



PROVINCIE  UTRECHT



# Herindelingsadvies Vijfheerenlanden



*tot samenvoeging van de  
gemeenten Leerdam,  
Vianen en Zederik*

# Samenvatting herindeling Vijfheerenlanden

## 1. Aanleiding advies: initiatief en wens van drie gemeenten tot herindeling

De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik willen samen verder gaan als één nieuwe gemeente, onder de naam Vijfheerenlanden. Hiermee kiezen de gemeenten voor een gezamenlijke toekomst die meer kansen biedt dan voor ieder afzonderlijk. De nieuwe gemeente heeft straks per 1 januari 2019 ruim 50.000 inwoners, veertien woonkernen en beslaat ruim 150 km<sup>2</sup>. Vanuit het besef dat het bestuur van de gemeente duurzaam ten dienste wil staan aan haar samenleving, wordt gekozen voor het bouwen van een sterke en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden samen met en voor haar inwoners en ondernemers. Voor dat het zover is, moet een herindelingsprocedure worden doorlopen.

## 2. Van Herindelingsontwerp tot Herindelingsadvies: voortouw provincie Utrecht

Een wijziging van de provinciegrens is voor deze herindeling noodzakelijk, omdat Leerdam en Zederik in de provincie Zuid-Holland liggen en Vianen in de provincie Utrecht. Dat is de reden dat het college van Gedeputeerde Staten (GS) - en niet de herindelende gemeenten - verantwoordelijk is voor de herindelingsprocedure: het opstellen van een Herindelingsontwerp en een Herindelings-

advies. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft GS van Utrecht gevraagd hierin het voortouw te nemen, nadat een Interprovinciale Commissie van Utrecht en Zuid-Holland hierover niet tot een gezamenlijk voorstel kon komen. De minister van BZK heeft hierin de voorkeur van de bestuurlijke meerderheid van de drie betrokken gemeenten gevolgd (de raden van Leerdam en Vianen en de drie colleges hebben een voorkeur voor de provincie Utrecht uitgesproken, de raad van Zederik heeft een voorkeur voor de provincie Zuid-Holland).

Op 29 november 2016 hebben GS van de provincie Utrecht het Herindelingsontwerp vastgesteld voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik per 1 januari 2019. Op dit Herindelingsontwerp konden inwoners, omliggende gemeenten, samenwerkingsverbanden, de raden van de drie betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland een zienswijze indienen. Deze zienswijzen zijn opgenomen en van een reactie voorzien door GS in de Reactienota. Op basis van de ingediende zienswijzen is het eerder vastgestelde Herindelingsontwerp aangepast, met als resultaat dit (ontwerp)Herindelingsadvies. Dit (ontwerp)Herindelingsadvies wordt door Provinciale Staten van Utrecht vastgesteld met de Reactienota als bijlage. Vervolgens wordt het vastgestelde Herindelingsadvies naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzonden.

Figuur 1. Volgorde van Herindelingsontwerp tot Herindelingsadvies





### 3. Consistente uitgangspunten voor het Herindelingsontwerp en -advies

De provincie Utrecht heeft bij het opstellen van het Herindelingsontwerp en het onderhavige Herindelingsadvies getoetst aan het beoordelingskader van het ministerie van BZK voor gemeentelijke fusies (Beleidskader gemeentelijke herindeling) en aan haar provinciale criteria.

Het beoordelingskader van het ministerie van BZK kent de volgende aspecten:

- **draagvlak:** hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties);
- **interne samenhang, dorps- en kernenbeleid:** de nieuw te vormen gemeente moet een logische interne samenhang kennen tussen kernen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid;
- **bestuurskracht:** de nieuw te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang wordt gehandeld van haar maatschappelijke omgeving;
- **duurzaamheid:** de gemeente moet toekomstbestendig en krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome gemeente te bestaan;
- **evenwichtige regionale verhoudingen:** de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverheden en door samenwerking of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken.

De Utrechtse provinciale criteria voor gemeentelijke herindeling betreffen, conform het coalitieakkoord, voornamelijk de aspecten draagvlak en eigen initiatief van de gemeenten. Voor de provincie is het van belang dat er breed draagvlak is voor een herindeling en dat de wens tot herindeling van onderop tot stand komt. Dit is overeenkomstig de opvatting van de minister van BZK dat herindelingszoveel mogelijk ‘van onderop’ tot stand komen en in lijn zijn met de democratische beginselen.

Een herindeling waarbij een provinciegrens wijzigt is een bijzonder vraagstuk in Nederland. Voor de beoordeling en afweging van de provinciegrenswijziging is geen beleids-, beoordelings- of afwegingskader beschikbaar. De provincie Utrecht hanteert ook hier

het uitgangspunt dat herindelingszoveel mogelijk ‘van onderop’ tot stand komen en volgt daarbij de voorkeur van de bestuurlijke meerderheid van de betrokken gemeenten. Daaruit volgen effecten en mogelijke knelpunten. Op basis van een zorgvuldige belangenafweging wordt nagegaan of er zwaarwegende redenen zijn die de provincievoorkeur van de meerderheid van de gemeenten beletten.

### 4. Onderscheid tussen fusie als zodanig en provinciekeuze

De ingediende zienswijzen op het Herindelingsontwerp en een verzoek van de drie gemeenten, geven aanleiding om in dit Herindelingsadvies het onderscheid tussen de twee aspecten van de herindeling waar nodig nader uit te werken:

1. de fusie tussen de drie gemeenten;
2. de provinciekeuze.

Daarbij is voor de helderheid gedetailleerder aangegeven wat de uitgangspunten van de provincie Utrecht zijn bij het bijzondere van de fusie: de provinciekeuze.

#### Vijfheerenlanden: toekomstbestendige gemeente met zeer breed draagvlak

Als wordt gekeken naar de fusie tussen Leerdam, Vianen en Zederik als zodanig, dan voldoet deze aan de toetsingscriteria van het ministerie van BZK. De samenvoeging is van onderop geïnitieerd en politiek-bestuurlijk wordt deze gesteund door alle drie de gemeenteraden, buurgemeenten, maatschappelijke organisaties, inwoners en zowel de provincie Utrecht als de provincie Zuid-Holland:

- “De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik hebben
- de ambitie uitgesproken om één nieuwe gemeente
- Vijfheerenlanden te vormen. Dit is een proces van onderop
- dat wij graag ondersteunen.”

(Zienswijze Provinciale Staten Zuid-Holland, 22 februari 2017).

Ook op de onderdelen interne samenhang, bestuurskracht en duurzaamheid scoort de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden goed. De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik zijn ervan overtuigd - op basis van een reeks uitgevoerde onderzoeken - dat met de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een toekomstbestendige gemeente wordt gevormd, die haar taken beter kan uitvoeren, die nieuwe opgaven kan oppakken en die meerwaarde biedt voor haar inwoners, bedrijven en grondgebied. Door de voorgestelde samenvoeging ontstaat een nieuwe gemeente met een robuuste en kwalitatief hoogwaardige organisatie met financiële slagkracht die in staat is in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en de uitvoering van haar taken. De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik hebben op historisch, maatschappelijk en ruimtelijk vlak veel met elkaar gemeen en vormen een logisch geheel.

In geen enkele van de ingediende zienswijzen wordt twijfel uitgesproken over deze aspecten, wat mag worden gezien als een breed vertrouwen bij andere partijen in de verbeteringen die de fusie met zich meebrengt in termen van interne samenhang, bestuurskracht en duurzaamheid.

Deze verbeteringen maken ook mogelijk dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een krachtige bijdrage kan leveren aan de aanpak van regionale opgaven. Op dit onderdeel blijkt uit de ingediende zienswijzen wel dat er zorgen zijn over de mogelijke gevolgen van de fusie tussen Leerdam, Vianen en Zederik voor bestaande regionale samenwerkingsverbanden, met name in de provincie Zuid-Holland. Voor de vrijwillige samenwerkingsverbanden geldt dat Leerdam, Vianen en Zederik zich gecommitteerd voelen aan deze samenwerkingsverbanden en bruggen willen slaan tussen de Zuid-Hollandse en Utrechtse (sub)regio's. Hiervoor liggen mogelijkheden in het 'grenzenloos' samenwerken. In het kader van het herijken van hun samenwerkingsverbanden in verband met deze herindelingswijze is de verwachting dat de drie gemeenten nog een notitie daarover zullen opstellen vanuit een primaire oriëntatie op Utrecht. De te vormen gemeente Vijfheerenlanden kan een 'scharnierfunctie' tussen Utrecht en Zuid-Holland-Zuid (incl. Drechtsteden) vervullen door haar ligging en bestuurlijke relaties.

Voor de verplichte samenwerkingsverbanden (Veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten, GGD-regio's) geldt dat deze met de wijziging van de provinciegrens moeten worden aangepast, omdat deze een provinciale congruentie voorschrijven. Op dit onderdeel is er daarom een nauwe relatie met de provinciekeuze.

### **Provinciekeuze lastigste onderdeel, maar keuze voor Utrecht blijft legitiem**

Het meest bijzondere aspect van de fusie tussen Leerdam, Vianen en Zederik - de provinciekeuze - is meteen een lastige, in die zin dat er zowel bij een keuze voor Zuid-Holland als Utrecht verschillen aan de orde zijn. In de ontvangen zienswijzen komen zorgen tot uitdrukking, met name van de zijde van de provincie Zuid-Holland, Zuid-Hollandse inwoners en (bestuurlijke) organisaties over de provinciekeuze voor Utrecht. Een aantal inwoners (436) van Zederik en Leerdam heeft via een gestandaardiseerd digitaal format hun voorkeur voor de provincie Zuid-Holland uitgesproken. De zorgen die hierin tot uitdrukking komen zijn legitiem, maar kunnen inhoudelijk worden weerlegd en/of genuanceerd. Daarnaast geldt dat bij een provinciekeuze voor Zuid-Holland zou worden ingegaan tegen een bestuurlijke meerderheid in Leerdam, Vianen en Zederik: de voorkeur voor Utrecht als vestigingsprovincie wordt namelijk gesteund door twee van de drie gemeenteraden, de colleges van B en W en 37 van de in totaal 51 raadsleden.

De drie gemeenten hebben bewust voor elkaar als herindelingspartners gekozen. In hun verkenning op de herindelingswijze is dan ook expliciet aandacht besteed aan de provinciegrenswijziging. Het bureau Code Samen heeft de 'voors en tegens' uiteengezet van beleid van de beide provincies en van de effecten op regionale samenwerking. De drie colleges stelden in 2015 aan de raden voor om een voorkeur uit te spreken voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie, omdat Utrecht beter past in het gewenste profiel van de nieuwe gemeente en bij de toekomstige ontwikkeling van inwoners en ondernemers. De raden van Leerdam, Vianen en Zederik hebben gezamenlijk een eensluidende zienswijze ingediend. In deze zienswijze constateren zij (opnieuw) dat Vianen en Leerdam op grond van de daarin genoemde argumenten voor de provinciekeuze Utrecht zijn en Zederik op grond van de daarin genoemde argumenten een provincievoorkeur voor Zuid-Holland hebben. Daarmee is niet gesteld dat de provincie Zuid-Holland niet geschikt zou zijn als vestigingsprovincie. De essentie van de onderbouwing is dat de provincie Utrecht het beste past bij het breed gedragen profiel van de nieuwe gemeente: toekomstgericht en innovatief.

De bestuurlijke invloed van de nieuwe gemeente op de provinciale beleidsvorming zal in de provincie Utrecht groter zijn dan in Zuid-Holland. Utrecht bestaat uit 26 gemeenten. De gemeente



Vijfheerenlanden wordt met circa 54.000 inwoners, na Utrecht en Amersfoort, een middelgrote gemeente, vergelijkbaar met Zeist, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Veenendaal en Utrechtse Heuvelrug. Daarnaast kan Vijfheerenlanden binnen de regio U10, waar Vianen nu al onderdeel van is, een sterkere positie innemen. Zuid-Holland bestaat uit 60 gemeenten. Naast Rotterdam en Den Haag zijn er 6 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Op provinciale schaal staat de nieuwe gemeente dan op nummer 17.

Bestuurders en ondernemers uit Vijfheerenlanden zien het meeste perspectief in de Utrechtse regio, die innovatief is en veel kansen op werk en werkgelegenheid biedt, met samenwerkingen als de EBU. De tegenhanger in Drechtsteden is nog pril en de perspectieven van de maritieme cluster zijn onzeker. De provincie Utrecht sluit het beste aan bij de maatschappelijke en economische relatiepatronen vanuit de nieuwe gemeente naar buiten toe. Onderzoeken naar de relatie- en verplaatsingspatronen van en naar Vijfheerenlanden door Rienstra Beleidsonderzoek en Beleidsadvies in 2016 en Bureau Louter in 2015 (waar Haalbaarheidsonderzoek van Code Samen uit 2015 op gebaseerd is) laten duidelijk dit beeld zien.

De ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische sector worden vooral bepaald door nationale wetgeving en provinciaal beleid. Daarin verschillen Utrecht en Zuid-Holland niet van elkaar, buiten dat er enkele andere accenten worden gelegd. In Utrecht zorgt de Agenda Vitaal Platteland (AVP) voor een belangrijk deel van de realisatie van het beleid voor het landelijk gebied en de leefbaarheid van kleine kernen krijgt daarin veel aandacht. Vianen is actief binnen de AVP en substantiële middelen zijn beschikbaar. Voor agrarisch natuurbeheer zijn de mogelijkheden in beide provincies gelijk. Het nieuwe collectieve stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANLb) is namelijk landelijk uniform opgezet en geldend. Utrecht kent wel een hogere vergoeding voor beheerpakketten.

Een herindeling heeft altijd impact op de regionale samenwerking en leidt tot veranderingen. Ook de provinciegrenswijziging heeft effecten op de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik participeren. Zoals hierboven reeds aangegeven, geldt voor de vrijwillige samenwerkingsverbanden dat Leerdam, Vianen en Zederik zich gecommitteerd voelen aan deze samenwerkingsverbanden en bruggen willen slaan tussen de Zuid-Hollandse en Utrechtse (sub)regio's.

Voor de verplichte samenwerkingsverbanden (Veiligheidsregio's, GGD-regio's, Omgevingsdiensten) geldt dat deze met de wijziging van de provinciegrens moeten worden aangepast, omdat deze een provinciale congruentie voorschrijven. Uit gesprekken met de samenwerkingsverbanden en enkele zienswijzen blijkt dat de organisatorische en operationele gevolgen van de provinciekeuze onderling goed zijn op te vangen. Ook verslechtert de kwaliteit van dienstverlening niet omdat er landelijke normen zijn gesteld, zoals bijvoorbeeld de aanrijtijden voor hulpverlening. Er moet wel tijdig worden gestart met de ontvlechting, omdat op de beoogde herindelingsdatum zaken geregeld moeten zijn. Het ontvlechttingsvraagstuk is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen en vraagt daarom om een proces van samenwerking, gericht op het algemene publieke belang. Aanpassingen zijn nodig en mogelijk, met een rol van de minister van BZK in het treffen van voorzieningen over de toe- en uittreding en de gevolgen daarvan.

## 5. Advies: werken aan oplossingen rond provinciekeuze

Alles bij elkaar scoort een provinciekeuze voor Utrecht, vanuit het toekomstperspectief van Vijfheerenlanden, beter op een aantal van de bovengenoemde onderwerpen dan een keuze voor Zuid-Holland. Daarnaast zijn er geen zwaarwegende overwegingen die niet kunnen worden genuanceerd of ondervangen. Er kan nog lang gewikt en gewogen worden, maar wat zeker de doorslag zou moeten geven in deze situatie, is de bestuurlijke voorkeur van de herindelende gemeenten zelf. De nieuwe gemeente zet in op de toekomst en zoekt een omgeving die de meeste kansen biedt. Voor Vijfheerenlanden is haar streven naar een meer invloedrijke bestuurlijke positie en economische groei, gericht op innovatie, belangrijk.

Op basis van consistent gehanteerde uitgangspunten, de ontvanging zienswijzen en aanvullende analyse en gedachtevorming, komt de provincie Utrecht tot het advies vast te houden aan de provinciekeuze voor Utrecht. De provincie Utrecht heeft bij de totstandkoming van het Herindelingsontwerp en het Herindelingsadvies nauw samengewerkt met de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik.

De provincie Utrecht erkent dat er rond de provinciekeuze aandacht moet zijn voor de zorgpunten en dat oplossingen moeten worden gevonden voor de noodzakelijke wijzigingen in de verplichte samenwerkingsverbanden: veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten, GGD-regio's. De ontvangen zienswijzen en soms juist het uitblijven daarvan, overtuigen de provincie Utrecht ervan dat deze oplossingen mogelijk zijn. Het identificeren, opvangen en aanpakken van effecten van de provinciekeuze zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen en vragen daarom om een proces van samenwerking, gericht op het algemene publieke belang. Dit vraagt om een procesmatige aanpak. De provincie Utrecht wil hierin haar verantwoordelijkheid nemen en is in principe bereid na overleg en overeenstemming met het ministerie van BZK om een proces in te richten binnen de kaders ('voorzieningen') die in de herindelingswet voor deze gemeenschappelijke regelingen zijn opgesteld. Dit proces wordt in samenwerking met alle betrokken partijen gestart zodra dat opportuun is.





Koffietour Herindeling Vijfheerenlanden, Leerdam





# Inhoudsopgave





<b>0</b>	<b>Samenvatting herindeling Vijfheerenlanden</b>	<b>I-V</b>	<b>6.</b>	<b>Provinciegrenswijziging</b>	<b>40</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>10</b>	6.1	Inleiding	40
1.1	Aanleiding	10	6.2	Uitgangspunten voor beoordeling en afweging provinciegrenswijziging	41
1.2	Doel en totstandkoming	11	6.3	Uitwerking afweging provinciegrenswijziging	41
1.3	Uitgangspunten voor de herindeling Vijfheerenlanden	12	6.4	Regionale samenwerking: beoordeling effecten provinciegrenswijziging	45
1.4	Leeswijzer	12	6.5	Conclusies	48
<b>2.</b>	<b>Situatiebeschrijving Leerdam, Vianen en Zederik</b>	<b>14</b>	<b>7.</b>	<b>Herindelingsadvies</b>	<b>50</b>
2.1	Gemeente Leerdam	14	7.1	Het herindelingsadvies	50
2.2	Gemeente Vianen	15	7.2	Vervolgproces	51
2.3	Gemeente Zederik	17	<b>8.</b>	<b>Vervolgstappen wettelijk traject</b>	<b>54</b>
2.4	Voorgeschiedenis	18			
<b>3.</b>	<b>Onderbouwing en context van de herindeling</b>	<b>20</b>		<b>Bijlagen</b>	<b>55</b>
3.1	Landelijke en provinciale ontwikkelingen	20	I.	Kaarten van de nieuwe gemeente- en provinciegrenzen	56
3.2	Regionale ontwikkelingen	21	II.	Logboek maatschappelijk draagvlak Toelichting op de ondernomen activiteiten	57
3.3	Motieven en onderbouwing voor de samenvoeging	21		Overzichten van de ondernomen activiteiten	58
3.4	Geografische uitwerking van de samenvoeging	22	III.	Gemeenschappelijke regelingen	88
3.5	Historische karakteristiek van De Vijfheerenlanden	24			
<b>4.</b>	<b>De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden</b>	<b>26</b>			
4.1	Visie en ambities voor de nieuwe gemeente	26			
4.2	Aandachtspunten	29			
4.3	Personele aspecten	30			
4.4	Financiële aspecten	30			
<b>5.</b>	<b>Toetsing van de herindeling</b>	<b>34</b>			
5.1	Criteria ministerie van BZK	34			
5.2	Provinciale criteria	38			
5.3	Conclusie van de toetsing	38			

# 1. Inleiding

**Voor u ligt het Herindelingsadvies waarin het voorstel om de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik per 1 januari 2019 samen te voegen tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en de bij deze herindeling noodzakelijke wijziging van de provinciegrens worden toegelicht en onderbouwd.**

## 1.1 Aanleiding

Op 10 november 2015 hebben de raden van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik eensluidend het principebesluit genomen om samen de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te vormen. Met dit besluit hebben de colleges van burgemeester en wethouders (B en W) de opdracht gekregen om de samenvoeging voor te bereiden. Het initiatief tot herindeling komt daarmee ‘van onderop’ doordat de gemeenten zelf tot de conclusie zijn gekomen dat er dermate veel raakvlakken en gezamenlijke opgaven zijn, dat gezamenlijk verdergaan beter is dan afzonderlijk voortbestaan. Dit is terug te zien in de voortvarendheid en energie waarmee de drie gemeenten stappen zetten in de verdere voorbereiding op de samenvoeging.

De herindeling tot Vijfheerenlanden overschrijdt een provinciegrens, want de huidige gemeenten Leerdam en Zederik liggen in de provincie Zuid-Holland en de gemeente Vianen ligt in de provincie Utrecht. Hierdoor dient er een keuze gemaakt te worden voor de provincie waar de nieuwe gemeente onderdeel van wordt. De drie colleges van B en W en de gemeenteraden zijn niet eenduidig tot een keuze voor deze vestigingsprovincie gekomen. De drie colleges van B en W en de raden van Leerdam en Vianen kozen voor Utrecht. De raad van Zederik koos voor Zuid-Holland. De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) schrijft in artikel 15 voor dat bij een provinciegrensoverschrijdende herindeling de betrokken provincies ofwel een van beide provincies de herindelingsprocedure moeten/moet starten. Daarom hebben de drie colleges van B en W per brief van 8 december 2015 een verzoek bij beide provincies ingediend om

een provinciale procedure te starten. Daarop en daarvoor stelden Provinciale Staten van Utrecht en Zuid-Holland een Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden in voor de fase van open overleg (artikel 16, Wet arhi), met als opdracht het opstellen van het Herindelingsontwerp en het Herindelingsadvies.

Waar de provincies verantwoordelijk waren voor het wettelijke traject, zijn de drie gemeentebesturen voortvarend doorgegaan met de voorbereidingen op de samenvoeging, koersend op de herindelingsdatum van 1 januari 2018, en hebben daarin al belangrijke stappen gezet. Hiervoor hebben zij onder meer een plan van aanpak opgesteld, raadskredieten aangevraagd en een projectorganisatie voor de uitvoering ingericht. Dit wordt nadrukkelijk gedaan onder de noemer van Vijfheerenlanden, met bijbehorend beeldmerk. Omdat de herindelingsdatum, gezien termijnen in het wettelijke traject, is gesteld op 1 januari 2019 zijn de drie gemeenten voornemens om per 1 januari 2018 ambtelijk te fuseren.

Meer over de voorgeschiedenis van de herindeling Vijfheerenlanden kunt u lezen in paragraaf 2.4.

Na een periode van overleg en onderzoek bereikte de IPC geen overeenstemming over de provinciekeuze, waardoor de opdracht voor het opstellen van een Herindelingsontwerp (en Herindelingsadvies) niet kon worden uitgevoerd. Daarop werd door beide provincies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd om, op basis van pleitnota's en andere relevante informatie vanuit beide provincies, te bepalen wie het herindelingsproces zou voortzetten. Daarvoor waren drie opties: de minister zelf of het college van Gedeputeerde Staten (GS) van een van beide provincies. Op 9 september 2016 gaf de minister uitsluitel: de provincie Utrecht werd aangewezen om het Herindelingsontwerp op te stellen. De minister heeft daarbij, in lijn met het uitgangspunt van het Beleidskader dat herindelingen zoveel mogelijk van onderop tot stand komen en in lijn met democratische beginselen, het standpunt van de meerderheid van de betrokken gemeenten gevolgd. De drie colleges van B en W en twee van de drie raden hebben immers hun voorkeur uitgesproken voor de provincie Utrecht. Daarom heeft het college van GS van de provincie Utrecht, in samenspraak met de drie gemeenten, het Herindelingsontwerp opgesteld en vervolgens op 29 november 2016 vastgesteld. Het Herindelingsontwerp werd op 1 december 2016 ter inzage gelegd, zodat inwoners, ondernemers, maatschap-

pelijke organisaties, medeoverheden en in het bijzonder de drie gemeenten (raden) en de provincie Zuid-Holland (Provinciale Staten) een zienswijze konden indienen. Het is aan het college van GS om deze zienswijzen te beoordelen, van een reactie te voorzien en – indien van toepassing – te verwerken in een (ontwerp)Herindelingsadvies dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan Provinciale Staten (PS), alvorens aan de minister van BZK toegezonden te worden.

Voor beantwoording van de zienswijzen is een separate Reactie-nota Vijfheerenlanden opgesteld. Hierin wordt ook de wijze van behandeling en beoordeling toegelicht.

## 1.2 Doel en totstandkoming

Voor samenvoeging van gemeenten (gemeentelijke herindeling) bestaat een wettelijk kader in de vorm van de Wet arhi. Deze wet schrijft voor dat een herindeling bij wet geregeld wordt en dus door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer moet worden aangenomen. Bij een provinciegrensoverschrijdende herindeling schrijft de Wet arhi voor dat een of meerdere van de betrokken provincies (colleges van GS) het voorstel tot samenvoeging toelichten en onderbouwen; in eerste instantie in een Herindelingsontwerp en vervolgens in een Herindelingsadvies. Zie onderstaande figuur/tabel voor de stappen in dit wettelijke traject.

Figuur 1. Stappen en resultaten wettelijk traject herindeling Vijfheerenlanden



### 1.3 Uitgangspunten voor de herindeling Vijfheerenlanden

Voor de voorgestelde herindeling gelden de volgende uitgangspunten:

- de herindeling is geen doel op zich. Het is een middel om een toekomstbestendige gemeente te vormen die haar taken beter kan uitvoeren, die nieuwe opgaven kan oppakken en die meerwaarde biedt voor haar inwoners en grondgebied;
- de gemeenten gaan ongedeeld over. De buitengrenzen van de huidige gemeenten vormen de buitengrens van de nieuwe gemeente;
- de nieuwe gemeente wordt per 1 januari 2019 gevormd;
- de naam van de nieuwe gemeente is Vijfheerenlanden.

### 1.4 Leeswijzer

Dit Herindelingsadvies is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken

- hoofdstuk 2 beschrijft de huidige gemeenten en hun sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke, economische, organisatorische en financiële kenmerken;
- hoofdstuk 3 beschrijft de voorgeschiedenis en geeft de onderbouwing van de voorgestelde samenvoeging;
- hoofdstuk 4 schetst het toekomstperspectief van de nieuwe gemeente;
- hoofdstuk 5 bevat de toetsing van de herindeling aan de criteria van het ministerie van BZK en provinciale criteria;
- hoofdstuk 6 beschrijft de onderbouwing voor de provinciekeuze en de gevolgen van de provinciegrenswijziging;
- hoofdstuk 7 bevat het herindelingsadvies;
- hoofdstuk 8 schetst de vervolgstappen in het wettelijke traject.

Ter ondersteuning zijn de volgende bijlagen bij dit Herindelingsadvies gevoegd:

- I. Kaarten van de nieuwe gemeente- en provinciegrenzen
- II. Logboek maatschappelijk draagvlak
- III. Overzicht samenwerkingsverbanden

Voor de beantwoording van de ontvangen zienswijzen is de Reactienota Vijfheerenlanden opgesteld. Bij de Reactienota zijn de volgende bijlagen gevoegd:

- Correspondentie GS Zuid-Holland en burgemeesters Vijfheerenlanden over inwonersbijeenkomst

- Correspondentie GS Utrecht en ministeries V en J en BZK over provinciegrenswijziging
- Onderzoek BMC: Indicatie mitigeren uittreedkosten en indicatie financiële bijdrage Vijfheerenlanden

Alle ontvangen zienswijzen zijn integraal opgenomen in het Bijlagenboek Zienswijzen Vijfheerenlanden.

Alle documenten behorende bij het Herindelingsontwerp zijn opgenomen in het separatie Bijlagenboek Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden.







## 2. Situatiebeschrijving Leerdam, Vianen en Zederik

Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste kenmerken van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik.

Tabel 2.1 – Kerncijfers gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik <sup>1</sup>

Gemeente	Inwoners	Oppervlakte in km <sup>2</sup>	Raadszetels	Personeel in FTE	Aantal banen
Leerdam	20.837	34,42	19	124	7.450
Vianen	19.513	42,39	17	155	11.460
Zederik	13.758	76,50	15	75	4.440

Tabel 2.2 - Begrotingsomvang per gemeente (lasten, x € 1.000)

Gemeente	2017	2018	2019
Leerdam	57.318	59.957	57.961
Vianen	44.187	44.186	44.184
Zederik	26.022	25.949	26.021

### 2.1 Gemeente Leerdam

De gemeente Leerdam, met daarin de stad Leerdam, kent een lange geschiedenis. In de 12e eeuw wordt voor het eerst gesproken over 'Ter Leede', waaruit de stad Leerdam voortgekomen is. In 1986 is de gemeente in de huidige vorm ontstaan toen de kernen Kedichem, Schoonrewoerd, Leerdam en Oosterwijk tot één gemeente gevoegd werden. Leerdam is de grootste plaats in de gemeente, met circa 18.000 van de ruim 20.000 inwoners. Buiten de overige drie kernen is er nog een klein buitengebied in de gemeente.

#### Ruimtelijke kenmerken

De gemeente Leerdam is ruim 34 km<sup>2</sup> groot en bevindt zich in de oostelijke punt van de provincie Zuid-Holland. Ten noorden ligt de provincie Utrecht, ten oosten de provincie Gelderland. De rivier

de Linge vormt een groot deel van de zuidelijke gemeentegrens. Vanaf de rivier is er in de gemeente relatief veel landbouwgrond met de stad Leerdam als centrum. De aanwezigheid van veel groen en water maakt Leerdam een aantrekkelijke gemeente. Leerdam ligt tussen twee nationale landschappen, het Groene Hart en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De stad Leerdam heeft een deels monumentaal centrum met onder andere een oude stadsmuur. In Leerdam-Broekgraaf wordt een fors aantal woningen gebouwd; daarnaast worden ook in de stad zelf woningbouwprojecten ontwikkeld.

#### Economische kenmerken

Economisch gezien zijn de traditionele producten uit Leerdam (zuivel, glas, voeding) nog steeds erg belangrijk. Met name de glas-traditie is van belang met diverse glasfabrieken, een Glasmuseum,

<sup>1</sup> Alle cijfers per 1 april 2016, m.u.v. Personeel: 1 oktober 2016. Begroting, Raadszetels, Personeel: gemeentelijke cijfers. Inwoners, Oppervlakte: CBS. Aantal banen: LISA. De Wet veiligheidsregio's en de Wet Publieke gezondheid houden met elkaar verband en dat betekent dat de GGD-grens congruent is met de grens van de veiligheidsregio.

een glasblazerij en diverse galerieën wat veel toerisme met zich mee brengt. De stad Leerdam kenmerkt zich economisch door een sterke regiofunctie, onder andere met de binnenstad als winkelstad voor de regio. Daarnaast zijn de A27, de A2 en de A15 drie belangrijke snelwegen die zorgen voor een economische impuls. De bereikbaarheid van de stad blijft echter een uitdaging. Er is momenteel weinig mogelijkheid voor uitbreiding van bedrijventerreinen. Voor de landbouw is er alleen groeiruimte voor grondgebonden landbouw. Van de inwoners werkt circa 60% buiten de eigen gemeente, vooral in Gorinchem, Vianen en Geldermalsen. Van de bijna 7.500 banen in Leerdam bevindt een groot deel zich in de collectieve dienstverlening. Daarnaast zijn de sectoren industrie, handel en zakelijke dienstverlening elk goed voor ongeveer 20% van de banen.

#### **Sociaal-maatschappelijke kenmerken**

De gemeente Leerdam heeft per januari 2016 20.837 inwoners (CBS). Dit inwonertal is de laatste jaren stabiel, met een lichte groei in 2015. De verwachting is dat het inwonertal de komende jaren verder stijgt. Leerdam kent van de drie gemeenten de grootste grijze druk. De verwachting is dat het aantal huishoudens de komende jaren toeneemt. Een groot deel van de inwoners van de gemeente heeft een relatief sterke binding met kerken, dat zich ook uit in de gemeenteraad met drie sterk vertegenwoordigde confessionele partijen (samen 8/19 zetels). Politiek gezien is de lokale partij VHL Lokaal (voorheen Leerdam2000) het grootst met 5 van de 19 zetels. In de gemeente bevindt zich een aantal voorzieningen, zoals een polikliniek, een bibliotheek, diverse musea en veel sportverenigingen. Er zijn twaalf basisscholen en één middelbare school.

#### **Financiële aspecten**

De gemeente kent een structureel sluitende begroting, die in 2015 € 56,5 miljoen bedroeg. Hiervan is € 2,5 miljoen een subsidiebudget, waarin sportsubsidies niet zijn meegenomen. Het eigen vermogen van de gemeente is in de afgelopen jaren gestegen naar ruim € 15 miljoen. Wel heeft de gemeente een hogere netto schuld per inwoner dan de gemeenten Zederik en Vianen als gevolg van de voorfinanciering van de grondexploitatie Broekgraaf. De gemeente heeft dan ook relatief veel met vreemd vermogen gefinancierd, wat zich vertaalt in hogere netto rentekosten. De lokale lasten, zoals de OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing bevinden zich boven de landelijke gemiddelden. Voor 2017 zijn de tarieven voor de lokale lasten niet verhoogd; de afvalstoffenheffing daalde zelfs met € 9 per aansluiting.

#### **Kenmerken bestuur en organisatie**

De gemeente Leerdam werkt met specifieke wijk- en dorpsraden om lokaal initiatief te stimuleren. Het doel hiervan is de sociale cohesie te versterken, maatschappelijke participatie te bevorderen en ontplooiing mogelijk te maken. Betrokkenheid op de eigen woonomgeving kan hiermee concreet worden in initiatieven en activiteiten. De ambtelijke organisatie bestaat uit 124 fte's, dat wil zeggen 1 fte per 168 inwoners. De organisatie bestaat uit vier afdelingen, waarbinnen verschillende clusters bestaan.

Opvallend is dat de gemeente niet met een collegeprogramma werkt, zoals in de meeste gemeenten gebruikelijk is, maar met een raadsprogramma. In 2014 heeft de nieuwe gemeenteraad een raadsbreed gedragen raadsprogramma opgesteld met de titel Verbindend, dienstbaar en ondernemend. In dit programma zijn hoofdlijnen vastgesteld waaraan alle partijen bijdragen hebben geleverd. Vervolgens heeft het college, bestaande uit CDA, SGP, VHL Lokaal, en PvdA, het in een praktisch uitvoeringsplan vertaald, waarin aan een aantal programma's gewerkt wordt. Op vijf (met name ondersteunende) beleidsvelden werkt Leerdam samen met Giessenlanden en Zederik.

## **2.2 Gemeente Vianen**

De gemeente Vianen is in 1986 opgericht, na een herindeling waarbij Everdingen en Hagestein aan Vianen zijn toegevoegd. In 2002 is de provinciegrens voor de gemeente Vianen verplaatst: waar Vianen voorheen in Zuid-Holland lag, ligt het sinds 2002 in Utrecht. Deze wijziging vond plaats omdat de gemeente praktisch in alles op de provincie Utrecht gericht was en is. De gemeente Vianen is qua inwoners kleiner dan de omliggende gemeenten Nieuwegein, Houten en Culemborg. Lopik en Zederik hebben nog minder inwoners; Leerdam net iets meer.

#### **Ruimtelijke kenmerken**

De gemeente Vianen is ruim 42 km<sup>2</sup> groot. Vianen is een gemeente met veel groen en water, waarbij historie een belangrijke rol speelt. Hierin is de stad Vianen veruit het grootst. Daarnaast liggen de dorpen Everdingen, Hagestein en Zijderveld in de gemeente. Momenteel wordt gebouwd aan een geheel nieuw dorp: Hoef en Haag. De stad Vianen dateert uit de middeleeuwen. Dit is terug te zien in bijvoorbeeld het oude stadhuis, de haven, een stadsmuur en de Lek- en de Hofpoort. Buiten de stad is er veel groen en agrarisch

grondgebruik. In de oostelijke punt van de gemeente is er het 19e eeuwse fort Everdingen, een belangrijk onderdeel van de vroegere Nieuwe Hollandse Waterlinie.

### **Economische kenmerken**

In Vianen komt de werkgelegenheid vooral voort uit de handel en de zakelijke dienstverlening: samen goed voor 68% van de werkgelegenheid. Dit is vooral geconcentreerd op de bedrijventerreinen De Biezen, De Hagen en De Gaasperwaard. Binnen de drie gemeenten is landbouw voor Vianen de kleinste sector. Zowel in relatie tot ondernemers als in het agrarisch beleid wil de gemeente zich als een meedenkende partner opstellen. Dat betekent dat er samen met ondernemers gezocht wordt naar mogelijkheden, in plaats van het vooraf met regels dicht te zetten. Dit past in de wijkgerichte manier van bestuur in Vianen.

De gemeente telt bijna 11.500 banen, waarvan een derde door mensen uit Vianen zelf ingevuld wordt. Er is dagelijks een grote trek naar en uit de gemeente. Daarmee is bereikbaarheid van en naar Vianen erg belangrijk voor de gemeente. Door de belangrijke snelwegen heeft de gemeente (A2 en A27 rond knooppunt Everdingen) last van sluipverkeer wat de toegankelijkheid ontregelt. Economisch gezien zijn de verbindingen vanuit Vianen naar Utrecht, Houten en Nieuwegein erg belangrijk.

### **Sociaal-maatschappelijke kenmerken**

De gemeente Vianen heeft per januari 2016 19.513 inwoners (CBS). Hiervan is 73,4% samenwonend. De gemeente kent een klein negatief migratiesaldo maar een positief geboortecijfer. Door de nieuwbouw is de verwachting dat de gemeente in de komende jaren wat zal groeien. Op sociaal-cultureel vlak kent de gemeente gelijkenissen met Leerdam.

De stad Vianen en de gemeente hebben een beperkte centrumfunctie. Het beschikbaar of minimaal goed bereikbaar houden van voorzieningen is een belangrijke opgave voor de gemeente, in het bijzonder met het oog op de kernen buiten Vianen. De gemeente kent een relatief groot aantal mensen met een religieuze achtergrond. Dit is terug te zien in de samenstelling van de gemeenteraad. In de gemeente zijn alledaagse voorzieningen aanwezig maar voor de grotere voorzieningen zoals zorg en grotere winkelcentra, zijn de inwoners regionaal georiënteerd. Er is een redelijke verenigingsgraad met sporten culturele verenigingen. Er zijn elf basis-

scholen (in vrijwel elke wijk of kern) en een middelbare school in Vianen. Voor Vianen is de jaarlijkse paardenmarkt een belangrijke happening. Deze is ook opgenomen in de lijst van immaterieel erfgoed in Nederland.

### **Financiële aspecten**

De gemeente kent een structureel sluitende begroting, die in 2015 € 41,6 miljoen bedroeg. De gemeente voert meer uitvoerende taken zelf uit dan andere gemeenten, wat zich vertaalt in lagere gemiddelde loonkosten. Het eigen vermogen is de laatste jaren gedaald, onder andere als gevolg van investeringen. De netto rentekosten van de gemeente Vianen zijn relatief laag. In Vianen liggen de lokale kosten onder het landelijke gemiddelde, zowel wat OZB-tarieven als wat de totale lokale lasten betreft. De afvalstoffenheffing ligt iets hoger. De tarieven voor 2017 zijn licht gestegen met 1,4% voor de OZB, 3% voor de afvalstoffenheffing en 1% voor de rioolheffing.

### **Kenmerken bestuur en organisatie**

De gemeente Vianen kent geen specifieke structuren voor lokale participatie, maar geeft ruimte aan initiatieven via het eigen apparaat. Daarbij zijn niet de centrale kaders belangrijk maar wordt gekeken naar de vragen die er op kern- en wijkniveau bestaan. De ambtelijke organisatie bestaat uit 155 fte's, dat wil zeggen 1 fte per 126 inwoners. In de raad, die uit zeventien leden bestaat, zijn zeven fracties vertegenwoordigd waarvan drie van confessionele signatuur. Het college bestaat sinds 2014 uit vijf partijen: Lokaal Alert, CDA, VVD, SGP en PvdA. Het coalitieakkoord kenmerkt zich door een beknopte opzet en het aanmoedigen van dualisme.



## 2.3 Gemeente Zederik

De gemeente Zederik is ontstaan in 1986 na een herindeling van zeven kleine gemeenten. In de gemeente liggen drie grotere plaatsen: Meerkerk, Ameide en Lexmond, en een aantal kleinere dorpen: Hei- en Boeicop, Leerbroek, Nieuwland en Tienhoven. De gemeente Zederik is genoemd naar het kanaal Oude Zederik dat door het gebied loopt.

### Ruimtelijke kenmerken

De gemeente Zederik is ruim 76km<sup>2</sup> groot en ligt in de provincie Zuid-Holland. Het is de grootste van de drie gemeenten in oppervlakte, maar de kleinste in inwonertal. De gemeente maakt deel uit van het Groene Hart, met veel polders en daarin een aantal dorpen. Het is dan ook niet verbazend dat de gemeente Zederik zich als plattelandsgemeente kenmerkt door veel agrarisch grondgebruik, veel groen en een lage bevolkingsdichtheid. De stad Ameide is een van de oudste plaatsen in het gebied. Dit laat zich ook zien in monumentale gebouwen en structuren.

### Economische kenmerken

De gemeente ligt strategisch aan de A27 waardoor het een aantrekkelijke vestigingsplaats is voor bedrijven, vooral op de vier bedrijventerreinen in de gemeente. Er zijn bijna 4.500 banen in de gemeente die voor de helft door eigen inwoners ingevuld worden. Tweederde van de inwoners van Zederik is buiten de eigen gemeente werkzaam. Ook voor toerisme en recreatie is de gemeente aantrekkelijk. In de gemeente Zederik is veel natuur en groen en er zijn veel fiets- en wandelpaden. Het agrarisch beleid is vooral gericht op veehouderijen. Van de drie gemeenten kent Zederik het grootste percentage werkgelegenheid in de landbouw en de industrie. Zakelijke dienstverlening is ook een belangrijke sector voor Zederik.

### Sociaal-maatschappelijke kenmerken

De gemeente Zederik heeft per januari 2016 13.758 inwoners (CBS). Hiervan is 75,2% samenwonend, het hoogste percentage van de drie gemeenten. De gemeente kent een positief migratiesaldo en een positief geboortecijfer. De gemeente heeft de grootste groene druk en de laagste grijze druk.

Sociaal-cultureel kenmerkt de gemeente Zederik zich door de kracht van vitale gemeenschappen. Dit laatste blijkt onder andere uit een peiling: 58% van de burgers is actief betrokken bij het ver-

enigingsleven (rapport Samenwerken Zederik, september 2014). De kleinschaligheid en de betrokkenheid in de gemeenschap zijn kenmerkend voor de dorpen. Hierin spelen (sport)verenigingen, de kerk en het dorps huis een belangrijke rol.

De gemeente zet in op ontwikkeling en behoud van een passend aanbod aan woningen, welzijn, sport, ontspanning, onderwijs zorg en winkels als voorzieningen. Vooral de drie grotere plaatsen zijn goed voorzien van bijvoorbeeld winkels voor dagelijkse boodschappen, huisartsen en basisscholen; ook zijn er goede sportvoorzieningen. Voor een groot deel van het niet-dagelijkse aanbod aan voorzieningen zijn de burgers afhankelijk van steden in de regio, zoals Gorinchem, Leerdam, Vianen en Utrecht.

### Financiële aspecten

De financiële situatie van Zederik stevende in de begroting 2015-2018 weliswaar af op een tekort van € 500.000, maar dit was bij de jaarrekening 2016 omgebogen tot een overschot van € 850.000. De begroting 2017 laat een positief saldo zien van bijna € 140.000 in 2017 oplopend tot bijna € 600.000 in 2020. De begroting bedroeg in 2015 € 26,2 miljoen. De jaarrekeningen 2014 en 2015 zijn voorzien van een goedkeurende controleverklaring inzake getrouwheid. Voor het onderdeel rechtmatigheid is in 2014 een verklaring met beperking afgegeven in verband met lasten die niet in overeenstemming zijn met de uitvoering van de Europese aanbestedingsregels. De netto schuld per inwoner is in Zederik de laatste jaren afgenomen, hoewel deze vrij hoog is door een grote investeringsagenda die de laatste jaren gevolgd is. De lokale lasten liggen boven het landelijke gemiddelde, maar de OZB is lager dan het landelijke gemiddelde.

### Kenmerken bestuur en organisatie

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 bestaat de gemeenteraad uit vijftien leden en zes fracties. Het college wordt gevormd door CDA, SGP en VVD. Daarin is vooral aandacht voor participatie van alle inwoners, kwetsbaren in de samenleving, de lokale leefbaarheid en vitaliteit en gezonde financiën. Zederik is actief in het ondersteunen van inwonersinitiatieven, maar niet volgens een vast beleidsplan. De ambtelijke organisatie bestaat uit 75 fte's, dat is 1 fte per 183 inwoners, verdeeld over drie afdelingen. Op vijf (met name ondersteunende) beleidsvelden werkt Zederik samen met Giessenlanden en Leerdam.

## 2.4 Voorgeschiedenis

De drie gemeenten zijn voornemens te fuseren tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Dit voornemen is gegroeid door een aantal stappen dat in de voorbije periode gezet is.

In september 2013 is door het dagelijks bestuur van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de Commissie Bestuurlijke vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, beter bekend als de Commissie Schutte, ingesteld. De commissie had tot doel na te denken over de toekomstige bestuurlijke vormgeving in de regio. Op 13 februari 2014 heeft de commissie een bestuurlijke herindeling geadviseerd van de gemeenten Zederik, Leerdam en Vianen, eventueel aangevuld met de gemeente Lingewaal.

De gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam hebben deze handschoen opgepakt en hebben elk afzonderlijk een strategische verkenning laten doen naar de bestuurlijke toekomst van elke afzonderlijke gemeente. Adviesbureau Berenschot heeft deze onderzoeken in augustus 2014 gepresenteerd, en geconcludeerd dat de vorming van een gemeente Vijfheerenlanden het best zou passen.

In september 2014 hebben de gemeenteraden van Leerdam en Zederik besloten een haalbaarheidsonderzoek te doen naar een eventuele herindeling tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De raad van Vianen besloot tot een tussenstap, namelijk een aanvullend onderzoek door Berenschot naar de haalbaarheid van een

zelfstandig Vianen en de consequenties daarvan. Op 27 januari 2015 heeft de raad van Vianen, op basis van dat onderzoek, geconcludeerd dat zelfstandigheid op termijn geen verantwoorde keuze is. In diezelfde vergadering is alsnog ingestemd met de uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek naar eventuele herindeling tot Vijfheerenlanden.

Het gevraagde haalbaarheidsonderzoek is uitgevoerd door Code Samen en gepresenteerd in september 2015. Het haalbaarheidsonderzoek laat, net als de voorgaande onderzoeken, zien dat er reden is om door te gaan op de ingeslagen weg. Belangrijk vraagstuk dat in dit rapport open bleef was wat de exacte regionale consequenties van de bestaande samenwerkingen bij een gemeentelijke herindeling zouden zijn. Op de vraag bij welke provincie de nieuwe gemeente zou moeten gaan horen geeft Code Samen, op basis van het uitgevoerde haalbaarheidsonderzoek, aan dat er goede redenen zijn om de nieuwe gemeente aan te laten sluiten bij de provincie Utrecht.

Parallel hebben de provincies Zuid-Holland en Utrecht gezamenlijk aan Twynstra Gudde gevraagd om de mogelijke regionale consequenties van de eventuele herindeling tot Vijfheerenlanden te onderzoeken. In oktober 2015 zijn de uitkomsten hiervan gepresenteerd. Hierin zijn de mogelijke gevolgen en bestuurlijke aandachtspunten op een beschouwende manier geformuleerd, zonder daar conclusies aan te verbinden wat betreft provinciekeuze.





De gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik zijn in november 2015, op eigen initiatief en in harmonie, akkoord gegaan met drie beslissingen:

- instemming met het haalbaarheidsonderzoek
- over gaan tot herindeling tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden
- streven naar herindeling per 1 januari 2018.

Dit was voor hen de start om in gezamenlijkheid en met daadkracht de herindeling voor te bereiden en zo toe te werken naar de nieuwe gemeente. Hiervoor is een plan van aanpak opgesteld; voor de uitvoering van het plan van aanpak is een projectorganisatie ingericht. De gemeenten hebben voor het wettelijke traject, conform de Wet arhi, een verzoek ingediend bij de provincies Utrecht en Zuid-Holland om een herindelingsprocedure te starten, gericht op de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden. Conform diezelfde Wet arhi (artikel 15) is in februari 2016 een Interprovinciale Commissie (IPC) gestart.

De IPC Vijfheerenlanden is echter niet tot een gedragen herindelingsontwerp en -advies gekomen over de herindeling Vijfheerenlanden omdat er verschil van opvatting is over de argumentatie om te komen tot een provinciekeuze. Hierdoor kon de opdracht voor het opstellen van een herindelingsontwerp (en herindelingsadvies) niet worden uitgevoerd. Daarop is door beide provincies aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om, op basis van pleitnota's en andere relevante informatie vanuit beide provincies, te bepalen wie het herindelingsproces zou

voortzetten: de minister zelf of het college van Gedeputeerde Staten (GS) van een van beide provincies. Op 9 september 2016 gaf de minister in een brief uitsluitsel: de provincie Utrecht is verzocht het herindelingsproces te leiden.

In deze brief heeft de minister de provincie Utrecht aangewezen als provincie die de procedure voortzet. Hij onderbouwt dit met twee argumenten: herindelingen dienen zoveel mogelijk 'van onderop' tot stand te komen, waarbij ten tweede een democratisch beginsel geldt. Dat wil zeggen, een voorkeur van een meerderheid van gemeenteraden wordt gevolgd. Alle drie de colleges van B en W en een meerderheid van de gemeenteraden hebben zich uitgesproken voor aansluiting bij de provincie Utrecht.

Als gevolg van de brief van de minister heeft de provincie Utrecht de nodige vervolgstappen gezet. De IPC is formeel opgeheven op 16 september 2016 en de provincie Utrecht heeft het Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden opgesteld, deze ter inzage gelegd en vervolgens is dit Herindelingsadvies opgesteld.

In de tussentijd zijn de drie gemeenten voortvarend door blijven werken aan de uitvoering van hun plan van aanpak voor de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Tussentijds is er afstemming geweest met de beide provincies over de stand van zaken in het wettelijke traject.



# 3. Onderbouwing en context van de herindeling

**Dit hoofdstuk beschrijft de onderbouwing en de context van de voorgestelde herindeling.**

**Eerst wordt ingegaan op de landelijke, de provinciale en de regionale ontwikkelingen.**

**Daarna worden de motieven van de gemeenten beschreven.**

## 3.1 Landelijke en provinciale ontwikkelingen

De voorgenomen herindeling van de betrokken gemeenten past in de landelijke lijn van schaalvergroting van het lokale bestuur. In de afgelopen twintig jaar is het aantal gemeenten gedaald van 633 naar 390. Hierna wordt de landelijke context beschreven die heeft geleid tot de voorgenomen herindeling van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik.

### Lokaal bestuur in beweging

De inrichting van het openbaar bestuur is de afgelopen decennia aan verschillende veranderingen onderhevig. Al sinds de jaren '90 is er een trend van opschaling in het Nederlandse openbaar bestuur waar te nemen. De taakverdeling tussen verschillende overheden is in de loop der jaren verschoven, het takenpakket van gemeenten is daarmee uitgebreid en de complexiteit van de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven is toegenomen. De belangrijkste wijziging in die zin is de verschuiving van zorg-, jeugd- en participatietaken naar gemeenten per 1 januari 2015 als gevolg van de 'decentralisaties in het sociale domein'. Ook de invoering van de nieuwe Omgevingswet belegt meer verantwoordelijkheden bij de lokale overheid.

Diverse onderzoeks- en adviescommissies hebben zich voor wisselende opdrachtgevers met dit onderwerp beziggehouden. Zo stelde de VNG in mei 2007 het rapport *De eerste overheid vast*. De grondtoon van dit rapport is 'wat lokaal kan, moet lokaal'. De gemeente wordt daarmee beschouwd als eerste overheid. Gemeenten moeten zich gaan inzetten voor een volwaardig, bestuurskrachtig lokaal bestuur dat is toegerust op een integraal en

substantieel takenpakket. Opschaling van gemeenten is nodig om de robuustheid van het lokaal bestuur te vergroten.

In april 2010 kwam de werkgroep Openbaar Bestuur (werkgroep Kalden) met een ander rapport over de inrichting van het openbaar bestuur. De werkgroep stelt in haar analyse dat schaalvergroting ertoe leidt dat gemeenten beter in staat zijn om taken van het Rijk en de provincies – met name in het sociale domein – over te nemen. Grotere gemeenten zijn slagvaardiger om zelfstandig hun taken uit te voeren. Hierbij is de democratische legitimatie gewaarborgd en wordt bestuurlijke drukte gereduceerd. Daar waar samenwerking nodig is om maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden, zijn zij beter in staat om rol- en taakbewust hun verantwoordelijkheid te nemen en waar te maken.

Het Regeerakkoord Bruggen slaan uit 2012 stelt dat de overheid alleen dat doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de mensen. Daarom streeft het kabinet naar minder bestuurlijke drukte door een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur. Overheidstaken die de burger direct aangaan worden ook zo dicht mogelijk bij de burger belegd.

Dan is de gemeente, als 'eerste overheid', de meest voor de hand liggende bestuurslaag. De decentralisatie van taken, bijvoorbeeld in het sociale domein, betekent dat gemeenten steeds vaker geconfronteerd worden met complexe en voor hen nieuwe vraagstukken die veelal vragen om een gemeentegrensoverschrijdende aanpak. Dergelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat gemeenten, naast aangaan van regionale samenwerking, eigenstandig kiezen voor opschaling door middel van gemeentelijke herindeling.

### Gemeentelijke herindeling als een oplossing

In 2013 heeft het kabinet een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst, met een voorkeur voor 'herindeling van onderop'. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, waarvoor herindeling - naast samenwerking - een oplossingsrichting is. De eerder door het kabinet uitgesproken ambitie van opschaling naar 100.000+-gemeenten is - na bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO - uiteindelijk niet in het kader opgenomen.



Bovengenoemde ontwikkelingen dragen in algemene zin bij aan de continue schaalvergroting van gemeenten. Kleine gemeenten zullen in de toekomst in toenemende mate moeite ondervinden om voldoende bestuurskracht te genereren om wettelijke en autonome taken uit te voeren en om oplossingen te bieden voor de verschillende vraagstukken vanuit de gemeenschap en het gebied. Schaalvergroting is nodig om dit te kunnen bewerkstelligen. Het besluit van de raden van Leerdam, Vianen en Zederik en dit voorstel dienen dan ook in het licht van deze landelijke ontwikkelingen te worden gezien.

## 3.2 Regionale ontwikkelingen

### Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

In de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (A-V) heeft de Commissie Schutte in 2014 een rapport uitgebracht over de bestuurskracht en de samenwerking van gemeenten. In de conclusies wordt gepleit voor intensievere samenwerking of zelfs samenvoeging van de gemeenten in de regio. Dit heeft voor de nodige beweging in de regio gezorgd. Het voorliggend herindelingsontwerp is een resultante van een gezamenlijk proces van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik (zie ook paragraaf 2.4). De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft besloten om per 1 januari 2018 aan te sluiten bij de Drechtsteden-samenwerking. Ook zijn de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard met elkaar een gemeentelijke herindeling aan het verkennen; de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden op 22 november 2016. Molenwaard is de gemeente die het meest recent is gefuseerd; in 2013 is deze gevormd uit de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. De regio A-V kent een overkoepelend samenwerkingsverband in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. De intensiefste samenwerking binnen de regio is AVRES. Andere samenwerkingen zijn Waardlanden en de arbeidsmarktregio Gorinchem. Kenmerkend is dat het bestuurlijk krachtenveld in de regio sterk verandert.

### Regio Utrecht

In de Utrechtse regio vond de meest recente herindeling vijf jaar geleden plaats: de vorming van de gemeente Stichtse Vecht in 2011. In de provincie Utrecht wordt op allerlei vlakken gezocht naar samenwerking. Zo zijn recentelijk de regio U10 en de Economic Board Utrecht gevormd voor respectievelijk regionale ruimtelijke en economische opgaven. In het sociale domein is er de Lekstroomsamenwerking, waarin Vianen samenwerkt met vijf

Utrechtse gemeenten. PAUW Bedrijven is een sociaal werkbedrijf waarin Vianen participeert met vijf Utrechtse gemeenten.

### Burgemeenten in Zuid-Holland en Gelderland

Ten noordwesten van de drie gemeenten is per 2015 de gemeente Krimpenerwaard gevormd. Aan de zuidoostzijde in Gelderland is door de drie raden van Lingewaal, Geldermalsen en Neerijnen een besluit genomen over een samenvoeging per 1 januari 2019.

## 3.3 Motieven en onderbouwing voor de samenvoeging

In paragraaf 2.4 is de voorgeschiedenis van deze herindeling procesmatig beschreven. Deze paragraaf geeft de onderbouwing voor de voorgestelde samenvoeging beknopt weer.

Gezien de landelijke, provinciale en regionale ontwikkelingen, gezien de aanbevelingen van de Commissie Schutte en goed kijkend naar de eigen situaties, hebben de drie gemeenten er voor gekozen een traject van verkenning tot gemeentelijke herindeling in te gaan. Die keuze is deels ingegeven door de eigen situaties en deels door de gezamenlijkheid van de opgaven waar de gemeenten voor stonden en voor staan. De Commissie Schutte concludeert in februari 2014 dat een gemeente Vijfheerenlanden (Leerdam, Vianen en Zederik, eventueel met Lingewaal) de enige serieus te overwegen optie is qua bestuurlijke toekomst voor deze gemeenten. Hierna wordt per gemeente ingegaan op de keuze voor herindeling als oplossing.

### Leerdam

De gemeente Leerdam had in eerste instantie, ten tijde van het onderzoek door de Commissie Schutte, het standpunt dat ambtelijke samenwerking perspectief moet geven op bestuurlijke samenwerking, waarbij het niet de voorkeur had om een herindeling op het niveau van de regio A-V tot stand te brengen. Om de huidige en de toekomstige opgaven het hoofd te kunnen bieden, moet er beter naar verbinding gezocht worden. Enerzijds omdat de opgaven een regionaal karakter hebben, zoals economische ontwikkeling, de huizenmarkt en het sociaal domein, anderzijds omdat een kleine gemeente kwetsbaar is in het op peil houden van de bestuurlijke kracht (financieel) maar ook organisatorisch wanneer een andere positie van de overheid gevraagd wordt.

### **Vianen**

Vianen benoemde zichzelf in 2014 als slagkrachtige gemeente, maar was evenzeer van mening dat voor toekomstige slagkracht opschaling nodig zou kunnen zijn. Vooral de betaalbaarheid van een kwalitatief goede overheid was een belangrijke opgave. Gezien de voorkeur van Zederik en Leerdam voor samenwerking met Vianen, wilde Vianen niet aan de kant blijven staan maar deze optie onderzoeken. Voor Vianen was een belangrijke opgave hoe de eigen kracht van de burgers verder aangeboord kon worden. Daarnaast heeft Vianen in de regio te maken met krachtige partners, waardoor het steeds moeilijker wordt om de eigen ambities in de regio te realiseren.

### **Zederik**

Zederik heeft bij de Commissie Schutte aangegeven een samenwerking met Leerdam en Vianen als een grote kans voor duurzame economische ontwikkeling te zien. Langdurige zelfstandigheid was voor Zederik op termijn niet haalbaar omdat de eigen organisatie qua kwaliteit en capaciteit de vele ambities, opgaven en uitdagingen niet goed aan lijkt te kunnen. De gemeente Zederik zoekt naar mogelijkheden om de nieuwe rol van de overheid vorm te geven. Dat is een uitdaging als kleine gemeente in een regio met veel en verschillende samenwerkingsverbanden. Een gemeentelijke herindeling tot Vijfheerenlanden biedt kansen om een bestuurskrachtige en slagvaardige gemeente te vormen, waarbij aandacht dient te zijn voor de balans tussen kernen en het grotere geheel van de gemeente.

### **Richting Vijfheerenlanden**

Vanuit historisch perspectief vormen de gemeenten al een regio met deze naam. De bindende factor in deze regio was de gezamenlijke strijd tegen het water, waar vijf heren in 1284 gezamenlijk maatregelen tegen namen (zie kader 'Historische karakteristiek van de Vijfheerenlanden'). De geografische grenzen worden tegenwoordig nog steeds door dezelfde grenzen weergegeven als vroeger. Aan drie zijden wordt Vijfheerenlanden omgeven door waterlijnes: de Lek, de Linge en de Diefdijk. Vanuit economisch en sociaal-maatschappelijk oogpunt is in hoofdstuk 2 beschreven dat de afzonderlijke gemeenten veel met elkaar te maken hebben. Ze zijn alle drie georiënteerd op de A2/A27 as.

Ook vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt is er veel animo voor de samenstelling van juist deze drie partners. In een vruchtbare samenwerking is een goede onderlinge relatie van het grootste belang. Uit de samenwerking in de voorbije jaren op gemeenteniveau, blijkt dat er ook op politiek-bestuurlijk vlak veel reden is om een herindeling met juist deze drie partijen plaats te laten vinden. Ook blijkt dit uit de voortvarendheid waarmee de gemeenten op dit moment de herindeling aan het voorbereiden zijn.

## **3.4 Geografische uitwerking van de samenvoeging**

De drie gemeenten gaan ongedeeld over naar de nieuwe gemeente. Dat betekent dat de buitengrenzen van de huidige drie gemeenten de buitengrens van de nieuwe gemeente vormen; zie bijlage I voor het illustratieve kaartmateriaal. Omdat het een provinciegrensoverschrijdende herindeling is, moet er een keuze worden gemaakt voor een provincie om bij aan te sluiten. Zie hoofdstuk 6 voor een nadere toelichting op deze keuze.



## 3.5 Historische karakteristiek van De Vijfheerenlanden

### Begrenzing

De Vijfheerenlanden ligt tussen de rivieren de Lek en de Linge en wordt in het westen begrensd door de Zouwedijk langs de Oude Zederik met het Merwedekanaal en in het oosten door de Diefdijk. De naam is afgeleid van de vijf heren die het hier sinds 1428 voor het zeggén hadden en de scepter zwaaiden over hun hoge heerlijkheden: het Land van Arkel, Ter Leede (Leerdam), Hagestein, Everdingen en Vianen. De begrenzing van het gebied is echter een stuk ouder en heeft te maken met waterbeheersing. Toen graaf Floris V van Holland in 1277 de Alblasserwaard tegen wateroverlast uit Gelderland wist te beschermen met de aanleg van een dwarsdijk op de Lekdijk, de Zouwedijk (zouwe=zuwe of zijde winde) langs het stroompje de Zederik, had de uithoek van zijn graafschap pech. Nu kreeg het gebied ten oosten van de Zouwedijk al het water uit de Betuwe te verwerken. Zeven jaar later, op 11 april 1284, sloegen elf lokale heren en twee Utrechtse kapittels in de kerk van Everdingen de handen ineen en besloten hun oostgrens te beschermen met de aanleg van de Diefdijk (dieven=weggraven van grond), op een oude verbindingsweg tussen de Lek en de Linge. Feitelijk is toen het waterschapsbeheer opgericht, waaraan vanaf 1447 ook de Alblasserwaard moest bijdragen. De verschillende dijkcolleges fuseerden in 1856 in het Hoogheemraadschap van de Vijfheerenlanden, inmiddels opgegaan in het Waterschap Rivierenland.

### Waterbeheersing

Samen met de rivierdijken langs de Lek en de Linge was zo het gehele gebied met dijken begrensd, maar daardoor niet per definitie beschermd. Ondanks het graven van extra weteringen in de 14de eeuw (Oude Zederik in 1370), (meertraps)bemaling door windmolens vanaf de 15de eeuw (68 molens totaal) en het aanleggen van extra kweldammen achter de dijken (tiendwegen) in de 18de eeuw kende de Vijfheerenlanden en de Alblasserwaard niet minder dan 39 overstromingen tussen 1260 en 1853. Wat niet meehielp was de bewuste strategie van Holland om de zuidelijke Lekdijk lager te houden dan de noordelijke dijk langs de Lopikerwaard: bij wateroverlast zou dan de Vijfheerenlanden gaan dienen als waterberging om zo het economisch hart van overstroming te vrijwaren. Holland was de Vijfheerenlanden niet erg welgezin.

Om de Franse troepen in het rampjaar 1672 tegen te houden is al het land ten westen van de Diefdijk onder water gezet als onderdeel van de Oude Hollandse Waterlinie. Toen in 1815 werd besloten om een Nieuwe Hollandse Waterlinie aan te leggen werd de verdediging een stuk oostwaarts gelegd en ging de Diefdijk dienen als hoofdverdedigingslijn en keerkade van het inundatiegebied aan de oostzijde. De Diefdijklinie groeide met forten, sluizen en kazematten uit tot een vertrouwenwekkend verdedigingswerk, dat onlangs geheel is gerestaureerd.

### Ontginningen

Tot begin 13de eeuw beschikte de Utrechtse bisschop over grote delen van het gebied langs de Lek. Het waren ook de Utrechtse kapittels van de Dom en Oud-Munster die vanuit het Sticht in de 11de en de 12de eeuw de grote ontginningen vanuit de rivieren landinwaarts op zich namen. De Utrechtse oorsprong vinden we nog in bijzondere een poldernaam als Bolgerije, een verbastering van Bulgarije, het land dat op de route lag van de Kruistochten naar het Heilige Land. Namen als Middelkoop en Hei- en Boeicop, genoemd naar de ontginners Hays en Boye, verwijzen naar de typisch Utrechtse cope-ontginningen: zeer regelmatige strookvormige verkavelingen met vaste dieptematen (1000-1500 meter), waarbij de boerderijen op de kop van de kavels kwamen en zo de karakteristieke boerderijlinten vormden. De polders Oud- en Nieuw-Schaik vertellen nog het verhaal van de voortgang van de ontginning vanaf de oeverwal van de Linge, de naam Nieuwland geeft aan dat deze polder een van de laatste ontginningen was.

### Nederzettingen

De Vijfheerenlanden vormt een overgangsgebied tussen het veengebied van West-Nederland en het oostelijk rivierengebied. We zien hier een mix van een vijftal oost-west lopende stroomruggen met klei-op-veen gebieden daartussen, omgeven door oeverwallen van de Lek en de Linge en van kleinere veenstroompjes als de Laak (Lakerveld) en de Lede (Leerbroek). Op deze stevige en zandige stroomruggen kwamen de eerste bewoners, grofweg tussen de 5de en de 10de eeuw. Dorpen die hier al voor de grote ontginningen bestonden waren esdorpen en bestaan nog: Helsdingen, Everdingen, Hagestein, Kedichem en Heukelum (-em of -um = heem). Later trokken de cope-ontginningen zich niet zoveel aan van deze bodemgesteldheid, behalve dan de stichting van de stenen kerken, waarvoor zandig plekje op een stroomrug werd benut, zoals voor de kerken van Zijderveld, Leerbroek en Schoonrewoerd.

## Herindelingen

Tot de vorming van Nederland als eenheidsstaat in 1795 bestond de Vijfheerenlanden uit 16 gemeenten, veelal ontstaan uit de gelijknamige heerlijkheden. Belangrijke grenswijzigingen vonden plaats in 1820 toen Everdingen en Zijderveld van Gelderland bij Holland werden gevoegd. Ook Hagestein, destijds Utrechts, ging over naar Holland. De 12 gemeenten in de Vijfheerenlanden werden op 1 januari 1986 samengevoegd tot drie gemeenten: Vianen, Leerdam en Zederik. In 2002 werd Vianen bij de provincie Utrecht gevoegd.

## Ontsluiting

Ontsluiting van de door bedijking geïsoleerde Vijfheerenlanden vond na 1800 plaats, aanvankelijk door verbetering van de bestaande dijkwegen. Zo volgde in 1811 de Route Impériale Nr. 2,

de onder Napoleon aangelegde weg tussen Parijs en Amsterdam. Nieuw was ook een kaarsrechte afsnijding tussen Vianen en Lexmond. Als opvolger van de Zederikse trekvaart, in 1658 met een Utrechtse lening aangelegd, kwam in 1824 het Zederikkanaal tot stand, op haar beurt in 1893 opgevolgd door het Merwedekanaal ten oosten van Vianen, aansluitend aan het oude Zederikkanaal. Hoewel in 1882 met de 'Betuwelijn' een bovenregionale oost-west verbinding tot stand kwam, bleef de (inter)nationale noord-zuid verbinding dominant, zeker toen eind jaren 1930 de A2 werd aangelegd en de A27 in de jaren 1970. Vianen, omklemd door de beide snelwegen en Leerdam aan het spoor ontwikkelden zich na 1945 tot de twee belangrijkste stedelijke gebieden in de Vijfheerenlanden.





# 4. De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden

Dit hoofdstuk beschrijft de nieuwe gemeente:

waar zij voor gaat en waar zij voor staat. Dit

is een letterlijke bijdrage van de gemeenten

zelf, die eerder als separaat position paper

Vijfheerenlanden: vanuit eigen kracht! is

gepubliceerd. Het doel van deze position paper

voor de huidige drie gemeenten was de kansen

en mogelijkheden van de nieuwe gemeente

Vijfheerenlanden te schetsen. Het is daarmee

nog niet de nieuwe visie, die naar verwachting

in 2019 opgesteld wordt door het nieuwe

college en de nieuwe raad van de gemeente

Vijfheerenlanden.

## 4.1 Visie en ambities voor de nieuwe gemeente

De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik bouwen voort op een lange traditie, ooit begonnen met het oprichten van het hoogheemraadschap Vijfheerenlanden in 1274 door de heren van Arkel, Vianen, Hagestein, Everdingen en Van der Leede om wateroverlast tegen te gaan. In 1284 zorgde de aanleg van de Diefdijk er voor dat de inwoners van het gebied het droog hielden. Hier is de basis gelegd voor de krachtige gemeenschappen. Nu staan de gemeenten voor de opgave om de vitaliteit en de kracht van deze gemeenschappen te behouden en te versterken. Vanuit het besef dat het bestuur ten dienste staat van de samenleving, wordt gekozen voor het bouwen van een sterke en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden: voor, door en met haar inwoners en ondernemers!

### 4.1.1. Vijfheerenlanden is...

Vijfheerenlanden is een middelgrote gemeente met veertien en na realisatie van Hoef en Haag, vijftien kernen, elk met een eigen identiteit. Het oer-Hollandse landschap, de grote sociale cohesie en de centrale ligging geeft de contouren weer van een gemeente waar men graag woont en werkt.

#### Strategische ligging

De centrale ligging biedt de nabijheid van grootstedelijke voorzieningen en werkgelegenheid. De aanwezigheid van snelwegen (A2, A15, A27), spoorlijn (Merwede-Lingelijn) en waterwegen (Lek, Linge, Merwedekanaal) maakt Vijfheerenlanden een strategisch knooppunt. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor wonen en werken.

#### Mooie (cultuurhistorische) omgeving

De dijken en de uiterwaarden rondom de rivieren en het open weidelandschap in de polder zijn oer-Hollands. Deze typische Hollandse landschappen worden aangevuld met bijzondere natuur, zoals de Zouweboezem (Purperreiger) en Bolgerijen (Dotterbloem). Cultuurhistorische waarden als de Hollandse Waterlinie, monumentale stadjes en karakteristieke boerderijen geven het landschap extra persoonlijkheid. Het karakter van het landschap, de kleinschaligheid, historie, groen en water, maken Vijfheerenlanden tot een uitnodigende omgeving om te wonen en te verblijven.

#### Betrokken gemeenschappen

De inwoners van Vijfheerenlanden zijn ondernemend, actief en betrokken bij de eigen omgeving. De betrokken en saamhorige gemeenschappen dragen bij aan de fijne woonomgeving. Daarbij hebben elke stad en elk dorp een eigen herkenbare identiteit, samenhang en oriëntatie. Dit zorgt voor verscheidenheid en voor ieder wat wils. Leerdam en Vianen zijn meer verstedelijkt. Ameide, Lexmond en Meerkerk zijn grotere dorpen met een degelijk dagelijks voorzieningenniveau. De overige dorpen in de gemeente - Everdingen, Hagestein, Hei- en Boeicop, Kedichem, Leerbroek, Nieuwland, Schoonrewoerd, Tienhoven en Zijderveld - zijn echte woondorpen. Deze kernen zijn de basis voor de nieuwe gemeente, daarom is het van groot belang dat deze hun identiteit en unieke kwaliteiten blijven behouden.



### **Dynamisch**

Vijfheerenlanden kent een rijk verenigingsleven. De diverse activiteiten en evenementen maken dat er veel te doen is voor jong en oud. Naast de sector logistiek kent Vijfheerenlanden een breed pallet aan bedrijven, van grote internationale spelers tot niche. Hierdoor is er een groot en divers aanbod van werkgelegenheid.

### **4.1.2. Vijfheerenlanden gaat voor...**

Vijfheerenlanden versterkt haar kernkwaliteiten waarmee inwoners en ondernemers een sterke basis wordt geboden voor het ontplooiën van activiteiten en initiatieven. Dit doet Vijfheerenlanden door de vitale leefomgeving en vitale gemeenschappen voorop te stellen. Daarvoor wordt ingezet op wonen, duurzaamheid, zorg en andere voorzieningen. Een extra impuls voor economie en toerisme werkt als motor van deze vitaliteit.

### **Wonen**

Vijfheerenlanden heeft bijzondere landelijke woonmilieus op korte afstand van de vele voorzieningen in de regio Utrecht aan de noordzijde en Gorinchem aan de zuidkant. Met een bevolkingsdichtheid iets onder het nationaal gemiddelde, zijn de aspecten rust, ruimte en veiligheid onderdeel van de woonomgeving. De woonmilieus zijn hiermee een sterke aanvulling op de stadsregio. De lichte groei van het aantal inwoners is nodig om de vitale gemeenschappen in stand te houden. Om hen te accommoderen is een groei van het aantal woningen nodig. Hierbij wordt aangesloten bij de diversiteit en kleinschaligheid. Samen met inwoners wordt gekeken naar de woonwensen en leefstijl; zo houdt de gemeente jongeren en middengroepen vast. Ook ontwikkelingen als levensloopbestendig wonen, zorg op afstand en meergeneratiewoningen vinden daar een plek.

### **Voorzieningen**

De inwoners van Vijfheerenlanden wonen in een aantrekkelijke leefomgeving met toereikende basisvoorzieningen. Dit vraagt om inzet op bruisende (voorzieningen)centra en de bereikbaarheid daarvan voor de inwoners van kleinere kernen. Hiervoor wordt ingezet op goede auto- en fietsontsluitingen en aansluitingen van het openbaar vervoer. Voorzieningen als zorg en onderwijs zijn door clustering klaar voor de toekomst. Zo is aanwezigheid van basisonderwijs belangrijk voor de vitaliteit in de dorpen, evenals speel- en sportvoorzieningen als vorm van recreatie.

De sociale samenhang is een meerwaarde voor het wonen in Vijfheerenlanden. Inwoners zijn betrokken en voelen zich samen met de gemeente verantwoordelijk voor de vitaliteit van de kernen. Voorzieningen als verenigingen, geloofsgemeenschappen, scholen en dorpshuizen spelen een belangrijke rol bij ontmoeting. Dit ondersteunt de aanwezige vitaliteit en levert een bijdrage aan de signalering van problemen en zorgvragen. Deze sociale samenhang is in de toekomst onmisbaar om zorg betaalbaar te houden. Waar nodig en mogelijk ondersteunt de gemeente de gemeenschap hierbij.

### **Duurzaamheid**

De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor de leefomgeving en een gezond toekomstperspectief voor toekomstige generaties. Investerings in moderne productiemethoden leiden tot een CO<sub>2</sub>- en klimaatneutrale gemeente. De economie verduurzaamt door een zorgvuldige omgang met grondstoffen, duurzame energieopwekking en duurzame vervoersconcepten. Het agrarische karakter, het economische profiel en de bijzondere omgeving bieden extra kansen om in te spelen op duurzaamheid. Door dit te combineren, worden nieuwe duurzame vormen van 'agribusiness' ontwikkeld.

### **Economie**

Door optimalisatie van de verbindingen en de ontsluiting is de strategische ligging van Vijfheerenlanden een echte meerwaarde en is de gemeente een geliefde vestigingsplaats voor het bedrijfsleven. Landbouw en fruitteelt zijn sterke economische pijlers in het gebied en dragers van het landschap. Met ontwikkelingsruimte biedt de gemeente deze sectoren mogelijkheden om die functie in stand te houden. De A2-kennisas en de ontwikkeling van Utrecht als snelst groeiende economische regio bieden een goede uitgangspositie voor investeringen in de bedrijventerreinen (revitalisering, uitbreiding) en ruimte voor innovatie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en startende ondernemers. Dit sluit aan bij de ondernemersgeest van de Vijfheerenlandse inwoners. Zo is er een bovengemiddeld aantal zzp'ers binnen de gemeente. De arbeidsparticipatiegraad in Vijfheerenlanden is hoog. Veel inwoners werken bij bedrijven in de regio Utrecht. In samenwerking met het onderwijs biedt de gemeente inwoners meer kansen op werk binnen de gemeente Vijfheerenlanden.

## Recreatie & Toerisme

Voor recreanten en toeristen ligt de aantrekkingskracht van Vijfheerenlanden in de historische en landschappelijke kwaliteit. Door hier op in te spelen benut de gemeente een kans. Inzet op recreatie en toerisme geeft meer druk en dynamiek in de centra, een economische impuls voor de middenstanders en voor meer beweging en ontspanning van de inwoners, wat bijdraagt aan het welzijn. Er is meer bekendheid en zichtbaarheid van de culturele, historische en landschappelijke parels. De rust, cultuurhistorie, groene omgeving en het rivierenlandschap met Lek en Linge zijn belangrijke trek- kers voor fietsers, wandelaars en waterrecreanten. Investerings in het wandel- en fietsroutenetwerk, bijbehorende voorzieningen en overnachtingsmogelijkheden verstevigt de aantrekkingskracht. De toerist die meer levendigheid zoekt komt naar Leerdam en Vi- anen waar de glasroute, vrijstad en monumentale binnensteden met evenementen bijdragen aan de beleving.

### 4.1.3. Vijfheerenlanden staat voor...

De gemeente waarborgt de vitaliteit van de samenleving door de volgende uitgangspunten te hanteren in haar manier van denken en doen. Zo wordt er van buiten naar binnen gedacht en innovatief gehandeld. Dit doet de gemeente vanuit de kernwaarden betrouwbaar, wendbaar, mensgericht, verbindend en met oog voor ieders eigenheid.

#### De kracht van de samenleving centraal

De betrokkenheid en de vitaliteit van de lokale gemeenschappen staat buiten kijf. De kracht van deze samenleving en de initiatieven die hier uit voortkomen wil de gemeente dan ook benutten. De gemeente laat resultaten ontstaan in de samenleving. Waar nodig springt de gemeente bij met bijvoorbeeld kennis en kunde. Om deze initiatieven en de eigenheid van de kernen de ruimte te geven, gaat het gemeentebestuur actief aan de slag met het kernbeleid. Dat betekent vertrouwen in elkaar, loslaten, ondersteunen en faciliteren. Bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken stellen wij het doel centraal: wat is het beste voor de inwoners en bedrijven? Die vraag is maatgevend voor keuzes over uitvoering. Efficiëntie en effectiviteit zijn belangrijke criteria om per beleids- veld te komen tot de best passende oplossing.

#### Stelt de inhoud centraal

De strategische ligging van de gemeente maakt dat zij vele opties heeft tot samenwerking. Deze ligging wordt benut door verder te kijken dan de vaste kaders; de gemeente werkt grensontkennend samen aan opgaven. De keuze voor een samenwerkingspartner wordt gemaakt op basis van inhoud. De gemeente functioneert als betrouwbare samenwerkingspartner in diverse netwerken en behaalt resultaten door inzicht en sturing op het gezamenlijke proces.

#### Goede dienstverlening

De gemeente Vijfheerenlanden biedt kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan haar inwoners en ondernemers. De gemeente staat garant voor een kwalitatief goede uitvoering van de basista- ken, zoals het toepassen van wetgeving en het bewaken van het algemeen belang. Uit het oogpunt van snelheid en gemak kan veel digitaal afgehandeld worden en waar mogelijk wordt wet- en regel- geving verminderd. De gemeente is in de buurt in situaties waar dit meerwaarde heeft voor de inwoner en ondernemer.

### 4.1.4. Stand van zaken voorbereiding

De drie gemeenten zijn gestaag bezig met de voorbereidingen voor de vorming van een nieuwe gemeente. In mei 2016 is het plan van aanpak voor de vorming van de nieuwe gemeente vastgesteld door de gemeenteraden. Er is een projectorganisatie gevormd, waarin alle geledingen volop samenwerken. Er zijn een ambtelijke project- groep, ondersteund door werkgroepen, en een bestuurlijke stuur- groep vanuit de colleges van B en W. Ook is het Vijfheerenlanden- beraad ingesteld, waarin alle gemeenteraadsleden zitting hebben en waarin alle fusieaangelegenheden gezamenlijk besproken wor- den en politiek-bestuurlijk worden afgestemd. Fracties uit de drie gemeenten treden hier veelal gezamenlijk op en er worden samen- voegingen van plaatselijke (afdelingen van) politieke partijen voor- bereid. Er zijn een Bijzondere Ondernemingsraad en een Bijzonder Georganiseerd Overleg gevormd voor de medezeggenschap van medewerkers in het proces. De gemeenten hebben inmiddels een ontwerp-contourenschets opgesteld met uitgangspunten voor de dienstverlening in de nieuwe gemeente alsmede voor de bestu- ringsfilosofie, de organisatieprincipes en de samenwerkingsrelatie met bestuurlijke en maatschappelijke partners. Deze Contouren- schets is inmiddels uitgewerkt in verdere uitgangspunten en ont-

werpen voor de dienstverlening, de organisatie en de besturing van de nieuwe organisatie (o.a. visie op I&A).

De gemeenten hebben in december besloten om per 1 januari 2018 de ambtelijke organisaties te fuseren, vooruitlopend op de herindeling per 1 januari 2019. Dit om de vaart en de energie in het fusieproces te houden en tegelijkertijd om de nieuwe gemeenten per 1 januari 2019 een zo goed mogelijke organisatorische start te geven, zonder al te grote discontinuïteitsproblemen, die bij een fusie kunnen voorkomen.

## 4.2 Aandachtspunten

De doelstellingen uit de position paper worden nader uitgewerkt in beleid. Inmiddels is daartoe het eerste beleidsdocument vastgesteld: de contourenschets waarin de uitgangspunten voor de nieuwe gemeentelijke organisatie, de gewenste wijze van werken en de daarbij benodigde competenties en wijze van sturing zijn beschreven (zie Contourenschets in het bijlagenboek). De uitwerking in beleid vindt deels plaats ten behoeve van de totstandkoming van de gemeente Vijfheerenlanden (bijvoorbeeld wat betreft dienstverlening) en deels pas ná de totstandkoming van de nieuwe gemeente (bijvoorbeeld wat betreft het economisch beleid). Inmiddels hebben de gemeenten stappen gezet om uitvoeringspraktijken waar nodig zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen, o.a. op het terrein afvalinzameling en Sociaal Domein.

### Regionale samenwerkingsverbanden

Een belangrijk aandachtspunt in de samenvoeging vormt de besluitvorming over deelname van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden aan de diverse samenwerkingsverbanden waaraan de huidige drie gemeenten deelnemen. De gemeenten liggen op dit moment in twee regio's: Leerdam en Zederik hebben veel samenwerking georganiseerd in de regio A-V en Zuid-Holland Zuid; Vianen in de regio Utrecht (Lekstroom, PAUW Bedrijven en U10). De ambitie is dat, onder de noemer van 'grensontkennend samenwerken', de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden – samen met andere bestuurlijke partners - verantwoordelijkheid neemt voor de regionale opgaven in beide regio's. In de regio A-V is, naar aanleiding van bestuurlijke ontwikkelingen, een verkenning gaande over de bestuurlijke toekomst van de regio. De drie gemeenten nemen hier actief aan deel. Dit leidt tot het bij elkaar brengen van het nieuwe

Vijfheerenlanden, de gemeente Lingewaal en de regio's Lekstroom en A-V.

### Grensontkennend samenwerken

Grensontkennend samenwerken is de samenwerkingsvorm die de gemeenten het meest wenselijk achten voor samenwerking tussen gemeenten op basis van inhoudelijke uitgangspunten en niet op basis van institutionele grenzen. De basis voor grensontkennend samenwerken is daarom samenwerking vanuit gedeelde belangen en een gedeeld toekomstperspectief. De drie gemeenten zien regio's in Midden Nederland die naar elkaar toegroeien en gemeenten binnen die regio's die met elkaar samenwerken, bijvoorbeeld omdat er sprake is van vergelijkbare plaatselijke vraagstukken, uitdagingen en kansen. Dergelijke samenwerking is vaker gebaseerd op netwerksamenwerking en wordt minder snel in juridisch onwrikbare samenwerkingsverbanden als gemeenschappelijke regelingen gegoten. De huidige gemeenten hebben zich deze vorm van samenwerken al eigen gemaakt vanuit hun positie als grensgemeente aan de randen van drie provincies. Dit kenmerk behoudt de nieuwe gemeente; zij wil dan ook doorgaan met grensontkennend samenwerken. Hierin wil zij een betrouwbare partner zijn voor buurgemeenten en samenwerkingsorganisaties.

### Sociaal domein

Het sociale domein is voor de huidige gemeenten een belangrijk onderwerp waarop men (in een verregaand vernieuwde vorm) grensontkennend wil blijven samenwerken met de huidige omliggende gemeenten binnen Utrecht en Zuid-Holland (regio A-V). Dit concept van grensontkennend samenwerken wordt ook door de partners onderschreven om de veranderende opgaven samen op te pakken. Het ideaal hierbij is dat samen met de huidige regio's Lekstroom en A-V gebouwd kan worden aan een compacte, krachtige en bestuurskrachtige samenwerkingsvorm die de opgave op het sociale domein effectief en efficiënt kan oppakken met veel ruimte voor gemeentelijk maatwerk. Op 9 november 2016 heeft er een bestuurlijke conferentie rondom het thema (arbeids)participatie plaatsgevonden. Daarin is met gemeenten uit verschillende regio's een gemeenschappelijk toekomstbeeld op dit thema verkend. Het doel is om op basis van de inhoud en de beste samenwerking de komende jaren met alle betrokken partijen invulling aan dit toekomstbeeld te geven. Betrokken gemeenten en uitvoeringsorganisaties hebben op deze conferentie ook aangegeven om op korte termijn met elkaar de kansen en mogelijkheden verder te



onderzoeken. Dit onderzoek moet in de eerste helft van 2017 tot concrete stappen in de verdergaande en geherdefinieerde samenwerking leiden.

### 4.3 Personele aspecten

Er worden afspraken gemaakt over de overgang van personeel met het Bijzondere Georganiseerd Overleg (BGO) betreffende de uitgangspunten voor een sociaal plan. Uitgangspunt is dat al het personeel van de huidige drie gemeenten mag rekenen op behoud van werkgelegenheid, rechtspositie en inkomenszekerheid. De precieze voorwaarden waaronder dat gebeurt worden vastgelegd in een Sociaal Plan. Hierover is op 9 maart jl. een Onderhandelarsakkoord gesloten in het Bijzonder Georganiseerd Overleg.

### 4.4 Financiële aspecten

De samenvoeging van gemeenten heeft ook gevolgen voor de financiën. In deze paragraaf wordt ingegaan op die gevolgen en op het financiële toezicht conform de Wet arhi.

#### 4.4.1 Financiële gevolgen van de herindeling

De gemeenten hebben in het verleden zelf een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd waarbij ook de financiële positie van de nieuw

te vormen gemeente aan de orde is geweest. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben vervolgens een herindelingscan uitgevoerd met dit haalbaarheidsonderzoek als vertrekpunt (afgestemd met de gemeenten). Tevens zijn aspecten als de gevolgen voor de Algemene Uitkering en een weging van de vijf verplichte kengetallen op grond van het BBV in deze scan meegenomen. Hieruit is naar voren gekomen dat de nieuwe gemeente een goede financiële uitgangspositie heeft ten opzichte van het landelijk beeld van een gelijksoortige gemeenten.

In de herindelingscan kwamen de navolgende zaken specifiek naar voren:

- de nieuwe gemeente lijkt een goede financiële uitgangspositie te hebben
- de algemene uitkering zal structureel met € 0,6 miljoen dalen
- er doen zich kosten en schaafeffecten voor bij de (om)vorming en inrichting van de nieuwe organisatie
- de structurele lasten zullen afnemen als gevolg van lagere bestuurskosten en efficiencyvoordelen
- er zal een effect zijn op de uitkering Sociaal Domein en de BUIG-uitkering, maar hoe dat exact uitpakt, is nog niet duidelijk
- er zal sprake zijn van kosten die zonder herindeling niet gemaakt zouden worden, frictiekosten, die per definitie tijd en middelen kosten
- voor dergelijke kosten komt de nieuwe gemeente eenmalig in aanmerking voor een incidentele compensatie uit het gemeentefonds (zie hierna). Op basis van de raming, bedraagt deze compensatie € 11,3 miljoen

Tabel 4.1 - Gemiddelde harmonisatie-effect op de woonlasten per woning (woonruimte) bij herindeling (bedragen x € 1).

Gemeente	Reinigingsrecht*(1)	Mutatie Reinigingsrecht	Rioolrecht * (2)	Mutatie Rioolrecht	Gem. OZB waarde per woning	Mutatie gem. OZB waarde per woning	Gem. OZB opbrengst woningen ** (3)	Mutatie gem. OZB opbrengst woningen	Woonlasten meerpersoons huishouden (1+2+3)
Leerdam	250	-4%	266	-3%	208.884	7%	336	-13%	852
Vianen	250	-4%	256	1%	219.816	1%	232	25%	738
Zederik	216	12%	250	4%	249.243	-11%	317	-8%	783
<b>Vijfheerenlanden</b>	<b>241</b>		<b>259</b>		<b>222.606</b>		<b>219</b>		<b>791</b>

\* Bron: Digitale COELO-atlas van de lokale lasten

\*\* Berekend via OZB-waarde op basis van gemeentefonds en aantal woningen op basis van gegevens CBS

\*\*\* Uitgangspunt is gelijkblijvende opbrengsten OZB, riool en reiniging bij herindeling

- een belangrijk risico is aanwezig in de staat van het onderhoud en afschrijvingen. De gemeenten hebben dit in beeld en lijken adequate maatregelen genomen te hebben
- uittreden uit deelnemingen, gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingen zal kosten met zich meebrengen
- na de herindelingsdatum moet de OZB opnieuw bepaald worden door de gemeenteraad. Voor belastingen en retributies geldt dat de huidige regelingen nog twee jaar van kracht zijn. De gemeenten dan wel de nieuwe gemeente bepalen/bepaalt zelf hoe er geharmoniseerd wordt. Aannemelijk lijkt dat de OZB in Leerdam zal dalen en in Vianen en Zederik zal stijgen.

#### Herindelingsbijdrage

Om de nieuwe gemeente te compenseren voor de frictiekosten van de herindeling, komen de gemeenten na het herindelingsbesluit in aanmerking voor een incidentele vergoeding uit het gemeentefonds. Op basis van de huidige gegevens bedraagt deze vergoeding € 11,3 miljoen. De vergoeding wordt volgens een verdeelsleutel uitbetaald in vijf jaartermijnen: een uitkering in 2018 aan de huidige gemeenten, gevolgd door uitkeringen in de eerste vier jaar aan de nieuwe gemeente; zie tabel 4.2 voor een overzicht. Deze bijdrage is, zo leert de ervaring, voldoende voor het voorbereiden en effectueren van een samenvoeging van gemeenten. In deze maatstaf is geen rekening gehouden met de wijzigingen van provinciale en daarmee regionale grenzen en de daaruit voortvloeiende effecten.

Tabel 4.2 - Tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling bij herindeling (gegevens 2016)

	Totale opbrengst tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling	
	Absolute bedrag x € 1	Bedrag per inwoner x € 1
<b>Vijfheerenlanden</b>	<b>11.345.047</b>	<b>210</b>
<b>Uitbetaling</b>		
Jaar voor herindeling	2.269.009	Alle gemeenten 1/3e deel
1e jaar na herindeling	3.630.415	40%
2e jaar na herindeling	1.815.207	20%
3e jaar na herindeling	1.815.207	20%
4e jaar na herindeling	1.815.207	20%
	<b>11.345.045</b>	<b>100%</b>

#### 4.4.2. Financieel toezicht

Op grond van artikel 21 van de Wet arhi worden de drie gemeenten onder preventief toezicht gesteld wanneer het ontwerpbesluit tot herindeling is vastgesteld en ter inzage is gelegd, in dit geval door de provincie Utrecht.

Anders dan bij het reguliere begrotingstoezicht is de focus bij dit toezicht gericht op de nieuw te vormen gemeente. Op weg naar de herindeling gelden toezichtcriteria die ervoor moeten zorgen dat er een nieuwe gemeente ontstaat die zo goed als mogelijk een financieel gezonde start kan maken. Dit houdt in dat goedkeuring aan besluiten kan worden onthouden, als een besluit van een op te heffen gemeente - naar het oordeel van het college van GS - in strijd is met het financiële belang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij streeft de toezichthouder ernaar reguliere ontwikkelingen in de bij de herindeling betrokken gemeenten niet te blokkeren.

Bij een herindelingstraject gaat de toezichthouder ervan uit dat de besluiten binnen de genoemde categorieën worden afgestemd met de beoogde herindelingspartners. Het ligt daarom in de rede dat bij het inzenden van besluiten aangegeven wordt wat de uitkomsten zijn van het gevoerde overleg met de beoogde partnergemeenten. In de gevallen waar blijkt dat onderling niet is afgestemd, kan het college van GS ertoe overgaan het besluit zelf aan de desbetreffende herindelingsgemeenten voor te leggen.

De huidige praktijk is dat een nieuw te vormen gemeente gedurende het eerste jaar standaard onder preventief toezicht staat. De belangrijkste overweging voor het standaard instellen van preventief toezicht (op grond van de Gemeentewet) is dat de ervaring leert dat het eerste jaar van bestaan vaak de nodige inspanningen vergt om een volwaardige begroting op te stellen. De toezichthouder maakt daarom gebruik van het feit dat de termijn voor inzending van de begroting wordt overschreden.

Tot slot zijn er bij deze herindeling twee provincies betrokken; zij stellen zelf het arhi-toezicht in op de gemeenten die onder hun financieel toezicht vallen. Dit tot het moment dat de nieuw te vormen gemeente bij wet is geregeld.









Vianen



Zederik



Leerdam





# 5. Toetsing van de herindeling

In dit hoofdstuk wordt de herindeling Vijfheerenlanden getoetst aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK en aan de provinciale criteria.

## 5.1 Criteria ministerie van BZK

Op 28 mei 2013 heeft de minister van BZK het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling aan de Tweede Kamer gezonden. Het beleidskader geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze een Herindelingsadvies leidt tot een wetsvoorstel, toetst de minister elk Herindelingsadvies aan vijf oorspronkelijke (en twee aanvullende criteria bij een voorstel tot lichte samenvoeging) criteria, waarbij per geval wordt gekeken naar de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context.

Het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' kent de volgende criteria op basis waarvan een herindelingsvoorstel in onderlinge samenhang wordt beoordeeld:

- **draagvlak:** hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal bestuurlijk (gemeenteraden), regionaal (buurgemeenten, provincie) en maatschappelijk draagvlak (inwoners en maatschappelijke organisaties)
- **interne samenhang, dorps- en kernenbeleid:** de nieuw te vormen gemeente moet een logische interne samenhang kennen tussen kernen die identiteit geeft (sociaal, cultureel, economisch etc.) aan de nieuwe bestuurlijke eenheid;
- **bestuurskracht:** de nieuw te vormen gemeente moet in staat zijn haar maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen, waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang wordt gehandeld van haar maatschappelijke omgeving
- **duurzaamheid:** de gemeente moet toekomstbestendig en krachtig genoeg zijn om voor langere tijd als autonome gemeente te bestaan
- **evenwichtige regionale verhoudingen:** de nieuwe gemeente moet een krachtige bestuurlijke partner zijn voor medeoverhe-

den en door samenwerking of anderszins een bijdrage kunnen leveren aan regionale opgaven en taken.

Deze criteria worden in de volgende paragrafen ter toetsing toegepast op de herindeling Vijfheerenlanden.

### 5.1.1 Draagvlak

Het criterium draagvlak is onderverdeeld in lokaal bestuurlijk draagvlak, regionaal draagvlak en maatschappelijk draagvlak voor de nieuw te vormen gemeente.

#### Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder lokaal bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel wordt het draagvlak verstaan dat bestaat bij de colleges en raden van de betrokken gemeenten voor het voorstel.

Met de principebesluiten van de raden van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik op 10 november 2015 is aan dit criterium voldaan. De gemeenten hebben daarmee op eigen initiatief en met eigen motieven voor deze herindeling gekozen. Zie de paragrafen 2.4 en 3.3 voor respectievelijk de voorgeschiedenis en de onderbouwing van de herindeling.

In hun zienswijzen bevestigen de drie gemeenteraden de keuze om met elkaar samen te gaan tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden.

#### Regionaal bestuurlijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling heeft invloed op de positie van omliggende en naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Gemeenten en provincies stellen bij een herindeling de omliggende of anderszins betrokken gemeenten in de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. Indien samenvoegende gemeenten besluiten een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet over te nemen, vraagt het kabinet om een onderbouwing van dat besluit.

In de voorbereidingen op de herindeling is door de gemeenten een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd waarin is gekeken naar regionaal draagvlak. Uit dat haalbaarheidsonderzoek blijkt dat de vorming van Vijfheerenlanden breed bestuurlijk wordt gedeeld en

geaccepteerd. Aandachtspunt is wel dat het oppakken van regionale vraagstukken, zoals het sociale domein en waterveiligheid, op een voor de toekomst adequate en duurzame manier wordt vormgegeven.

In de fase van open overleg onder regie van de IPC is dit punt nader onderzocht en zijn wederom gesprekken gevoerd in de regio. De vertegenwoordigers van de samenwerkingsverbanden hebben daarin aangegeven bereid te zijn mee te werken aan het oplossen en mitigeren van eventuele negatieve (financiële) effecten die uit de herindeling van Vijfheerenlanden voortvloeien (zie bijlagenboek voor verslagen van het open overleg).

In de 19 ingekomen zienswijzen van bestuurlijke partijen uit de omgeving wordt duidelijk dat er regionaal bestuurlijk draagvlak is voor de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik. Het initiatief van onderop wordt ondersteund en de visie onderschreven. Met betrekking tot de provinciekeuze, komen zienswijzen tegen het voorstel van Utrecht als vestigingsprovincie alleen vanuit de regio Zuid-Holland: de provincie, vier gemeenten en drie samenwerkingsverbanden uit Zuid-Holland. Zie hiervoor hoofdstuk 6 van dit Herindelingsadvies en de bijgevoegde Reactienota.

#### **Maatschappelijk draagvlak**

Voor het maatschappelijke draagvlak voor een gemeentelijke herindeling geldt als uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces.

Iedereen kon zienswijzen indienen na vaststelling van het Herindelingsontwerp. Deze zienswijzen zijn in een Reactienota beantwoord en integraal in een separaat bijlageboek opgenomen.

Betrokken gemeenten hebben daarnaast een inspanningsverplichting om te investeren in het maatschappelijke draagvlak voor een herindeling. Het kabinet hecht eraan dat gemeenten onderzoek (laten) doen naar het maatschappelijke draagvlak onder inwoners en maatschappelijke organisaties voor een herindelingsvoorstel. Per gemeente worden hierna de inspanningen en resultaten beschreven. In bijlage II is per gemeente een logboek van de ondernomen activiteiten ten behoeve van maatschappelijk draagvlak opgenomen.

#### **Gemeente Leerdam**

Het bestuur en de organisatie van Leerdam hebben in het voortraject ingezet op de informatieverstrekking aan de inwoners en de wens in contact te staan met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Er zijn discussieavonden georganiseerd en er heeft een peiling onder de inwoners plaatsgevonden. Inwoners van Leerdam hebben tijdens de gesprekken rondom de strategische verkenning aangegeven dat zij een herindeling een logische stap vinden voor maatschappelijke vraagstukken zoals decentralisaties en de Omgevingswet. De gemeente Leerdam heeft er vervolgens voor gekozen om inwoners en partners te blijven informeren door middel van persoonlijke gesprekken, brieven en artikelen in de media.

Vanuit de gemeente Leerdam hebben 71 inwoners, 2 ondernemers en 4 maatschappelijke organisaties een zienswijze ingediend. Hiervan had het overgrote merendeel betrekking op de provinciekeuze (zie Hoofdstuk 6 en de Reactienota). Over de samenvoeging met Vianen en Zederik was van die zienswijzen 1 voor, 1 tegen en 75 neutraal (geen standpunt of opvatting vermeld). De positieve zienswijze onderschreef dat de samenvoeging leidt tot een bestuurskrachtigere gemeente. De negatieve zienswijze ging in op het gebrek aan betrokkenheid van inwoners bij het principebesluit om te herindelen. Zie voor de beantwoording van deze zienswijzen de Reactienota. De overige zienswijzen hadden betrekking op de provinciegrenswijziging.

#### **Gemeente Vianen**

De gemeente Vianen heeft in 2014 en 2015 een intensief verkennend traject doorlopen, gericht op de bestuurlijke toekomst. Onderdeel van dit traject waren diverse bijeenkomsten met inwoners. Er zijn onder meer een apart jongerengesprek en zes e-debatten georganiseerd. De bijeenkomsten waren gericht op het verstrekken van informatie, het peilen van de betrokkenheid en het onderzoeken van wat belangrijk is voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Een afsluitende bijeenkomst in het verkennende traject met inwoners was een hoorzitting waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen gelegenheid kregen hun mening te uiten over de inmiddels voorgenomen fusie.

Uit peilingen en gesprekken blijkt dat de inwoners van de gemeente Vianen zeer betrokken zijn bij de bestuurlijke toekomst. Er is steun voor de gekozen route van herindeling met Zederik en Leerdam.



In samenwerking met de gemeenten Leerdam en Zederik is een aparte bijeenkomst georganiseerd voor de ondernemersverenigingen. De besturen van de betrokken verenigingen hebben daarbij aangegeven zich te kunnen vinden in vorming van de gemeente Vijfheerenlanden en hebben aangegeven dat de positionering van Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht een kansrijke optie is.

Vanuit de gemeente Vianen hebben 10 inwoners en 3 maatschappelijke organisaties een zienswijze ingediend. Over de samenvoeging met Leerdam en Zederik was 1 zienswijze tegen en 12 neutraal (geen standpunt of opvatting vermeld). De negatieve zienswijze bevatte geen nadere onderbouwing. De overige zienswijzen hadden betrekking op de provinciegrenswijziging.

#### Gemeente Zederik

'Vijfheerenlanden' is al bijna drie jaar een vast onderdeel van de communicatie naar de inwoners van Zederik. De communicatiestrategie van Zederik is 'Digitaal, tenzij'. Met diverse oproepen via sociale media zijn de inwoners actief opgezocht. Daarnaast zijn er uitgebreide publicaties met volledige rapportages (waaronder Onderzoek Schutte, Haalbaarheidsonderzoek) geplaatst in de lokale krant.

De burgemeester heeft intensief ingezet op draagvlak via post, columns in de lokale krant, presentaties tijdens bijeenkomsten en informatieavonden. Een citaat:

• *"Ik stuur u een persoonlijke brief en dat is niet zonder reden.  
• De gemeente Zederik staat voor forse uitdagingen ... Laat  
• van u horen! We willen graag hierover met u van gedachten  
• wisselen. Dat kan door één van de bijeenkomsten te  
• bezoeken en de online enquête in te vullen. Bekijk ook mijn  
• videoboodschap op [www.zederik.nl/5heerenlanden](http://www.zederik.nl/5heerenlanden)."*

Zederik heeft meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd, verspreid over de diverse dorpen en gericht op diverse doelgroepen. Deze zijn zeer goed bezocht. Inwoners schroomden niet de discussie aan te gaan op basis van vragen als: wat vindt u van het voornemen om samen te gaan, wat wilt u de raadsleden en het college meegeven als tip, idee of zorg? Uit deze bijeenkomsten blijkt dat voor de betrokken inwoners, ondernemers en maatschappelijk

ke instellingen een fusie tussen de drie gemeenten als heel natuurlijk wordt gezien. Onderwerpen als provinciekeus, belastingen, Wmo-uitvoering werden vaak besproken, op een constructieve manier.

De gemeente heeft inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners ook betrokken via e-debatten. Er zijn 615 enquêtes ingevuld en 165 belangstellenden hebben de bijeenkomsten bezocht.

Vanuit de gemeente Zederik hebben 363 inwoners, 3 ondernemers en 3 maatschappelijke organisaties een zienswijze ingediend. Over de samenvoeging met Leerdam en Vianen waren 3 zienswijzen voor, 5 tegen en 362 neutraal (geen standpunt of opvatting vermeld). De positieve zienswijzen onderschrijven dat de samenvoeging leidt tot een bestuurskrachtigere gemeente. De negatieve zienswijzen gingen in op het gebrek aan betrokkenheid van inwoners bij het principebesluit om te herindelen en op de wens om enkele dorpen af te splitsen. Zie voor de beantwoording van deze zienswijzen de Reactienota. De overige zienswijzen hadden betrekking op de provinciegrenswijziging.

#### 5.1.2. Interne samenhang, dorps- en kernenbeleid

Dit criterium betreft de beoordeling of de nieuw te vormen gemeente een logische samenhang kent en gaat in op de visie die de drie gemeenten hebben op de wijze waarop de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden de inwoners, dorpen, wijken en organisaties bij beleidsvorming en -uitvoering betreft.

Uit diverse onderzoeken die in de regio zijn uitgevoerd wordt duidelijk dat Vijfheerenlanden een samenhangend en coherent gebied is. De drie gemeenten aan de oostkant van de regio A-V hebben op historisch, maatschappelijk en ruimtelijk vlak veel met elkaar gemeen. De nieuwe gemeente kent een samenspel van stedelijke kernen en landelijk gebied met dorpse kernen. Dit maakt dat er ook grote samenhang is in de inhoudelijke opgaven, onder meer behoud van de cultuurhistorische waarde, het landschappelijke karakter, de ontsluiting van het gebied, het versterken van recreatie en toerisme en het aansluiten van het onderwijs op de arbeidsmarkt. De gemeenschappen in de kernen zijn betrokken en voelen zich samen met de gemeente verantwoordelijk voor de vitaliteit van de kernen. De gemeenten hebben dat in hun visie

(hoofdstuk 4) als belangrijk speerpunt benoemd. De huidige gemeenten hebben nu al ruime ervaring met het werken in en met verschillende kernen en gemeenschappen, variërend in grootte en identiteit. In de voorbereiding op de samenvoeging kunnen de gemeentebesturen hieruit putten. Daarom is bewust gekozen voor deze schaal, zodat er samenhang tussen de kernen is en er een adequaat kernenbeleid gevoerd kan worden.

### 5.1.3. Bestuurskracht en duurzaamheid

De nieuwe gemeente dient over het vermogen te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Een gemeente is bestuurskrachtig als zij zelfstandig (zonder te grote afhankelijkheid van andere gemeenten of samenwerkingsverbanden) in staat is haar maatschappelijke opgaven op te pakken en haar wettelijke taken adequaat uit te voeren.

De drie gemeenten willen in staat blijven om hun ambities en opgaven waar te maken. De veranderende omstandigheden, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, maken dat complex. Hoofdstuk 4 laat zien dat er met de voorgestelde samenvoeging een nieuwe gemeente ontstaat met een kwalitatief hoogwaardige organisatie en met robuuste financiële slagkracht, die in staat is in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en haar taken kan uitvoeren. De gemeente zoekt naar een passende afstand tussen burger en bestuur en wil dit combineren met een goede vormgeving van burgerparticipatie en relaties met maatschappelijke partners. De gemeente zal meer de regierol (faciliteren en regisseren) innemen en de samenwerking zoeken met initiatiefnemers en partners in de gemeente, waarbij ondernemerschap, gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid gestimuleerd worden. Een grotere gemeente die op vernieuwende manieren wil werken heeft bestuurders nodig die daar qua profiel en competenties bij passen. De samenvoeging maakt dat er uit een grotere populatie van politici en bestuurders de juiste personen geselecteerd kunnen worden. Het is te verwachten dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden voor een langere periode zelfstandig kan voortbestaan, zonder afhankelijk te zijn van andere gemeenten. Gelet op het bestuurlijk krachtenveld in de regio's, zetten de gemeenten deze goed onderbouwde stap zonder dat er een andere opschaling in gedachten is voor een middellange termijn.

Toch blijft samenwerking met omliggende gemeenten nodig. Niet gericht op het behoud van zelfstandigheid, maar juist op regionale opgaven die gemeentegrenzen overstijgen. Rond die regionale opgaven kan de grotere gemeente Vijfheerenlanden een stevige positie innemen, met de insteek van 'grensontkennend' samenwerken: los van bestuurlijke grenzen. Dit kan bijvoorbeeld in het sociale domein. In die samenwerkingsverbanden vertegenwoordigt de gemeente een groter inwoneraantal en een groter grondgebied, waarmee zij meer invloed kan hebben op de agenda en op het realiseren van eigen ambities.

### 5.1.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

Dit criterium betreft de vraag of er door de vorming van de nieuwe gemeente goede regionale verhoudingen ontstaan en het toekomstperspectief van omliggende gemeenten niet nadelig wordt beïnvloed.

De drie huidige gemeenten maken deel uit van meerdere samenwerkingsverbanden, in allerlei vormen, op allerlei verschillende beleidsdomeinen, met verschillende geografische oriëntaties. De voorgestelde samenvoeging tot één nieuwe gemeente creëert een krachtige speler om in deze samenwerkingsverbanden te opereren. In relatie tot de Utrechtse buurgemeenten komen de schaalgroottes dicht bij elkaar. In vergelijking met de Zuid-Hollandse en Gelderse buurgemeenten wordt de schaal, met ruim 54.000 inwoners, relatief groter. Maar deze gemeenten – Giessenlanden (14.544 inwoners in 2016) en Molenwaard (29.067) aan de westzijde en Lingewaal (11.112) aan de oostzijde – zijn zich inmiddels op schaalvergroting aan het voorbereiden. Daarmee anticiperen alle gemeenten in de regio op het in evenwicht houden van de regionale verhoudingen en is er geen sprake van restproblematiek.

De gemeente heeft nadrukkelijk de ambitie om 'grensontkennend' samen te werken: gericht op de opgaven, zonder zich te laten leiden door bestuurlijke grenzen. Dit betekent wel een herijking van de deelname van de nieuwe gemeente in de samenwerkingsverbanden in de regio's A-V en Utrecht. Daarnaast vloeit uit deze herindeling het vraagstuk voort van de keuze voor een vestigingsprovincie van de nieuwe gemeente. Dat heeft consequenties voor de bij wet voorgeschreven samenwerkingsverbanden die aan provinciegrenzen verbonden zijn, zoals de veiligheidsregio's, de omge-

vingsdiensten en de regio's voor gemeentelijke gezondheidszorg. Hoofdstuk 6 gaat hier nader op in.

## 5.2 Provinciale criteria

Vanuit de provincie Utrecht wordt er bij gemeentelijke herindeling, conform het coalitieakkoord, voornamelijk naar de aspecten draagvlak en eigen initiatief van de gemeenten gekeken. Voor de provincie is het van belang dat er breed draagvlak is voor een herindeling en dat de wens tot herindeling van onderop tot stand komt. Dit zijn de voornaamste provinciale criteria.

In de pleitnota van juli 2016 (zie bijlageboek) schrijft de provincie Utrecht over het draagvlak en de wens tot samenwerken.

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

Ook de provincie Zuid-Holland erkent deze wens van onderop:

• *“De provincie Zuid-Holland steunt het initiatief van de gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik om samen één nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te vormen.”*

(Brief provincie Zuid-Holland, herindeling Vijfheerenlanden juli 2016, zie bijlageboek).

Kortom, aan de criteria van draagvlak en ‘van onderop’ van beide provincies wordt voldaan.

## 5.3 Conclusie van de toetsing

Met de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik ontstaat een krachtige gemeente Vijfheerenlanden die in staat is haar opgaven en taken uit te voeren en van betekenis is voor de regionale vraagstukken. Een eigen toetsing laat zien dat de voorgestelde herindeling voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de provinciale criteria.





# 6. Provinciegrenswijziging

**Een wijziging van de provinciegrens is bij deze herindeling Vijfheerenlanden noodzakelijk omdat Leerdam en Zederik in de provincie Zuid-Holland liggen en Vianen in de provincie Utrecht. In hoofdstuk 6 van het op 29 november 2016 door het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht vastgestelde Herindelingsontwerp, is op basis van de beschikbare informatie geconcludeerd de provinciegrens zodanig te wijzigen dat de nieuwe gemeente onderdeel wordt van de provincie Utrecht.**

**Dit hoofdstuk beschrijft - aanvullend op hoofdstuk 6 van het Herindelingsontwerp - de onderbouwing en beoordeling van de provinciegrenswijziging. Er wordt ingegaan op de ontvangen zienswijzen, tot welke aanpassingen dit leidt en het vervolgproces.**

## 6.1 Inleiding

Het is in dit herindelingsproces belangrijk te onderkennen dat de voorgestelde herindeling twee aspecten betreft, die beiden om afweging, onderbouwing en beoordeling vragen:

- De samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik - gelegen in twee provincies - en de vorming van de nieuwe

gemeente Vijfheerenlanden;

- De daaruit voortvloeiende wijziging van de provinciegrenzen tussen Utrecht en Zuid-Holland, omdat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden niet in twee provincies kan liggen.

Voor beoordeling en afweging van de vorming van de gemeente Vijfheerenlanden (het eerste aspect) is het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het Rijk beschikbaar. De voorgestelde herindeling Vijfheerenlanden is op eigen initiatief van de drie gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot stand gekomen, op basis van een zorgvuldige en uitgebreide voorbereiding en een eigen inhoudelijke onderbouwing. De drie gemeenteraden hebben hier unaniem toe besloten, waarna de gemeenten de voorbereiding op de samenvoeging zijn gaan treffen. De voorgaande hoofdstukken gaan in op de gemeentelijke herindeling. In hoofdstuk 5 is de herindeling getoetst aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Voor beoordeling en afweging van de provinciegrenswijziging (het tweede aspect) is geen beleids-, beoordelings- of afwegingskader beschikbaar. Dat maakt dat een herindeling waarbij een provinciegrens wijzigt een bijzonder vraagstuk is in Nederland. Dit is des te complexer geworden met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) op 1 oktober 2010 en de andere wettelijke regio's (Omgevingsdienst en GGD-regio's) waarvan de samenstelling congruent moet zijn met provinciegrenzen.

Aangezien de minister van BZK aan de provincie Utrecht de verantwoordelijkheid heeft toegewezen om een Herindelingsadvies op te stellen, is de minister ook procedureel verantwoordelijk voor de afwegingen over de provinciegrenswijziging. Uit vele reacties blijkt dat het voorstel van Utrecht als vestigingsprovincie van de nieuwe gemeente gevoelig ligt. Deze komen zowel uit de bestuurlijke omgeving van (de regio) Zuid-Holland als van met name inwoners uit de huidige gemeenten Leerdam en Zederik. Ook bij de provinciekeuze heeft de provincie Utrecht zich eerst gericht op het draagvlak en de democratische legitimiteit ervan bij de drie betrokken gemeenten. Vervolgens is op basis van een zorgvuldige belangenafweging nagegaan of er zwaarwegende argumenten zijn die de provincievoorkeur van de meerderheid van de gemeenten beletten. In verband hiermee wordt de Utrechtse benadering van de provinciegrenswijziging in de volgende paragraaf nader toegelicht.



## 6.2 Uitgangspunten voor beoordeling en afweging provinciegrenswijziging

De provincie Utrecht kiest voor een benadering die past bij haar bestuurscultuur en die zich kenmerkt door het benutten van (gezamenlijke) kansen, het omarmen van mogelijkheden bij toekomstige ontwikkelingen en een primaire focus op (inhoudelijke) kwaliteit. De belangen en opvattingen van de gemeenten spelen dan ook een belangrijke rol. De provincie wil ruimte creëren van uit vertrouwen. Een bestaande situatie wordt vergeleken met een gewenste ontwikkeling. De provincie(grens)keuze vraagt om een brede afweging.

Bij de beoordeling van de binnengekomen zienswijzen en de afweging van de wijze waarop dit is verwerkt in het Herindelingsadvies Vijfheerenlanden worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Het draagvlak en de democratische legitimatie van besluiten vormen het vertrekpunt voor belangenafweging en beoordeling:
  - De samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden is van onderop geïnitieerd, wordt politiek-bestuurlijk breed gesteund door de drie gemeenteraden en voldoet aan de beoordelingscriteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling.
  - De voorkeur voor Utrecht als vestigingsprovincie wordt gesteund door een politiek-bestuurlijke meerderheid van de drie gemeenten: twee van de drie gemeenteraden, de colleges van B en W en 37 van totaal 51 raadsleden. Dit is onderbouwd door gemeentelijk onderzoek en het door de raden opgestelde profiel voor de nieuwe gemeente met als conclusie dat de provincie Utrecht het beste past bij het gewenste profiel van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en bij de toekomstige ontwikkeling van inwoners en ondernemers.
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. Met de wijziging van de provinciegrens wijzigt ook de samenstelling van enkele wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, omdat deze een provinciale congruentie voorschrijven: Veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten, GGD-regio's. Van essentieel belang is dat de veiligheid in de vorm van de kwaliteit van dienstverlening en taakuitoefening 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 provincievoorkeur.
5. Het identificeren, opvangen en aanpakken van deze implicaties en effecten zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen en vragen daarom 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.

Deze uitgangspunten vormen het afwegingskader voor de beoordeling van de provinciegrenswijziging.

## 6.3 Uitwerking afweging provinciegrenswijziging

De toepassing van het afwegingskader leidt tot onderstaande uitwerking.

### 6.3.1. Draagvlak en democratische legitimatie

De drie gemeenten hebben bewust voor elkaar als herindelingspartners gekozen, wetende dat een provinciegrens de drie gemeenten doorkruiste en dat de herindeling daarop effect zou hebben. In hun verkenning op de herindeling is dan ook expliciet aandacht besteed aan de provinciegrenswijziging. Het bureau Code Samen heeft de voors en tegens van provinciaal beleid en effecten op regionale samenwerking uiteengezet.

Mede op basis hiervan stelden de drie colleges aan de raden voor om een voorkeur uit te spreken voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie, omdat Utrecht beter past in het gewenste profiel van de nieuwe gemeente en voor de toekomstige ontwikkeling van inwoners en ondernemers. Daarmee is niet gesteld dat de provincie Zuid-Holland niet geschikt zou zijn als vestigingsprovincie. De essentie van de onderbouwing is dat de provincie Utrecht het beste past bij het breed gedragen profiel van de nieuwe gemeente.

De raad van Zederik stemde in met het besluit tot herindeling, maar sprak op basis van een andere weging van argumenten in het



raadsvoorstel (8 voor en 7 tegen) een voorkeur uit voor Zuid-Holland als vestigingsprovincie. Het merendeel van de raden (2 van de 3), alle drie de colleges en de meerderheid van de absolute raadszetels (37 vs.14) steunen het voorstel van de gezamenlijke colleges van B en W om voor Utrecht als vestigingsprovincie te kiezen.

In de door de raden ingediende zienswijze worden deze verschillen opnieuw beschreven en zijn de standpunten over de provincievoorkeur van de raden niet gewijzigd (Zederik voor Zuid-Holland, Leerdam en Vianen voor Utrecht). Bij gebrek aan unanimitéit hanteert de provincie Utrecht het uitgangspunt dat draagvlak van de meerderheid bepalend is.

Zuid-Holland heeft een andere benadering van de provinciekeuze en stelt voor de provinciekeuze het belang van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden centraal. Door de regio centraal te stellen, bepalen de samenwerkingsverbanden (verlengd lokaal bestuur) het ontwikkelingsperspectief van de nieuwe gemeente in plaats van andersom. Dit doet geen recht aan de democratische legitimatie en 'het van onderop'-principe. Ook de systematiek van de gemeentelijke herindeling en het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het Rijk stellen het belang en het ontwikkelingsperspectief van de (nieuwe) gemeente voorop.

Voor Vijfheerenlanden is haar streven naar een meer invloedrijke bestuurlijke positie en economische groei gericht op innovatie belangrijk. De nieuwe gemeente zet in op de toekomst en zoekt een omgeving waar de meeste kansen liggen. Die belangen zijn het beste geborgd in de provincie Utrecht die qua bestuursstijl, sturingsfilosofie en platform de meeste ruimte biedt, en beschikt over een op innovatie gerichte ("nieuwe") economie met een groei boven het Nederlands gemiddelde.

In een aantal zienswijzen wordt het verzoek aan de provincie Utrecht gedaan 'om de argumenten voor en tegen Utrecht als vestigingsprovincie' nader uit te werken. Onder het gewenste profiel van de nieuwe gemeente voor de toekomstige ontwikkeling van inwoners en ondernemers vallen een aantal aspecten: bestuurlijke positie, bestuursstijl, regionale identiteit en geografische samenhang, economie, landbouw en natuur, en ruimte en wonen. Voor een gedetailleerd overzicht wordt verwezen naar de Reactienota hoofdstuk 4 en 5.

### 6.3.2. Bestuurlijke positie

De bestuurlijke invloed van de nieuwe gemeente op de provinciale planvorming is in de provincie Utrecht groter dan in Zuid-Holland. De gemeente Vijfheerenlanden wordt met ca. 54.000 inwoners, na Utrecht en Amersfoort, een middelgrote gemeente vergelijkbaar met Zeist, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Veenendaal en Utrechtse Heuvelrug. Daarnaast kan Vijfheerenlanden binnen de regio U10, waar Vianen nu al onderdeel van is, een sterkere positie innemen.

Belangrijk is ook de diversiteit die de nieuwe gemeente met zich meebrengt. Met de unieke kenmerken kan de inbreng van Vijfheerenlanden in gezamenlijke dan wel provinciale plannen en beleid groot zijn, zeker als de gemeente goed is aangesloten op netwerken rondom de vraagstukken en daaraan actief bijdraagt. Zuid-Holland bestaat uit 60 gemeenten. Naast Rotterdam en Den Haag zijn er nog 6 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Op provinciale schaal staat de nieuwe gemeente dan op nummer 17. In de gemeenschappelijke regeling A-V zou de nieuwe gemeente de grootste gemeente zijn naast Gorinchem en de nieuwe gemeente Alblasserwaard.

### 6.3.3. Bestuursstijl

De provincie Utrecht staat open voor andere manieren om haar doelen te bereiken, waarbij graag gebruik wordt gemaakt van de innovatiekracht en creativiteit van ondernemers, maatschappelijke partners en inwoners. De Utrechtse stijl van werken is dan ook om plannen en beleid waar mogelijk met elkaar af te stemmen. Zo is ook bij de herijking van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie vorig jaar samen met gemeenten opgetrokken en vooral bij hen opgehaald welke plannen, wensen en ideeën er leven. Naast deze inventarisatie wordt er bij de eventuele bijstelling van het ruimtelijk programma ook goed gekeken naar andere aspecten, zoals natuur, landschap en cultuurhistorie, bodemgesteldheid en mobiliteit. Voor het beleidsdomein Verkeer Vervoer zijn in 2016 alle 26 gemeenten gevraagd om hun uitvoeringsplannen voor de komende jaren te melden. Onder de noemer van Realisatie-Impuls 2.0 wordt per gemeente geïnventariseerd hoe de provincie de uitvoering kan versnellen en slim met elkaar kan verbinden.

### 6.3.4. Regionale identiteit en geografische samenhang

Voorstanders van de provinciekeuze Zuid-Holland merken in dit verband op dat sociaal-culturele verbondenheid binnen het gebied van A-V het beste in deze provincie kan worden geborgd.

De provincie Utrecht herkent en erkent de gemeenschappelijkheid en eigenheid in de regio A-V waar het gaat om landschap, cultuur, geschiedenis en godsdienst. Deze aspecten verbinden de huidige gemeenten. De nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zal zich daarop blijven inzetten en verantwoordelijkheid in willen nemen. Tegelijk worden in het gebied ook onderlinge verschillen gezien waardoor veranderingen optreden als het gaat om bestuurlijke oriëntatie en visie op ruimtelijke en economische vraagstukken, zoals de vorming van Vijfheerenlanden en andere herindelingen in de regio. Voor zowel het samenhangende geheel als de onderlinge verschillen hebben de gemeenten in de regio een belangrijke taak te vervullen. De ervaring is dat identiteit van een regio, een gebied, een gemeente of van een gemeenschap niet bepaald of belemmerd wordt door bestuurlijke grenzen. Zo gaan de reformatorisch-christelijke identiteit en gemeenschap(en) veel verder dan de A-V, want die reikt van Zeeland, via de provincie Utrecht, tot aan Overijssel.

De vitaliteit van het platteland en de leefbaarheid van kleine kernen zijn ook belangrijke opgaven in de Utrechtse regio, die in samenhang met de economische en recreatieve opgave worden opgepakt onder meer via de Agenda Vitaal Platteland.

De provincie Utrecht sluit het beste aan bij de sociaal-economische oriëntaties van inwoners in de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Er zijn diverse onderzoeken gedaan naar de relatie- en verplaatsingspatronen van en naar Vijfheerenlanden. De belangrijkste gemeentelijke onderzoeken zijn gedaan door Rienstra Beleidsonderzoek en Beleidsadvies in 2016 en Bureau Louter in 2015 (waar Haalbaarheidsonderzoek van Code Samen uit 2015 op gebaseerd is). Beide onderzoeken laten een duidelijk beeld zien:

- Woon-werkverkeer (pendel): inwoners van Vijfheerenlanden werken voornamelijk binnen de eigen gemeentegrenzen, gevolgd door de regio Utrecht en de regio Gorinchem.
- Voorzieningengebruik: inwoners van Vijfheerenlanden maken vooral gebruik van voorzieningen in de eigen gemeente, gevolgd door de regio Gorinchem en de regio Utrecht.
- Voor het voortgezet onderwijs zijn Vijfheerenlandse scholieren

zowel georiënteerd op de eigen gemeente, Nieuwegein als Gorinchem. Voor hoger onderwijs (MBO, HBO en WO) is de nieuwe gemeente aangewezen op de regio Utrecht.

- Voor ziekenhuiszorg kent de gemeente Vijfheerenlanden een polikliniek (in Leerdam), heeft de Utrechtse regio zes ziekenhuizen nabij en heeft Gorinchem een ziekenhuis.
- Leerdam en Meerkerk liggen op 30 autominuten van Utrecht.

### 6.3.5. Economie

De drie gemeenten schetsen in hun position paper Vijfheerenlanden: vanuit eigen kracht! hun toekomst-perspectief (overgenomen als Hoofdstuk 4 van het Herindelingsontwerp en –advies). Daarin is te lezen dat zij zich richten op sociale en economische ontwikkeling onder de thema's wonen, voorzieningen, duurzaamheid en economie. Kijkend naar innovatieve economische ontwikkelingen ziet de provincie Utrecht in de Utrechtse regio veel kansen voor de gemeente Vijfheerenlanden. In dit verband een aantal voorbeelden:

- Er is vier jaar geleden de Economic Board Utrecht opgericht (EBU), een 'triple-helix' samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden om een regionale economische agenda op te stellen. Door de focus op maatschappelijke opgaven op het gebied van energietransitie, circulaire economie, zorg, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt hebben alle gemeenten belang bij samenwerking met de EBU. Ook aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt is een belangrijk thema op de EBU-agenda. Inspanningen moeten leiden tot private investeringen en banengroei over de volle breedte, dus ook op (V)MBO niveau
- De regio Utrecht staat volgens het Economische bureau van de ING bovenaan wat betreft innovatiepotentieel (ING Economisch Bureau, Kwartaalbericht, 2015) in vergelijking tot de andere provincies. Zuid-Holland heeft innovatiepotentieel maar staat het laagst van alle provincies.
- De agenda van de EBU is gericht op innovatie en ondernemerschap die aansluit bij maatschappelijke opgaven en groeimarkten: verduurzaming ('groen'), een gezonde samenleving ('gezond') en digitalisering ('slim'). Het profiel van Vijfheerenlanden sluit hier goed op aan, met als belangrijkste sectoren zakelijke dienstverlening (20% van de werkgelegenheid), zorg (13%), industrie en energie (12%) en bouwnijverheid (12%).
- Onderzoek naar bewegingsstromen van inwoners laat zien dat inwoners van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een sterke

economische oriëntatie hebben op de Utrechtse regio. Dit werd geconstateerd door Bureau Louter in 2015 en door Code Samen in hun haalbaarheidsonderzoek in 2015. Dit is bevestigd door recent onderzoek van Rienstra Beleidsonderzoek en -advies.

De provincie Utrecht vindt dat het toekomstperspectief van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, dat gericht is op innovatieve ontwikkeling, goed past bij de Utrechtse regio. Dat wordt ondersteund in de zienswijzen van de ondernemersvereniging Leerdam (SAVEL), ondernemersvereniging Zederik (OKZO) en het VVD-netwerk Vijfheerenlanden.

### 6.3.6. Landbouw en natuur

De voorstanders van de provinciekeuze Zuid-Holland noemen ook het argument dat er meer ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor de agrarische sector in Zuid-Holland. De stelling dat de ontwikkelingsmogelijkheden onder het agrarisch provinciaal beleid van Zuid-Holland beter zijn, verdient enige nuancering. De ontwikkelingsmogelijkheden van de agrarische sector worden bepaald door nationale wetgeving en provinciaal beleid. De wetgeving is geregeld in het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en Natura 2000. In het PAS zijn tussen het Rijk (ministeries van Defensie, Economische Zaken en Infrastructuur en Mobiliteit) en de twaalf provincies afspraken gemaakt over onder meer de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Daarin kunnen Utrecht en Zuid-Holland niet van elkaar verschillen.

In de provincie Utrecht zorgt de Agenda Vitaal Platteland (AVP) voor een belangrijk deel van de realisatie van het beleid voor het landelijk gebied. Bij de uitvoering van de AVP wordt nadrukkelijk verbinding gezocht met de partners in de betreffende gebieden. In Vianen is de gebiedscommissie West, bestaande uit maatschappelijke organisaties en overheden, actief bezig met de AVP. Voor landbouw lopen de investeringen voornamelijk via POP3. Dat is een landelijk Plattelandsontwikkelingsprogramma dat onderdeel is van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU. POP3 richt zich primair op innovatie en duurzaamheid in de landbouw. Voor Utrecht is circa € 39 miljoen beschikbaar waarvan € 17,8 miljoen in het agrarisch natuur- en waterbeheer wordt geïnvesteerd. Voor meer informatie over de AVP in Vianen wordt verwezen naar <http://www.utrecht-west.com/home>.

De ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische sector zijn in Utrecht goed voor grondgebonden veehouderij (melkvee), namelijk 2,5 hectare in Utrecht (mits voldaan wordt aan duurzaamheidscriteria) tegenover maximaal 2 hectare in Zuid-Holland. Voor intensieve veehouderij (met name varkens) zijn de groeimogelijkheden in Zuid-Holland iets ruimer onder voorwaarde van een duurzaamheidscertificaat is een bouwblok van 2 hectare mogelijk en in Utrecht 1,5 hectare.

Voor agrarisch natuurbeheer zijn de mogelijkheden in beide provincies gelijk. Het nieuwe collectieve stelsel voor agrarisch natuurbeheer (ANLb) is namelijk landelijk uniform opgezet en geldend. Wel kent de provincie Utrecht een hogere vergoeding voor beheerpakketten, mits aan bepaalde randvoorwaarden (plas-drasacent) is voldaan.

Het voornemen is om in 2017 een nieuwe landbouwvisie op te stellen. De landbouwvisie wordt een bouwsteen voor de omgevingsvisie. Er zal gewerkt worden via een participatief proces, waarbij een breed veld van partijen/betrokkenen en deskundigen benaderd wordt. Denk daarbij aan de twee AVP-gebiedscommissies, LTO, andere landbouworganisaties, maatschappelijke organisaties, burgers, kennisinstellingen, gemeenten en waterschappen. Dit is voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een uitgelezen kans om een bijdrage te leveren, zodat de visie adequaat inspeelt op de unieke kenmerken van Vijfheerenlanden.

### 6.3.7. Ruimte en wonen

Vanuit ruimtelijk perspectief is het risico van een mogelijke groot-schalige bouwopdracht voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden voor de regio Utrecht volkomen ongegrond. De provincie Utrecht kent in haar beleid (Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Provinciale ruimtelijke verordening) twee belangrijke keuzes: inzetten op binnenstedelijke ontwikkeling en inzetten op landelijk gebied met kwaliteit, om zo de kernen vitaal en het landelijk gebied karakteristiek te houden. Wat nu geldt voor bijvoorbeeld de Utrechtse Heuvelrug, De Venen en De Utrechtse Waarden, geldt straks ook voor het landschappelijke karakter van Leerdam en Zederik. Zonder een besluit van de gemeenteraad kan geen nieuwe woningbouw plaatsvinden (voor zover de vigerende planologische situatie, -lees: het bestemmingsplan- dat niet toelaat). De provin-



cie Utrecht onderschrijft dan ook de woonvisies van de gemeente Leerdam en Zederik, waarin wordt ingezet op kleinschalige nieuwbouw.

## 6.4 Regionale samenwerking: beoordeling effecten provinciegrenswijziging

Een herindeling heeft altijd impact op de regionale samenwerking en leidt tot veranderingen. Ook de provinciegrenswijziging heeft effecten op de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik participeren. Een overzicht van gemeenschappelijke regelingen is als bijlage III opgenomen in het Herindelingsadvies. Het bestuur van de nieuwe gemeente besluit als deelnemer in het eerste jaar van de beoogde herindeling per 1 januari 2019, of het treffen van een 'voorzieningen' nodig is, en zo ja, met de deelnemers van de gemeenschappelijke regeling welke voorziening dan gewenst is.

Artikel 41 van de Wet arhi bepaalt wat er in het geval van een (interprovinciale) herindeling met de gemeenschappelijke regelingen (GR) gebeurt. Een gemeenschappelijke regeling is synoniem voor een samenwerkingsverband.

De Wet arhi onderscheidt voor de gemeenschappelijke regelingen drie situaties:

1. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend de heringedeelde gemeenten deelnemen komen te vervallen. Voor Leerdam, Vianen en Zederik zal dat te zijner tijd spelen met de op te richten bedrijfsvoeringorganisatie in verband met de ambtelijke fusie per 1-1-2018. Voor het overige blijft deze situatie buiten beschouwing.
2. Overige vrijwillige gemeenschappelijke regelingen. De hoofdregel is dat de gemeenschappelijke regeling ongewijzigd van kracht blijft. De deelnemers van de GR treffen binnen zes maanden of, na verlenging door GS, twaalf maanden, de benodigde 'voorzieningen'. Dat kan zijn aanpassen, opheffen of uitreden uit en toetreden tot een gemeenschappelijke regeling. De deelnemers kunnen indien zij daarover overeenstemming hebben bereikt, bij het treffen van de voorzieningen afwijken van de regels van de GR. Een en ander is bepaald in artikel 41, lid 3 en 4 van de Wet arhi.
3. Gemeenschappelijke regelingen voor een gebied waarvan de omvang is bepaald bij of krachtens de wet of bij koninklijk

besluit. Concreet betreft het de veiligheidsregio, gezondheidsdienst en omgevingsdienst. Voor de toe- en uittreding bij dit soort gemeenschappelijke regelingen bevat de Wet arhi geen regeling (artikel 41, lid 7, Wet arhi). Lid 7 van artikel 41 zet ook het treffen van voorzieningen, dat geregeld wordt in lid 1 tot en met 6 van artikel 41, buiten werking.

### 6.4.1 Vrijwillige samenwerkingsverbanden

De provinciegrens en -keuze is in beginsel niet bepalend c.q. belemmerend voor het vormgeven van de categorie vrijwillige gemeenschappelijke regelingen. De 'spelregels' voor deze categorie zijn hierboven benoemd onder situatie 2,

#### Regio A-V

Zuid-Holland en enkele gemeenten in het gebied van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden hebben hun zorgen geuit over de bestuurlijke toekomst van de GR A-V als Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht is gevestigd en niet meer samenwerkt in de regio A-V. Vijfheerenlanden heeft verbondenheid met het gebied van A-V en zal in de nabije toekomst bepalen hoe het via het concept van 'Grensontkennend samenwerken' haar samenwerking herijkt vanuit een primaire oriëntatie op Utrecht. De samenwerking binnen Alblasserwaard-Vijfheerenlanden kan daarbij een nieuwe impuls krijgen in een groter en meer gediversifieerd bestuurlijk netwerk dat over provinciegrenzen heen kan ontstaan. Vijfheerenlanden kan een 'scharnierfunctie' vervullen tussen Utrecht en Zuid-Holland-Zuid c.q. de Drechtsteden door haar ligging en relaties.

Gemeenten staan voor sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke en economische opgaven die zich niet beperken tot bestuurlijke (gemeente- of provincie)grenzen. Het concept van 'grenzenloos samenwerken' is daar een passend antwoord op: samenwerken met die partners die elkaar verder brengen in het oplossen van vraagstukken. Het bestuur van de regio A-V onderzoekt de mogelijkheden van 'grenzenloos samenwerken' met de omliggende regio's en hun samenwerkingsverbanden en medio 2017 zullen de resultaten daarvan bekend zijn en kunnen de deelnemers een besluit over de bestuurlijke toekomst nemen. De provincie Utrecht merkt op dat in haar zienswijze Zuid-Holland niet heeft aangegeven wat het profiel van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden kan betekenen voor de GRA-V. Er wordt voorts opgemerkt dat geografisch en historisch

bezien de stedelijke gemeenten Alblasterdam, Papendrecht en Sliedrecht ook tot de regio A-V behoren. Deze gemeenten maken echter geen onderdeel uit van de gemeenschappelijke regeling A-V maar van Drechtsteden. Ook Hardinxveld-Giessendam treedt per 1-1-2018 toe tot de Drechtsteden. De provincie Utrecht vraagt zich af of een gebied met drie gemeenten per 1-1-2019 (Gorinchem, Alblasterwaard en mogelijk Vijfheerenlanden) voldoende ruimtelijke-economische potentie en toekomstperspectief heeft. In ieder geval rechtvaardigt deze ontwikkeling niet het argument voor de provinciekeuze Zuid-Holland. Met de regio Drechtsteden heeft de nieuwe gemeente weinig affiniteit. De provincie Zuid-Holland en Utrecht participeren (ambtelijk en financieel!) in het programma 'Grenzenloos samenwerken' en tonen daarmee hun betrokkenheid.

In dit kader verzoekt de provincie Utrecht aan de gemeente Vijfheerenlanden om vanuit een primaire oriëntatie op Utrecht een zorgvuldige afweging te maken en tot bestendige keuzes te komen. Op die manier wordt gewerkt aan constructieve en duurzame samenwerkingsrelaties rondom maatschappelijke en ruimtelijke-economische opgaven.

### **Sociaal domein**

Deelnemers in het sociale domein en Zuid-Holland vragen aandacht en hebben hun zorg geuit in de zienswijzen over de toekomstige samenwerking in het sociale domein dat nu in verschillende regio's is georganiseerd. In het sociale domein zijn de volgende gemeenschappelijke regelingen werkzaam:

- AVRES is het Werk- en Leerbedrijf in de regio A-V. AVRES voert de Participatiewet uit en is het aanspreekpunt voor werk, inkomen, re-integratie, schulddienstverlening en werkgeversdienstverlening.
- Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) is een samenwerkingsverband van Vianen en vier andere Utrechtse gemeenten.
- PAUW Bedrijven is een samenwerkingsverband (GR) van Vianen en vijf andere Utrechtse gemeenten op het gebied van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

Voor de deelnemers is de samenwerking in dit domein een belangrijk vraagstuk waarop zij met 'grensontkennend samenwerken' willen blijven samenwerken in Utrecht en Zuid-Holland. Er wordt een gemeenschappelijk toekomstbeeld verkend. Het doel is om op basis van inhoud en de beste samenwerking de komende jaren met elkaar invulling te geven aan dit toekomstbeeld. Het onder-

zoek naar kansen en mogelijkheden zal medio 2017 tot concrete stappen in de verdergaande en geherdefinieerde samenwerking leiden. De provincie Utrecht stelt vast dat de deelnemers de inzet hebben om samen een toekomstbestendige samenwerkingsvorm te realiseren voor het sociale domein. De provincie Utrecht juicht deze gezamenlijke aanpak voor dienstverlening aan hulpbehoevende inwoners toe.

### **6.4.2. Wettelijke samenwerkingsverbanden**

Voor de wettelijk voorgeschreven samenwerkingsverbanden - Veiligheidsregio's, Omgevingsdiensten en GGD-regio's - geldt dat deze moeten worden aangepast, omdat de regionale grenzen daarvan de herindelende gemeenten doorkruisen.

De VRU en VZHZ hebben opgemerkt dat in de systematiek van de Wet veiligheidsregio's de indeling van gemeenten wordt gevolgd en niet de indeling van provincies voor de indeling van de veiligheidsregio's. De provinciegrens is niet bepalend voor de samenstelling en indeling van deze samenwerkingsverbanden. De provincie Utrecht heeft dit vraagstuk aan de ministers van BZK en V&J voorgelegd. Dit is beantwoord in de brief van 13 maart 2017 (als bijlage bijgevoegd).

Het kabinet hanteert als beleidslijn dat voor de indeling van gemeenten in veiligheidsregio's de provinciale congruentie bepalend is. Dit in verband met de rol van de commissaris van de Koning en zijn bevoegdheden in crisissituaties. De lijst met deelnemende gemeenten bij de Wet veiligheidsregio's (Wvr) behoeft aanpassing. De regionale GGD's en de omgevingsdiensten dienen zoveel mogelijk congruent te zijn aan de veiligheidsregio's. Eveneens wordt de provinciale congruentie zoveel mogelijk gehanteerd voor de regionale indelingen van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak.

Voor de gemeenschappelijke regelingen voor een gebied zoals de veiligheidsregio's, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten maakt de Wet arhi in artikel 41, lid 7, een uitzondering. Voor deze categorie van gemeenschappelijke regelingen gelden de regels van artikel 41 Wet arhi niet; de wetgever c.q. regering stelt de gewijzigde indeling vast. Lid 7 van artikel 41 zet ook het treffen van voorzieningen, dat geregeld wordt in lid 1 tot en met 6 van artikel 41, buiten werking. Dit betekent dat het treffen van de benodigde

voorzieningen nog wel geregeld moet worden. Als gekeken wordt naar wat normaliter geregeld moet worden, betreft dit het volgende:

- De voorzieningen hebben betrekking op de toe- en uittreding en de gevolgen voor de gemeenschappelijke regelingen.
- De deelnemers dienen de voorzieningen van operationele aard getroffen te hebben voordat de herindeling van kracht is.
- Het om de verplichte taken van de veiligheidsregio's, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten/RUD gaat. (De plustaken of niet-wettelijke worden door de deelnemers geregeld op basis van artikel 41, overige leden van de Wet arhi.)

Voor het geval dat de deelnemers er onderling niet uitkomen, acht de provincie Utrecht het aanvullend van belang dat de herindelingswet voorzieningen bevat ter beslechting van eventuele conflicten over de gevolgen van toe- en uittreding, met inbegrip van de financiële aspecten daarvan en een termijn waarbinnen de benodigde voorzieningen zijn getroffen. Er bestaat zorg dat anders voor de betrokken deelnemers onnodig lang onduidelijkheid bestaat over de financiële afwikkeling van het ontvlechtingvraagstuk. Daarbij is een aandachtspunt wie zo nodig de voorzieningen kan treffen als deze er niet binnen afzienbare tijd zijn voor de betreffende gemeenschappelijke regelingen.

In een aantal zienswijzen is opgemerkt dat de provinciekeuze voor Utrecht mogelijk van invloed zou zijn op de kwaliteit van dienstverlening in de veiligheidsketen omdat de provinciegrenswijziging ook organisatiewijzigingen met zich brengt.

Uit gesprekken met de samenwerkingsverbanden gedurende het open overleg en enkele zienswijzen blijkt dat de organisatorische en operationele gevolgen van de provinciekeuze onderling goed zijn op te vangen. Ook zal de kwaliteit van dienstverlening niet (mogen) verslechteren omdat er landelijke normen zijn gesteld, zoals bij voorbeeld de aanrijtijden voor hulpverlening. Er dient wel tijdig te worden gestart met de ontvlechting, omdat op de beoogde herindelingsdatum zaken geregeld moeten zijn.

Door een aantal partijen uit Zuid-Holland en de provincie Zuid-Holland is gevraagd om in beeld te brengen wat de frictiekosten zijn voor de gemeenschappelijke regelingen bij de provinciekeuze Utrecht. Daarnaast is in zienswijzen opgemerkt dat bij de provinciekeuze Zuid-Holland met uittreding van Vianen goedkoper is dan bij de provinciekeuze Utrecht waarbij Zederik en Leerdam moeten uittreden.

In een eerder stadium is door de IPC getracht om enigszins inzicht te krijgen in het mitigeren van organisatorische en financiële gevolgen, maar dat blijkt in dit stadium niet goed mogelijk. De oorzaak zit onder meer in de verschillen in berekeningssystematieken (bovendien wordt medio 2017 door VZHZ hun systematiek herzien) en in de verschillende benaderingen die de betrokken partijen hanteren. De betrokken partijen dienen overeenstemming te hebben over uitgangspunten en spelregels voor het ontvlechtingvraagstuk en dat blijkt in deze fase vanwege deels verschillende bestuurlijke belangen, complex te zijn. In elk geval kan gesteld worden dat de hoogte van de financiële risico's en de organisatorische gevolgen niet simpelweg berekend kunnen worden aan de hand van het aantal deelnemers dat uit- en intreedt. Afhankelijk van de hoogte van de financiële bijdrage voor de nieuwe gemeente kan mogelijk ook nog sprake zijn van een inverdieneffect. In het kader van dat onderzoek is door de betreffende gemeenschappelijke regelingen wel de bereidheid uitgesproken om zoveel mogelijk de kosten van invlechting en ontvlechting te mitigeren. Zie ook paragraaf 4.2.3 van de Reactienota onder 'Financieel onderzoek BMC'. Gelet op het vorenstaande kan er op dit moment nog geen inzicht worden gegeven in de precieze financiële en organisatorische gevolgen van de gewijzigde indeling van de drie regelingen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de nieuwe gemeente een frictiekostenvergoeding ontvangt van ca. €11,3 miljoen. Die is bedoeld voor alle extra tijdelijke kosten die zich in soortgelijke niet-heringedeelde gemeenten niet voordoen. Voor meer informatie over de frictiekostenvergoeding wordt verwezen naar paragraaf 5.8 van het Herindelingsadvies.

### 6.4.3. Overige: woningmarkt, arbeidsmarkt, OM, Politie, Rechtspraak en waterschap

#### Woningmarkt

De zienswijze van Lekstede maakt duidelijk dat de herindeling ook effect heeft op de samenstelling van woningmarktregio's. De gemeenten Leerdam en Zederik zijn onderdeel van woningmarktregio Woongaard en Vianen is onderdeel van de regio U16. Een gemeente kan niet van twee woningmarktregio's deel uitmaken. De nieuwe gemeente zal (voorbereid door de drie huidige gemeenten) moeten bepalen in welke woningmarktregio zij wil opereren, in afstemming met de betreffende woningmarktregio's en de deelne-



mende gemeenten, om uiteindelijk de minister van Wonen (portefeuille nu overgenomen door de minister van BZK) dit vast te laten stellen. Hierbij moet aandacht worden besteed aan bestuurlijke en financiële afspraken en de oriëntaties en behoeften van woningzoekenden. De ontwerp-herindelingswet Vijfheerenlanden komt nog te vroeg om dit in vast te leggen, maar het moet wel voor 1 januari 2019 plaatsvinden.

Opgemerkt wordt dat de woningmarktregio-indeling (ook wel woningwetregio) alleen bepaalt waar welke woningcorporatie mag investeren. Gelet op het huidige woningbezit van de betreffende corporaties zal er in alle gevallen een corporatie zijn die mag investeren in de nieuwe gemeente.

Een eventueel woonruimteverdelingssysteem kan weer in een ander regionaal verband worden opgepakt. Op welke regionale schaal een woningmarkt (inclusief de particuliere markt) daadwerkelijk functioneert valt zo niet af te dwingen.

#### **Arbeidsmarkt**

Arbeidsmarktregio's zijn belangrijke samenwerkingsverbanden voor vraagstukken rond werk, inkomen en onderwijs. Deze zijn echter niet gebonden aan provinciegrenzen. Aan de huidige relatief kleine arbeidsmarktregio Gorinchem neemt ook de Gelderse gemeente Lingewaal deel. Ondanks de recentelijke bewuste keuze voor deze schaal en de unieke kenmerken van het gebied, zijn diverse gemeenten bewust bezig met het bepalen van hun koers voor de toekomst. Hardinxveld-Giessendam sluit zich aan bij (arbeidsmarktregio) Drechtsteden. De gemeente Lingewaal heeft besloten te herindelen met Geldermalsen en Neerijnen. En de Vijfheerenlanden-gemeenten gaan samen. Vianen zit niet in de arbeidsmarktregio Gorinchem. Een gemeente kan deel uitmaken van één arbeidsmarktregio. De nieuwe gemeente zal daarin een keuze moeten maken.

#### **Nationale Politie, Openbaar Ministerie en Raad voor de Rechtspraak**

De Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtspraak schatten in dat er geen verandering optreedt in de kwaliteit van de dienstverlening of uitvoeringskracht. Wel zal er een verschuiving optreden in personeel, materieel e.d., maar deze effecten zijn goed op te vangen, zo hebben de betrokken organisaties in hun schriftelijke reacties destijds aan de IPC geantwoord. Ook zijn er geen problemen op het gebied van de veiligheid of bij de andere organisaties te verwachten. De betrokken organisaties

kunnen tijdig voor de beoogde fusiedatum starten met het opstellen van een actie- en uitvoeringsplan om de benodigde organisatiewijziging voor te bereiden voor de beoogde herindelingsdatum.

#### **Waterschap Rivierenland**

Waterveiligheid is een van de grootste risico's in het gebied waarvan de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden deel van uitmaakt. Zuid-Holland stelt, daarbij gesteund door enkele Zuid-Hollandse overheden dat als het risicogebied als uitgangspunt wordt gekozen, Vijfheerenlanden ingedeeld behoort te zijn bij de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid.

De waterveiligheid blijft gewaarborgd in de nieuwe situatie. Er treedt in de taakuitoefening als gevolg van de provinciegrenswijziging geen verandering op. Vianen is onderdeel van het beheersgebied van het waterschap Rivierenland en maakt onderdeel uit van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De huidige overleg- en afstemmingsstructuren functioneren goed en kunnen in de nieuwe situatie worden voortgezet. Het waterschap, de VRU en de GGD regio Utrecht voorzien geen problemen als gevolg van de provinciegrenswijziging.

## **6.5 Conclusies**

Een meerderheid van de gemeenteraden (twee van de drie) en de raadsleden (37 van de 51), op voordracht van de colleges, is voorstander voor de provinciekeuze Utrecht. Een provinciekeuze voor Utrecht biedt de beste kansen voor innovatieve economische ontwikkeling, passend bij de visie van de nieuwe gemeente en aansluitend bij de gewenste economische oriëntatie. Dit wordt ondersteund door ondernemersorganisaties in het gebied van Vijfheerenlanden.

Voordelen van een keuze voor de provincie Utrecht zijn verder de relatief sterkere positie van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in het bestuurlijk netwerk in de provincie en lagere lasten voor de inwoners vanwege lagere provinciale belastingen. Een keuze voor Utrecht sluit – gebaseerd op uitgevoerde regionaal economische onderzoeken - ook het beste aan bij de overheersende maatschappelijke en economische relatiepatronen vanuit de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. De bestuurlijke stijl van de provincie Utrecht is gericht op nabijheid en verbinding, wat de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik positief waarden en ook tot uitdrukking is gekomen in het doorlopen herindelingsproces tot nu toe.

De samenwerking in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden staat door de vorming van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden niet op de tocht. Leerdam, Vianen en Zederik benadrukken in hun zienswijze ook het belang daarvan en willen vanuit een primaire oriëntatie op Utrecht samen optrekken in de regio om te bouwen aan een gezamenlijke toekomst. Daarbij geldt dat de regio niet statisch is en profijt kan hebben van een nieuwe impuls door ingebed te worden in een breder bestuurlijk netwerk over provinciegrenzen heen.

De (water)veiligheid in het gebied is niet in het geding. De in- en uittreding van gemeenten gaat wat betreft de veiligheidsregio's, GGD-regio's en de omgevingsdiensten niet ten koste van de kwaliteit en de continuïteit van hun taakuitvoering en dienstverlening in het gebied. Voor waterveiligheid kan de bestaande en goede samenwerking en overlegstructuren worden voortgezet, met een leidende rol voor het waterschap Rivierenland

Het ontvlechtingsvraagstuk en de (financiële) effecten van een provinciekeuze voor Utrecht zijn op dit moment moeilijk in te schatten. Het hangt voor een deel af van de keuzen van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ten aanzien van de vrijwillige samenwerkingsverbanden. Bij ontvlechtingsvraagstukken voor de wettelijke samenwerkingsverbanden is voorgeschreven dat de wetgever voorzieningen opneemt in de herindelingswet. In dit kader biedt de provincie Utrecht aan om een procesrol te vervullen

De inhoudelijke argumenten en de zorgen die er bestaan over de provinciekeuze Utrecht zijn ongegrond, weerlegd, genuanceerd of oplosbaar.

# 7. Herindelingsadvies

**Dit hoofdstuk bevat het advies over de verschillende aspecten van de herindeling Vijfheerenlanden en schetst de te zetten stappen om dit advies te effectueren.**

## 7.1 Het herindelingsadvies

### Samenvoeging Leerdam, Vianen en Leerdam

Op grond van het vorenstaande wordt voorgesteld om de gemeente Leerdam, Vianen en Zederik samen te voegen tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019 zoals ook is weergegeven op de kaart in bijlage 1.

### Provinciekeuze Utrecht

Op grond van een analyse en beoordeling van de zienswijzen is de conclusie dat de zorgpunten over de provinciekeuze Utrecht, zoals uitgebreid in hoofdstuk 6 is verwoord, ongegrond of oplosbaar zijn. Er is dan ook geen aanleiding om de provinciekeuze voor Utrecht aan te passen. Provincie Utrecht past op basis van bestuurlijke en inhoudelijke argumenten beter dan Zuid-Holland in het gewenste profiel van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en de toekomstige ontwikkeling van inwoners en bedrijven.

### Ontvlechtingsvraagstuk

Er is sprake van een ontvlechtingsvraagstuk met organisatorische, operationele en financiële consequenties voor de betreffende gemeenschappelijke regelingen, waarvoor voorzieningen moeten worden getroffen. Het gaat om gemeenschappelijke regelingen voor een gebied waarvan de omvang is bepaald bij of krachtens de wet of bij koninklijk besluit. De wetgever bepaalt de omvang van het gebied bij deze gemeenschappelijke regelingen. Maar voor de toe- en uittreding bij dit soort gemeenschappelijke regelingen bevat de Wet arhi geen regeling (artikel 41, lid 7, Wet arhi). En lid 7 van artikel 41 zet ook het treffen van voorzieningen, dat geregeld wordt in lid 1 tot en met 6 van artikel 41, buiten werking. Hiervoor vraagt de provincie Utrecht aandacht.

De ontvlechtingsvraagstukken dienen op een zorgvuldige wijze voor alle betrokkenen geregeld te worden. De gevolgen voor de gemeenschappelijke regeling(en) moeten bij voorkeur zo vroeg mo-

gelijk inzichtelijk zijn. Voorkomen moet worden dat betrokken partijen nog jaren na de herindelingsdatum geen overeenstemming hebben over de ontvlechtingskosten of de verdeling daarvan. De minister van BZK wordt gevraagd om in het herindelingswetsvoorstel voorzieningen op te nemen ter beslechting van eventuele conflicten over de gevolgen van de gewijzigde indeling van de veiligheidsregio's, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten/RUD's.

Het is voor alle betrokken partijen van belang om tijdig en zorgvuldig om te gaan met de gevolgen van de provinciegrenswijziging. Dit vraagt om een procesmatige aanpak. De provincie Utrecht wil hierin haar verantwoordelijkheid nemen en is in principe bereid na overleg en overeenstemming met de minister van BZK om een proces in te richten binnen de kaders die in de herindelingswet voor deze gemeenschappelijke regelingen zijn opgesteld. Dit proces wordt in samenwerking met alle betrokken partijen gestart zodra dat opportuun is.

Het is van belang dat een duurzaam toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden zich goed kan ontwikkelen en niet teveel belemmerd wordt door de gevolgen van de provinciegrenswijziging. De provincie Utrecht wil daarom een brede verantwoordelijkheid nemen voor het vraagstuk van de gevolgen van deze provinciegrenswijziging.

Het ontvlechtingsvraagstuk voor de betrokken gemeenschappelijke regelingen geschiedt op basis van een bestuurlijke houding dat publieke kosten zoveel als mogelijk worden gemitigeerd. Alle betrokken partijen hebben positief gereageerd op dit uitgangspunt. Vanzelfsprekend worden hierbij ook de beginselen van behoorlijk bestuur in acht genomen voor wat betreft de financiële gevolgen.



Het advies over de interprovinciale herindeling Vijfheerenlanden luidt:

1. Er wordt ingestemd met een samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik per 1 januari 2019;
2. Op basis van bestuurlijke en inhoudelijke argumenten past de provincie Utrecht als vestigingsprovincie voor Vijfheerenlanden het beste bij het gewenste profiel van de nieuwe gemeente en de toekomstige ontwikkeling van inwoners en ondernemers.
3. De provincie Utrecht acht het wenselijk dat de herindelingswet voorzieningen bevat ter beslechting van eventuele conflicten over de gevolgen van de gewijzigde indeling van de veiligheidsregio's, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten/RUD's. Hierbij wordt gedacht aan het stellen van een termijn waarbinnen duidelijkheid over de gevolgen wordt verschaft en aanwijzing van een partij die een besluit neemt als de deelnemers er zelf niet uit komen.

## 7.2 Vervolgproces

### Vorbereiding samenvoeging gemeenten

De drie gemeenten zijn met voortvarendheid en enthousiasme gestart met de voorbereidingen van een bestuurlijke samenvoeging van de drie gemeenten. In dat kader is met instemming van het Vijfheerenlandenberaad (het beraad van de drie gemeenteraden) ook gestart met de voorbereiding van een ambtelijke fusie van de drie organisaties van Leerdam, Vianen en Zederik per 1 januari 2018. De provincie Utrecht steunt deze activiteiten van harte.

### Ontvlechting wettelijke samenwerkingsverbanden

Het is noodzakelijk dat de organisaties van de betreffende gemeenschappelijke regelingen volledig operationeel zijn als de herindelingswet Vijfheerenlanden van kracht wordt (per 1-1-2019). In verband hiermee is het noodzakelijk dat zij tijdig starten met de benodigde (voorbereidende) werkzaamheden met betrekking tot ontvlechting en invlechting (organisatorisch, operationeel en financieel), onder begeleiding van een procesbegeleider. Het gaat om onder meer de volgende ontvlechtigingsactiviteiten.

### Veiligheidsregio's

Betreft: Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VZHZ), Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Het belang omvat het ontvlechten en invlechten van de wettelijke taken. Daarnaast de organisatorische, operationele en financiële consequenties.

### Gezondheidsdiensten, inclusief de ambulancedienst

Betreft: Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland (DGJZH), GG-Dregio Utrecht en Regionale Ambulance Vervoer Utrecht (RAVU).

Het belang omvat:

- Het ontvlechten/invlechten van de wettelijke taken en 'plustaken'.
- DGJZH voert naast de wettelijke taken ook Wet Kinderopvang, de Leerplichtwet, onderdelen van de jeugdwet.
- De GGDrU vraagt aandacht voor jeugdgezondheidszorg.
- Rivas zorg i.v.m. jeugdgezondheidszorg voor Leerdam, Vianen en Zederik
- Activiteiten met betrekking tot de organisatie van het ambulancevervoer en standplaatsen. Beide organisaties hebben samen aan het RIVM opdracht gegeven om onderzoek naar de effecten voor ZHZ en RAVU als Vijfheerenlanden onderdeel wordt van Zuid-Holland of provincie Utrecht (vier scenario's).

### Omgevingsdiensten

Betreft: Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Omgevingsdienst Utrecht (ODRU) en Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht RUD).

Het belang omvat het ontvlechten/invlechten wettelijke taken en de plustaken. Het gaat om organisatorische, operationele en financiële consequenties.

### De gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik:

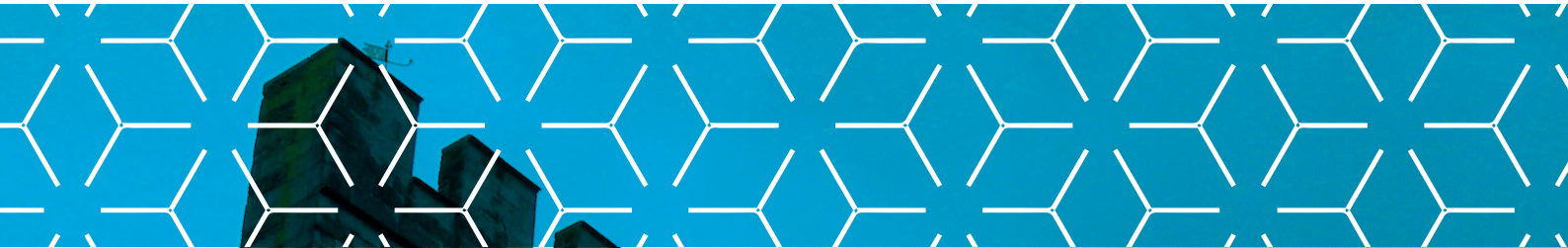
Het belang omvat het ontvlechten van en invlechten van de plustaken met betrekking tot omgevingsdienst en gezondheidsdienst c.s. en de financiële consequenties van de ontvlechtigingsvraagstukken.

**Aanbod aan minister van BZK**

De ontvlechtingvraagstukken (organisatorisch, operationeel en financieel) van de veiligheidsregio's, de gezondheidsdiensten en de omgevingsdiensten vragen om een procesbegeleiding en een tijdige start.

Om de effectuering van de ontvlechting te bespoedigen biedt de provincie Utrecht aan om, na overleg en overeenstemming met de minister van BZK, de drie ontvlechtingprocessen te begeleiden en met onafhankelijke procesbegeleider(s) in opdracht van hem uit te voeren. Provincie Utrecht acht dit vanwege een zorgvuldige procesinrichting nodig en geeft de minister ook in overweging de provincie Zuid-Holland te betrekken bij zijn besluitvorming.





## 8. Vervolgstappen wettelijk traject

Het college van GS heeft op 22 maart 2017 het voorliggende herindelingsadvies ter vaststelling gestuurd aan Provinciale Staten (PS) van de provincie Utrecht. Het herindelingsadvies kan dan door hen worden geagendeerd voor behandeling in de Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen. Na vaststelling van dit Herindelingsad-

vies en toezending ervan aan de minister van BZK vindt de besluitvorming op het niveau van de Rijksoverheid plaats: de minister van BZK, de ministerraad en de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. In tabel 8.1 worden de belangrijkste stappen uiteengezet.

Tabel 8.1 – Vervolgstappen na herindelingsadvies

<b>Wat</b>	<b>Wie</b>
<b>Herindelingsadvies</b>	
Vaststelling herindelingsadvies	PS van Utrecht
Toezending herindelingsadvies aan minister van BZK	GS van Utrecht
<b>Wetgevingsproces</b>	
Toetsing herindelingsadvies aan beleidskader en opstellen wetsvoorstel	Minister van BZK
Besluitvorming in ministerraad en adviesaanvraag bij Raad van State	Minister van BZK
Advies Raad van State	Raad van State
Behandeling van en stemming over wetsvoorstel	Tweede Kamer en Eerste Kamer
Publicatie in Staatsblad	Regering
<b>Effectuering van de herindeling</b>	
Vorbereidingen op vorming nieuwe gemeente	Colleges van B en W Leerdam, Vianen en Zederik
Herindelingsverkiezingen in november 2018	Raden Leerdam, Vianen en Zederik
Start nieuwe gemeente per 1 januari 2019	Gemeente Vijfheerenlanden



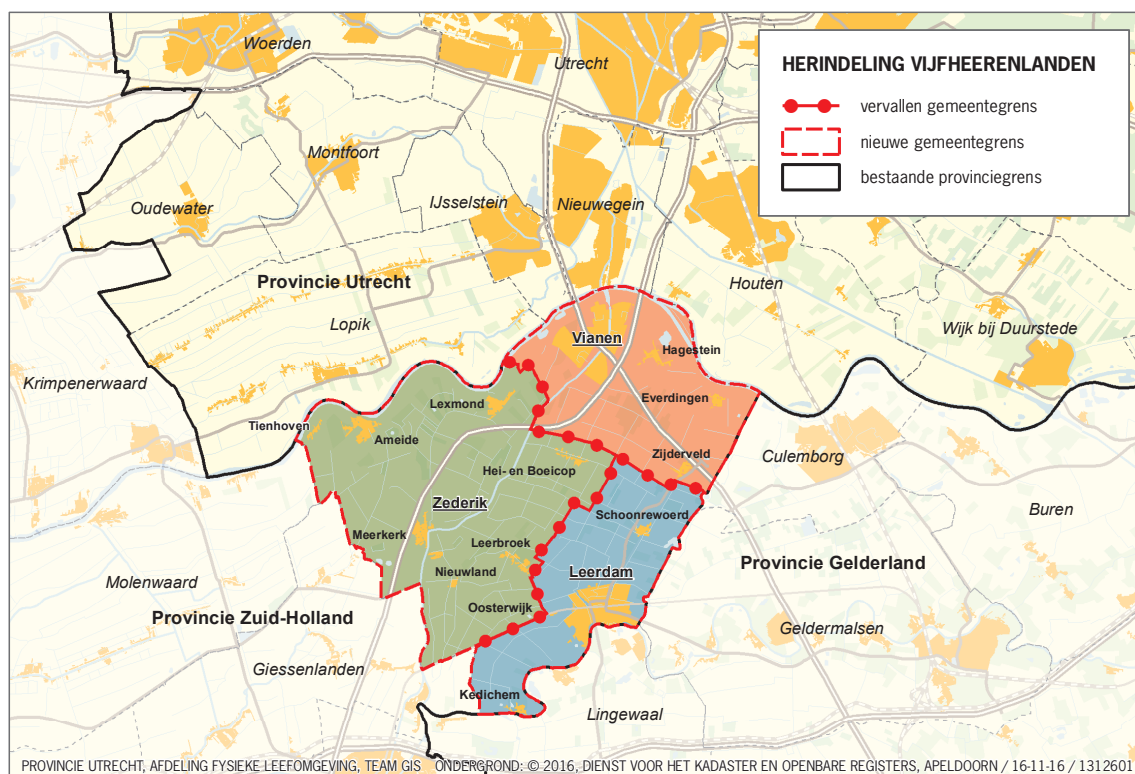
# Bijlagen



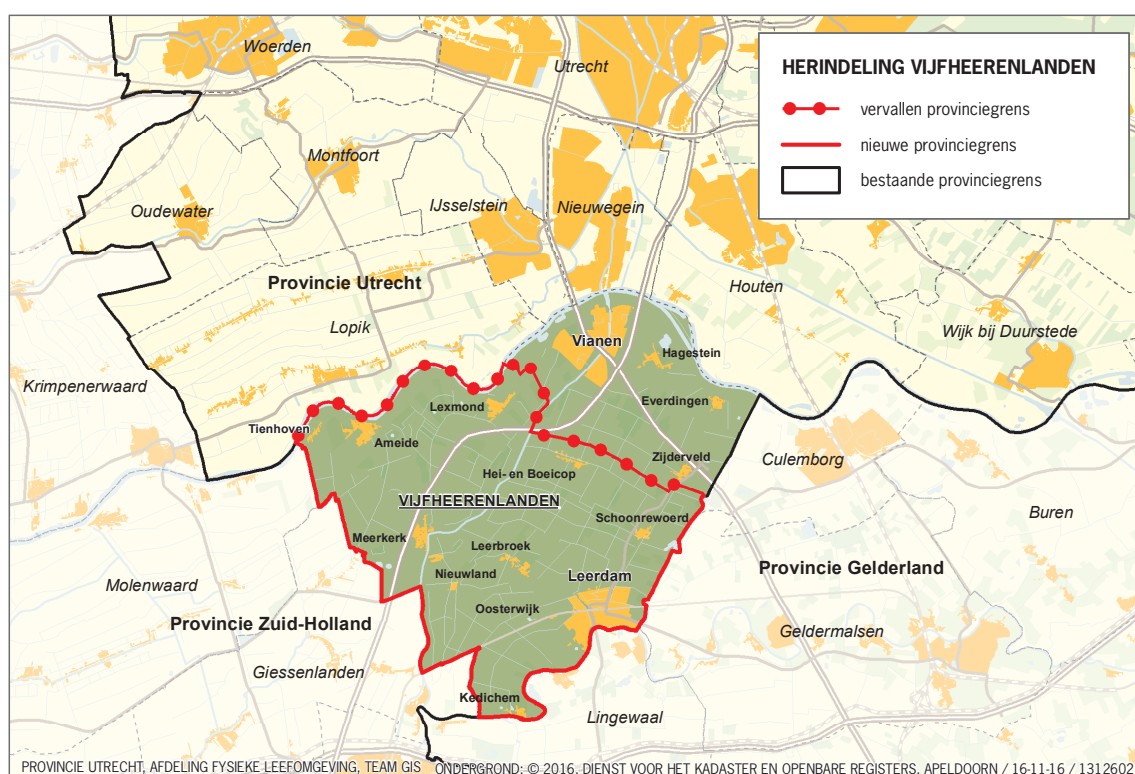
- I. Kaarten van de nieuwe gemeente- en provinciegrenzen*
- II. Logboek maatschappelijk draagvlak*
- III. Gemeenschappelijke regelingen*

# I. Kaarten van de nieuwe gemeente- en provinciegrenzen

Kaart 1. Wijziging van gemeentegrenzen



Kaart 2. Wijziging van provinciegrenzen





# II. Logboek maatschappelijk draagvlak

**Deze bijlage geeft weer wat de gemeenten**

**Leerdam, Vianen en Zederik hebben**

**ondernomen om het maatschappelijk**

**draagvlak voor de gemeentelijke herindeling**

**te peilen, op te bouwen en/of te behouden.**

**Ook zijn verslagen bijgevoegd van de**

**door de provincie Utrecht georganiseerde**

**informatiebijeenkomsten over het**

**Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden.**

## **Toelichting op de ondernomen activiteiten**

De drie gemeenten hebben zich ingespannen om inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen te betrekken bij het proces van afweging over de bestuurlijke toekomst en het proces van herindeling. De steun van inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners is voor de gemeenten van groot belang. In deze bijlage vindt u de logboeken waarin de activiteiten zijn opgenomen die puur gericht zijn op de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Het overzicht van raadsvergaderingen, raadsbesluiten en initiatieven gericht op het informeren van buurgemeenten of bestuurlijke partners is buiten dit overzicht gelaten. Er volgt een toelichting per gemeente. Deze toelichting is gericht op het voortraject. Sinds het voornemen tot herindeling zijn alle activiteiten richting inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen gezamenlijk opgepakt.

## **Gemeente Leerdam**

Het bestuur en de organisatie van Leerdam hebben in het voortraject ingezet op de informatieverstrekking aan de inwoners en de wens in contact te staan met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Er zijn discussieavonden georganiseerd en er heeft een peiling onder de inwoners plaatsgevonden. Inwoners van Leerdam hebben tijdens de gesprekken rondom de strategische verkenning aangegeven dat zij een herindeling een lo-

gische stap vinden voor de maatschappelijke vraagstukken zoals decentralisaties en omgevingswet. De gemeente Leerdam heeft vervolgens gekozen om inwoners en partners te blijven informeren door middel van persoonlijke gesprekken, brieven en artikelen in de media.

## **Gemeente Vianen**

De gemeente Vianen heeft in 2014 en 2015 een intensief verkennend traject doorlopen, gericht op de bestuurlijke toekomst. Onderdeel van dit traject waren diverse bijeenkomsten met inwoners. Er zijn onder meer een apart jongerengesprek en zes e-debatten georganiseerd. De bijeenkomsten waren gericht op het verstrekken van informatie, peilen van de betrokkenheid en te onderzoeken wat belangrijk is voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Een afsluitende bijeenkomst in het verkennende traject met inwoners was een hoorzitting waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen gelegenheid kregen hun mening te uiten over de inmiddels voorgenomen fusie.

Uit peilingen en gesprekken blijkt dat de inwoners van de gemeente Vianen zeer betrokken zijn bij de bestuurlijke toekomst. Er is steun voor de gekozen route van herindeling met Zederik en Leerdam. De provinciekeuze houdt de inwoners ook bezig, waarbij zowel pro Zuid-Holland als pro Utrecht geluiden te horen zijn. In samenwerking met de gemeente Leerdam en Zederik is er een aparte bijeenkomst georganiseerd voor de ondernemersverenigingen. De besturen van betrokken verenigingen hebben daarbij aangegeven zich te kunnen vinden in vorming van de gemeente Vijfheerenlanden en hebben aangegeven dat de positionering van Vijfheerenlanden in de provincie Utrecht een kansrijke optie is.

## **Gemeente Zederik**

'Vijfheerenlanden' is al bijna drie jaar een vast onderdeel van de communicatie naar de inwoners van Zederik. De communicatie-strategie van Zederik is 'Digitaal, tenzij'. Met diverse oproepen via sociale media zijn de inwoners actief opgezocht. Daarnaast zijn er uitgebreide publicaties met volledige rapportages (waaronder Onderzoek Schutte, Haalbaarheidsonderzoek) geplaatst in de lokale krant.



De burgemeester heeft intensief ingezet via post, columns in de lokale krant, presentaties tijdens bijeenkomsten en informatieavonden. Een citaat:

• *“Ik stuur u een persoonlijke brief en dat is niet zonder reden. De gemeente Zederik staat voor forse uitdagingen.... Laat van u horen! We willen graag hierover met u van gedachten wisselen. Dat kan door één van de bijeenkomsten te bezoeken en de online enquête in te vullen. Bekijk ook mijn videoboodschap op [www.zederik.nl/5heerenlanden](http://www.zederik.nl/5heerenlanden).”*

Zederik heeft meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd, verspreid over de diverse dorpen en gericht op diverse doelgroepen. Deze zijn zeer goed zijn bezocht. Inwoners schroomden niet de discussie aan te gaan op basis van vragen als: “Wat vindt u van het voornemen om samen te gaan?” “Wat wilt u de raadsleden en het college meegeven als tip, idee of zorg?” Uit deze bijeenkomsten blijkt dat voor betrokken inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen een fusie tussen de drie gemeenten als heel natuurlijk wordt gezien. Onderwerpen als provinciekeus, belastingen, Wmo-uitvoering werden vaak besproken, op een constructieve manier.

De gemeente heeft inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners ook betrokken via e-debatten. Er zijn 615 enquêtes ingevuld en 165 belangstellenden hebben de bijeenkomsten bezocht.

### **Drie gemeenten gezamenlijk**

Sinds het voornemen tot herindelen is geuit zijn de gemeenten zich blijven inspannen om de inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers te informeren en te betrekken. Informeren gaat primair via de sites van de afzonderlijke gemeenten en de lokale media (gemeentepagina in de huis-aan-huisbladen). Mochten inwoners zich willen verdiepen kan dat via de projectsite [www.vijfheerenlanden.nl](http://www.vijfheerenlanden.nl). Het betrekken van inwoners gebeurt op dit thema's die voor hen relevant zijn. Boodschappen zijn in principe gelijklopend, hier en daar wordt een nuance aangebracht op lokaal niveau. Een aparte peiling naar de wensen en verwachtingen omtrent dienstverlening is hier een voorbeeld van. 1518 inwoners hebben deze enquête ingevuld. De drie besturen hebben het initiatief genomen om tot een gesprek te komen met de inwoners door

in alle dorpen en steden aanwezig te zijn en inwoners te vragen naar de herindeling en wat zij hierbij belangrijk vinden. Dit was ook een mooie gelegenheid voor de besturen om kennis te maken met elkaars inwoners. Ondernemers zijn apart bevestigd op het ondernemersevent. Maatschappelijke organisaties zijn uitgenodigd om met een vertegenwoordiging van de nieuwe gemeente in gesprek te gaan.

### **Provincie Utrecht**

Na de ter inzage legging heeft GS van de provincie Utrecht drie informatiebijeenkomsten over het Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden georganiseerd. Deze avonden vonden plaats op 15 december 2016 in Vianen, op 19 december 2016 in Leerdam en op 20 december 2017 in Ameide (gemeente Zederik). Op deze avonden gaven de provincie Utrecht en de drie betrokken gemeenten een toelichting op het herindelingsvoorstel en beantwoordden zij vragen van de aanwezige inwoners en vertegenwoordigers van organisaties.

### **Overzichten van de ondernomen activiteiten**

Hiernavolgend treft u het overzicht van ondernomen activiteiten. De activiteiten die in gezamenlijkheid zijn ondernomen zijn opgenomen bij de gemeente waarin de activiteit heeft plaatsgevonden.

Ook zijn verslagen van de drie door de provincie Utrecht belegde informatiebijeenkomsten over het Herindelingsontwerp Vijfheerenlanden bijgevoegd.

# Gemeente Leerdam

Wanneer	Wat
<b>2014</b>	
13 februari	Presentatie resultaten commissie Schutte 'Waard om te besturen' aan ruim 100 raadsleden, gemeentelijke bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.
15 mei t/m 10 juli	Via gemeentelijke communicatiemiddelen, posters en flyers worden bewoners, ondernemers en maatschappelijk middenveld uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de discussie bijeenkomsten 'strategische verkenning'. Er zijn 5.000 flyers verspreid, huis aan huis en op locaties waar veel bezoekers komen.
16, 19, 24 en 25 juni, 2, 3 en 10 juli	Discussie bijeenkomsten 'strategische verkenning'. Opzet van de avond was om een algemene inleiding te geven op het proces van Schutte tot een mogelijke herindeling. Na deze inleiding vond een peiling plaats. De avond werd afgesloten met de resultaten van de peiling 62 mensen namen deel aan de bijeenkomsten.
Juli en augustus	Bewoners werden gevraagd digitaal of op papier een aantal (gesloten) vragen te beantwoorden over de bestuurlijke toekomst van Leerdam. 147 mensen vulden de vragenlijst in.
<b>2015</b>	
31 maart	Internet-, intranet- en extranet bericht: Burgemeesters, wethouders, secretarissen en griffiers ontmoeten GS Utrecht op 17 maart. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
8 april	Uitgaande gezamenlijke brief over bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Vijfheerenlanden gericht aan 21 samenwerkingsverbanden.
9 april	Internet-, intranet- en extranet bericht: Burgemeesters, wethouders, secretaresses en griffiers ontmoeten GS Zuid-Holland. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
9 juli	Internet bericht: raden buigen zich over het haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
3 oktober	Internetbericht: delegatie uit Vianen, Leerdam en Zederik bezocht op 22 september het provinciehuis Zuid-Holland. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
21 en 26 oktober	Bewonersbijeenkomsten in Vianen, Leerdam en Zederik voor alle inwoners. Bijeenkomsten hebben gelijke opzet en alle bewoners zijn bij de drie bijeenkomsten welkom. In Leerdam waren ongeveer 40 geïnteresseerden aanwezig.
3 november	Bedrijvenavond in Zederik voor de ondernemers uit de drie gemeenten: aansluiting bij Utrecht is een kansrijke optie. Met het doel om de (bestuurlijke) partners betrokken te houden en te informeren. Dit bericht was te lezen voor de ondernemers via Vereniging van bedrijven uit de regio. Er waren ongeveer 60 personen aanwezig.
30 november	Internetbericht: Provincies starten procedure herindeling. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
<b>2016</b>	
12 februari	Internetbericht over de start van de Stuurgroep. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
29 juni	Lancering website over fusieproces Vijfheerenlanden ( <a href="http://www.vijfheerenlanden.nl">www.vijfheerenlanden.nl</a> ). De lancering is kenbaar gemaakt in de plaatselijke pers voor de inwoners.
5 juli	Persconferentie over IPC uitkomsten. Via krant, internet en social media zijn inwoners van dit nieuws op de hoogte gebracht. Medewerkers ontvingen de informatie van hun gemeentesecretarissen en voorzitter Wim Groeneweg van de stuurgroep tijdens een Vijfheerenlanden-evenement.
6 oktober	Vijfheerenlanden tour. Met een koffiekar zijn bestuurders en ambtenaren in gesprek gegaan met inwoners om ze betrokken te houden bij de bestuurlijke ontwikkelingen. Ze trokken met de kar naar alle kernen van de gemeente. Informatie over deze tour is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. In de kleinere kernen was de aanloop niet groot en is met enkele bewoners gesproken. In Leerdam zijn er met zo'n 20 bewoners gesprekken aangegaan. Aan deze tour was ook een prijsvraag verbonden. Deelnemers konden vragen over de drie gemeenten beantwoorden en zo een Ipad winnen. De antwoorden moesten worden ingeleverd bij de koffiekar. Op die manier trokken we mensen naar de koffiekar en verdiepten zij zich in de drie gemeenten.
19 oktober	Ondernemersevenement. Informatie over dit evenement is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. Ondernemers uit de drie gemeenten waren hiervoor uitgenodigd. Tachtig ondernemers zijn naar dit evenement toe gekomen.
9 november	Bestuurlijke conferentie over het geven van invulling aan het grens ontkenkend samenwerken. Hier zijn ook maatschappelijke partners voor uitgenodigd.

Wanneer	Wat
November/ december	Uitnodiging aan maatschappelijk middenveld en verenigingen om in gesprek te gaan over Vijfheerenlanden. Verenigingen, stichtingen en partners hebben de keuze om iemand van de gemeente in hun eigen vergadering uit te nodigen of om naar een informatieavond te komen (of beiden).
1 december	Berichten in huis-aan-huis-blad, internet, intranet en social media over ter inzagelegging herindelingsontwerp
Half december	Aankondigingen van informatieavonden provincie Utrecht in huis-aan-huis bladen, internet, intranet en social media.
Januari	Verslagen van de informatieavonden op Vijfheerenlanden-website
Continue	Stukken van het Vijfheerenlanden-Beraad en verslagen van stuurgroepvergaderingen publiceren we op Vijfheerenlanden-website.



# Gemeente Vianen

Wanneer	Wat
<b>2014</b>	
13 februari	Presentatie resultaten commissie Schutte 'Waard om te besturen' aan raadsleden, gemeentelijke bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.
20, 21, 26 mei, 2 en 4 juni	Bijeenkomsten met de bevolking in elke kern over de bestuurlijke toekomst, inclusief jongerendebat en maatschappelijk middenveld. Het doel van deze bijeenkomsten is om de bestuurders, maatschappelijke instellingen en inwoners van Vianen betrokken te houden bij de bestuurlijke toekomst van Vianen.
Zomer	Onder alle inwoners van Vianen een digitale strategische verkenning gedaan. Er zijn honderden enquêtes ingevuld en naar de gemeente gestuurd.
<b>2015</b>	
20 januari	Informatiebijeenkomst in het stadhuis. Door een raadsdebat te voeren zijn de bewoners betrokken bij de bestuurlijke discussie. Tijdens deze informatiebijeenkomst zijn aanwezig: raad, college, management, pers en ongeveer 100 personen op de publieke tribune.
31 maart	Internet-, intranet- en extranet bericht: Burgemeesters, wethouders, secretarissen en griffiers ontmoeten GS Utrecht op 17 maart. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
9 juli	Internet bericht: raden buigen zich over contouren haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden. Op maandagavond hebben de gemeenteraden van Zederik, Vianen en Leerdam kennis kunnen nemen van de feiten die opgehaald zijn ten behoeve van het haalbaarheidsonderzoek Vijfheerenlanden. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
3 oktober	Internetbericht: delegatie uit Vianen, Leerdam en Zederik bezocht op 22 september het provinciehuis Zuid-Holland. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
22 oktober	Bewonersavond in de vorm van een hoorzitting. De meeste opmerkingen hadden betrekking op de provinciekeuze (er zijn zowel pro Zuid-Holland als pro Utrecht geluiden te horen). 40 betrokkenen (raad, college, management, publiek) en pers voeren met elkaar het gesprek over de resultaten van het haalbaarheidsonderzoek.
3 november	Bedrijvenavond in Zederik voor de ondernemers uit de drie gemeenten: aansluiting bij Utrecht is een kansrijke optie. Met het doel om de (bestuurlijke) partners betrokken te houden en te informeren. Dit bericht was te lezen voor de ondernemers via Vereniging van bedrijven uit de regio.
30 november	Internetbericht: Provincies starten procedure herindeling. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
<b>2016</b>	
12 februari	Internetbericht over de start van de Stuurgroep. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
29 juni	Lancering website over fusieproces Vijfheerenlanden ( <a href="http://www.vijfheerenlanden.nl">www.vijfheerenlanden.nl</a> ). De lancering is kenbaar gemaakt in de plaatselijke pers voor de inwoners.
5 juli	Persconferentie over IPC uitkomsten. Via krant, internet en social media zijn inwoners van dit nieuws op de hoogte gebracht. Medewerkers ontvingen het nieuws voorafgaand aan de persconferentie in een toespraak van de stuurgroepvoorzitter.
Zomer	Vijfheerenlanden enquête met betrekking tot dienstverlening en participatie via digipanel, inwonerspanel en websites. Om inwoners zo goed mogelijk te betrekken hebben medewerkers van de drie gemeenten de verschillende kernen, wijken en markten bezocht. Uiteindelijk hebben 1518 inwoners de enquête ingevuld.
12 oktober	Vijfheerenlanden tour. Met een koffiekar zijn bestuurders en ambtenaren in gesprek gegaan met inwoners om ze betrokken te houden bij de bestuurlijke ontwikkelingen. Ze trokken met de kar naar alle kernen van de gemeente. Info over deze tour is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. In de kleinere kernen was de aanloop niet groot en is met enkele bewoners gesproken. Op de Paardenmarkt in Vianen werd de koffiekar goed gevonden en hebben bestuurders discussies gevoerd met zo'n 50 à 60 bewoners.
19 oktober	Ondernemersevenement. Informatie over dit evenement is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. Ondernemers uit de drie gemeenten waren hiervoor uitgenodigd. Tachtig ondernemers zijn naar dit evenement toe gekomen.
9 november	Bestuurlijke conferentie over het geven van invulling aan het grens ontkenkend samenwerken. Hier zijn ook maatschappelijke partners voor uitgenodigd.
November/ december	Uitnodiging aan maatschappelijk middenveld en verenigingen om in gesprek te gaan over Vijfheerenlanden. Verenigingen, stichtingen en partners hebben de keuze om iemand van de gemeente in hun eigen vergadering uit te nodigen of om naar een informatieavond te komen (of beiden).
1 december	Berichten in huis-aan-huis-blad, internet, intranet en social media over ter inzagelegging herindelingsontwerp

Wanneer	Wat
Half december	Aankondigingen van informatieavonden provincie Utrecht in huis-aan-huis bladen, internet, intranet en social media.
Januari	Verslagen van de informatieavonden op Vijfheerenlanden-website
Continue	Stukken van het Vijfheerenlanden-Beraad en verslagen van stuurgroepvergaderingen publiceren we op Vijfheerenlanden-website.

# Gemeente Zederik

Wanneer	Wat
<b>2014</b>	
13 februari	Presentatie resultaten commissie Schutte 'Waard om te besturen' aan ruim 100 raadsleden, gemeentelijke bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.
14 februari	Internetbericht eindadvies commissie Schutte. Het rapport is volledig gepubliceerd op de site <a href="http://www.alblasserwaardvijfheerenlanden.nl">www.alblasserwaardvijfheerenlanden.nl</a> . Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
23 april	Internetbericht met de column van burgemeester van Ee (week 17) waarin hij de gemeente uitnodigt om mee te denken over de toekomst van Zederik en de samenwerking binnen Vijfheerenlanden. Daarbij attendeert hij op de enquête die online staat op de site van de gemeente. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
21 mei	Internetbericht met de column van burgemeester van Ee (week 21) waarin hij aangeeft dat het adviesrapport van de commissie Schutte 'Waard om te besturen' te lezen is op de site van de gemeente. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
31 mei	Internetbericht relevante documenten traject vanaf Raadsvoorstel onderzoek strategische verkenning bestuurlijke toekomst Zederik. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
31 mei	Internetbericht achtergrondinformatie. Over samenwerken in de regio. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
1 juni – 1 juli	Enquête onder bevolking.
2 juni	Persoonlijke brief/uitnodiging van de burgemeester aan alle inwoners van Zederik om de online enquête in te vullen en/of naar de e-debatten te komen. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
12 juni	e-Debat bestuurlijke toekomst inwoners Ameide/Tienhoven.
17 juni	Internetbericht levendige discussies over toekomst Zederik in Ameide als terugblik op het gehouden e-debat in Ameide/Tienhoven. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente. 19 juni
19 juni	e-Debat bestuurlijke toekomst met maatschappelijke organisaties uit gemeente Zederik.
24 juni	e-Debat bestuurlijke toekomst ondernemers gemeente Zederik.
25 juni	e-Debat bestuurlijke toekomst inwoners Lexmond en Hei- en Boeicop.
25 juni	Internetbericht met de column van burgemeester van Ee (week 26) met de stand van zaken van de e-debatten. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
1 juli	e-Debat bestuurlijke toekomst inwoners Meerkerk.
2 juli	Internetbericht met een oproep om mee te denken/praten over Samenwerken of Samengaan! Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
3 juli	e-Debat bestuurlijke toekomst Nieuwland en Leerbroek.
3 juli	Uitnodiging voor de 14 grootste ondernemers met de gemeenteraad over de bestuurlijke samenwerking van de gemeente Zederik.
11 juli	Internetbericht met de publicatie van alle resultaten van de e-debatten. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
16 juli	Internetbericht met daarin een terugblik van de e-debatten in Zederik. Bij al deze debatten was de centrale vraag: moeten we gaan samenwerken of samengaan met andere gemeente in Vijfheerenlanden. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
11 september	Internetbericht: publicatie rapport Berenschot: rapport strategische verkenning bestuurlijke toekomst gemeente Zederik. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
1 oktober	Internetbericht over de uitreiking van een iPad mini. Onder de 500 geënquêteerden is een deelnemer uitgeloot. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
1 oktober	Internetbericht met de column van burgemeester van Ee (week 40) waarin hij meldt dat de gemeenteraad (na de gehouden enquête) besloten heeft om een onderzoek in te stellen naar de haalbaarheid van een fusie met Vianen en Leerdam. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
7 oktober	Internetbericht dat de raad van gemeente Leerdam op 2 oktober met grote meerderheid heeft besloten om voor de optie 'herindelingsadvies met de gemeenten in de Vijfheerenlanden' te kiezen. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.

Wanneer	Wat
<b>2015</b>	
21 januari	Internetbericht: Commissaris Jaap Smit, met 5 gedeputeerden, op bezoek bij Leerdam en Meerkerk. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
28 januari	Internetbericht over het onderzoek van de drie gemeenten door Berenschot. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
17 februari	Internet- en Intranetbericht over de aftrap start onderzoek door de colleges na een gezamenlijke vergadering van 12 februari. Dit bericht was te lezen voor personeel, college, gemeenteraad gemeente Zederik, alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
24 februari	Internetbericht met het verslag van de workshop raadsleden van 23 februari t.b.v. haalbaarheidsonderzoek. Dit bericht was te lezen voor alle geïnteresseerden, inwoners, bedrijven en organisaties van de gemeente.
31 maart	Internet-, intranet- en extranet bericht: Burgemeesters, wethouders, secretarissen en griffiers ontmoeten GS Utrecht op 17 maart. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
9 april	Internet-, intranet- en extranet bericht: Burgemeesters, wethouders, secretaressen en griffiers ontmoeten GS Zuid-Holland. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
9 juli	Internet: Bij de raadsleden van de 3 gemeenten is getoetst of de opgehaalde feiten aansluiten bij hun verwachtingen of zij nog verdere of verdiepte informatie nodig hebben. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
24 september	Persbericht dat het rapport haalbaarheidsstudie door Code Samen gereed is gekomen. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
24 september	Internetbericht met de publicatie van de haalbaarheidsstudie door Code Samen. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
3 oktober	Internetbericht met het verslag van het bezoek van een delegatie van Vianen, Leerdam en Zederik aan het Provinciehuis van Zuid-Holland op uitnodiging van Provinciale Staten op 22 september. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
8 oktober	Internetbericht met de aankondiging voor de inwonersbijeenkomsten/informatieavonden van Zederik (21 okt), Leerdam (26 okt) en Vianen (21 oktober). Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
15 oktober	Internetbericht met de aankondiging voor de inwonersbijeenkomsten/informatieavonden van Zederik (21 okt), Leerdam (26 okt) en Vianen (21 okt). Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
21 oktober	Bewonersavond ter voorbereiding op de raadsvergadering van 10 november met als onderwerp: wat wilt u als bewoners de raadsleden meegeven. Voor de inwoners van Zederik. Daar waren ongeveer 100 belangstellenden.
3 november	Bedrijvenavond in Zederik voor de ondernemers uit de drie gemeenten met als onderwerp: aansluiting bij Utrecht is een kansrijke optie. Doel: de (bestuurlijke) partners betrokken te houden en te informeren. Dit bericht was te lezen voor de ondernemers via Vereniging van bedrijven uit de regio.
5 november	Internetbericht met de aankondiging van de vergadering gemeenteraad Zederik op 10 november over het voorstel tot herindeling Vijfheerenlanden. Gemeenteraden van Leerdam en Vianen vergaderen op hetzelfde moment met hetzelfde onderwerp. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
10 november	Internetbericht met de melding dat de gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik op 10 november akkoord zijn gegaan met de herindeling van Vijfheerenlanden. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
30 november	Internetbericht over de start procedure herindeling van de provincies, met als doel bewoners betrokken te houden bij de bestuurlijke ontwikkelingen. Dit bericht was te lezen voor alle inwoners, bedrijven, geïnteresseerden en organisaties van de gemeente.
<b>2016</b>	
29 juni	Lancering website over fusieproces Vijfheerenlanden ( <a href="http://www.vijfheerenlanden.nl">www.vijfheerenlanden.nl</a> ). De lancering is kenbaar gemaakt in de plaatselijke pers voor de inwoners.
5 juli	Persconferentie over IPC uitkomsten, met als doel de bewoners te informeren over de stand van het fusieproces. Via krant, internet en social media zijn inwoners van dit nieuws op de hoogte gebracht. Medewerkers ontvingen het nieuws voorafgaand aan de persconferentie in een toespraak van de stuurgroepvoorzitter.



Wanneer	Wat
Zomer	Vijfheerenlanden enquête met betrekking tot dienstverlening en participatie via digipanel, inwonerspanel en websites. Om inwoners zo goed mogelijk te betrekken hebben medewerkers van de drie gemeenten de verschillende kernen, wijken en markten bezocht. Uiteindelijk hebben 1518 inwoners de enquête ingevuld.
13 oktober	Vijfheerenlanden tour. Met een koffiekar zijn bestuurders en ambtenaren in gesprek gegaan met inwoners om ze betrokken te houden bij de bestuurlijke ontwikkelingen. Ze trokken met de kar naar alle kernen van de gemeente. Informatie over deze tour is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. In de kleinere kernen was de aanloop niet groot en is met enkele bewoners gesproken. Op de paardenmarkt in Ameide was de aanloop groter en zijn er met zo'n veertig bewoners gesprekken aangegaan.
19 oktober	Ondernemersevenement. Informatie over dit evenement is voor- en achteraf in krant, op internet en op social media gepubliceerd. Ondernemers uit de drie gemeenten waren hiervoor uitgenodigd. Tachtig ondernemers zijn naar dit evenement toe gekomen.
9 november	Bestuurlijke conferentie over het geven van invulling aan het grens ontkenkend samenwerken. Hier zijn ook maatschappelijke partners voor uitgenodigd.
November/ december	Uitnodiging aan maatschappelijk middenveld en verenigingen om in gesprek te gaan over Vijfheerenlanden. Verenigingen, stichtingen en partners hebben de keuze om iemand van de gemeente in hun eigen vergadering uit te nodigen of om naar een informatieavond te komen (of beiden).
1 december	Berichten in huis-aan-huis-blad, internet, intranet en social media over ter inzagelegging herindelingsontwerp
Half december	Aankondigingen van informatieavonden provincie Utrecht in huis-aan-huis bladen, internet, intranet en social media.
Januari	Verslagen van de informatieavonden op Vijfheerenlanden-website
Continue	Stukken van het Vijfheerenlanden-Beraad en verslagen van stuurgroepvergaderingen publiceren we op Vijfheerenlanden-website.



# Verlag infobijeenkomst Vijfheerenlanden Vianen

15-12-2016

## **Impressie informatiebijeenkomst herindelingsontwerp Vijfheerenlanden van 15 december 2016 te Vianen**

Het ontwerp voor de herindeling voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ligt sinds 1 december 2016 ter inzage. Er leven vragen over de gevolgen hiervan bij sommige inwoners, vragen als 'Waarom willen de drie gemeenten worden samengevoegd? Wat voor soort gemeente moet Vijfheerenlanden worden?' Tijdens drie informatieavonden gaven provincie Utrecht en de drie betrokken gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen antwoord op deze vragen en verschaften zij toelichting op het herindelingsvoorstel. Hieronder een impressie van de bijeenkomst op 15 december 2016 in het Stadhuis van Vianen.



Burgemeester van Vianen, Wim Groeneweg, heet de circa 50 aanwezigen van harte welkom. Navraag leert dat circa tien van hen inwoner is van Vianen danwel vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie zoals het Cultureel Platform. De burgemeester licht het doel van deze bijeenkomst toe en geeft aan dat alle vragen aan de orde kunnen komen. Mocht het niet lukken direct antwoord te geven, dan volgt het antwoord later per e-mail.

Gespreksleider Klaas Meester gaat in op het programma van deze bijeenkomst. Voor de toelichting zijn aanwezig Mariëtte Pennarts, gedeputeerde van het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht en Hans Versteeg,

beleidsmedewerker van de provincie Utrecht. Ook present: gemeenteraadsleden en collegeleden van Vianen, Leerdam en Zederik, Statenleden van de provincie Utrecht en ambtenaren van de drie gemeenten en provincies Zuid-Holland en Utrecht.

### **Het verloop van de herindelingsprocedure**

Gedeputeerde Mariëtte Pennarts legt in haar toelichting op het bestuurlijk proces van deze interprovinciale herindeling uit dat het gaat om een bijzonder fusietraject. Drie gemeenten hebben gezegd dat ze samen verder willen als de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Bijzonder is dat deze fusie twee provincies betreft. Dat maakt de rol van de provincie in dit proces groter.

De drie colleges van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 8 december 2015, na een uitgebreid en gezamenlijk onderzoek, de provincies Utrecht en Zuid-Holland gevraagd om een interprovinciale herindelingsprocedure Vijfheerenlanden te starten. Daarop stelden de Provinciale Staten van beide provincies een Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden in. De opdracht: stel een herindelingsontwerp en herindelingsadvies op.

Na een periode van overleg met (buur)gemeenten en een aantal samenwerkingsverbanden en onderzoek bereikte de IPC helaas geen overeenstemming over de provinciekeuze. Desgevraagd wees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) provincie Utrecht aan als partij om het herindelingsproces voort te zetten. Deze keuze werd ingegeven doordat de gemeenteraden van Leerdam en Vianen een voorkeur van indeling bij de provincie Utrecht hebben uitgesproken en de gemeenteraad van Zederik voor Zuid-Holland. Nadrukkelijk is gevraagd om een zorgvuldig proces in te richten en de belangen van Zuid-Holland en andere belanghebbenden in de afweging mee te wegen. Gedeputeerde Staten (GS) van Utrecht stelden na het overleg met GS van Zuid-Holland en de drie



gemeenten het herindelingsontwerp Vijfheerenlanden op.

### **Zienswijze indienen kan t/m 26 januari 2017**

Dit ontwerp tot herindeling ligt vanaf 1 december 2016 tot en met 26 januari 2017 ter inzage. In deze periode kan een ieder een zienswijze indienen. Na beoordeling van de ontvangen zienswijzen stellen GS een herindelingsadvies op. Het advies wordt aan Provinciale Staten van Utrecht ter vaststelling voorgelegd en vervolgens doorgestuurd naar de minister van BZK. Op basis van het herindelingsadvies wordt een wetsvoorstel opgesteld en ter advisering aan de Raad van State gestuurd. Uiteindelijk beslissen de Tweede en Eerste Kamer middels vaststelling van de herindelingswet of deze herindeling doorgaat.

### **Advies provincie: herindeling voldoet aan alle criteria**

Beleidsmedewerker van provincie Utrecht Hans Versteeg gaf tekst en uitleg over het doel van het herindelingsontwerp en over de rol van de provincie. Een samenvoeging van gemeenten moet volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) gebeuren.

De provincie geeft de minister van BZK een positief advies. Dit na toetsing van het herindelingsverzoek aan de vijf criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK: draagvlak (bestuurlijk en maatschappelijk), bestuurskracht, interne samenhang en dorps- en kernenbeleid, duurzaamheid en evenwichtige regionale verhoudingen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de herindeling geen doel op zich is. Het is een middel om een toekomstbestendige gemeente te vormen die haar (wettelijke) taken beter kan uitvoeren, de belangen van inwoners kan behartigen en een betekenisvolle rol in regionale samenwerking kan vervullen.

Op basis van de toetsing concludeert provincie Utrecht dat het herindelingsverzoek van de drie gemeenten voldoet aan alle criteria. Deze fusie van

gemeenten wordt breed gedragen en er ontstaat een nieuwe krachtige, duurzame gemeente Vijfheerenlanden.

### **Gevolg: andere provinciegrenzen**

Een gevolg van deze herindeling is dat de grens van de provincie moet worden veranderd: Zederik en Leerdam liggen in Zuid-Holland en Vianen ligt in Utrecht. De nieuwe gemeente zet in op de toekomst van haar inwoners en bedrijven en zoekt een bestuurlijke omgeving waar de meeste kansen liggen (zoals bestuurlijke invloed en economische groei). Een meerderheid van de gemeentebesturen heeft een voorkeur voor de provincie Utrecht uitgesproken. Deze wens is voor provincie Utrecht een belangrijk uitgangspunt bij de afweging.

Maar er speelt meer. Een provinciegrenswijziging heeft invloed op samenstelling en indeling van enkele wettelijke samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio's, gezondheidszorg en omgevingsdienst. Wat zijn de gevolgen voor de organisaties? En wat zijn de financiële gevolgen? Het is in deze fase van het proces bestuurlijk complex om dat inzicht te krijgen. Dat komt onder meer door de verschillende bekostigings-systematieken en kostensoorten die er zijn. Wel hebben al deze organisaties aangegeven dat de kwaliteit van de dienstverlening aan de bewoners van Vijfheerenlanden niet in het geding is en dat ze actief zullen meewerken om de publieke kosten van ontvlechting zo laag mogelijk te houden. Provincie-medewerker Versteeg geeft aan dat het wel van belang is om tijdig de organisatorische, operationele en personele gevolgen van de ontvlechting in beeld te hebben. Want hoe eerder die in beeld zijn, hoe meer de publieke kosten kunnen worden beperkt.

### **Een fusie van onderaf**

Wim Groeneweg belicht in zijn functie als voorzitter van de stuurgroep Vijfheerenlanden (vertegenwoordiging van de drie colleges) het fusietraject vanuit gemeentelijk perspectief. Hij legt

uit dat er al veel eerder een bestuurlijk vraagstuk lag en schetst daarbij een beeld onderverdeeld in verleden, heden en toekomst.

Hoe kunnen we de bestuurlijke inrichting van de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden (AV) voor de toekomst beter versterken? In het adviesrapport van de commissie Schutte aan het bestuur van AV was een fusie van Leerdam, Vianen en Zederik tot een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden een van de aanbevelingen. Aanvankelijk deed Lingewaal ook mee, maar deze gemeente is al vroeg in de verkenningsfase uit het proces gestapt. De drie gemeenten hebben een zorgvuldig traject doorlopen om te onderzoeken of herindeling wenselijk was. Ondertussen lag er ook de vraag: Waar wil Vianen naar toe?

Dit kwam samen tot een fusiewens: een fusie van onderaf met een breed draagvlak. Er is geen goede of slechte provinciekeuze. Echter, kijkend naar de economische weerbaarheid en wendbaarheid en de sociaaleconomische factoren in het herindelingsontwerp, is goed te verklaren waarom de provincie Utrecht is meegegaan met de wens van de meerderheid van de gemeenten voor de provinciekeuze.

Waar staan we nu? De stuurgroep Vijfheerenlanden is druk bezig met de voorbereiding van de fusie. Het Vijfheerenlandenberaad (de gezamenlijke gemeenteraden) heeft ingestemd met een ambtelijke fusie per 1-1-2018 ter voorbereiding van de bestuurlijke fusie op 1 januari 2019. Er ligt inmiddels een contourenschets die het DNA van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden laat zien.

Wat brengt de toekomst? Met de terinzagelegging van het herindelingsontwerp per 1 december 2016 is een nieuwe fase van de herindelingsprocedure gestart. Per deze datum zijn de drie gemeenten onder preventief financieel toezicht geplaatst. Belangrijke besluiten over nieuwe investeringen vragen om de instemming van de provincie. Het voorstel daartoe moet met de twee andere gemeenten worden afgestemd. Zo werken we nu

ook al, dus verwachten we geen problemen daarover.

Kernenbeleid is voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden met 14 kernen - 15 met Hoef en Haag meegerekend - heel belangrijk. Iedere kern met een eigen identiteit, want daar is ruimte voor. Wij hechten aan de eigenheid van de dorpen en de diversiteit binnen de nieuwe gemeente. De gevoelens die her en der leven in Zederik en Leerdam over de provinciekeuze kunnen wij niet wegnemen, maar wij werken eraan dat inwoners erop vertrouwen dat wij recht doen aan ieders eigen identiteit.



## Vragen

In dit verslag zijn de vragen en opmerkingen geclusterd samengevat en beantwoord.

### De andere provincies

*Vindt de provincie Gelderland het wel een goed idee? En hoe staat de provincie Zuid-Holland hier tegenover? In de pers heeft ze laatdunkend gedaan over het voorstel.*

Gedeputeerde Mariëtte Pennarts antwoordt dat met de buurgemeenten Culemborg en Lingewaal in Gelderland is gesproken over het voorstel. Zij hebben begrip voor de redenen waarom de drie gemeenten samen voor een fusie kiezen. Zuid-Holland heeft een andere kijk op de gevolgen van de provinciekeuze voor de regionale samenwerking. De fusie van de drie gemeenten staat niet ter discussie. De belangen van Zuid-Holland zijn geborgd in de procedure. GS hebben apart overleg

gehad met GS van Zuid-Holland over deze fusie en hun opmerkingen meegewogen in ons voorstel. De provincie kan ook nog een zienswijze indienen over het herindelingsontwerp.

## Cultuur

*Er zijn verschillende musea in Vijfheerenlanden. Heeft het bestuur nagedacht over samenwerking tussen die musea?*

Burgemeester Groeneweg antwoordt dat op dit detailniveau daar nog niet over is nagedacht. De contourenschets voor Vijfheerenlanden geeft een inkijkje hoe de

gemeente eruit gaat zien. Cultuur is daarbij een belangrijk element. De nieuwe gemeente beoogt te behouden wat er is. Het karakter van de dorpen en de kernen blijft behouden en wordt versterkt. De



Paardenmarkt van Vianen blijft de Paardenmarkt van Vianen. Hetzelfde geldt voor specifieke evenementen in andere kernen van de nieuwe gemeente.

De burgemeester onderschrijft de vergelijking van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden met 14 kernen met de multinational Unilever. Unilever heeft verschillende merken onder zich met een eigen identiteit, maar het overkoepelde concern vormt Unilever. Zo vallen straks ook de dorpen met een eigen identiteit onder het 'merk' Vijfheerenlanden.

*Hoe zit het met de bibliotheek in Vianen? Leerdam en Zederik hebben ook een bibliotheek. Waar in het proces worden dit soort dingen geregeld? Zijn er middelen voor het bibliotheekwerk in de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden?*

De burgemeester antwoordt dat inventarisatie van deze aandachtsgebieden, zoals musea en

sportverenigingen, binnen een jaar plaatsvindt om voor de ambtelijke fusiedatum een beeld te hebben. We gaan niet stilzitten, we gaan in gesprek en we kijken wat mogelijk is, aldus Groeneweg. Dit geldt ook voor de overgang naar een andere provincie.

Gedeputeerde Mariette Pennarts merkt aanvullend op dat de provincie een goed en ruimhartig bibliotheekbeleid kent en hecht aan een goed bibliotheeknetwerk binnen de provincie.

## Gemeentelijke lasten

*Gaat de fusie geld kosten en wat voor effect heeft dat voor de inwoners? Gaan de lasten omhoog?*

Burgemeester Groeneweg merkt op dat de drie gemeenten nu verschillende woonlasten kennen. Leerdam is nu de duurste gemeente van de drie. Het is te verwachten dat na harmonisatie er grofweg een gemiddelde heffing voor de inwoners uitkomt. Gemiddeld zal een huishouden in Vianen waarschijnlijk ongeveer 40 euro per jaar duurder uit zijn. Maar uiteindelijk zal de nieuwe gemeenteraad van Vijfheerenlanden de tarieven van de gemeentelijke lasten vaststellen. Deze gemiddelde cijfers geven voor nu een indicatie.

Met een fusie van gemeenten zijn altijd kosten gemoeid. De gemeenten ontvangen van het Rijk een tegemoetkoming voor alle fusiekosten, een zogenaamde frictiekostenvergoeding. Het Rijk heeft deze vergoeding voor nu berekend op circa 11 miljoen euro. De nieuwe gemeente wil investeren in een goede kwaliteit van dienstverlening voor de inwoners.

## Goed geïnformeerd

De gespreksleider vraagt de aanwezigen of zij goed zijn geïnformeerd over het herindelingsproces.

Dit is het geval. Een raadslid zegt dat er voldoende gelegenheid is om alles te doorgronden. Een journalist (tevens inwoner) merkt op dat het nog wel heel abstract is allemaal. Waar komt het Stadhuis? Waar kan ik straks mijn paspoort

ophalen? Dit soort concrete vragen. Hierbij wordt toegevoegd dat er nog geen weerstand is, als mensen nog niet precies weten wat er komt. En als er grote weerstand was, dan was het druk geweest op de informatieavond. De conclusie luidt dat er in algemene zin veel draagvlak is voor de vorming van Vijfheerenlanden met de provinciekeuze Utrecht in Vianen..

### **Tot slot**

In zijn slotwoord bedankt de burgemeester iedereen voor zijn komst en belangstelling. De gespreksleider verwijst naar de website van de provincie Utrecht voor actuele informatie over deze herindeling. Het impressieverslag wordt ook op deze website geplaatst.

Zie [www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen](http://www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen)



# Verslag infobijeenkomst Vijfheerenlanden Leerdam

19-12-2016

## **Impressie van de informatiebijeenkomst herindelingsontwerp Vijfheerenlanden op 19 december 2016 in partycentrum Het Dak te Leerdam**

Het ontwerp voor de herindeling voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ligt sinds 1 december 2016 ter inzage. Er leven vragen over de gevolgen hiervan bij sommige inwoners, vragen als Waarom willen de drie gemeenten worden samengevoegd? Wat voor soort gemeente moet Vijfheerenlanden worden? Tijdens drie informatieavonden gaven provincie Utrecht en de drie betrokken gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen antwoord op deze vragen en verschaften zij toelichting op het herindelingsvoorstel.

### **Opzet van de bijeenkomst**

Burgemeester Bruinsma heet de ongeveer 65 aanwezigen in partycentrum Het Dak te Leerdam van harte welkom. Hij licht het doel van deze bijeenkomst toe en geeft aan dat alle vragen aan de orde kunnen komen. Mocht het niet lukken direct antwoord te geven, dan volgt het antwoord later per e-mail.



Gespreksleider Dirk Louter gaat in op het programma en informeert naar de aanwezigen in de zaal. Dat geeft het volgende beeld. Zo'n 30 personen zijn inwoners van Leerdam, 5 van Schoonrewoerd, 5 van Vianen en Zederik en er zijn geen mensen uit Kedichem. Daarnaast zijn er vertegenwoordigers van de raad en het college van burgemeester en wethouders van Leerdam, Vianen en Zederik en van Provinciale Staten van Utrecht (PS). Ook present zijn ambtenaren van gemeenten

Leerdam, Vianen, Zederik en van de provincies Zuid-Holland en Utrecht.

### **Het verloop van de herindelingsprocedure**

Gedeputeerde Mariëtte Pennarts legt in haar toelichting op het bestuurlijk proces van deze interprovinciale herindeling uit dat het gaat om een bijzonder fusietraject. Drie gemeenten hebben gezegd dat ze samen verder willen als de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Bijzonder is dat deze fusie twee provincies betreft. Dat maakt de rol van de provincie in dit proces groter.

De drie colleges van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 8 december 2015, na een uitgebreid en gezamenlijk onderzoek, de provincies Utrecht en Zuid-Holland gevraagd om een interprovinciale herindelingsprocedure Vijfheerenlanden te starten. Daarop stelden de Provinciale Staten van beide provincies een Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden in. De opdracht: stel een herindelingsontwerp en herindelingsadvies op.

Na een periode van overleg met (buur)gemeenten en een aantal samenwerkingsverbanden en onderzoek bereikte de IPC helaas geen overeenstemming over de provinciekeuze. Desgevraagd wees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) provincie Utrecht aan als partij om het herindelingsproces voort te zetten. Deze keuze werd ingegeven doordat de gemeenteraden van Leerdam en Vianen een voorkeur van indeling bij de provincie Utrecht hebben uitgesproken en de gemeenteraad van Zederik voor Zuid-Holland. Nadrukkelijk is gevraagd om een zorgvuldig proces in te richten en de belangen van Zuid-Holland en andere belanghebbenden in de afweging mee te wegen. Gedeputeerde Staten (GS) van Utrecht stelden na het overleg met GS van Zuid-Holland en de drie gemeenten het herindelingsontwerp Vijfheerenlanden op.

## Zienswijze indienen kan t/m 26 januari 2017

Dit ontwerp tot herindeling ligt vanaf 1 december 2016 tot en met 26 januari 2017 ter inzage. In deze periode kan een ieder een zienswijze indienen. Na beoordeling van de ontvangen zienswijzen stellen GS een herindelingsadvies op. Het advies wordt aan Provinciale Staten van Utrecht ter vaststelling voorgelegd en vervolgens doorgestuurd naar de minister van BZK. Op basis van het herindelingsadvies wordt een wetsvoorstel opgesteld en ter advisering aan de Raad van State gestuurd. Uiteindelijk beslissen de Tweede en Eerste Kamer middels vaststelling van de herindelingswet of deze herindeling doorgaat.

## Voorstel provincie: herindeling voldoet aan alle criteria

Beleidsmedewerker van provincie Utrecht Hans Versteeg gaf tekst en uitleg over het doel van het herindelingsontwerp en over de rol van de provincie. Een samenvoeging van gemeenten moet volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) gebeuren.

De provincie geeft de minister van BZK een positief advies. Dit na toetsing van het herindelingsverzoek aan de vijf criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK: draagvlak (bestuurlijk en maatschappelijk), bestuurskracht, interne samenhang en dorps- en kernenbeleid, duurzaamheid en evenwichtige regionale verhoudingen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de herindeling geen doel op zich is. Het is een middel om een toekomstbestendige gemeente te vormen die haar (wettelijke) taken beter kan uitvoeren, de belangen van inwoners kan behartigen en een betekenisvolle rol in regionale samenwerking kan vervullen.

Op basis van de toetsing concludeert provincie Utrecht dat het herindelingsverzoek van de drie gemeenten voldoet aan alle criteria. Deze fusie van gemeenten wordt breed gedragen en er ontstaat een nieuwe krachtige, duurzame gemeente Vijfheerenlanden.

## Gevolg: andere provinciegrenzen

Een gevolg van deze herindeling is dat de grens van de provincie moet worden veranderd: Zederik en Leerdam liggen in Zuid-Holland en Vianen ligt in Utrecht. De nieuwe gemeente zet in op de toekomst van haar inwoners en bedrijven en zoekt een bestuurlijke omgeving waar de meeste kansen liggen (zoals bestuurlijke invloed en economische groei). Een meerderheid van de gemeentebesturen heeft een voorkeur voor de provincie Utrecht uitgesproken. Deze wens is voor provincie Utrecht een belangrijk uitgangspunt bij de afweging.

Maar er speelt meer. Een provinciegrenswijziging heeft invloed op samenstelling en indeling van enkele wettelijke samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio's, gezondheidszorg en omgevingsdienst. Wat zijn de gevolgen voor de organisaties? En wat zijn de financiële gevolgen? Het is in deze fase van het proces bestuurlijk complex om dat inzicht te krijgen. Dat komt onder meer door de verschillende bekostigings-systematieken en kostensoorten die er zijn. Wel hebben al deze organisaties aangegeven dat de kwaliteit van de dienstverlening aan de bewoners van Vijfheerenlanden niet in het geding is en dat ze actief zullen meewerken om de publieke kosten van ontvlechting zo laag mogelijk te houden. Provincie-medewerker Versteeg geeft aan dat het wel van belang om tijdig de organisatorische, operationele en personele gevolgen van de ontvlechting in beeld te hebben. Want hoe eerder die in beeld zijn, hoe meer de publieke kosten kunnen worden beperkt.

## Fusieproces van gemeenten

Burgemeester Tjerk Bruinsma heeft intussen heel wat fusies en recent gefuseerde gemeenten meegemaakt. Dat zijn zonder uitzondering complexe trajecten, waarbij veel komt kijken. Maar ook herindelingen gaan vaak gepaard met weerstand. Het valt hem op dat dat laatste in dit traject heel anders is. Het enthousiasme waarmee colleges, raden en medewerkers de samenwerking opzoeken is behoorlijk uniek.

Een voorbeeld hiervan is dat veel fracties uit de drie gemeenteraden al samenwerken en gezamenlijk het besluit hebben genomen om, vooruitlopend op de bestuurlijke fusie, de ambtelijke organisaties per 1-1-2018 samen te laten gaan. Desondanks blijft de fusie een complex verhaal. Er moet nog veel op elkaar afgestemd worden. Denk daarbij aan onder andere de OZB en andere lokale belastingen, subsidies, afval, enzovoorts.

## Vragen

In dit verslag zijn de vragen en opmerkingen geclusterd samengevat en beantwoord.



### **(Water)veiligheid**

*Hoe blijft de waterveiligheid in de Alblasserwaard Vijfheerenlanden gegarandeerd?*

Gedeputeerde Mariëtte Pennarts antwoordt dat de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden binnen hetzelfde waterschap Rivierenland blijft. Deze herindeling en de voorkeur voor de provincie Utrecht als vestigingsprovincie voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden veranderen hier niets aan. Met betrekking tot Vianen werkt de provincie Utrecht al samen met het waterschap. Het waterschap ligt in vier provincies en drie veiligheidsregio's. Het gebied waarin dit waterschap werkt, overstijgt dus diverse provinciegrenzen. Het waterschap is daarom gewend om met alle betrokken partners goede afspraken te maken.

*De afgelopen periode zijn veel wisselingen geweest met betrekking tot de wijkagenten. Gaat dat ook weer veranderen met deze herindeling? De aanrijtijden van de ambulance worden nu al vaak*

*niet gehaald. Hoe is dat straks als de nieuwe gemeente in provincie Utrecht ligt?*

Burgemeester Bruinsma antwoordt dat de gemeenten en de provincie niet gaan over de politie-inzet. We hebben een Nationale Politie. Een provinciewijziging naar Utrecht betekent wel dat de politiemensen onder een ander politiedistrict gaan vallen, maar dat is vooral een administratief/organisatorische wijziging van de Nationale Politie.

Ook op de organisatie van het ambulancevervoer hebben de gemeenten en provincie weinig invloed. Die onderwerpen staan daarmee dus in feite los van de herindeling. De betrokken samenwerkingsverbanden zullen in het kader van de ontvlechting samen goede afspraken maken over de administratieve/organisatorische wijzigingen en van het materieel.

### **Identiteit van de kernen**

*De drie gemeenten hebben nu samen 14 kernen. Komen die kernen met hun eigen identiteit straks nog wel tot hun recht?*

De drie gemeenten beschikken nu al over een actief kernenbeleid om de vitaliteit van de dorpen en kernen goed tot hun recht te laten komen. De nieuwe gemeente vindt het van groot belang, zelfs een randvoorwaarde, om de identiteit en unieke kwaliteiten van deze kernen te behouden.

Daarnaast voert de provincie Utrecht in het kader van het programma Agenda Vitaal Platteland een actief beleid op het versterken van de leefbaarheid van kleine kernen. Met het project 'Snel internet voor het platteland' worden de maatschappelijke en economische kansen vergoot.

*Wat zijn straks de gevolgen voor de dienstverlening, met name aan ouderen, als er maar een gemeentehuis is?*

Burgemeester Bruinsma antwoordt dat de inzet van de nieuwe gemeente is om een goede en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan te bieden. Ook zal er meer gebruik gemaakt worden van digitale mogelijkheden. Ook nu is al geregeld dat een



paspoort of een ander document door de gemeente thuis geleverd kan worden, als het voor de inwoner lastig is om naar het gemeentehuis te komen. De gemeente wil in de buurt van de inwoners zijn waar dit meerwaarde heeft. Dus wordt ook in de toekomst bekeken hoe maatwerkdienstverlening geleverd kan worden aan onze inwoners.

## **Provinciekeuze**

*Waarom kiest het gemeentebestuur voor Utrecht?*

In principe kan de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in beide provincies tot ontwikkeling komen. De keuze voor Utrecht betekent dan ook niet dat Zuid-Holland niet goed zou zijn. Het bestuur heeft op basis van een paar, voor haar belangrijke, criteria gekozen voor Utrecht. Dit zijn onder andere de bestuurlijke nabijheid van Utrecht, de energie van de Utrechtse regio (U10) en het feit dat we als Vijfheerenlanden een gemeente van betekenis zijn in de provincie Utrecht, met invloed op regionale vraagstukken. We willen aansluiten bij een regio die economisch sterk is en die investeert in de economische ontwikkeling. Er wordt geïnvesteerd in de toeristische en recreatieve mogelijkheden. De provincie Utrecht sluit daarom het beste aan bij het profiel van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden als het gaat om het borgen van de belangen van de gemeente.

*Wat heeft de provincie Utrecht ons en de gemeente Vijfheerenlanden te bieden?*

Gedeputeerde Pennarts antwoordt dat Vijfheerenlanden meer dan welkom is in de provincie Utrecht. Provincie Utrecht staat voor bestuurlijke nabijheid. Een belangrijk onderwerp voor Utrecht is de leefbaarheid van de kleine kernen. In het kader van Agenda Vitaal Platteland wordt geïnvesteerd in de bereikbaarheid met openbaar vervoer. Ook is recent besloten om snel internet in het buitengebied aan te leggen.

Daarnaast richt het Utrechtse beleid zich op het behoud en in stand houden van het cultureel erfgoed en een goed functionerend bibliotheeknetwerk.

## **Kosten / OZB**

*Een Statenlid uit Zuid-Holland heeft in de pers gezegd dat de inwoners van Leerdam en Zederik een groot financieel risico lopen door een conflict tussen Vianen en een lokale betonfabriek.*

De wethouder Financiën van Leerdam, de heer Arie Keppel, antwoordt dat dit conflict er is (al bijna 40 jaar) en bekend is bij Leerdam. Er ligt een grote financiële claim. Gemeente Vianen heeft dit netjes als financieel risico in de begroting staan en er ook een passende voorziening voor getroffen, op basis van beschikbare informatie. Momenteel loopt een arbitragezaak. In verband met het procesbelang kunnen we daar geen nadere informatie over geven. Overigens kennen de andere twee gemeenten, dus ook Leerdam, financiële risico's waarvoor voorzieningen zijn getroffen. Deze informatie is met de gemeenten gedeeld en vormt voor hen geen beletsel voor de herindeling Vijfheerenlanden.

*Betekent een grotere gemeente niet automatisch hogere salarissen voor de ambtenaren? Waardoor dan weer de OZB omhoog moet?*

Dit is niet het geval. De medewerkers hebben een schaal die past bij hun functie en die blijft gelijk. Overigens kan de fusie er ook toe leiden dat enkele functies/medewerkers boventallig worden, omdat enkele functies worden geschrapt. Deze medewerkers kunnen dan op een andere functie in de nieuwe organisatie of daarbuiten worden geplaatst.

*Klopt het dat de gemeenten financieel onder curatele van de provincies worden gesteld?*

De provincies hebben een toezichhoudende rol op de gemeentefinanciën. Normaal gesproken is dat beperkt tot een controle achteraf. Maar bij een fusie van gemeenten is wettelijk bepaald dat het financieel toezicht vooraf (preventief) is, voor bepaalde besluiten over nieuwe investeringen. Dit om te voorkomen dat een gemeente eventueel nog grote uitgaven doet die tegen het belang ingaan van de nieuw te vormen fusiegemeente. Leerdam, Vianen en Zederik hebben met elkaar goede afspraken gemaakt over het elkaar vooraf

informereren en afstemmen van nieuwe investeringen. De provincies en gemeenten hebben daarnaast concrete afspraken gemaakt over het preventief financieel toezicht.



## Onderwijs

*Zijn er gevolgen voor het onderwijs en zo ja, welke? En voor het samenwerkingsverband passend onderwijs?*

Gedeputeerde Mariette Pennarts merkt op dat de herindeling niet van invloed is op de schoolkeuze of het onderwijs. Ook nu kiezen ouders en kinderen zelf voor hun school. Binnen of buiten de gemeente Leerdam, binnen of buiten de provincie Zuid-Holland. Dat verandert niet.

Ook in de toekomst wordt er in de regio Alblasserwaard Vijfheerenlanden samengewerkt als het gaat om passend onderwijs. De drie gemeenten zullen onderzoeken in welke regio passend onderwijs het best geborgd is. In de regio met Gorinchem of in de Utrechtse regio, waarin Vianen samenwerkt. Wethouder Bart Bruggeman van Leerdam, benadrukt dat een provinciekeuze voor Utrecht niet automatisch betekent dat er niet meer in de Zuid-Hollandse regio wordt samengewerkt. Juist ook dan zal op een aantal onderdelen samenwerking met de Zuid-Hollandse regio gezocht worden.

## Bibliotheek

*Zijn er gevolgen voor de bibliotheek? De provincie Zuid-Holland heeft een eigen programma voor bibliotheken.*

Gedeputeerde Mariette Pennarts antwoordt dat de bibliotheken van de drie gemeenten gaan samenwerken. Zij kunnen daarbij aansluiten bij

Zuid-Holland of Utrecht, al is de kans niet reëel dat Zuid-Holland een Utrechtse gemeente wil ondersteunen. Zij meldt voorts dat ook de provincie Utrecht een goed en ruimhartig cultuur- en bibliothekenbeleid heeft.

## Reiniging / milieu

*Leerdam heeft net een metamorfose ondergaan met het plaatsen van ondergrondse afvalcontainers. Wat gaat de nieuwe gemeente daarmee doen?*

Wethouder Teus Meijdam van Leerdam antwoordt dat de drie gemeenten een gezamenlijk afvalbeleid krijgen met een gezamenlijke afvalverwerking. Hij is in overleg met zijn collega van Vianen om hem te enthousiasmeren voor het vooruitstrevend afvalbeleid van Leerdam/Zederik.

## Natuur en Landschap

*In Leerdam ligt veel natuur en landschapsgrond dat in beheer is van het Zuid-Hollands Landschap. Wat gebeurt daarmee als Vijfheerenlanden naar de provincie Utrecht gaat?*

In de provincie Utrecht beheert het Utrechts Landschap veel natuur- en landschapsgronden. Het is aan het Utrechts Landschap en het Zuid-Hollands Landschap om afspraken te maken over het beheer en eigendom van natuur- en landschapsgronden als de provinciegrens wijzigt. Overigens kennen de organisaties elkaar en spreken elkaar regelmatig.

In zijn slotwoord bedankt burgemeester Bruinsma de aanwezigen voor hun komst en nodigt hen uit om na afloop onder het gebruik van een drankje nog na te praten.

Een impressie van deze avond wordt op de website van de provincie Utrecht geplaatst. Voor actuele informatie over de herindelingsprocedure Vijfheerenlanden wordt verwezen naar: [www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen](http://www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen)

# Verlag infobijeenkomst Vijfheerenlanden Ameide

20-12-2016

## **Impressie van de informatiebijeenkomst over herindelingsontwerp Vijfheerenlanden van 20 december 2016 te Ameide (gemeente Zederik)**

Het ontwerp voor de herindeling voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ligt sinds 1 december 2016 ter inzage. Er leven vragen over de gevolgen hiervan bij sommige inwoners, vragen als 'Waarom willen de drie gemeenten worden samengevoegd? Wat voor soort gemeente moet Vijfheerenlanden worden? Tijdens drie informatieavonden gaven provincie Utrecht en de drie betrokken gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen antwoord op deze vragen en verschaften zij toelichting op het herindelingsvoorstel.

### **Opzet van de bijeenkomst**

Burgemeester van Zederik André Bonthuis heet op de informatieavond in Ameide circa 100 aanwezigen welkom: een grote groep inwoners van Zederik en enkele ingezetenen van Leerdam en Vianen. Hij licht het doel van deze bijeenkomst toe en geeft aan dat alle vragen aan de orde kunnen komen. Mocht het niet lukken direct antwoord te geven, dan volgt het antwoord later per e-mail.

Gespreksleider Dirk Louter gaat in op het programma van deze bijeenkomst. Voor de toelichting zijn aanwezig Mariëtte Pennarts en Bart Krol, gedeputeerden van het college van Gedeputeerde Staten (GS) van Utrecht, en Hans Versteeg, beleidsmedewerker van provincie Utrecht. Daarnaast zijn aanwezig vertegenwoordigers van de raad en het college van burgemeester en wethouders van Zederik, Leerdam en Vianen, en leden van Provinciale Staten (PS) van Zuid-Holland en Utrecht. Ook present: ambtenaren van de drie gemeenten en beide provincies.

### **Het verloop van de herindelingsprocedure**

Gedeputeerde Mariëtte Pennarts legt in haar toelichting op het bestuurlijk proces van deze interprovinciale herindeling uit dat het gaat om een bijzonder fusietraject. Drie gemeenten hebben gezegd dat ze samen verder willen als de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Bijzonder is dat deze fusie twee provincies betreft. Dat maakt de rol van de provincie in dit proces groter.



De drie colleges van Leerdam, Vianen en Zederik hebben op 8 december 2015, na een uitgebreid en gezamenlijk onderzoek, de provincies Utrecht en Zuid-Holland gevraagd om een interprovinciale herindelingsprocedure Vijfheerenlanden te starten. Daarop stelden de Provinciale Staten van beide provincies een Interprovinciale Commissie (IPC) Vijfheerenlanden in. De opdracht: stel een herindelingsontwerp en herindelingsadvies op.

Na een periode van overleg met (buur)gemeenten en een aantal samenwerkingsverbanden en onderzoek bereikte de IPC helaas geen overeenstemming over de provinciekeuze. Desgevraagd wees de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) provincie Utrecht aan als partij om het herindelingsproces voort te zetten. Deze keuze werd ingegeven doordat de gemeenteraden van Leerdam en Vianen een voorkeur van indeling bij de provincie Utrecht hebben uitgesproken en de gemeenteraad van Zederik voor Zuid-Holland. Nadrukkelijk is gevraagd om een zorgvuldig proces in te richten en de belangen van Zuid-Holland en andere



belanghebbenden in de afweging mee te wegen. Gedeputeerde Staten (GS) van Utrecht stelden na het overleg met GS van Zuid-Holland en de drie gemeenten het herindelingsontwerp Vijfheerenlanden op.

### **Zienswijze indienen kan t/m 26 januari 2017**

Dit ontwerp tot herindeling ligt vanaf 1 december 2016 tot en met 26 januari 2017 ter inzage. In deze periode kan een ieder een zienswijze indienen. Na beoordeling van de ontvangen zienswijzen stellen GS een herindelingsadvies op. Het advies wordt aan Provinciale Staten van Utrecht ter vaststelling voorgelegd en vervolgens doorgestuurd naar de minister van BZK. Op basis van het herindelingsadvies wordt een wetsvoorstel opgesteld en ter advisering aan de Raad van State gestuurd. Uiteindelijk beslissen de Tweede en Eerste Kamer middels vaststelling van de herindelingswet of deze herindeling doorgaat.

### **Voorstel provincie: herindeling voldoet aan alle criteria**

Beleidsmedewerker van provincie Utrecht Hans Versteeg gaf tekst en uitleg over het doel van het herindelingsontwerp en over de rol van de provincie. Een samenvoeging van gemeenten moet volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) gebeuren.

De provincie geeft de minister van BZK een positief advies over de herindeling. Dit na toetsing van het herindelingsverzoek aan de vijf criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het ministerie van BZK: draagvlak (bestuurlijk en maatschappelijk), bestuurskracht, interne samenhang en dorps- en kernenbeleid, duurzaamheid en evenwichtige regionale verhoudingen. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de herindeling geen doel op zich is. Het is een middel om een toekomstbestendige gemeente te

vormen die haar (wettelijke) taken beter kan uitvoeren, de belangen van inwoners kan behartigen en een betekenisvolle rol in regionale samenwerking kan vervullen.

Op basis van de toetsing concludeert provincie Utrecht dat het herindelingsverzoek van de drie gemeenten voldoet aan alle criteria. Deze fusie van gemeenten wordt breed gedragen en er ontstaat een nieuwe krachtige, duurzame gemeente Vijfheerenlanden.

### **Gevolg: andere provinciegrenzen**

Een gevolg van deze herindeling is dat de grens van de provincie moet worden veranderd: Zederik en Leerdam liggen in Zuid-Holland en Vianen ligt in Utrecht. De nieuwe gemeente zet in op de toekomst van haar inwoners en bedrijven en zoekt een bestuurlijke omgeving waar de meeste kansen liggen (zoals bestuurlijke invloed en economische groei). Een meerderheid van de gemeentebesturen heeft een voorkeur voor de provincie Utrecht uitgesproken. Deze wens is voor provincie Utrecht een belangrijk uitgangspunt bij de afweging.

Maar er speelt meer. Een provinciegrenswijziging heeft invloed op samenstelling en indeling van enkele wettelijke samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio's, gezondheidszorg en omgevingsdienst. Wat zijn de gevolgen voor de organisaties? En wat zijn de financiële gevolgen? Het is in deze fase van het proces bestuurlijk complex om dat inzicht te krijgen. Dat komt onder meer door de verschillende bekostigings-systematieken en kostensoorten die er zijn. Wel hebben al deze organisaties aangegeven dat de kwaliteit van de dienstverlening aan de bewoners van Vijfheerenlanden niet in het geding en dat ze actief zullen meewerken om de publieke kosten van ontvlechting zo laag mogelijk te houden. Provincie-medewerker Versteeg geeft aan dat het wel van belang om tijdig de organisatorische, operationele en personele gevolgen van de

ontvlechting in beeld te hebben. Want hoe eerder die in beeld zijn, hoe meer de publieke kosten kunnen worden beperkt.

### Fusieproces gemeenten

Burgemeester Bonthuis belicht het fusietraject vanuit Zederiks perspectief. Na een traject van drie jaar besloten de gemeenteraden van Leerdam, Vianen en Zederik op 10 november 2015 te gaan fuseren. De gemeenteraad van Zederik gaf daarbij de voorkeur aan provincie Zuid-Holland als vestigingsprovincie voor Vijfheerenlanden. De drie gemeenten hebben sinds hun fusiebesluit niet stil gezeten. Er is een Stuurgroep Vijfheerenlanden ingesteld. De drie raden vormen samen het Vijfheerenlandenberaad en bespreken belangrijke onderwerpen voor de nieuwe gemeente. Ook de lokale politieke partijen uit de drie gemeenten hebben elkaar gevonden.

De nodige stukken zijn vastgesteld, zoals de contourenschets waarin in grote lijnen is weergegeven waar de nieuwe gemeente voor gaat staan. Het Vijfheerenlandenberaad (de gezamenlijke gemeenteraden) heeft ook groen licht gegeven om de ambtelijke organisaties van de drie gemeenten per 1 januari 2018 samen te voegen. Belangrijk uitgangspunt is dat de dorpen en kernen in de nieuwe organisatie zelfstandiger zijn. Burgemeester Bonthuis benadrukt vanuit zijn ervaringen als waarnemend burgemeester bij de fusiegemeente in de Krimpenerwaard hoe belangrijk het is om gezamenlijk de nieuwe gemeente vorm te geven.

### Vragen

In dit verslag zijn de vragen en opmerkingen geclusterd samengevat en beantwoord.

### Samenhang met Utrecht

*'Iets wat niets gemeen heeft, kan nooit gemeenschappelijk worden'. Dat is de essentie van een column die laatst in het AD stond. Hoe leeft het in Utrecht dat 'Vijfheerenlanden' bij Utrecht komt?*

Gedeputeerde Pennarts antwoordt dat de nieuwe gemeente zeer welkom is. De andere Utrechtse gemeentebesturen hebben enthousiast gereageerd. Gemeente en provincie hebben elkaar wat te bieden, bijvoorbeeld op gebied van recreatie. De Utrechtse regio is economisch sterk en gericht op innovatie. De provincie kent het landelijk gebied van Vijfheerenlanden, dat vergelijkbaar is met de Lopikerwaard. Kortom Utrecht heeft veel te bieden, zonder dat de identiteit Vijfheerenlanden wordt aangetast.

De burgemeester van Vianen, Wim Groeneweg blikt terug naar 2002. Toen kwam Vianen bij provincie Utrecht en was er protest in de vorm van spandoeken voor het Stadhuis. Nu wil Vianen bij Utrecht blijven. De bestuurscultuur past. Vianen voelt zich bij Vijfheerenlanden horen. We voelen dat onze familie in de Alblasserwaard woont, daarmee zijn wij onlosmakelijk verbonden. Het landschap hoort bij elkaar. Vianen wil toekomst geven aan dit gebied en dat kan beter in de provincie Utrecht. Maar dat betekent niet dat een inwoner van Zederik Utrechter wordt. Ieder heeft zijn eigen identiteit. De samenleving maken we samen, een provinciegrens maakt daarbij geen verschil.

*Een inwonster leest haar ingediende zienswijze voor. Zij plaatst Zederik in een historisch perspectief en houdt een pleidooi om Zederik niet aan Utrecht toe te voegen.*

Burgemeester Bonthuis zegt dat het historisch perspectief zeer belangrijk is, maar dat we ook vooruit moeten kijken en rekening moet houden met toekomstige ontwikkelingen. Alblasserwaard en Vijfheerenlanden zijn één geheel. Er zal altijd samenwerking nodig blijven in dit gebied, ongeacht in welke provincie Vijfheerenlanden komt te liggen.

### Draagvlak en referendum

*Om recht te doen aan de mening van de burger zou de politiek een referendum moeten organiseren*

*over de provinciekeuze. Waar heb ik mij uit kunnen spreken over de provinciekeuze? Wij voelen ons niet echt gehoord.*

Het draagvlak, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, vormt een belangrijk criterium bij een herindeling en in samenhang daarmee de provinciekeuze. Dit draagvlak wordt op verschillende manieren getoetst en de opvatting van de gemeenteraden weegt daarbij zwaar. Daarnaast is van belang hoe inwoners en maatschappelijke organisaties zijn geïnformeerd en betrokken. Het logboek van de gemeenten dat als bijlage bij het herindelingsontwerp is gevoegd, geeft een overzicht van de inspanningen van de gemeenten op dit gebied.

Een aantal aspecten van een referendum over de provinciekeuze is besproken. Kan de gemeente een referendum over de provinciekeuze organiseren? Wat gebeurt er met de uitslag daarvan? Samengevat heeft burgemeester Bonthuis het volgende opgemerkt: een referendum kan informatie verschaffen aan de beslisser over een door hem te nemen besluit. Het is dan aan de beslisser om dit middel te gebruiken of niet, alsmede wat te doen met de uitkomst daarvan. Het parlement, de Tweede en Eerste Kamer, neemt in deze herindelingsprocedure een besluit over de provinciekeuze en dus niet de gemeenten. Voor burgemeester Bonthuis zou een referendum wel kunnen, maar ligt de besluitvorming daarover niet op de weg van de gemeenteraden. Gedeputeerde Mariette Pennarts geeft aan een referendum op dit moment niet nuttig of gewenst te vinden. De gemeenteraden hebben zich uitgesproken voor Utrecht, daaruit blijkt het draagvlak.



### **Provinciekeuze voor Utrecht**

*Hoe is de keuze voor de provincie Utrecht tot stand gekomen? De provincie Utrecht mag nu van de minister van BZK het proces trekken, maar dat geeft toch een eenzijdig verhaal? Waarom is de provincie Zuid-Holland niet ook hier om hun verhaal te vertellen?*

Gedeputeerde Mariette Pennarts merkt op dat de keuze voor Utrecht zorgvuldig tot stand is gekomen. Hierbij was de provinciekeuze van de meerderheid van de drie gemeenten, overigens in lijn met de opvatting van de minister van BZK, een belangrijk uitgangspunt. Zij hebben op basis van een aantal afwegingen een keuze gemaakt voor Utrecht. Deze provincie biedt de meeste kansen voor de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en sluit het beste aan bij het profiel van de nieuwe gemeente. Voor provincie Utrecht is deze keuze van onderop erg belangrijk.

Vervolgens is onderzocht of er zwaarwegende belemmeringen zijn voor deze provincievoorkeur. Wat betekent de provinciekeuze voor de wettelijke samenwerkingsverbanden? De conclusie is dat er geen zwaarwegende overwegingen zijn die de provincievoorkeur van de gemeenten beletten. De keuze heeft wel gevolgen (organisatorische en personele) voor enkele samenwerkingsverbanden te weten de veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst. Daarom is het belangrijk om snel met deze organisaties om de tafel te gaan om samen in beeld te brengen wat de concrete gevolgen van de provinciegrenswijziging zijn en hoe we dat samen gaan oplossen.

Mariëtte Pennarts respecteert de geschiedenis van het gebied, dit is ook zichtbaar in het herindelingsontwerp. Zij is er niet op uit om gevoelens van inwoners die bij de provincie Zuid-Holland willen blijven te veranderen.

### **Mening Zuid-Holland**

Provincie Zuid-Holland heeft natuurlijk een eigen mening. Die wijkt af van die van ons. Daarom konden wij niet samen als IPC Vijfheerenlanden een herindelingsontwerp opstellen. Provincie Zuid-Holland hecht zwaar aan de regionale effecten van de fusie. Zij maakt zich zorgen om de gevolgen daarvan voor de samenwerkingsverbanden in Alblasserwaard Vijfheerenlanden (AV) en vreest dat de nieuwe gemeente deze regio zou verlaten en enkel in het Utrechtse gaat samenwerken. Dat is niet het geval, omdat Vijfheerenlanden ook blijft samenwerken in AV en daarvoor verantwoordelijkheid neemt.

In de herindelingsprocedure zijn de belangen van Zuid-Holland goed geborgd. In een separaat overleg over de herindeling heeft GS van Zuid-Holland haar visie kunnen geven. Daarnaast kunnen PS van Zuid-Holland een zienswijze indienen op het herindelingsontwerp. De mening van Zuid-Holland krijgt dus voldoende ruimte in deze procedure. Wij hebben daarnaast hun opmerkingen meegewogen in ons voorstel.

*Heeft het zin om een zienswijze in te dienen?*

De provincie Utrecht heeft op basis van alle relevante informatie het herindelingsontwerp opgesteld dat nu voor een ieder ter inzage ligt. Op basis van alle ontvangen zienswijzen en de beantwoording daarvan stellen GS het ontwerp-herindelingsadvies op dat ter besluitvorming aan PS wordt voorgelegd. Het betreft een heroverweging van het herindelingsontwerp en dat kan leiden tot aanpassing van het herindelingsvoorstel. Het gaat dan met name om nieuwe belangrijke informatie/

inzichten die de provincie daarvoor niet kende. Het zijn uiteindelijk de Tweede en de Eerste Kamer die het besluit over de herindeling en de provinciekeuze nemen. En zij betrekken bij hun besluitvorming onder meer het herindelingsadvies en de ingediende zienswijzen en de beantwoording daarvan.



*Hoe zit het met de toekomst van de provincies? Als de provincies ook opgeschaald worden, komt het nieuwe provinciehuis dan in Haarlem te liggen?*

De discussie over de fusie van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is van de baan, heeft minister Plasterk de provincies gemeld. Wat de bestuurlijke toekomst van de provincies wordt en of de provincie Utrecht in de nabije toekomst gaat fuseren, is nu niet aan te geven. Als de discussie over de toekomst van de provincies weer actueel wordt, is de verwachting dat het fusievraagstuk van provincies dan voor heel Nederland geldt, dus ook voor de provincie Zuid-Holland. Dit staat los van de provinciekeuze nu.

*Zijn de bestaande samenwerkingsverbanden niet los te koppelen van de provinciekeuze?*

Voor een groot aantal kan dat wel. Veel samenwerkingsverbanden zoals in het sociale domein Avres (uitvoeringsorganisatie) zijn niet wettelijk verankerd, maar vrijwillig door de gemeenten aangegaan. De gemeenten bepalen meestal zelf welke samenwerking met andere gemeenten zij aangaan. De provinciegrens vormt geen belemmering voor deze samenwerkingen. Er zijn echter enkele samenwerkingsverbanden waarbij de provinciegrens de indeling en samenstelling van



de samenwerking van gemeenten wel bepalen. Dat worden de 'wettelijke samenwerkingsverbanden' genoemd. Dat betreft de veiligheidsregio's, gezondheidsdiensten en omgevingsdiensten. Alleen de wettelijke samenwerkingsverbanden hangen samen met de provinciekeuze en kunnen daarom niet worden losgekoppeld.

### **Financieel beleid Vijfheerenlanden**

*Hoe zit het met de claim van de gemeente Vianen? De financiële risico's blijven vaag. Wie betaalt het samengaan van de drie gemeenten en het fusieproces?*

De wethouder van financiën van Zederik, Wim Mulckhuijse, antwoordt dat er een financiële provinciale herindelingscan is uitgevoerd. Dat was een grondig proces waarbij de accountants van de drie gemeenten, de financiële toezichhouders van Zuid-Holland en van Utrecht, en BZK betrokken waren. Het huidige financieel beleid van de drie gemeenten is doorgelicht. Ook zijn er aanbevelingen gedaan voor het financieel beheer van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden. Daarnaast zijn in dit rapport enkele financiële aandachtspunten benoemd. Deze zijn beheersbaar en inzichtelijk. Er zijn voor de nieuwe gemeente geen belemmeringen geconstateerd vanuit financieel oogpunt.

Het Rijk stelt een budget beschikbaar van circa 11 miljoen euro voor alle frictiekosten van de herindeling.

### **Landelijk gebied**

*Het agrarisch beleid van Utrecht komt betuttelend over, zeker voor het Groene Hart.*

Gedeputeerde Bart Krol vertelt dat het beleid in de provincie Utrecht een krachtig en vitaal landelijk gebied beoogt met een goede balans tussen natuur, landbouw, water, cultuurhistorie, landschap en recreatie. Een gebied waarvan iedereen nu, maar ook in de toekomst, kan genieten en waar

ondernemers blijvend een gezond bedrijf kunnen runnen. De Agenda Vitaal Platteland (AVP) is daarbij een belangrijk middel. De provincie werkt samen met haar partners aan de uitvoering van deze agenda. Daarvoor zijn twee gebiedscommissies ingesteld: Utrecht-West en de Gebiedsraad Ogen. Vianen maakt deel uit van Utrecht-West. De gebiedscommissies zorgen in de streek voor draagvlak voor de realisatie van de doelen en ambities van de provincie. Ook zorgen ze ervoor dat de ideeën vanuit de streek en de wensen van de provincie tegelijk worden uitgevoerd. Misschien rechtvaardigt dit gebied wel een eigen gebiedscommissie.

Een ander voorbeeld van provinciaal beleid is de 'Jonge boerenregeling'. Met deze regeling krijgen jonge boeren (tot 41 jaar) een steuntje in de rug om hun bedrijf te moderniseren of duurzamer te maken. De investeringsregeling jonge landbouwers valt onder het Europese plattelands ontwikkelingsprogramma POP 3.

Overigens geldt onder de wet Arhi ervoor dat de regels uit de 'oude' situatie nog twee jaar blijven gelden. Daarna volgt overleg.

*Een veehouder in Zederik mag zijn stallen niet mag uitbreiden omdat hij de normen van stikstofuitstoot in Utrecht overschrijft. Hoe zit dat in Utrecht?*

Gedeputeerde Bart Krol antwoordt dat dit te maken heeft met de gevolgen van zijn nieuwe stal voor Natura 2000-gebieden en de PAS-wetgeving. PAS staat voor Programma Aanpak Stikstof, landelijke wetgeving die op 1-7-2015 is ingevoerd. Omdat het een landelijk programma betreft wordt de zogenaamde ontwikkelingsruimte die voor bedrijven beschikbaar is landelijk gedeeld. Het maakt dan ook niet uit of een bedrijf in Zuid-Holland of in Utrecht is gelegen. Provincies mogen eigen beleid invoeren over de toedeling van ontwikkelingsruimte. Deze aanvullende beleidsregels zijn echter in landelijke overeenstemming opgesteld en de beleidsregels

voor Utrecht en Zuid-Holland zijn voor deze veehouder dan ook hetzelfde. Zuid-Holland heeft wel een aantal aanvullende beleidsregels opgesteld, maar deze betreffen het haventerrein en zijn dus voor de veehouder niet relevant. Indien de buurman wil uitbreiden moet er ontwikkelingsruimte beschikbaar zijn en dient hij met zijn aanvraag aan de beleidsregels te voldoen. Indien hij hier niet aan kan voldoen kan hij niet uitbreiden, niet in Utrecht, maar ook niet in Zuid-Holland.

*Komen hier windmolens? Wat is het beleid van de provincie Utrecht?*

Alle provincies hebben een taakstelling voor windenergie. Utrecht heeft de laagste taakstelling. En Utrecht is zo goed als klaar. Maar daarnaast ontkomen we er in Nederland niet, ook niet in Ameide, aan een langzame overgang naar duurzame energie. Niemand vindt dat heel leuk en ruimtelijk ligt het vaak ingewikkeld. Maar we zullen ons best moeten doen, ook in het belang van onze toekomst voor de jeugd.

### **Waterkering niet opdelen**

*Er worden zorgen geuit over de Dijkkring 16. De dijkkring moet niet opgedeeld worden.*

Het waterschap Rivierenland is verantwoordelijk voor het beheer van de waterkeringen. Het waterschap ligt in vier provincies en drie veiligheidsregio's en moet dus bij de uitoefening van hun taak goed afstemmen. Vianen ligt in Dijkkring 16. De provincie Utrecht voert daarom nu ook al regelmatig overleg met het waterschap Rivierenland. Het waterschap ziet geen bezwaren bij het beheer en onderhoud van de dijkkring, maar goede afstemming is wel nodig.

### **Woningbouw**

*Worden wij de overloop voor woningzoekenden vanuit Utrecht en Nieuwegein?*

Wethouder ruimtelijke ordening en milieu van Zederik, Goof Bos, antwoordt dat vanwege de woonvisie van provincie Utrecht grootschalige woningbouw in het landelijk gebied niet gevreesd hoeft te worden. Hij vindt het belangrijk om de vitaliteit van de dorpen te behouden met kleinschalige nieuwbouwplannen. We hebben onze woonvisie aan Utrecht voorgelegd -kleinschalige nieuwbouw- en daar heeft het volmondig ja op gezegd. Utrecht investeert in de leefbaarheid van de kleine kernen en daar passen geen grootschalige bouwplannen bij.

Gedeputeerde Krol merkt in aanvulling nog op dat de stad Utrecht waar mogelijk probeert binnenstedelijk en compact te bouwen. De woonvisie van Zederik past in het beleid van provincie Utrecht. Wij geloven in de leefbaarheid van kleine kernen en niet in het volstampen met beton en asfalt.

### **Andere zaken**

*Waar komt het nieuwe gemeentehuis?*

Burgemeester Bonthuis antwoordt dat er een nieuwe werkende gemeente moet ontstaan. Het is aan de nieuwe gemeenteraad en het nieuwe college om een besluit te nemen over het gemeentehuis. Ook wordt opgemerkt dat gemeentehuizen steeds minder belangrijk worden. Er wordt steeds meer dienstverlening op maat aan de inwoners geleverd. Dat hoeft niet altijd vanuit het gemeentehuis. De dienstverlening komt meer naar de inwoners toe.

*De gemeente Zederik heeft ca. 13.000 inwoners. Hoe zorgen we ervoor dat zij goed in de nieuwe gemeenteraad van Vijfheerenlanden vertegenwoordigd zijn?*

Zederik hoeft zich geen zorgen te maken over de politieke vertegenwoordiging in Vijfheerenlanden. De kwaliteit van de gemeenteraad hier is goed, zo stelt burgemeester Bonthuis. De politieke partijen gaan voor de nieuwe gemeenteraadsverkiezing lijsten maken en bepalen wie op welke plaats komt.

Hij voegt toe dat de fracties in het Vijfheerenlanden-beraad al samen optrekken.

*Hoe is het Openbaar Vervoer (OV) voor het landelijk gebied geregeld in de provincie Utrecht? Is er sprake van een open of gesloten systeem?*

Het OV-beleid in Utrecht heeft aandacht voor kleinschalig vervoer voor kleine kernen, voor flexibiliteit. In de latere schriftelijke beantwoording maakt de provincie duidelijk dat voor het openbaar vervoer in het landelijk gebied/ kleine kernen gebruik wordt gemaakt van de regiotaxi. Er is sprake van een open systeem. Medische begeleiders van (gehandicapte) reizigers reizen gratis en sociale begeleiders betalen hetzelfde tarief als van hun medereiziger.

*Het gehandicaptenplatform Zedje vraagt de gemeente Zederik hoe in de nieuwe situatie hun zelfstandige adviesfunctie aan de gemeente wordt georganiseerd. Zij willen liever niet onderdeel worden van één groot adviesplatform.*

De wethouder voor het sociale domein, Arie Donker, begrijpt de vragensteller. Hij zegt toe dat hij op korte termijn een afspraak maakt met het gehandicaptenplatform om deze kwestie met hen nader te bespreken.



### **Burgemeester sluit af**

Bij het slotwoord merkt burgemeester Bonthuis op dat in de decembereditie van het blad Binnenlands Bestuur een artikel stond over de herindeling met de kop *Utrecht-Zuid-Holland: 3-0*. Hij hecht er aan op te merken dat de drie gemeenten van deze herindeling geen wedstrijd van willen maken. Zij geven samen vorm aan een nieuwe gemeente Vijfheerenlanden

met volop perspectieven voor verdere ontwikkeling ten dienste van de inwoners.

Tot slot dankt hij de aanwezigen voor hun komst en nodigt hen uit om onder gebruik van een drankje nog na te praten.

Een impressie van deze avond wordt op de website van de provincie Utrecht geplaatst. Voor actuele informatie over het herindelingsproces

Vijfheerenlanden wordt verwezen naar:

[www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen](http://www.provincie-utrecht.nl/gemeentelijke-herindelingen)

# III. Gemeenschappelijke regelingen

## **Gemeente Leerdam**

- Alblasserwaard–Vijfheerenlanden
- AVRES
- Bureau Openbare Verlichting Lek–Merwede (OVL)
- Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid
- Gevudo
- Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid
- Recreatieschap Lingewaal
- Regionale Sociale Dienst Alblasserwaard-Oost / Vijfheerenlanden (RSD)
- Reinigingsdienst Waardlanden
- Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid

## **Gemeente Vianen**

- Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
- EBU / U10
- Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst regio Utrecht (GGDrU)
- PAUW Bedrijven
- Afval Verwijdering Utrecht (AVU)
- Omgevingsdienst regio Utrecht (ODrU)
- Bureau Openbare Verlichting (OVL)
- RSD Werk en Inkomen Lekstroom (WIL)
- Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht (RHCZOU)

## **Gemeente Zederik**

- Alblasserwaard–Vijfheerenlanden
- AVRES
- Bureau Openbare Verlichting Lek–Merwede (OVL)
- Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid
- Gevudo
- Omgevingsdienst Zuid Holland Zuid
- Regionale Sociale Dienst Alblasserwaard-Oost / Vijfheerenlanden (RSD)
- Reinigingsdienst Waardlanden
- Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling
- Veiligheidsregio Zuid Holland Zuid





