



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Contact:  
M.B. de Prieëlle  
070 - 441 70 46  
mb.de.prieelle@pzh.nl

Postadres Provinciehuis  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
www.zuid-holland.nl

Datum  
18 april 2017

Ons kenmerk  
PZH-2017-586694623  
DOS-2015-0007857

Bijlagen  
-

Aan Provinciale Staten

Onderwerp  
Reactie Herindelingsadvies Vijfheerenlanden

Geachte Statenleden,

U heeft onlangs van Gedeputeerde Staten van Utrecht het Herindelingsadvies en de Reactienota op de zienswijzen ontvangen. Deze zullen op 19 april a.s. door Provinciale Staten van Utrecht worden vastgesteld. Ten aanzien van enkele hoofdpunten uit onze zienswijze willen wij u in deze brief berichten over de wijze waarop deze door de provincie Utrecht zijn verwerkt. Daarbij komen twee fundamentele vragen naar voren.

### **Uitgangspunten provinciale herindeling**

Wij hebben in onze zienswijze opgemerkt dat er geen sprake is van een evenwichtig herindelingsontwerp omdat aan een aantal randvoorwaarden voor een zorgvuldige afweging niet is voldaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in september 2016 aan Utrecht gevraagd om de herindelingsprocedure voort te zetten. In onze zienswijze hebben wij erop gewezen dat dit betekent dat had mogen worden verwacht dat werd voortgebouwd op de tussen beide provincies overeengekomen opdracht aan de Interprovinciale Commissie Vijfheerenlanden (IPC). En dat de provincie Utrecht onder meer in het herindelingsontwerp zorgvuldig in beeld zou brengen wat de effecten van de herindeling zijn voor de samenwerking in de Zuid-Hollandse en Utrechtse regio en daar vervolgens conclusies uit had moeten trekken. Dit had de provincie Utrecht in het herindelingsontwerp niet verwerkt en deze omissie is ook in het herindelingsadvies niet hersteld.

De provincie Utrecht geeft aan dat er geen sprake is van een voortzetting van de gezamenlijk ingezette procedure in IPC-verband. Dit zou volgens haar namelijk haaks staan op het feit dat de IPC geen besluit heeft kunnen nemen, omdat beide provincies duidelijk van mening verschilden over de provinciekeuze en de te hanteren criteria. De provincie Utrecht ontslaat zich hiermee ten onrechte van haar onderzoeksplicht aangaande het belangrijke aspect van 'Evenwichtige

regionale verhoudingen'. Het concept herindelingsadvies is daardoor onvoldoende onderbouwd op het onderdeel van de provinciekeuze.

### **Regio**

In het herindelingsontwerp was het belang van het regionaal niveau onvoldoende gewaardeerd. De provincie Utrecht stelt nu dat wij voor de provinciekeuze het belang van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden alleen centraal zouden stellen en daardoor de samenwerkingsverbanden (verlengd lokaal bestuur) het ontwikkelingsperspectief van de nieuwe gemeente zouden laten bepalen, in plaats van andersom. Door dit 'omdraaien' zouden wij geen recht doen aan de democratische legitimatie en het principe 'van onderop'. Dit is een conclusie waarin wij ons niet herkennen. De bewuste passage in onze zienswijze (p. 5) gaat over de meerwaarde en potentie van een ongedeelde regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Het is onjuist dat Zuid-Holland het belang van alleen de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden centraal zou stellen (en dus niet van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden). In dit onderdeel van onze zienswijze refereren wij aan de samenwerking die in de regio in de afgelopen jaren tot stand is gekomen op een breed scala aan maatschappelijke onderwerpen. Veelal komen deze voort uit maatschappelijke verbondenheid en gedeelde opgaven, dus 'van onderop'. Daarbij gaat het in onze zienswijze overduidelijk om de inhoud. Dat wij het ontwikkelingsperspectief van de nieuwe gemeente zouden laten bepalen door de samenwerkingsverbanden is dus onjuist.

Overigens betwijfelt de provincie Utrecht of er in de toekomst nog sprake is van een volwaardige en toekomstbestendige regio. Gelet op diverse ontwikkelingen, omvat het samenwerkingsverband Alblasserwaard-Vijfheerenlanden na 1 januari 2019 alleen nog de gemeente Gorinchem, de fusiegemeenten Molenwaard en Giessenlanden en mogelijk de gemeente Vijfheerenlanden. De provincie Utrecht constateert 'restproblematiek', maar gaat er verder niet op in. De betrokken deelnemers zouden dit vraagstuk maar in de komende periode met elkaar moeten bespreken. In het Kader voor beoordeling en afweging (zie hoofdstuk 3 Reactienota en § 6.2 Herindelingsadvies) heeft restproblematiek geen plaats gekregen. Hiermee wordt verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen en voorkomen van restproblematiek ten onrechte terzijde geschoven.

Dit verklaart ook waarom in het concept Herindelingsadvies niet is voldaan aan ons verzoek om nader uit te werken of 'grenskennend samenwerken' in de concrete situaties werkelijk een oplossing kan zijn en dat er geen sprake is van wensdenken.

### **Inhoudelijke argumenten**

In onze zienswijze hebben wij gezegd dat het herindelingsontwerp niet de voordelen bespreekt van vestiging in de provincie Zuid-Holland. Dit leidt dan niet tot een zuivere afweging van de feiten en belangen die aan beide zijden spelen en is daarmee feitelijk onvoldoende grondslag voor de besluitvorming op rijksniveau over de provinciekeuze. Ook de gemeenten hebben meerdere keren aangegeven, dat de provinciekeuze moet zijn gebaseerd op de voordelen die een provincievestiging biedt voor de nieuwe gemeente.

In het herindelingsadvies is de inhoudelijke onderbouwing van de keuze voor Utrecht als vestigingsprovincie weliswaar uitgebreid onderbouwd dan in het herindelingsontwerp, maar dit overtuigt niet. Een aantal inhoudelijke argumenten die worden aangedragen door ons en andere

pleitbezorgers van vestiging in de provincie Zuid-Holland worden in het herindelingsadvies nu wel besproken. Ook wordt nu gedeeltelijk ingegaan op enkele relevante elementen uit de Zuid-Hollandse argumentatiebrief aan de minister van BZK van 6 juli 2016, die in eerste instantie in het geheel niet werden behandeld. Maar vervolgens wordt alles zonder grondige analyse ongegrond, weerlegbaar en/of oplosbaar verklaard. Ook blijft het een gebrek dat de provincie Zuid-Holland, inwoners en andere betrokkenen de kans is ontnomen om hierop te reageren.

Enkele voorbeelden:

- De provincie Utrecht zegt dat wij ons uitsluitend zouden richten op de belangen van Leerdam en Zederik en niet op het belang van Vianen. Dat is niet juist. In onze zienswijze spreken wij telkens over de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden en Vianen maakt daar onlosmakelijk onderdeel van uit. Ook wordt in onze zienswijze het project 'Grenzeloos Samenwerken' aangehaald, waarin wij samen met Vianen participeren.
- Als het gaat om de economische ontwikkeling en de kanttekeningen die wij plaatsen bij de kansen die de Utrechtse economie biedt voor Vijfheerenlanden, wordt gezegd dat wij niet helemaal een juist beeld hebben van de Utrechtse regio. De nadere omschrijving van de Utrechtse economie in § 4.1.1 van de Reactienota bevat niet veel nieuwe inzichten ten opzichte van wat reeds bekend was.
- Beweerd wordt dat een provinciegrenswijziging geen invloed heeft op de kwaliteit van dienstverlening in het veiligheidsdomein (politie, brandweer en ambulancezorg). De aanrijtijden zijn op nationaal niveau vastgelegd in wet- en regelgeving; hieraan moeten alle regionale hulpdiensten zich conformeren. Dat is correct, maar in de praktijk blijkt helaas maar al te vaak dat de landelijke normen niet worden gehaald. Voorbij wordt gegaan aan de organisatorische problemen en -risico's van een vertrek van Zederik en Leerdam voor het veiligheidsdomein en de praktische gevolgen voor de burgers.
- Onbesproken blijft de verwevenheid van de verschillende domeinen, zoals op het gebied van gezondheid, maatschappelijke ondersteuning en participatie, jeugdzorgtaken en de stelselverantwoordelijkheid op rijksniveau. In het herindelingsadvies wordt gezegd dat er behoudens de drie verplichte samenwerkingsverbanden, sprake is van vrije keuze voor de nieuwe gemeente. Formeel is dat correct, maar in de praktijk blijken samenhang en congruentie cruciaal te zijn zodat verbindingen kunnen worden gelegd tussen voorzieningen die aanpalend zijn. Alleen zo kan de doelgroep immers effectief worden bediend. Daar wordt niet op ingegaan.
- Ook voor wat betreft het perspectief voor de arbeidsmarktregio Gorinchem wordt het zoeken naar een oplossing voor de door ons geschetste problemen naar de toekomst verschoven.
- Voor waterveiligheid wordt erop gewezen dat de veiligheidsregio Utrecht goede dienstverlening borgt en dat er altijd afstemming en samenwerking nodig zal zijn. Dit laat onbesproken dat door zowel de beide veiligheidsregio's en het waterschap Rivierenland is bepleit dat het risicogebied dat als uitgangspunt wordt gekozen voor Vijfheerenlanden het gebied van de dijkkring 16 is. Dat betekent voor hen een indeling van Vijfheerenlanden bij de veiligheidsregio Zuid-Holland-Zuid.

### **Bestuurlijke invloed**

De provincie Utrecht beweert dat de bestuurlijke invloed van de nieuwe gemeente op de provinciale planvorming in Utrecht groter is dan in Zuid-Holland, met name omdat Utrecht uit minder gemeenten bestaat dan Zuid-Holland. Daarbij wordt voorbij gegaan aan de kwalitatieve

aspecten. Het gaat er immers om of de nieuwe gemeente de mogelijkheid heeft om op de voor haar relevante dossiers een invloedrijke rol te spelen. Dat is helaas niet uitgezocht. De bewering dat de invloed van een gemeente Vijfheerenlanden in Utrecht groter is dan in Zuid-Holland is dus niet verifieerbaar. Overigens wordt terecht opgemerkt dat in de regio Alblasterwaard-Vijfheerenlanden de nieuwe gemeente de grootste zal zijn. Dat is in de Utrechtse regio zeker niet het geval. Nieuwegein, Stichtse Vecht, Utrecht en Zeist zijn in ieder geval groter.

### **Toekomstbestendigheid**

In onze zienswijze hebben wij gezegd dat wij de ambitie ondersteunen van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik om één nieuwe gemeente Vijfheerenlanden te vormen. Daarbij hebben wij wel gevraagd om in het herindelingsadvies helderheid te geven wat het perspectief is voor de nieuwe gemeente bij een eventueel volgende opschaling. De provincie Utrecht doet hier geen uitspraak over. Zij geeft aan dat volgens haar de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden voor de komende decennia voldoende toekomstbestendig is en de ontwikkelingen die op de middellange en lange termijn op gemeenten afkomen niet te kunnen overzien.

### **Uittreding samenwerkingsverbanden**

Ons verzoek aan de provincie Utrecht om alsnog de effecten in beeld te brengen - zowel kwantitatief als kwalitatief - van het beëindigen of aanpassen van de samenwerkingsverbanden (vrijwillig en wettelijke) voor de inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen is niet gehonoreerd. Ook nu wordt geen helderheid gegeven over de uittredingskosten.

De provincie Utrecht stelt dat de bepalingen van de gemeenschappelijke regelingen over toe- en uittreding (in beginsel) niet van toepassing zijn bij de verplichte samenwerkingen (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst) en niet gebruikt kunnen worden voor het identificeren van mogelijke ontvlechtingkosten.

De provincie Utrecht wil de minister van BZK vragen om in het herindelingswetsvoorstel voorzieningen op te nemen ter beslechting van eventuele conflicten over de gevolgen van de gewijzigde indeling van de veiligheidsregio's, GGD en omgevingsdiensten. Dit gaat dus verder dan het bepalen van de indeling van de geografische indeling. Naar onze mening is dit ook overbodig omdat de wetgeving daarin al afdoende voorziet.

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. Daarbij wordt waarschijnlijk ook bedoeld dat de minister zal worden gevraagd om al vóór behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers - op een moment dat de provinciekeuze nog niet is vastgesteld - te starten met het ontvlechtigingsproces. Dit zouden wij voorbarig vinden.

Ook voor de niet verplichte samenwerkingen worden de effecten van het eventueel toe- of uittreden van gemeenten niet in beeld gebracht. De provincie Utrecht zegt dat het aan deze verbanden en hun deelnemers is om de uittreding met elkaar te regelen, inclusief een uitwerking van de financiële en de organisatorische gevolgen.

### **Fundamentele kwesties**

Tenslotte brengen wij twee fundamentele kwesties naar voren.

Ten eerste constateren Gedeputeerde Staten van Utrecht - net als wij eerder- dat er tussen onze provincies een fundamenteel verschil van opvatting is over de wijze waarop het vraagstuk van de provinciekeuze wordt beoordeeld. De provincie Utrecht hanteert als primair uitgangspunt het besluit over de provinciekeuze van de gemeenten die in meerderheid een voorkeur uitspreken voor Utrecht. Wij hebben gesteld dat voor de provinciekeuze primair de regionale belangen en effecten bepalend moeten zijn.

De provincie Utrecht heeft bij het ontbreken van een ministerieel beleidskader een eigen 'Kader voor beoordeling en afweging' voor provinciale herindelingen geformuleerd (zie hoofdstuk 3 Reactienota en § 6.2 Herindelingsadvies). Mocht het herindelingsadvies door de minister van BZK worden overgenomen, dan kan het Utrechtse kader gelden als algemeen beleidskader voor toekomstige provinciale herindelingen. Andere provincies, belanghebbenden en deskundigen hebben hier echter geen inbreng in gehad. Gelet op dit fundamentele verschil van mening over de uitgangspunten, constateren wij dat een richtinggevend ministerieel kader voor provinciale herindelingen node wordt gemist.

In het herindelingsadvies wordt overigens beweerd dat de minister van BZK door de verdere procedure aan de provincie Utrecht te gunnen impliciet heeft ingestemd met de Utrechtse benadering van de procedure en het vraagstuk van de provinciekeuze. Dat zou dus betekenen dat de minister ook bij een provinciale herindeling primair kijkt naar de voorkeur van de gemeenten en niet primair naar de regionale impact daarvan. Van een dergelijke conclusie van de minister is ons nooit iets gebleken.

De tweede fundamentele kwestie is inhoudelijk. De Alblasserwaard-Vijfheerenlanden ligt tussen de stedelijke agglomeraties Drechtsteden, Rotterdam en Utrecht. Zijn wij beter af als dergelijke gebieden worden opgesplitst en als buitenste ring bij de stedelijke agglomeraties worden gevoegd? Of is het beter als dergelijke gebieden zich vanuit hun eigen identiteit en sterke punten ontwikkelen tot een krachtige samenwerkingspartner van de omliggende stedelijke agglomeraties? Dit is een fundamentele vraag die mede ten grondslag hoort te liggen aan de provinciekeuze Vijfheerenlanden en hoe dan ook onbeantwoord blijft in het herindelingsadvies.



### Conclusie

Alles overwegende kunnen wij ons niet vinden in het herindelingsadvies van de provincie Utrecht. Wij stonden oprecht open voor overtuigende argumenten om van mening te veranderen inzake de provinciekeuze. Die argumenten zijn niet naar voren gekomen, zodat wij alle redenen zien om het pleidooi voor vestiging van de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden in Zuid-Holland onverminderd voort te zetten.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

voorzitter,

drs. J.H. de Baas

drs. J. Smit