

Een duurzame toekomst voor RENSWOUDE

Prof. dr. A.F.A. Korsten

Mr. P.M.B. Schrijvers

Drs. C.J.N. Versteden

16 juni 2008

INHOUDSOPGAVE

0. Samenvatting onderzoek	blz. 3
1. De opdracht	blz. 6
2. Achtergrondinformatie	blz. 7
3. De uitvoering van het onderzoek	blz. 9
4. Toetsingscriteria	blz. 10
5. Grondpatronen voor gemeentelijke organisaties in de Vallei	blz. 14
6. De grondpatronen toegepast in de Vallei	blz. 17
7. Toetsingscriteria toegepast op de varianten voor herindeling en samenwerking.....	blz. 22
8. Conclusies en aanbevelingen	blz. 34

Bijlagen:

1. RSW: Korte geschiedenis van het voorafgaande	blz. 37
2. Organogram gemeente Renswoude.....	blz. 41
3. Samenwerkingen gemeente Renswoude	blz. 42
4. Geraadpleegde documenten	blz. 44
5. Geraadpleegde literatuur	blz. 46

0. SAMENVATTING ONDERZOEK

Op verzoek van de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg zijn de provincies Utrecht en Gelderland een gemeentelijke herindelingsprocedure (Arhi-procedure) gestart met als inzet samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, alsmede de kern Overberg, behorend tot de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Er is een Interprovinciale commissie (IPC) gevormd om de herindelingsprocedure uit te voeren.

De gemeente Renswoude verzet zich tegen deze fusie. Deze gemeente is van mening dat zij op dit moment nog voldoende in staat is haar taken uit te voeren en dus zelfstandig dient te blijven. Zij kan zich daarbij beroepen op recentelijk door de drie gemeenten in nauwe samenwerking met beide provincies uitgevoerde bestuurskrachtonderzoeken. Deze onderzoeken wezen ten aanzien van alle drie de gemeenten uit dat er op dit moment geen bestuurskrachtprobleem is. Wel werd erop gewezen dat dit in de toekomst anders zou kunnen komen te liggen bij verdere decentralisatie van rijks- en provinciale taken en bij het complexer worden van taken.

Niettegenstaande deze conclusie hebben Scherpenzeel en Woudenberg een herindelingsprocedure geëntameerd. In feite betrof het een reeds bijna veertig jaar met name bij de provincie Utrecht bestaande wens. Het ligt hierbij voor de hand dat de nieuwe gemeente onderdeel van de provincie Utrecht wordt en dat dientengevolge Scherpenzeel Utrechts wordt.

Voor het geval dat het thans wel tot een gemeentelijke herindeling in het Valleigebied zou moeten komen, is de gemeente Renswoude van mening dat de vorming van een RSW+-gemeente geen duurzame oplossing is. De RSW+-gemeente is, ook tegen de achtergrond van de landelijke ontwikkelingen, nog een kleine gemeente (25.000 inwoners) en daarom moet er rekening mee worden gehouden dat zich binnen een jaar of tien een nieuwe herindeling aandient.

Daarom vindt Renswoude, nu een Arhi-procedure is gestart, dat nader onderzoek moet worden gedaan naar meer duurzame alternatieve oplossingen. Daarbij wordt gedacht aan andere varianten van gemeentelijke herindeling in de Vallei en ook aan het zogenaamde model Ten Boer. Bij dit laatste is sprake van het uitbesteden van taken aan een grote buurgemeente en het daar, afgezien van een kleine ondersteuningskern, onderbrengen van het ambtelijk apparaat. Voor wat betreft gemeentelijke herindeling wil de gemeente Renswoude mede onderzocht zien of het mogelijk is gemeentelijke herindeling te combineren met de vorming van een deelgemeente voor Renswoude, zodat binnen een groter geheel een bepaalde mate van zeggenschap, eigen bestuur en identiteit behouden kunnen blijven.

De gemeente Renswoude heeft ons opgedragen naar genoemde onderwerpen een verkennend onderzoek te doen. Dit onderzoek zou moeten inhouden het nagaan welke varianten voor gemeentelijke herindeling denkbaar zijn en het aftasten in hoeverre deze haalbaar kunnen zijn.

Wij hebben de beschikbare documenten van betrokken gemeenten, provincies en rijk bestudeerd en gesprekken gevoerd met de portefeuillehouders in de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Renswoude, Barneveld, Veenendaal en Leusden. Met de beide provincies en de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg hebben wij niet kunnen spreken omdat afspraken voor gesprekken van die zijde werden afgezegd. Wel is

erop geattendeerd dat de betreffende documentatie uiteraard beschikbaar is en dus kon worden geraadpleegd..

Wij hebben wij ons op basis van de schriftelijke informatiebronnen toch een voldoende gedegen beeld kunnen vormen om in deze verkennende fase tot een deugdelijke rapportage te komen.

Voor wat betreft alternatieven voor gemeentelijke herindeling hebben wij allereerst een inventarisatie gemaakt van denkbare herindelingsvarianten. Deze hebben wij, met medeneming van de informatie die de documenten en de gesprekken hebben opgeleverd, vervolgens getoetst aan de criteria van het door het kabinet vastgestelde Beleidskader gemeentelijke herindeling.

De uitkomst van deze toetsing is allereerst dat er een aantal varianten is die, als het tot een gemeentelijke herindeling in de Vallei moet komen, als duurzaam gekenmerkt kunnen worden.

Wij komen dan ook tot de conclusie dat de volgende (duurzame) varianten nader onderzocht zouden moeten worden. De volgorde van deze varianten geeft ook onze prioriteitsvolgorde voor een nader onderzoek aan:

- § de variant samenvoeging Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden
- § de variant samenvoeging Renswoude en Veenendaal enerzijds en samenvoeging Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds
- § de variant samenvoeging Renswoude en Barneveld enerzijds en samenvoeging Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds
- § de variant vorming van drie nieuwe gemeenten:
 - (1) Leusden + Woudenberg,
 - (2) Renswoude + Veenendaal en
 - (3) Scherpenzeel + Barneveld.

Een belangrijk nieuw gegeven hierbij is dat de gemeenteraad van Leusden recentelijk duidelijk heeft gemaakt open te staan voor deelname aan een bezinning op een meeromvattende herindeling in het Valleigebied. Dit maakt de eerstgenoemde variant, die de totstandkoming van een duidelijke Valleigemeente inhoudt, heel interessant.

Maar al deze varianten hebben meerwaarde boven de RSW+-variant, met name omdat zij resulteren in een duidelijke sprong voorwaarts uit een oogpunt van bestuurskrachtversterking en omdat zij resulteren in gemeenten die qua omvang passen in het regionale beeld van gemeentelijke schaalgrootte.

De toetsing van de RSW+herindeling in het kader van ons onderzoek heeft opgeleverd dat deze met name op de zojuist genoemde aspecten duidelijk lager scoort dan genoemde alternatieven. Een van de aspecten betreft het draagvlakprobleem dat aan de RSW+-herindeling hoe dan ook vastzit, doordat de gemeente Renswoude zich tegen deze variant verzet.

Gebleken is dat die gemeente daar ook hout snijdende gronden voor kan aanvoeren en dat zij terecht verlangt dat betere alternatieven serieus worden gezien. Gegeven het feit dat is vastgesteld dat er op dit moment geen bestuurskracht- of ander probleem is dat nu tot opheffing van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg noopt, kan geen goede legitimatie worden gevonden voor het ten behoeve van de vorming van een RSW+-gemeente overrulen van de gemeente Renswoude. Dat zou slechts aanvaardbaar zijn indien bijvoorbeeld bepaalde planologisch-ruimtelijke ontwikkelingen daartoe noodzakelijk zijn.

Voor wat betreft de wens van Renswoude om, als het tot een herindeling moet komen, toe te werken naar een meer grootschalige herindeling in combinatie met de vorming van een deelgemeente Renswoude heeft ons onderzoek duidelijk gemaakt dat aan de vorming van deelgemeenten in het kader van gemeentelijke herindeling uit bestuurlijk en juridisch oogpunt nogal wat haken en ogen zitten, terwijl daarvoor naar verwachting bij de betrokken gemeenten niet op medewerking zal kunnen worden gerekend. Daarom adviseren wij het gemeentebestuur van Renswoude deze optie te laten vallen. Dit neemt niet weg dat hier in zijn algemeenheid een oplossing kan liggen voor het tegemoetkomen aan bezwaren bij herindelingen en dat een nadere studie hierover in landelijk of provinciaal verband aanbeveling zou verdienen. Wij adviseren de gemeente Renswoude in te zetten op een goed vormgegeven kernenbeleid in een nieuwe grotere gemeente.

Met betrekking tot de mogelijkheid van samenwerking met een of meer andere gemeenten voor het verbeteren van de bestuurskracht zijn wij tot de conclusie gekomen dat er in het model Ten Boer op dit moment een alternatief voor een herindeling aanwezig is. Zeker voor een voorgenomen herindeling van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg.

Renswoude kan zinvol samenwerken met Veenendaal of Barneveld.

We hebben daarbij de voorkeur uitgesproken voor Veenendaal, omdat:

- § er reeds veel samenwerking tussen de twee gemeenten bestaat (in totaal 11 in zowel bilaterale als multilaterale vormen);
- § de colleges over en weer de bereidheid uitgesproken hebben dat ze een samenwerking in een model Ten Boer verder willen uitwerken;
- § deze samenwerking binnen de provinciegrens blijft.

Een dergelijke samenwerking moet echter als tijdelijk gezien worden. De samenwerking zal geleidelijk overlopen in een gemeentelijke herindeling. Dat proces zal dan mede op basis van de samenwerking soepel kunnen verlopen (ambtelijke organisaties zijn grotendeels reeds geïntegreerd). Het feit dat samenwerking, ervan uitgaande dat in de toekomst bij decentralisatie van taken van rijk en provincie en het complexer worden van taken een herindeling geboden zal zijn, slechts gezien kan worden als een tijdelijke oplossing, betekent dat het aangaan van een samenwerking wel zal moeten plaatsvinden in het perspectief van een toekomstige fusie van de betrokken gemeenten.

1. DE OPDRACHT

Op verzoek van de gemeenteraden van Woudenberg en Scherpenzeel hebben de colleges van gedeputeerde staten van Utrecht en Gelderland een Arhi-procedure gestart met als inzet samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (hierna: RSW+¹). Daarbij wordt voor wat betreft de gemeente Renswoude mede het zogenaamde model-Ten Boer in relatie tot Veenendaal of Barneveld als alternatief voor herindeling in de beschouwingen betrokken².

Renswoude is van mening dat de vorming van een RSW+-gemeente weinig bestuurskracht toevoegt in vergelijking met de huidige situatie³. De vorming van een RSW+-gemeente wordt niet als een duurzame oplossing gezien; de kans is groot dat binnen een beperkt aantal jaren wederom een herindelingsprocedure moet worden gestart. Renswoude wil daarom dat onderzoek plaatsvindt naar wel duurzame oplossingen voor de bestuurlijke organisatie van het Valleigebied. De uitkomsten van dit onderzoek wil het gemeentebestuur inbrengen in het overleg met de ingestelde Interprovinciale commissie (= IPC).

Tegen de achtergrond van het vorenstaande hebben de raad en het college ons opdracht gegeven te onderzoeken:

- a. welke duurzame varianten voor de toekomstige bestuurlijke organisatie van de Vallei denkbaar zijn en hoe groot het draagvlak daarvoor is. Daarbij gaat het in ieder geval om het gebied van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg, Leusden, Barneveld en Veenendaal;
- b. of er een mogelijkheid bestaat om binnen dergelijke varianten te gaan werken met kernen die een zekere mate van bestuurlijke zelfstandigheid bezitten, bijvoorbeeld in de vorm van deelgemeenten.

Het onderzoek is, gezien de beperkt beschikbare tijd, verkennend van aard. Dit betekent dat ten aanzien van het draagvlakaspect een zo goed mogelijk onderbouwde inschatting door de onderzoekers wordt gemaakt, maar in dit stadium kan geen sprake zijn van diepgaand onderzoek en op basis daarvan getrokken conclusies.

Wel zal op basis van het ingestelde onderzoek een beoordeling van de in aanmerking komende varianten plaatsvinden. Het is niet de bedoeling definitief uitsluitsel te geven over de wenselijkheid dan wel haalbaarheid van varianten, maar over de vraag of andere oplossingen op hun merites zouden dienen te worden beoordeeld als alternatief voor de volgens het gemeentebestuur van Renswoude niet duurzame oplossing waarin het voorliggende Arhi-voorstel voorziet.

¹ De + heeft betrekking op mogelijke grenscorrecties met de gemeente Utrechtse Heuvelrug (met name de buurtschap Overberg -ongeveer 1370 inwoners- die nu deel uitmaakt van de gemeente Utrechtse Heuvelrug).

² In het model-Ten Boer heeft de gemeente Ten Boer een overeenkomst met de gemeente Groningen gesloten, waarin geregeld wordt dat de beleidsvoorbereiding en de uitvoerende taken middels de ambtelijke organisatie van Groningen plaatsvinden. De gemeente Ten Boer blijft in deze benadering bestaan als een publiekrechtelijk lichaam met een eigen politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de autonome en medebewindstaken. Zie hiervoor onder andere ook de bijlage 2 in het BMC-rapport "Kracht ontwikkelen door nabuurschap" (mei 2008).

³ Vastgelegd in de Nota inzake bestuurlijke toekomst van Renswoude. Raadsbesluit van 6 november 2007.

2. ACHTERGRONDINFORMATIE

De Arhi-procedure heeft als inzet de vorming van een nieuwe gemeente die bestaat uit de huidige gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, met toevoeging van de kern Overberg, die thans behoort tot de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Al in 1969 is sprake van een voorstel van de provincies Gelderland en Utrecht om te komen tot een RSW-gemeente. In het midden van de jaren negentig heeft de provincie Utrecht dit model wederom op tafel gelegd. Woudenberg gaf toen de voorkeur aan behoud van zelfstandigheid, maar benadrukte wel, dat, als opschaling noodzakelijk was, gekozen zou worden voor de variant RSW+, waarbij de + stond voor het landelijk deel van de kern Maarsbergen en de landelijke delen van het grondgebied van de (toenmalige) gemeente Amerongen (Overberg) en de gemeente Leusden (agrarisch gebied en het landgoed Den Treek).

Steeds heeft het gemeentebestuur van Renswoude in het verleden⁴ naar voren gebracht dat Renswoude ondanks zijn geringe schaalgrootte (ongeveer 4500 inwoners) goed in staat is als zelfstandige gemeente voort te bestaan⁵.

De in 2005 in nauwe samenwerking met de colleges van gedeputeerde staten van Utrecht en Gelderland uitgevoerde kwaliteitsmeting bij ieder van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel (Gelderland) en Woudenberg wees uit dat bij geen van de drie gemeenten op dat moment een bestuurskrachtprobleem bestond. De gemeenten waren voldoende in staat hun ambities te realiseren en een bijdrage te leveren aan de regionale (beleids)opgaven. Er was geen sprake van een onbalans tussen het kunnen en het willen.⁶ Wel werd gesignaleerd dat de bestuurskracht in de toekomst onder druk zou kunnen komen te staan, vooral als gevolg van de verwachte decentralisatie van rijkstaken naar de gemeenten. Daarom zou in samenwerking met andere gemeenten moeten worden geïnvesteerd. Gedeputeerde staten van Utrecht waren het hiermee eens.

Het gemeentebestuur van Renswoude koos op basis van het onderzoek voor een verbeterstrategie van consolideren, investeren en samenwerken en *niet voor fuseren met welke gemeente dan ook*⁷.

De gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg maakten een andere keuze. Zij kozen voor de variant die al eerder aan de orde was geweest: fusie van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg. Zij stelden een gezamenlijke profielschets voor de nieuw te vormen gemeente op en verzochten gedeputeerde staten van Utrecht en Gelderland een Arhi-procedure te beginnen met als inzet de vorming van een RSW+ gemeente. Renswoude heeft niet deelgenomen aan de opstelling van die gezamenlijke profielschets. Provinciale staten van Utrecht en Gelderland hebben positief gereageerd op het verzoek tot het starten van een Arhi-procedure en hebben een Interprovinciale Commissie (IPC) ingesteld, die een fase van open overleg heeft geopend, waarna besloten wordt of de fase van opstelling van een formeel herindelingsontwerp wordt ingegaan.

Het standpunt van Renswoude is neergelegd in het collegeprogramma 2006.

⁴ Zie voor een overzicht van de historie van de herindelingen Renswoude de bijlage bij het Voorlopig standpunt van het College van B & W Renswoude inzake het rapport van de Universiteit Twente (31-01-2007). In bijlage 1 bij het voorliggende rapport is een overzicht van deze historie vanaf 1996 opgenomen.

⁵ Zie hiervoor onder andere het advies van Korsten (december 2003): "De positie van Renswoude in het licht van de arhi-procedure Heuvelrug" en hoofdstuk 8 van het boek "Bestuurskrachtmeting van gemeenten" (Korsten e.a., Delft 2007[0]).

⁶ Zie blz. 193 van het hiervoor vermelde boek.

⁷ Cursief van ons (AK, PS, CV).

In september 2007 werd in Renswoude op initiatief van het gemeentebestuur een raadplegend referendum gehouden over de vraag of de gemeenteraad al dan niet zou moeten vasthouden aan de zelfstandigheid van Renswoude. De uitslag hield bij een opkomst van 83,7 % in dat 98,4 % van de deelnemers zich voor behoud van de zelfstandigheid uitsprak.

Vervolgens besloot de raad van Renswoude op 6 november 2007 tot het vaststellen van de Nota inzake de bestuurlijke toekomst van Renswoude, waarbij hij unaniem uitsprak vast te houden aan zelfstandigheid van de gemeente. Hij sprak uit: “Onze visie op de bestuurlijke toekomst is dat Renswoude de eerstkomende tiental jaren prima als zelfstandige gemeente kan blijven functioneren. Indien dat op enig moment niet meer het geval is kiest Renswoude in het belang van de inwoners ook op langere termijn voor behoud van korte lijnen en een redelijke mate van autonomie. In dat geval gaat de voorkeur uit naar verregaande samenwerking met een grote gemeente op basis van een groeivariant van het model Ten Boer of naar Renswoude als deelgemeente van een (zeer) grote gemeente. Als toekomstperspectief kan gedacht worden aan de vorming van een zeer grote Valleigemeente met deelgemeenten, waaronder Renswoude. Vanuit die visie is het de vraag hoe duurzaam RSW zal zijn. Daarnaast heeft de optie RSW ook op langere termijn onvoldoende meerwaarde voor de inwoners van Renswoude”.

Een belangrijk nieuw gegeven heeft zich voorgedaan door het beraad dat recentelijk bij de gemeente Leusden heeft plaatsgehad.

De raad van deze gemeente heeft op 3 april jl. ingestemd met een voorstel van burgemeester en wethouders gedeputeerde staten te verzoeken duurzaamheidsvarianten te ontwikkelen, met een doorkijk naar 2015, voor verdere bestuurlijke schaalvergroting in het Valleigebied, voor zover nodig door GS te vragen een afzonderlijke Arhi-procedure te starten.

3. DE UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is in de volgende fasen uitgevoerd:

- § *fase 1: nadere probleemanalyse aan de hand van schriftelijke informatie van Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en de provincie Utrecht.*
- § *fase 2: opstellen duurzame varianten, opstellen beoordelingscriteria voor analyse en weging van ieder van de varianten. Bepalen voorlopige conclusies naar aanleiding van de analyse en weging.*
- § *fase 3: door middel van interviews bestuurlijke toetsing bij stakeholders van de voorlopige conclusies fase 2. Dit gebeurt door middel van interviews. Heroverweging varianten en/of voorlopige conclusies op basis van de bevindingen uit de interviews.*
- § *fase 4a: presentatie voorlopige bevindingen en mogelijke varianten aan de raad en het college.*
- § *fase 4b: opstellen rapportage op basis van de voorafgaande fasen. Presenteren definitieve rapportage.*

Doorlooptijd en overlegafspraken

Het onderzoek had een doorlooptijd van zeven weken. De randvoorwaarde daarvoor werd enerzijds gevormd door de presentatie aan de raad en het college op 27 mei en anderzijds het tijdig kunnen aanbieden van het rapport (dan wel de daaruit door het gemeentebestuur van Renswoude overgenomen varianten en/of conclusies) aan de IPC en de provinciale staten van Utrecht en Gelderland (vóór uiterlijk 1 juli a.s.).

Schematisch zag de planning er dan als volgt uit:

<i>Fase + activiteiten</i>	<i>Weeknr. 17</i>	<i>Weeknr. 18</i>	<i>Weeknr. 19</i>	<i>Weeknr. 20</i>	<i>Weeknr. 21</i>	<i>Weeknr. 22</i>	<i>Weeknr. 23+24</i>
<i>Fase 1:</i>	X	X					
<i>Fase 2:</i>		X	X				
<i>Fase 3:</i>				X	X		
<i>Fase 4a:</i>						X	
<i>Fase 4b:</i>							X

Tabel 1

De door de onderzoekers in fase 1 en 2 bestudeerde documenten zijn in de bijlagen 4 en 5 bij dit rapport opgenomen.

Ofschoon in fase 3 ook gesprekken met het bestuur van de gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg gepland waren en vervolgens met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies Utrecht en Gelderland, hebben deze gesprekken geen doorgang gevonden, omdat van die zijde medewerking werd geweigerd.

Uiteindelijk is gesproken met:

- § de burgemeester en de secretaris van Veenendaal;
- § de burgemeester en de directeur bestuurlijk juridische zaken van Leusden;
- § de burgemeester van Barneveld;
- § het college en de raad van Renswoude.

Wij menen op basis van de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde documenten en literatuur voldoende informatie te hebben verkregen om onze opdracht uit te voeren.

4. TOETSINGSCRITERIA

Bij de beoordeling van de onderscheiden varianten van gemeentelijke herindeling hebben wij de criteria gevolgd van het door de ministerraad vastgestelde Beleidskader gemeentelijke herindeling⁸. Dit is het kader dat eveneens voor gedeputeerde staten geldt bij hun beleid ten aanzien van een gemeentelijke herindeling.

Deze inhoudelijke criteria zijn de volgende:

(1) Draagvlak

Draagvlak onder de bevolking voor eventuele voorstellen tot wijziging van de gemeentelijke organisatie.

Het belang hiervan is gelegen in de democratische legitimatie van voorstellen alsmede in het creëren van voorwaarden om de nieuwe gemeente een goede start te laten maken. Bij de toetsing aan het draagvlakcriterium moet op twee aspecten worden gelet:

§ de wijze waarop aan het draagvlak is gewerkt;

§ het bestuurlijk draagvlak voor het uiteindelijke herindelingsvoorstel.

Het draagvlakcriterium is in de ogen van het kabinet heel belangrijk.

(2) Bestuurskracht

De gemeentelijke organisatie moet onkwetsbaar zijn en bestuurlijk en ambtelijk in staat de huidige en toekomstige taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed (lees: rechtmatig, effectief, doelmatig, legitiem, proportioneel, transparant enz.) uit te voeren. De aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt speelt hierbij ook een rol. Hierdoor kan een gemeentelijke organisatie goede dienstverlening leveren aan de burger.

(3) Duurzaamheid

De gemeentelijke organisatie moet goed toegerust zijn voor een langere periode. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn weer bij een herindeling wordt betrokken. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook in de omgeving. Bij herindelingsvoorstellen moet dus ook worden getoetst of sprake is van andere, aangrenzende voor de hand liggende fusiepartners.

(4) Interne samenhang

Een gemeentelijke organisatie moet meer zijn dan een administratieve eenheid. Er dient een logische interne samenhang te zijn die identiteit geeft aan de nieuwe gemeente. Die samenhang kan op verschillende manieren blijken (sociaal, economisch, geografisch, cultureel enz.).

(5) Regionale samenhang en evenwicht

Een gemeentelijke organisatie moet bijdragen aan goede regionale verhoudingen. De nieuwe gemeente moet een goede, effectieve bestuurlijke partner zijn voor omliggende gemeenten en voor andere bestuursorganen. Functies en taken moeten immers in veel gevallen in samenhang of in samenwerking met andere organisaties worden uitgevoerd. Er mag ook geen restproblematiek ontstaan. Door de vorming van een nieuwe gemeente mogen buurgemeenten niet in een bekleemde positie geraken, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed.

⁸ TK 28750, nr. 1

(6) Planologische ruimtebehoefte

Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan, wanneer een gemeente niet in staat is haar functies (zowel van lokale als van regionale aard) goed op eigen grondgebied te vervullen en door buurgemeenten ook niet in staat gesteld wordt die functies op dat grondgebied te vervullen.

Opmerkingen bij deze beoordelingscriteria voor herindeling

Ten aanzien van een aantal criteria hebben zich op landelijk en/of provinciaal niveau sedert 2002/2003 ontwikkelingen voorgedaan die direct van belang kunnen zijn voor de toepassing ervan bij het beoordelen van varianten voor herindeling en samenwerking.

Voor zover voor het onderzoek van belang zullen we deze ontwikkelingen hierna kort beschrijven.

Ad (1)⁹

Op 11 september 2003 is het bovengenoemde beleidskader besproken met de vaste kamercommissie voor BZK¹⁰. Over de meting van draagvlak merkte de minister op dat dit gebeurt aan de hand van de opvatting van de gemeenteraden “die er verstandig aan doen zich te vergewissen van opvattingen onder de bevolking. De wijze waarop gemeenten dit draagvlak bepalen, is aan hen...”.

In het coalitieakkoord 2007 – 2011 van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie staat 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 proces¹¹.

In het coalitieakkoord tussen de fracties van CDA, VVD en PvdA in provinciale staten van Utrecht 2007 - 2011¹² wordt in paragraaf 11 uitdrukkelijk aandacht besteed aan gemeentelijke samenwerking en herindeling. Inwoners mogen van hun gemeentebestuur slagvaardigheid en kwalitatief voldoende dienstverlening verwachten.

Lopende en mogelijk komende Arhi-procedures zullen in goed overleg en zorgvuldig met de betrokken gemeenten worden uitgevoerd.

Op 9 januari 2006 hebben provinciale staten van Utrecht het bestuurlijk kader inhoudende uitgangspunten voor de positionering van de provincie Utrecht in het bestuurlijke veld en de strategische positionering als middenbestuur vastgesteld. Daarin zijn ook uitgangspunten ten aanzien van de gemeenten opgenomen. Hier is Uitgangspunt 20 van belang. Daarin wordt erkend dat gemeenten zelf bepalen hoe zij hun inwoners actief informeren en raadplegen over een herindeling. Vervolgens wordt gesteld dat “Als een meerderheid van de gemeenteraden vanuit haar eigen verantwoordelijkheid (na raadpleging van de burgers) aangeeft tot een herindeling te willen komen, wordt voldaan aan het dominante criterium van draagvlak zoals dat door de minister is geformuleerd. PS behouden ook in dit geval hun eigen verantwoordelijkheid, maar de opvatting van de raden speelt een zeer zwaarwegende rol in het besluit tot in gang zetten van een herindeling”.

⁹ Ook in het Bestuursakkoord Rijk – Provincies 2008 – 2011 (juni 2008) wordt in paragraaf 2.1.3 gewezen op het belang van draagvlak bij herindelings. Dan kan een herindeling ook toegesneden worden op de lokale situatie.

¹⁰ TK 28 750, nr. 2.

¹¹ In het Bestuursakkoord rijk en gemeenten, Samen aan de slag! (Juni 2007) is afgesproken om gezamenlijk een nieuw beleidskader te formuleren en dit aan de Tweede Kamer voor te leggen.

¹² “Slagvaardig samenwerken aan kwaliteit en duurzaamheid”, 14 mei 2007.

Dit is een nogal absoluut geformuleerde aanvulling op het beleidskader van het rijk. Het is de vraag of deze aanvulling in alle gevallen stand kan houden, in het bijzonder indien niet bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkelingen noodzaken tot een herindeling.

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten merkt in zijn rapport “Vertrouwen en verantwoordelijkheden”¹³ op (paragraaf 4.6) dat gemeentelijke herindeling met steun van de gemeenten zelf tot stand dient te komen. Draagvlak is daarom zeer belangrijk. Volgens de Taakgroep is het echter niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling kan tegenhouden. Gemeenten moeten zich bewust zijn van hun regionale verantwoordelijkheid. Problemen mogen niet worden afgewenteld op buurgemeenten.

Ad (2)

In het rapport van de commissie Van Aartsen¹⁴ wordt in Hoofdstuk 4 (“Ruimte om te groeien: op weg naar grotere gemeenten”) een lans gebroken voor een grotere slagkracht van gemeenten: “Zowel de slagkracht, continuïteit als de omvang van gemeenten staan < > voorsnog decentralisatie van taken in de weg”.

Voor bestuurskrachtversterking kiest de commissie dan ook duidelijk voor “robuustheid” van gemeenten. Dat valt alleen te bereiken, aldus de commissie, met schaalvergroting¹⁵.

De commissie noemt zelf geen gewenste schaalgrootte. Van de zijde van de VNG-directie is in dat verband opgemerkt dat het dan toch zou moeten gaan om gemeenten met een benedengrens van ongeveer 50.000 tot 60.000 inwoners.

In het hiervoor bij (1) vermelde Utrechtse coalitieakkoord wordt ter versterking van de bestuurskracht uitdrukkelijk gewezen op de samenwerking tussen zelfstandige gemeenten. De provincie stimuleert gemeenten om langs die kant impulsen te geven aan de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening.

GS van Utrecht noemen ook niet expliciet een inwoneraantal bij dit criterium. Dat valt wel impliciet af te leiden uit bijvoorbeeld de herindeling die geleid heeft tot de vorming van de gemeente Utrechtse Heuvelrug (per 1 februari j.l. 49.000 inwoners) en de hiervoor vermelde ontwerp-herindeling Vecht- en Plassengebied (ongeveer 66.000 inwoners).

In het recente voorstel inzake de herindeling in het Vecht- en Plassengebied spraken gedeputeerde staten van Utrecht uit dat zij de aanvankelijk beoogde Vechtgemeente (gemeente Breukelen zonder het grondgebied ten westen van de A2 en Loenen) *met circa 20.000 inwoners onvoldoende toekomstbestendig achten*¹⁶ ..

Ad (3)

GS van Utrecht onderschrijven het duurzaamheidscriterium uitdrukkelijk.

¹³ Rapport van 4 juni 2008.

¹⁴ VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet “De eerste overheid” (juni 2007).

¹⁵ Wij merken bij schaalgrootte nog op, dat de praktijk van herindelingen ook uitwijst dat het een voordeel is als er een grotere partner bij is, die voldoende vermogen heeft als motor voor het noodzakelijke veranderings- en integratieproces te dienen.

¹⁶ Cursief van ons (AK, PS, CV).

Ad (5)

GS van Utrecht benadrukken hier nog de gelijkwaardigheid van gemeenten in een bepaalde regio. Dan zijn er mogelijkheden van een evenwichtige en gelijkwaardige manier van samenwerken¹⁷.

Ad (6)

Dit criterium speelt in het kader van deze onderzoeksopdracht geen wezenlijke rol. Het zal dan ook alleen aan de orde komen bij die varianten waar het een zinvolle toevoeging kan leveren voor de beoordeling daarvan.

¹⁷ In het Bestuursakkoord rijk en gemeenten, Samen aan de slag! (Juni 2007) wordt erop gewezen dat regionale samenwerking een goed alternatief kan zijn voor versterking van de bestuurskracht. Zie in dit kader ook het BMC onderzoek (mei 2008) naar de mogelijkheden van een “gastheergemeente-model” naar Fins voorbeeld in Nederland.

5. GRONDPATRONEN VOOR GEMEENTELIJKE ORGANISATIES IN DE UTRECHTSE/GELDERSE VALLEI

5.1 Algemeen

In de regio (Utrechtse/Gelderse) Vallei betreft het de volgende gemeenten¹⁸:

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal inwoners</i>	<i>Grondoppervlak km2</i>	<i>Provincie</i>
1. Renswoude	4500	18,5	Utrecht
2. Scherpenzeel	9000	13,8	Gelderland
3. Woudenberg	11.600	37,7	Utrecht
4. Leusden	28.500	58,9	Utrecht
5. Barneveld	51.600	176,7	Gelderland
6. Veenendaal	61.760	19,8	Utrecht

Tabel 2

Met betrekking tot het vormen van mogelijke duurzame organisaties van deze gemeenten is een aantal grondpatronen te onderscheiden:

- 1) *Gemeentelijke herindeling* leidend tot de vorming van één of meerdere nieuwe gemeente(n).
In dit patroon kan de herindeling in deze regio een minimale variant betreffen (twee gemeenten) of een maximale (zes gemeenten vormen de Vallei-gemeente) en alle mogelijke combinaties tussen deze twee uitersten. In hoofdstuk 6 zullen deze nader worden aangegeven.
- 2) Als *patroon (1)* maar gecombineerd met *binnengemeentelijke decentralisatie* (vorming van deelgemeenten op basis van de artikelen 87 t/m 99 Gemeentewet).
Op deze wijze kan een heringedeelde gemeente nog een zekere zelfstandigheid behouden en kunnen de voordelen van kleinschaligheid tot op zekere hoogte behouden blijven.
- 3) Gemeenten blijven zelfstandig maar sluiten een *samenwerkingsverband voor de ambtelijke beleidsvoorbereiding en –uitvoering* (op basis van zogenaamde SETA model).
Het SETA-model (Samen En Toch Apart) is in 2002 door een werkgroep onder leiding van prof. A.F.A Korsten ontwikkeld als een zelfstandig alternatief naast de herindeling van gemeenten en de (klassieke) Wgr-samenwerking¹⁹. Het is sedert die tijd al een aantal keren in de praktijk toegepast (bijvoorbeeld in de samenwerking tussen de gemeenten Ten Boer en Groningen, waarbij alle ambtenaren van Ten Boer bij de gemeente Groningen zijn ondergebracht en de samenwerking tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten, waarbij de drie ambtelijke organisaties als een ondersteunende serviceorganisatie in een gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht). In de kern is een SETA-model te zien als een bijzondere vorm van een *shared service centrum* (een resultaatgericht samenwerkingsverband tussen organisaties)²⁰.

¹⁸ Overeenkomstig de onderzoeksopdracht wordt de gemeente Rhenen niet in dit onderzoek naar mogelijke duurzame alternatieven betrokken.

¹⁹ Korsten, A.F.A. e.a. Samen en toch apart - Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Heerlen 2002.

²⁰ Korsten, A.F.A. Samenwerking volgens SETA-concept als vorm van shared services, Bestuursmiddelen 2004

Het betreft steeds een samenwerkingsverband waarin de ambtelijke organisaties gebundeld worden. Die bundeling kan *geconcentreerd* gebeuren (alle ambtenaren in één serviceorganisatie, gemeentebesturen houden een kleine regietafel, de raad houdt de griffier) of *gedecentreerd* (verdeling van taken en ambtenaren over de verschillende deelnemende gemeenten. Ook hier is er sprake van een kleine regietafel en een eigen raadsgriffier). Een voorbeeld van dit laatste is de samenwerking van de zogenoemde K5-gemeenten in de Krimpenerwaard en de samenwerking van de Kempengemeenten, zoals Oirschot en omgeving.

De beleidsvoorbereiding en –uitvoering gebeuren op basis van opdrachtovereenkomsten. Op deze wijze zijn prijs en kwaliteit goed te sturen en te monitoren.

5.2 Herindeling in combinatie met de vorming van een of meer deelgemeenten

Alvorens in te gaan op het SETA-model en op de herindelingsvarianten willen wij stilstaan bij de vorming van deelgemeenten in het kader van gemeentelijke herindeling.

Het gemeentebestuur van Renswoude meent dat de voordelen van een duurzame schaalvergroting en die van een zelfstandige kleine gemeente gecombineerd kunnen worden als de gemeente binnen het grotere geheel een deelgemeente kan vormen. Op die wijze zou ook recht kunnen worden gedaan aan de onder de bevolking levende wens van behoud van zelfstandigheid die uit het gehouden referendum is gebleken.

Dit is een interessante gedachte. Aan deze optie zitten echter nogal wat haken en ogen vast.

Indien een deelgemeente als bedoeld in de artikelen 87 tot en met 99 van de Gemeentewet wordt gevormd, wordt binnen het gemeentelijk verband (maar met een flinke mate van zelfstandigheid) een apart bestuur gevormd dat rechtstreeks wordt gekozen en over substantiële eigen bevoegdheden en middelen beschikt.

Voorop gesteld moet worden dat wij in onze gesprekken geen enthousiasme voor dit idee hebben waargenomen. Over het algemeen wordt niet op voorhand een absoluut afwijzend standpunt ingenomen, maar wij schatten in dat er uiteindelijk geen medewerking voor te krijgen zal zijn. Men moet hierbij bedenken dat het vormen van een deelgemeente binnen een gemeente de nodige complicaties met zich brengt en een precedent vormt waarop ook andere delen van een gemeente zich kunnen beroepen. De vorming van een deelgemeente Renswoude is dus eigenlijk alleen haalbaar als het bestuur van de gemeente waarvan Renswoude deel gaat uitmaken in meer algemene zin een stelsel van deelgemeenten wil introduceren, dat het gehele grondgebied van de gemeente afdekt. Wij menen te moeten aannemen dat daar geen draagvlak voor bestaat.

Los van het vorenstaande rijst de vraag hoe Renswoude, als het draagvlak anders zou liggen, een garantie zou kunnen krijgen dat in een nieuwe gemeentelijke context een deelgemeente tot stand komt en in stand blijft.

Denkbaar is dat de wetgever bij een gemeentelijke herindeling de vorming van een deelgemeente Renswoude oplegt. In het algemeen is de wetgever tot zoiets volgens de Grondwet niet bevoegd, maar voor het geval van een gemeentelijke herindeling is op deze regel een uitzondering gemaakt (artikel 128 Grondwet). Van deze mogelijkheid heeft de wetgever tot nu toe geen gebruik gemaakt. Wij achten het ook niet waarschijnlijk dat hij dat zal doen, gezien de vergaande inbreuk die hij daarmee maakt op de vrijheid van het gemeentebestuur de inrichting van de gemeente te regelen en mede gezien allerlei regeltechnische problemen die dit met zich zou brengen (voor hoe lang wordt dit vastgelegd?, welke bevoegdheden moeten worden overgedragen?, zal het nieuwe gemeentebestuur het wel (blijven) willen, en zo niet, wat zijn de gevolgen daarvan? enz.).

Voor het geval dat de wetgever niet de vorming van een deelgemeente oplegt rijst de vraag hoe Renswoude zekerheid kan verkrijgen omtrent de vorming van een deelgemeente. Een redelijke mate van zekerheid is te verkrijgen, als het er in feite op neerkomt dat Renswoude wordt toegevoegd aan een aangrenzende (grote) gemeente. Dan kunnen met het bestuur van die gemeente tevoren afspraken worden gemaakt. Gebeurt dat op basis van voldoende politiek draagvlak, dan mag worden aangenomen dat een redelijke zekerheid wordt verkregen dat de afspraak worden nagekomen. Het blijft overigens aan de nieuwe raad en de andere bestuursorganen om de afspraak na te komen en in de toekomst te blijven nakomen. Wordt een grotere nieuwe gemeente gevormd uit een aantal gemeenten, dan is de onzekerheid veel groter; Renswoude zal dan –zeker vooraf- geen reële zekerheden kunnen verkrijgen.

Al met al moet de conclusie worden getrokken dat het deelgemeente-idee geen reële optie is. Het verdient daarom aanbeveling dit idee niet te handhaven.

In het navolgende zullen wij daar dan ook niet verder op ingaan.

Wij tekenen overigens aan dat in algemene zin nadere bezinning op het nut en de mogelijkheden van de deelgemeente bij gemeentelijke herindeling aanbeveling verdient, omdat de creatie van deelgemeenten al dan niet bij wijze van overgangsregeling een essentiële mogelijkheid is om een aanvaardbaar compromis en draagvlak te bereiken. Bovendien is het voorstelbaar dat bij de vorming van een heel grote gemeente qua grondgebied en/of inwoneraantal de vorming van een deelgemeente een poging kan zijn tot combinatie van schaalvergroting en schaalverkleining. Op deze wijze zou het bezwaar kunnen afnemen dat “een gemeente soms te klein is voor dit en te groot voor dat”. Denk hierbij aan het stelsel van deelgemeenten in Amsterdam.

5.3 Kernenbeleid

Aan de wens van Renswoude kan in behoorlijke mate worden tegemoetgekomen zonder dat een deelgemeente wordt gevormd. Er is immers een substituut.

Als de nieuwe gemeente een kernenbeleid voert of ten aanzien van Renswoude gaat voeren waarbij aan Renswoude een reële zeggenschap wordt gegeven met de bijbehorende middelen, in combinatie met een bepaalde deconcentratie van de organisatie (front office en back office), kunnen de voordelen van de kleinschaligheid ook in beduidende mate worden behouden. Er zijn in het land voorbeelden van herindelingen, waarbij op deze wijze goed tegemoetgekomen is aan bezwaren en behoeften (Deventer-Bathmen; Oss-Ravenstein; Weert-Stramproy). Aan dit aspect zullen wij in onze hierna volgende toelichtingen bij de toetsing van varianten waar nodig aandacht besteden.

6. DE GRONDPATRONEN TOEGEPAST IN DE VALLEI: VARIANTEN HERINDELING GEMEENTEN EN SAMENWERKING GEMEENTELIJKE ORGANISATIES

6.1 Algemeen

Bij het opstellen van varianten op basis van de in hoofdstuk 5 beschreven grondpatronen kan voor uitwerking van het eerste patroon (herindeling) gebruik gemaakt worden van het gegeven dat het aan de ene kant gaat om de (kleinere) gemeenten (Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg: hierna afgekort als: R, S, W), die in een Arhi-procedure zijn betrokken, en anderzijds de grotere gemeenten in de Vallei-regio (Leusden, Veenendaal en Barneveld: hierna afgekort als: L, V, B).

De kleinere gemeenten zullen hoe dan ook, indien zij niet (willen) worden samengevoegd, op enigerlei wijze (gezamenlijk of afzonderlijk) een verbinding met één van de grotere moeten aangaan.

De hiernavolgende tabellen sluiten qua vormgeving aan op het vorenstaande.

6.2 Varianten voor herindeling op basis van grondpatroon (1)

Voor grondpatroon (1) levert het bovenstaande de volgende negen variantenschema's voor mogelijke herindelingen op. Wij geven deze in onderstaande tabellen in een matrix weer, zodat in één oogopslag te zien is welke gemeenten met elkaar heringedeeld kunnen worden. Deze tabellen zullen we vervolgens gebruiken voor de toetsing van de varianten aan de criteria zoals die besproken zijn in hoofdstuk 4.

Variant 1

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden	R + S + W + L	R + S + W + L	R + S + W + L
Veenendaal			
Barneveld			

Tabel 3

Bij deze variant 1 worden de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden samengevoegd.

Variant 2

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden	R + S + W + L+B	R + S + W + L+B	R + S + W + L+B
Veenendaal			
Barneveld	idem	idem	idem

Tabel 4

Bij deze variant 2 worden de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg, Leusden en Barneveld samengevoegd.

Variant 3

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden			
Veenendaal			
Barneveld	R + S + W + B	R + S + W + B	R + S + W + B

Tabel 5

Bij deze variant 3 worden de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Barneveld samengevoegd.

Variant 4

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden			
Veenendaal	R + S + W + V	R + S + W + V	R + S + W + V
Barneveld			

Tabel 6

Bij deze variant 4 worden de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, alsmede de gemeente Veenendaal samengevoegd.

Variant 5

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden		L+ S+W	L+ S+W
Veenendaal	R + V		
Barneveld			

Tabel 7

Bij deze variant 5 worden twee nieuwe gemeenten gevormd:

- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Renswoude en Veenendaal.

Variant 6

	Renswoude	Scherpenzeel	Woudenberg
Leusden		L+ S+W	L+ S+W
Veenendaal			
Barneveld	R + B		

Tabel 8

Bij deze variant 6 worden eveneens twee nieuwe gemeenten gevormd:

- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Renswoude en Barneveld.

Variant 7

	<i>Renswoude</i>	<i>Scherpenzeel</i>	<i>Woudenberg</i>
<i>Leusden</i>			W + L
<i>Veenendaal</i>			
<i>Barneveld</i>	R + S + B	R + S + B	

Tabel 9

Bij deze variant 7 worden ook twee nieuwe gemeenten gevormd:

- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Woudenberg en Leusden;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Barneveld.

Variant 8

	<i>Renswoude</i>	<i>Scherpenzeel</i>	<i>Woudenberg</i>
<i>Leusden</i>			W+L
<i>Veenendaal</i>	R + S + V	R + S + V	
<i>Barneveld</i>			

Tabel 10

Ook bij deze variant 8 worden twee nieuwe gemeenten gevormd:

- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Woudenberg en Leusden;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Veenendaal.

Variant 9

	<i>Renswoude</i>	<i>Scherpenzeel</i>	<i>Woudenberg</i>
<i>Leusden</i>			W+L
<i>Veenendaal</i>	R + V		
<i>Barneveld</i>		S + B	

Tabel 11

Bij deze variant 9 worden drie nieuwe gemeenten gevormd:

- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Woudenberg en Leusden;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Renswoude en Veenendaal;
- § een gemeente die ontstaat door samenvoeging van de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld.

6.3 Varianten voor regionale samenwerking op basis van grondpatroon (3)

Bij dit grondpatroon zullen de mogelijke varianten benaderd worden vanuit het perspectief van de gemeente Renswoude. Blijkens de opdrachtformulering en de daaraan ten grondslag liggende probleemstelling wil Renswoude, omdat deze gemeente een fusie met Scherpenzeel en Woudenberg (RSW+) onvoldoende meerwaarde vindt hebben ten opzichte van de huidige situatie, op zoek naar duurzame alternatieven, die op enigerlei wijze de zelfstandigheid van de gemeente dan wel de identiteit van de Renswoudse gemeenschap borgen. Een samenwerkingvorm volgens het SETA-model kan daaraan tegemoet komen.

6.3.1 Inventarisatie

Om de uitgangspositie van Renswoude voor de mogelijke samenwerkingsvarianten (met wie een SETA-samenwerking en in welke vorm -geconcentreerd of gedeconcentreerd-) te verhelderen, is eerst een inventarisatie van de huidige ambtelijke organisatie (kwantiteit en kwaliteit, organisatievorm) en de huidige samenwerkingsverbanden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) dan wel een convenant (met wie, welke taken en welke juridische vorm) of een privaatrechtelijke vorm noodzakelijk.

Op grond van beide inventarisaties kan nagegaan worden welke deskundigheden en mogelijkheden Renswoude zelf heeft en met wie op welke terreinen wordt samengewerkt. Uit die (intensiteit van) samenwerking kan (mede) afgeleid worden welke partners eventueel het meest in aanmerking zouden kunnen komen voor een SETA-samenwerking (bijvoorbeeld in een model Ten Boer).

Inventarisatie ambtelijke organisatie Renswoude

	Aantal ambtenaren	Specialisaties	Organisatievorm
Renswoude	24,13 fte	Zie hiervoor het organogram in de bijlage ²¹	Afdelingsmodel onder de secretaris: § Afdeling Algemene Zaken § Afdeling Financiën § Afdeling Omgevingsbeheer

Tabel 12

Inventarisatie huidige samenwerkingen Renswoude op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR), convenant of een privaatrechtelijke vorm²²

	Partners	Taken	Juridische vorm
Renswoude			

Tabel 13

6.3.2 Varianten SETA-model

Voor een samenwerking van de ambtelijke organisaties zijn vanuit Renswoude gezien volgens tabel 14 vier varianten mogelijk.

In variant A zou gekozen kunnen worden voor een geconcentreerd model vergelijkbaar met dat van de BEL-gemeenten (één gezamenlijke serviceorganisatie) of een gedeconcentreerde samenwerking (spreiding van taken en ambtenaren over drie gemeentelijke organisaties).

Bij de varianten B, C en D zou, gelet op de verschillen in schaalgrootte tussen de gemeentelijke organisaties, gekozen kunnen worden voor een geconcentreerd model (conform model Ten Boer).

In het kader van dit onderzoek doen wij geen uitspraken over de wijze van uitwerking en verdere invulling van de genoemde varianten. Wij zullen hier alleen toetsen hoe de vier varianten al of niet voldoen aan de toetscriteria zoals die in hoofdstuk 4 zijn besproken.

²¹ Zie bijlage 2 bij het rapport.

²² Zie voor de uitwerking van deze tabel bijlage 3 bij het rapport.

Schema SETA-samenwerkingsvarianten

<i>Varianten</i> $\Downarrow \Rightarrow$	<i>S</i>	<i>W</i>	<i>L</i>	<i>V</i>	<i>B</i>	<i>Concentratie</i>	<i>Deconcentratie</i>
A. <i>Renswoude</i>	X	X				X	X
B. <i>Renswoude</i>			X			X	
C. <i>Renswoude</i>				X ²³		X	
D. <i>Renswoude</i>					X	X	

Tabel 14

²³ Er ligt reeds een brief van het college van Veenendaal (16 jan. 2008) aan het college van Renswoude waarin het kenbaar maakt positief te staan tegenover het model-Ten Boer. Daarnaast is er een gemeenschappelijke persverklaring van 25 januari 2008 waarin de positieve intentie tot deze samenwerkingsvorm openbaar wordt gemaakt.

7. DE TOETSINGSCRITERIA TOEGEPAST OP DE VARIANTEN VOOR HERINDELING EN SAMENWERKING

7.1 Algemeen

Bij de toetsing van de varianten voor herindeling en samenwerking aan de criteria in hoofdstuk 4 zullen we uitgaan van de grondpatronen zoals deze algemeen beschreven zijn in hoofdstuk 5 en vervolgens voor de onderzoeksvragen uitgewerkt zijn in hoofdstuk 6. Dat houdt in dat we eerst de mogelijke herindelingsvarianten zullen toetsen en vervolgens de SETA-varianten.

Op basis van deze afzonderlijke toetsingen zullen de eerste (tussen)conclusies worden getrokken.

Bij de draagvlakinschattingen die in het navolgende worden weergegeven, maken wij een opmerking vooraf. De gemeenten Scherpenzeel en Woudenberg hebben zich (wellicht ook om tactische redenen) krachtig en absoluut gecommitteerd aan de RSW+-variant. Als men hen op dit moment zou vragen wat zij vinden van andere varianten, zullen zij uit dien hoofde wellicht antwoorden: daar voelen we niets voor. Wij hebben onze inschattingen omtrent draagvlak in Scherpenzeel en Woudenberg in de volgende negen varianten evenwel uiteraard, (om redenen van zuiverheid en objectiviteit) gemaakt vanuit het uitgangspunt dat de RSW+-variant daarbij niet aan de orde is.

Na deze toetsing zal een algehele afweging gemaakt worden op grond waarvan de conclusies getrokken en aanbevelingen gegeven zullen worden. Omdat het in dit rapport in feite gaat om vergelijking van de door ons gepresenteerde varianten met de in de ARHI-procedure aan de orde zijnde variant, zullen we ook deze laatste variant op gelijke wijze als de andere herindelingsvarianten beoordelen.

7.2 Toetsing herindelingsvarianten

Verklaring afkortingen:

- § DV = Draagvlak
- § BK = Bestuurskracht
- § DZ = Duurzaamheid
- § IS = Interne Samenhang
- § RSE = Regionale Samenhang en Evenwicht
- § PRB = Planologische Ruimtebehoefte

Scoringsmogelijkheden:

- ++ = ruim voldoende
- + = voldoende
- +/- = matig/zwak
- = onvoldoende
- /- = slecht
- nvt = niet van toepassing

Variant 1: samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden

<i>↓Variant/Criteria⇒</i>	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner-aantal
I R + S + W + L	+/-	++	++	+	++	+	55.000

Tabel 15

Toelichting:

Er ontstaat in deze variant een gemeente met 55.000 inwoners, die als een duidelijke Valleigemeente kan worden gekenschetst. Deze gemeente heeft veel plattelandskenmerken, maar tevens een stedelijk deel (met de daaraan verbonden voorzieningen).

Draagvlak:

De kans is reëel dat zowel in Leusden als in Renswoude een behoorlijk draagvlak zal bestaan voor deze variant (waarbij voor wat betreft Leusden rekening moet worden gehouden met de recente standpuntbepaling van de raad van die gemeente).

Tussen Leusden en Woudenberg bestaan reeds samenwerkingsverbanden. In een voorstel van het college van Leusden aan de raad²⁴ over intergemeentelijke samenwerkingsrelaties spreekt het college zich uit voor een “preferred partner” -relatie met Woudenberg. De raad van Leusden heeft op 6 november 2007 dit voorstel overgenomen. Op grond hiervan is aannemelijk dat er een zekere mate van bestuurlijk draagvlak bij beide gemeentebesturen is voor een eventueel samengaan.

Het standpunt van Scherpenzeel is (vooralsnog) negatief. Scherpenzeel wenst immers primair een RSW+-gemeente. Dat geldt ook voor Woudenberg. Maar de ontwikkelingen gaan door: wellicht wordt alles vloeibaar onder invloed van het duurzaamheidsargument. Immers ook het provinciaal bestuur van Utrecht wenst geen gemeente met een inwoneraantal kleiner dan 20.000²⁵.

Het draagvlak zou (bezien vanuit Renswoude) naar de toekomst versterkt kunnen worden door in de nieuwe gemeente een goed kernenbeleid te voeren. Leusden heeft immers ervaring in het omgaan met zowel een stedelijke als een plattelands problematiek. Bovendien neemt het landelijk deel van een dergelijke nieuwe gemeente alleen maar toe.

Bestuurskracht:

Ofschoon Leusden (nog) geen bestuurskrachtmeting heeft verricht (dat gebeurt deze zomer), is het aannemelijk dat de gemeentelijke organisatie van een goed professioneel niveau is, ook al houdt de gemeente er rekening mee dat zij in de toekomst problemen zou kunnen krijgen om alle taken goed aan te kunnen.

Uit de bestuurskrachtmetingen van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (2005) is gebleken dat deze gemeenten ook op een behoorlijk tot goed niveau presteren. In geval van fusie van deze vier gemeenten zal een organisatie gevormd kunnen worden, die zonder meer voldoende bestuurskracht bezit, maar die ook van een zodanige omvang is, dat toekomstige (nieuwe) taken goed in eigen beheer uitgevoerd kunnen worden. Vorming van een back office en een drie- of viertal front offices die in de kernen worden georganiseerd, behoort in een dergelijke organisatie tot de mogelijkheden.

Gelet op de omvang en het niveau van functioneren kan Leusden, in overleg met de drie partners, als motor in het proces van de herindeling en de implementatie daarvan optreden, wat het goede verloop van een herindelingsproces bevordert.

Duurzaamheid:

Gelet op het bovenstaande en de schaal van deze nieuwe gemeente mag ervan worden uitgegaan dat deze duurzaam is. Een dergelijke gemeente kan zeker 25 jaar “mee”.

Interne samenhang:

Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg vertonen reeds samenhang als plattelandsgemeenten. Leusden bestaat uit een verstedelijkt en een plattelandsdeel. Dat

²⁴ Voorstel van 9 oktober 2007.

²⁵ Zie hiervoor hoofdstuk 4 van dit rapport bij Ad (2).

betekent dat deze gemeente de verschillen die dit met zich brengt kent en in de praktijk kan hanteren. Bij een eventuele herindeling zal het plattelandsdeel van de gemeente in oppervlakte groter worden dan nu in Leusden zelf het geval is. In inwoneraantal ontstaat een verhouding van ongeveer 50 % wonend in het plattelandsdeel en 50% in het stedelijk deel. Er ontstaat een duidelijke Valleigemeente, omgeven door een ruit van autowegen, die een eigen identiteit kan ontwikkelen en waarvan de delen veel gemeen hebben.

Regionale samenhang:

Bij deze variant ontstaat een gemeente die evenwichtig past in de regionale verhoudingen. Het wordt een gemeente die qua oppervlakte, schaal en organisatie goed past in de regio die begrensd wordt door Amersfoort, Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Ede en Barneveld. Er ontstaat bij deze variant ook geen restproblematiek, wat wel het geval is als het RSW-model wordt gevolgd, zonder Leusden mee te nemen. Tevens ontstaat er een buffer tussen de stedelijke gebieden van Amersfoort en Veenendaal.

Planologische ruimtebehoefte:

Er zijn geen ruimtelijke knelpunten die voor of tegen deze variant pleiten.

Variant 2: samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg, Leusden en Barneveld

<i>↓Variant/Criteria⇒</i>	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner-aantal
2 R + S + W + L + B	-/-	++	++	-/-	++	nvt	107.000

Tabel 16

Toelichting:

Deze variant heeft een 100.000 +-gemeente als resultaat. Deze is te vergelijken met de gemeente Ede, die in inwonertal even groot is.

Voor de vorming hiervan zullen Barneveld en Scherpenzeel echter toegevoegd moeten worden aan de drie Utrechtse gemeenten, dus aan de provincie Utrecht. Het omgekeerde is ook mogelijk: Leusden, Renswoude en Woudenberg gaan naar de provincie Gelderland. Wij verwachten dat deze provinciale grenscorrecties politiek-bestuurlijk niet haalbaar zijn gezien vanuit zowel het Gelderse als het Utrechtse perspectief. Bovendien zijn er geen klemmende redenen van beleidsmatige aard om naar een dergelijke samenvoegingsoperatie te streven en evenmin is er een nadrukkelijk verlangen vanuit de betrokken gemeenten om in deze richting te werken.

Deze variant is derhalve een brug te ver.

Gelet op deze situatie zullen we deze variant hier niet verder behandelen. In bovenstaande tabel hebben we voor de volledigheid wel zelf een waardering gegeven op de verschillende criteria. Daaruit blijkt ook dat vooral het criterium van het *draagvlak* zodanig scoort dat deze variant als *niet realistisch* moet worden beschouwd.

Variant 3: Samenvoeging Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Barneveld

<i>↓Variant/Criteria⇒</i>	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner-aantal
3 R + S + W + B	-	++	++	-	++	+	77.000

Tabel 17

Toelichting:

Bij deze variant is eveneens het probleem van de doorbreking van de provinciale indeling aanwezig. Weliswaar in iets geringere mate dan bij variant 2, omdat Leusden hier niet in zit, maar het is toch ook weer een reëel probleem, waar geen klemmende argumenten van beleidsmatige aard tegenover staan, evenmin als er een nadrukkelijke eensluidende wens van de betrokken gemeenten in die richting lijkt te zijn.

Draagvlak:

Scherpenzeel en Woudenberg hebben als eerste voorkeur de RSW+-gemeente. Over de wenselijkheid van toevoeging aan Barneveld hebben we (nog) geen informatie kunnen vinden. Draagvlak voor deze variant is dus niet verzekerd.

In Renswoude zou nog wel draagvlak te verwachten zijn.

Een postief motiverende factor zou bij de drie genoemde gemeenten kunnen zijn het feit dat Barneveld een ruime en positieve ervaring met een kernenbeleid heeft. Dit kan benut worden met betrekking tot de drie mogelijke herindelingspartners.

Regionale samenhang en evenwicht:

Daarnaast zal in deze variant op grond van het criterium regionale samenhang en evenwicht een restproblematiek ontstaan met betrekking tot de positie van Leusden. Deze komt als gemeente van 29.000 inwoners geïsoleerd te staan tussen Amersfoort (141.000 inwoners) en de nieuwe gemeente (77.000 inwoners). Ook moet verwacht worden dat, zoals Leusden ook zelf vreest, in Leusden op de duur een bestuurskrachtprobleem ontstaat. Aannemelijk is dus dat de gemeente Leusden zich tegen deze variant zal keren: draagvlakverlies buiten de bij deze variant betrokken gemeenten.

Om dezelfde redenen als bij de voorgaande variant zullen we deze hier niet verder behandelen.

Variant 4: samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Veenendaal

↓Variant/Criteria⇒	DV	BK	DZ	IS	RSE	PRB	Inwoner-aantal
4 R + S + W + V	+/-	++	++	-	++	-	87.000

Tabel 18

Toelichting:

In deze variant ontstaat er een Valleigemeente die qua schaal past bij bijvoorbeeld Ede, Barneveld en Amersfoort.

Draagvlak:

Bij dit criterium is wel een aantal kanttekeningen te maken. Bezien vanuit Renswoude en Veenendaal is draagvlak te vinden voor een dergelijke variant, hoewel deze bestuurlijk vermoedelijk niet de eerste voorkeur is.

De inwoners van Renswoude zijn voor een belangrijk deel op Veenendaal gericht (kerk, cultuur, onderwijs, winkelen). Renswoude en Veenendaal werken als gemeenten reeds goed samen.

Dat ligt echter anders voor Scherpenzeel en Woudenberg. In de (schriftelijke) informatiebronnen van die gemeenten hebben we nog geen voldoende draagvlak voor deze variant aangetroffen. Daar komt bij dat we hier toch te maken hebben met een sterk verstedelijkte gemeente (Veenendaal) en drie plattelandsgemeenten. Voor Renswoude zal dat bezwaar, gezien de goede bestaande relatie tussen de twee gemeenten en de oriëntatie van de

bevolking, overkoombaar zijn als Veenendaal een goed kernenbeleid zou gaan voeren (waarmee Veenendaal tot nu toe geen ervaring heeft).

Bestuurskracht en duurzaamheid:

Dat deze variant sterk scoort op de criteria bestuurskracht en duurzaamheid mag geen verwondering wekken. Veenendaal heeft een grote professionele organisatie die goed als motor na de herindeling kan optreden. Door de samenvoeging van de bestaande organisaties kan er een back office met meerdere front offices gevormd worden.

De duurzaamheid van deze variant scoort daarom ook goed.

Interne samenhang:

Gelet op de kanttekeningen bij het draagvlakaspect moeten ook vraagtekens geplaatst worden bij het criterium interne samenhang. Op dit moment is er niet iets van een logische interne samenhang die identiteit zou kunnen geven aan de nieuw te vormen gemeente.

Regionale samenhang en evenwicht:

Op het criterium regionale samenhang en evenwicht scoort deze variant goed omdat we toch te maken hebben met een gemeente met een goede schaal en professionaliteit op grond waarvan een wezenlijke bijdrage in de regio verwacht kan worden (ook in de richting van bijvoorbeeld Ede en Barneveld). In deze variant ontstaat echter dezelfde restproblematiek met betrekking tot Leusden als hiervoor beschreven is (het regionaal onbalans-argument)!

Planologische ruimtebehoefte:

Het criterium planologische ruimtebehoefte vraagt hier wel aandacht. Veenendaal heeft grote behoefte aan ruimte voor woningbouw. Dat is, gelet op de beleidsmatige uitgangspunten ten aanzien van het buitengebied, niet te vinden in de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg. Het Veenendaalse knelpunt is alleen goed oplosbaar in de richting van de gemeente Rhenen.

**Variant 5: (1) samenvoeging Leusden, Scherpenzeel en Woudenberg
(2) samenvoeging Renswoude en Veenendaal**

<i>↓Variant/Criteria⇒</i>	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner-aantal
5 L + S + W	+/-	++	++	+/-	++	+/-	50.000
R + V	++	++	++	+	++	-	66.000

Tabel 19

Toelichting:

In deze en de volgende drie varianten wordt telkens de vorming van twee nieuwe gemeenten verondersteld.

Bij deze variant komen voor beide herindelingen de sterke en zwakke elementen zoals bij de varianten 1 en 4 naar voren.

De combinatie Leusden, Scherpenzeel en Woudenberg kan voor de herindelingscriteria praktisch hetzelfde beoordeeld worden als bij variant 1. *Draagvlak* is hier eveneens het zwakke punt!

De beoordeling van de combinatie Renswoude en Veenendaal kan afgeleid worden van die bij variant 4.

Tenslotte is bij deze variant van belang, dat daarbij geen restproblematiek ontstaat.

**Variant 6: : (1) herindeling Leusden, Scherpenzeel en Woudenberg
(2) herindeling Renswoude en Barneveld**

↓Variant/Criteria⇒	DV	BK	DZ	IS	RSE	PRB	Inwoner- aantal
6 L + S + W	+/-	++	++	+/-	++	+/-	50.000
R + B	+	++	++	+	++	nvt	56.000

Tabel 20

Toelichting:

Voor de combinatie Leusden, Scherpenzeel en Woudenberg kan verwezen worden naar het vorenstaande (zie variant 5).

Bij de combinatie Renswoude en Barneveld kan in beginsel hetzelfde worden opgemerkt als bij die tussen Renswoude en Veenendaal (variant 5). Alleen doet zich hier nog het potentiële probleem voor dat Renswoude dan van de provincie Utrecht naar Gelderland moet “schuiven”. Dat zou een uitruil van Renswoude en Scherpenzeel tussen de twee provincies kunnen zijn leidend tot een logisch provinciaal grensverloop. Verwacht mag worden dat dat geen bezwaar kan opleveren bij een van de provinciebesturen. Zoals Gelderland geen bezwaar heeft tegen een overgang van Scherpenzeel naar Utrecht, zal, naar men mag aannemen, een overgang van Renswoude naar Gelderland bij de provincie Utrecht geen problemen opleveren.

Met betrekking tot het criterium *draagvlak* kan bij deze combinatie ook weer worden gewezen op het feit, dat Barneveld veel ervaring heeft met het voeren van een kernenbeleid. De Barneveldse traditie op dit punt moet voor Renswoude vertrouwenwekkend zijn. De bestuurlijke contacten tussen Renswoude en Barneveld zijn in het kader van de (voormalige) VIP-samenwerking ook intensiever geworden.

**Variant 7: (1) samenvoeging Leusden en Woudenberg
(2) samenvoeging Renswoude, Scherpenzeel en Barneveld**

↓Variant/Criteria⇒	DV	BK	DZ	IS	RSE	PRB	Inwoner- aantal
7 L + W	+	++	+	-	+	+	40.000
R + S + B	+	++	++	+/-	++	nvt	65.000

Tabel 21

Toelichting:

Voor deze variant kan verwezen worden naar de toelichtingen bij de varianten 6 (en 1 en 3). Een samenvoeging van Leusden en Woudenberg is niet de eerste voorkeur van deze gemeenten. Woudenberg pleit hier momenteel niet voor.

Samenvoeging van Scherpenzeel met Renswoude en Barneveld heeft volgens de geraadpleegde documenten niet de eerste voorkeur van Scherpenzeel.

Met betrekking tot Renswoude moet wel opgemerkt worden dat er nu geen uitruil mogelijk is tussen de provincies. Er zal dus een eenzijdige provinciale grenscorrectie moeten plaatsvinden.

**Variant 8: : (1) samenvoeging Leusden en Woudenberg
(2) samenvoeging Renswoude, Scherpenzeel en Veenendaal**

↓Variant/Criteria⇒	DV	BK	DZ	IS	RSE	PRB	Inwoner- aantal
8 L + W	+	++	+	-	+	+	40.000
R + S + V	+/-	++	++	+/-	++	-	75.000

Tabel 22

Toelichting:

Hier kan verwezen naar de toelichtingen bij de varianten 7 (en 4 en 5).

Een samenvoeging van Leusden en Woudenberg is niet de eerste voorkeur van deze gemeenten. Woudenberg pleit hier momenteel niet voor.

Samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel en Veenendaal heeft niet de eerste voorkeur van Scherpenzeel. Renswoude en Veenendaal hebben ten aanzien van deze variant tot nu toe een passieve opstelling. Voor een onderlinge samenwerking in een model Ten Boer hebben ze wel een positieve intentie kenbaar gemaakt.

De verschuiving van Scherpenzeel naar de provincie Utrecht zal naar verwachting geen probleem opleveren.

Er ontstaat geen restproblematiek ten aanzien van Barneveld.

**Variant 9: (1) samenvoeging Leusden en Woudenberg
(2) samenvoeging Renswoude en Veenendaal
(3) samenvoeging Scherpenzeel en Barneveld**

↓Variant/Criteria⇒	DV	BK	DZ	IS	RSE	PRB	Inwoner- aantal
9 L + W	+	++	+	-	+	+	40.000
R + V	++	++	++	+	++	-	66.000
S + B	+	++	++	+	++	+	61.000

Tabel 23

Toelichting:

In deze variant ontstaan drie nieuwe gemeenten. Als toelichting kan verwezen worden naar de varianten die hiervoor besproken zijn.

Daarbij komt dat de combinaties in deze variant alle binnen de betreffende provinciegrenzen blijven.

Een samenvoeging van Leusden en Woudenberg is niet de eerste voorkeur van deze gemeenten. Woudenberg pleit hier momenteel niet voor.

Renswoude en Veenendaal hebben ten aanzien van deze variant tot nu toe een passieve opstelling. Voor een onderlinge samenwerking in een model Ten Boer hebben ze wel een positieve intentie kenbaar gemaakt. Daarbij komt ook dat de bevolking van Renswoude voor een belangrijk deel op Veenendaal gericht is (kerk, cultuur, onderwijs, winkelen). In deze variant is voor Renswoude van belang dat Veenendaal een goed kernenbeleid gaat voeren.

Voor een eventuele samenvoeging van Scherpenzeel en Barneveld hebben wij uit de beschikbare documentatie niet kunnen afleiden dat Scherpenzeel een dergelijke herindeling nastreeft.

7.3 Afzonderlijke toetsing van de voorgestelde RSW+ herindeling

<i>Variant/Criteria</i> ⇒	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner- aantal
R + S + W (+Overberg)	+/-	+	+/-	+/-	+/-	nvt	25.000 (+1370)

Tabel 24

Toelichting:

Deze herindelingsvariant ziet op de vorming van een plattelandsgemeente tussen Amersfoort en Leusden aan de noordzijde en Veenendaal en Barneveld aan de zuid- respectievelijk oostzijde.

Draagvlak:

Dit vormt een zwak punt door de duidelijke opstelling van Renswoude, op basis van een duidelijke referendumuitslag. Er zijn geen klemmende redenen van beleidsmatige aard aanwezig, die als motivering kunnen dienen om Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg samen te voegen en voor deze samenvoeging alsnog draagvlak in Renswoude te bewerkstelligen.

De politiek-bestuurlijke verhoudingen tussen de drie gemeentebesturen zijn niet als gespannen te beschrijven, maar de verhouding tussen Scherpenzeel en Woudenberg enerzijds versus Renswoude anderzijds zijn op dit moment in zekere mate suboptimaal. Daaraan is toe te voegen dat het verzoek om een Arhi-procedure te starten door Scherpenzeel en Woudenberg ondernomen is zonder Renswoude. Dat is in Renswoude slecht gevallen.

De start van deze nieuwe gemeente zou derhalve geen goede zijn, omdat in ieder geval een vijfde deel van de inwoners uitdrukkelijk niet voor deze herindeling is. Daar komt nog eens bij dat zowel de inwoners van Overberg als het gemeentebestuur van de gemeente Utrechtse Heuvelrug zich verzetten tegen een overgang van Overberg naar een RSW-gemeente²⁶.

Bestuurskracht:

Deze kan voor dit moment als voldoende worden omschreven (zie de kwaliteitsonderzoeken en de verbetervoorstellen naar aanleiding daarvan in de afzonderlijke profielschetsen van de drie gemeenten). In de toekomst kan dit anders komen te liggen, zo is geconstateerd. Dit al bijna veertig jaar oude model houdt geen rekening met de ontwikkelingen nadien en de gewijzigde perspectieven die intussen zijn ontstaan. Inspelen op deze ontwikkelingen en perspectieven vereist, om de basis voor de vereiste bestuurskracht te leggen, een grotere sprong. Bij dit model zal in de niet te verre toekomst sprake zijn van een relatief grote afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Er zullen omvangrijke samenwerkingen met andere gemeenten en inkoop van deskundigheid nodig blijven.

Duurzaamheid:

Gelet op het voorgaande mag niet verwacht worden dat de nieuwe gemeente duurzaam is in het licht van de voorziene taakontwikkeling van gemeenten. Er zullen dus steeds verder gaande wijzen van samenwerking nodig zijn en dus zal op den duur een nieuwe herindeling zich ongetwijfeld aandienen. De termijn daarvoor ligt naar onze inschatting binnen de tien jaar na een eventuele herindeling volgens het voorliggende model.

²⁶ Zie de brochure over de volksraadpleging (gehouden op 28 mei 2008) en de uitslag daarvan. 76 % van de uitgebrachte stemmen (totaal 641) is tegen een dergelijke herindeling!

Interne samenhang:

Deze gemeente heeft een te geringe schaalgrootte om voldoende duurzaam te zijn voor de komende 25 jaar. Gezien de matige score bij het criterium *draagvlak* en de bestuurlijke verhoudingen mag niet verwacht worden dat er snel een interne samenhang en identiteit in de nieuwe gemeente zullen ontstaan.

Regionale samenhang en evenwicht:

Gelet op de score bij het criterium bestuurskracht zal de gemeente weliswaar een bijdrage leveren aan de regionale verhoudingen, maar er mag niet verwacht worden dat deze in evenwicht zal zijn met de buurgemeenten als Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Leusden, Veenendaal, Ede en Barneveld. Omdat de nieuwe gemeente een toenemende behoefte aan ondersteuning zal krijgen, zal deze vrij eenzijdig gezocht/gevraagd moeten worden bij deze nabuurgemeenten.

Daarnaast ontstaat bij deze herindeling een restprobleem voor Leusden, dat in de Vallei komt te “hangen” tussen Amersfoort en RSW+. Gezien de opstelling van Leusden moet er rekening mee worden gehouden dat het laten ontstaan van dit restprobleem kan worden voorkomen.

Planologische ruimtebehoefte:

Dit criterium scoort neutraal met betrekking tot deze variant en is daarom niet van toepassing.

7.4 Samenvatting toetsing herindelingsvarianten

De voorgaande tien toetsingen geven we hier in een schema weer:

\Downarrow Variant/Criteria \Rightarrow	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>	Inwoner-aantal
1 R+S+W+L	+/-	++	++	++	++	+	55.000
2 R+S+W+L+B	-	++	++	-/-	++	nvt	107.000
3 R+S+W+B	-	++	++	-	++	+	77.000
4 R+S+W+V	+/-	++	++	-	++	-	87.000
5 L+S+W R+V	+/- ++	++ ++	++ ++	+ +	++ ++	+/- -	50.000 66.000
6 L+S+W R+B	+/- +	++ ++	++ ++	+ +	++ ++	+/- nvt	50.000 56.000
7 L+W R+S+B	+ +/-	++ ++	+ ++	- +	+ ++	+ nvt	40.000 65.000
8 L+W R+S+V	+ +/-	++ ++	+ ++	- +/-	+ ++	+ -	40.000 75.000
9 L+W R+V S+B	+ ++ +/-	++ ++ ++	+ ++ ++	- + +/-	+ ++ ++	+ - +	40.000 66.000 61.000
10 RSW+	+/-	+	+/-	+/-	+/-	nvt	25.000

Tabel 25

Voorlopige conclusies op grond van de herindelingsvarianten

Op grond van het bovenstaande overzicht en de bij de verschillende varianten gegeven toelichtingen en de afzonderlijke toetsing van een eventuele RSW+herindeling kunnen we de volgende voorlopige conclusies trekken:

- a) in de Vallei-regio zijn alternatieven voor de herindeling van gemeenten voorhanden die voldoen aan de herindelingscriteria van zowel het rijk als van de provincies Utrecht en Gelderland met het oog op een duurzame versterking van de bestuurskracht van de betreffende gemeenten;
- b) deze alternatieven scoren alle tenminste gelijkwaardig en in bepaalde gevallen zelfs sterker dan de door sommigen beoogde herindeling van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (RSW+). Het sterker scoren doet zich in ieder geval voor op de criteria draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht;
- c) van deze alternatieven zijn, vanuit het perspectief van Renswoude bezien, de volgende naar onze mening een nader onderzoek in het kader van een Arhi-procedure waard. De volgorde geeft ook onze prioriteitsorde in een dergelijk onderzoek weer:
 1. de variant samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden;
 2. de variant samenvoeging van Renswoude en Veenendaal enerzijds en Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds;
 3. de variant samenvoeging van Renswoude en Barneveld enerzijds en Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds;
 4. de variant vorming van drie nieuwe gemeenten:
 - (1) Leusden + Woudenberg,
 - (2) Renswoude + Veenendaal en
 - (3) Scherpenzeel + Barneveld.

7.5 Toetsing SETA-varianten

Vooraf: de beoordelingscriteria

Bij de toetsing van de mogelijke samenwerkingsvarianten zijn niet alle beoordelingscriteria die voor een gemeentelijke herindeling gehanteerd worden, relevant. Bij deze samenwerkingsvormen gaat het niet om politiek-bestuurlijke samenwerking, maar om een samenwerking op het gebied van de voorbereiding en uitvoering van beleid. De politiek-bestuurlijke regie over het te vormen beleid en de gewenste wijze van uitvoering en de verantwoording daarover blijven op het niveau van de afzonderlijke gemeenten (raden, colleges en burgemeester).

Het criterium draagvlak is hier alleen van belang voor zover de beoogde samenwerking bestuurlijk en ambtelijk gedragen en gesteund dient te worden. Daarbij kan er redelijkerwijs van uit worden gegaan, dat bij het aangaan van een samenwerking die afweging goed gemaakt is. Het draagvlak komt dan bijvoorbeeld tot uitdrukking in een gemeenschappelijke regeling of een overeenkomst van opdracht.

Bestuurskracht is wel relevant, omdat door de beoogde samenwerking een zodanig kwalitatief niveau bereikt moet worden dat huidige en toekomstige taken goed uitgevoerd worden.

Duurzaamheid is van belang, omdat de beoogde samenwerking ook voor een bepaalde periode aangegaan wordt om efficiënt en effectief te kunnen zijn. Er zullen wel tussenevaluaties ingebouwd worden om het rendement van de afspraken te kunnen beoordelen (kosten-batenanalyse) en zo nodig bij te stellen.

Interne samenhang is niet direct van belang omdat iedere gemeente van zijn eigen identiteit blijft uitgaan.

Regionale samenhang en evenwicht spelen een rol bij het zoeken naar efficiënte en effectieve samenwerkingspartners. Daarvoor is bijvoorbeeld van belang dat de betrokken partners aan elkaar grenzen.

Planologische ruimtebehoefte als criterium is voor de beoogde vormen van samenwerking niet relevant.

Toetsing van mogelijke samenwerkingen

<i>↓Variant/Criteria⇒</i>	<i>DV</i>	<i>BK</i>	<i>DZ</i>	<i>IS</i>	<i>RSE</i>	<i>PRB</i>
A. R+S+W	+/-	+/-	+/-	nvt	+/-	nvt
B. R+L	-	-	-	nvt	-	nvt
C. R+V	++	++	++	nvt	++	nvt
D. R+B	+	++	++	nvt	+/-	nvt

Tabel 26

Toelichting

Ad A. Samenwerking Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg

Deze samenwerking is over de hele lijn als matig te beoordelen. De gemeenten werken nu wel in een beperkt aantal gevallen bilateraal samen (zie tabel 13 in bijlage 3), maar de meeste samenwerkingen in de regio vinden plaats in een groter verband (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling Eemland) of met een grote partner (bijvoorbeeld Leusden, Barneveld of Veenendaal).

De verwachting is ook niet gerechtvaardigd dat er duidelijk meer bestuurskracht zou ontstaan in vergelijking met de huidige situatie, als de drie gemeenten de ambtelijke organisatie zouden samenvoegen op de wijze als in de zogenoemde BEL-samenwerking gebeurd is.

Ad B. Model Ten Boer: Renswoude en Leusden

De gemeenten grenzen niet aan elkaar. De samenwerking met Leusden is een mogelijkheid die naar onze mening daarom niet of nauwelijks als reëel te bestempelen is. Nu is er al (bijna) geen samenwerking, maar de gemeenten grenzen ook niet aan elkaar.

Ad C. Model Ten Boer: Renswoude en Veenendaal

Renswoude en Veenendaal werken nu reeds veel samen (elf samenwerkingsrelaties, bi- en multilateraal). Er is dus ervaring met samenwerking en een goede verstandhouding in deze. Deze komt ook tot uitdrukking in de schriftelijke toezegging van het college van Veenendaal dat een samenwerking in model Ten Boer zonder meer mogelijk is.

Ad D. Model Ten Boer: Renswoude en Barneveld

Met Barneveld bestaat niet zo een sterke samenwerkingsrelatie als met Veenendaal. Maar van de zijde van zowel Renswoude als van Barneveld is de bereidheid uitgesproken om samenwerking in een model Ten Boer te onderzoeken en uit te werken. Een complicerende factor is wel dat de gemeenten in twee provincies gelegen zijn. Dat is bestuurlijk niet handig, omdat Renswoude zich moet voegen naar het beleid van het provinciebestuur van Utrecht, wat kan verschillen van dat van Gelderland.

Voorlopige conclusies SETA-varianten

Op grond van bovenstaande toetsing kunnen we voorlopig concluderen dat een samenwerking in een model Ten Boer voor Renswoude een alternatief voor herindeling kan zijn als het gaat om een bepaalde samenwerking.

Bij een dergelijke samenwerking ligt de gemeente Veenendaal het meeste voor de hand als partner, gelet op de bestaande samenwerkingsrelaties tussen de twee gemeenten en omdat van de zijde van beide colleges een concrete toezegging daartoe aanwezig is. Bovendien zijn beide gemeenten in de provincie Utrecht gelegen. Opvallend is dat Renswoude tot nu toe geen uitwerking heeft gezocht bij dit model.

Wij tekenen hierbij wel aan dat dit soort samenwerking (model Ten Boer) niet duurzaam is, in die zin dat een dergelijk verband langer dan een jaar of tien kan bestaan en een mogelijke noodzaak tot herindeling voor lange tijd bevriest.

Dit soort samenwerkingen kan dus gezien worden als een overgangsmodel naar een soepele herindeling van de samenwerkende gemeenten.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1. Duurzame varianten

Wij hebben onderzocht welke duurzame varianten van gemeentelijke herindeling in het Valleigebied denkbaar zijn en in hoeverre deze de moeite van het bestuderen waard zijn. Het betreft alternatieven voor de RSW+-variant die de inzet vormt van de lopende Arhi-procedure, welke variant voorziet in samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, alsmede de kern Overberg.

2. Toetsingscriteria

Wij hebben deze duurzame varianten getoetst aan de criteria van het door het kabinet vastgestelde Beleidskader gemeentelijke herindeling. Deze, eveneens door de Tweede Kamer onderschreven, criteria moeten ook voor de provincies het beoordelingskader vormen.

3. Identieke toetsing RSW+

Niet alleen deze varianten hebben wij aldus getoetst, maar ook het RSW+-voorstel. Het meenemen daarvan bij de toetsing is noodzakelijk om te kunnen bepalen of de varianten ook als beter te beoordelen zijn.

4. Nader te onderzoeken duurzame varianten

Wij komen tot de conclusie dat de volgende duurzame varianten nader onderzocht zouden moeten worden. De volgorde van deze varianten geeft ook onze prioriteitsvolgorde voor een nader onderzoek aan:

- § de variant samenvoeging Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden
- § de variant samenvoeging Renswoude en Veenendaal enerzijds en samenvoeging Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds
- § de variant samenvoeging Renswoude en Barneveld enerzijds en samenvoeging Scherpenzeel, Woudenberg en Leusden anderzijds
- § de variant vorming van drie nieuwe gemeenten:
 - (1) Leusden + Woudenberg,
 - (2) Renswoude + Veenendaal en
 - (3) Scherpenzeel + Barneveld.

5. Noodzaak nader onderzoek

De noodzaak om, indien tot een gemeentelijke herindeling in het Valleigebied wordt overgegaan, deze varianten nader te onderzoeken is te meer aanwezig omdat er nu geen acute noodzaak bestaat om tot de vorming van een RSW+-gemeente over te gaan en omdat aan de vorming van een dergelijke gemeente hoe dan ook een draagvlakprobleem vastzit, daar een van de beoogde fusiepartners tegenstander is van deze fusie.

In die situatie zou voor legitimatie van het doorzetten van de fusie een beroep moeten kunnen worden gedaan op een acute noodzaak om tot een dergelijke fusie over te gaan. Maar een beleidsmatige noodzaak is er op dit moment niet. Bovendien hebben de nog recente bestuurskrachtonderzoeken voor alle drie de betrokken gemeenten uitgewezen dat er op dit moment geen bestuurskrachtprobleem is. De provincies Gelderland en Utrecht hebben dit ook onderschreven.

Tenslotte zou van enigerlei zijde gesteld kunnen worden, dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling niet mag tegenhouden. Gelet op onze bevindingen is het echter de vraag of de RSW+herindeling als een regionaal gewenste herindeling beschouwd kan worden. Wij laten hier nog in het midden hetgeen wij hiervoor hebben opgemerkt over het ontbreken van een beleidsmatige onderbouwing als legitimatie voor deze herindeling.

6. Herindeling met deelgemeentevorming

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat aan de vorming van een of meer deelgemeenten in het kader van een gemeentelijke herindeling vele haken en ogen vastzitten en bovendien bij betrokken gemeenten niet op reële steun zal kunnen rekenen.

Het verdient naar onze mening daarom geen aanbeveling hierop van de zijde van Renswoude te blijven inzetten. Maar wij wijzen wel op de mogelijkheid om via een goed kernenbeleid (met onder andere front offices ter plekke) in een heringedeelde gemeente tegemoet te komen aan de wens van behoud van een bepaalde eigen zeggenschap en identiteit.

Dat neemt niet weg dat in zijn algemeenheid nader onderzoek naar de vraag op welke wijze gemeentelijke herindelingen met behulp van deelgemeenten vergemakkelijkt zouden kunnen worden, van belang kan zijn.

7. Samenwerking en (duurzame) bestuurskrachtversterking

Wij hebben voorts nagegaan of in plaats van herindeling ook een samenwerking tussen gemeenten mogelijk is in de Vallei-regio om duurzame bestuurskracht te verkrijgen.

We zijn tot de conclusie gekomen dat er in model Ten Boer op dit moment een alternatief voor een herindeling aanwezig is. Zeker voor een voorgenomen herindeling van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg.

Gelet op de opdracht hebben we dit model vanuit het perspectief van Renswoude bekeken. Renswoude kan in een model Ten Boer zinvol samenwerken met Veenendaal of Barneveld.

We hebben daarbij de voorkeur uitgesproken voor Veenendaal, omdat:

- § er reeds veel samenwerking tussen de twee gemeenten bestaat (in totaal 11 in zowel bilaterale als multilaterale vormen)
- § de colleges over en weer de bereidheid uitgesproken hebben dat ze een samenwerking in een model Ten Boer verder willen uitwerken
- § deze samenwerking binnen de provinciegrens blijft.

We hebben daarbij aangetekend dat een dergelijke samenwerking slechts als tijdelijk gezien kan worden. Zo'n samenwerking zal geleidelijk aan overlopen in een gemeentelijke herindeling. Dat proces zal mede op basis van de dan reeds bestaande samenwerking soepel verlopen (ambtelijke organisaties zijn grotendeels reeds geïntegreerd). Het feit dat samenwerking, ervan uitgaande dat in de toekomst bij decentralisatie van taken van rijk en provincie en het complexer worden van taken een herindeling geboden zal zijn, slechts gezien kan worden als een tijdelijke oplossing, betekent dat het aangaan van een samenwerking wel zal moeten plaatsvinden in het perspectief van een toekomstige fusie van de betrokken gemeenten.

Bijlagen

- 1. RSW: korte geschiedenis van het voorafgaande**
- 2. Organogram gemeente Renswoude**
- 3. Samenwerkingen gemeente Renswoude**
- 4. Geraadpleegde documenten**
- 5. Geraadpleegde literatuur**

Bijlage 1

RSW

Korte geschiedenis van het voorafgaande

- Sept. 1996 Provincie Utrecht start Arhi-procedure met als inzet twee varianten
a) samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg
b) samenvoeging van Renswoude en Veenendaal enerzijds en Scherpenzeel en Woudenberg anderzijds.
Renswoude wil zonder meer zelfstandig blijven. Scherpenzeel wenst geen Utrechtse bemoeienis. Woudenberg kiest voor zelfstandigheid, maar tekent daarbij aan (raadsvoorstel van augustus 1996):
§ als met het oog op vergroting van bestuurskracht en het bereiken van een betere bestuurlijke balans t.o.v. Amersfoort en andere in de omgeving van Woudenberg liggende stedelijke gebieden als Utrecht, Veenendaal en Ede, zou moeten worden geconcludeerd dat opschaling noodzakelijk is, is er de wil om mee te denken en te praten. Gekozen wordt dan voor variant RSW, waarbij RSW+ de voorkeur heeft.
§ Een fusie tussen Scherpenzeel en Woudenberg leidt niet tot vergroting van bestuurskracht.
§ Andere varianten, waarbij Woudenberg wordt toegevoegd aan andere omringende gemeenten, worden nadrukkelijk afgewezen.
§ De RSW+-variant wordt omschreven als RSW, “waarbij grotere delen van landschappelijke gebieden, landbouw- en natuurgebieden onder één bestuurlijke eenheid worden gebracht. Meer concreet gaan de gedachten dan uit naar een eenheid, waarin o.a. ook het landelijk deel van de kern Maarsbergen en de landelijke delen van het grondgebied van de gemeenten Amerongen (Overberg) en Leusden (agrarisch gebied en landgoed Den Treek) zijn betrokken.”
- Eind 1997 Utrecht besluit de herindelingsvoorstellen Utrecht/Vleuten-De Meern, Woerden/Harmelen en Maartsensdijk/De Bilt door te zetten en de overige herindelingsvoorstellen in te trekken. Voor die laatste gemeenten is besloten om strategische gebiedsperspectieven (SGP's), gericht op inhoud op te stellen.
- Mei 1999 Nieuw college van GS maakt werk van SGP's
- Aug. 2000 Eerste vergadering Stuurgroep SGP-Vallei met vertegenwoordigers van Barneveld, Leusden, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg, provincie Gelderland en provincie Utrecht. De Utrechtse gedeputeerde Robbertsen wordt voorzitter van de stuurgroep. Nijkerk zal zich later bij het SGP-Vallei aansluiten.
- Aug. 2002 B&W van Scherpenzeel presenteren de nota “Visie bestuurlijke herindeling”: vrijwillige herindeling kan nu niet aan de orde zijn gelet op SGP-Vallei-afspraken om niet voor 1-1-2007 over herindeling te spreken; Renswoude wenst zich aan die afspraak te houden

- Febr. 2003 Ondertekening SGP-Valleiconvenant door Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg, Barneveld, Leusden, Nijkerk, provincie Utrecht en provincie Gelderland. Partijen leggen vast dat herindeling op dit moment geen goed instrument is; per 1-1-2007 zal een evaluatie van de samenwerking plaatsvinden en dan wordt bezien of eventueel de vorming van een nieuwe gemeente nodig is, bijvoorbeeld een samenvoeging van RSW. In september 2004 wordt de naam SGP-Vallei veranderd in ViP, Vallei in Perspectief.
- Okt. 2003 Motie aangenomen door de raad van Renswoude: draagt B&W op actief door te gaan met samenwerking en, onder verwijzing naar de afspraken in het SGP-Vallei-convenant geen overleg over samenvoeging met gemeenten te voeren. Deze motie is een reactie op moties aangenomen in Woudenberg en Scherpenzeel over onderzoeken naar samenvoeging.
- Juni 2004 De raad van Renswoude doet via aanneming van een motie een beroep op de raden van Scherpenzeel en Woudenberg om de SGP-samenwerking voort te zetten en zich te houden aan het in het SGP-Valleiconvenant afgesproken tijdschema.
- Juni 2004 Scherpenzeel heeft een Quick Scan Bestuurskracht laten uitvoeren: de positie Scherpenzeel zal in de toekomst steeds moeilijker worden; samenwerking is geen oplossing. Scherpenzeel spreekt zich uit voor RSW+ en verzoekt de provincie Gelderland een bestuurskrachtonderzoek te doen
- Juni 2004 De raad van Woudenberg bespreekt de in opdracht van B&W opgestelde Notitie 1 + 1 = ...3 en verzoekt de provincie Utrecht een bestuurskrachtmonitor uit te voeren, bij voorkeur samen met Scherpenzeel en Renswoude; hij besluit voorts een profielschets te maken, waaruit de meerwaarde van RSW+ zal moeten blijken. RSW+ wordt gedefinieerd als “de drie RSW-gemeenten met het dorp Overberg en de (agrarische) buitengebieden van Leusden en Maarsbergen” (perbericht 2004-047 d.d 1 juni 2004).
- Okt. 2004 Gedeputeerde staten van Utrecht verzoeken Renswoude mee te doen met de kwaliteitsmeting (=bestuurskrachtonderzoek).
- Dec. 2004 Utrechts gedeputeerde bestuurlijke organisatie Lokker verklaart in raad Renswoude dat kwaliteitsmeting herindelingsneutraal instrument is. Raad Renswoude besluit in meerderheid tot meedoen aan kwaliteitsmeting.
- Mei 2005 SGBO- klanttevredenheidsonderzoek in Renswoude: uitkomst zeer positief.
- Okt. 2005 Besluit van de raad van Renswoude n.a.v. het positieve resultaat van de kwaliteitsmeting: de kwaliteitsmeting geeft geen aanleiding tot fuseren; willen en kunnen zijn in balans; de afspraak uit het SGP-Valleiconvenant om per 1-1-2007 te bezien of vorming van een RSW+gemeente nodig en wenselijk is, is achterhaald; de eerstkomende vijf jaar geen herindelingsdiscussie.
- Okt. 2005 Besluit van de raad van Woudenberg n.a.v. het positieve resultaat van de kwaliteitsmeting: voorkeur voor fuseren; argumenten: toekomstige en regionale ontwikkelingen, maatschappelijke ontwikkelingen, groeiend en complexer

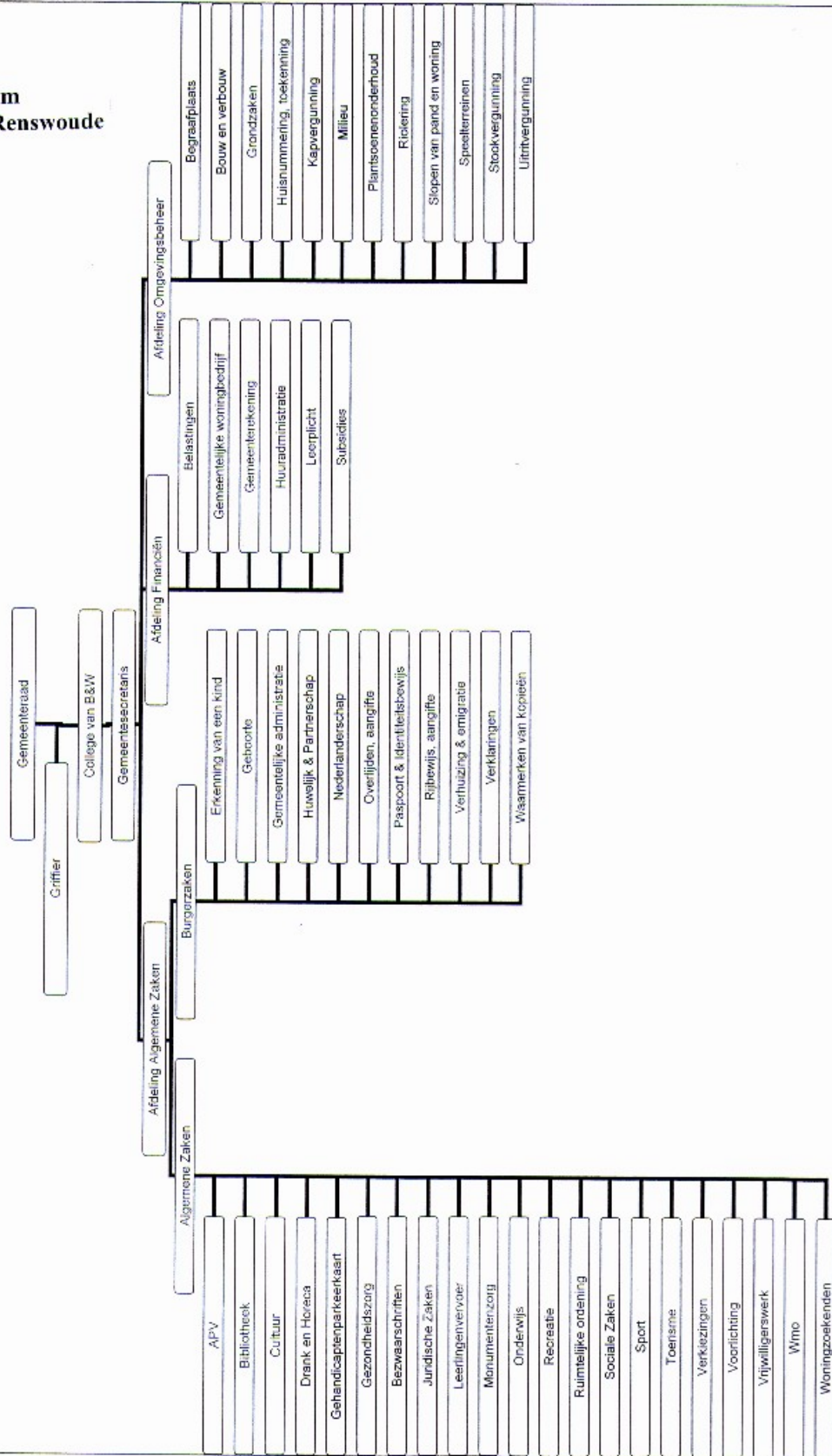
wordend takenpakket, decentralisatie van rijkstaken (WWB en WMO); vorming van een gemeente Utrechtse Heuvelrug; landelijk karakter van Woudenberg behouden en versterken; een profielschets opstellen voor een nieuwe RSW+ gemeente, bij voorkeur samen met gemeenten Renswoude en Scherpenzeel en provincies Utrecht en Gelderland; vervolgens op basis van de vastgestelde profielschets de provincie Utrecht verzoeken Arhi-procedure te starten.

- Nov. 2005 Besluit van de raad van Scherpenzeel n.a.v. het positieve resultaat van de kwaliteitsmeting: samenwerking met Renswoude en Woudenberg intensiveren; streven naar een RSW+-gemeente per 1-1-2009; komend jaar werken aan een profielschets voor RSW+; actieve participatie in ViP-samenwerking; argumenten: kwetsbare ambtelijke organisatie, kleiner gemeentelijk belastingsgebied, onvoldoende positie in regionale verbanden; verwachtingen zijn somber.
- Nov. 2005 Informeel overleg tussen Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg op verzoek van gedeputeerde Lokker; hij zal een brief sturen met het verzoek om de inhoud en niet de structuur centraal te stellen en gezamenlijk een toekomstperspectief voor het gebied op te stellen.
- Nov. 2005 Provinciale staten van Utrecht stellen vast de nota “De positionering van de provincie Utrecht in het bestuurlijke veld”: de gemeenteraden moeten zelf conclusies trekken uit de kwaliteitsmetingen, maar als de meerderheid van de gemeenteraden (na raadpleging van de burgers) kiest voor herindeling is voldaan aan het rijks criterium van draagvlak.
- Maart 2006 Gemeenteraadsverkiezingen. In Scherpenzeel wordt het CDA (tegen fusie) de grootste partij. Het nieuwe college (CDA, VVD, CU) besluit tot een extern onderzoek door Twynstra en Gudde over de voor- en nadelen van samengaan en samenvoegen.
- April 2006 Woudenberg schort de opstelling van een profielschets voor nieuwe gemeente op (n.a.v. het externe onderzoek in Scherpenzeel).
- Najaar 2006 De raad van Scherpenzeel stelt de profielschets voor nieuwe gemeente “Verder met elkaar” vast en gaat deze op inwonersavonden bespreken.
- 1 Jan. 2007 De Utrechtse gedeputeerde Van Bergen wordt waarnemend burgemeester van Woudenberg
- Febr. 2007 B&W van Renswoude besluiten: Het rapport van de Universiteit Twente “Gemeente Renswoude, zelfstandig de toekomst in?” geeft geen aanleiding om de keuze voor zelfstandigheid te herzien. Wel wordt de optie model Ten Boer nader onderzocht.
- Maart 2007 De raad van Scherpenzeel bespreekt het rapport van Twijnstra en Gudde en kiest voor samengaan door de vorming van één gemeente die ruim het grondgebied van de gemeenten RSW beslaat.

- April 2007 De raad van Woudenberg stelt de profielschets “Samen Sterker” vast en besluit Renswoude en Scherpenzeel uit te nodigen tot het schrijven van een gezamenlijke profielschets. Renswoude geeft aan eerst de uitslag van het referendum te willen afwachten. Scherpenzeel gaat op de uitnodiging in.
- Juni 2007 Brief Barneveld aan de overige ViP-gemeenten, waarbij Barneveld aangeeft onvoldoende voordelen in de drie bedrijfsvoeringsprojecten (WOZ-belastingen, ICT en Sociale Zaken) te zien. Dit leidt in het najaar van 2007 tot het einde van het ViP. De vijf resterende gemeenten besluiten wel door te gaan op het terrein van de WOZ-belastingen.
- Sept. 2007 De raad van Woudenberg stelt de gezamenlijke profielschets “Eenheid in verscheidenheid” vast, opgesteld in samenwerking met Scherpenzeel, maar zonder Renswoude; de raad besluit een verzoek te doen aan de provincie Utrecht een Arhi-procedure te starten gericht op realisering van RSW. De raad neemt een motie aan waarin onder andere staat:
 “overwegende dat de raad daarbij heeft overwogen dat alleen de vorming van een RSW+-gemeente meerwaarde heeft;
 spreekt als zijn mening uit dat indien op enig moment in de herindelingsprocedure vast komt te staan, dat de RSW+-gemeente niet of niet geheel zal worden gerealiseerd er op dat moment voor de raad een moment van heroverweging dient te zijn om zich over de dan ontstane situatie te beraden;
 en verzoekt het college derhalve indien bedoelde situatie zich voordoet, een voorstel tot heroverweging voor te bereiden”.
- Sept. 2007 Referendum in Renswoude: opkomst 84%; resultaat 98% voor behoud zelfstandigheid
- Okt 2007 De raad van Scherpenzeel besluit:
 § de gezamenlijke profielschets “Eenheid in verscheidenheid” vast te stellen;
 § de provincie Gelderland te verzoeken onderzoek te doen naar de vorming van een RSW+-gemeente en een Arhi-procedure op te starten;
 § de provincie Gelderland te verzoeken deze procedure te stoppen als blijkt dat het daaruit volgende herindelingsontwerp niet gericht is op de vorming van de gemeente RSW+.
 De raad neemt een motie aan waarin uitgesproken wordt dat indien op enig moment in de herindelingsprocedure komt vast te staan dat de RSW- of de RSW+-gemeente niet zal worden gerealiseerd, er op dat moment voor hem een moment van heroverweging dient te zijn om zich op de bestuurlijke toekomst te beraden.
- Nov. 2007 De raad van Renswoude stelt de Nota bestuurlijke toekomst Renswoude vast.

Bijlage 2

Organogram gemeente Renswoude



Bijlage 3

Inventarisatie huidige samenwerkingen van Renswoude op basis van WGR of convenant

<i>Renswoude</i>	<i>Partners</i>	<i>Taken</i>	<i>Juridische vorm</i>
Bestuurlijk platform Zuid-Oost Utrecht	Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Rhenen, Veenendaal, Wijk bij Duurstede	Regionale verkenningen woningbouw / verkeer en vervoer / recreatie en toerisme / economische zaken	-
Vallei-in-Perspectief	Leusden, Nijkerk, Woudenberg, Scherpenzeel	WOZ-samenwerking Rekenkamer	-
Politie Regio Utrecht en Politiedistrict Heuvelrug	Veenendaal, Rhenen, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede	Politietaken	Wettelijke regeling
GHOR regio Utrecht	Alle Utrechtse gemeenten	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, centrale post ambulancevervoer	WGR
Veiligheidsregio Utrecht	Alle Utrechtse gemeenten	Regionale brandweertaken	WGR
Brandweer	Veenendaal	Diverse brandweertaken	-
Reconstructiecommissie Gelderse Vallei / Utrecht Oost	Alle gemeenten in het reconstructiegebied van Ermelo tot Rhenen	Reconstructie veehouderijen / landelijk gebied	Wettelijke regeling
Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei	Alle gemeenten in het reconstructiegebied van Ermelo tot Rhenen	Landelijke gebied ca./ leefbaarheid platteland, recreatie en toerisme etc.	Stichting
Welstand en Monumenten Midden Nederland	Alle Utrechtse gemeenten, m.u.v. grote gemeenten	Welstandstoezicht	WGR
Afvalverwijdering Utrecht	Alle Utrechtse gemeenten	Afvalverwijdering	WGR
Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied	Groot aantal Utrechtse gemeenten, waaronder Woudenberg	Recreatie en toerisme	WGR
Samenwerking Milieu	Veenendaal en Rhenen	Beleidsmatige milieusamenwerking	convenant
Centrum voor werk en inkomen Veenendaal	Veenendaal en Rhenen	Toeleiding naar arbeidsmarkt	WGR (Gelders)

<i>Renswoude</i>	<i>Partners</i>	<i>Taken</i>	<i>Juridische vorm</i>
Regionaal Platform arbeidsmarkt Vallei	Gelderse gemeenten met Veeendaal, Rhenen en Woudenberg	Economische samenwerking in het gebied de Vallei	-
Samenwerking uitvoering Wet Werk en Bijstand	Scherpenzeel	Uitvoering WWB	Convenant
GGD Midden Nederland	21 Utrechtse gemeenten zonder Woudenberg	Gemeenschappelijke gezondheidsdienst	WGR
Stedelijke Archiefdienst Amersfoort	Amersfoort, Soest, Baarn en Woudenberg	Opslag archief	Convenant
Regionale Programmaraad	Scherpenzeel, Woudenberg, Bunnik, Zeist, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede, Rhenen, Veenendaal	Advisering programma aanbod radio en televisie	Wettelijke regeling
Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten	Valleigemeenten, zonder Woudenberg	Melding / registratie voortijdige schoolverlaters	WGR
Openbare Geestelijke Gezondheidszorg	Valleigemeenten, zonder Woudenberg	Openbare geestelijke gezondheidszorg	WGR

Tabel 13

Bijlage 4

Geraadpleegde documenten

Gemeente Renswoude

- § Profielschets, mei 2005
- § Collegevoorstel kwaliteitsmeting, 20 september 2005
- § Raadsbesluit inzake Rapport kwaliteitsmeting, 4 oktober 2005
- § Brief college aan GS Utrecht inzake raadsbesluit n.a.v. rapport kwaliteitsmeting, 26 oktober 2005
- § Rapport Universiteit Twenthe (UT) “Gemeente Renswoude, zelfstandig de toekomst in?”, december 2006
- § Voorlopig collegestandpunt inzake onderzoeksrapport UT, 31 januari 2007
- § Conclusies raadsconferentie over de bestuurlijke toekomst van Renswoude, 11 juli 2007
- § Proces verbaal en verslag referendum zelfstandigheid Renswoude, 26 september 2007
- § Raadsbesluit inzake de bestuurlijke toekomst van Renswoude (inclusief Nota), 6 november 2007
- § Persbericht inzake beëindiging Vallei-in-Perspectief (VIP), 4 december 2007
- § Collegestandpunt ten aanzien van Arhi procedure RSW+, 18 maart 2008
- § Persbericht inzake vergaande samenwerking met Veenendaal, 25 januari 2008 (samen met Veenendaal)
- § Advies “De positie van Renswoude in het licht van de Arhi-procedure Heuvelrug”, december 2003

Gemeente Scherpenzeel

- § Raadsvoorstel toekomstige bestuurlijke positie gemeente Scherpenzeel, 9 juli 2004
- § Profielschets Scherpenzeel, april 2005
- § Kwaliteitsmeting gemeente Scherpenzeel, augustus 2005
- § ”Samenwerking of fusie?”, rapport Twynstra Gudde, januari 2007
- § Gezamenlijke profielschets met Woudenberg “Eenheid in verscheidenheid”, juli 2007

Gemeente Woudenberg

- § Kwaliteitsrapport “Om de toekomst van Woudenberg”, april 2005
- § Profielschets gemeente Woudenberg, maart 2005
- § Gezamenlijke profielschets met Scherpenzeel “Eenheid in verscheidenheid”, juli 2007

Gemeente Leusden

- § Raadsvoorstel “Intergemeentelijke samenwerking in een nieuw perspectief”, 9 oktober 2007
- § Raadsvoorstel inzake Arhi-procedure RSW en positie Leusden, 27 maart 2008
- § Raadsmotie inzake instelling procesgroep met betrekking tot bestuurlijk toekomstperspectief, 29 mei 2008

Gemeente Veenendaal

- § Colleaguebrief aan college Renswoude inzake positieve intentie samenwerking (model Ten Boer), 18 januari 2008
- § Colleaguebrief aan college Renswoude inzake optie deelgemeente en samenwerking, 16 januari 2008
- § Verkenningsnotitie inzake mogelijkheden deelgemeenten, 16 januari 2008
- § Persbericht inzake vergaande samenwerking met Renswoude, 25 januari 2008 (samen met Renswoude)

Gemeente Utrechtse Heuvelrug

- § Raadsvoorstel volksraadpleging Overberg, 15 april 2008
- § Informatiebrochure inzake volksraadpleging Overberg, mei 2008

Provincie Gelderland

- § Criteria GS inzake gemeentelijke herindeling, juni 2001
- § Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht oost, december 2004, januari 2005
- § Statenvoorstel “Duurzame versterking bestuurskracht van gemeenten in het Valleigebied”, 15 januari 2008

Provincie Utrecht

- § Statenvoorstel “Duurzame versterking bestuurskracht van gemeenten in het Valleigebied”, 15 januari 2008
- § Moties provinciale staten inzake betrekken variant ambtelijke samenwerking Renswoude en geclausuleerde deelname Leusden in procedure, 18 februari 2008
- § (Ontwerp) herindelingsadvies Vecht- en plassengebied, 4 maart 2008
- § Collegeprogramma gedeputeerde staten 2006 – 2011
- § Coalitieakkoord fracties CDA, VVD en PvdA in provinciale staten van Utrecht, 14 mei 2007
- § Notitie Kwaliteitsmeting Utrechts bestuur, december 2007
- § Streekplan 2005 – 2015
- § Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht oost, december 2004, januari 2005

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden

- § Brief van de minister aan de Tweede kamer “ Beleidskader gemeentelijke herindeling”, 18 december 2002; TK 28750, nr. 1

Tweede Kamer Staten Generaal

- § Verslag van een algemeen overleg inzake Beleidskader gemeentelijke herindeling, 25 september 2003; TK 28750, nr. 2

Overig

- § Projectplan Model Ten Boer – Groningen, november 2005

Bijlage 5

Geraadpleegde literatuur

- § Aardema, H en Korsten A.F.A., De staat van de gemeente, Den Haag september 2007
- § Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, Samen aan de slag! juni 2007
- § Bestuursakkoord rijk en provincies, mei 2008
- § BMC, Loslaten en uitdagen, Decentralisatie van taken naar gemeenten, april 2008
- § BMC, Kracht ontwikkelen door gastheerschap. Onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse “gastheer-gemeentemodel” in Nederland, mei 2007
- § Boogers, M e.a., Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid 1993 – 2008, februari
- § Coalitieakkoord tussen de Tweedekamerfracties van CDA, PvdA en Christen Unie, Samen werken Samen Leven, februari 2007
- § Commissie Gemeentewet en Grondwet: de eerste overheid (Commissie van Aartsen), juni 2007
- § Commissie Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten: Vertrouwen en verantwoord (Commissie D’Hondt) , juni 2008
- § Commissie Toekomst Lokaal Bestuur: Wil tot verschil. Gemeenten in 2015 (Commissie Bovens), juni 2006
- § Korsten, A.F.A. e.a., Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen. Delft 2007
- § Korsten, A.F.A. e.a., Samen en Toch Apart-Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing. OU Heerlen, 2002
- § Korsten, A.F.A., Samenwerking volgens SETA-concept als vorm van shared services, Bestuursmiddelen 2004
- § Korsten, A.F.A., Warnsveld: een zelfstandige gemeente, die innoveert, september 2003
- § Raad voor het Openbaar Bestuur, De gedifferentieerde eenheidsstaat, mei 2007
- § WagenaarHoes/InAxis, Innovatief samenwerken in het BEL-model, april 2008
- § Vereniging voor Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde, Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht in lokale gemeenschappen, juli 2007
- § Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Voorzetten voor (verdere) decentralisatie van taken naar gemeenten, 2008