

Vergaderjaar 2009–2010

**32 241**

## **Samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, wijziging van de grens tussen de nieuwe gemeente en de gemeenten Barneveld en Utrechtse Heuvelrug en een wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Utrecht**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg tot de nieuw te vormen gemeente Woudenberg. Omdat de gemeenten Renswoude en Woudenberg in de provincie Utrecht liggen en de gemeente Scherpenzeel in de provincie Gelderland, wijzigt met deze samenvoeging ook het grensbeloop tussen deze provincies. De nieuwe gemeente komt te liggen in de provincie Utrecht. Tevens voorziet dit voorstel in vier grenswijzigingen tussen de gemeenten Woudenberg en Utrechtse Heuvelrug en één grenswijziging tussen de gemeenten Renswoude en Barneveld. De nieuwe gemeente zal circa 25 000 inwoners hebben met een oppervlakte van circa 7 000 hectare waarvan 70% agrarisch in gebruik is.

Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies dat is opgesteld door de Interprovinciale Commissie (IPC) Valleigebied. Het herindelingsadvies is het resultaat van het gevolgde proces op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) dat met instemming en op basis van de kaderstelling door provinciale staten van Gelderland en Utrecht is doorlopen. Met dit voorstel wordt het gewijzigd vastgestelde herindelingsadvies volledig overgenomen. Tegen de achtergrond van onder meer de jarenlange discussies over duurzame versterking van de bestuurskracht en de stopgezette ViP-samenwerking (Vallei in Perspectief) in het gebied en gegeven het gevolgde proces en de onderzochte alternatieven, kan de regering zich vinden in de overwegingen van de IPC die hebben geleid tot dit herindelingsadvies, dat niet kan rekenen op de instemming van de gemeente Renswoude. De regering heeft in deze wetenschap het herindelingsadvies zorgvuldig beoordeeld en is tot de overtuiging gekomen dat het de toets aan de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03 28 750, nr. 1) en de afspraken in het coalitieakkoord doorstaat. Het herindelingsadvies past tevens in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 en dat aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5). Bij het opstellen van het herindelingsadvies heeft de IPC al zo veel mogelijk rekening gehouden met het ontwerp-Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het ontwerp-Beleidskader was op dat

moment namelijk voor consultatie ter beschikking gesteld aan VNG en IPO. Gelet op de voorgeschiedenis, de maatschappelijke opgaven en de overige bevindingen en conclusies in het herindelingsadvies beoordeelt de regering de voorgestelde samenvoeging als bestuurlijk wenselijk en noodzakelijk.

De gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg met 4 500, 9 000 respectievelijk 11 600 inwoners liggen in het zogeheten Valleigebied in het grensgebied van de provincies Utrecht en Gelderland. De drie gemeenten hebben veel gemeenschappelijks: een sterk landelijk karakter, een vergelijkbare levensopvatting gebaseerd op een christelijke achtergrond, een sterke sociale samenhang en gelijksoortige maatschappelijke en regionale opgaven. Tevens hebben ze alle drie de afgelopen twaalf jaar deelgenomen aan regionale samenwerkingsverbanden waaronder ViP, bijgedragen aan de regionale ambities en de gebiedsopgaven en daarmee geïnvesteerd in het Valleigebied waarvan zij deel uitmaken, samen met de gemeenten Barneveld, Leusden en Nijkerk. Door dit alles zijn de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg volgens het herindelingsadvies zodanig met elkaar verweven dat ze niet los gezien kunnen worden van elkaar.

Binnen de regionale samenwerking van het Valleigebied staat de bestuurlijke structuur en versterking van de bestuurskracht al decennialang op de agenda. Nadat de laatste herindelingsprocedure voor het Valleigebied in 1997 is stopgezet, is gezamenlijk gewerkt aan de toekomst van het gebied langs de weg van niet-vrijblijvende samenwerking, maar deze is na een goede start beëindigd per 2008 vanwege onvoldoende resultaat en draagvlak. Wél hebben de betrokken gemeenten in het Valleigebied aangegeven dat samenwerking nodig is en blijft, maar ze willen daar vooralsnog geen structuur aan verbinden.

De kwaliteitsmetingen van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg in 2005 beoordeelden de gemeentelijke organisaties als voldoende met een aantal aandachtspunten. Toch brachten ze de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg in het licht van regionale en landelijke ontwikkelingen in 2007 ertoe een herindelingsverzoek aan de provincies in te dienen. Vanuit de (nu nog aanwezige) kracht vinden deze twee gemeenten dat het nu noodzakelijk is om de bestuurskracht door een samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg duurzaam te versterken, zodat de bestuurlijke toekomst van hun inwoners en het Valleigebied goed wordt geborgd. Het gemeentebestuur van Renswoude, gesteund door de inwoners, is tegen deze voorgestelde herindeling en kiest voor zelfstandigheid met een vorm van samenwerking met Veenendaal met een perspectief van herindeling.

In de herindelingsprocedure zijn zowel het voorliggende herindelingsverzoek van Scherpenzeel en Woudenberg als de door Renswoude ingebrachte alternatieven door de IPC onderzocht en beoordeeld. De IPC heeft op basis daarvan de alternatieven als onwenselijk gekwalificeerd, onder meer omdat intensieve samenwerking met Veenendaal, zoals Renswoude dat wenst, niet bijdraagt aan de voor de toekomst noodzakelijke versterking van de bestuurskracht van de Valleigemeenten Scherpenzeel en Woudenberg. De IPC concludeert dat de samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg voldoet aan de beoordelingscriteria van het rijk en dat gezien het vorenstaande, waaronder de per 2008 beëindigde samenwerking in het Valleigebied, deze herindeling thans urgent is. Deze conclusie heeft geresulteerd in dit voorstel tot samenvoeging in het (gewijzigd) herindelingsadvies van de IPC dat door de provinciale staten van beide provincies is vastgesteld op 15 april 2009.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.1 Voorgeschiedenis*

De discussie over het duurzaam versterken van de bestuurskracht van de gemeenten in het Valleigebied loopt al decennialang. Het laatste herindelingsvoorstel van de provincie Utrecht voor dit gebied uit 1997 is door provinciale staten van Utrecht ingetrokken met als vervangende opdracht aan de gemeenten dat een gezamenlijke toekomstvisie zou worden opgesteld. In de periode 1998–2002 resulteerde dat in de totstandkoming van de toekomstvisie Strategisch Gebiedsperspectief Vallei voor de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en daarnaast de gemeenten Barneveld, Leusden en Nijkerk.

Als bestuurlijk instrument voor de realisatie van de strategische doelen werd in 2003 gekozen voor niet-vrijblijvende samenwerking op basis van een convenant onder de naam ViP: Vallei in Perspectief. Met succes werden voor het gebied een Landschapsontwikkelingsplan, een Welstandsnota en een structuurvisie opgesteld en werd de Rekenkamercommissie ViP+ opgericht. Na deze goede start verschoof de samenwerking meer van strategie naar uitvoering. De (financiële) resultaten van de onderzoeken naar samenwerking op het gebied van ICT, WOZ/belastingen en sociale zaken gaven de gemeente Barneveld aanleiding om de samenwerking op deze terreinen eind 2007 niet voort te zetten. Daaropvolgend concludeerden de betrokken gemeenten ook gezamenlijk dat er onvoldoende draagvlak bestond om de samenwerking te continueren en werd besloten de samenwerking met ingang van 2008 te beëindigen. Wel werd geconcludeerd dat samenwerking nodig is en blijft, maar de gemeenten willen daaraan in dit stadium geen bestuurlijke structuur verbinden.

Ondertussen waren in 2005 in de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg kwaliteitsmetingen gehouden met als doel inzicht te krijgen in de kwaliteit van het gemeentelijk functioneren. Het totaalbeeld uit de rapportages was dat de drie gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikten. Aandachtspunten waren er bij de beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit en de weerbaarheid (stabiliteit in een dynamische omgeving). Deze uitkomsten vormden de aanleiding voor een gesprek over de bestuurlijke toekomst, zowel tussen de gemeenten als in de gemeenten. Hieruit ontwikkelde zich in de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg de opvatting dat vanuit de (nu nog aanwezige) kracht gekozen moest worden voor herindeling als verbeterstrategie. De regionale ontwikkelingen, waaronder de stagnerende samenwerking tussen de ViP-gemeenten, alsmede de landelijke ontwikkelingen, zoals de verdergaande decentralisatie en de afspraken die rijk en VNG hebben gemaakt in het bestuursakkoord, brachten de beide gemeenten tot die opvatting.

Naar aanleiding van de kwaliteitsmeting koos het gemeentebestuur van Renswoude in diezelfde periode als verbeterstrategie voor een combinatie van consolideren, investeren en samenwerken ter versterking van de bestuurskracht. Behoud van zelfstandigheid vormde daarbij het uitgangspunt. De uitnodiging van de gemeente Woudenberg om gezamenlijk met Renswoude en Scherpenzeel een profielschets voor de nieuwe gemeente te ontwikkelen, werd aanvankelijk door Renswoude aangehouden en later afgewezen. Deze afwijzing was gebaseerd op de uitkomst van een raadgevend referendum. Dit alles resulteerde in het najaar van 2007 in een verzoek van de gemeentebesturen van Scherpenzeel en Woudenberg aan de provincies Gelderland en Utrecht om onderzoek te doen naar de vorming van een RSW+gemeente (samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, waarbij de + staat voor onder meer de kern

Overberg, behorend tot de gemeente Utrechtse Heuvelrug) en daartoe een Arhi-procedure te starten.

## *2.2 Totstandkoming herindelingsadvies*

Na consultatie van de gemeenten in de regio is op voorstel van gedeputeerde staten van Gelderland en Utrecht door provinciale staten van beide provincies in februari 2008 ingestemd met het statenvoorstel «Duurzame versterking bestuurskracht van gemeenten in het Valleigebied». Daarmee startte de herindelingsprocedure voor het Valleigebied en werd een Interprovinciale Commissie (IPC) ingesteld, bestaande uit de twee gedeputeerden bestuurlijke organisatie uit de beide provincies. De daarop volgende fase van open overleg is gevoerd met de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg waarbij de raadsbesluiten en moties alsmede de inbreng uit de consultaties van deze gemeenten zijn betrokken. Geclausuleerd zijn de gemeenten Veenendaal en Barneveld bij het open overleg betrokken als potentiële samenwerkingspartners van de gemeente Renswoude (model Ten Boer: uitbesteding van taken waarbij als zelfstandige gemeente wel de regie over de uitbestede taken gevoerd blijft worden) en de gemeente Utrechtse Heuvelrug vanwege eventuele grenscorrecties. Op verzoek van provinciale staten van Utrecht zijn ook gesprekken buiten de Arhi-procedure gevoerd door gedeputeerde staten van Utrecht met het college van de gemeente Leusden. Op grond van die gesprekken en de uitkomsten van hun bestuurskrachtonderzoek is geconcludeerd dat het gemeentebestuur van Leusden vooral duurzame samenwerking in de regio wenst, geen serieuze samenwerkingspartner is voor de gemeente Renswoude volgens het model Ten Boer en geen bestuurlijk draagvlak ziet voor een grote Valleigemeente.

Het onderzoek tijdens het open overleg richtte zich, gegeven de raadsbesluiten van de drie gemeenten, op de vorming van de RSW+gemeente en eventuele grenscorrecties, het model Ten Boer en het op termijn realiseren van een Valleigemeente met deelgemeenten waaronder de huidige gemeente Renswoude. De twee laatste varianten waren ingebracht door de gemeente Renswoude als mogelijkheden in het geval dat haar zelfstandigheid ter discussie mocht komen te staan. Na twee ronden van overleg met de betrokken gemeentebesturen, is overeenkomstig de afspraak na tussentijdse afstemming van de resultaten met de statencommissies, het herindelingsontwerp door de IPC opgesteld.

In het herindelingsontwerp stelde de IPC de samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg tot één Utrechtse gemeente voor om te komen tot een duurzame versterking van de bestuurskracht in de Vallei. De argumenten hiervoor waren dat Renswoude onderdeel uitmaakt van het Valleigebied, bijdraagt aan de beleidsopgaven in het gebied en veel overeenkomsten vertoont met Woudenberg en Scherpenzeel. Bovendien biedt het opgestelde profiel voor de nieuwe gemeente veel van wat het gemeentebestuur van Renswoude belangrijk vindt voor de inwoners: korte lijnen met het bestuur, kerngericht werken en adequate dienstverlening.

De door de gemeente Renswoude voorgestelde varianten vindt de IPC geen optie. Voor de uitwerking van het Ten Boer-model tussen de gemeente Renswoude met Veenendaal of Barneveld is weliswaar draagvlak, maar de IPC is er geen voorstander van omdat het Valleigebied bestuurlijk, strategisch en beleidsinhoudlijk «in tweeën wordt geknipt» als Renswoude kiest voor haar voorkeur Veenendaal met het perspectief van herindeling. Veenendaal behoort niet tot het Valleigebied en ziet ook niets in een grote Valleigemeente. Een fusie van alleen Scherpenzeel en Woudenberg wordt door deze twee gemeenten afgewezen, omdat zij de

gemeente Renswoude zien zij als onontbeerlijk voor de versterking van de bestuurskracht in de regio en aanpak van de gebiedsopgaven. Verder vindt de IPC de variant onwenselijk aangezien Veenendaal stedelijker is dan Renswoude en in zijn samenwerking is gericht op Wageningen-Ede-Rhemen-Veenendaal (WERV) en Zuidoost Utrecht. Voor de grote Valleigemeente ziet de IPC geen draagvlak bij de in de Arhi-procedure betrokken gemeenten. Bovendien verwacht de IPC dat het zal leiden tot bestuurlijke drukte en constateert dat ook de gemeente Renswoude deze oplossing als een tijdelijke oplossing ziet gelet op het perspectief van herindeling.

Het herindelingsontwerp is na vaststelling door de IPC in september 2008 bekend gemaakt, ter inzage gelegd en op een speciale website ([www.valleigebied.nl](http://www.valleigebied.nl)) gepubliceerd. Op drie informatiebijeenkomsten in het Valleigebied is het ontwerp toegelicht, waarna gemeentebesturen, inwoners en organisaties in de gelegenheid waren om hun zienswijze in te dienen. De IPC heeft daarop volgend een herindelingsadvies opgesteld waarin de voorgestelde samenvoeging uit het herindelingsontwerp is overgenomen. Op basis van het herindelingsontwerp, de zienswijzen en de beantwoording daarvan, komt de IPC tot de conclusie dat de langdurige discussie over versterking van de bestuurskracht in de Vallei nu om resultaten vraagt en noodzakelijk wordt geacht gezien regionale en landelijke ontwikkelingen. Tevens is de IPC van oordeel dat de voorgestelde samenvoeging over voldoende draagvlak beschikt, voldoende duurzaam is en een nieuwe sterk intern samenhangende gemeente oplevert die goed is toegerust voor de regionale gebiedsopgaven. Op 15 april 2009 hebben de provinciale staten van beide provincies dit herdelingsadvies gewijzigd vastgesteld. De wijziging had betrekking op de intrekking van de grenscorrectie Henschotermeer waarover tussen de twee betrokken gemeenten géén overeenstemming bestaat en voor het provinciaal bestuur de bestuurlijke urgentie ontbreekt.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord**

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit Beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, indien deze tekortschiet. Het kabinet heeft ervoor gekozen de provincies een stevige rol te geven bij gemeentelijke herindelingen, met name in gevallen waar gemeenten er onderling zelf niet uitkomen. Zoals ook bij dit voorstel blijkt is de herindelingspraktijk er een van veelal balanceren tussen de verschillende criteria van het Beleidskader. Met name tussen het procescriterium draagvlak en de inhoudelijke criteria zoals bestuurskracht en regionale samenhang dient een goede balans gevonden te worden. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat herindelingsvoorstellen van onderop tot stand moeten komen. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen kan de provincie het herindelingsadvies zelf vaststellen. De provincie is dan de eerst nabije bestuurslaag aan de gemeenten waardoor zij de lokale situatie goed kan inschatten.

Het kabinet toetst de herindelingsvoorstellen primair op het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol. Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang evenals de criteria draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

### *3.1 Toets bestuurskracht*

Het kabinet hanteert procesmatige criteria waaraan de wijze waarop aandacht is besteed aan de bestuurskracht in een herindelingsadvies wordt getoetst. Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Het totale oordeel hierover dient positief te zijn. Ook dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht een rol heeft gespeeld.

De bestuurskracht vanuit de drie betrokken gemeenten is in een kwaliteitsmeting in 2005 onderzocht. De conclusie was dat op dit moment de bestuurskracht van alle drie de gemeenten voldoet, maar dat er aandachtspunten waren. De daarop volgende discussies in de drie gemeenten mondten in Woudenberg en Scherpenzeel uit in de gezamenlijke conclusie dat om dit niveau van bestuurskracht te kunnen continueren een samenvoeging de beste oplossing lijkt en daarom een Arhi-verzoek gericht op een RSW+-gemeente hebben ingediend. De gemeente Renswoude koos op basis van de kwaliteitsmeting voor een strategie van consolideren, investeren en samenwerken.

Van de nieuw te vormen gemeente wordt verwacht dat de bestuurskracht groter zal zijn dan die van de drie afzonderlijke gemeenten. Een van de aandachtspunten uit de kwaliteitsmeting, de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, kan hierdoor worden beperkt. Verder is er meer ruimte voor de inzet van gespecialiseerde medewerkers en bovendien is de financiële startpositie van de nieuwe gemeente sterk. De nieuwe te vormen gemeente wordt dan ook in staat geacht om de huidige en eventueel nieuwe opgaven en taken zowel lokaal als regionaal op een kwalitatief goede wijze op te pakken.

### *3.2 Toets duurzaamheid*

Getoetst wordt of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot de regionale omgeving van de nieuw te vormen gemeente. Het totale oordeel hierover dient positief te zijn.

In enkele zienswijzen uit het herindelingsadvies wordt de duurzaamheid van de nieuwe te vormen gemeente in twijfel getrokken. Hierbij wordt verwezen naar de geringe omvang van de te vormen gemeente qua inwonertal. In reactie daarop weerlegt de IPC dit door te stellen dat duurzaamheid niet zozeer in verband moet worden gebracht met omvang, maar veel meer met: interne samenhang, oplossing voor een specifieke problematiek en het realiseren van (regionale) gebiedsopgaven. De IPC beoordeelt de nieuw te vormen gemeente vanuit dat perspectief juist als een duurzame, toekomstbestendige plattelandsgemeente met een bijbehorend taken- en opgavenpakket dat passend is. Ook zullen de nieuwe regionale bestuurlijke verhoudingen een positief effect op de duurzaamheid hebben. Bovendien is de IPC van oordeel dat deze – weinig stedelijk – nieuw te vormen gemeente met een agrarisch profiel daarentegen relatief veel inwoners omvat. De IPC ziet dit bevestigd door de constatering dat maar liefst 290 gemeenten ofwel ca. 2/3 van alle Nederlandse gemeenten kleiner is dan 30 000 inwoners. De verwachting wordt uitgesproken dat de komende 20–25 jaar een nieuwe schaalvergroting niet aannemelijk is.

### *3.3 Toets interne samenhang*

Het kabinet toetst of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. In de

inleiding van deze memorie van toelichting is al aangegeven dat de interne samenhang van de nieuwe te vormen als sterk wordt gekenschetst: drie dorpen, allemaal gelegen in het Valleigebied, met een vergelijkbare levensbeschouwelijke identiteit als gemeenschappelijk kenmerk. Ook qua verenigingsleven en op het sociaal-cultureel en bedrijfseconomisch gebied (agrarisch) zijn er opmerkelijk veel gelijkenissen. Dit gemeenschappelijke beeld overheerst ook na lezing van de door de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg gezamenlijk opgestelde (voorlopige) profielschets van de nieuwe gemeente.

Deze interne samenhang wordt ook bevestigd door de (regionale) beleidsopgaven waarvoor de nieuw te vormen gemeente zich de komende periode zal moeten gaan inzetten. Het betreft onder meer de integrale aanpak van de problemen in het landelijk gebied door middel van het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. De nieuw te vormen gemeente ligt in het reconstructiegebied waar het plan betrekking op heeft. Belangrijk is voorts herstel en ontwikkeling van de Grebbelinie, een verdedigingslinie van cultuurhistorische, ecologische en recreatieve betekenis. Deze linie loopt als een groen lint door het landschap van Rhenen tot Spakenburg. De drie samen te voegen gemeenten zijn partners in het uitvoeringsprogramma om de Grebbelinie «boven water te halen». Een van de prioriteiten zal het voeren van een goed kernenbeleid zijn, gericht op vitale en leefbare kernen. Dit vraagt om een actief beleid van het nieuwe gemeentebestuur. Ook zal een bijdrage worden gevraagd aan de verschillende aspecten van het mobiliteitsvraagstuk in de regio zoals de problematiek van het sluijverkeer en het regionaal onderzoek van het reactiveren van de PON-lijn dan wel openbaar vervoerlijn. Als laatste wordt hier genoemd de ontwikkeling van robuuste ecologische verbindingen op basis van de Ecologische Hoofdstructuur tussen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug via onder meer planologische bescherming.

#### *3.4. Toets regionale samenhang en evenwicht*

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Daarbij is aangegeven dat versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen expliciet een reden kan zijn voor een herindelingsvoorstel.

De versterking van de regionale samenhang en evenwicht wordt door de IPC genoemd als argument voor de samenvoeging. Door de samenvoeging van de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg ontstaat er een beter regionaal evenwicht. De nieuw te vormen gemeente Woudenberg (thans 25 000 inwoners, voorziene groei richting 30 000 inwoners) verhoudt zich beter tot de overige gemeenten uit het Valleigebied, Leusden (30 000 inwoners), Barneveld (50 000) en Nijkerk (40 000 inwoners), dan de huidige samenstellende delen. Dit vergroot de basis voor een duurzame samenwerking tussen sterke gemeenten in het gebied. Bovendien neemt door deze samenvoeging het aantal gemeenten en daarmee de bestuurlijke drukte in het Valleigebied af, zonder dat er restproblematiek ontstaat.

#### *3.5. Draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de provincie aan zet is, bij het beoordelen van het bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. In uitwerking op het coalitie-

akkoord is in het nieuwe Beleidskader gemeentelijk herindeling aangegeven dat draagvlak niet altijd unanimitieit van standpunt hoeft te betekenen. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, alleen kan worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. Bij het beoordelen van het draagvlak, dient de provincie uit te gaan van het lokaal bestuurlijke en het regionale draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in het maatschappelijk draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

### *3.5.1 Beschrijving maatschappelijk draagvlak*

Alle drie de in de samenvoeging betrokken gemeenten hebben hun inwoners betrokken bij het bepalen van het standpunt van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur van Renswoude heeft voorafgaand aan de start van de Arhi-procedure, in september 2007, en in december 2008 na de ter inzage legging, een referendum gehouden. Bij een opkomst van 84% respectievelijk 65,7% werd beide keren gekozen voor zelfstandigheid (98% respectievelijk 80,7%).

Het gemeentebestuur van Scherpenzeel heeft de inwoners uitvoerig betrokken bij en geïnformeerd over de herindelingsvoornemens. Voorbeelden hiervan zijn een forum over herindelen of samenwerken in 2006, zes nieuwsbrieven, drie informatieavonden, een klankbordgroep met inwoners en organisaties over de opgestelde profielschets en informatie via de gemeentepagina en website uitmondend in een bijeenkomst over de op te stellen zienswijze van de gemeente.

Ook in de gemeente Woudenberg zijn vanaf 1997 vele activiteiten uitgevoerd. Genoemd kunnen worden de interactief opgestelde toekomstvisie voor Woudenberg, de opgestelde profielschets voor de nieuwe gemeente met betrokkenheid van de inwoners, de aandacht in de pers voor het gemeentelijke standpunt en tot slot de inwonersbijeenkomst over het herindelingsontwerp georganiseerd door het gemeentebestuur.

Naast de betrokkenheid van de inwoners bij de standpuntbepaling van de gemeente heeft het herindelingsontwerp ook ter inzage gelegen op de gemeentehuizen van alle bij de Arhi-procedure betrokken gemeenten en op de provinciehuizen van Gelderland en Utrecht. Bovendien was het herindelingsontwerp te downloaden van de website [www.valleigebied.nl](http://www.valleigebied.nl). Tijdens de periode van ter inzage legging hebben de provincies drie informatiebijeenkomsten in het gebied georganiseerd. Op het herindelingsontwerp zijn 263 zienswijzen ingediend door inwoners en organisaties waarvan 242 ofwel 92% afkomstig waren uit de gemeente Renswoude. Het overgrote deel hiervan betrof één van de standaardbrieven van de werkgroep «Renswoude Zelfstandig!». Het ontwerp werd gesteund door 16 zienswijzen, 251 reacties (95%) waren negatief. In paragraaf 5.4 van het herindelingsadvies worden de ingebrachte zienswijzen thematisch weergegeven en beantwoord.

### *3.5.2 Beschrijving bestuurlijk draagvlak*

Het herindelingsvoorstel is tot stand gekomen op basis van het Arhi-verzoek van de gemeenten Scherpenzeel en Woudenburg. In zowel gedeputeerde staten als in provinciale staten van beide provincies bestaat er een breed draagvlak voor dit voorstel. De gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg zijn voorstander van de



totstandkoming van de in het voorstel voorgestelde samenvoeging. De gemeente Renswoude is tegen de voorgestelde samenvoeging.

Voor wat betreft het regionale draagvlak heeft het gemeentebestuur van Leusden als een van de partners in de Valleiregio, aangegeven dat nu en in de toekomst, voor zover die toekomst nu is in te schatten, geen aanleiding tot gemeentelijke herindeling is. Daarbij zijn twee randvoorwaarden van belang: gestructureerde samenwerking met buurgemeenten waaronder Amersfoort en RSW-gemeenten en verbetering van de in- en externe samenwerkingsrelaties. De IPC constateert dat de samenvoeging van de drie gemeenten een krachtig perspectief biedt voor de randvoorwaarden. Barneveld respecteert de vorming van de nieuw te vormen gemeente. De zienswijze van de gemeente Utrechtse Heuvelrug is gericht op de grenscorrecties. Tijdens het open overleg heeft deze gemeente gevraagd of de nieuw te vormen gemeente wel voldoende duurzaam en voldoende bestuurskrachtig zal zijn. De gemeente Veenendaal ziet niets in de nieuw te vormen gemeente, die niet duurzaam bestuurskrachtig wordt geacht. Wel staat Veenendaal open voor nauwe samenwerking met Renswoude, zoals die door deze gemeente wordt voorgesteld. Veenendaal is van oordeel dat de te vormen gemeente afbreuk doet aan de vorming van een nieuwe bestuurlijke entiteit in Zuidoost-Utrecht waarvan men inschat dat die wel potentie heeft. De IPC constateert in dit kader dat Veenendaal niet is georiënteerd op het Valleigebied en daar geen affiniteit mee heeft.

### *3.5.3 Toets draagvlak en beoordeling zorgvuldigheid van het gevolgde proces.*

Het herindelingsvoorstel kan niet rekenen op unaniem bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeenten. Zoals hierboven is aangegeven, heeft de gemeenteraad van Renswoude een negatieve zienswijze vastgesteld op de voorgestelde samenvoeging van deze gemeente met Scherpenzeel en Woudenberg. Bij deze laatste twee gemeenten bestaat wel bestuurlijk draagvlak voor de samenvoeging.

Conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling kan een oplossing, die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, alleen worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan: is er gewerkt aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak, zijn de betrokken gemeenten in de gelegenheid gesteld om alternatieven aan te dragen, zijn deze alternatieven in samenspraak met de betrokken gemeenten beoordeeld, zijn de naburige gemeenten in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze te geven op het provinciale herindelingsontwerp en motiveert de provincie waarom de betrokkenheid van die gemeente noodzakelijk of wenselijk is.

Aanvankelijk hebben de gemeenten zelf langs de weg van de kwaliteitsmetingen en de discussies daarover gewerkt aan een gezamenlijk draagvlak voor de te vormen nieuwe gemeente. Onder meer de uitnodiging door Woudenberg voor de gezamenlijke vorming van een profiel-schets voor deze nieuwe gemeente is daar een tastbaar voorbeeld van. Nadat deze en andere pogingen om nader tot elkaar te komen waren mislukt, hebben de gemeentebesturen van Scherpenzeel en Woudenberg een verzoek ingediend bij de beide provinciebesturen om een Arhi-procedure te starten.

Voorafgaand aan de start van de Arhi-procedure hebben de provincies Gelderland en Utrecht via consultaties gewerkt aan een meer gemeenschappelijk draagvlak, wat heeft resulteert in het onderzoek van de door de gemeente Renswoude ingebrachte varianten bij het opstellen van het herindelingsontwerp. Ook tijdens het open overleg voorafgaand aan de opstelling van het herindelingsontwerp is gewerkt aan een zo groot moge-

lijk bestuurlijk draagvlak door te onderzoeken of een combinatie van oplossingsrichtingen tot de gewenste duurzame versterking van de bestuurskracht in het gebied zouden kunnen leiden. Deze oplossingsrichtingen zijn getoetst op draagvlak bij de betrokken gemeenten. Zo is op verzoek van de gemeente Renswoude een tweetal mogelijkheden voor de versterking van de bestuurskracht onderzocht: samenwerking volgens het model-Ten Boer waarbij aanvankelijk samenwerking met de gemeenten Barneveld, Leusden of Veenendaal een optie was, en de vorming van een grote, niet nader gedefinieerde, grote Valleigemeente met deelgemeenten.

Geconcludeerd kan worden dat de in de samenvoeging betrokken gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om alternatieven aan te dragen en deze alternatieven ook zijn betrokken in de discussie tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie. Ook de omliggende gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de voorgestelde herindelingsvariant. In het herindelingsadvies wordt een samenvoeging voorgesteld, waarop een van de in de samenvoeging betrokken gemeenten een negatieve zienswijze heeft vastgesteld. In het vastgestelde herindelingsadvies concludeert de IPC ten aanzien van de voorgestelde herindeling dat deze het best tegemoet komt aan de nagestreefde duurzame versterking van het Valleigebied. Bovendien constateert de IPC dat de voorgestelde samenvoeging het tastbare resultaat is van een langdurige discussie over bestuurskrachtversterking in de regio die resulteert in een nieuw te vormen gemeente die beschikt over interne samenhang en duurzaamheid en die op voldoende draagvlak kan rekenen.

### *3.6 Conclusies toets beleidskader*

Ik concludeer dat het voorstel aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling voldoet. Het proces is verlopen volgens de daarvoor geldende criteria uit de Wet arhi en het Beleidskader. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet heeft geformuleerd in het Beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd.

In vervolg op de kwaliteitsmetingen uit 2005 hebben provinciale staten van zowel Gelderland als Utrecht in februari 2008 in het verzoek van Scherpenzeel en Woudenberg, voldoende aanleiding gezien om de Arhi-procedure te starten. De gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg vinden gelet op diverse landelijke en regionale ontwikkelingen dat vanuit de (nu nog aanwezige) bestuurskracht een samenvoeging de beste en duurzame oplossing is voor hun inwoners en het Valleigebied; voorkomen moet worden dat de bestuurskracht onvoldoende wordt. In het daarop volgende Arhi-proces heeft de IPC dit verzoek en andere herindelings- en samenwerkingsvarianten onderzocht en geconcludeerd dat de voorgestelde samenvoeging resulteert in een duurzame versterking van de (regionale) bestuurskracht, waar de ViP-samenwerking, ondanks de discussies sinds 1997 onvoldoende tot resultaat hebben geleid. De door de gemeente Renswoude aangedragen herindelings- en samenwerkingsvarianten worden als onvoldoende en daarom ongewenst gekwalificeerd, omdat het niet leidt tot een duurzame bestuurskrachtversterking van de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg voor wat betreft de samenwerkingsvariant en geen draagvlak heeft voor wat betreft de grote Valleigemeente. Bovendien maakt Renswoude een onderdeel uit van het Valleigebied, terwijl Veenendaal zich oriënteert op WERV en Utrecht-Zuidoost, en geen affiniteit heeft met het Valleigebied. Opvallend hierbij is nog te vermelden dat in de loop van het herindelingsproces de gemeente Renswoude haar bestuurlijke en deels inhoudelijke oriëntatie op het Valleigebied inmiddels

heeft verplaatst richting Veenendaal. De voorgestelde samenvoeging resulteert in een gemeente met een sterke interne samenhang.

Het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling is onder de gemeenten helaas niet unaniem positief. Twee van de drie gemeenten zijn een voorstander van deze herindeling. Gedurende het Arhi-proces is intensief gewerkt aan vergroting van het bestuurlijke draagvlak, onderzoek van varianten en het beoordelen van de diverse mogelijkheden op de overige criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ik kom tot de conclusie dat het voorliggende voorstel leidt tot voldoende bestuurlijk draagvlak in het Valleigebied en dat ook zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de overige criteria voor herindelingen.

#### **4. Wijziging van de provinciale indeling en grenscorrecties**

De nieuw te vormen gemeente wordt gezien de gebiedsomvang van de afzonderlijke gemeenten in het herdelingsadvies ingedeeld in de provincie Utrecht. De provincie Utrecht wordt daarmee uitgebreid met het grondgebied van de huidige gemeente Scherpenzeel. Het gemeentebestuur van Scherpenzeel kan zich vinden in deze wijziging.

Verder zijn in deze Arhi-procedure diverse grenscorrecties onderzocht. De omvangrijkste betrof de grenscorrectie Overberg die ook een rol gespeeld heeft bij de vorming van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Uit een enquête in de voormalige gemeente Amerongen in 2004 onder de inwoners van de kern Overberg bleek er weinig draagvlak te bestaan voor aansluiting bij de nieuw te vormen gemeente Utrechtse Heuvelrug. Er is toen besloten dat een grenscorrectie van de kern Overberg zou worden onderzocht in een eventuele herindelingsprocedure voor het Valleigebied. Naar aanleiding daarvan is in deze Arhi-procedure voor het Valleigebied, na gesprekken met de gemeentebesturen van Utrechtse Heuvelrug, Woudenberg en Scherpenzeel, besloten een volksraadpleging met een eenduidige vraagstelling te houden. Hierin hebben de inwoners van Overberg bij een hoge opkomst van 60% in meerderheid met een percentage van 76% kenbaar gemaakt bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug te willen blijven. Daarom vindt er geen grenscorrectie voor de kern Overberg plaats.

Voorts is met de betrokken gemeenten overlegd over mogelijke andere grenscorrecties. In dit voorstel zijn de volgende grenscorrecties opgenomen zoals ze ook blijken uit het bij het wetsvoorstel opgenomen kaartmateriaal.

##### *Camping de Lucht*

De camping die is gelegen op het grondgebied van de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Barneveld, heeft uitbreiding gevraagd op het grondgebied van Barneveld. Tijdens de Arhi-procedure liep er een planologische procedure om deze uitbreiding mogelijk te maken. De gemeenten Scherpenzeel en Renswoude vinden het wenselijk dat door een grenscorrectie deze camping binnen één provincie en één gemeente komt te liggen. Het gemeentebestuur van Barneveld heeft aangegeven geen voorstander te zijn van een grenscorrectie zolang de planologische procedure niet is afgerond door de gemeente. De gemeente wilde namelijk de planologische procedure eerst volledig zelf afronden. Inmiddels heeft de gemeenteraad van Barneveld besloten om de voorgenomen uitbreiding van de camping via de planologische procedure af te wijzen. Hiertegen loopt momenteel een procedure door de campinghouder. De gemeente Barneveld heeft vervolgens op basis van het raadsbesluit van 24 februari 2009 een gewijzigde zienswijze aan de IPC kenbaar gemaakt en voorge-

steld de grenscorrectie te beperken tot het deel van de camping dat nu reeds een verblijfsrecreatieve bestemming heeft en voor zover dit gelegen is op grondgebied van de gemeente Barneveld. De IPC heeft de voorgestelde grenscorrectie afgewezen en is bij haar uitgangspunt gebleven dat één object van één eigenaar in één bestuurlijke hand dient te liggen. Bij de behandeling van het voorstel in de Gelderse staten is daarbij gewezen op het belang vanuit oogpunt van beleid, beheer en veiligheid. Gezien de reacties van de omwonenden van de camping op deze grenscorrectie is het relevant om op te merken dat de belangen van alle betrokkenen bij (eventuele) planologische procedures via de WRO-procedures voldoende gewaarborgd zijn.

#### *Grenscorrecties Utrechtse Heuvelrug en Woudenberg*

Er is overleg gevoerd over een aantal gebieden waar mogelijkheden van een grenscorrectie voor de hand lag. De vier grenscorrecties tussen de gemeenten Utrechtse Heuvelrug en Woudenberg, casu quo de nieuw te vormen gemeente, die in het herindelingsontwerp uitgebreid zijn beschreven, waartoe is besloten, zijn als volgt.

#### *Gebied C: Camping Laag Kanje*

Door de grenscorrectie gaat grondgebied over van de gemeente Woudenberg naar de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Hierdoor komt het grondgebied van de camping in één gemeente te liggen.

#### *Gebied D*

Om het beheer van een stuk weg in één hand te leggen gaat het weggedeelte dat nu behoort tot de gemeente Utrechtse Heuvelrug over naar de nieuw te vormen gemeente.

#### *Gebied E*

Beiden gemeenten zijn het er over eens dat de het logisch is dat de gemeentegrens op de weg wordt gelegd. Het betreffende gebied gaat daarmee over van de gemeente Utrechtse Heuvelrug naar de nieuw te vormen gemeente.

#### *Gebied F*

De grenscorrectie beoogt de historische grens van een oud landgoed te herstellen. Hierdoor gaat grondgebied over van de gemeente Utrechtse Heuvelrug naar de nieuw te vormen gemeente.

Een aantal andere mogelijke grenscorrecties is niet doorgevoerd omdat daarover geen bestuurlijke overeenstemming tussen de betrokken gemeenten is bereikt. Een daarvan betrof de grenscorrectie van het Henschotermeer (gebied B) uit het ontwerp-herindelingsadvies. De gemeente Utrechtse Heuvelrug was tegen de voorgestelde correctie vanwege het ontbreken bestuurlijke urgentie en stelde voor om de situatie (vooral nog) ongewijzigd te laten. In de provincie Utrecht werd deze opvatting in de statencommissie gedeeld waarop werd voorgesteld om in een later stadium zorgvuldig nut en noodzaak van deze grenscorrectie te onderzoeken. De IPC heeft vervolgens besloten om het ontwerp-advies om dit onderdeel te wijzigen inhoudende het schrappen van de grenscorrectie Henschotermeer in het advies.

## **5. Financiële aspecten**

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is door de IPC de verwachte financiële positie van de te vormen gemeente onderzocht op basis van de uitgangspunten van de huidige gemeenten. Op grond van de bevindingen uit dat onderzoek deel ik de conclusie uit het herindelingsadvies dat de financiële startpositie van deze nieuwe gemeente als sterk wordt ingeschat. Op basis daarvan concludeer ik dat de nieuwe gemeente ruimschoots financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van € 0,7 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij met name de maatstaven «vast bedrag per 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 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van € 8,2 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de gegevens uit de meicirculaire 2009.

De financiële aspecten van de overgang van de gemeente Scherpenzeel van de provincie Gelderland naar de provincie Utrecht hebben door hun beperkte omvang geen bijzondere betekenis.

## **6. Overige aspecten**

### *6.1. Inwerkingtreding*

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking. Ik streef ernaar dat deze herindeling op 1 januari 2011 zal plaatsvinden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde herindeling.

### *6.2. Verkiezingen*

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Woudenberg is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, 476). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

### 6.3 Samenloop met het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's

In artikel 10 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 op of 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.

*Bijlage: herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Scherpenzeel, Renswoude en Woudenberg.<sup>1</sup>*

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

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.