemeente, maar de voorkeur gaf aan een nieuwe gemeente met Wijk bij Duurstede en Amerongen. Deze laatste variant kon echter niet rekenen op de steun van de gemeente Amerongen. De gemeente Wijk bij Duurstede, die recent nog in 1996 is gevormd als samenvoeging van de oude gemeenten Cothen, Langbroek en Wijk bij Duurstede, wilde op haar beurt geen steun geven aan deze laatste variant zolang voor die variant geen consensus zou kunnen worden bereikt met de in die variant beoogde fusiepartners.

Uiteindelijk hebben Provinciale Staten van Utrecht op 9 december 2004 het herindelingsadvies vastgesteld, gericht op de fusie van Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg.

1.3 Rijksbeleid

Bij voorstellen voor gemeentelijke herindeling staat voor het kabinet voorop, dat deze hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf, of van de provincie. Evenzeer van belang is dat met een

herindeling goede voorwaarden worden geschapen voor het wegnemen dan wel oplossen van bestuurlijke belemmeringen en voor de vorming van nieuwe, sterke gemeenten die berekend moeten zijn op hun huidige en toekomstige taken.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt de richting van het herindelingsbeleid, zoals aangegeven in het strategisch akkoord, nader uitgewerkt. In het beleidskader zijn zes criteria opgenomen die het kabinet bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen betreft. Deze criteria zijn: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang van de nieuwe gemeente, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte.

Het voorstel van de provincie Utrecht voldoet goed aan de beoordelingscriteria van het Beleidskader. Het voorstel leidt tot een goed doordachte en bestuurskrachtige nieuwe gemeente, die de opgaven voor het gebied en zijn inwoners voor een lange periode goed zal kunnen behartigen. De structuur van het gebied getuigt van een stevige interne samenhang van de nieuwe gemeente. De positieve stellingname van vier van de vijf gemeenteraden – en uiteraard van Provinciale Staten – wijst op een aanmerkelijk draagvlak voor het voorstel. De vorming van de nieuwe gemeente zal bovendien een positieve uitstraling hebben naar de omliggende regio, die gebaat is bij de totstandkoming van een nieuwe krachtige partner. Het oogmerk van het provinciale voorstel was niet gericht op de beantwoording van een planologische ruimtebehoefte. Dit beoordelingscriterium is derhalve niet aan de orde. In het Beleidskader is overigens beschreven, dat dit criterium naar de voorkeur van het kabinet pas in beeld komt indien in voorkomende gevallen gemeentegrensoverschrijdende samenwerking geen begaanbare weg is.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel strekt ertoe de huidige gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg samen te voegen tot de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug. Hieronder wordt het herindelingsvoorstel inhoudelijk belicht.

2.1 De nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug

Met de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug zal een gemeente ontstaan met bijna 50 000 inwoners. De gemeente kan getypeerd worden als groen en leefbaar en ligt in een cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle omgeving.

De provincie geeft in haar zienswijze aan dat de vorming van de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug bijdraagt aan de oplossing van de bestuurlijke en ambtelijke problemen in de regio. Door de samenvoeging ontstaat een gemeente die groot genoeg is om full-time wethouders te kunnen aanstellen. Door het samenvoegen van de vijf gemeenten ontstaan goede voorwaarden voor de vorming van een ambtelijk apparaat welke minder kwetsbaar is door de grotere schaal en waar meer ruimte is voor specialisatie. De nieuwe gemeente zal beter in staat zijn goed gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden, wat de kwaliteit van de dienstverlening ten goede zal komen. De nieuwe gemeente kan ook zijn rol als mede-overheid ten opzichte van haar externe bestuurlijke omgeving beter spelen, met alle gunstige effecten voor de regio vandien.

2.2 Buitengrenzen van de nieuwe gemeente

De nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug zal grenzen aan de gemeenten Bunnik, Buren, Renswoude, Rheden, Veenendaal, Wijk bij Duurstede,

Woudenberg en Zeist. Drie van deze buurgemeenten hebben grenscorrecties met de nieuwe gemeente voorgesteld. De gemeente Woudenberg bepleit aanpassingen, waardoor als het ware een logischer grens ontstaat tussen het agrarische gebied van de Gelderse Vallei, en het bosgebied van de Utrechtse Heuvelrug. De gemeente Rhenen vraagt aandacht voor het feit, dat het dorp Elst thans wordt doorsneden door de gemeentegrens tussen Amerongen en Rhenen. De herindeling zou kunnen worden aangegrepen, om het dorp geheel binnen één gemeente te brengen. De gemeente Zeist vraagt aandacht voor de in de gemeente Driebergen-Rijsenburg gelegen ontwikkelingslocatie en verkeersknooppunt bij de autosnelweg A12 en het spoorwegstation Driebergen-Zeist. Deze gemeente werpt de vraag op, of een nieuwe op natuur en landschap gerichte gemeente voldoende georiënteerd zal zijn op de ontwikkelingen rond het genoemde knooppunt, en stelt voor om bij doorgang van de voorgestelde samenvoeging het knooppunt deel van de gemeente Zeist te maken.

Tijdens de behandeling van het herindelingsadvies in Provinciale Staten is aandacht geschonken aan de verschillende wensen van bovengenoemde buurgemeenten ten aanzien van de buitengrenzen van de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug. Gedeputeerde Staten hebben geen van de wensen tot grenswijziging willen honoreren en in het voorstel voor het herindelingsadvies de bestaande buitengrenzen gehandhaafd. Provinciale Staten hebben hiermee ingestemd. Aldus wordt in het herindelingsadvies een integrale samenvoeging van de gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn voorgesteld.

3. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies hebben Gedeputeerde Staten uitvoerig aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het voorstel voor de nieuwe gemeente. De huidige financiële positie van de betrokken gemeenten is aanvaardbaar. De conclusie luidt dan ook dat vanuit het financieel perspectief geen belemmeringen aanwezig zijn voor een gezonde start van de nieuwe gemeente. Op grond van de verstrekte gegevens deelt de regering deze conclusie.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten circa € 1,4 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2006 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst». Zoals de provincie ook aangeeft, kan een deel van deze structurele verlaging opgevangen worden door de te verwachten vermindering van de bestuurslasten (minder raadsleden, burgemeesters en wethouders, secretarissen). Voor het overige zal de nieuwe gemeente dit nadeel kunnen afdekken op grond van de efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie.

De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2006 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 10,8 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

4. Overige aspecten

4.1 Datum van herindeling

Bij de aanbieding van het herindelingsadvies hebben Gedeputeerde Staten van Utrecht de wens geuit dat de herindeling per 1 januari 2006

zijn beslag krijgt. In het licht van de zeer langdurige discussie die vooraf ging aan de totstandkoming van het herindelingsadvies, verdient naar de mening van het kabinet een spoedige effectuering van de herindeling inderdaad de voorkeur. Het is niet gewenst, wanneer die effectuering onnodig nog een jaar op zich zou laten wachten. Aan de provincie is dan ook direct aangegeven, dat de voorbereiding van een wetsvoorstel voortvarend ter hand wordt genomen.

In het verleden is gebleken, dat voor vergelijkbare herindelingsvoorstellen meer tijd nodig was. Tegen die achtergrond is het verstandig wanneer de provincie en de betrokken gemeenten het vervolg van de procedure nauwgezet volgen, en tijdig de nodige maatregelen nemen indien blijkt, dat herindeling per 1 januari 2006 redelijkerwijs niet meer tot de mogelijkheden behoort.

4.2 Gemeenteraadsverkiezingen

Bij realisering van het streven van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2006, zullen in november of december 2005 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. De huidige gemeente Driebergen-Rijsenburg is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze raadsverkiezingen.

De eerstvolgende reguliere verkiezingen vinden in maart 2006 plaats. In verband met de herindelingsverkiezingen in november of december 2005 zullen op grond van onderhavig voorstel de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 in de nieuwe gemeente komen te vervallen.

4.3 Naamgeving van de nieuwe gemeente

Als werknaam van de nieuwe gemeente wordt voorgesteld: Utrechtse Heuvelrug. Deze naam sluit goed aan bij de door de provincie gekozen werknaam: Heuvelrug. De naam Utrechtse Heuvelrug is eenduidiger en daarom voor de nieuwe gemeente herkenbaarder. Uiteraard is het ook mogelijk, dat de raad van de nieuwe gemeente gebruik maakt van zijn bevoegdheid op grond van artikel 158 van de Gemeentewet om zijn naam te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes