

Advies aan de minister van BZK
inzake de herindeling van
Zederik, Leerdam en Vianen

Mr. G.J. Jansen
adviseur Vijfheerenlanden

S. Hoetink MSc
secretaris adviseur Vijfheerenlanden

14 augustus 2017

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Stand van zaken	3
1.2 Opdracht aan de adviseur Vijfheerenlanden	5
1.3 Benadering	6
1.4 Werkwijze	6
1.5 Leeswijzer	7
2. Juridisch-bestuurlijke context	8
2.1 Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013	8
2.2 Provinciegrenswijziging en de Wet arhi	9
2.3 Wettelijke regelingen betreffende samenwerkingsverbanden	10
2.4 Coalitieakkoorden provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland	11
3. Feitenrelaas	12
3.1 Bestuurlijke ontwikkelingen tijdens het voortraject	12
3.2 Traject vanaf gemeentelijke besluitvorming	15
3.3 Inhoud herindelingsontwerp en herindelingsadvies provincie Utrecht	18
4. Beoordeling feitenrelaas	20
4.1 Bevindingen voortraject	20
4.2 Bevindingen IPC en procesinterventie minister van BZK (maart – september 2016)	21
4.3 Bevindingen herindelingsadvies	23
5. Aanvullende analyse en beoordeling adviseur Vijfheerenlanden	26
5.1 Provinciegrenswijziging: implicaties kwaliteit dienstverlening veiligheidsdomein	27
5.2 Provinciegrenswijziging: implicaties waterveiligheid	29
5.3 Provinciegrenswijziging: financiële implicaties wettelijke samenwerkingsverbanden	31
5.4 Provinciegrenswijziging: implicaties vrijwillige samenwerking Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	35
5.5 Gemeentelijke fusie: implicaties arbeidsmarktregio Gorinchem	36
5.6 Gemeentelijke fusie: implicaties leer- en werkbedrijven	37
6. Conclusies	40
7. Advies	45
7.1 Advies ter uitvoering van de opdracht	45
7.2 Afwegingskader	45
7.3 Effectuering gehanteerde afwegingskader	46
7.4 Geen verdere vertraging	46
7.5 Overige adviezen van de adviseur Vijfheerenlanden	46
Bijlage 1 Geraadpleegde documentatie	49
Bijlage 2 Brief aanstelling adviseur Vijfheerenlanden	50
Bijlage 3 Overzicht van gesprekspartners	52
Bijlage 4 Rapport Ape Public Economics	54

1. Inleiding

1.1 Stand van zaken

Eindrapportage 'Waard om te besturen'

Het dagelijks bestuur van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gaf in september 2013 de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de opdracht om drie modellen uit te werken voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio. De eindrapportage 'Waard om te besturen' van de Commissie Schutte vormde de start van verkennende gesprekken tussen de Zuid-Hollandse gemeenten Zederik, Leerdam en de Utrechtse gemeente Vianen. Tevens vormde de eindrapportage de aanleiding voor de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Molenwaard en Giessenlanden om in het najaar van 2014 verkennende gesprekken te voeren over hun bestuurlijke toekomst. Deze gesprekken werden gevoerd in nauw overleg met de provincie Zuid-Holland.

Bestuurlijke heroriëntatie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Het resultaat van de verkennende gesprekken was dat Zederik, Leerdam en Vianen in januari 2015 een intensief onderzoekstraject startten om de haalbaarheid van een mogelijke gemeentelijke fusie te onderzoeken, die de provinciegrenzen van Zuid-Holland en Utrecht zou overschrijden. Tegelijkertijd werd dezelfde periode duidelijk dat de gemeente Gorinchem zelfstandig bleef, de gemeente Hardinxveld-Giessendam koos voor aansluiting bij de regio Drechtsteden en de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden de haalbaarheid van een gemeentelijke fusie zouden onderzoeken.

Besluitvorming door de gemeenteraden van Zederik, Leerdam en Vianen

Nadat zowel de haalbaarheid van de gemeentelijke fusie, als de haalbaarheid in relatie tot de provincievergelijking in opdracht van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen door een onderzoeksbureau was onderzocht, legden de drie colleges van B en W hun gemeenteraden twee belangrijke besluiten voor. Het eerste betrof de beslissing, het principebesluit tot de fusie van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Het tweede betrof het besluit tot het uitspreken van de voorkeur voor toevoeging van de fusiegemeente aan de provincie Utrecht. De colleges van B en W van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen adviseerden deze keuze op basis van de haalbaarheidsstudie. De besluitvorming door de drie gemeenten vond gelijktijdig plaats op 10 november 2015. Hiertoe werden drie speciale raadsvergaderingen belegd. Het resultaat was dat de raden van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen instemden met de gemeentelijke fusie per 1 januari 2018. Daarnaast besloten de gemeenteraden van Leerdam en Vianen een voorkeur uit te spreken voor Utrecht als vestigingsprovincie, terwijl de raad van de gemeente Zederik besloot een voorkeur uit te spreken voor Zuid-Holland als vestigingsprovincie.

Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden

Na het besluit tot de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden dienden de drie gemeenten op 8 december 2015 een verzoek in tot het starten van een gezamenlijke arhi-procedure bij de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Vervolgens besloten de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland in januari 2016 tot het instellen van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (IPC) ter voorbereiding van een herindelingsontwerp en -advies aan de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. De Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden trad in de plaats van de Gedeputeerde Staten van de provincies Utrecht en Zuid-Holland en zou een advies moeten uitbrengen over de provinciegrenswijziging, die zou voortkomen uit de gemeentelijke fusie tussen Zederik, Leerdam en Vianen. In het voorjaar van 2016 voerde de IPC gesprekken met de colleges van B en W van Zederik, Leerdam en hun bestuurlijke omgeving.

Geen overeenstemming provincies inzake vestigingsprovincie Vijfheerenlanden

Op 6 juli 2016 berichtten de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht de minister van BZK dat de leden van de IPC geen overeenstemming konden bereiken over de provinciekeuze die is gekoppeld aan de gemeentelijke fusie. De provincies Zuid-Holland en Utrecht verzochten de minister van BZK hierop tot het doen van een procesinterventie in de herindelingsprocedure. De IPC werd in september 2016 door beide provincies opgeheven.

Verzoek aan de provincie Utrecht om herindelingsprocedure voort te zetten

De minister van BZK verzocht op 8 september 2016 de provincie Utrecht om de herindelingsprocedure voort te zetten, aangezien twee van de drie gemeenteraden hun voorkeur uitspraken over de vestiging van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht. De minister verzocht de provincie Utrecht het herindelingsproces zorgvuldig in te richten en hierbij de opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland en van de andere belanghebbenden in diens afweging mee te nemen.

De provincie Utrecht stelde op 29 november 2016 het herindelingsontwerp vast, waarna het ontwerp ter inzage aan de bestuurlijke omgeving, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties voorlag. De zienswijzen werden verwerkt in het uiteindelijke herindelingsadvies dat op 19 april 2017 werd vastgesteld door de Provinciale Staten van Utrecht. Dit herindelingsadvies is op 26 april 2017 verzonden aan de minister van BZK, die nu aan zet is.

Huidige situatieschets

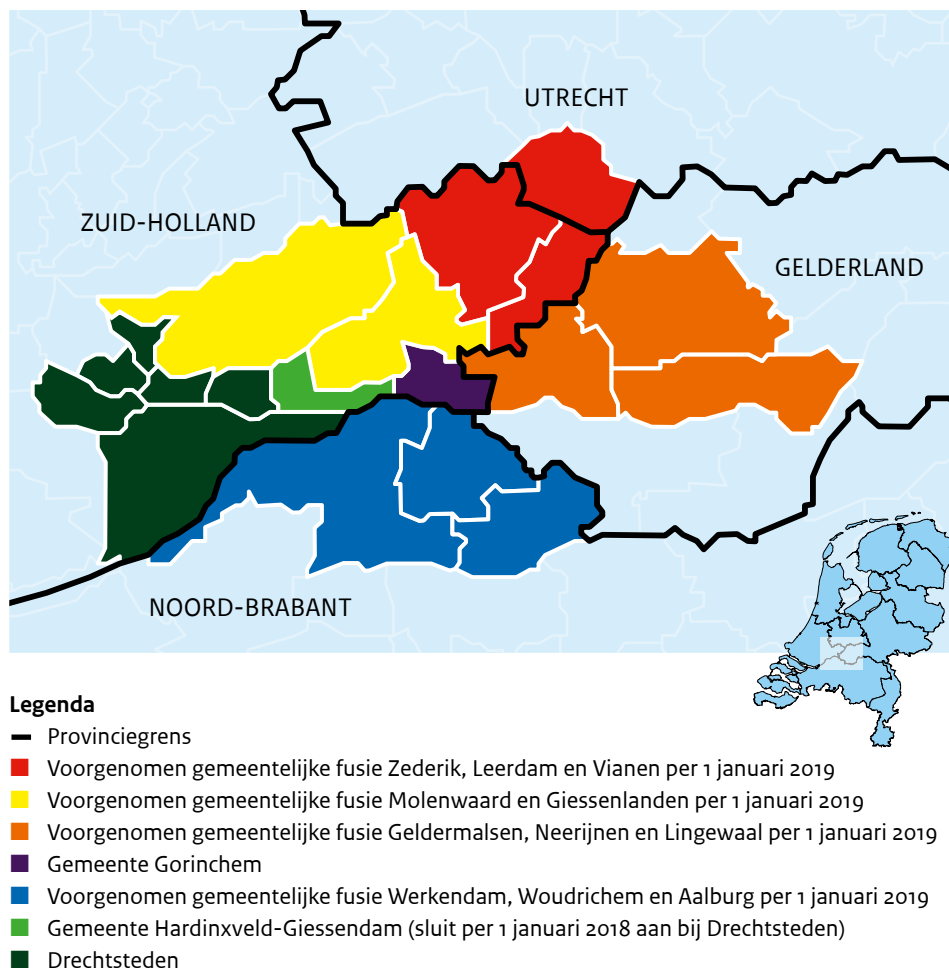
Na verzending van het herindelingsadvies is bij uitvoering van de opdracht van de adviseur Vijfheerenlanden de situatie als volgt te karakteriseren. Tussen de provincies Zuid-Holland en Utrecht is sprake van een fundamenteel verschil van opvatting over de wijze waarop het vraagstuk van provinciegrenswijziging zou moeten worden beoordeeld. Tegelijkertijd hebben beide provincies in de IPC hun kans gehad om overeenstemming te vinden over de wijze waarop de provinciekeuze gezamenlijk moet worden beoordeeld. De IPC heeft haar werkzaamheden voortijdig beëindigd. Het feit dat de IPC geen overeenstemming bereikte over de provinciekeuze en de noodzaak tot een procesinterventie van de minister van BZK, leidde tot het uitstellen van de gemeentelijke fusie met een jaar tot 1 januari 2019.

De provincie Utrecht heeft op verzoek van de minister van BZK invulling gegeven aan diens opdracht en deze afgerond met een herindelingsadvies. Het advies is kritisch ontvangen door een aantal Zuid-Hollandse gemeenten, de provincie Zuid-Holland en wettelijke samenwerkingsverbanden uit Zuid-Holland Zuid. Dit is medegedeeld aan de minister. Thans is het nu aan de minister om een oordeel te vormen over het herindelingsadvies van de provincie Utrecht. Het herindelingsadvies dient nu te worden vertaald in een wetsvoorstel dat binnenkort aan de ministerraad zal worden aangeboden.

Ontwikkelingen bestuurlijke inrichting tot en met 1 januari 2019

De gemeentelijke fusie tussen Zederik, Leerdam en Vianen vindt plaats in een bredere context van bestuurlijke opschaling. De afgelopen jaren hebben verschillende gemeenten in de directe omgeving van Zederik, Leerdam en Vianen het besluit genomen om bestuurlijk te fuseren. Figuur 1 laat de ontwikkelingen zien ten aanzien van de bestuurlijke inrichting tot en met 1 januari 2019. Zoals eerder gesteld leidt de gemeentelijke fusie tussen de Zederik, Leerdam en Vianen tot een aanpassing van de grens tussen de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland. De gemeente Molenwaard is reeds het resultaat van een fusie tussen de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland, die op 1 januari 2013 van kracht werd. Desalniettemin is de gemeente Molenwaard voornemens om per 1 januari 2019 te fuseren met de gemeente Giessenlanden. Verder hebben aan de oostkant de Gelderse gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal eveneens besloten te fuseren per 1 januari 2019. Dit geldt ook voor de Brabantse gemeenten Werkendam, Woudrichem en Aalburg. Voorts sluit de gemeente Hardinxveld-Giessendam zich per 1 januari 2018 aan bij de (gemeenschappelijke regeling) Drechtsteden. Ten slotte heeft de gemeente Gorinchem besloten zelfstandig te blijven.

Figuur 1: kaart ontwikkelingen bestuurlijke inrichting tot en met 1 januari 2019



1.2 Opdracht aan de adviseur Vijfheerenlanden

De huidige stand van zaken vormde voor de minister van BZK een aanleiding om extern enkele aspecten nader te laten onderzoeken. De minister wenste een onafhankelijk advies over de rol van de provincies bij deze herindeling vanwege de effecten hiervan op de grenzen van de provincies. Concreet luidde de opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties aan mr. G.J. Jansen (hierna adviseur Vijfheerenlanden) als volgt: *Beoordeel het in het herindelingsadvies Vijfheerenlanden gebruikte afwegingskader voor de provinciekeuze en de hierbij getrokken conclusies en adviseer hierover aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. De minister stelde hierbij het uitgangspunt dat het herindelingsproces geen vertraging oploopt, waardoor de beoogde fusiedatum 1 januari 2019 blijft gehanteerd (opdrachtbevestiging d.d. 12 juni 2017).

1.3 Benadering

De adviseur Vijfheerenlanden koos voor zijn aanpak van deze opdracht de volgende benadering:

- Het rapport 'Waard om te besturen' van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden uit 2014 vormde voor de adviseur het startpunt van zijn analyse. De bestuurlijke ontwikkelingen die sindsdien plaatsvonden zijn medebepalend geweest voor de actuele stand van zaken inzake de herindeling Vijfheerenlanden.
- De adviseur koos zo veel mogelijk voor een inhoudelijke analyse, gericht op de validiteit en legitimiteit van argumenten ten aanzien van de provinciegrenswijziging. Dit ontsloeg de adviseur echter niet van een normatieve beschouwing en de vorming van een uiteindelijk oordeel over bestuurlijke processen.
- Het vraagstuk inzake provinciekeuze mocht geen verdere vertraging van de herindeling veroorzaken. Het streven was gericht op het van start gaan van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019.
- De opdracht aan de adviseur kende een beperkte doorlooptijd. De adviseur nam kennis van zoveel mogelijk informatie, zonder de pretentie volledig te zijn.
- Het vraagstuk inzake de provinciegrenswijziging is weinig voorkomend. Het onderhavige advies kan wellicht een rol spelen bij eventuele toekomstige provinciegrenswijzigingen.

1.4 Werkwijze

Voor de aanpak van deze opdracht hanteerde de adviseur de volgende werkwijze. De adviseur onderzocht relevante schriftelijke documenten, voerde gesprekken met betrokken partijen en nam enkele telefonische interviews af.

Er werd gestart met het bestuderen van de meest relevante documentatie (zie bijlage 1). Vervolgens werd een oriënterend gesprek gevoerd met de burgemeesters van Zederik, Leerdam en Vianen en met de heer G.J. Schutte, de voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Vervolgens werd er gestart met de gespreksronde.

De adviseur sprak achtereenvolgens in juni en juli 2017 met een delegatie van de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden, het bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid & de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Ook werd gesproken met het bestuur van de Drechtsteden tezamen met de burgemeester van Hardinxveld-Giessendam, het college van B en W van de gemeente Gorinchem, het dagelijks bestuur van het werkbedrijf AVRES en een vertegenwoordiging van het Regionaal Werkbedrijf van de arbeidsmarktregio Gorinchem. Tijdens een gesprek lichtte de dijkgraaf van waterschap Rivierenland zijn eerdere schriftelijke reactie toe. Tevens werden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het bestuur van de veiligheidsregio Utrecht, van het bestuur en met de directeur van de GGD Utrecht, met het dagelijks bestuur van Werk en Inkomen Lekstroom en de omgevingsdienst regio Utrecht.

Verder heeft de adviseur op 27 juni afzonderlijk gesproken met de voltallige colleges van B&W van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen. Tevens heeft er op dezelfde dag een gesprek plaatsgevonden met de drie afzonderlijke gemeenteraden van Zederik, Leerdam en Vianen. De adviseur heeft de gesprekken benut om met gesprekspartners in te zoomen op de inhoudelijke en procesmatige rol van zowel de provincie Utrecht, als de provincie Zuid-Holland. Daarnaast heeft hij de gesprekken benut om aangaande geuite zorgpunten hoor- en wederhoor te plegen.

Gesprekken werden gevoerd met vertegenwoordigers van de Utrechtse gemeenten Nieuwegein en Lopik. De gemeenten Zeist, Lingewaal, IJsselstein en Houten zijn – veelal met een verwijzing naar hun zienswijze – niet ingegaan op de uitnodiging om in gesprek te gaan met de adviseur.

Ter afronding van de gespreksronde werd gesproken met delegaties van de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Zuid- Holland en Utrecht. Ter verkrijging van nadere informatie is tenslotte nog telefonisch overleg gevoerd met de Ambulancedienst Zuid-Holland Zuid en de Regionale Ambulance Voorziening Utrecht.

Ten behoeve van het onderzoek is in een kort tijdsbestek door vrijwel iedereen royaal medewerking verleend. Ook was men bereid nadere schriftelijke informatie te verstrekken. Mede ter completering van de gegevens in het BMC-rapport leverde het bureau Ape Public Economics op verzoek van de adviseur aanvullende financiële informatie inzake toe- en uitreding inzake de wettelijke samenwerkingsverbanden, in het bijzonder met betrekking tot de veiligheidsregio. De heer Sjors Hoetink MSc voerde het secretariaat van de adviseur Vijfheerenlanden en ondersteunde de adviseur bij diens werkzaamheden

1.5 Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de juridisch-bestuurlijke context die betrekking heeft op de samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen. Hierbij wordt eerst ingezoomd op relevante elementen uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en artikelen uit de Wet arhi die betrekking hebben op de provinciegrenswijziging. Daarna wordt kort ingegaan op de wetgeving die van toepassing is op zowel vrijwillige, als op de wettelijke samenwerkingsverbanden. Afsluitend wordt in hoofdstuk 2 inzicht verschaft in de collegeakkoorden van zowel de provincie Utrecht, als de provincie Zuid-Holland. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van relevante gebeurtenissen die inzake de vorming van Vijfheerenlanden hebben plaatsgevonden. Hierbij is gekozen voor de periode van september 2013 tot en met april 2017. Verder wordt in het hoofdstuk ingegaan op de inhoud van het herindelingsontwerp en -advies, dat door de provincie Utrecht is opgesteld. Hoofdstuk 4 bevat een beoordeling van een aantal gebeurtenissen, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Tevens presenteert de adviseur Vijfheerenlanden in hoofdstuk 4 zijn oordeel over het afwegingskader dat de provincie Utrecht ter toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging in het herindelingsadvies hanteerde. In hoofdstuk 5 wordt in aanvulling op het herindelingsadvies van de provincie Utrecht een aantal punten geverifieerd en beoordeeld. Hierbij wordt eerst ingegaan op de implicaties van de provinciegrenswijziging voor de kwaliteit van de dienstverlening van in het veiligheidsdomein en de implicaties voor de waterveiligheid. Daarna wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de mogelijke financiële implicaties van de provinciegrenswijziging voor de wettelijke samenwerkingsverbanden. Vervolgens wordt ingegaan op de implicaties van de provinciegrenswijziging voor de vrijwillige samenwerking in de regio Ablasserwaard-Vijfheerenlanden. Afsluitend wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de implicaties van de gemeentelijke fusie voor de arbeidsmarktregio Gorinchem en voor de leer- en werkbedrijven AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van de adviseur Vijfheerenlanden. In hoofdstuk 7 worden de conclusies van de adviseur Vijfheerenlanden vertaald in het daadwerkelijke advies ter uitvoering van zijn opdracht. Daarnaast presenteert de adviseur Vijfheerenlanden afsluitend in hoofdstuk 7 een aantal overige adviezen die vooral betrekking hebben op de toekomstige toetsing en beoordeling van provinciegrenswijzigingen.

2. Juridisch-bestuurlijke context

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de juridisch-bestuurlijke context die relevant is voor de toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging die voortvloeit uit de gemeentelijke fusie van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen. Deze context krijgt mede vorm door artikel 123, eerste lid, van de Grondwet, de toepassing van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013, de Wet algemene regels herindeling, wetgeving inzake wettelijke samenwerkingsverbanden en uitgangspunten uit de coalitieakkoorden van de provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland. In dit hoofdstuk wordt – met uitzondering van artikel 123 van de Grondwet – opeenvolgend op deze elementen ingegaan.

2.1 Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013

Het kabinet hanteert het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 als kader voor de toetsing van gemeentelijke herindelingsvoorstellen en gemeentelijke herindelingsvoorstellen die leiden tot provinciegrenswijzigingen. Dit Beleidskader is in 2013 geactualiseerd met onder andere het doel om de positie van de provincie te versterken teneinde in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen tot herindeling te kunnen komen. De formele kaders voor de rolvervulling worden gegeven in de Wet arhi, waarin is beschreven welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procesvereisten daarbij gelden.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 biedt aangrijpingspunten om de rollen te analyseren die provincies en gemeenten hebben vervuld in het herindelingsproces sinds de verschijning van het rapport 'Waard om te besturen' uit 2014 van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden tot het raadsbesluit tot gemeentelijke fusie van Zederik, Leerdam en Vianen op 10 november 2015. Deze rolvervulling wordt naast het instrumentarium gelegd dat gemeenten en provincies sinds actualisatie van het Beleidskader herindeling 2013 tot hun beschikking hebben.

De provincie Utrecht heeft ter voorbereiding op het uiteindelijke herindelingsadvies de samenvoeging Zederik, Leerdam en Vianen beoordeeld aan de hand van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling (draagvlak, interne samenhang, dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid).

Voor wat betreft de herindeling Vijfheerenlanden acht de adviseur de volgende elementen uit het Beleidskader 2013 in ieder geval relevant:

- Versterking van bestuurskracht passend binnen de betrokken regio is het leidend beginsel. Gemeenten moeten belangrijke maatschappelijke opgaven kunnen realiseren, urgente problemen aan kunnen pakken en hun wettelijke taken goed en tijdig kunnen vervullen.
- Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocessen is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel arhi-traject. Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen. Het kabinet laat het initiatief aan gemeenten en provincies.

- Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen realiseren.
- De actualisatie van het Beleidskader gemeentelijke herindeling in 2013 versterkte de positie van provincies in gemeentelijke herindelingsprocessen. Provincies spelen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur vaak een modererende rol in de discussies over de bestuurskracht van gemeenten en kunnen deze ook in regionaal verband bezien. Waar nodig dienen provincies vanuit deze rol sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel.
- Het criterium evenwichtige regionale verhoudingen vraagt een oordeel over de verhouding van de opgeschaalde gemeente ten opzichte van andere gemeenten in de regio. Ook de effecten van herindeling op de regionale verhoudingen en de regionale opgaven evenals de positie van een eventuele gemeente met een centrumrol dient bij de beoordeling te worden betrokken.
- Provincies hebben ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitstijgt boven de belangen van afzonderlijke gemeenten.
- De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn zelf het initiatief te nemen of een initiatief van gemeenten over te nemen als gemeenten na een lange discussie zelf niet tot een herindelingsvoorstel komen, terwijl versterking van de gemeentelijke bestuurskracht wel nodig is.

2.2 Provinciegrenswijziging en de Wet arhi

Doordat er geen algemeen geldend afwegingskader ter beoordeling van de provinciegrenswijziging beschikbaar is, hebben dan wel de Gedeputeerde Staten van beide betrokken provincies gezamenlijk, dan wel – bij verschil van oordeel – de Gedeputeerde Staten van één provincie niet alleen de ruimte, maar ook de verantwoordelijkheid om in het herindelingsontwerp criteria te formuleren ter beoordeling van de provinciegrenswijziging. Aangaande het vraagstuk van provinciegrenswijziging, in deze situatie als gevolg van een gemeentelijke herindeling, zijn in ieder geval de volgende artikelen uit de wet arhi relevant:

- Artikel 13, eerste lid, stelt dat een provinciale indeling geschiedt bij wet.
- Artikel 14, eerste lid, stelt dat een herindelingsadvies tot een wijziging van de provinciale indeling wordt vastgesteld door de Provinciale Staten van de betrokken provincies gezamenlijk.
- Artikel 14, tweede lid stelt dat indien de besturen van de betrokken provincies van oordeel verschillen over de wenselijkheid van een wijziging van de provinciale indeling kunnen Provinciale Staten van één provincie een herindelingsadvies vaststellen.
- Artikel 15, eerste lid stelt dat ten behoeve van voorbereiding van een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de provinciale herindeling als bedoeld in artikel 14 eerste lid Provinciale Staten van betrokken provincies een commissie instellen die is samengesteld uit leden van Gedeputeerde Staten van de betrokken provincies.
- Artikel 15, tweede lid stelt dat de voorbereiding van het herindelingsadvies geschiedt overeenkomstige toepassing van artikel 8, met dien verstande dat de commissie in de plaats treedt van Gedeputeerde Staten.

- Artikel 16, stelt dat tevens Gedeputeerde Staten van de andere betrokken provincie of provincies in de gelegenheid worden gesteld tot het voeren van het overleg, zoals bepaald in artikel 8 van de wet arhi. Daarnaast stelt artikel 16 dat het herindelingsontwerp tevens aan Provinciale Staten van de andere betrokken provincie(s) wordt gezonden. Zij kunnen tot uiterlijk drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp hun zienswijze kenbaar maken aan de Gedeputeerde Staten die het voorstel hebben gedaan.
- Artikel 41, zevende lid, stelt de voorgaande 6 leden van hetzelfde artikel 41 buiten werking, ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn die voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens wet dan wel bij koninklijk besluit is vastgesteld.

2.3 Wettelijke regelingen betreffende samenwerkingsverbanden

Het Beleidskader vraagt nadrukkelijk aandacht voor de betekenis van de herindeling voor de regionale verbanden. Verschillende criteria gaan hierop nader in, zoals de criteria ‘draagvlak’ en ‘evenwichtige regionale verhoudingen’. Bij de verdere uitwerking van het Beleidskader en de daarin genoemde criteria is het onderscheid tussen vrijwillige en wettelijke samenwerkingsverbanden relevant. Enerzijds berusten samenwerkingsverbanden op de Wet gemeenschappelijke regelingen, anderzijds op specifieke wet- en regelgeving, zoals de Wet veiligheidsregio’s, de Wet publieke gezondheid en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze laatstgenoemde wetten hebben betrekking op het functioneren van de veiligheidsregio’s, de GGD-regio’s en de omgevingsdiensten. Een aantal wettelijke samenwerkingsverbanden is gebonden aan de buitengrenzen van provincies (o.m. de veiligheidsregio) en andere kunnen provinciegrensoverschrijdend zijn, zoals bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio’s. Voorts zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden formeel niet gebonden aan de buitengrenzen van provincies. Voor wat betreft de toe- en uittreding geldt voor de vrijwillige samenwerkingsverbanden in het kader van gemeentelijke herindeling dat het regime van artikel 41 Wet arhi van toepassing is. Voor de wettelijke samenwerkingsverbanden gelden deze procedurele vereisten niet (zie artikel 41, zevende lid Wet arhi). Bij wijziging van provinciale buitengrenzen moeten belangrijke wettelijke samenwerkingsverbanden derhalve worden aangepast om te kunnen blijven voldoen aan het vereiste van territoriale congruentie.

Ten behoeve van de uitwerking van de herindelingscriteria van het Beleidskader moet een goed beeld kunnen worden verkregen van de (implicaties voor) verschillende samenwerkingsverbanden. Anders dan bij de vrijwillige samenwerkingsverbanden is het voor wat betreft de wettelijke samenwerkingsverbanden van belang om behalve de inhoudelijke belangen ook een helder inzicht te geven in de verdeling van taken en bevoegdheden en de rolverdeling tussen de verschillende overheden op grond van de specifieke wet- en regelgeving.

2.4 Coalitieakkoorden provincie Utrecht en de provincie Zuid-Holland

De coalitieakkoorden van de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht bieden inzicht in de wijze waarop zij voornemens waren een rol te vervullen in herindelingsprocessen en in de wijze waarop gemeentelijke herindelingen door de provincies worden getoetst en beoordeeld. Het gaat hier respectievelijk om de collegeperiodes 2011-2015 en 2015-2019.

Provincie Utrecht

- In de collegeperiode 2011-2015 stelde Gedeputeerde Staten Utrecht dat zij geen initiatief neemt om gemeentelijke herindelingen te initiëren. Daarbij koos Gedeputeerde Staten Utrecht er tevens voor geen rol te spelen bij het oplossen van structurele bestuurlijke of financiële knelpunten bij gemeenten.
- In de collegeperiode 2015-2019 stelt Gedeputeerde Staten Utrecht dat zij geen voorstander is van gedwongen gemeentelijke herindelingen. Gedeputeerde Staten Utrecht blijft zich daarnaast richten op de beoordeling van bestuurskracht.

Provincie Zuid-Holland

- In de collegeperiode 2011-2015 stelde Gedeputeerde Staten Zuid-Holland dat vrijwillige schaalvergroting door de provincie werd ondersteund. De provincie zou in beginsel zelf niet het initiatief daartoe nemen, behalve in gevallen van structurele knelpunten van bestuurlijke of financiële aard die de betreffende gemeente(n) niet (voldoende) zelf aanpakken en niet anders door herindeling zijn op te lossen. Gedeputeerde Staten Zuid-Holland achtte het belangrijk dat bij elk herindelingsproces het draagvlak bij de bevolking door de betrokken gemeenten werd bepaald.
- In de collegeperiode 2015-2019 stelt Gedeputeerde Staten Zuid-Holland bij vraagstukken over de bestuurlijke inrichting van de provincie het belang van de inwoners, instellingen en bedrijven van Zuid-Holland voorop. Daarbij dient de bestuurlijke inrichting voldoende krachtig en ondersteunend te zijn aan het oplossen van maatschappelijke opgaven.
- In dezelfde collegeperiode 2015-2019 stelt Gedeputeerde Staten Zuid-Holland dat gemeenten belangen hebben die hun gemeentegrenzen overstijgen. Het is volgens Gedeputeerde Staten Zuid-Holland de verantwoordelijkheid van een gemeente dat deze belangen goed worden behartigd. Als in een bepaalde regio opgaven en kansen voor inwoners, instellingen en bedrijven worden gemist, zou Gedeputeerde Staten Zuid-Holland hierover het gesprek aangaan. Indien dat samenwerking of samenvoeging zou vragen, verwacht Gedeputeerde Staten Zuid-Holland dat hier invulling aan wordt gegeven. Indien nodig voert Gedeputeerde Staten Zuid-Holland regie op het proces om ervoor te zorgen dat de bestuurskracht op orde is en blijft. Bestaande trajecten in de regio's worden in dit perspectief doorgezet.
- Gedeputeerde Staten Zuid-Holland 2015-2019 maakt in regionaal verband afspraken met gemeenten over hoe zij intergemeentelijke samenwerking en/of samenvoeging zelf inhoud en vorm willen geven. Deze afspraken toetsen Gedeputeerde Staten Zuid-Holland aan procesvoortgang en samenhang. Het belang van de inwoners, instellingen en bedrijven in de gemeenten staat hierbij voorop. Gedeputeerde Staten Zuid-Holland zet het ter beschikking staande instrumentarium in om het proces te begeleiden.

3. Feitenrelaas

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van relevante gebeurtenissen die inzake de vorming van Vijfheerenlanden hebben plaatsgevonden. Hierbij is gekozen voor de periode van september 2013 tot en met april 2017. Eerst wordt ingegaan op de ontwikkelingen tot en met de besluitvorming over de gemeentelijke fusie en provincievoorkeur in de gemeenteraden van Zederik, Leerdam en Vianen. Daarna wordt inzicht verschaft over de relevante gebeurtenissen tot en met de vaststelling van het herindelingsadvies door de provincie Utrecht. Afsluitend wordt in het hoofdstuk ingegaan op de inhoud van het herindelingsontwerp en -advies, dat door de provincie Utrecht is opgesteld. Hierbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij het gehanteerde afwegingskader ter toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging.

3.1 Bestuurlijke ontwikkelingen tijdens het voortraject

Eindrapportage 'Waard om te besturen' (september 2013 – februari 2014)

Het dagelijks bestuur van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden gaf in september 2013 de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (hierna: commissie Schutte) de opdracht om drie modellen uit te werken voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van de regio. De eindrapportage 'Waard om te besturen' van de commissie Schutte vormde de start van verkennende gesprekken tussen Zederik, Leerdam en Vianen. Tevens vormde de eindrapportage de aanleiding voor de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Molenwaard en Giessenlanden om in het najaar van 2014 verkennende gesprekken te voeren over hun bestuurlijke toekomst.

De commissie Schutte adviseerde in februari 2014 om de gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden en Gorinchem samen te voegen. De gemeente Molenwaard was immers nog maar kortgeleden tot stand gekomen. Tevens adviseerde de commissie Schutte de fusie tussen de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen: *'De rol en positie van Vianen kan niet buiten beschouwing worden gelaten om een robuuste en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden te vormen. Een gemeente van deze schaal moet in staat zijn een gericht en adequaat kernenbeleid te voeren en het contact met (groepen) burgers goed vorm te geven. De vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden leidt tot de vorming van een bestuurskrachtige gemeente'*. De commissie Schutte opperde om gemeente Lingewaal (Gelderland) toe te voegen aan de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De commissie adviseerde de gemeente Molenwaard – hoewel recent het resultaat van een gemeentelijke fusie – de komende periode te benutten voor een nadere verkenning richting het oosten (de Waard) en het westen (Alblasserdam en/ of de Drechtsteden).

Verkenning varianten 'Waard om te besturen' (maart 2014 – december 2014)

De gemeenten namen uitdrukkelijk de regie bij de verkenning van de varianten uit 'Waard om te besturen'. De provincie Zuid-Holland gaf aan dat het aan de gemeenteraden was om te besluiten hoe om te gaan met het advies van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Het uitgangspunt van GS Zuid-Holland was dat niets doen voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden geen optie is, mede gelet op de belangen van de gemeenten Giessenlanden en Zederik. De provincie is tijdens de verkenning van de varianten op de hoogte gehouden door de gemeenten en zag in 2014 geen reden om de regie op het proces van de gemeenten over te nemen, ook niet toen de gemeente Gorinchem hier expliciet om verzocht.

Naar aanleiding van de eindrapportage van de commissie Schutte lieten de gemeenten Zederik, Vianen, Leerdam afzonderlijke strategische verkenningen in 2014 naar hun bestuurlijke toekomst uitvoeren door Berenschot. GS Zuid-Holland stelde dat het de (mogelijke) vorming van Vijfheerenlanden – dat gepaard moet gaan met een provinciale herindeling – zo actief zou begeleiden en ondersteunen. Eind 2014 stelde de provincie Zuid-Holland dat de provincies over de indeling van de nieuwe gemeente (of naar Zuid-Holland of naar Utrecht) zelf nog een afweging moesten maken.

Daarentegen werd in de zomer van 2014 duidelijk dat de door de commissie Schutte voorgestelde fusie van de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden niet op voldoende draagvlak kon rekenen. De gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden en Molenwaard zagen – ondanks het advies van de commissie – een belangrijke rol weggelegd voor de gemeente Molenwaard bij de verkenning van andersoortige varianten. De provincie Zuid-Holland gaf aan te accepteren dat de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden en Molenwaard zouden komen tot een andere variant dan de commissie Schutte voorstelde, *mits* over deze oplossing overeenstemming zou bestaan tussen deze vier gemeenten.

In het najaar van 2014 bleek dat de gemeenten Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden en Molenwaard geen gezamenlijke visie hadden op de bestuurlijke inrichting in de Alblasserwaard. In een uiterste poging verzocht de gemeente Gorinchem de provincie Zuid-Holland op 26 november 2014 alsnog de regie te nemen op het bestuurlijke proces, maar op dit verzoek ging de provincie Zuid-Holland niet in.

De gemeente Hardinxveld-Giessendam besloot 18 december 2014 tot de verkenning van aansluiting bij de regio Drechtsteden, terwijl de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden startten met een onderzoek naar de haalbaarheid van een gemeentelijke fusie.

Verkenning haalbaarheid gemeente Vijfheerenlanden (december 2014 – september 2015)

De gemeente Vianen liet bureau Berenschot eind 2014 een nader vervolgonderzoek uitvoeren op de ‘strategische verkenning bestuurlijke toekomst Vianen’, dat bijna gelijktijdig in de zomer van 2014 werd opgeleverd met de ‘strategische verkenning bestuurlijke toekomst Leerdam’ en de ‘strategische verkenning bestuurlijke toekomst Zederik’. In het vervolgonderzoek werd nagegaan wat de consequenties zouden zijn als de gemeente Vianen zelfstandig zou blijven. De uitkomsten van dit vervolgonderzoek leidden niet tot een koerswijziging voor wat betreft de mogelijke vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.

In een brief aan GS Zuid-Holland en GS Utrecht (d.d. 17 februari 2015) informeerden Zederik, Leerdam en Vianen beide provincies over het voornemen om in een haalbaarheidsstudie onder andere te laten onderzoeken ‘*binnen welke provincie de beleidsmatige opgaven van een gemeente Vijfheerenlanden het beste worden gerealiseerd*’ en ‘*in welke gemeenschappelijke regelingen kan een gemeente Vijfheerenlanden het beste deelnemen en wat zijn de consequenties hiervan vanuit regionaal perspectief*’. Nadrukkelijk stelden de drie gemeenten in de brief dat de vraag over de provinciekeuze via de haalbaarheidsstudie beantwoord zou worden, om duidelijkheid te scheppen voor de bestuurlijke omgeving en partners. Verder werd gesteld dat de drie gemeenten er veel waarde aan hechten om op basis van een degelijke onderbouwing en motivering de beste keuze voor de inwoners te maken. Dit zou volgens de drie gemeenten het leidende principe moeten zijn. De daadwerkelijke haalbaarheidsstudie werd uiteindelijk uitgevoerd door het bureau Code Samen en in september 2015 opgeleverd.

Quick Scan Regionale Effecten Bestuurlijke Heroriëntatie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Begin 2015 gaf de provincie Zuid-Holland op eigen initiatief Bureau Louter de opdracht om een *quick-scan* op te stellen waarin inzicht werd gegeven over de financiële, organisatorische en ruimtelijke gevolgen van een mogelijke herindeling. Daarbij stonden de gevolgen op het niveau van Vianen, Zederik en Leerdam centraal, maar waren daarnaast ruimtelijke ontwikkelingen in de vier gemeenten in de Alblasserwaard en in een ruime omliggende regio onderzocht. Deze *quick-scan* werd onaangekondigd op 7 april 2015 tijdens een bijeenkomst door GS Zuid-Holland informeel ter hand gesteld aan de burgemeesters van Zederik, Leerdam en Vianen.

Uit gesprekken en de correspondentie tussen de gemeenten en de provincie Zuid-Holland blijkt dat door de burgemeesters van Zederik, Leerdam en Vianen het informeel verstrekte rapport als vorm van tegenwerking werd ervaren. In een brief (april 2015) aan de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen legde het college van GS Zuid-Holland de inhoudelijke en procesmatige betekenis van de brief aan de burgemeesters uit. Ten eerste gaf GS Zuid-Holland aan dat het vooruitlopend op de formele onderzoeken

behoefte had aan een eerste inzicht in de effecten van de voorgenomen bestuurlijke heroriëntatie in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Oorspronkelijk was de *quick-scan* enkel bedoeld voor intern beraad. De uitkomsten van de *quick-scan* verwoordden niet het standpunt van GS op dat moment. Ten tweede gaf het college van GS aan dat de uitkomsten niet volledig, maar signalerend en voorlopig waren. De *quick-scan* gaf op dat moment onvoldoende onderbouwing om als college van GS Zuid-Holland op dat moment een standpunt in te nemen. Ten derde wees het college van GS Zuid-Holland op de bovenlokale verantwoordelijkheid in het proces, een verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van de afzonderlijke gemeenten. De provincie was voornemens de gevolgen voor de regio's van de herindeling en provinciekeuze in kaart te brengen. Het voornemen was om dit laatste te verkennen met de provincie Utrecht.

Aanloop standpuntbepaling gemeentelijke fusie Zederik, Leerdam en Vianen en provincievoorkeur (september 2015 – november 2015)

Op 28 september 2015 informeerde het college van GS Zuid-Holland Provinciale Staten over de stand van zaken inzake de herindeling Vijfheerenlanden. Mede op basis van de gezamenlijke haalbaarheidsstudie uitgevoerd door Code Samen – gelijktijdig gepresenteerd met het raadsvoorstel – stelden de drie colleges van B&W op 24 september 2015 een raadsvoorstel op, waarbij de drie colleges de gemeenteraden adviseerden te besluiten een voorkeur uit te spreken voor de provincie Utrecht. In hetzelfde openbaar gemaakte raadsvoorstel werd het besluit voorgelegd om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te vormen. GS Zuid-Holland was van oordeel dat het rapport van Code Samen een goede basis zou bieden voor het aangaan van gesprekken over de positie en betekenis van de nieuwe gemeenten Vijfheerenlanden in beide regio's en in relatie tot de regiogemeenten en overige samenwerkingsverbanden.

In oktober 2015 deelden de colleges van GS van Zuid-Holland en Utrecht het rapport 'Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden' van Twynstra Gudde met de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen, hun bestuurlijke omgeving en met de Provinciale Staten. Het rapport dat was geschreven in opdracht van beide provincies verkende de effecten van provinciale grenswijziging en de bijbehorende keuze voor de bestuurlijke oriëntatie. Het rapport beperkte zich nadrukkelijk tot een verkenning en concretiseerde de effecten niet. Twynstra Gudde had zich volgens de opdracht onthouden van een oordeel of van aanbevelingen. Ook de beide provincies onthielden zich vervolgens van een oordeel over het rapport. Dit zou volgens de provincies pas aan de orde komen wanneer de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen een verzoek zouden indienen bij de provincies om een arhi-procedure te starten. Desondanks werd het rapport van Twynstra Gudde wel gedeeld met de gemeenten, zodat de bevindingen uit het rapport betrokken konden worden bij de gedachtevorming over hun bestuurlijke toekomst.

Voorafgaand aan de raadsvergaderingen op 10 november 2015 ontvingen de raden en colleges van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen op 15 oktober 2015 een brief van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, als reactie op de haalbaarheidsstudie van Code Samen. In de brief betoogde de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dat het vanuit het oogpunt van veiligheid volstrekt onverantwoord zou zijn als de nieuw te vormen Vijfheerenlanden zich niet zou aansluiten bij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Dringend werd verzocht om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden aan te laten sluiten bij Zuid-Holland Zuid. De veiligheidsregio Zuid-Holland voerde onder andere aan dat de herindeling implicaties zou hebben voor de beheersing van dijkkring 16. Bovendien zou de uittreding van Leerdam en Zederik uit de veiligheidsregio 6,8 miljoen euro bedragen, waarbij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid niet open zou staan voor onderhandelingen op dit punt. De brief van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid werd door de colleges van Vianen, Zederik en Leerdam als onredelijk ervaren en gezien als tegenwerking. Naar aanleiding van de verstuurde brief gingen de burgemeesters van Leerdam en Zederik op 5 november 2015 in gesprek met het dagelijks bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

Besluitvorming gemeentelijke fusie Zederik, Leerdam en Vianen en provincievoorkeur (november 2015)

Op 10 november 2015 stemden de raden van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen in met de gemeentelijke fusie per 1 januari 2018. Daarnaast gaven de raden de colleges de opdracht om op basis van dit principebesluit een verzoek in te dienen bij beide provincies om de arhi-procedure te starten, aangezien er sprake was van een provinciegrenswijziging. Voorts sprak de gemeenteraad van Vianen unaniem een voorkeur uit voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie. In de gemeente Leerdam stemden 13 raadsleden voor een voorkeur voor de provincie Utrecht, terwijl 6 raadsleden een voorkeur uitspraken voor de provincie Zuid-Holland als vestigingsprovincie. Daarentegen stemden 8 raadsleden van de gemeente Zederik voor een voorkeur voor de provincie Zuid-Holland, terwijl 7 raadsleden stemden voor een voorkeur voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie.

Vorbereiding arhi-procedure (november – december 2015)

Op 24 november 2015 voerden de provincies Utrecht en Zuid-Holland een directeurenoverleg over de inrichting, termijn en de doorlooptijd versus de zorgvuldigheid van de herindelingsprocedure gegeven de besluitvorming van de gemeenten en het nog te ontvangen arhi-verzoek.

Op 25 november vond een overleg plaats tussen de gedeputeerden van de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht met de Directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van BZK. Er werd tijdens dit gesprek bevestigd door de partijen dat beide provincies een gezamenlijk herindelingsadvies zouden opstellen via een Interprovinciale Commissie die in de plaats zou treden van beide Gedeputeerde Staten. Verder werd er afgesproken dat indien de IPC er niet in zou slagen een gezamenlijk herindelingsadvies op te stellen, er een rol weggelegd zou zijn voor BZK. Echter, niet duidelijke werd gemaakt welke rol. Hierna vond een gesprek plaats tussen de gedeputeerden en de drie burgemeester van Vianen, Zederik en Leerdam, waarin de laatstgenoemden werden voorzien van een terugkoppeling. Op 8 december 2015 dienden de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen een arhi-verzoek in bij de provincies Zuid-Holland en Utrecht.

3.2 Traject vanaf gemeentelijke besluitvorming

Formulering opdracht Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (januari – maart 2016)

In februari 2016 besloten Provinciale Staten van Zuid-Holland en Utrecht tot het instellen van een Interprovinciale Commissie. De IPC opereerde op basis van de door de Gedeputeerde Staten gemaakte afspraken over de inrichting van de herindelingsprocedure en de totstandkoming van de provinciekeuze. De IPC trad in plaats van de colleges van GS van beide provincies en had opdracht om het herindelingsadvies voor te bereiden. Beoordeling van de herindeling zou plaatsvinden op basis van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindelingen (2013) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Er werd gesteld dat het van belang is om voldoende inzicht te hebben in de effecten van de beoogde fusie voor de regionale opgaven en in de effecten van de fusie voor de regionale samenwerkingsverbanden aan Utrechtse en Zuid-Hollandse zijde.

Over de provinciekeuze spraken de beide Gedeputeerde Staten het volgende af: *'Als het herindelingsonderzoek van de IPC geen doorslaggevende verschillen aan het licht brengt, die de provinciekeuze voor één van de provincies billijken dan is de voorkeur zwaarwegend voor de provinciekeuze in het herindelingsontwerp'*.

Evenwichtige regionale verhoudingen

In een reactie op een brief van Zederik, Leerdam en Vianen gaf de IPC op 9 maart 2016 aan dat het criterium 'Evenwichtige regionale verhoudingen' ook in het herindelingsontwerp een plek zou gaan krijgen. De IPC zou recht doen aan een zorgvuldige afweging van de belangen en posities van de drie gemeenten en van de regio's zowel aan Utrechtse als Zuid-Hollandse zijde. Het Beleidskader geeft volgens de IPC aan dat bij een herindeling een afweging nodig is op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Een afweging die voor de betrokken gemeenten bij de herindeling leidt tot een versterking van de bestuurskracht passend binnen de regio's waar deze gemeenten in liggen. Gebiedscongruentie is volgens de IPC in het Beleidskader geen zelfstandig toetsingscriterium. Echter, de drie gemeenten hebben hun huidige samenwerking in verschillende regio's georganiseerd. De IPC zou daarom bij het onderdeel 'Evenwichtige regionale verhoudingen' ook in beeld brengen wat de effecten van de herindeling zijn voor de samenwerking in de Zuid-Hollandse en Utrechtse regio en daar iets van vinden. Het criterium 'Evenwichtige regionale verhoudingen' ging volgens de IPC dus verder dan de vraag of de toekomstige schaal van de nieuwe gemeente een belemmering kan zijn voor de samenwerking in de regionale context.

Werkzaamheden IPC, opheffing IPC en procesinterventie minister van BZK (maart – september 2016)

In maart en april 2016 werden de bestuurlijke *stakeholders* door de IPC gehoord. Een bestuurlijk novum, een variant waarbij de territoriale congruentie van de veiligheidsregio's met de provinciale buitengrenzen zou worden losgelaten ten gevolge van deze gemeentelijke fusie en de hieruit voorvloeiende provinciegrenswijziging werd voorzichtig op hoofdlijnen door de IPC verkend.

BMC-rapport 'Indicatie mitigeren uittredingskosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden'

De IPC verstrekte een opdracht aan het bureau BMC om een indicatief beeld te geven van de kosten van uittreding uit de verschillende gemeenschappelijke regelingen en de mogelijkheden om die kosten te verminderen. Daarnaast wenste IPC inzicht in de huidige bijdragen (inclusief de rijksbijdrage) van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen aan de bestaande gemeenschappelijke regelingen en een indicatie van de financiële bijdrage van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden aan de relevante organisaties. Het rapport 'Indicatie mitigeren uittredkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden c.a.' van BMC d.d. 8 juli 2016 was vooral inventariserend van karakter. Volgens BMC was nader onderzoek vereist om de gegevens te valideren en vergelijkbaar te krijgen. Op 30 augustus 2016 heeft de IPC het rapport besproken, maar niet vastgesteld. Daarmee heeft dit rapport geen formele status gekregen. Provinciale Staten van beide provincies werden door de colleges van GS over dit rapport geïnformeerd. Gemeld werd dat het rapport weliswaar was besproken in de IPC, maar niet was vastgesteld. Het voldeed niet volledig aan de opdracht, de gegevens waren niet volledig en op onderdelen moeilijk vergelijkbaar. Ter informatie is het rapport overigens wel als bijlage opgenomen in de Reactienota Vijfheerenlanden, behorend bij het herindelingsadvies van de provincie Utrecht.

Verzoek IPC om procesinterventie minister van BZK (juli 2016)

Op 6 juli 2016 verzocht de IPC per brief de minister van Binnenlandse Zaken een procesinterventie te plegen inzake de herindelingsprocedure. De leden van de IPC meldden de minister van BZK dat zij het niet eens konden worden over de provinciekeuze die gekoppeld is aan de herindeling. Verder gaf de provincie Utrecht in een toelichting op het statenvoorstel tot opheffing van de IPC aan dat de provincies het niet eens konden worden over de argumenten die ten grondslag liggen aan de provinciekeuze.

Pleitnota's provincie Utrecht en provincie Zuid-Holland

Het ministerie van BZK verzocht de beide provincies om pleitnota's aan te leveren, waarin de provincies beargumenteerden waarom één van de provincies óf de minister van BZK het herindelingsproces zou moeten voortzetten. Deze argumentaties ontving de minister van BZK vrijwel gelijktijdig met het formele verzoek van de provincies om een procesinterventie te plegen. Voorts pleitte de provincie Utrecht om het herindelingsproces zelf voort te zetten, mede gelet op de voorkeur die twee van de drie gemeenten uitspraken voor Utrecht als vestigingsprovincie. Daarnaast werd aangevoerd dat de ambities voor de nieuwe gemeente het best aansluiten bij de Utrechtse regio en de provincie Utrecht, net als de bestuurlijke oriëntatie van de fusiegemeente. Verder stelde de provincie Utrecht dat gepercipieerde negatieve effecten die voortvloeien uit de provinciegrenswijziging kunnen worden gemitigeerd. De provincie Utrecht gaf aan geen voorstander te zijn om het proces te laten voortzetten door het ministerie van BZK, aangezien de provincies op korte termijn aan de hand van de reeds ingewonnen informatie het proces zouden kunnen voortzetten. Daarentegen stelde de provincie Zuid-Holland dat – gelet op de ontstane situatie – het meest zuiver zou zijn als het herindelingsproces zou worden voortgezet door het ministerie van BZK. Verder betoogde de provincie Zuid-Holland dat er doorslaggevende argumenten zijn die pleiten voor het behoud van de eenheid van het gebied in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, voor aansluiting van de nieuwe gemeente bij de Zuid-Hollandse samenwerkingsverbanden en voor het onderdeel laten uitmaken van de nieuwe gemeente van de provincie Zuid-Holland.

Minister van BZK: 'provincie Utrecht zet herindelingsproces voort' (september 2016)

Op 8 september 2016 verzocht de minister van BZK de provincie Utrecht om het herindelingsproces voort te zetten. De minister refereerde hierbij aan het uitgangspunt uit het Beleidskader herindelingen 2013, dat herindelingen zoveel mogelijk 'van onderop' tot stand zouden moeten komen, met inachtneming van de democratische beginselen. Het besluit tot het uitspreken van een voorkeur voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie was op grond hiervan voor de minister richtinggevend. Gelet op het feit dat twee van de drie gemeenten een voorkeur uitspraken voor de provincie Utrecht, wees de minister dus Utrecht aan om het herindelingsproces voort te zetten. Tevens lichtte de minister van BZK toe dat hij weinig ziet in de optie om BZK het proces te laten voortzetten. Hierbij beriep de minister zich op het uitgangspunt uit het Beleidskader herindelingen 2013, dat de rol van het kabinet beperkt is tot het beoordelen van het herindelingsadvies. De minister sloot zijn brief af met het verzoek aan de provincie Utrecht om het vervolgproces zorgvuldig in te richten en de opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland en andere belanghebbenden in de afwegingen bij het opstellen van het advies mee te nemen.

Totstandkoming herindelingsontwerp en -advies (september 2016 – april 2017)

De provincie Utrecht stelde op 29 november 2016 het herindelingsontwerp vast, waarna het ontwerp ter inzage voorlag aan de bestuurlijke omgeving, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. In februari 2017 verzocht het college van GS van Utrecht de ministers van BZK en V&J duidelijkheid te verschaffen over de provinciale begrenzing van de veiligheidsregio's en in het bijzonder over de rol van de Commissaris van de Koning op grond van de Wet veiligheidsregio's. Bij schrijven van 13 maart 2017 geeft de minister van Veiligheid en Justitie als antwoord, mede namens de minister van BZK, dat gemeente en veiligheidsregio met dezelfde Commissaris van de Koning te maken dienen te hebben en dat de territoriale congruentie gewaarborgd dient te blijven.

Alle zienswijzen werden verwerkt in het uiteindelijke herindelingsadvies dat op 19 april 2017 werd vastgesteld door de Provinciale Staten van Utrecht. De provincie Utrecht concludeerde dat de gemeentelijke fusie voldoet aan de criteria die opgenomen zijn in het Beleidskader herindelingen. Daarnaast werd geadviseerd om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te laten vestigen in de provincie Utrecht. Dit herindelingsadvies is op 26 april 2017 verzonden aan de minister van BZK, die nu aan zet is.

Fundamenteel verschil van opvatting beoordeling provinciegrenswijziging (april 2017)

Op 18 april 2017 informeerde GS van Zuid-Holland de Provinciale Staten over de wijze waarop de provincie Utrecht de punten uit de zienswijze van Zuid-Holland had verwerkt in het herindelingsadvies. Ten eerste betoogde de provincie Zuid-Holland dat de provincie Utrecht onterecht niet had voortgebouwd op de opdracht verstrekt aan de IPC Vijfheerenlanden. Hierdoor had de provincie Utrecht zich volgens Zuid-Holland ontslagen van haar 'onderzoeksplicht' aangaande het aspect van 'evenwichtige regionale verhoudingen', waardoor mede het belang van het regionaal niveau in de ogen van de provincie Zuid-Holland onvoldoende werd gewaardeerd. Ten tweede stelde de provincie Zuid-Holland dat de provincie Utrecht onvoldoende inging op de vraag of er nog sprake is van een volwaardige en toekomstbestendige AV-regio, doordat de Gemeenschappelijke Regeling Alblasserwaard-Vijfheerenlanden na 1 januari 2019 enkel bestaat uit Gorinchem, Molenwaard-Giessenlanden en (mogelijk) de gemeente Vijfheerenlanden. De provincie Zuid-Holland benoemde dit als 'restproblematiek' en verweet de provincie Utrecht hier niet op in te gaan in het herindelingsadvies. Ten derde betoogde de provincie Zuid-Holland dat de provincie Utrecht in haar afweging enkel de voordelen van vestiging van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht besprak, terwijl volgens de provincie Zuid-Holland nauwelijks de voordelen van de provincie Zuid-Holland als vestigingsprovincie werden besproken. Ten vierde constateerde de provincie Zuid-Holland dat de provincie Utrecht niet heeft voldaan aan diens verzoek om de effecten in beeld te brengen van het beëindigen of aanpassen van de samenwerkingsverbanden. Afsluitend constateerde de provincie Zuid-Holland een fundamenteel verschil van opvatting ten aanzien van de wijze waarop de provinciegrenswijziging zou moeten beoordeeld, waarbij de provincie Utrecht koos voor de provincievoorkeur van de (meerderheid van de) gemeenten als vertrekpunt, terwijl de provincie Zuid-Holland het regionale belang als het zwaarwegende criterium hanteert voor de beoordeling van de provinciegrenswijziging. Dit fundamentele verschil van opvatting bracht de provincie Zuid-Holland tot de constatering dat een richtinggevend ministerieel kader voor provinciale herindeling gemist wordt.

Brief wettelijke samenwerkingsverbanden Zuid-Holland Zuid aan GS Utrecht

Eveneens op 18 april 2017 stuurden de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, de dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid een gezamenlijke brief ter reactie op het herindelingsadvies aan de Gedeputeerde Staten van Utrecht. In de brief lieten de besturen van de genoemde wettelijke samenwerkingsverbanden weten dat het herindelingsadvies een te eenzijdig karakter heeft, waarbij volgens de auteurs de samenhang van het gebied als geheel niet wordt beoordeeld. Tevens werd gesteld dat de besturen het oneens zijn met het standpunt van de provincie Utrecht dat het draagvlak bepalend dient te zijn voor de beoordeling van de provinciegrenswijziging, en dat de uitwerkingen voor de gemeenschappelijke regeling aan de zijde van Zuid-Holland Zuid hierop slechts volgend zijn. Afsluitend stelden de besturen het te betreuren dat het college van GS Utrecht in de periode van de totstandkoming van het ontwerp van het herindelingsadvies en de reactie hierover geen bestuurlijk gesprek met de auteurs hebben willen aangaan, waardoor de zorgen en gevoelens aan de zijde van Zuid-Holland Zuid niet zijn weggenomen.

3.3 Inhoud herindelingsontwerp en herindelingsadvies provincie Utrecht

Herindelingsontwerp

Op 29 november 2016 werd het herindelingsontwerp door de provincie Utrecht vastgesteld. Het herindelingsontwerp lag tot 26 januari 2017 ter inzage. De provincie toetst in het herindelingsontwerp de gemeentelijke fusie aan de criteria uit het Beleidskader herindelingen. Daarnaast beoordeelde de provincie Utrecht in hoofdstuk 6 de provinciale grenswijziging. Het uitgangspunt voor de provincie Utrecht bij de keuze voor een vestigingsprovincie is dat zij de voorkeur volgt van de meerderheid van de gemeenten, hetgeen de provincie Utrecht betreft. De provincie Utrecht onderbouwt deze provinciekeuze, vanuit het perspectief van de gemeenten, de regio en de provincie. Ten aanzien van het lokaal perspectief gaat de provincie Utrecht in op de motivatie van de gemeenten (voor Utrecht) aan de hand van vier focuspunten, te weten professionele en invloedrijke gemeente, economische potentie, vitale kernen met

betrokken inwoners en toeristische en recreatieve ontwikkeling. Ten aanzien van het regionaal perspectief wordt ingegaan op regionaal draagvlak voor de provinciekeuze. Ten aanzien van provinciaal perspectief wordt betoogd dat de gemeente een stijl van werken heeft die past bij de provincie Utrecht en dat de nieuwe gemeente maatschappelijke opgaven centraal stelt. De provinciekeuze wordt verder in hetzelfde hoofdstuk onderbouwd door in te gaan op de gevolgen van de provinciekeuze voor de wettelijke en niet-wettelijke samenwerkingsverbanden.

Uiteindelijk wordt in het herindelingsontwerp geconcludeerd dat het ontwikkelperspectief het best geborgd is in de provincie Utrecht en dat er ten aanzien van de wettelijke samenwerkingsverbanden geen zwaarwegende overwegingen zijn die een keuze voor Utrecht, als provincie waartoe de gemeente Vijfheerenlanden behoort, beletten. Verder blijft volgens de provincie Utrecht de waterveiligheid geborgd in de nieuwe situatie en ontstaan er geen problemen ten aanzien van veiligheid of anderszins.

Herindelingsadvies

Op 23 april 2017 werd het herindelingsadvies door de provincie Utrecht vastgesteld. In het herindelingsadvies zijn de reacties op de zienswijzen verwerkt. Opnieuw toetst de provincie de gemeentelijke fusie aan de hand van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ten aanzien van het criterium 'Evenwichtige regionale verhoudingen' betoogt de provincie Utrecht dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een krachtige speler wordt om de betreffende samenwerkingsverbanden te opereren. Mede doordat de gemeenten Molenwaard en Giessenlanden en ook de gemeente Lingewaal met Neerijnen en Geldermalsen wensen te fuseren ontstaat er volgens de provincie Utrecht geen restproblematiek. Aanvullend stelt de provincie Utrecht dat het vraagstuk van de provinciekeuze consequenties heeft voor de wettelijke samenwerkingsverbanden. Hier gaat de provincie Utrecht in hoofdstuk 6 op in, dat gewijd is aan de provinciegrenswijziging.

Afwegingskader voor beoordeling provinciegrenswijziging

Voor wat betreft het voorstel tot samenvoeging van de drie gemeenten hanteert de provincie Utrecht bij haar beoordeling het Beleidskader gemeentelijke herindeling van BZK. Voor de beoordeling van de provinciegrenswijziging als gevolg van de gemeentelijke herindeling hanteert de provincie Utrecht in hoofdstuk 3 van de reactienota behorend bij het herindelingsadvies het volgende afwegingskader:

1. Het draagvlak en de democratische legitimatie van besluiten vormen het vertrekpunt voor belangenafweging en beoordeling.
2. Een evenwichtige benadering waarin de provincie Utrecht zoveel mogelijk recht wil doen aan de belangen van alle drie gemeenten in de toekomstige gemeente Vijfheerenlanden.
3. Van essentieel belang is dat de veiligheid in de vorm van de kwaliteit van dienstverlening en taakoefening niet in het geding komt.
4. De mogelijke effecten van de provinciegrenswijziging op de wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden en de belangen die daarmee samenhangen worden zorgvuldig afgewogen in relatie tot de haalbaarheid van de provinciekeuze.
5. Het identificeren, opvangen en aanpakken van deze implicaties en effecten zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen en vragen om een proces van samenwerking, gericht op het algemene publieke belang. Er moet ruimte zijn voor bestuurders en organisaties om er met elkaar uit te komen.

4. Beoordeling feitenrelaas

Op basis van het geschetste feitenrelaas uit hoofdstuk 3 presenteert de adviseur Vijfheerenlanden in dit hoofdstuk zijn kernbevindingen. Eerst wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op de rollen die de provincies Zuid-Holland en Utrecht vervulden in aanloop tot de besluitvorming over de gemeentelijke fusie en provincievoorkeur in de gemeenteraden van Zederik, Leerdam en Vianen. Daarna wordt ingegaan op het functioneren van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden en op de procesinterventie van de minister van BZK. Afsluitend licht de adviseur Vijfheerenlanden zijn bevindingen toe, die betrekking hebben op het afwegingskader dat de provincie Utrecht hanteerde bij de toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging. Hierbij wordt respectievelijk ingegaan op de totstandkoming van het afwegingskader, de onderdelen van het afwegingskader en de toepassing van het afwegingskader.

4.1 Bevindingen voortraject

Verkenning varianten 'Waard om te besturen' (maart 2014 – december 2014)

Na de publicatie van de rapportage 'Waard om te besturen' gaf de provincie Zuid-Holland de gemeenten de ruimte om de betreffende varianten voor gemeentelijke fusie gezamenlijk te verkennen, waarbij de provincie op de hoogte werd gehouden over de voortgang. Deze ruimte werd mede gecreëerd doordat de provincie Zuid-Holland zich niet per definitie committeerde aan de varianten voor gemeentelijke fusie die werden geadviseerd in 'Waard om te besturen', en niet op voorhand aanstuurde op combinaties van te fuseren gemeenten. Van deze ruimte maakten de gemeenten gebruik. De gemeenten Leerdam en Zederik vonden al gauw conform 'Waard om te besturen' aan de andere kant van de provinciegrens de gemeente Vianen als herindelingspartners. In tegenstelling tot het advies van Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden werd de net gevormde gemeente Molenwaard betrokken in de gesprekken over herindeling door Hardinxveld-Giessendam, Giessenlanden en Gorinchem. Toen deze vier gemeenten niet tot overeenstemming konden komen over de bestuurlijke inrichting, ging de provincie Zuid-Holland niet in op het verzoek van de gemeente Gorinchem om de regie over te nemen om te komen tot een uitkomst. De provincie Zuid-Holland bleek zich uiteindelijk te kunnen vinden in de verkenning van een gemeentelijke fusie tussen Molenwaard en Giessenlanden, de zelfstandigheid van de gemeente Gorinchem, de beoogde toetreding van Hardinxveld-Giessendam tot de Drechtsteden en de provinciegrensoverschrijdende herindeling van Leerdam, Zederik en Vianen, indachtig de mogelijke impact op regionale samenwerking in onder andere de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Verkenning gemeentelijke fusie & besluitvorming (september 2015 – november 2015)

De gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen stelden begin 2015 beide provincies op de hoogte over de uit te voeren haalbaarheidsstudie, waarbij de implicaties van de provinciekeuze voor de gemeente Vijfheerenlanden zou worden onderzocht. Ondanks dat de Wet arhi voorschrijft dat niet de gemeenten, maar de provincies een uiteindelijk gezamenlijk advies inzake de provinciegrenswijziging opstellen, maakten de provincies geen bezwaar tegen het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie. Van de mogelijkheden om te interveniëren werd geen gebruik gemaakt.

De gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen stelden in september 2015 beide provincies op de hoogte dat de colleges voornemens waren om in november 2015 de raden te laten besluiten een voorkeur uit te spreken voor een provincie, waarin de nieuwe gemeente zou worden gevestigd. Ondanks dat de Wet arhi voorschrijft dat niet de gemeenten, maar de provincies uiteindelijk – in beginsel gezamenlijk – het advies inzake de provinciegrenswijziging opstellen, werd deze stemming stilzwijgend geaccepteerd, althans niet formeel ontraden door de provincies. Mede hierdoor was er geen belemmering voor de gemeenteraden om een voorkeur voor de provincie Utrecht of Zuid-Holland uit te spreken. Twee van de drie gemeenteraden – een meerderheid van de raadsleden – spraken hun voorkeur uit voor de provincie Utrecht.

Terwijl beide provincies de gemeenten de ruimte boden om de provinciegrenswijziging te betrekken bij het uitvoeren van de haalbaarheidsstudie en bij de gemeentelijke besluitvorming, lieten de provincies Utrecht en Zuid-Holland gezamenlijk – door Twynstra Gudde – en de provincie Zuid-Holland afzonderlijk – door Bureau Louter – studies uitvoeren waarin de effecten van provinciegrenswijziging werden opgenomen. Deze rapporten werden voorafgaand aan de gemeentelijke besluitvorming – zonder provinciestandpunt – overhandigd aan de drie gemeenten om er kennis van te nemen en mogelijk te betrekken bij de afwegingen die ten grondslag zouden liggen aan het besluit tot het uitspreken van een provincievoorkeur. Ondanks de ruimte die de provincies boden om de gemeenten eigenstandig een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren en om de gemeenteraden een voorkeur uit te laten spreken voor een provincie, werd het gemeentelijk besluitvormingsproces (en in de aanloop hiertoe) derhalve wél beïnvloed door studies uitgevoerd in opdracht van de provincies. Dit geldt in het bijzonder voor de studie uitgevoerd door Bureau Louter, in opdracht van de provincie Zuid-Holland.

4.2 Bevindingen IPC en procesinterventie minister van BZK (maart – september 2016)

Formulering opdracht IPC

In vervolg op het arhi-verzoek door de colleges van B en W van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen aan de provincies Zuid-Holland en Utrecht besloten de Provinciale Staten van beide provincies een Interprovinciale Commissie (IPC) in te stellen, die in de plaats zou treden van de colleges van GS om een herindelingsadvies voor te bereiden. Aanvullend op de beoordeling van de samenvoeging van de gemeenten op basis van de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 diende ook een advies over de provinciegrenswijziging aan de minister van BZK te worden gegeven. Het ministerie van BZK beschikte overigens niet over een beleidskader of afwegingskader om provinciegrenswijziging te beoordelen.

Eind 2015 zijn er tussen beide provincies met en zonder het ministerie van Binnenlandse Zaken gesprekken gevoerd over de opdracht aan de IPC. Hierbij waren met name de inrichting, doorlooptijd en de termijnen van het proces het onderwerp van gesprek. Ondanks dat er geen afwegingskader voorhanden was ter beoordeling van de provinciekeuze, werd er voorafgaand aan de start van de IPC door de provincies geen afzonderlijk afwegingskader met toetsingscriteria opgesteld. In het uiteindelijke formele ontwerpbesluit ter instelling van de IPC is enkel als aanvullend criterium opgenomen dat *‘als het herindelingsonderzoek van de IPC geen doorslaggevende verschillen aan het licht brengt, die de provinciekeuze voor één van de provincies billijken dan is de voorkeur zwaarwegend voor de provinciekeuze in het herindelingsontwerp’*.

De minister van BZK stelde zich bij de opdrachtformulering van de IPC terughoudend op. Ondanks dat er geen afwegingskader voorhanden is ter beoordeling van de provinciekeuze, stuurde de minister van BZK niet aan op een door de provincies uitgewerkt en gedragen afwegingskader. De provincies kregen bijvoorbeeld geen signaal van de minister dat er een dergelijk afwegingskader zou moeten komen of welke criteria een dergelijk kader zou moeten bevatten. Bovendien gaf de minister geen duidelijkheid over welke afweging hij maakte ten aanzien van de provinciegrenswijziging bij het indienen van het wetsvoorstel.

Hoewel er procesafspraken tussen BZK en de provincies waren gemaakt voorafgaand aan de start van de IPC is de rol van BZK tijdens het open overleg van de IPC niet helder gedefinieerd. Er werd gesteld dat er een rol voor BZK zou te vervullen, indien de IPC geen overeenstemming zou bereiken. Wat deze rol daadwerkelijk zou dienen te behelzen, blijft voor de adviseur onduidelijk. Er lijken verder voorafgaand geen afspraken te zijn gemaakt over het rapporteren over de voortgang van de IPC aan de minister van BZK, bijvoorbeeld door het initiëren van een regelmatig bestuurlijk of hoogambtelijk contact tussen het ministerie van BZK en de beide provincies.

Werkzaamheden IPC

Veel gesprekspartners gaven bij de adviseur Vijfheerenlanden aan dat zij tijdens de IPC-gesprekken aanvoelden dat de gedeputeerden van beide provincies fundamenteel verschilden van opvatting over de wijze waarop de provinciegrenswijziging zou moeten worden beoordeeld. Tevens laten de IPC-gespreksverslagen volgens de adviseur zien dat diverse vraagstukken gezamenlijk worden geïdentificeerd, maar vervolgens – tijdens het gesprek – nauwelijks werd ingegaan op mogelijke oplossingsrichtingen.

In die periode werd op verzoek van IPC door BMC onderzoek gedaan naar de financiële aspecten van toe- en uittreding van gemeenten uit/tot gemeenschappelijke regelingen en de wijze waarop de kosten zouden kunnen worden gemitigeerd. Het rapport van BMC d.d. 8 juli werd besproken in een vergadering van de IPC op 30 augustus 2016, maar niet vastgesteld. Het rapport werd wel openbaar gemaakt en verspreid terwijl het door de colleges van GS expliciet als niet volledig, niet geheel conform de opdracht en qua gegevens moeilijk vergelijkbaar werd geacht. Om een volledig en betrouwbaar beeld te krijgen zou nader onderzoek nodig zijn, aldus de colleges van GS. Ondanks de status van het rapport – niet vastgesteld – en de beoordeling door de colleges van GS is het opmerkelijk dat dit rapport toch een rol heeft gespeeld in overleggen en reacties van verschillende partijen. Een nader onderzoek in opdracht van beide provincies of later in opdracht van de provincie Utrecht heeft niet plaatsgevonden. Derhalve kon het rapport niet dienen als onderbouwing van bestuurlijke standpunten.

Opheffing IPC en procesinterventie minister van BZK

Op 6 juli 2016 verzocht de IPC per brief de minister van Binnenlandse Zaken een procesinterventie te plegen inzake de herindelingsprocedure. Vervolgens leverden de beide provincies pleitnota's aan met argumentatie ten aanzien van de provinciekeuze en ten aanzien de voortzetting van herindelingsprocedure. De provincie Utrecht voerde met name inhoudelijke argumenten (o.a. draagvlak, vertrouwen, ambities nieuwe gemeente, bestuurlijke oriëntatie) aan die ervoor zouden moeten pleiten om de provincie Utrecht de procedure te laten voortzetten. Ook de provincie Zuid-Holland voerde inhoudelijke argumenten aan om te bepleiten dat Vijfheerenlanden in diens provincie hoort, maar koppelt deze argumenten in mindere mate aan de voortzetting van de procedure. De provincie Zuid-Holland stelde – gelet op de ontstane situatie – dat het meest zuiver zou zijn als het herindelingsproces zou worden voortgezet door het ministerie van BZK. Aanvullend ging de provincie Zuid-Holland in het slot onder andere kort in op de criteria draagvlak en evenwichtige regionale verhoudingen zoals gehanteerd door het IPC en diens opvattingen op de wijze waarop de provinciegrenswijziging zou moeten worden getoetst en beoordeeld.

Hierop verzocht de minister van BZK per brief de provincie Utrecht om het herindelingsproces voort te zetten, enkel onderbouwd met het kernargument dat twee van de drie gemeenten in 2015 een voorkeur uitspraken voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie. Zowel op de uitvoerige inhoudelijke argumentatie ter onderbouwing van de provinciekeuze – de uitkomst – van beide provincies als argumentatie ten aanzien van criteria ten aanzien van beoordeling of procesgang ging de minister in zijn brief niet in. Op basis van de pleitnota's en het antwoord van de minister het werd het voor de adviseur niet heel duidelijk wat de minister van BZK destijds van de provincies verwachtte of welke factoren belangrijk zijn bij de afweging die de minister BZK uiteindelijk zou maken bij voortzetting van de procedure. Overigens lichtte de minister van BZK toe dat hij weinig zag in de optie om BZK het proces te laten voortzetten. Hierbij beriep de minister zich op het uitgangspunt uit het Beleidskader herindelingen 2013, dat de rol van het kabinet beperkt is tot het beoordelen van het herindelingsadvies. Dit verklaarde mogelijk waarom de minister niet inging op de inhoudelijke argumenten die beide provincies aanvoeren.

4.3 Bevindingen herindelingsadvies

In de reactienota behorende bij het herindelingsadvies Vijfheerenlanden is in hoofdstuk 3 het kader voor beoordeling en afweging opgenomen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de voorbereiding van de samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen en de provinciegrenswijziging. De toetsing van de gemeentelijke fusie geschiedde op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling – en de wijziging van provinciegrenzen als gevolg van die herindeling. Gemeld wordt dat de toetsing aan het Beleidskader in het herindelingsontwerp heeft plaatsgevonden. Pas in het herindelingsadvies – reactienota – zijn de uitgangspunten voor de beoordeling en afweging van provinciegrenswijziging geformuleerd.

Bevindingen afwegingskader provinciegrenswijziging

Het ministerie van BZK biedt geen kader waarin wordt aangegeven op welke wijze provinciegrenswijziging ten gevolge van gemeentelijke fusies dient te worden getoetst en beoordeeld. Op verzoek van de minister van BZK en in overeenstemming met de procedurele vereisten van de Wet arhi werd door de provincie Utrecht het herindelingsontwerp opgesteld en stelden Provinciale Staten van de provincie Utrecht het herindelingsadvies vast. De minister bepaalde vooraf geen specifieke uitgangspunten om de provinciegrenswijziging als gevolg van de herindeling Vijfheerenlanden te toetsen en te beoordelen. Wel verzocht de minister de provincie Utrecht het proces zorgvuldig in te richten, en opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland en van andere belanghebbenden in haar afweging mee te nemen. De adviseur Vijfheerenlanden stelt vast dat provincie Utrecht derhalve de ruimte had om zelf een afwegingskader te ontwikkelen. De provincie heeft bij de vaststelling van het herindelingsadvies, in hoofdstuk 3 van de reactienota, het kader voor beoordeling en afweging weergegeven. Dit beoordelingskader bevat specifieke uitgangspunten ter beoordeling van de provinciegrenswijziging.

Afwegingskader, verantwoording achteraf

De vorming van de nieuwe gemeente als zodanig heeft de provincie Utrecht in het herindelingsontwerp getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Echter een expliciet uitgewerkt afwegingskader ter toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging was in het herindelingsontwerp niet beschikbaar. Hierdoor was het voor de bestuurlijke omgeving niet helder aan de hand van welke criteria bezwaren tegen de provinciegrenswijziging – opgenomen in zienswijzen op het herindelingsontwerp – zouden worden getoetst en beoordeeld bij de vaststelling van het herindelingsadvies. Met als gevolg dat de provincie Utrecht de bestuurlijke omgeving niet vooraf in staat stelde om het beoordelingskader als zodanig te becommentariëren en het te betrekken bij het formuleren van hun inhoudelijke argumentatie met betrekking tot de provinciegrenswijziging.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De uitgangspunten voor de beoordeling en afweging van de provinciegrenswijziging zijn pas vastgesteld via de besluitvorming over het herindelingsadvies. De provincie gaf aan dat de binnengekomen zienswijzen met inachtneming van die uitgangspunten zijn gewogen en beoordeeld. Daarmee is het vooral een verantwoording achteraf en kan het volgens de adviseur Vijfheerenlanden niet worden beschouwd als een vooraf bekendgemaakt beoordelingskader.

Elementen afwegingskader provinciegrenswijziging

De provincie Utrecht beschouwde het draagvlak en de democratische legitimatie als het belangrijkste uitgangspunt en als het vertrekpunt voor de weging ten aanzien van de provinciegrenswijziging. Als tweede uitgangspunt noemde de provincie het honoreren van de belangen van de drie gemeenten die de nieuwe gemeenten zullen vormen. De laatste drie uitgangspunten hebben betrekking op de wettelijke samenwerkingsverbanden. In het bijzonder werd geduïd op de effecten op de kwaliteit van dienstverlening en taakuitoefening van de wettelijke samenwerkingsverbanden als gevolg van de provinciegrenswijziging, de effecten van provinciegrenswijziging op de belangen die gediend worden door de wettelijke samenwerkingsverbanden in relatie tot de haalbaarheid van de provincievoorkeur, en gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen om met het oog op het publieke belang oplossingen te bieden.

Met draagvlak en democratische legitimatie doelde de provincie Utrecht op het feit dat de herindeling van 'onderop' is geïnitieerd op de voorkeuren van de colleges van B en W en op het feit dat twee van de drie gemeenten in 2015 bij raadsbesluit een voorkeur uitspraken voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie. De keuze voor dit vertrekpunt impliceerde dat in de afweging aan de hand van de overige criteria werd nagegaan of er zwaarwegende argumenten zijn die de voorkeur voor de provincie Utrecht zouden kunnen beletten. De provincie Utrecht expliciteerde niet wat doorslaggevende argumenten zouden kunnen zijn om de provincievoorkeur van de meerderheid van de *niet* te volgen.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur Vijfheerenlanden is van oordeel dat de provincie Utrecht een te enge definitie hanteerde van de criteria draagvlak en democratische legitimatie inzake de provinciegrenswijziging. In tegenstelling tot de toetsing van de gemeentelijke fusie aan de hand van het Beleidskader gemeentelijke herindeling in hoofdstuk 5 van het herindelingsadvies, waarbij de gemeentelijke fusie wordt getoetst aan de hand van het criterium 'regionaal bestuurlijk draagvlak', werd de provinciegrenswijziging niet expliciet getoetst aan een soortgelijk criterium. De mate waarin besluitvormingsprocessen bij buurgemeenten en buurprovincie waren meegewogen wordt als gevolg daarvan volgens de adviseur Vijfheerenlanden onvoldoende geëxpliciteerd.

De adviseur is van oordeel dat de keuze van de provincie Utrecht voor draagvlak en de democratische legitimatie van besluiten als vertrekpunt onvoldoende tegemoet komt aan de wens van de minister van BZK om de opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland en andere belanghebbenden in haar afweging mee te nemen. Bovendien heeft de adviseur geconstateerd dat enkele gemeenten in Zuid-Holland, de provincie Zuid-Holland en de wettelijke samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland Zuid door de keuze van dit vertrekpunt voelden dat hun zorgpunten ten aanzien van de provinciegrenswijziging niet voldoende door de provincie Utrecht op waarde werden geschat.

De provincie Utrecht heeft er niet voor gekozen om het formele uitgangspunt van de IPC over te nemen, dat als volgt werd geformuleerd *'als het herindelingsonderzoek geen doorslaggevende verschillen aan het licht brengt, die de provinciekeuze voor één van de provincies billijken dan is de voorkeur van de gemeenten zwaarwegend voor de provinciekeuze in het herindelingsontwerp'*. Deze benadering, die de IPC voorstond, doet volgens de adviseur Vijfheerenlanden overigens recht aan de inhoudelijke criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en past bij het vereiste dat er sprake moet zijn van noodzakelijke versterking van bestuurskracht. Naar het oordeel van de adviseur zou dit geciteerde uitgangspunt, dat eerder door beide provincies was geaccordeerd, bij de uiteindelijke toetsing een belangrijke rol hebben moeten spelen. Nog los van de eigen verantwoordelijkheid van de provincies gezamenlijk op grond van de Wet arhi inzake wijziging van provinciegrenzen zou de provincievoorkeur van gemeenten idealiter volgens de adviseur niet als vertrekpunt, maar als sluitstuk dienen te worden gehanteerd.

Doordat de provincie Utrecht het besluit tot voorkeur van de gemeenten voor de provincie Utrecht als vertrekpunt hanteert, gaat de provincie Utrecht na in hoeverre er belemmeringen zijn om de gemeenten Leerdam en Zederik uit te laten treden uit de wettelijke samenwerkingsverbanden van Zuid-Holland Zuid. De belanghebbenden bij de mogelijke effecten van de provinciegrenswijziging op de wettelijke verplichte samenwerkingsverbanden zijn de deelnemende gemeenten van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid en de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de wettelijke samenwerkingsverbanden zelf. Op de kwalitatieve effecten van de effecten van de provinciegrenswijziging op de wettelijke samenwerkingsverbanden gaat de provincie Utrecht zo goed mogelijk in, ook mede aan de hand van het criterium dat luidt dat het van essentieel belang is dat de veiligheid in de vorm van de dienstverlening niet in het geding komt. Een beroep op artikel 41.7 ontslaat de provincie Utrecht volgens de adviseur Vijfheerenlanden echter niet van de verantwoordelijkheid om een indicatief beeld te verkrijgen van de kosten van toe- en uittreding en mede op basis daarvan de belangen van de wettelijke samenwerkingsverbanden te wegen.

Toetsing en beoordeling aan de hand van afwegingskader

Zoals gesteld dient te worden onderstreept dat de provincie Utrecht de ruimte had om een eigen afwegingskader ter beoordeling van de provinciegrenswijziging op te stellen en koos de provincie er in beginsel voor om bij weging na te gaan in hoeverre er belemmeringen bestaan om de voorkeur van de gemeenten voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie te volgen.

Op grond van de analyse en beoordeling van de zienswijzen komt de provincie Utrecht tot de conclusie dat inhoudelijke zorgpunten ten aanzien van vestiging van Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht op basis van eigen toetsing ongegrond, weerlegd, genuanceerd of oplosbaar zijn.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur Vijfheerenlanden is van oordeel dat gegeven het gekozen vertrekpunt van 'draagvlak' en 'democratische legitimiteit' het uiteindelijke advies voor de vestiging van de gemeente Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht voortvloeit uit de gekozen wijze van toetsing. Bovendien is de adviseur van oordeel dat de provincie Utrecht zich zichtbaar heeft ingespannen om zo adequaat mogelijk – conform het eigen afwegingskader – in te gaan op argumenten ten aanzien van de provinciegrenswijziging, zoals opgetekend in de zienswijzen van de bestuurlijke omgeving. Hierbij plaatst de adviseur wel de kanttekening dat het gehanteerde afwegingskader in mindere mate uitnodigde om opvattingen ten aanzien van de provinciegrenswijziging van partijen uit Zuid-Holland te verifiëren, ten einde de belangen van met name Zuid-Hollandse gemeenten, de wettelijke samenwerkingsverbanden en de provincie Zuid-Holland te (blijven) borgen. Deze kanttekening vormde voor de adviseur Vijfheerenlanden de aanleiding om in het volgende hoofdstuk nader in te gaan op een aantal relevante argumenten van enkele Zuid-Hollandse gemeenten, de wettelijke samenwerkingsverbanden en de provincie Zuid-Holland ten aanzien van de provinciegrenswijziging.

5. Aanvullende analyse en beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

In het vorige hoofdstuk constateerde de adviseur Vijfheerenlanden dat het in het herindelingsadvies gehanteerde afwegingskader van de provincie Utrecht in mindere mate uitnodigde om opvattingen van partijen uit Zuid-Holland ten aanzien van de provinciegrenswijziging te verifiëren. Dit impliceert overigens geenszins dat de provincie Utrecht in het herindelingsadvies niet inging op tegengestelde opvattingen of geuite zorgpunten ten aanzien van de provinciegrenswijziging.

Desalniettemin vormde opbouw van het gehanteerde afwegingskader, tezamen met de formele reacties op het herindelingsadvies van respectievelijk de provincie Zuid-Holland en van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid de aanleiding voor de adviseur om aanvullend een aantal punten te verifiëren en hierover uiteindelijk een oordeel te vormen.

De adviseur stelde in het algemeen vast dat er in zienswijzen op het herindelingsontwerp op diverse gronden werd betoogd dat de gemeente Vijfheerenlanden dan wel zou toebehoren tot de provincie Zuid-Holland of dan wel zou toebehoren tot de provincie Utrecht. In zijn benadering koos de adviseur er voor om in te gaan op punten die enkel *aantoonbaar* kunnen worden geverifieerd en in beginsel op factoren die *aantoonbaar* beïnvloed kunnen worden door de provinciegrenswijziging. Dit betekent dat de adviseur niet is ingegaan op cultuurhistorische argumenten of op de mate van samenhang tussen het beoogde beleid van beide provincies en het toekomstige functioneren van de gemeente Vijfheerenlanden.

Effecten provinciegrenswijziging op taakuitoefening wettelijke samenwerkingsverbanden

Onderstreept dient te worden dat veiligheidsregio's zijn gebonden aan provinciale buitengrenzen, mede gelet op taken en bevoegdheden van de Commissaris van de Koning in het geval van een calamiteit. Overigens bepaalt de wet dat er totale gebiedscongruentie dient te bestaan tussen veiligheidsregio's, GGD's en omgevingsdiensten, waarbij de grenzen van de veiligheidsregio's leidend zijn. De vorming van de gemeente Vijfheerenlanden impliceert dat de buitengrenzen van de provincie Zuid-Holland en van de Provincie Utrecht worden aangepast. Dit zal leiden tot één van de twee volgende uitkomsten. De eerste mogelijke uitkomst is dat de gemeente Zederik en Leerdam uittreden uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en toetreden tot de veiligheidsregio Utrecht. De tweede mogelijke uitkomst is dat de gemeente Vianen uittreedt uit de veiligheidsregio Utrecht en toetreedt tot de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Het vraagstuk van toe- en uittreding en de belangen en de mogelijke effecten die hiermee gepaard gaan, wordt aantoonbaar gecreëerd door de provinciegrenswijziging. Dit vormt voor de adviseur in beginsel de aanleiding om in het volgende hoofdstuk nader in te gaan op de mogelijke effecten van de provinciegrenswijziging op het taakuitoefening van de wettelijke samenwerkingsverbanden.

Effecten provinciegrenswijziging op taakuitoefening vrijwillige samenwerkingsverbanden

Gelet op het feit dat de minister van BZK de provincie Utrecht verzocht de opvattingen en argumenten van de provincie Zuid-Holland in diens afweging mee te nemen, gecombineerd met belang dat door de provincie Zuid-Holland gehecht werd aan het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen', achtte de adviseur het eveneens wenselijk om punten te verifiëren die betrekking hebben op het functioneren van de vrijwillige samenwerkingsverbanden. Daarom zal in het volgend hoofdstuk kort ingegaan worden op de effecten van de gemeentelijke fusie en/ of de effecten van de provinciegrenswijziging op de taakuitoefening van vrijwillige samenwerkingsverbanden.

5.1 Provinciegrenswijziging: implicaties kwaliteit dienstverlening veiligheidsdomein

Opvattingen bestuurlijke omgeving

De provincie Zuid-Holland, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de gemeente Gorinchem stelden in hun zienswijzen dat de provinciegrenswijziging mogelijk de kwaliteit van dienstverlening in het veiligheidsdomein beïnvloedt. De provincie Zuid-Holland stelde dat de provincie Utrecht in het herindelingsontwerp voorbij ging aan organisatorische problemen en –risico’s van een vertrek van Zederik en Leerdam voor het veiligheidsdomein en de praktische gevolgen voor burgers.

Oordeel provincie Utrecht

De provincie Utrecht gaf in de reactienota aan dat het van belang is dat de hulpverleningsdiensten snel ter plaatse zijn en refereerde hierbij naar de rijtijden die op nationaal niveau zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De provincie Utrecht stelde dat alle regionale hulpdiensten zich hieraan moeten conformeren. De algemene norm is dat de hulpverlening binnen 15 minuten ter plaatse is. De provincie Utrecht meldde dat voor brandweer en ambulance vaste vertreklocaties gelden. Alle betrokken organisaties kijken volgens de provincie Utrecht in goed onderling overleg bij een wijziging van samenstelling van de veiligheidsregio’s opnieuw naar een zo optimaal mogelijke spreiding van de diensten om te voldoen aan het vereiste veiligheidsniveau.

Ambulancezorg

In het herindelingsadvies maakte de provincie Utrecht kort melding van activiteiten met betrekking tot de organisatie van het ambulancevervoer en standplaatsen. Dit vormde voor de adviseur Vijfheerenlanden de aanleiding om hierover extra informatie op te vragen en om op 13 en 14 juli 2017 verdiepende gesprekken te voeren met vertegenwoordigers van de Ambulancedienst Zuid-Holland Zuid en de Regionale Ambulance Voorziening Utrecht (RAVU). Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor respectievelijk het ambulancevervoer in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en in de veiligheidsregio Utrecht. De organisaties hebben een gezamenlijke adviesopdracht aan het RIVM verstrekt om een analyse te verrichten naar de spreiding en beschikbaarheid van de ambulancezorg. In de analyse worden de mogelijke effecten van de provinciegrenswijziging – voortvloeiend uit de gemeentelijke fusie – voor beide organisaties in beeld gebracht middels 4 scenario’s. Hierbij wordt rekening gehouden met het scenario dat Vijfheerenlanden gaat behoren tot de provincie Utrecht, als met het scenario dat Vijfheerenlanden gaat behoren tot de provincie Zuid-Holland. In de adviesopdracht wordt benadrukt dat het gebied rond Zederik, Leerdam en Vianen nadrukkelijk wordt betrokken in de analyse van de spreiding en beschikbaarheid van de ambulance zorg. Naar verwachting brengt het RIVM haar advies aan de Ambulancedienst Zuid-Holland Zuid en de Regionale Ambulance Voorziening Utrecht uit in september 2017.

In het eerste gedeelte van de adviesopdracht wordt het RIVM gevraagd om een overzicht te geven van de huidige spreiding en beschikbaarheid van de ambulancezorg. Hierbij wordt het RIVM tevens gevraagd om inzicht te verschaffen in de rijtijden niet alleen in, maar ook rondom de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen en inzicht te verschaffen in het aantal inzetten. Verder zal het RIVM – gelet op de voorgaande inzichten -aandacht vestigen op de huidige standplaatsen in Meerkerk en in Houten en Nieuwegein. In het tweede gedeelte van de adviesopdracht wordt ingegaan op de situatie na herindeling, aan de hand van de 4 genoemde scenario’s. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de optimale standplaatslocaties en de betekenis van de provinciegrenswijziging voor capaciteitsberekeningen. Een uitgangspunt bij het onderzoek is dat bij het zoeken naar optimale locaties alle mogelijke combinaties van standplaatslocaties worden doorgerekend. De standplaatslocaties worden beoordeeld op het aantal inwoners dat binnen bepaalde rijtijd kan worden bereikt.

Brandweezorg

De adviseur Vijfheerenlanden heeft de veiligheidsregio Utrecht en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid verzocht nadere informatie te verstrekken over de afspraken ten aanzien van de interregionale operationele grenzen tussen de veiligheidsregio Utrecht en de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Op 25 juli 2017 ontving de adviseur Vijfheerenlanden een gezamenlijke schriftelijke reactie van de genoemde veiligheidsregio's.

In de brief stelden de veiligheidsregio's dat de interregionale dienstverlening generiek is georganiseerd doordat meldkamers elkaar om bijstand vragen wanneer dit noodzakelijk is. Indien er sprake is van structurele bijstand is dat opgenomen in het Geïntegreerd Meldkamer Systeem van de naburige meldkamer.

Verderop in de brief meldden de veiligheidsregio's dat de brandweerpost in Vianen (gesitueerd in de veiligheidsregio Utrecht) en de brandweerpost in Lexmond (gesitueerd in de veiligheidsregio Zuid-Holland) elkaar interregionaal assisteren voor de Rijksweg A27.

De adviseur Vijfheerenlanden constateerde dat veiligheidsregio's interregionaal uitgaan van operationele grenzen. Zo zijn in de veiligheidsregio Utrecht de uitruklocaties van omliggende regio's die zich aan de regiogrenzen bevinden, zoals Zuid-Holland Zuid, opgenomen in de berekeningen van de dekking. Bovendien zijn er voorbeelden dat veiligheidsregio's samenwerkingsconvenanten sluiten om ten aanzien van de basisbrandweezorg de afspraken ten aanzien van interregionale bijstand en dekking formeel vast te leggen. Momenteel voeren de veiligheidsregio's Utrecht en Zuid-Holland Zuid oriënterende gesprekken met het doel om te komen tot een dergelijk convenant, zo liet men in de brief aan de adviseur weten.

Bij het maken van dergelijke interregionale afspraken kan derhalve de dekking worden berekend, kan worden gezien hoe uitrukprocedures op elkaar worden afgestemd, en kunnen er afspraken gemaakt te worden over de communicatie tussen de meldkamers en de afzonderlijke brandweerkorpsen. Daarnaast is het gangbaar dat bij de hantering van interregionale grenzen afspraken worden gemaakt over gezamenlijke oefeningen.

In welk verzorgingsgebied de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ook valt, met betrekking tot de brandweezorg stelde de veiligheidsregio Utrecht in het gesprek met de adviseur Vijfheerenlanden dat materieel nagenoeg dezelfde situatie gehandhaafd kan worden. Mogelijk is er sprake van een lichte herschikking van de posten, zodat de dekking en aanrijden in achterliggende gebieden blijft gewaarborgd.

Politiezorg

De IPC verzocht in het voorjaar van 2016 de korpschef Nationale Politie om een standpunt inzake het toetsingscriterium 'evenwichtige regionale verhoudingen', in relatie tot de fusie van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen. Gezien de betrokkenheid van de eenheden Rotterdam en Midden-Nederland verzorgde de politiechef van de eenheid Rotterdam een reactie.

De politie-eenheid Rotterdam stelde in de reactie aan de IPC (d.d. 25 april 2016) dat *'ongeacht wijzigingen in de provinciale indeling ten gevolge van de beoogde fusie, alsmede de hiermee samenhangende organisatorische inbedding in de eenheden Rotterdam of Midden-Nederland, leidt dit niet tot structurele veranderingen in de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en/of partners dan wel in de uitvoeringskracht van politietaken'*. Hierbij maakte de politie-eenheid Rotterdam wel de kanttekening dat de impact op de politieorganisatie (in termen van formatieplaatsen, materieel, huisvesting en ict-infrastructuur) het kleinst zal zijn indien de fusiegemeente Vijfheerenlanden ingedeeld wordt in de provincie Zuid-Holland.

Voorts constateerde de politie-eenheid dat de gemeentelijke fusie vraagt om een overdracht van lokale informatie tussen de eenheden Midden-Nederland en Rotterdam op het moment dat de provincie- en gemeentegrenzen worden aangepast. Tevens onderstreepte de politie-eenheid dat de borging van specifieke kennis, zoals die van wijkagenten, nadrukkelijke aandacht zal krijgen bij de genoemde overdracht.

Ter afsluiting stelde de politie-eenheid Rotterdam dat na het aanbieden van het herindelingsadvies aan het ministerie van Binnenlandse Zaken stellen de eenheden Rotterdam en Midden-Nederland een gezamenlijk actie en uitvoeringsplan opstellen. Verder benadrukte de politie-eenheid dat vanuit perspectief van één politieorganisatie, een wijziging van de provinciegrens geen structurele impact zal hebben op de kwaliteit van dienstverlening en samenwerking.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

Op basis van aanvullende analyse en gevoerde gesprekken heeft de adviseur geen signalen gevonden die er op wijzen dat de kwaliteit van dienstverlening in het veiligheidsdomein beïnvloed wordt door een provinciegrenswijziging, met welke uitkomst dan ook. De adviseur constateert dat betrokken partijen professioneel toegerust zijn om tijdig in te spelen op de implicaties van de provinciegrenswijziging voor hun werkveld, zodat de dienstverlening bij ingang van de gemeentelijke fusie per 1 januari 2019 op hetzelfde niveau blijft gehandhaafd. Voorts stelt de adviseur vast dat de effecten op omliggende gemeenten en 'achterliggende gebieden' veelal expliciet wordt en zal worden meegenomen bij analyses en het opstellen van uitvoeringsplannen. Bovendien onderstreept de adviseur dat gesproken partijen veelal benadrukten dat door wettelijke kaders, zoals de Tijdelijke wet ambulancezorg, de Wet veiligheidsregio's en de Politiewet, de dienstverlening in het veiligheidsdomein structureel is geborgd.

5.2 Provinciegrenswijziging: implicaties waterveiligheid

Opvattingen bestuurlijke omgeving

De provincie Zuid-Holland, de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de gemeente Gorinchem maakten in hun zienswijzen kenbaar dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden qua veiligheid deel uit maakt van een gebied waar hoog water één van de grootste risico's is. Hierbij werd in het bijzonder verwezen naar dijkkring 16, hetgeen op dit moment werkgebied is van waterschap Rivierenland, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de veiligheidsregio Utrecht. De veiligheidsregio Zuid-Holland maakte in haar zienswijze kenbaar dat het onderbrengen van dijkkring 16 onder één veiligheidsregio – vanuit het oogpunt van waterveiligheid – een valide argument is om Vijfheerenlanden in te delen in Zuid-Holland Zuid.

Schriftelijke correspondentie IPC en waterschap Rivierenland

De IPC verzocht op 21 maart 2016 het waterschap Rivierenland een aantal vragen te beantwoorden over de mogelijke implicaties van de gemeentelijke fusie en de provinciegrenswijziging voor het waterschap. Op 13 april 2016 stuurde het waterschap Rivierenland een schriftelijke reactie naar de IPC waarin het ingaat op de vragen van de IPC.

Ten eerste gaf het waterschap Rivierenland aan als functionele overheid geen bijzonder standpunt in te nemen inzake de samenvoeging van gemeentelijke overheden. Inzake de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden zag het waterschap Rivierenland geen bezwaren tegen een voorgenomen samenvoeging. Het waterschap Rivierenland verwachtte dat samenwerking met een gefuseerde gemeente mogelijkheden kan bieden voor verdere optimalisatie, zeker als het gaat om ambtelijke samenwerking.

Ten tweede stelde het waterschap Rivierenland dat de fusiegemeenten Zederik, Leerdam en Vianen liggen in de waterstaatkundige eenheid dijkkring 16, samen met een aantal Zuid-Hollandse gemeenten. Indien Leerdam en Zederik gaan behoren tot de provincie Utrecht, dan zal het gebiedsaandeel van de veiligheidsregio Utrecht in de dijkkring groter worden. Dit gebiedsaandeel is nu beperkt met enkel de Utrechtse gemeente die in de waterstaatkundige eenheid dijkkring 16 ligt. In de huidige situatie is het waterschap Rivierenland in de voorbereiding op calamiteiten in de veiligheidsregio Utrecht indirect vertegenwoordigd via het hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. Het waterschap Rivierenland gaf aan dat deze vertegenwoordiging aan intensiteit zal winnen, wanneer de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden gaat behoren tot de provincie Utrecht. Ten derde benadrukte het waterschap Rivierenland dat indien de gemeente Vijfheerenlanden gaat zou gaan behoren tot de provincie Utrecht er aandacht dient worden besteed aan afspraken die veiligheidsregio's onderling hebben vastgelegd in rampenbestrijdingsplannen, ten aanzien van besluitvorming binnen de dijkringen. Aanvullend diende in

het geval dat een groter deel van de dijkkring tot de veiligheidsregio Utrecht gaat behoren er extra afspraken te worden gemaakt tussen de veiligheidsregio's over besluitvorming bij evacuatie, in het geval dat overstromingsrisico zich zou manifesteren. Gelet op de complexiteit van deze besluitvorming, stelde het waterschap dat het niet aan te bevelen valt om met het oog op het overstromingsrisico de dijkkring verder op te delen over twee veiligheidsregio's.

Oordeel provincie Utrecht

De provincie Utrecht stelde ten aanzien van dijkkring 16 in de reactienota het volgende: *'De provincie Zuid-Holland stelt in haar zienswijze dat een indeling van de nieuwe gemeente in Zuid-Holland leidt tot een eenvoudiger bestuurlijke eenheid wat betreft waterveiligheid in het gebied. Wij merken hierbij op dat de bestuurlijke grenzen van een waterschap los staan van provinciale grenzen en gekoppeld zijn aan de stroomgebieden waarin waterschappen opereren en waar zij zich omheen organiseren. Het waterschap Rivierenland overschrijdt op dit moment de grenzen van vier provincies. Primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de grote wateropgaven in het gebied rond Vijfheerenlanden blijft ongeacht de provinciekeuze het waterschap Rivierenland. In dit verband constateren wij dat het waterschap Rivierenland geen zienswijze op ons herindelingsontwerp heeft ingediend, waaruit wij afleiden dat er geen grote zorgen leven over de toekomstige waterveiligheid wanneer Vijfheerenlanden bestuurlijk deel gaat uitmaken van de provincie Utrecht. Het waterschap Rivierenland is verantwoordelijk voor de waterveiligheid in het gebied van A-V, liggend binnen dijkkring 16. Het waterschap ligt op dit moment in vier provincies en drie veiligheidsregio's en moet dus bij de uitoefening van zijn taak goed afstemmen met deze medeoverheden. Vianen ligt op dit moment in dijkkring 16 en tegelijk in de provincie Utrecht en maakt dus deel uit van de VRU. De provincie Utrecht en de VRU voeren daarom nu ook al regelmatig overleg met het waterschap Rivierenland, de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en de provincie Zuid-Holland. Het waterschap ziet geen bezwaren bij het beheer en onderhoud van de dijkkring; een goede afstemming daarover blijft uiteraard nodig'.*

Uitkomsten gesprek adviseur Vijfheerenlanden met dijkgraaf waterschap Rivierenland

Op 20 juni 2017 sprak de adviseur Vijfheerenlanden met de dijkgraaf van het waterschap Rivierenland, de heer ir. R.W. Bleker om een aantal punten ten aanzien van dijkkring 16 te verifiëren. De dijkgraaf Bleker bevestigde dat de schriftelijke reactie van het waterschap Rivierenland aan de IPC (d.d. 13 april 2016) diens huidige standpunten bevat ten aanzien van de gemeentelijke fusie (inclusief provinciegrenswijziging) en in het bijzonder ten aanzien van dijkkring 16. In aanvulling op deze informatie onderstreepte dijkgraaf Bleker een aantal punten.

Ten eerste hanteert het waterschap Rivierenland in beginsel een neutrale basishouding ten aanzien van gemeentelijke fusies, dus ook in het geval van de provinciegrensoverschrijdende samenvoeging van Zederik, Leerdam en Vianen. Het waterschap zal als functionele overheid het uiteindelijke besluit ten aanzien van provinciegrenswijziging volgen en zich vervolgens inspannen om samen met partners (zoals de veiligheidsregio's) in te spelen op mogelijke effecten.

Ten tweede benadrukte het waterschap Rivierenland dat risico's ten aanzien van waterveiligheid niet toe- of af zullen nemen, indien de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden gaat behoren tot de provincie Utrecht. Bij dit besluit zal de situatie ten aanzien van waterveiligheid volstrekt hetzelfde blijven. Idealiter geeft het waterschap Rivierenland de voorkeur aan een gesloten dijkkring, maar beschouwt dit niet als een zwaarwegend argument om de gemeente Vijfheerenlanden per definitie te laten behoren tot de provincie Zuid-Holland.

Ten derde onderstreepte het waterschap Rivierenland dat samenwerken met meerdere veiligheidsregio's in waterstaatkundige eenheden als dijkkring 16 een *common* werkwijze is., waar professionals van het Waterschap en professionals van de veiligheidsregio's veel ervaring mee hebben. Een voorbeeld is dat waterschappen en veiligheidsregio's gezamenlijke oefeningen uitvoeren, ter bevordering van de calamiteitszorg.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

Ten aanzien van dijkkring 16 concludeert de adviseur dat de provinciegrenswijziging als gevolg van de herindeling Vijfheerenlanden geen negatieve effecten zal hebben op de waterveiligheid binnen het werkgebied van het waterschap Rivierenland.

5.3 Provinciegrenswijziging: financiële implicaties wettelijke samenwerkingsverbanden

De bestuurlijke fusie tussen de Zuid-Hollandse gemeenten Zederik en Leerdam en de Utrechtse gemeente Vianen heeft het gevolg dat de grenzen tussen de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht moeten worden aangepast. Daarnaast impliceert de bestuurlijke fusie eveneens dat de grenzen van de wettelijke samenwerkingsverbanden aangepast dienen te worden, omdat wettelijke samenwerkingsverbanden zijn gebonden aan de buitengrenzen van de provincies. De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zal of worden ondergebracht in de Utrechtse wettelijke samenwerkingsverbanden, of worden ondergebracht in de wettelijke samenwerkingsverbanden die werkzaam zijn in de regio Zuid-Holland Zuid. In het eerste geval zou dit betekenen dat de gemeenten Zederik en Leerdam uittreden uit de wettelijke samenwerkingsverbanden werkzaam in de regio Zuid-Holland Zuid. In het tweede geval zou dit betekenen dat de gemeente Vianen uittreedt uit de Utrechtse wettelijke samenwerkingsverbanden. Uittreding zal altijd financiële implicaties hebben. In dit gedeelte wordt ingegaan op in hoeverre financiële implicaties van uittreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden ondervangen kunnen worden, waarbij in het bijzonder ingezoomd wordt op de veiligheidsregio's.

BMC-rapport 'Indicatie mitigeren uittredingskosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden'

De IPC verstrekte in het voorjaar van 2016 BMC een opdracht om een indicatie te geven van de mogelijke financiële effecten van uittreding uit de wettelijke samenwerkingsverbanden en de mate waarin deze effecten kunnen worden gemitigeerd. BMC trachtte enerzijds een indicatief beeld te schetsen van de kostenposten- of soorten die in aanmerking komen om te mitigeren bij uittreding van gemeenten en anderzijds een beeld te geven van de huidige bijdrage van Zederik, Leerdam en Vianen en toekomstige bijdrage van de gemeente Vijfheerenlanden aan de wettelijke samenwerkingsverbanden. Deze indicatie zou een bouwsteen hebben kunnen vormen voor het herindelingsadvies dat de IPC normaliter zou hebben opgesteld. BMC vergeleek twee kernscenario's, namelijk enerzijds uittreding van Zederik en Leerdam uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, de dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid en de omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en anderzijds de uittreding van de gemeente Vianen uit de veiligheidsregio Utrecht, de GGD Utrecht en omgevingsdienst Utrecht.

Standpuntbepaling provincies BMC-rapport

Op 8 juli 2016 leverde BMC het eindrapport 'Indicatie mitigeren uittredingskosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden' op aan de opdrachtgevers. Dit terwijl twee dagen eerder de IPC per brief de minister van Binnenlandse Zaken vroeg een procesinterventie te plegen inzake de herindelingsprocedure, hetgeen ook de uiteindelijke opheffing van de IPC zou betekenen. Dit zou betekenen dat er geen gezamenlijk standpunt ingenomen werd over het BMC-rapport.

Het rapport van BMC d.d. 8 juli werd besproken in een vergadering van de IPC op 30 augustus 2016, maar niet vastgesteld. Het rapport werd wel openbaar gemaakt en verspreid terwijl het door de colleges van GS expliciet als niet volledig, niet geheel conform de opdracht en qua gegevens moeilijk vergelijkbaar werd geacht. Om een volledig en betrouwbaar beeld te krijgen zou nader onderzoek nodig zijn, aldus de colleges van GS.

Op 2 september 2016 stuurde GS Zuid-Holland het rapport naar de Provinciale Staten, aangezien in de pleitnota van de provincie Zuid-Holland gericht aan de minister van BZK naar dit rapport werd verwezen. In de brief stelde GS Zuid-Holland dat het rapport wel door de IPC is besproken, maar niet was vastgesteld. Hierover stelde GS Zuid-Holland het volgende. *'De reden daarvoor is dat het rapport niet volledig voldoet aan de opdracht. Enige verschil in interpretatie van de vraagstelling en de tijdsdruk hebben er toe geleid dat de gegevens niet volledig zijn en op onderdelen de vergelijkbaarheid zeer lastig is. Overigens pretendeert het rapport – conform de vraagstelling van de IPC – ook niet meer dan een indicatie te zijn. Om een volledig en betrouwbaar beeld te krijgen zou een nader onderzoek nodig zijn.'*

Op 5 september 2016 stuurde ook de provincie Utrecht het BMC-rapport 'Indicatie mitigeren uittredingskosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden' naar de Provinciale Staten. In de aanbiedingsbrief stelde provincie Utrecht eveneens dat het rapport in de IPC Vijfheerenlanden was besproken, maar niet vastgesteld. Het rapport had volgens de provincie Utrecht geen IPC-status: 'Het (concept)rapport is vorige week in de IPC Vijfheerenlanden besproken maar niet vastgesteld'. Verder stelde de provincie Utrecht in de aanbiedingsbrief het volgende: 'de rapportage is naar ons oordeel nog een conceptrapport, dat onvolledig is. Er ontbreken nog gegevens en op onderdelen worden verschillende bekostigingssystematieken en kostensoorten gehanteerd. De onderlinge vergelijkbaarheid is daardoor lastig, er kan dan ook geen goede analyse worden gemaakt en geen goede conclusies worden getrokken. Nader onderzoek en overleg met betrokken organisaties is noodzakelijk om het rapport van nut te kunnen laten zijn. Echter de tijd voor aanvullend onderzoek was niet meer beschikbaar. In Zuid-Holland werd om deze rapportage gevraagd en het zou op korte termijn moeten worden geleverd. Een en ander betekent dat de informatiewaarde over het mitigeren van de uittredkosten c.a. in de rapportage zeer beperkt is en daardoor niet bijdraagt aan de benodigde kwaliteit en zorgvuldigheid van een onderzoek. Tegen de achtergrond van de ontstane situatie is afgesproken dat het aan beide provincies wordt overgelaten om te bepalen op welke wijze de rapportage met de betrokkenen in het herindelingsproces wordt gedeeld'.

Oordeel provincie Utrecht in herindelingsontwerp

Nadat de provincie Utrecht de verantwoordelijkheid kreeg van de minister van BZK om het herindelingsproces voort te zetten, liet de provincie geen nader onderzoek en overleg plaatsvinden om het BMC-rapport van nut te kunnen laten zijn. In het herindelingsontwerp lichtte de provincie Utrecht toe dat het in de betreffende fase (bestuurlijk) complex was om een realistisch kwantitatief beeld te krijgen van de financiële gevolgen van de ontvlechting, mede door de verschillende in de (te herziene) bekostigingssystematiek en in de samenhang van de kostensoorten. Zo zou de bekostigingssystematiek in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid op korte termijn worden herzien. Desalniettemin stelde de provincie Utrecht in het herindelingsontwerp dat de gevolgen van de provinciegrenswijziging voor de wettelijke samenwerkingsverbanden bestuurlijk en operationeel goed zijn te ondervangen, mits hier tijdig mee zou worden gestart. Het ontbreken van een realistisch kwantitatief beeld van ontvlechting – in de context van de wettelijke samenwerkingsverbanden – vormde volgens de provincie Utrecht geen zwaarwegende overweging om de keuze voor de provincie Utrecht te beletten.

Opvattingen bestuurlijke omgeving

Uit de zienswijzen bleek dat de gemeenten Gorinchem, Molenwaard, Giessenlanden en de Drechtsteden het de provincie Utrecht aanrekenen dat het geen inzicht verschafte over de financiële gevolgen van uittreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden, maar wel concludeerde dat deze financiële gevolgen daarvan te ondervangen zouden zijn. De provincie Zuid-Holland bracht in haar zienswijze een vergelijkbaar punt naar voren door te stellen dat de berekende (hoge) uittredingskosten voor samenwerkingsverbanden – uit het BMC-onderzoek – door de provincie Utrecht werd verworpen, zonder dat de provincie Utrecht hier nieuwe informatie tegenover stelde. Bovendien verzocht de provincie Zuid-Holland in haar zienswijze de provincie Utrecht om alsnog in beeld te brengen wat zowel kwantitatief en kwalitatief de effecten zijn van het beëindigen of aanpassen van de samenwerkingsverbanden (vrijwillig en wettelijke) voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen.

Oordeel provincie Utrecht in herindelingsadvies

In het herindelingsadvies hanteerde de provincie Utrecht het uitgangspunt dat de effecten van provinciegrenswijziging op de wettelijke verplichte samenwerkingsverbanden en de belangen die daarmee samenhangen zorgvuldig zouden worden gewogen in de relatie tot de haalbaarheid van de provincievoorkeur. Hierop voortbouwend stelde de provincie Utrecht dat het identificeren, opvangen en aanpakken van deze implicaties en effecten een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn van de betrokken partijen dat vraagt een proces van samenwerking gericht op het algemene publieke belang. Deze twee genoemde punten maakten onderdeel uit van het afwegingskader dat de provincie Utrecht voor beoordeling van de provinciegrenswijziging hanteerde. De provincie Utrecht kwam uiteindelijk in haar herindelingsadvies tot de conclusie dat de (mogelijke) effecten van provinciegrenswijziging op de wettelijke samenwerkingsverbanden geen beletsel vormen om de voorkeur van twee van de drie gemeenten voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie te volgen.

In het herindelingsadvies herhaalde de provincie Utrecht dat financiële effecten van uittreding uit de wettelijke samenwerkingsverbanden lastig in beeld kunnen worden gebracht door de verschillende rekenmethodieken en de verschillen van inzichten tussen de betrokken partijen. Aanvullend voerde de provincie een nieuw argument aan door te wijzen op de toepassing van artikel 41, lid 7 van de wet Arhi, hetgeen de bepalingen van de drie wettelijke samenwerkingsverbanden over toe- en uittreding buiten werking stelt. Voorts stelde de provincie Utrecht dat de wetgever 'voorzieningen' ten aanzien van toe- en uittreding (en de financiële gevolgen hiervan) diende op te nemen in de herindelingswet. Het ontbreken van duidelijkheid over de aard en inhoud van deze voorzieningen vormde volgens de provincie Utrecht een beletsel om een kwantitatief beeld te geven van de effecten van uittreding uit de wettelijke samenwerkingsverbanden. Overigens bood de provincie Utrecht aan om een procesrol te vervullen bij de uitvoering van de ontvlechting, wanneer de voorzieningen daadwerkelijk door het ministerie van BZK zouden zijn getroffen.

In de reactienota bijgevoegd bij het herindelingsadvies ging de provincie Utrecht ook kort in op het BMC-rapport 'Indicatie mitigeren uittredingskosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden' dat in opdracht van de IPC werd opgesteld. In aanvulling op haar eerdere appreciatie van dit onderzoek (september 2016) stelde de provincie Utrecht in de reactienota dat de berekeningen uit het BMC-onderzoek eenzijdig op basis van de eigen gemeenschappelijke regeling waren uitgevoerd, alsof het een 'gewone uittreding' betrof. De provincie Utrecht stelde bij nader inzien dat het onderzoek naar de frictiekosten destijds prematuur was, omdat in het onderzoek geen rekening werd gehouden met lid 7 van artikel 41 wet arhi.

Bevindingen adviseur Vijfheerenlanden

Een belangrijke vraag die in deze paragraaf voorligt is in hoeverre een indicatieve inschatting van de financiële effecten van uittreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden onderdeel dient te zijn van de totale afweging ten aanzien van de provinciegrenswijziging. De provincie Utrecht stelde dat bij het opstellen van het herindelingsadvies het om een aantal redenen niet mogelijk was om een dergelijke inschatting te maken, terwijl gemeenten uit Zuid-Holland Zuid en de provincie Zuid-Holland hier expliciet om vroegen. Voorts constateert de adviseur Vijfheerenlanden dat de provincie Utrecht formele besluitvorming in de Tweede Kamer als een noodzakelijke voorwaarde ziet om een inschatting van de financiële effecten van uittreding te kunnen maken, terwijl de gemeenten uit Zuid-Holland Zuid en de provincie Zuid-Holland van mening zijn dat de uitkomsten een dergelijke inschatting hadden moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de provinciegrenswijziging door de provincie Utrecht. Hieronder wordt verder op dit vraagstuk ingegaan.

De adviseur beschouwt de uittreding van gemeente(n) uit de wettelijke samenwerkingsverbanden in beginsel niet de oorzaak, maar het gevolg van de noodzaak tot versterking van de bestuurskracht door de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.

De adviseur is van mening dat er ten aanzien van uit- en toetreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden er bij beoordeling van de provinciegrenswijziging criteria vallen te hanteren die in beginsel zwaarder wegen dan de financiële effecten van uittreding. Dit zijn criteria die zijn behandeld in de vorige hoofdstukken, zoals de gevolgen van uittreding voor de kwaliteit van dienstverlening en mogelijke gevolgen voor de publieke veiligheid. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat het niet aannemelijk is dat de kwaliteit van dienstverlening van wettelijke samenwerkingsverbanden afneemt of dat veiligheidsrisico's zullen toenemen in welk scenario van provinciegrenswijziging dan ook. Overigens maakt de adviseur vanzelfsprekend het voorbehoud dat uittreding er niet voor mag zorgen dat wettelijke samenwerkingsverbanden financieel in de problemen komen of dat het bestaansrecht van deze samenwerkingsverbanden in het geding komt. Uit de IPC-verslagen en uit de gesprekken die de adviseur heeft gevoerd blijkt dit overigens geenszins het geval.

De provincie Utrecht en provincie Zuid-Holland namen zoals gezegd gezamenlijk het initiatief om door BMC een indicatieve inschatting te laten maken van de financiële effecten van uittreding uit de drie wettelijke samenwerkingsverbanden. Ondanks dat het rapport niet werd vastgesteld door de IPC, niet

volledig voldeed aan de opdracht, gegevens ontbraken en de mate van vergelijkbaarheid werd betwist, kozen de provincies er voor het om rapport openbaar te maken. Hoewel de provincie Utrecht in haar reactie op het BMC-rapport stelde dat nader onderzoek en overleg met betrokken organisaties noodzakelijk is om het rapport van nut te kunnen laten zijn, had het nauwelijks zichtbaar initiatief genomen om het BMC-rapport te vervolmaken of een aanvullende indicatieve inschatting uit te laten voeren. Daardoor werd niet nader ingegaan op de zorgpunten die uiteindelijk werden geuit door de Zuid-Hollandse gemeenten en de provincie Zuid-Holland. Dit is door de adviseur als een lacune ervaren.

Ondanks de korte doorlooptijd van zijn opdracht, maar gelet op complexiteit rond het BMC-onderzoek, heeft de adviseur het bureau Ape Public Economics verzocht om onder andere op basis van begrotingen en jaarrekeningen van de veiligheidsregio's de bevindingen uit het BMC-onderzoek nader te duiden via een beknopte studie. Het doel van deze studie was om aanvullende informatie te verkrijgen en een beter indicatief beeld te verkrijgen dan via het BMC-rapport beschikbaar was. Ten aanzien van het BMC-rapport en de jaarrekeningen merkte Ape Public Economics een aantal zaken op:

- Bij het schetsen van het indicatief beeld van kostenposten of soorten die in aanmerking komen om te mitigeren bij uittreding van Zederik en Leerdam uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid wordt aangenomen dat 75% van de totale geschatte ontvlechtingkosten – door BMC geschat op 2,9 miljoen euro – vast ligt en niet beïnvloeden is binnen vijf jaar. Deze stelling over de kostenrigiditeit wordt naar het oordeel van Ape Public Economics niet onderbouwd en dient te worden genuanceerd. Immers het bestuur van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid concludeert zelf dat de personele overhead – vooral management en managementondersteuning – ook na de reorganisatie relatief hoog is. Bovendien is in de toekomstige begrotingen een voorziening getroffen in verband met mogelijke financiële gevolgen van herindeling Vijfheerenlanden.
- De toekomstige begrotingen van veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid vertonen een overschot van 3 miljoen euro, door naar voren gehaalde bezuinigingen. De veiligheidsregio Utrecht vertoont in de meest recente jaarrekening een overschot ter grootte van 1,7 miljoen euro.
- De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid heeft recentelijk gekozen voor een nieuw kostenverdeelmodel dat aansluit bij de clusters van het Gemeentefonds. Indien de gemeenten Leerdam en Zederik zouden blijven in de Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dan zouden zij gezamenlijk 475.000 euro minder bijdragen aan de Veiligheidsregio. Dit positieve herverdeeldeffect voor de drie gemeenten wordt in dit scenario gefinancierd door andere deelnemende gemeenten. Overigens betoogt Ape Public Economics dat bij een overgang van Leerdam en Zederik naar de veiligheidsregio Utrecht – bij implementatie van de nieuwe kostenverdeelssystematiek in veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid – de door BMC geraamde inkomsten van ZHZ derhalve niet met 2.900.000 euro, maar met 2.425.000 euro zullen dalen.
- Invoering van de nieuwe kostenverdeelssystematiek in de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid zou er voor zorgen dat beide verdeelstelsels vergelijkbaar zijn.
- Bij het maken van een reële inschatting in een volgend stadium dient volgens Ape Public Economics een strikt onderscheid gemaakt te worden tussen frictiekosten en desintegratiekosten. Desintegratieschade moet volgens Ape Public Economics op basis van het criterium redelijkheid en billijkheid worden vertaald in een uittredesom.
- Het verdient volgens Ape Public Economics de aanbeveling om op korte termijn een samenhangend overzicht op te stellen van de relevante mutaties in baten en in lasten bij uittreding uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid of uit de veiligheidsregio Utrecht. Bij dit overzicht dienen ook de reserves in beschouwing te worden genomen.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

Het aanvullend onderzoek door Ape Public Economics laat zien dat beide veiligheidsregio's financieel gezond zijn. De adviseur is van oordeel, op basis van het indicatieve beeld dat op basis van het APE-rapport beschikbaar is, dat de kosten als gevolg van de gemeentelijke herindeling hanteerbaar zijn. Mede rekening houdend met de financiële positie van de drie gemeenten die de nieuwe gemeente zullen vormen dit volgens de adviseur geen aanleiding de voortgang van het herindelingstraject te belemmeren.

5.4 Provinciegrenswijzing: implicaties vrijwillige samenwerking Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Opvattingen bestuurlijke omgeving

De provincie Zuid-Holland maakte in haar zienswijze kenbaar dat de provinciegrenswijziging invloed zal hebben op de vrijwillige regionale samenwerking in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (hetgeen is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling). Voorts nam de provincie Zuid-Holland het standpunt in dat deze samenwerking is gebaat bij zoveel mogelijk congruentie, waarbij op verschillende verweven domeinen wordt samengewerkt met dezelfde samenwerkingspartners.

Oordeel provincie Utrecht

De gemeenschappelijke regeling AV zal door enerzijds de gemeentelijke fusie van Molenwaard en Giessenlanden en anderzijds door de vorming van gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019 in principe bestaan uit drie deelnemende gemeenten. De provincie Utrecht vroeg zich in het herindelingsadvies af in hoeverre een gebied met drie gemeenten voldoende ruimtelijk-economisch perspectief en toekomstperspectief heeft. In ieder geval rechtvaardigde deze ontwikkeling volgens de provincie Utrecht niet het argument voor de provinciekeuze Zuid-Holland.

Bevindingen adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur Vijfheerenlanden constateert dat in 2014 de commissie Schutte geen reden zag om een apart samenwerkingsverband voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in stand te houden, aangezien de commissie tegelijkertijd een ingrijpende herijking van de bestuurlijke inrichting voorstelde. Hierbij gaf de commissie Schutte overigens aan dat dit niet wil zeggen dat bij een nieuw bestuurlijk speelveld er geen behoefte zou zijn aan regionale samenwerking.

De adviseur Vijfheerenlanden constateert dat op 1 juni 2017 de colleges van B&W van Molenwaard, Giessenlanden, Gorinchem, Zederik, Leerdam en Vianen de intentieverklaring 'Grenzeloos Samenwerken Alblasserwaard-Vijfheerenlanden' ondertekenden. De gemeenten maakten hierbij een aantal afspraken over het continueren van de vrijwillige regionale samenwerking. Ten eerste spraken de gemeenten hun intentie uit om de samenwerking te vernieuwen aan de hand van de maatschappelijke opgaven die de komende jaren zullen spelen. Ten tweede sprak men af dat de nieuwe samenwerking zou worden vormgegeven in een netwerk van partners die elk een bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van regionale opgaven. Er werd gesteld dat afhankelijk van de regionale opgave diverse partijen zoals de provincies, gemeenten of waterschappen de *lead* zouden kunnen nemen. Ten derde spraken de vertegenwoordigers van drie toekomstige AV-gemeenten de intentie uit om een samenwerkingsagenda op te stellen waarvan de meer concrete vorm en organisatie van de samenwerking op onderdelen nader zal worden gedefinieerd.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur stelt dat uit de intentieverklaring niet blijkt dat de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling Alblasserwaard-Vijfheerenlanden vasthouden aan de congruentie die de provincie Zuid-Holland voorstaat, maar per regionale opgave diverse *coalitions of the willing* wil vormen. De 4 provincies (Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Zuid-Holland) lijken nadrukkelijk te worden uitgenodigd om deel te nemen aan dergelijke coalities. De intentieverklaring laat volgens de adviseur zien dat de AV-gemeenten vroegtijdig anticiperen op een herijking van de strategische regionale samenwerking – over provinciegrenzen heen –, gelet op de te wijzigen bestuurlijke inrichting per 1 januari 2019.

De adviseur oordeelt dat een provinciegrenswijziging nauwelijks een direct belemmerend effect zal hebben op de flexibele vorm van regionale samenwerking die in de intentieverklaring 'Grenzeloos Samenwerken Ablasserwaard-Vijfheerenlanden' is ontvouwd. Bij de ontwikkeling van de nieuwe vorm van netwerksamenwerking zullen wel arrangementen moeten worden ontwikkeld met het doel om risico's op vrijblijvendheid te verkleinen, bijvoorbeeld als het gaat om investeringsbereidheid en realisatiekracht.

5.5 Gemeentelijke fusie: implicaties arbeidsmarktregio Gorinchem

Opvattingen bestuurlijke omgeving

De provincie Zuid-Holland en de gemeente Gorinchem uitten in hun zienswijzen zorgen dat de gemeentelijke fusie tussen Zederik, Leerdam en Vianen er toe zou kunnen leiden dat Zederik en Leerdam de arbeidsmarktregio Gorinchem verlaten, hetgeen het voortbestaan van de betreffende arbeidsmarktregio zou ondermijnen. De provincie Zuid-Holland stelde dat er bewust is gekozen voor een relatief kleine schaal voor de arbeidsmarktregio Gorinchem, om rekening te houden met de karakteristieken van het gebied. De gemeente Gorinchem vreest economische schade voor de overblijvende gemeenten, indien Zederik en Leerdam de arbeidsmarktregio Gorinchem verlaten.

Arbeidsmarktregio's

In arbeidsmarktregio's bieden gemeenten en UWV dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden en vindt samenwerking plaats tussen werkgevers en onderwijsinstellingen. De arbeidsmarktregio Gorinchem bestaat op dit moment uit Hardinxveld-Giessendam, Lingewaal, Molenwaard, Giessenlanden, Zederik, Leerdam en de centrumgemeente Gorinchem. De gemeente Vianen neemt op dit moment deel aan de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht. Voorts besloot de gemeente Hardinxveld-Giessendam zich op korte termijn aan te sluiten bij de arbeidsmarktregio Drechtsteden en zal Lingewaal fuseren met de gemeenten Geldermalsen en Neerijnen, welke op dit moment deelnemen aan de arbeidsmarktregio Rivierenland. Tegelijkertijd zullen Molenwaard en Giessenlanden als nieuwe fusiegemeente per 1 januari 2019 deelnemen aan de arbeidsmarktregio Gorinchem. Er dient onderstreept te worden dat de provinciegrenswijziging geen invloed heeft op de omvang of het functioneren van arbeidsmarktregio's, aangezien gemeenten in arbeidsmarktregio's over provinciegrenzen heen kunnen samenwerken.

In 2012 bereikten VNG, UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een akkoord over de vorming van 35 arbeidsmarktregio's. De vorming geschiedde van onderop, waarbij gemeenten gezamenlijk het initiatief namen om arbeidsmarktregio's tot stand te (laten) brengen. De arbeidsmarktregio's zijn opgenomen in het besluit Werkgebieden UWV en hebben geen rechtspersoonlijkheid. Voorts hebben gemeenten de mogelijkheid om over te stappen naar een andere arbeidsmarktregio. Allereerst dient overeenstemming te worden bereikt over een dergelijk voornemen in de Regionale Werkbedrijven van beide arbeidsmarktregio's. Regionale Werkbedrijven zijn overlegplatforms en hierin nemen het UWV, de gemeenten en sociale partners zitting. Na overeenstemming over de voorgenomen overgang van een gemeente naar een andere arbeidsmarktregio, biedt het UWV de betrokken inzicht in de consequenties voor de organisatie en financiën van het UWV. Vervolgens wordt een gezamenlijk wijzigingsverzoek door de centrumgemeenten van beide arbeidsmarktregio's ingediend bij het UWV werkbedrijf. Uiteindelijk wordt de wijziging door het UWV doorgevoerd in de jaarlijkse mutatie van het Besluit Werkgebieden UWV. Voorafgaand aan de formele wijziging vindt overleg met de VNG plaats.

Oordeel provincie Utrecht

De provincie Utrecht stelde inzake de arbeidsmarktregio Gorinchem dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zelf een keuze zal moeten maken tussen deelname aan de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht of deelname aan de arbeidsmarktregio Gorinchem, aangezien een gemeente slechts kan deelnemen aan één arbeidsmarktregio. Hierbij constateerde de provincie Utrecht dat ondanks de recente bewuste keuze voor de schaal van de arbeidsmarktregio Gorinchem en gelet op de unieke kenmerken van het gebied, diverse gemeenten bezig zijn met het bepalen van hun koers voor de toekomst.

Bevindingen adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur heeft tijdens zijn gesprekken geconstateerd dat er bestuurlijk verkend wordt hoe in te spelen op het vraagstuk dat ten aanzien van de gemeentelijke fusie tot Vijfheerenlanden en de arbeidsmarktregio's voorligt. Ten aanzien van deze verkenning is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid reeds geconsulteerd. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt net als de provincie Utrecht dat het aan de gemeente Vijfheerenlanden zelf is om een keuze te maken ten aanzien van de arbeidsmarktregio. Het ministerie acht het wel van belang dat partijen op korte termijn overeenstemming bereiken ten aanzien van het vraagstuk omtrent de arbeidsmarktregio.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur oordeelt dat partijen op constructieve wijze opties ten aanzien van de arbeidsmarktregio verkennen. Tevens blijkt uit gevoerde gesprekken dat door de arbeidsmarktregio Gorinchem samengewerkt wordt met aangrenzende arbeidsmarktregio's, zoals de arbeidsmarktregio Drechtsteden. Het vraagstuk ten aanzien van de arbeidsmarktregio's krijgt voldoende aandacht en vormt geen belemmering voor de provinciegrenswijziging.

5.6 Gemeentelijke fusie: implicaties leer- en werkbedrijven

Opvattingen bestuurlijke omgeving

De gemeente Gorinchem uitte in haar zienswijze haar zorgen over de toekomst van AVRES, aangevend dat behoud van de uitvoeringsorganisatie AVRES essentieel is voor bedrijven en gemeenten in de AV-regio. Een eventueel vertrek van Leerdam en Zederik uit AVRES was volgens Gorinchem mogelijk schadelijk voor de economische ontwikkeling in gemeenten die in dit geval achterblijven in de gemeenschappelijke regeling.

Oordeel provincie Utrecht

De provincie Utrecht stelde in het herindelingsadvies dat het aan vrijwillige samenwerkingsverbanden en hun deelnemers is om uittreding met elkaar te regelen, inclusief een uitwerking van de financiële en de organisatorische gevolgen. Tevens benoemde de provincie Utrecht het initiatief van AVRES, Werk en Inkomen Lekstroom en Pauw-bedrijven om in een 'leertuin' samen te verkennen welke mogelijkheden er zijn om intensiever te gaan samenwerken vanuit gezamenlijke opgaven.

Bevindingen adviseur Vijfheerenlanden

AVRES is het leer- en werkbedrijf dat onder andere de Participatiewet uitvoert en vormt het aanspreekpunt voor werk, inkomen, re-integratie, schulddienstverlening en werkgeverdienstverlening. De deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling AVRES zijn Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Molenwaard, Giessenlanden, Lingewaal, Zederik en Leerdam. Voorts besloot de gemeente Hardinxveld-Giessendam om uit te treden uit AVRES en toe te treden tot de Drechtsteden. Tevens zal de gemeente Lingewaal door de fusie met Geldermalsen en Neerijnen een keuze moeten maken over toekomstige deelname. Molenwaard en Giessenlanden zullen op korte termijn als nieuwe fusiegemeente deelnemen aan AVRES. In tegenstelling tot Zederik en Leerdam neemt de gemeente Vianen op dit moment deel aan Werk en Inkomen Lekstroom (WIL), samen met de gemeenten Houten, IJsselstein, Lopik en Nieuwegein. Door de gemeentelijke fusie tot Vijfheerenlanden zullen de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen op termijn een besluit nemen om als nieuwe gemeente te gaan deelnemen in AVRES of in Werk en Inkomen Lekstroom.

AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom zijn vrijwillige samenwerkingsverbanden. Dit houdt in dat het functioneren van deze samenwerkingsverbanden geenszins beïnvloed wordt door de provinciegrenswijziging, maar in beginsel kan worden beïnvloed door de gemeentelijke fusies, zoals die van Zederik, Leerdam en Vianen. Hoewel de werkzaamheden van de adviseur zich concentreerden op de afwegingen ten aanzien van de provinciegrenswijziging, voelde de adviseur zich door een zorgpunt van de gemeente Gorinchem genooddaakt om kort in te gaan op een gezamenlijke verkenning die AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom onlangs in opdracht van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen hebben gestart.

Op 23 juni 2017 sprak de adviseur Vijfheerenlanden met de heer Freije en de heer Bruggeman, leden van het dagelijks bestuur van AVRES. Op 30 juni sprak de adviseur met de heer C. van Dalen en de heer J.R.C. van Everdingen, leden van het dagelijks bestuur Werk en Inkomen Lekstroom. Uit deze gesprekken bleek dat de directeurs van AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom door de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen verzocht zijn een verkenning uit te voeren naar enerzijds samenwerkingsvormen waarmee ingespeeld kan worden op de vorming van Vijfheerenlanden en anderzijds de contouren te schetsen voor de toekomstige dienstverlening op het gebied van werk en inkomen. De adviseur heeft inzage gehad in een gezamenlijke brief van de directeurs van AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom uit juni 2017 gericht aan de verantwoordelijke wethouders van Zederik, Leerdam en Vianen, waarin een start wordt gemaakt met de verkenning.

Aan de hand van de brief constateert de adviseur dat AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom in de brief een onderscheid maken tussen een korte termijn perspectief en lange termijn perspectief. Op de lange termijn zal volgens de directeurs van AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom gelet op toenemende complexiteit op basis van de doelgroep en doelstellingen moeten worden gezien welke organisatievorm het meest passend is, waarbij ruimte dient te worden geschepd voor differentiatie. Dit kan volgens AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom door uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden dan wel bovenregionaal, regionaal of lokaal te organiseren.

Het korte termijn perspectief beslaat het opstellen van een pragmatisch uitvoeringsarrangement om in te spelen op de vorming van Vijfheerenlanden per 1 januari 2019. Bij de bespreking van dit arrangement wordt gesteld dat structuuraanpassingen (i.e. liquidatie of een fusie tussen beide gemeenschappelijke regelingen) niet wenselijk zijn met het oog op de uitvoering. Verder hanteren AVRES en Werk en Inkomen bij dit tijdsperspectief een aantal randvoorwaarden, zoals het punt dat de burger zo min mogelijk dient te merken van de consequenties van de gemeentelijke fusie en dat noodzakelijke beleidswijzigingen ten gevolge van de fusie zoveel mogelijk moeten worden beschouwd vanuit de huidige transformatieopgave. Tevens wordt onderstreept dat draagvlak en instemming van niet-fuserende gemeenten een noodzakelijke voorwaarde is *voorafgaand* aan de implementatie van het genoemde pragmatisch uitvoeringsarrangement.

Ten aanzien van het pragmatische uitvoeringsarrangement presenteren AVRES en Werk en Inkomen Lekstroom twee scenario's. In het eerste scenario neemt de nieuwe gemeente deel aan één van de twee gemeenschappelijke regelingen, waarbij Werk en Inkomen Lekstroom en AVRES een dienstverleningsovereenkomst sluiten teneinde een passend aanbod op het terrein van werken en inkomen te kunnen borgen. In het tweede scenario neemt de gemeente eveneens deel aan één van de twee gemeenschappelijke regelingen, waarbij de nieuwe gemeente bij zowel AVRES als Werk en Inkomen Lekstroom een aantal diensten afneemt, op basis van de specialismen van de twee gemeenschappelijke regelingen. Ook in dit geval zouden onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden kunnen worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

Beoordeling adviseur Vijfheerenlanden

De adviseur constateert dat AVRES en Wil-Lekstroom op constructieve wijze oplossingen aandragen voor het vraagstuk dat ontstaat voor de deelnemers van diens gemeenschappelijke regelingen onder andere als consequentie van de gemeentelijke fusie tussen Zederik, Leerdam en Vianen. Toch onderstreept de adviseur dat in het uiterste scenario het werkterrein van AVRES drastisch kan afnemen. Waar op dit moment 7 gemeenten het werkgebied van AVRES vormen kan dit bij de zekere uittreding van Hardinxveld-Giessendam en bij mogelijke uittreding van Zederik, Leerdam en Lingewaal een eindbeeld opleveren waarin enkel de fusiegemeente Molenwaard-Giessenlanden en Gorinchem nog deelnemen aan AVRES. Uit het IPC-gesprek met AVRES (d.d. 6 juni 2017) blijkt dat bij eventuele uittreding van Zederik en Leerdam uit AVRES de kritische massa van deze Gemeenschappelijke Regeling in het geding komt. De positiebepaling van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en de nieuwe gemeente West-Betuwe (Lingewaal, Neerijnen en Geldermalsen) lijkt op afstand doorslaggevend voor het voortbestaan van AVRES. Derhalve acht de adviseur de zorgen ten aanzien van Gorinchem voorstelbaar. De fusiegemeenten Molenwaard-Giessenlanden en de gemeente Gorinchem hebben volgens de adviseur baat bij een vroegtijdige standpuntbepaling van Vijfheerenlanden en West-Betuwe ten aanzien van deelname aan AVRES, om te voorkomen dat de eerstgenoemde gemeenten worden getroffen door restproblematiek.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk presenteert de adviseur Vijfheerenlanden zijn conclusies, gebaseerd op diens bevindingen. Deze conclusies vormen de onderbouwing van het uiteindelijke advies. Het huidige hoofdstuk is onderverdeeld in drie gedeelten. In het eerste gedeelte zijn de conclusies ten aanzien van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 opgenomen. In het tweede gedeelte trekt de adviseur conclusies over het algehele verloop van het herindelingsproces. Het derde en laatste gedeelte is toegespitst op de gevolgtrekkingen ten aanzien van herindelingsontwerp- en advies.

Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013

- 6.1. De Wet arhi beschrijft de procedurele vereisten betreffende gemeentelijke fusies die leiden tot provinciale grenswijzigingen. De inhoudelijke vereisten zijn door de minister van BZK verwoord in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 (hierna: het Beleidskader). Het Beleidskader beperkt zich echter tot de beschrijving van de beoordelingscriteria bij de voorbereiding en totstandkoming van een nieuwe gemeente. Bij de totstandkoming van het herindelingsadvies Vijfheerenlanden is door de provincie Utrecht voldaan aan de formele procedurele vereisten.
- 6.2. Voor wat betreft de inhoud vormt de versterking bestuurskracht het leidende beginsel; maatschappelijke opgaven moeten gerealiseerd kunnen worden, urgente problemen moeten kunnen worden aangepakt en de wetten moeten goed en tijdig uitgevoerd kunnen worden. De inhoudelijke vereisten, zoals vastgelegd in het Beleidskader, vormen de belangrijkste elementen bij de voorbereiding van een herindelingsontwerp en zijn de belangrijkste criteria bij de beoordeling van een herindelingsadvies door de minister. Het Beleidskader is gericht op de voorbereiding, vorming en mogelijke effecten van gemeentelijke herindeling. Een afzonderlijk of aanvullend afwegingskader voor wijziging van provinciegrenzen als gevolg van een gemeentelijke herindeling ontbreekt.
- 6.3. Voor inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden is het niet duidelijk aan de hand van welke beoordelingscriteria hun inbreng en zienswijzen zal worden getoetst als het gaat om de wijziging van provinciegrenzen. Tegelijkertijd zijn de inhoudelijke criteria toegespitst op de vorming van een nieuwe gemeente wel beschikbaar. Bij de beoordeling van de zienswijzen in het kader van de vaststelling van het herindelingsadvies is dit lastig, vooral wanneer men voor de herindeling van de betreffende gemeenten is, maar zich niet kan verenigen met de daaruit voortvloeiende wijziging van de provinciegrenzen.
- 6.4. Bij de voorbereiding en besluitvorming over een herindelingsontwerp en –advies inzake een gemeentelijke herindeling die een wijziging van provinciegrens ten gevolge kan hebben is het volgens de adviseur Vijfheerenlanden wenselijk dat de provincies beschikken over een beoordelingskader. Vooral omdat door Provinciale Staten de voorbereiding conform artikel 15, eerste lid van de Wet arhi kan worden neergelegd bij een gezamenlijke – in de plaats tredende – commissie, bestaande uit leden van de colleges van GS, zal het ontbreken van kaderstelling betreffende provinciegrenswijziging als een gemis kunnen worden ervaren. Immers, de vaststelling van het herindelingsadvies geschiedt in dit geval door Provinciale Staten van de betrokken provincies gezamenlijk.
- 6.5. Het Beleidskader geeft geen inzicht in de vervolgstappen die moeten worden genomen indien Provinciale Staten van de berokken provincies van mening verschillen over de beoordeling en de wenselijke uitkomst van de provinciegrenswijziging. De rollen van de minister van BZK en van de provincies zijn in dit verband niet uitgewerkt. Evenmin geeft het Beleidskader aan of, en zo ja, welke uitgangspunten dienen te worden gehanteerd als één van de provincies in dat geval gebruik maakt van de mogelijkheid om conform artikel 14, tweede lid van de Wet arhi het herindelingsadvies zelfstandig vast te stellen.

6.6. Vrijwillige samenwerkingsverbanden, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, zijn niet gebonden aan provinciegrenzen. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling beperkt zich tot algemeen geformuleerde criteria met betrekking tot de effecten van de gemeentelijke fusie voor regionale verbanden. In het bijzonder de criteria 'draagvlak' en 'evenwichtige regionale verhoudingen' spelen in het kader van de verschillende samenwerkingsverbanden een belangrijke rol. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 wordt er echter geen onderscheid gemaakt tussen de toetsing en beoordeling van de effecten van een gemeentelijke fusie op enerzijds vrijwillige- en anderzijds op wettelijke samenwerkingsverbanden. Voor de toetsing en beoordeling van gemeentelijke fusies met provinciale grenswijzigingen is dit onderscheid extra relevant. Het maken van een dergelijk onderscheid is bij toetsing en beoordeling volgens de adviseur Vijfheerenlanden wenselijk, omdat vrijwillige en specifieke wettelijke samenwerkingsverbanden dermate verschillen. Voorts zijn de rolverdeling en verantwoordelijkheden van overheidsorganen – bijvoorbeeld ten gevolge van de wettelijke grondslag – verschillend per samenwerkingsverband. Bovendien geschiedt de toe- en uittredingen bij wettelijke samenwerkingsverbanden niet volgens het regime van de Wet arhi. Vooral omdat toe- en uittreding tot/uit samenwerkingsverbanden zowel inhoudelijke als financiële gevolgen heeft zal het in vrijwel alle gevallen een onderwerp van discussie zijn.

Verloop van het proces

- 6.7. De samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen en de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden werd en wordt nog steeds breed gesteund, ook door partijen die bezwaren hebben tegen de voorgenomen provinciegrenswijziging, zoals opgenomen in het herindelingsadvies van de provincie Utrecht. Uit de gesprekken van de adviseur blijkt dat de gemeenteraad van Zederik de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden noodzakelijk acht en de voorkeur voor toevoegen van de nieuwe gemeente aan Zuid-Holland niet beschouwt als een 'ontbindende voorwaarde'.
- 6.8. De herindeling kan niet meer per 1 januari 2018 worden geëffectueerd. Weliswaar zijn de noodzakelijke organisatorische maatregelen door de drie gemeenten getroffen, maar is er sprake van een vertraging van in ieder geval een jaar vanwege het ontbreken van overeenstemming tussen de provincies. Het feit dat de provincies ten tijde van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden geen overeenstemming konden bereiken wordt door veel partijen betreurd.
- 6.9. Ondanks dat het bekend was dat ook de provinciegrenzen in het geding zouden komen hebben de provincies de betrokken gemeenten alle ruimte gegeven om voorbereidingen te treffen voor de herindeling Vijfheerenlanden. Het initiatief om de haalbaarheid van de provinciegrenswijziging te onderzoeken en het voornemen om per raadsbesluit een voorkeur uit te spreken voor één van de twee provincies werd door de provincies Utrecht en Zuid-Holland volledig bij de gemeenten gelaten en geaccepteerd. De provincies hebben vanaf het moment van het verschijnen van het rapport van de commissie Schutte, februari 2014, tot het moment waarop door de gemeenteraden werd besloten over de herindeling Vijfheerenlanden en een uitspraak werd gedaan ten aanzien van de provinciegrenswijziging in november 2015 geen formele interventie gepleegd. Wel werd een reactie ontvangen van de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. Voorafgaand aan de besluitvorming door de provincie Zuid-Holland werd met de gemeenten informeel van gedachten gewisseld over mogelijke gevolgen van wijziging van provinciegrenzen. Parallel werd een verzoek van de gemeente Gorinchem aan de provincie Zuid-Holland om te interveniëren ten aanzien van de bestuurlijke inrichting in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden door de provincie Zuid-Holland naast zich neergelegd. De informele overleggen en contacten in 2015 van de provincie Zuid-Holland met de betrokken gemeenten werden niet vertaald in formele standpunten van GS.

- 6.10. Tijdens het voorbereidingstraject speelden twee rapporten een bijzondere rol in het besluitvormingsproces. Zonder een formeel provinciaal standpunt werd gemeenten verzocht deze toch te betrekken bij hun overwegingen. Het betrof een onderzoek door het bureau Louter dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland begin 2015 een onderzoek uitvoerde naar de financiële, organisatorische en ruimtelijke gevolgen van de mogelijke herindeling. Deze quick-scan werd echter door de provincie Zuid-Holland niet voldoende geacht om daarop een officieel standpunt te kunnen baseren. Het tweede rapport betrof het 'Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden' van Twynstra Gudde, in opdracht van de colleges van GS van de provincies Zuid-Holland en Utrecht. Dit rapport werd in oktober 2015 ter kennisname verzonden aan gemeenten en Provinciale Staten.
- 6.11. In het kader van de instelling van Interprovinciale Commissie (IPC) is overleg gevoerd met het ministerie van BZK. Dit overleg heeft niet geleid tot aanvullende criteria ter toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijziging. Voorts werd in de IPC afgesproken dat de voorkeur van de gemeenten zwaarwegend zou worden geacht als uiteindelijk niet via het herindelingsonderzoek zou blijken dat een andere keuze te rechtvaardigen zou zijn. Bij verschil van inzicht in de IPC zou er een rol voor BZK zijn weggelegd. Het is wenselijk om in dergelijke situaties deze rol van BZK nader te definiëren en om te geven op welk moment deze rol zal worden vervuld.
- 6.12. Voorafgaand aan de instelling van de IPC was bekend dat overeenstemming tussen de twee provincies niet als vanzelfsprekend kon worden beschouwd. Bij een duidelijk verschil van mening tussen provincies over wijziging van provinciegrenzen is het niet voor de hand liggend om zonder randvoorwaarden vooraf de regie over het herindelingsproces bij die provincies neer te leggen. Uit de gevoerde gesprekken van de adviseur en uit de verslagen van de overleggen is duidelijk geworden dat de IPC slechts in beperkte mate heeft kunnen functioneren. Verschil van inzicht tussen beide provincies in het verband van de IPC waren voor verschillende partijen vroegtijdig duidelijk.
- 6.13. De IPC liet door BMC een onderzoek uitvoeren naar de financiële aspecten van de toe- en uittreding van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden tot/uit gemeenschappelijke regelingen. De resultaten van dit onderzoek waren in juli 2016 beschikbaar en werden eind augustus 2016 besproken in de vergadering van de IPC Vijfheerenlanden. Het rapport werd niet vastgesteld, maar wel verspreid. De colleges van GS van beide provincies waren van oordeel dat het rapport niet volledig voldeed aan de opdracht en dat nader onderzoek vereist was om een volledig en betrouwbaar beeld te krijgen. Gegeven het voorbehoud van BMC en de standpunten van GS was derhalve op dat moment geen indicatief beeld van de kosten en geen indicatie van de toekomstige bijdragen beschikbaar. Gezien de relevantie van dit onderwerp heeft de adviseur nader onderzoek laten uitvoeren (zie rapport Ape Public Economics d.d. 4 augustus 2017).
- 6.14. Toen bleek dat de IPC geen overeenstemming bereikte over de provinciegrenswijziging, verzocht de minister van BZK de provincies pleitnota's (of argumentatiebrieven) aan te leveren om te kunnen besluiten welke partij het herindelingsproces zou moeten voortzetten. Het ontbreken van richtlijnen of uitgangspunten veroorzaakte dat beide provincies hun uitvoerige argumentaties vrijwel uitsluitend toespitsten op de onderbouwing *waarom* de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden tot de provincie Zuid-Holland of Utrecht zou dienen te behoren. Na lezing van de pleitnota's was het de adviseur niet heel duidelijk wat de minister van BZK destijds van beide provincies verwachtte en welke factoren bepalend zouden zijn bij het maken van een keuze ten aanzien van de voortzetting van het herindelingsproces. Ondanks deze uitvoerige argumentaties verzocht de minister van BZK de provincie Utrecht om het herindelingsproces voort te zetten enkel onderbouwd met het kernargument dat twee van de drie gemeenten in 2015 een voorkeur uitspraken voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie.

Herindelingsontwerp en herindelingsadvies

- 6.15. De provincie Utrecht hanteerde bij de beoordeling van het herindelingsvoorstel als zodanig het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit heeft echter niet geleid tot een nadere standpuntbepaling over de effecten van de herindeling op regionale verbanden, zoals de mogelijke gevolgen voor de uitoefening van taken en voor de organisatie van wettelijke samenwerkingsverbanden. Door het democratische besluitvormingsproces bij de drie gemeenten en daarmee de voorkeur van de meerderheid voor de provincie Utrecht als vertrekpunt voor beoordeling te kiezen lag het accent van de provincie in eerst instantie niet op de inhoudelijke argumentatie van de provincie Zuid-Holland en Zuid-Hollandse gemeenten en samenwerkingsverbanden. Het zou beter zijn volgens de adviseur geweest om de beoordeling van de inhoudelijke vraagstukken als vertrekpunt te hanteren en het democratisch besluitvormingsproces als sluitstuk van de toetsing.
- 6.16. De adviseur onderstreept dat de provincie de ruimte had om in het herindelingsadvies een eigen afwegingskader te hanteren en constateert dat de provincie er in beginsel voor koos om bij weging na te gaan in hoeverre er belemmeringen bestaan om de voorkeur van de gemeenten voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie te volgen. De adviseur Vijfheerenlanden is van oordeel dat gegeven het gekozen vertrekpunt van 'draagvlak' en 'democratische legitimiteit' het uiteindelijke advies voor de vestiging van de gemeente Vijfheerenlanden voortvloeit uit de wijze van toetsing. Hierbij plaatst de adviseur wel de kanttekening dat deze formulering van het afwegingskader in mindere mate uitnodigde om opvattingen ten aanzien van de provinciegrenswijziging van partijen uit Zuid-Holland te verifiëren, ten einde de belangen van met name Zuid-Hollandse gemeenten, de wettelijke samenwerkingsverbanden en de provincie Zuid-Holland te (blijven) borgen. Deze kanttekening vormde voor de adviseur Vijfheerenlanden de aanleiding om nader in te gaan op een aantal relevante argumenten van enkele Zuid-Hollandse gemeenten, de wettelijke samenwerkingsverbanden en de provincie Zuid-Holland ten aanzien van de provinciegrenswijziging. Op basis van deze verdieping blijken er geen doorslaggevende belemmeringen te zijn om de herindeling per 1 januari 2019 te effectueren.
- 6.17. De bezwaren die door de provincie Zuid-Holland informeel en later ook formeel via de zienswijzen werden ingebracht betroffen vooral veiligheid, zorg, omgevingsdienst, arbeidsmarkt en maatschappelijke samenhang. De onderwerpen veiligheid, zorg, omgevingsdienst en arbeidsmarkt zijn echter regionaal georganiseerd onder de verantwoordelijkheid van respectievelijk de ministers van VenJ, VWS, IenM. Bij de weging van bovenlokale belangen spelen derhalve de besturen van de veiligheidsregio's, GGD en ambulancediensten en omgevingsdiensten een belangrijke rol. De betrokken vakministers hebben bij de discussie tussen samenwerkingsverbanden, tussen gemeenten en provincies en die samenwerkingsverbanden niet of nauwelijks een zichtbare rol gespeeld. Ook de minister van BZK heeft in dit verband geen intermediaire rol vervuld. Op het verzoek van de provincie Utrecht aan de ministers van BZK en Veiligheid en Justitie om helderheid te verschaffen over provinciale congruentie en de rol van de Commissaris van de Koning ter voorbereiding van het herindelingsadvies beperkte de reactie van de betrokken minister zich tot het standpunt dat de territoriale congruentie in acht dient te worden genomen. Hierdoor werd de provincie Utrecht niet gestimuleerd om dieper in te gaan op de inhoudelijke vraagstukken.

- 6.18. De discussies over de financiële consequenties van toe- en uittreding tot/uit wettelijke samenwerkingsverbanden werden formeel en informeel gevoerd (mede)op basis van het BMC-rapport, dat in opdracht van de IPC tot stand kwam. Dit rapport werd niet gevalideerd, leidde niet tot besluitvorming omdat het nog geen volledig en betrouwbaar beeld zou geven. Nader onderzoek zou zijn vereist. Door de provincie Utrecht werd echter geen onderzoek verricht ter voorbereiding van het herindelingsadvies. Door de adviseur werd dit als een lacune ervaren. Derhalve werd het bureau Ape Public Economics verzocht aanvullend onderzoek te verrichten. Dit leverde ten opzichte van het BMC-rapport een genuanceerder beeld op. Beide veiligheidsregio's blijken een gezonde financiële uitgangspositie te hebben en moeten in staat worden geacht de wijzigingen als gevolg van de herindeling Vijfheerenlanden te accommoderen.
- 6.19. Alles overziende concludeert de adviseur Vijfheerenlanden dat in deze specifieke casus de voorkeur van twee van de drie gemeenten voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie – uitgesproken bij raadsbesluit in november 2015 richtinggevend is geweest voor het algehele verloop van het herindelingsproces. In beginsel hebben de provincies de gemeenten de ruimte geboden om deze voorkeur uit te spreken. Vervolgens vormde dit meerderheidsbesluit het enige argument van de minister van BZK om de provincie Utrecht – bij gebrek aan overeenstemming in de IPC – het herindelingsproces te laten voortzetten. En uiteindelijk nam de provincie Utrecht de ruimte om dit meerderheidsbesluit het vertrekpunt te laten vormen ten behoeve van de toetsing en beoordeling van argumenten en opvattingen inzake de provinciegrenswijziging, waarbij de provincie Utrecht concludeerde dat er geen zwaarwegende argumenten zijn die een keuze voor de provincie Utrecht in de weg staan.
- 6.20. Uit opgevraagde documentatie en uit de gesprekken die de adviseur Vijfheerenlanden in juni en juli 2017 heeft gevoerd, blijkt dat partijen reeds anticiperen op de gemeentelijke fusie en de provinciale grenswijziging die hieruit per 1 januari 2019 voortvloeit. De adviseur constateert dat betrokken partijen professioneel toegerust zijn om gezamenlijk tijdig in te spelen op de implicaties van de provinciegrenswijziging. Desalniettemin merkt de adviseur dat ten aanzien van de gemeentelijke fusie en de provinciegrenswijziging de overgrote meerderheid van de gesprekspartners baat heeft bij een definitief besluit van de minister van BZK, om noodzakelijke voorbereidingen te intensiveren.

7. Advies

In dit hoofdstuk presenteert de adviseur Vijfheerenlanden zijn advies, gebaseerd op de conclusies uit het vorige hoofdstuk. Dit hoofdstuk start met het kernadvies van de adviseur, volgend uit de verstrekte opdracht door de minister van BZK aan de adviseur Vijfheerenlanden. Daarna wordt in dit hoofdstuk ingegaan op het afwegingskader, de daadwerkelijke effectuering van dit afwegingskader en de vertraging die de gemeentelijke fusie reeds heeft opgelopen. Ter afsluiting van dit hoofdstuk formuleert de adviseur Vijfheerenlanden een aantal conclusies en adviezen die verder reiken dan de verstrekte opdracht.

7.1 Advies ter uitvoering van de opdracht

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt op basis van de voorgaande conclusies geadviseerd het herindelingsproces Vijfheerenlanden te vervolgen en de conclusies uit het herindelingsadvies van de provincie Utrecht over te nemen. Het herindelingsadvies van de provincie Utrecht, aangevuld met nader onderzoek, nadere informatie en nader overleg biedt voldoende basis om de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019 te vormen en deze te vestigen in de provincie Utrecht, hetgeen impliceert dat de fusiegemeente deel zal uitmaken van de wettelijke samenwerkingsverbanden, die gebonden zijn aan de buitengrenzen van deze provincie.

7.2 Afwegingskader

Procedureel is er geen belemmering om het herindelingsproces voort te zetten. Geadviseerd wordt wel het Beleidskader gemeentelijke herindeling aan te vullen met een afwegingskader ter toetsing en beoordeling van de provinciegrenswijzigingen die voortvloeien uit gemeentelijke fusies.

Het herindelingsadvies betreffende samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen zoals vastgesteld door het college van GS van de provincie Utrecht was voornamelijk gebaseerd op de reeds verrichtte werkzaamheden van de IPC en werd getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Bovendien werden de provinciale criteria 'draagvlak' en 'eigen initiatief van gemeente' conform het collegeakkoord door de provincie Utrecht gehanteerd. Het herindelingsontwerp bevatte geen aanvullende beoordelingscriteria voor wijziging van provinciegrenzen. In de reactienota behorend bij het herindelingsadvies Vijfheerenlanden zijn ter beoordeling van de binnengekomen zienswijzen de uitgangspunten voor beoordeling en afweging ten aanzien van de provinciegrenswijziging opgenomen. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling bevat evenmin een afzonderlijk of aanvullend afwegingskader ten behoeve van wijziging van provinciegrenzen als gevolg van gemeentelijke herindeling. Ook door de minister van BZK werd geen afspraken met de IPC en vervolgens met de provincie Utrecht gemaakt over aanvullende beoordelingscriteria. De provincie Utrecht kreeg daarmee de ruimte om zelf nadere invulling te geven aan het afwegingskader. Met de voorbereiding van het herindelingsontwerp en de vaststelling van het herindelingsadvies is door de provincie Utrecht naar het oordeel van de adviseur in overeenstemming met de procedurele vereisten gehandeld. Er is derhalve vanuit deze optiek geen belemmering om de herindelingsprocedure te vervolgen.

7.3 Effectuering gehanteerde afwegingskader

Op grond van de ingewonnen informatie, het gevoerde overleg en het onderzoek naar de financiële gevolgen van toe- en uittreding is de adviseur van oordeel dat in overeenstemming met het herindelingsadvies er geen inhoudelijke belemmeringen zijn om het herindelingstraject te vervolgen.

De beoordeling van de zienswijzen en de overige conclusies, zoals beschreven in het herindelingsadvies of in de reactienota, werden uit een oogpunt van zorgvuldigheid betwist door de provincie Zuid-Holland en een aantal Zuid-Hollandse gemeenten c.q. samenwerkingsverbanden. De bezwaren richtten zich met name op de weging van de belangen van wettelijke samenwerkingsverbanden, die verandering moeten ondergaan als gevolg van wijziging van provinciegrenzen. Ter completering van de informatie die eerder was verstrekt en de gegevens die beschikbaar waren in het kader van de voorbereiding van het herindelingsadvies is door de adviseur nader overleg gevoerd, schriftelijke informatie opgevraagd en is nader onderzoek verricht naar de financiële consequenties van toe of uittreding van de betrokken gemeenten. Voor wat betreft de waterveiligheid is onder andere overleg gevoerd met de dijkgraaf van het waterschap Rivierenland en door de adviseur geconcludeerd dat de veiligheidsrisico's niet toe- of afnemen ten gevolge van wijziging van de provinciegrenzen.

Op grond van nadere informatie en nader overleg met de arbeidsmarktregio's, omgevingsdiensten, de GGD's en ambulancediensten acht de adviseur geen inhoudelijke belemmeringen aanwezig om de conclusies uit het herindelingsadvies van de provincie Utrecht over te nemen.

7.4 Geen verdere vertraging

Gezien het voortraject en de terughoudendheid die de provincies geruime tijd hebben betracht en de wens van vrijwel alle partijen om de totstandkoming van een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te bevorderen wordt de minister geadviseerd het wetsvoorstel voor te bereiden.

De provincies hebben in het voortraject de gemeenten erg veel ruimte gegeven om de gemeentelijke herindeling voor te bereiden, zelfs voor wat betreft de provinciegrenswijziging. Tijdens het voortraject is door de provincies zeer terughoudend geacteerd. Wel werd informeel geïntervenieerd, echter niet op basis van formele standpunten van de provincies. Gezien de vertraging die reeds is opgetreden als gevolg van het achterwege blijven van een gezamenlijk standpunt van Provinciale Staten van beide provincies en de nadrukkelijke wens van vrijwel alle partijen om thans voortvarend te werken aan de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden wordt geadviseerd het herindelingsadvies onverkort te hanteren ter voorbereiding van het wetsvoorstel en te bevorderen dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019 wordt geëffectueerd.

7.5 Overige adviezen van de adviseur Vijfheerenlanden

Op grond van opgedane ervaringen, nadere informatie, gesprekken en nader onderzoek heeft de adviseur ook conclusies en adviezen geformuleerd die verder reiken dan de verstrekte opdracht. Met het oog op mogelijke wijzigingen van provinciegrenzen in de toekomst geeft de adviseur Vijfheerenlanden de minister het volgende in overweging:

- Bij aanpassing of aanvulling van het Beleidskader is het wenselijk dat nog eens wordt onderstreept dat herindeling geen doel in zichzelf is, maar een middel om de bestuurskracht te versterken. Inhoudelijke criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn daarop gericht. Eerst de inhoud en dan het proces van besluitvorming. Versterking van bestuurskracht, de noodzaak tot herindeling dient ook het vertrekpunt te zijn bij wijziging van provinciegrenzen als gevolgen een gemeentelijke herindeling.

- De minister wordt geadviseerd om in toekomstige gevallen expliciet aandacht te schenken aan de toetsing en beoordeling van de wijziging van de provinciegrenzen als gevolg van gemeentelijke fusies.
- Een aanvullend afwegingskader ten behoeve van wijziging van provinciegrenzen als gevolg van herindeling dient vooraf bekend te zijn. Dit maakt het mogelijk om hierop via een zienswijze te reageren en om bij het voorbereiden van zienswijzen hiermee rekening te houden.
- Het Beleidskader gemeentelijke herindeling ziet vooral toe op gemeentelijke fusie en de beoordeling daarvan. De Wet arhi heeft echter ook betrekking op de procedurele vereisten bij provinciale herindeling of wijziging van provinciegrenzen als gevolg van een gemeentelijke herindeling. Mede vanwege de wettelijke samenwerkingsverbanden en de schaal waarop gemeentelijke herindelingen in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden is te verwachten dat wijziging van provinciegrenzen vaker aan de orde kan komen. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling vraagt derhalve een aanvulling voor wat betreft de toetsing en beoordeling van provinciegrenswijzigingen.
- Gezien de verschillen in bevoegdheidsverdeling en rolverdeling tussen vrijwillige samenwerkingsverbanden en wettelijke samenwerkingsverbanden is het wenselijk dit onderscheid ten aanzien van regionale samenwerkingsverbanden in het Beleidskader verder uit te werken. Die nadere uitwerking is ook van invloed op de wijze waarop de provincie aan de ‘bovenlokale verantwoordelijkheid’ invulling kan geven in relatie tot de verschillende samenwerkingsverbanden in het kader van een gemeentelijke herindeling. In dit kader behoeft ook de rol van de minister van BZK ten opzichte van de betrokken en eindverantwoordelijke vakministers nadere invulling en verduidelijking.
- De Wet arhi bepaalt dat de toe- en uittreding wettelijke samenwerkingsverbanden niet valt onder het regime van deze wet; de leden 1 t/m 6 van artikel 41 zijn niet van toepassing. Ondanks het niet van toepassing zijn van de procedurele vereisten vraagt het Beleidskader op inhoudelijke gronden rekening te houden met de belangen van die wettelijke samenwerkingsverbanden en de belangen die hiermee samenhangen. Het betreft inhoudelijke en financiële belangen. Voor wat betreft de toetsing van de financiële effecten speelt de provincie een rol als financieel toezichthouder en is op grond van de Wet arhi verantwoordelijk voor de voorbereiding van besluitvorming door Provinciale Staten. Het beschikbaar hebben van een indicatief beeld van de kosten en bijdragen van uit- en toetreding van dergelijke regionale verbanden is wenselijk bij het wegen van bovenlokale belangen. Bijgevoegd rapport van Ape Public Economics kan hiertoe een inhoudelijke bijdrage leveren.
- Het is wenselijk om de werking van artikel 41, lid 7 Wet arhi te expliciteren. Geadviseerd wordt daarbij een onderscheid te maken tussen de procedurele vereisten vervat in artikel 41 en de inhoudelijke beoordelingscriteria zoals opgenomen in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Een verduidelijking acht de adviseur nodig bij het hanteren van het criterium ‘evenwichtige regionale verhoudingen’ uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en aan het invulling geven aan bovenlokale belangenafweging.
- Bij verschil van inzicht over de wenselijkheid van wijziging provinciegrenzen tussen betrokken provincies verdient het de voorkeur op te schalen naar het niveau van de minister van BZK. Gezien het bepaalde in artikel 14, tweede lid van de Wet arhi heeft de minister van BZK via een aanpassing van het Beleidskader of incidenteel meer ruimte om regie te voeren dan bij de voorbereiding van het herindelingsadvies Vijfheerenlanden het geval was.

Bijlagen

Bijlage 1

Geraadpleegde documentatie

- Verslagen van bijeenkomsten die plaatsvonden in het kader van de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden uit de periode van februari 2016 tot met juni 2016.
- Het herindelingsontwerp van de provincie Utrecht tot samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen (d.d. 29 november 2016).
- Het herindelingsadvies van de provincie Utrecht tot samenvoeging van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen, inclusief de bijbehorende reactienota met de beantwoording van de zienswijzen (d.d. 19 april 2017).
- De zienswijzen van de bestuurlijke omgeving op het herindelingsontwerp van de provincie Utrecht.
- Formele besluiten van de Provinciale Staten van Utrecht en Zuid-Holland uit de periode van september 2013 tot en met april 2017.
- Formele besluiten van de gemeenteraden van de gemeente Zederik, Leerdam en Vianen uit de periode van september 2013 tot en met april 2017.
- Correspondentie tussen diverse bestuurlijke actoren uit de periode van september 2013 tot en met april 2017.
- Visiedocumenten van de provincie Zuid-Holland, de provincie Utrecht, de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen en van de Gemeenschappelijke Regelingen uit de periode van september 2013 tot en met april 2017.
- Verkregen (beleids)documenten.
- Relevante rapporten, analyses en haalbaarheidsstudies, waar onder:
 - Berenschot (2014). *Strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Leerdam*. Utrecht: Berenschot.
 - Berenschot (2014). *Strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Vianen*. Utrecht: Berenschot.
 - Berenschot (2014). *Strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Zederik*. Utrecht: Berenschot.
 - Berenschot (2015). *Haalbaarheidsonderzoek bestuurlijke zelfstandigheid gemeente Vianen*. Utrecht: Berenschot.
 - BMC (2016). *Indicatie mitigeren uittreedkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden c.a.* Amersfoort: BMC Advies.
 - Bureau Louter (2015). *Ruimtelijke-economische analyse Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*. Delft: Bureau Louter.
 - Bureau Louter & Think Public Advies (2015). *Regionale effecten bestuurlijke herorientatie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*. Delft: Bureau Louter.
 - Code Samen (2015). *Richting Vijfheerenlanden: haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden*. De Meern: Code Samen.
 - Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (2014). *Waard om te besturen*. Amersfoort: Lysias Advies B.V.
 - Ministerie van BZK, provincie Utrecht & provincie Zuid-Holland (2016). *Herindelingscan Vijfheerenlanden 2016: actualisatie haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden 2015*. Den Haag: Ministerie van BZK.
 - Telos (2015). *Zuid-Hollandse netwerken: analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen*. Tilburg: Telos.
 - Twynstra Gudde (2015). *Provinciaal onderzoek herindeling Vijfheerenlanden*. Amersfoort: Twynstra Gudde.

Bijlage 2

Brief aanstelling adviseur Vijfheerenlanden

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

DGBW
directie Bestuur en Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Kenmerk
2017-0000241523
Uw kenmerk

Datum 24 mei 2017
Betreft Aanstelling adviseur Vijfheerenlanden

Geachte heer, mevrouw,

Nadat de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden om een procesinterventie verzocht, heeft minister Blok de provincie Utrecht per brief van 8 september 2016 gevraagd om de herindelingsprocedure van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik voort te zetten. Op 26 april heb ik het herindelingsadvies Vijfheerenlanden ontvangen van de provincie. Ik wil de provincie Utrecht graag danken voor het voortzetten van de herindelingsprocedure.

Na het ontvangst van het herindelingsadvies is het nu aan mij om deze te beoordelen en – in het geval van een positieve beoordeling – om een wetsvoorstel voor te bereiden.

Het herindelingsadvies Vijfheerenlanden is een bijzondere, omdat sprake is van het voornemen tot wijziging van de provinciegrens. Uit het herindelingsadvies Vijfheerenlanden, de ingediende zienswijzen en de gesprekken die mijn ministerie heeft gevoerd met verschillende belanghebbenden, blijkt dat de provinciekeuze het voornaamste discussiepunt is bij deze voorgenomen herindeling.

Voor de beoordeling van voorstellen tot gemeentelijke herindelingen heeft het kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2013) vastgesteld. Hierin staan de punten waaraan het kabinet voorstellen voor herindeling toetst. Er zijn echter geen toetsingscriteria vastgesteld voor het komen tot een provinciekeuze van de nieuwe gemeente.

Aanstellen adviseur Vijfheerenlanden

Middels deze brief wil ik u graag op de hoogte stellen dat ik de heer Geert Jansen heb aangesteld als 'adviseur Vijfheerenlanden'. De opdracht van de adviseur Vijfheerenlanden betreft het beoordelen van het voornemen zoals dat is geuit in het herindelingsadvies om de nieuwe gemeente op te nemen in de provincie Utrecht. De opdracht betreft niet het beoordelen van de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen op zich, nog het daarvoor tot nu toe doorlopen proces. Voor die beoordeling is voldoende houvast met de bestaande kaders.

Pagina 1 van 2

DGBW
directie Bestuur en Financiën

Datum
24 mei 2017

Kenmerk
2017-0000241523

De opdracht aan de adviseur Vijfheerenlanden is dan ook als volgt: beoordeel het in het herindelingsadvies Vijfheerenlanden gebruikte afwegingskader voor de provinciekeuze en de hierbij getrokken conclusies en adviseer hierover aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .

Hierbij heb ik de adviseur Vijfheerenlanden gevraagd om de argumentatie van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik, van de provincie Zuid-Holland en de provincie Utrecht, van de direct omliggende gemeenten en van de betrokken verplichte gemeenschappelijke regelingen (te weten de veiligheidsregio's, omgevingsdiensten, GGD's en arbeidsmarktregio's) te betrekken. Deze partijen dienen (indien mogelijk) door de adviseur gehoord te worden.

Uitgangspunt bij de opdracht aan de adviseur Vijfheerenlanden is dat het herindelingsproces geen vertraging op loopt. De in het herindelingsadvies beoogde fusiedatum van 1 januari 2019 blijft het uitgangspunt. Daarnaast stelt de wet algemene regels herindeling in artikel 6 dat binnen vier maanden na ontvangst van het herindelingsadvies, een eventueel wetsvoorstel voor herindeling wordt toegezonden aan de ministerraad.

Dit maakt dat de adviseur Vijfheerenlanden beperkt de tijd heeft. De adviseur is gevraagd om uiterlijk half juli het advies aan mij op te leveren. Het advies van de adviseur wordt betrokken bij de algehele beoordeling van het Herindelingsadvies Vijfheerenlanden.

Gezien de beperkte doorlooptijd van het adviestraject Vijfheerenlanden en mijn verzoek om de betrokken gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen te betrekken, vraag ik alle betrokkenen zoveel mogelijk medewerking te verlenen aan de adviseur. Dit betreft bijvoorbeeld tijd in de agenda van uw bestuur, maar kan ook betekenen de aanlevering van aanvullende informatie aan de adviseur.

De adviseur Vijfheerenlanden is bereikbaar via zijn secretariaat, op e-mailadres PostbusVijfheerenlanden@minbzk.nl. Richting de gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen, de provincies Zuid-Holland en Utrecht en de betrokken verplichte gemeenschappelijke regelingen zal het secretariaat van de adviseur contact opnemen voor het plannen van een afspraak. Voor de omliggende gemeenten wordt een nog nader moment en plaats gecommuniceerd waarop zij door de adviseur gehoord kunnen worden.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr. R.H.A. Plasterk

Pagina 2 van 2

Bijlage 3

Overzicht van gesprekspartners*

Van Ameijde	N.	Gemeente Leerdam
Backhuijs	F.Th.J.M.	Gemeente Nieuwegein
Van Beek	W.I.I.	Provincie Utrecht
Van Bijnen	M.J.A.	Drechtsteden
Bleker	R.J.	Waterschap Rivierenland
Boerma	W.	Gemeente Vianen
Bonthuis	A.	Gemeente Zederik
Van der Borg	D.	Gemeente Molenwaard
Bos	P.L.J.	Veiligheidsregio Utrecht
Bruggeman	A.	Gemeente Leerdam
Bruinsma	T.P.J.	Gemeente Leerdam
Van Dalen	C.	Werk en Inkomen Lekstroom
Dansen	E.L.	Gemeente Gorinchem
Does	M.	Gemeente Giessenlanden
Eijbersen	J.J.	GGD Utrecht
Van Engelen	J.	Regionale Ambulance Voorziening Utrecht
Van Everdingen	J.R.C.	Werk en Inkomen Lekstroom
Flach	A.J.	Drechtsteden
Freije	H.	AVRES / Arbeidsmarktregio Gorinchem
Groeneweg	W.G.	Gemeente Vianen
Heijkoop	D.A.	Gemeente Hardinxveld-Giessendam
Van Hengel	K.J.	Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid
Hollander	J.F.M.	Omgevingsdienst regio Utrecht
Huberts	L.	Gemeente Leerdam
Imming	F.G.	GGD Utrecht
Janssen	H.	RAV Ambulancedienst Zuid-Holland Zuid
Janssen	R.	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Ten Kate	W.	Gemeente Molenwaard
Keppel	A.W.	Gemeente Leerdam
Lambrechts	C.M.L.	Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid
Landwehr	J.A.E.	Gemeente Vianen
Van Leeuwen	E.	Gemeente Giessenlanden
Lokker	J.P.	Gemeente Lopik
Louter	D.	Code Samen
Maasdam	M.	Provincie Utrecht
Meurs	F.N.A.	Gemeente Vianen
Middelkoop	M.	Gemeente Zederik
Molkenboer	V.J.H.	Veiligheidsregio Utrecht
Mulckhuijse	W.	Gemeente Zederik
Nootenboom	B.	Gemeente Molenwaard

* Op 27 juni 2017 voerde de adviseur op het stadhuis in Vianen gesprekken met de raadsleden van respectievelijk de gemeente Zederik, de gemeente Leerdam en de gemeente Vianen. De namen van de betreffende raadsleden zijn niet opgenomen in dit overzicht.

Pennarts-Pouw	A.M.A.	Provincie Utrecht
Post	C.H.W.M.	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
De Prieëlle	M.B.	Provincie Zuid-Holland
Rigter	N.	GGD Utrecht
Van der Sande	R.A.M.	Provincie Zuid-Holland
Schutte	G.	Commissie Bestuurlijke Vormgeving A-V
Smit	J.	Provincie Zuid-Holland
Taal	C.	Gemeente Leerdam
Veerman	S.	Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden
Van der Velde	P.A.C.M.	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
Veldhuijzen	G.	Gemeente Gorinchem
Verheij	P.J.	Drechtsteden
Versteeg	H.	Provincie Utrecht
Verweij	M.F.M.	Gemeente Vianen
De Vries	S.	Omgevingsdienst regio Utrecht
Visser	R.	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
Wevers	R.	Veiligheidsregio Utrecht
Wijnmaalen	L.A.	Gemeente Vianen
Wilms	P.	Ape Public Economics
Van Wingerden	J.	RAV Ambulancedienst Zuid-Holland Zuid

Bijlage 4

Rapport Ape Public Economics

Ape Herindeling Vijfheerenlanden
Financiële effecten voor Gemeenschappelijke Regelingen
Peter Wilms
4 augustus 2017

1. Uitgangssituatie

In onderstaande tabel is een aantal kernwaarden opgenomen van de gemeenten die bij de Herindeling Vijfheerenlanden zijn betrokken en die relevant zijn voor de discussie over de Veiligheidsregio.

Tabel 1. Financiële bijdragen Vijfheerenlanden aan veiligheidsregio's

	inw.	% inw.	bijdrage	% bijdrage
Vianen	19.632	1,6%	€ 0,974 mln.	1,4 %
VRU	1.250.000	100%	€ 71,0 mln.	100%
Leerdam	20.568	4,2%	€ 1,775 mln.	4,7%
Zederik	13.717	2,8%	€ 1,270 mln.	3,3%
VRZHZ	485.000	100%	€ 37,6 mln.	100%

Bron: Jaarrekening 2016 VRZHZ, Jaarstukken 2016 VRU

De gemeente Vianen draagt in 2016 voor een bedrag van € 974.000 bij aan de kosten van de VRU. Dit komt overeen met 1,4% van de bijdragen van de 26 deelnemende gemeenten. Het financiële aandeel is *lager* dan het aandeel op basis van inwonertal (1,4% versus 1,6%).

De VR Zuid- Holland Zuid is aanmerkelijk kleiner dan de VRU. Bij uittreding van Leerdam en Zederik daalt het verzorgingsgebied weliswaar tot 450.000 inwoners, maar wordt daarmee niet te klein. Ter vergelijking: de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek telt 245.000 inwoners, Zaanstreek Waterland 325.000 inwoners, Zeeland 380.000 inwoners en Flevoland 404.000 inwoners.

Het financiële aandeel van de gemeenten Leerdam en Zederik in VRZHZ is aanmerkelijk hoger dan het aandeel van Vianen in de VRU. Gezamenlijk nemen Leerdam en Zederik 8% van de kosten van VRZHZ voor hun rekening. Dit aandeel ligt *hoger* dan correspondeert met hun aandeel op basis van inwonertal. Deze spiegelbeeldige situatie is terug te voeren tot de verschillende verdeelstelsels in beide veiligheidsregio's.

2. BMC onderzoek

In opdracht van de IPC is aan de GR organisaties gevraagd:

- een indicatief beeld te schetsen van de kostenposten- of soorten die in aanmerking komen om te mitigeren bij uittreding van de gemeenten;
- een beeld te geven van de huidige bijdrage van Leerdam, Zederik en Vianen en indicatie van de financiële bijdrage voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden bij toetreding tot de nieuwe organisatie.

Het BMC rapport beschrijft per grensoverschrijdende organisatie (Veiligheidsregio, Omgevingsdienst, GGD) de standpunten van elk van de provincies. De standpunten worden niet gewogen of getoetst.

De belangrijkste bevindingen uit het BMC rapport zijn:

- Bij uittreding van Zederik en Leerdam dalen de baten van VRZHZ met 6,9% (wegvallende gemeentelijke bijdragen).¹ Volgens BMC is hiermee een bedrag gemoeid van € 2,9 mln. Om deze wegvallende inkomsten op te vangen zullen de uitgaven moeten dalen.

Zuid- Holland stelt dat 75% van de totale kosten van de VRZHZ relatief vast ligt en niet te beïnvloeden is binnen een periode van vijf jaar. Van de overhead is 100% niet binnen een termijn van vijf jaar te ontvlechten (directie VR, staf en bestuursondersteuning en de afdelingen Risico & Crisisbeheersing, Bedrijfsvoering, GHOR en GMC). Bij de Brandweer zijn de kosten repressie en materieel brandweer direct ontvlechtsbaar, de overhead niet. De omvang van de totale begroting van VRZHZ bedraagt 40 mln. euro.

Deze stelling over de kostenrigiditeit wordt niet onderbouwd. Ter nuancering van de stelling van VRZHZ in het BMC rapport kan het volgende worden opgemerkt:

- o Uit benchmarkonderzoek van VRZHZ concludeert het bestuur dat de personele overhead van VRZHZ relatief hoog is (vooral bij het onderdeel management en managementondersteuning), ook na een doorgevoerde reorganisatie.
- o in de AB vergadering van de VRZHZ d.d. 29 juni 2017 wordt geconstateerd dat de toekomstige begrotingen een overschot (3 mln. euro) vertonen door het naar voren halen van bezuinigingen. Nadrukkelijk wordt het overschot in verband gebracht met de effecten van de gemeentelijke uittreding. De negatieve financiële gevolgen van de uittreding (2,9 mln. euro) kunnen dus (in ieder geval voor een deel)

¹ Merk op dat dit percentage op basis van de jaarrekening 2016 hoger ligt: 8% (zie tabel 1)

uit het structurele overschot worden gedekt, zonder aanvullende bezuinigingen.

- De kosten van de uittreding van Zederik en Leerdam zijn gebaseerd op het *huidige* verdeelsysteem in VRZHZ. Dit verdeelsysteem wordt door VRZHZ niet langer houdbaar geacht, omdat het niet voldoet aan de criteria: stabiel, uitlegbaar, objectief en eenvoudig. Bovendien is de huidige verdeling van de kosten in strijd met artikel 30 van de bestaande gemeenschappelijke regeling waarin is opgenomen dat “de algemene kosten worden toegerekend aan alle deelnemende gemeenten *op basis van het aantal inwoners*”. De werkelijke verdeling van kosten is geheel anders.

In het huidige verdeelsysteem betalen Leerdam en Zederik een hogere bijdrage dan overeenkomt met het aantal inwoners en met hun risicoprofiel. VRZHZ heeft recentelijk gekozen voor een nieuw kostenverdeelmodel dat aansluit bij de clusters van het Gemeentefonds. Invoering van dit nieuwe systeem betekent dat zowel Leerdam als Zederik fors minder gaan bijdragen. Er is sprake van een positief herverdeeleffect voor Leerdam en Zederik van 13% resp. 17%. Dit betekent:

- Bij invoering van het nieuwe kostenverdeelmodel gaan Leerdam en Zederik gezamenlijk € 475.000 minder bijdragen aan de begroting van VRZHZ. Daarmee neemt het aandeel van de beide gemeenten in de begroting van VRZHZ af van 8,0% tot 6,6%. Bij een overgang van Leerdam en Zederik naar VRU zullen de inkomsten van VRZHZ dus niet met € 2,9 mln. dalen zoals door BMC becijferd maar met € 2,4 mln. (€ 2,9 - € 0,475).
- Ook als Leerdam en Zederik niet zouden overgaan naar VRU en de bestaande omvang van de VRZHZ zou worden gehandhaafd zullen bij implementatie van het nieuwe verdeelsysteem de andere gemeenten van VRZHZ een grotere bijdrage moeten gaan leveren (om het positieve herverdeeleffect van Leerdam en Zederik ter grootte van € 475.000 te financieren).
- VRZHZ stelt dat bij aansluiting van Vijfheerenlanden bij de provincie Zuid-Holland de kosten voor een aantal hoofdgroepen nauwelijks zullen stijgen vanwege de lage causaliteit met inwonertal en geaardheid van de kostendrijvers. Ter nuancering:
 - Dit geldt natuurlijk ook voor de kosten van VRU ingeval Vijfheerenlanden aansluit bij Utrecht. Ook in die situatie zullen de vaste kosten van de VRU (per definitie) gelijk blijven en per inwoner dalen.
 - Er is bij deze stelling geen rekening gehouden met de frictie- en desintegratiekosten. Deze kosten kunnen aanzienlijk zijn. In het

Haalbaarheidsonderzoek Richting Vijfheerenlanden van Code Samen wordt dan ook de aanbeveling gedaan de frictiekosten te inventariseren die verband houden met het uittreden van een of meerdere gemeenten uit bestaande gemeenschappelijke regelingen, maar er zijn geen aanwijzingen dat hieraan reeds gevolg is gegeven.

- Wat de VRU betreft stelt BMC dat “het één op één inbrengen van de huidige bijdragen van de drie gemeenten in het financieringsmodel van de VRU zal resulteren in een nadelig effect voor de overige 25 gemeenten”. Niet duidelijk is wat hiermee wordt bedoeld. De stelling wordt niet onderbouwd.

Het verdeelsysteem van de VRU is gebaseerd op het model van het Gemeentefonds. Als VRZHZ overgaat naar een nieuw verdeelstelsel zullen beide stelsels vergelijkbaar zijn. De passage lijkt er op te duiden dat rekening moet worden gehouden met een financieel nadeel als Leerdam en Zederik overgaan naar de VRU. Hiermee in tegenspraak lijkt de passage in de begroting van 2018 van de VRU waarin wordt opgemerkt dat “een eventuele invlechting ook positieve financiële gevolgen kan hebben.”

Overigens heeft ook de VRU in zijn meest recente jaarrekening (2016) een overschot in de exploitatie ter grootte van € 1,7 mln.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat Vianen een gemeente is met een betrekkelijk laag risicoprofiel. Bij de risico-objecten en kwetsbare inrichtingen scoort geen van de objecten in Vianen zo hoog dat deze in de regionale top-25 komt.

3. Volgende stappen

Bij de herindeling is de wet Arhi leidend. Uitgangspunt daarbij is dat de overblijvende gemeenten in het samenwerkingsverband geen financieel nadeel mogen ondervinden en dat de schade die rechtstreeks het gevolg is van de uittreding voor rekening van de uittredende partij(en) komt. Dit uitgangspunt is in het BMC rapport terecht door de VRU beklemtoond.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen frictiekosten (eenmalige kosten van de uittreding) en desintegratiekosten (kosten van afbouw overcapaciteit in materiele en personele sfeer, waarvoor het criterium billijkheid en redelijkheid geldt. Desintegratieschade wordt vertaald in een uittredesom, waarbij rekening wordt gehouden met het tijdsaspect.

Met het oog op bovenstaande verdient het aanbeveling op korte termijn onder leiding van BZK een samenhangend overzicht op te stellen van de relevante mutaties in baten (bijdragen gemeenten, BDUR) en lasten (personele lasten, materiele lasten, kapitaallasten) bij uittreding uit VRZHZ resp. VRU. Ook de reserves dienen hierbij in de beschouwing te worden betrokken. Teneinde deze analyse op te stellen is het noodzakelijk in ieder geval inzicht te hebben in:

- jaarrekeningen en begrotingen van de VR;

- de verdeelsystematiek binnen de VR
- de risicoprofielen van de betrokken gemeenten
- personeelsverloop

In de discussie over de financiële effecten is Veiligheidsregio leidend geweest.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling vraagt aandacht voor regionale opgaven en regionale verhoudingen. Bovenstaande analyse laat zien dat een goed onderbouwd indicatief beeld behulpzaam kan zijn bij het verkrijgen van inzicht in de financiële effecten van herindeling van gemeenten op wettelijke samenwerkingsverbanden.

Colofon

Nadere inlichtingen:

S. Hoetink
postbusvijfheerenlanden@minbzk.nl