

Vergaderjaar 2008–2009

31 840

Samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

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

Dit voorstel voorziet in de noodzakelijke en urgente samenvoeging van de huidige gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen tot de nieuwe gemeente Vecht en Venen. Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van provinciale staten van Utrecht, dat ik op 28 mei 2008 heb ontvangen. Het advies past goed binnen de uitgangspunten van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de afspraken uit het coalitieakkoord. Verwacht mag worden, dat met onderhavig voorstel een bestuurskrachtige gemeente ontstaat, die duurzaam is en waarvoor voldoende draagvlak bestaat. Het herindelingsadvies van provinciale staten is als bijlage bij de memorie van toelichting van dit voorstel gevoegd.

2. Voorgeschiedenis

De discussie over de versterking van de bestuurskracht is al meer dan tien jaar onderwerp van gesprek in het Vecht- en Plassengebied. Kenmerk van deze discussie is dat vele partijen zich hebben uitgesproken voor de noodzaak tot versterking van de bestuurskracht, zonder dat er een door alle betrokken partijen geheel aanvaarde oplossingsrichting uit naar voren is gekomen, noch op het terrein van samenwerking, noch op het terrein van herindeling. In 1997 is de ontwerpregeling herindeling met het voorstel tot herindeling van de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen ingetrokken op verzoek van de gemeenten. De voornoemde gemeenten hebben toen in samenwerking met de provincie een strategisch gebiedsperspectief opgesteld. Daarin zijn de strategische opgaven voor het gebied verwoord (zie ook paragraaf 5 van deze memorie van toelichting, onderdeel interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht). Tijdens dit proces zijn diverse onderzoeken uitgevoerd door externe bureaus naar samenwerking of herindeling van de gemeenten. De bureaus adviseerden met het oog op de belangrijke inhoudelijke opgaven die spelen in het gebied en de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht, in het bijzonder de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht, om te werken aan herindeling. De gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen konden echter niet zelf tot overeenstemming komen over de manier

waarop de bestuurskracht versterkt kan worden. De raad van de gemeente Loenen koos in die periode met een krappe meerderheid voor een samenvoeging van de drie gemeenten, terwijl de raden van Abcoude en Breukelen opteerden voor samenwerking met Loenen en De Ronde Venen respectievelijk Abcoude en Loenen.

Ondertussen verstreek de tijd, terwijl de noodzakelijke versterking van de lokale en regionale bestuurskracht niet werd gerealiseerd. De zoektocht om via samenwerking of herindeling de lokale en regionale bestuurskracht te versterken resulteerde niet in tastbare resultaten. Op diverse terreinen is de samenwerking wel gezocht, maar niet gerealiseerd. In 2005 is in de kwaliteitsmetingen in Abcoude en Breukelen nogmaals bevestigd dat versterking van de bestuurskracht nodig is. De nieuw gekozen raad van Loenen vond op dat moment een onderzoek naar de bestuurskracht niet nodig.

In 2006 heeft de provincie, op verzoek van de gemeente Abcoude en met instemming van de overige betrokken gemeenten, daarom een herindelingsprocedure volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi-procedure) gestart. Doel was nu te komen tot een besluit over een duurzame versterking van de bestuurskracht van Abcoude, Breukelen en Loenen.

3. Herindelingsadvies van de provincie

Op 25 oktober 2006 startten gedeputeerde staten de Wet arhi-procedure door middel van een proces van open overleg met de gemeenten. Naast de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen werden ook de (buur-) gemeenten De Ronde Venen, Maarssen en Wijdmeren in de Wet arhi-procedure betrokken. Tijdens deze procedure is een groot aantal varianten van samenwerking en herindeling in twee ronden van overleg onderzocht. Eén daarvan betrof de vorming van een Veenweidegemeente (de gemeenten Abcoude en De Ronde Venen en grondgebied van de gemeente Breukelen ten westen van de A2) en van een kleine Vechtgemeente (de gemeente Breukelen ten oosten van de A2 en de gemeente Loenen). Geen van de varianten kon naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen van inwoners en gemeentebesturen op het herindelingsontwerp echter rekenen op voldoende draagvlak, ondanks het feit dat de noodzaak om de lokale en regionale bestuurskracht in het gebied te versterken door de betrokken gemeenten werd onderschreven.

Op basis van de ingebrachte zienswijzen kozen gedeputeerde staten voor een gewijzigde variant ter versterking van de bestuurskracht in het gebied. Hierbij hebben de criteria duurzaamheid en interne samenhang uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling (zie hiervoor paragraaf 5 van deze memorie van toelichting) zwaarder gewogen dan tijdens het herindelingsontwerp. Bovendien oordeelden gedeputeerde staten dat de betrokkenheid van de gemeente De Ronde Venen als sterke partner bij een herindelingsvariant wenselijk en noodzakelijk is, omdat voldoende draagvlak anders ontbreekt en omdat de interne en regionale samenhang sterker is met deze gemeente dan bij de varianten met de meer stedelijke gemeente Maarssen. Dit alles resulteerde in het voorstel tot de vorming van een grote, sterke gemeente aan de oostkant van het Groene Hart die bestaat uit de huidige gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen.

De zes betrokken gemeenten kregen dit voorstel en de vervolgprocedure voorgelegd in de provinciale Notitie herindeling Vechten Plassengebied van 30 oktober 2007 met het verzoek hun opvattingen kenbaar te maken. Naar aanleiding van de reacties van de gemeenten hebben gedeputeerde

staten de voorgestelde herindelingsvariant ook in het herindelingsadvies opgenomen. Deze herindelingsvariant beschikt over het breedst mogelijke maar niet unanieme draagvlak in het gebied en resulteert in een sterke, toekomstbestendige gemeente met voldoende interne samenhang. Uiteindelijk hebben provinciale staten van Utrecht op 19 mei 2008 dit bevestigd door het herindelingsadvies, gericht op de samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen, vast te stellen.

4. Inhoud van het voorstel

Het voorstel betreft een integrale samenvoeging van de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen tot de nieuw te vormen gemeente Vecht en Venen. De nieuwe gemeente zal circa 66 000 inwoners hebben in 16 kernen. (Abcoude 8 650, Breukelen 14 630, De Ronde Venen 34 560 en Loenen 8 210 inwoners).

De voorgestelde naamgeving van de nieuw te vormen gemeente is Vecht en Venen. Deze naam is in het herindelingsadvies aangedragen. Hierbij kan worden aangetekend dat gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

5. Toets aan beleidskader gemeentelijke herindeling en coalitieakkoord

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) is een belangrijke toets voor het herindelingsadvies. Daarnaast vormen de afspraken uit het coalitieakkoord een belangrijk toetsingskader voor de gevoerde Wet arhi-procedure. In het coalitieakkoord is afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces.

Draagvlak

Bestuurskracht en draagvlak vormen samen de belangrijkste criteria die het kabinet hanteert voor gemeentelijke herindelingen. Bij draagvlak wordt in de eerste plaats uitgegaan van het bestuurlijk draagvlak. De gemeenteraad van Abcoude stemde unaniem in met het voorstel tot de vorming van deze nieuwe gemeente in het Groene Hart. Hoewel er voor de gemeente De Ronde Venen geen aanleiding was voor een herindeling, heeft haar raad besloten bereid te zijn om een bredere bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen door medewerking te verlenen aan de nu voorgestelde samenvoeging. Dit gelet op het feit dat gedeputeerde staten hebben aangegeven dat de betrokkenheid van de gemeente De Ronde Venen in het herindelingsvoorstel wenselijk en noodzakelijk is. De raad van Breukelen gaf aan in het geval van herindeling alleen met de gemeente Loenen samen te willen gaan. De raad van Loenen koos met een kleine meerderheid voor samenwerking langs de weg van integratie van ambtelijke diensten, bij voorkeur met de gemeente Breukelen. De omliggende gemeenten Maarssen en Wijdmeren hebben instemmend gereageerd op de vorming van deze gemeente in het Groene Hart.

De instemmende besluiten van twee van de betrokken raden, twee regio-gemeenten alsmede van provinciale staten van Utrecht wijzen op voldoende bestuurlijk draagvlak voor het voorstel. Voor de wijze waarop is gewerkt aan het verkrijgen en optimaliseren van bestuurlijk draagvlak wordt verwezen naar de hiervoor beschreven voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies van de provincie.

De wijze van verkenning of organisatie van draagvlak onder de inwoners van de gemeenten acht het kabinet een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Hiertoe hebben de betrokken gemeenten alsmede de provincie verschillende activiteiten ontplooid. Behalve de ter inzage legging van het herindelingsontwerp en brede communicatie daarover heeft de provincie twee informatiebijeenkomsten georganiseerd om het herindelingsontwerp toe te lichten. Tevens is opgeroepen om zienswijzen in te dienen. In de gemeenten Abcoude, Breukelen, De Ronde Venen en Loenen zijn de inwoners actief geïnformeerd over (nieuwsbrief, informatie in het plaatselijke weekblad, informatiebijeenkomst) en/of betrokken bij de standpuntbepaling over het herindelingsontwerp (discussie- en debat-bijeenkomsten en volksraadplegingen in Loenen en Breukelen). Omdat de gemeenten Maarssen en Wijdmeren geen onderdeel uitmaakten van de voorkeursvariant uit het herindelingsontwerp zijn de eigen inwoners door die gemeenten niet actief benaderd. Voorafgaand aan de vaststelling van het herindelingsadvies door provinciale staten zijn in het gebied drie bijeenkomsten georganiseerd waar inwoners hun mening over het gewijzigde herindelingsontwerp kenbaar konden maken bij Utrechtse staten-leden. Tevens bestond er een inspraakmogelijkheid bij de statencommissie.

Uit de informatiebijeenkomsten en vooral de 599 ingebrachte zienswijzen van inwoners en belanghebbenden is duidelijk naar voren gekomen dat de meerderheid van de bevolking van de kern Kockengen een voorkeur heeft voor indeling bij de gemeente Woerden. Gedeputeerde staten hebben daarop in het herindelingsadvies aangegeven dat toevoeging van de kern Kockengen aan Woerden binnen deze Wet arhi-procedure niet mogelijk is, omdat de gemeente Woerden niet is betrokken in het herindelingsadvies. De toevoeging van Kockengen aan Woerden kan volgens de provincie opnieuw worden gezien op het moment dat versterking van de (boven)lokale bestuurskracht in de regio Utrecht Zuidwest aan de orde is. Bijna 50% van de ingebrachte zienswijzen bestaat uit een huis-aan-huis verspreid formulier in Kockengen. Voor 24% zijn de zienswijzen afkomstig van een advertentie in de huis-aan-huisbladen in de gemeente De Ronde Venen waarop inwoners hun reactie konden invullen. In het herindelingsadvies worden de ingebrachte zienswijzen thematisch weergegeven en beantwoord (pagina 23 e.v. van het herindelingsadvies). Van de inspraakmogelijkheid bij de statencommissie hebben 14 personen gebruik gemaakt.

Bestuurskracht en duurzaamheid

De vorming van deze grote gemeente in het Groene Hart met samenhangende bestuurlijke opgaven leidt tot de hiervoor beschreven urgente en noodzakelijk geachte versterking van de bestuurskracht. De nieuwe gemeentelijke organisatie kan zo worden gevormd opdat nu en in de toekomst de kwetsbaarheid, zoals die bij de gemeenten Abcoude, Breukelen en Loenen is geconstateerd, wordt beperkt. Verder is er meer ruimte voor de inzet van gespecialiseerde medewerkers. Bovendien is de financiële uitgangspositie van de nieuw te vormen gemeente goed. De nieuwe te vormen gemeente wordt dan ook in staat geacht om de huidige en eventueel nieuwe opgaven en taken op een kwalitatief goede wijze op te pakken.

Interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht

De betrokken gemeenten vertonen qua grondgebruik grote overeenkomsten waarbij het grootste deel van de grond wordt gebruikt door de agrarische sector. Het gebied is open en rijk aan water. Hierdoor vervult het gebied een belangrijke recreatieve functie voor de stedelijke regio's

Amsterdam en Utrecht. Voor het gehele gebied geldt dat de druk op de infrastructuur groot is en dat op meerdere plaatsen infrastructurele werken op de agenda staan.

Belangrijke opgaven waarvoor de nieuw te vormen gemeente mede op grond van deze kenmerken voor staat zijn: het vitaal en groen houden van het landelijk gebied, het voeren van een goed kernenbeleid gericht op de vitaliteit en leefbaarheid van de kernen en invloed uitoefenen op de kansen en bedreigingen die verband houden met de in het gebied gelegen infrastructurele verbindingen zoals de A2, het Amsterdam-Rijnkanaal en de spoorlijn Amsterdam–Utrecht. Bovendien liggen er twee projecten uit Randstad Urgent in het gebied: de polder Groot Mijdrecht Noord en de Groene Ruggengraat. Als onderdeel van het Groene Hart is een belangrijke opgave het behouden van de open ruimte in dit gebied. Het Vechten Plassengebied heeft een belangrijke recreatieve functie, niet alleen voor de inwoners van de Amsterdamse en Utrechtse regio maar ook landelijk.

Gedeputeerde staten concluderen dat door de samenvoeging een krachtige gemeente ontstaat die een goede bijdrage kan leveren aan de samenwerking in de regio Utrecht-West en in het Groene Hart. Ten opzichte van de stedelijke regio's rond Amsterdam en Utrecht is de nieuw te vormen gemeente een voldoende sterke speler. Er is evenwicht met de omliggende gemeenten Maarssen en Woerden met 39 000 respectievelijk 48 000 inwoners. Verder sluit de vorming van de nieuwe gemeente aan bij herindelingsdiscussies in de provincies Noord- en Zuid-Holland en ontstaat bij de vorming van deze nieuwe gemeente geen rest-problematiek.

Standpuntbepaling

Het voorstel van de provincie Utrecht voldoet goed aan de beoordelingscriteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De vorming van de gemeente Vecht en Venen zal leiden tot een duurzame versterking van de lokale en regionale bestuurskracht in de regio waarbij de nieuwe gemeente een stevige interne samenhang vertoont. Onder verwijzing naar de lange, maar zorgvuldige Wet arhi-procedure wordt die versterking ook noodzakelijk en urgent geacht. Voor wat betreft het (lokale) draagvlak constateer ik dat deze niet maximaal is maar wel voldoende. Ook op basis van de afspraken zoals vastgelegd in het coalitieakkoord is de vorming van de nieuwe gemeente dan ook goed te verantwoorden. Het is nu van belang dit herindelingsadvies door te zetten om stagnatie in de versterking van de bestuurskracht in het gebied in de komende jaren te voorkomen.

Ter inzage legging gewijzigde herindelingsvariant

Door betrokkenen bij het herindelingsproces zijn bezwaren geuit over het niet ter inzage leggen van de (ten opzichte van het herindelingsontwerp) gewijzigde herindelingsvariant zoals opgenomen in het herindelingsadvies. Het inbrengen van een nieuwe variant die niet in het herindelingsontwerp genoemd is, staat naar mijn mening niet op gespannen voet met de Wet arhi. Artikel 8, derde en vierde lid, van de Wet arhi vereisen dat het college het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage legt en dat de gemeentebesturen binnen drie maanden hun zienswijzen kenbaar maken. Uit het gevolgde inspraaktraject bleek onvoldoende draagvlak voor de in het herindelingsontwerp genoemde varianten. Twee van de vier bij het herindelingstraject betrokken gemeentebesturen hebben daarbij aan de provincie verzocht om deze nieuwe variant in te brengen. De provincie is ingegaan op dit verzoek. Ik ben van oordeel dat een wijziging van het herindelingsontwerp die voortvloeit uit de naar voren

gebrachte zienswijzen, niet opnieuw ter inzage gelegd hoeft te worden. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid hebben gedeputeerde staten wel een extra overlegronde ingesteld met de betrokken colleges die dit voorstel aan de betrokken raden hebben voorgelegd. Het stond de gemeentebesturen vrij de zienswijzen van de bevolking daarbij te betrekken, hetgeen uitsluitend in de gemeente De Ronde Venen is gebeurd. Wel hebben provinciale staten van Utrecht voordat zij tot besluitvorming zijn overgegaan op meerdere locaties in het gebied inspraakavonden georganiseerd om eigenstandig de opvattingen van burgers te kunnen betrekken bij hun besluitvorming.

6. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie uit het herindelingsadvies dat de financiële startpositie van deze nieuwe gemeente relatief sterk is. Op basis daarvan concludeer ik dat de nieuwe gemeente financieel levensvatbaar is.

In het belang van de financiën van de herindeling bepleitten zowel de gemeentebesturen van Abcoude en De Ronde Venen als het provinciebestuur van Utrecht voor een royale tegemoetkoming van herindelingsgemeenten. Ook bleek tijdens de inbreng van inwoners uit de gemeente De Ronde Venen onder meer via de zienswijzen, dat de financiële gevolgen van de herindeling voor zowel de gemeente als de inwoners een belangrijk onderwerp zijn. In dit verband is het van belang dat provinciale staten van Utrecht bij de vaststelling van het herindelingsadvies besluiten hebben genomen gericht op de versterking van de startpositie van de nieuw te vormen gemeente. Verder merk ik op dat de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep D'Hondt) in haar rapport «Vertrouwen en verantwoorden, Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht» van juni 2008 heeft geadviseerd om de maatstaf herindeling uit het gemeentefonds te verruimen. Het kabinet heeft in zijn brief van 14 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VII, nr. 40) deze aanbeveling overgenomen door de herindelingsbijdrage in het vervolg op basis van twee raadsperiodes te verstrekken. In de decembercirculaire is aangegeven op welke wijze de verhoging van de maatstaf herindeling is doorgevoerd.

Tot slot wijs ik er op dat uit (herhaald) onderzoek is gebleken dat de huidige maatstaf herindeling de frictiekosten als gevolg van gemeentelijke herindeling dekt. Een eventuele verruiming van de maatstaf leidt bij een herindeling met gemiddelde frictiekosten tot enige extra financiële ruimte voor de nieuw te vormen gemeente.

De algemene uitkering aan de nieuw te vormen gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 1,5 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2010 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2010 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 9,4 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% ofwel € 3,8 miljoen en in de drie volgende jaren telkens 20% € 1,9 miljoen tot betaling komt.

7. Overige aspecten

7.1 Inwerkingtreding

De voorgenomen samenvoeging zal naar het streven van het kabinet per 1 januari 2010 effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincie en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2009 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde gemeentelijke herindeling.

7.2 Verkiezingen

Bij realisering van het streven van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2010, zullen in november of december 2009 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. De huidige gemeente De Ronde Venen is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze raadsverkiezingen.

De eerstvolgende reguliere verkiezingen vinden plaats op 3 maart 2010. Deze reguliere verkiezingen komen te vervallen omdat de raad een zittingsperiode van slechts 3 maanden zou hebben wanneer in maart 2010 weer verkiezingen moeten worden gehouden. De raad die bij de tussentijdse verkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

8. Artikelen

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.