



# Afstand én nabijheid

een evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het  
proces van gemeentelijke herindeling tot  
gemeente Utrechtse Heuvelrug

drs. Farouk Saleh  
drs. Karlijn van Lierop  
drs. Marie-Jeanne Schiffelers  
drs. Martijn van der Spek

# Afstand én nabijheid

een evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het  
proces van gemeentelijke herindeling tot  
gemeente Utrechtse Heuvelrug

in opdracht van de Bestuurs- en Managementstaf van de  
provincie Utrecht

drs. Farouk Saleh (provincie Utrecht)  
drs. Karlijn van Lierop (USBO)  
drs. Marie-Jeanne Schiffelers (USBO)  
drs. Martijn van der Spek (USBO, projectleiding)

november 2006

Universiteit Utrecht  
Utrechts School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)  
USBO Advies  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC UTRECHT

tel.: (030) 253 9178  
fax: (030) 253 7200  
<http://www.usg.uu.nl/advies>

# Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....</b>	<b>3</b>
<i>1.1 Aanleiding onderzoek.....</i>	<i>3</i>
<i>1.2 Aanpak onderzoek.....</i>	<i>4</i>
<i>1.3 Achtergronden gemeentelijke herindeling.....</i>	<i>5</i>
<i>1.4 Wettelijk en beleidskader gemeentelijke herindeling.....</i>	<i>7</i>
<b>HOOFDSTUK 2 HET ONTSTAAN VAN DE GEMEENTE UTRECHTSE HEUVELRUG .....</b>	<b>11</b>
<i>2.1 Gebiedsprofiel.....</i>	<i>11</i>
<i>2.2 Procesverloop.....</i>	<i>12</i>
<b>HOOFDSTUK 3 DE ROL VAN DE PROVINCIE UTRECHT .....</b>	<b>16</b>
<i>3.1 Inleiding.....</i>	<i>16</i>
<i>3.2 Bestuursstijl.....</i>	<i>16</i>
<i>3.3 Draagvlak .....</i>	<i>19</i>
<i>3.4 Bestuurskracht.....</i>	<i>24</i>
<i>3.5 Financieel toezicht .....</i>	<i>26</i>
<i>3.6 Fusie versus Arhi.....</i>	<i>27</i>
<i>3.7 Parlementaire behandeling.....</i>	<i>28</i>
<b>HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES EN LESSEN .....</b>	<b>31</b>
<i>4.1 Conclusies en lessen per thema.....</i>	<i>31</i>
<i>4.2 Ten slotte: de rol van de provincie .....</i>	<i>34</i>
<i>Bijlage 1: Respondentenoverzicht.....</i>	<i>.....</i>
<i>Bijlage 2: Gebruikte schriftelijke bronnen en literatuurlijst.....</i>	<i>.....</i>
<i>Bijlage 3: Activiteiten van de gemeenten voor draagvlak.....</i>	<i>.....</i>
<i>Bijlage 4: De fasen van de Arhi-procedure.....</i>	<i>.....</i>
<i>Bijlage 5: Tijdsindeling conform Wet Arhi.....</i>	<i>.....</i>

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De provincie Utrecht is sinds 2003 betrokken geweest bij de gemeentelijke herindeling van een aantal gemeenten rond de Utrechtse Heuvelrug. Per 1 januari 2006 vormen de gemeenten Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum en Maarn samen de gemeente Utrechtse Heuvelrug. De provincie heeft daarmee haar doelstelling behaald; de gemeentelijke herindeling is sinds 1 januari 2006 een feit.

Waar vroeger herindelingen konden worden afgedwongen door hogere overheden, is in het huidige beleid bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak cruciaal (Provincie Utrecht, 2003). Hiermee wordt het belang van de kwaliteit van het proces benadrukt en daarmee is ook de positie en de rol van de provincie bij gemeentelijke herindelingen veranderd. In de Wet Algemene regels herindeling (verder te noemen: Wet Arhi) en in het Beleidskader Gemeentelijke herindeling (Ministerie van BZK, 2001 en TK 2002-2003, 28 750, nr. 1) is de taak van provincies bij gemeentelijke herindelingen bepaald. Hieruit zijn zowel kaderstellende, adviserende als procesbegeleidende functies te destilleren. In de praktijk bestaat er veel ruimte voor de provincie om de eigen rol binnen deze procedurele randvoorwaarden vorm te geven.

Gezien de betrokkenheid van de provincie Utrecht bij trajecten van gemeentelijke herindeling in de toekomst, wil de provincie de eigen rol in de casus Utrechtse Heuvelrug nader beschouwen om zodoende lessen te kunnen trekken voor toekomstige herindelingprocedures. Dit is extra relevant gezien het feit dat het thema gemeentelijke herindelingen door Minister Remkes opnieuw op de agenda is gezet.<sup>1</sup>

De Bestuurs- en Managementstaf (BMS) van de provincie Utrecht heeft de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) gevraagd een evaluatie uit te voeren van de rol van de provincie Utrecht in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug.

De vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek luidt als volgt:

*Welke rol heeft de provincie Utrecht gehad in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug?*

*Welke lessen zijn er voor de provincie te trekken uit deze ervaring, met het oog op toekomstige herindelingen?*

---

<sup>1</sup> In het tv-programma Buitenhof van 22 oktober 2006 pleit Minister Remkes voor schaalvergroting. "Binnen twee jaar moeten gemeenten met minder dan 20.000 inwoners fuseren", aldus Remkes .

Met de evaluatie streeft de provincie naar inzicht in<sup>2</sup>:

- de wijze waarop de provincie Utrecht de Arhi-procedure heeft doorlopen in relatie tot de Wet Arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling;
- niet-wettelijke activiteiten van de provincie Utrecht in het kader van de Arhi-procedure;
- communicatie over de Arhi-procedure binnen de provincie (GS, PS) en met gemeenten (ambtelijk, bestuurlijk);
- succes- en faalfactoren in een Arhi-procedure;
- verbeterpunten voor de provincie Utrecht.

De nadruk van het onderzoek ligt op de proceskant en minder op de inhoudelijke en procedurele kant van de herindeling. De provincie heeft aangegeven vooral te willen leren van het proces. Dat betekent dat er uit dit onderzoek een beeld naar voren komt over hoe de rol van de provincie door verschillende betrokkenen ervaren is. Reflectie op en analyse van het proces zijn de basis voor het creëren van leermogelijkheden voor de toekomst.

Als periode voor het te bestuderen herindelingproces is de periode juni 2003 (notitie *Naar een bestuurskrachtige Heuvelrug*) tot september 2005 (besluitvorming Eerste Kamer) genomen. Effecten van herindeling zijn derhalve geen onderwerp van onderzoek; het proces wordt geëvalueerd, niet het nut en de noodzaak van de herindeling.

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 1.2 de onderzoeksmethoden en in paragraaf 1.3 en 1.4 respectievelijk de achtergrond van gemeentelijke herindeling in Nederland en het wettelijk en beleidskader van gemeentelijke herindeling. Hoofdstuk 2 beschrijft het feitelijke procesverloop van het ontstaan van de gemeente Utrechtse Heuvelrug. Hoofdstuk 3 vormt een weergave van beelden over en een analyse van de rol van de provincie Utrecht bij de gemeentelijke herindeling. Het rapport wordt afgesloten met een overzicht van conclusies en lessen welke, gezien de vraagstellingen, leermogelijkheden bieden voor de toekomst (Hoofdstuk 4).

## **1.2 Aanpak onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een drietal fasen. De verschillende fasen hebben elkaar in de uitvoering van het onderzoek deels overlapt. De gesprekken met respondenten nodigden uit tot het lezen van aanvullende literatuur over specifieke onderwerpen die ter tafel kwamen. En in de fase van de verdieping is reeds een begin gemaakt met de analyse voor de eindrapportage.

---

<sup>2</sup> in: opdrachtformulering voor evaluatie Arhi-procedure Heuvelrug

#### fase 1: oriëntatie

In deze fase heeft documentanalyse plaatsgevonden van belangrijke provinciale en gemeentelijke schriftelijke bronnen. Daarnaast is de literatuur over gemeentelijke herindeling nader bestudeerd in het licht van de rol van provincies bij gemeentelijke herindeling (zie Bijlage 2). Na de deskresearch zijn enkele oriënterende gesprekken binnen de provincie gevoerd. Deze verkennende fase heeft geresulteerd in het verkrijgen van een accuraat beeld van de context waarin de herindeling heeft plaatsgevonden, in een selectie van respondenten en in definitieve itemlijsten voor de interviews in fase 2.

#### fase 2: verdieping

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft USBO ruim twintig interviews gehouden met sleutelfiguren, die een betrokkenheid hebben gehad bij de gemeentelijke herindeling. Het betreft onder meer wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, raadsleden, gedeputeerden, ambtenaren van de provincie en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met de voorzitters van de stuurgroep, de projectgroep en het Heuvelrug Beraad en vertegenwoordiging van het Comité Herindeling Nee!. Gezien de omvang en doorlooptijd van het onderzoek was beperking van het aantal interviews noodzakelijk en is ervoor gekozen enkel centrale bestuurlijke en organisatorisch betrokkenen te interviewen. Dit onderzoek geeft daardoor bijvoorbeeld geen informatie over het beeld van individuele burgers over de rol van de provincie bij de herindeling. De selectie van respondenten is in overleg met de opdrachtgever gemaakt (zie Bijlage 1 Respondentenoverzicht). Aan de hand van gesprekken met deze sleutelactoren is een helder beeld verkregen van de verschillende percepties over de rol van de provincie.

#### fase 3: rapportage

Het eindproduct is het voorliggende onderzoeksrapport bestaande uit een evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het proces van herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug. De rapportage is een document waarmee geleerd kan worden over de rol van de provincie bij gemeentelijke herindelingen in de toekomst. Het bevat geen pasklare oplossingen, maar een vertrekpunt voor reflexief handelen.

### **1.3 Achtergronden gemeentelijke herindeling**

Het aantal gemeenten in Nederland is de afgelopen decennia aanzienlijk gedaald. De voornaamste verklaringen hiervoor zijn grenswijzigingen en gemeentelijke herindelingen. In 1851, het jaar van de gemeentewet van Thorbecke, bedroeg het aantal gemeenten nog 1209 (Beleidskader gemeentelijke herindeling, 2002). Rond 1900 telde ons land ruim 1100 gemeenten (Postma, 2002). Honderd jaar later was meer dan de helft van de gemeenten opgeheven. In 2006 telt Nederland 458 gemeenten ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)).

### *Motieven voor gemeentelijke herindeling*

De argumenten die voor gemeentelijke herindeling aangevoerd worden, hebben zich in de loop van de tijd ontwikkeld. De betreffende gemeenten hadden voor 1900 vaak een te gering aantal inwoners zodat er onvoldoende kandidaten waren voor gemeenteraadsverkiezingen (Postma, 2002). Het samenvoegen van gemeenten bood hiervoor een oplossing. Na de Tweede Wereldoorlog en de opkomst van de verzorgingsstaat werd gemeentelijke herindeling een reactie op verstedelijking. Steden als Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht zijn gegroeid door toevoeging van randgemeenten. De afgelopen jaren is 'onvoldoende bestuurskracht' als een van de belangrijkste motieven voor gemeentelijke herindeling naar voren gebracht (Berghuis, 1995). Bestuurskracht is een concept dat opgedeeld kan worden in vier dimensies. Over de vier dimensies moet een gemeente voldoende tot goed scoren om bestuurskrachtig te zijn:

1. de gemeente als gemeenschap: de politieke relatie met de burgers en het democratisch functioneren van de gemeente.
2. de gemeente als dienstverlenende organisatie: de dienstverlenende (ambtelijke) relatie met de burgers.
3. de gemeente als efficiënte en effectieve organisatie: het interne functioneren van de gemeente.
4. de gemeente als medeoverheid zowel in het nationale als het Europese stelsel.

Ook op de Utrechtse Heuvelrug is geconstateerd dat een aantal gemeenten over onvoldoende bestuurskracht beschikt. Een gebrek aan bestuurskracht kan betekenen dat:

- de gemeente als organisatie kwetsbaar is vanwege gebrek aan achtervang en zelfs dubbelfunctie;
- het bestuur van de gemeente kwetsbaar is vanwege parttime dienstverband van wethouders;
- door capaciteitsgebrek de oplossingen in uitbesteding of langdurige en dure externe inhuur worden gezocht;
- er een discrepantie is tussen capaciteit en ambitieniveau;
- het is lastig om de voorzieningen van de gemeenten op peil te houden;
- het is lastig om kwalitatief personeel aan te trekken;
- het strategische beleid onder druk wordt gezet vanwege de dagelijkse gang van zaken;
- de effectieve uitvoering van het medebewind onder druk staat (Provincie Utrecht, 2003).

### *Effecten van gemeentelijke herindeling*

Gemeentelijke herindelingen kunnen beschouwd worden als complexe verandertrajecten. In de literatuur wordt gesproken over een emotioneel, politiek gevoelig en ook controversieel onderwerp (Toonen, 1998). Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat gemeentelijke herindelingen kunnen resulteren in vermindering van de kwetsbaarheid van het gemeentelijk apparaat, vergroting van het strategische vermogen en professionaliteit van het gemeentelijk apparaat. Gemeentelijke herindelingen worden, zoals gezegd, gerechtvaardigd met het argument dat grotere gemeenten, beter dan kleinere gemeenten, in staat zijn om bestuurlijke hulpbronnen zoals ambtelijke en politieke capaciteit te

mobiliseren (Denters, 1990). Deze argumenten gaan echter uit van de rol van de gemeente als dienstverlener. Vanuit die rol blijken gemeentelijke herindelingen hun vruchten af te werpen. Echter vanuit de rol van de gemeente als gemeenschap is gebleken dat herindelingen niet bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de lokale overheid. De vergroting van het rechtsgebied leidde tot een beleving van grotere afstand tussen burger en bestuur. Bovendien is er geen vergroting geconstateerd van de pluriformiteit en dynamiek van het plaatselijke maatschappelijk leven (Berghuis, et al., 1995). Belangrijke kanttekening bij de literatuur waaraan hier gerefereerd wordt, is dat het uitspraken doet over herindelingen in de periode waarin gemeentelijke herindeling topdown (door Rijk of provincie) gestuurd werd. Zoals blijkt uit de volgende paragraaf heeft de gemeentelijke herindeling tot Utrechtse Heuvelrug plaatsgevonden na de beleidswijziging die uitgaat van door gemeenten zelf geïnitieerde herindelingen (bottom-up). Over effecten van gemeentelijke herindeling na deze beleidswijziging is geen literatuur voorhanden.

#### **1.4 Wettelijk en beleidskader gemeentelijke herindeling**

##### *Wet algemene regels herindeling*

In de Grondwet (artikel 123, eerste lid) is bepaald, dat bij wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen ontstaan. Wijzigingen van gemeente- en provinciegrenzen worden voorbereid met toepassing van de Wet Algemene regels herindeling die vanaf 24 oktober 1984 van kracht is. De Wet Arhi bepaalt het verloop van het proces van gemeentelijke herindeling, de rollen van verschillende betrokken partijen en beslismomenten. In januari 2001 is de Wet gewijzigd. Doel van de wetswijziging was te komen tot duidelijkheid en uniformiteit in de gemeentelijke herindelingprocedure. Door de wetswijziging is de rol van de provincie en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen provincie en landelijke overheid duidelijker geworden. In de nieuwe Wet brengen Provinciale Staten (PS) een herindelingadvies uit. In de Wet Arhi is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van wijziging van de gemeentelijke indeling: herindeling en grenscorrectie. Er is sprake van herindeling indien de opheffing en instelling van gemeenten, evenals de wijziging van de gemeentegrenzen betrekking heeft op tien procent of meer van het inwonertal van ten minste één van de betrokken gemeenten. Een wijziging van de gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van geen van de betrokken gemeenten met tien procent of meer zal doen toe- of afnemen, wordt een grenscorrectie genoemd.

##### *Beleidskader gemeentelijke herindeling*

In de jaren tachtig van de vorige eeuw vonden op initiatief van de provincies diverse gemeentelijke herindelingen plaats. De provincie of de regering besloot of een gemeentelijke herindeling moest plaats vinden. Dat betekende dat de gemeentelijke herindelingen tegen de wil van gemeenten konden plaatsvinden, met als gevolg dikwijls verzet van bestuurders en bewoners van de betreffende gemeenten. Inmiddels is het beleid op het gebied van gemeentelijke herindeling gewijzigd. Het huidige



kabinet ziet meer heil in het starten van herindelingsprocessen op vrijwillige basis en zal zelf dus geen gemeentelijke herindeling entameren. Dat betekent dat gemeentelijke herindelingen op verzoek van betrokken gemeenten of op voorstel van een provincie tot stand komen. Volgens het Beleidskader gemeentelijke herindeling dienen de herindelingsadviezen aan zes criteria te worden getoetst:

1. draagvlak  
Dit criterium weegt zwaar in het beleidskader. Het draagvlak dient goed in kaart te worden gebracht en voor het uiteindelijke herindelingsvoorstel dient een optimaal draagvlak te bestaan.
2. bestuurskracht  
De bestuurskracht van de nieuwe gemeente dient zich in de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de gemeente te vertalen.
3. duurzaamheid  
Het herindelingsadvies dient voor een langere periode te gelden. Het moet voorkomen worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd wederom bij een herindeling betrokken raakt.
4. interne samenhang van de nieuwe gemeente  
De nieuwe gemeente dient zowel culturele, sociale, economische als geografische samenhang te kennen. Dit vormt de basis voor de identiteit van de nieuwe gemeente.
5. regionale samenhang en evenwicht  
Het ontstaan van de nieuwe gemeente dient bij te dragen aan goede, evenwichtige regionale verhoudingen. Tevens moet worden voorkomen dat zogenaamde 'restproblematiek' ontstaat.
6. planologische ruimtebehoefte  
Ruimtelijke knelpunten dienen in samenwerking tussen de betrokken gemeenten en/of met hulp van de provincie opgelost te worden.

Volgens het Beleidskader zijn deze criteria in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut. Niet alle criteria wegen even zwaar. Het kabinet legt de nadruk op twee criteria, namelijk draagvlak en bestuurskracht. Voor provincies zijn criteria zoals regionale samenhang en planologische ruimtebehoefte juist ook relevant, omdat deze raken aan de visie en het beleid van de provincie. De praktijk leert dat in concrete situaties, criteria onderling kunnen conflicteren. Daarom dient in ieder specifiek geval een afweging gemaakt te worden tussen de criteria en belangen van de betrokken gemeenten.

Van de provincie wordt verwacht dat ze de criteria in haar herindelingsontwerp en -advies opneemt. Het kabinet is van mening dat provincies een actievere rol kunnen spelen (m.n. m.b.t. het organiseren van "*afstemming en overleg in de interbestuurlijke verhoudingen*"), omdat de regionale samenhang binnen de provincie voorop staat (TK 2000-2001, 26331, nr. 15). De provincie heeft een cruciale rol in het proces van gemeentelijke herindeling. In de artikelen 8, 9, 21 en 79 van de Wet Arhi

is vastgelegd wat de provincie dient te doen in geval van gemeentelijke herindeling en hoe het proces moet verlopen. De Arhi-procedure fungeert als leidraad voor het proces van gemeentelijke herindeling. Het is aan de provincie om de stappen en procedures die de wet voorschrijft uit te leggen en om het gehele proces transparant te laten verlopen.

Hieronder wordt de fasering van de gemeentelijke herindeling en de rol van de provincie daarbij beschreven. Naast het bewaken van de voortgang van de Arhi-procedure houdt de provincie toezicht op gemeentelijke besluiten met grote financiële en personele consequenties. Tevens dienen Gedeputeerde Staten 'de voorbereiding van de overgang' (Wet Arhi, art. 79) van de betrokken gemeenten te bevorderen.

#### *Fasering van gemeentelijke herindeling*

De gemeentelijke herindeling kan op basis van de Wet Arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling in drie fasen ingedeeld worden: initiatief, herindelingsontwerp en vaststelling. Bijlage 4 geeft een overzicht in tijdsverloop.

Voordat de eerste fase wordt ingegaan, wordt de wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling bezien. In deze 'pre-Arhi' periode ontstaat het idee van de gemeentelijke herindeling. Er vindt politieke discussie plaats tussen partijen in een gemeente en tussen de politieke partijen en hun achterban. Tegelijkertijd wisselen gemeenten in deze periode van gedachten met provincie en/of met elkaar. Hoe lang deze periode duurt, verschilt uiteraard. Wanneer dit proces uitmondt in een verzoek tot herindeling aan de provincie, begint fase 1.

#### fase 1: initiatief

Gedeputeerde Staten (GS) besluiten tot de start van de Arhi-procedure. Vanaf dat moment mogen de betrokken gemeenten zich niet meer terugtrekken. GS gaan in open overleg met de betrokken colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de afzonderlijke gemeenten over de wens tot grenscorrectie of tot wijziging van de gemeentelijke indeling. Indien nodig, kan een tweede ronde volgen. Het overleg duurt ten hoogste zes maanden.

#### fase 2: herindelingsontwerp

Nadat GS open overleg met de betrokken gemeenten gevoerd hebben, wordt van de provincie als intermediaire bestuurlaag verwacht dat zij uiterlijk drie maanden na afloop van de fase van open overleg het herindelingsontwerp vaststelt. Bij het herindelingsontwerp gaat de provincie herindelingvarianten (modellen) onderzoeken. In deze fase is het mogelijk dat GS een besluit nemen over de uitbreiding van financieel toezicht. De betrokken gemeenten hebben dan goedkeuring van GS nodig voor uitgaven die van invloed kunnen zijn op de financiële positie van de toekomstige gemeente. Het herindelingsontwerp wordt naar de betrokken gemeenten en de minister van BZK gestuurd. B&W leggen het herindelingsontwerp gedurende acht weken ter inzage op de gemeentesecretarie. In deze periode kan een ieder zijn zienswijze over het onderwerp kenbaar maken aan GS. De gemeenteraden kunnen binnen drie maanden na terinzagelegging hun zienswijze aan GS bekendmaken.

Hierbij worden zij geacht de mening van de burgers mee te nemen. Voor de gemeenteraden is dit een heroverwegingsmoment van de gemeentelijke herindeling. Vervolgens verwerkt de provincie de zienswijzen en stelt een concept-herindelingsadvies op.

#### fase 3: provinciale vaststelling

Het herindelingsadvies wordt uiterlijk vier maanden na afloop van de termijn van terinzagelegging door PS vastgesteld. Dit is het heroverwegingsmoment voor PS. Het herindelingsadvies wordt vervolgens naar BZK gestuurd.

#### fase 4: parlementaire behandeling wetsvoorstel

De minister stelt een voorstel voor een herindelingregeling op en stuurt deze naar de ministerraad. De Tweede en Eerste Kamer behandelen vervolgens het voorstel. Gemeentelijke herindeling geschiedt bij wet. De herindeling wordt een feit op de eerste dag van een volgend begrotingsjaar. Hiermee is de Arhi-procedure beëindigd.

Al voordat de vaststelling en politieke behandeling plaatsvinden wordt er een start gemaakt met de fusie van de gemeenten. Rondom dit proces bestaan weinig wettelijke voorschriften, de Wet Arhi voorziet hier nauwelijks in.

## **Hoofdstuk 2 Het ontstaan van de gemeente Utrechtse Heuvelrug**

In dit hoofdstuk wordt het gebiedsprofiel van de Utrechtse Heuvelrug en het procesverloop van de gemeentelijke herindeling geschetst.

### **2.1 Gebiedsprofiel**

Het karakteristieke profiel en de begrenzing van het Heuvelruggebied is van invloed geweest op het ontstaan van de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft haar naam en identiteit ontleend aan het Heuvelruggebied. De regio Utrechtse Heuvelrug is echter groter dan de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

De Heuvelrug is 150.000 jaar geleden ontstaan tijdens de voorlaatste ijstijd. Door ijsmassa's uit het noorden ontstond een bijna aaneengesloten stuwwalgebied met enkele geïsoleerde kleine stuwwalheuvels.

Het Utrechtse Heuvelruggebied ligt in het zuidoosten van de provincie Utrecht. Het gebied staat bekend om haar natuur en bossen. Het zuidelijk deel van het Heuvelruggebied is in 2003 een Nationaal Park geworden. Het bos, de natuur en de bijbehorende recreatiemogelijkheden in het gebied vormen een belangrijke verbindend element dat bijdraagt aan gezamenlijke identiteit aan de vijf gemeenten (Blijdenstijn, 2005).

Vanaf de tweede helft van de vorige eeuw is de verstedelijkingsdruk in het gebied sterk toegenomen. Zo wordt het Heuvelruggebied geconfronteerd met toenemende verkeersdruk (N225, A12, spoor). Daarnaast kent het de problematiek behorende bij kleine gemeenten zoals het onder druk staan van de sociaal-maatschappelijke voorzieningen en economische voorzieningenniveau. (Blijdenstijn, 2005).

De bedrijvigheid in het gebied bestaat voornamelijk uit kleinschalige dienstverlening in de woonwijken (kantoren). Er is vrijwel geen (zware) industrie op de Heuvelrug te vinden. De werkgelegenheid in de vijf gemeenten is beperkt (Provincie Utrecht, Kerngegevens, 2005). De belangrijke sector voor de regio is toerisme en recreatie. Dit is een van de voornaamste economische peilers en gaat hand in hand met de natuurlijke waarden die horen bij het gebied (Versteegh et al. 2006).

De vijf voormalige gemeenten, Doorn, Maarn, Amerongen, Leersum en Driebergen-Rijsenburg zijn ongeveer even groot in hun omvang, waarbij de laatste gemeente het grootste aantal inwoners heeft (18.564, in 2004) (provincie Utrecht, Kerngegevens 2004-2005). De nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft ca 50.000 inwoners (CBS, 2006).

## 2.2 Procesverloop

De bestuurlijke inrichting van het Heuvelruggebied, houdt de bestuurders al geruime tijd bezig. Het voornemen om de gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug samen te voegen, gaat terug naar 1996 toen de ontwikkelingen in de bestuurlijke organisatie en de positie van het Bestuur Regio Utrecht werden geëvalueerd. Geconcludeerd werd dat het vanuit het belang van bestuurskracht wenselijk was de gemeenten Amerongen, Leersum, Doorn, en indien mogelijk, Driebergen-Rijsenburg te laten fuseren tot één gemeente.

In november 1997 werd door PS besloten dat er in vijf clusters van gemeenten een Strategisch Gebiedsperspectief (SGP) opgesteld moest worden. De gemeenten Amerongen, Maarn, Doorn, Leersum, Driebergen-Rijsenburg en Zeist vormden één cluster. Ze hebben gezamenlijk hun toekomstige visie voor het gebied op de heuvelrug vastgesteld. Terwijl er in verschillende clusters in deze fase herindelingen plaatsvonden (Utrecht-Vleuten/De Meern, Woerden- Harmelen, De Bilt, Maartensdijk), werden de voorstellen voor een gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug ingetrokken.

### *Strategisch gebiedsperspectief (SGP)*

De gemeenten op de Utrechtse Heuvelrug hebben hun toekomstige visie voor hun gebied in oktober 2001 vastgesteld met de titel "Strategische doelen voor de Heuvelrug 2001-2025; De Heuvelrug: Groen en leefbaar". Hierin beschrijven zij welke ambities zij samen met hun inwoners nastreven.

Het SGP Heuvelrug beschrijft de keuzes die de gemeenten voor de komende jaren hebben gemaakt voor het gebied als een eenheid. Het groene karakter en de natuurwaarden zijn de meest belangrijke kenmerken die aan de Heuvelrug zijn verbonden. De gemeenten willen deze natuurwaarden behouden, gecombineerd met voorwaarden voor een vitale ontwikkeling van de leefgemeenschappen. Daarom benadrukken de gemeentebestuurders het belang van vitaliteit: groen én leefbaar. Het onderdeel groen gaat over het Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug. Het deel leefbaar wordt ingedeeld in een groen, stil gebied (Maarn, noord en oost Doorn, Amerongen, Leersum) en een balansgebied (Zeist, Driebergen-Rijsenburg, zuid en west Doorn).

De gemeente Doorn nam in oktober 2000 een motie aan, waarin ze pleitte voor een samenvoeging met een aantal omliggende gemeenten. De reden die Doorn daarvoor aandroeg was het versterken van het lokale bestuur in het gebied.

### *Heuvelrug Beraad*

In oktober 2001 is Leersums Beraad opgericht. Dit is een platform waar raadsleden van Maarn, Amerongen, Leersum en Doorn zitting in hadden. De verschillende raden erkenden het probleem van onvoldoende bestuurskracht en deelden de bereidheid om met elkaar de situatie te verbeteren. Vanuit de raden zocht men naar vormen van afstemming om de bestuurlijke problematiek het hoofd te bieden. Hier werd gesproken over mogelijkheden variërend van samenwerking tot gemeentelijke herindeling en over een scala aan bestuursinstrumenten. In januari 2003 is ook de raad van de Driebergen-Rijsenburg toegetreden. De naam werd gewijzigd in het Heuvelrug Beraad.

De colleges van B&W van Maarn en Doorn verzochten in hun brief van 6 mei 2002 GS met spoed een proces te starten tot herindeling op de Heuvelrug. Zij waren voorstander voor het samenvoegen van de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg, de zogenaamde MALDD-optie.

De aanleiding van de gemeentelijke herindeling was het gebrek aan bestuurskracht bij de Heuvelruggemeenten. De mate van bestuurskracht was al jaren een discussiepunt bij de gemeenten op de Heuvelrug en bij de provincie. De betrokken gemeenten verschilden echter van mening over de wijze waarop bestuurskracht versterkt kon worden: intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking of gemeentelijke herindeling.

Om de doelen van het SGP te realiseren, dienden de Heuvelruggemeenten een bestuurlijk instrumentarium te kiezen. De betrokken gemeenten kwamen daarover echter niet tot overeenstemming. Daarom verzochten de gemeenten de provincie met een voorstel te komen voor het bestuurlijke instrumentarium. De provincie heeft interviews gehouden met de gemeentesecretarissen en burgemeesters van vijf gemeenten op de Heuvelrug om een beter beeld te krijgen hoe de bovengenoemde gemeenten functioneren. Daarbij is ook naar de financiën en voorzieningen van de betrokken gemeenten gekeken. Dit resulteerde in de notitie van 1 juli 2003 van GS met als titel 'Naar een bestuurskrachtige Heuvelrug'. Op basis van de verzamelde informatie luidde het oordeel van de provincie dat de bestuurskracht van de gemeenten Doorn, Maarn, Amerongen en Leersum onder de maat is. Op de dimensie 'de gemeente als gemeenschap' scoren de gemeenten positief. Op de dimensies 'de gemeente als dienstverlener', 'de gemeente als mede-overheid' en 'de gemeente als effectieve en efficiënte organisatie' wordt veel minder positief gescoord. Het betreft dan vooral de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisaties van gemeenten. De notitie is naar de betrokken gemeenten verzonden en in september 2003 met het college van B&W van de MALDD-gemeenten en het Heuvelrug Beraad besproken. In de maanden september en oktober 2003 hebben de betrokken gemeenten bijeenkomsten georganiseerd om het voorstel over de bestuurlijke indeling van de Heuvelrug met inwoners te bespreken. GS ontvingen een aantal reacties van de betrokken gemeenteraden. Doorn en Maarn waren voorstander van een gemeentelijke herindeling. Driebergen-Rijsenburg was ook bereid om in te stemmen met een samenvoeging van de MALDD-

gemeenten, maar formuleerde daarbij een aantal condities<sup>3</sup>. Als niet voldaan zou worden aan deze eisen wilde Driebergen-Rijsenburg het recht behouden om zich terug te trekken uit het proces. GS hebben ingestemd met de eisen, maar hebben tegelijkertijd aangegeven dat het conform de Arhi-procedure niet mogelijk is om je als gemeente gedurende de loop van de gemeentelijke herindeling terug te trekken.

Leersum stemt niet in met het starten van Arhi-procedure. De raad gaf een voorkeur aan voor intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking. Amerongen was voor de MALD-variant (Maarn, Amerongen, Leersum en Doorn), maar ook de MALDD-optie was bespreekbaar.

PS brengen op 17 november 2003 een werkbezoek aan de Heuvelruggemeenten. Op 21 november 2003 organiseren PS een hoorzitting over het voorstel om een herindelingsprocedure op de Heuvelrug te starten. Op basis van standpunten van de Heuvelrug gemeenten, de gesignaleerde bestuurlijke en ambtelijke knelpunten van de MALD-gemeenten en het draagvlak op gemeentelijk niveau stemmen PS op 19 januari 2004 in met het voorstel van GS van november 2003 om een Arhi-procedure voor de vijf MALDD gemeenten te starten. In het besluit zijn ook vier omliggende gemeenten (Renswoude, Rhenen, Woudenberg en Wijk bij Duurstede) genoemd. Deze gemeenten zijn in de Arhi-procedure betrokken vanwege eventuele grenswijzigingen bij de te onderzoeken varianten.

Op 30 januari 2004 houden GS een informatiebijeenkomst voor alle raadsleden en collegeleden van de 9 gemeenten die betrokken zijn in de Arhi-procedure. Op 2 februari 2004 starten GS een open overleg ingevolge artikel 8, lid 1 van de Wet Arhi. GS informeren in het open overleg de betrokken gemeenten over verschillende herindelingsvarianten (MALDD en DrieMaDo/WAL). Op 20 april 2004 stellen GS het herindelingsontwerp vast en wordt de MALDD gemeenten financieel toezicht opgelegd. Het herindelingsontwerp is van 10 mei tot en met 5 juli 2004 op de gemeentehuizen en provinciehuis ter inzage gelegd. Tevens bestond de mogelijkheid het van de website van de provincie Utrecht te downloaden. Gedurende de termijn van de terinzagelegging hebben GS 16 zienswijzen ontvangen. De provincie Utrecht organiseerde daarnaast tijdens de terinzagelegging op 19 mei 2004 voor de betrokken gemeenten een eerste informatiebijeenkomst te Amerongen. Op 3 juni 2004 volgde de tweede informatiebijeenkomst te Doorn. De belangstelling voor beide avonden was matig.

Tussen 10 mei 2004 en 1 september 2004 (langer dan de wettelijke periode van 3 maanden, vanwege de zomervakantie) hebben de negen gemeentebesturen, die betrokken waren bij de Arhi-procedure, hun zienswijze op het herindelingsontwerp gegeven. GS hebben 7 zienswijzen van andere belanghebbenden ontvangen. GS hebben deze zienswijzen behandeld en van een reactie voorzien. GS oordeelden echter dat de

---

<sup>3</sup> Condities van de gemeente Driebergen-Rijsenburg: 1. herindeling van het ongedeelde grondgebied van Driebergen-Rijsenburg en behoud van het stationsgebied, 2. de MALDD-gemeenten stellen binnen een half jaar een grondlegend document over strategische keuzen op, onderschreven door alle betrokken colleges.

zienswijzen geen aanleiding gaven om het herindelingsvoorstel voor de Heuvelrug aan te passen. Het voorstel om de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg (MALDD) samen te voegen met als beoogde fusiedatum 1 januari 2006, is derhalve gehandhaafd. De gemeente Driebergen-Rijsenburg beschikte over voldoende bestuurskracht om zelfstandig voort te bestaan. Deze gemeente mocht daarom zelf bepalen of ze onderdeel wilde uitmaken van de nieuwe gemeente. Driebergen-Rijsenburg heeft uiteindelijk besloten toe te treden tot de gemeente Heuvelrug.

In het najaar van 2004 zijn de projectgroep en stuurgroep officieel van start gegaan en voorzien van een externe voorzitter. Ook het Heuvelrug Beraad kreeg een externe voorzitter.

#### *Stuurgroep*

In de stuurgroep is het dagelijks bestuur van de verschillende gemeenten vertegenwoordigd. Vanuit iedere gemeente is een wethouder of burgemeester lid van de stuurgroep. De stuurgroep is de sturende actor in het proces van de gemeentelijke herindeling. Zij beslist hoe de organisatie en het bestuur van de nieuwe gemeente er uit moet komen te zien.

#### *Projectgroep*

De projectgroep kan gezien worden als de ambtelijke equivalent van de stuurgroep. De projectgroep bestaat uit de gemeentesecretarissen van de verschillende gemeenten. Iedere gemeentesecretaris is voorzitter van een werkgroep (personeel, financiën, etc). De voorstellen van de werkgroepen worden in de stuurgroep voorgelegd. De projectgroep bereidt zo het werk en de beslissingen van de stuurgroep voor.

In de eerste fase van de gemeentelijke herindeling maken de gemeentesecretarissen ook deel uit van de stuurgroep, maar de bestuurders in de stuurgroep geven aan dat hun voorkeur ernaar uit gaat dat de gemeentesecretarissen uitsluitend in de projectgroep zitting hebben.

PS hebben op 12 oktober 2004 ingestemd met het herindelingsadvies en hebben het naar de minister van BZK gestuurd. Op 15 september 2005 is de wet afgekondigd. Vervolgens hebben de gemeenteraadsverkiezingen voor de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug plaatsgevonden. Op 1 januari 2006 was de gemeente Utrechtse Heuvelrug bestaande uit de vijf voormalige MALDD gemeenten, een feit.



## Hoofdstuk 3 De rol van de provincie Utrecht

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de rol van de provincie Utrecht in het proces van de gemeentelijke herindeling centraal. De rol die de provincie heeft gespeeld is complex en meervoudig. De rol van de provincie is, zoals in Hoofdstuk 1 uiteengezet, vastgelegd in de Wet Arhi. De Wet laat ruimte aan de provincie om zelf te bepalen hoe zij die rol vormgeeft.

In dit hoofdstuk wordt ten aanzien van een aantal thema's de rol van de provincie in de herindeling beschreven. Bij de thema's wordt aangegeven hoe de betrokken actoren de rol van de provincie hebben gepercipieerd en hoe dit geduid kan worden.

### 3.2 Bestuursstijl

#### *Communicatie*

De actoren in het proces hebben de onderlinge communicatie met de provincie Utrecht over het algemeen ervaren als soepel, makkelijk en direct. Ambtenaren en bestuurders van de provincie waren benaderbaar en goed bereikbaar en gaven blijk van betrokkenheid, waarover meer verderop in deze paragraaf. De frequentie van de communicatie vond men over het algemeen goed. *"Als het goed liep, was er soms maanden geen contact. Maar als het nodig was te overleggen, was contact snel gelegd."* Vrijwel alle betrokkenen spreken van een prettige en soepele vorm van communicatie tussen de betrokkenen en zijn van mening dat dit heeft bijgedragen aan een effectieve samenwerking. Daar waar velen aangeven dat zij direct en nauw contact hadden met de provincie, geven anderen aan dat zij de contacten als afstandelijk en beperkt hebben ervaren. Dit verschil in beleving hangt sterk samen met de rol en positie van de respondent. De initiatiefnemers van de gemeentelijke herindeling hebben zelf in eerste instantie contact gelegd met de provincie waardoor de daarop volgende contacten vertrouwd en soepel verliepen. De gemeenten die pas later in het proces zijn betrokken, of niet bij voorbaat een voorstander waren van de gemeentelijke herindeling stonden op een wat een grotere afstand van de provincie waardoor de contacten wellicht ook eerder als afstandelijk zijn ervaren.

Er is veel bilateraal contact tussen de individuele gemeenten en de provincie geweest met betrekking tot het proces en de te volgen procedures. De bilaterale contacten zijn door de gemeenten als zeer prettig en effectief ervaren, maar er zijn ook kanttekeningen bij te plaatsen. In die (informele) contacten werden ook belangen van de individuele 'oude' gemeenten geadresseerd, die niet per definitie het belang van de nieuwe gemeente dienden. Een ander gevolg van de bilaterale communicatie was dat sommigen de indruk hadden dat de ene gemeente beter geïnformeerd zou zijn dan de ander. De betreffende

gemeente zou een voorkeur hebben voor geen separaat overleg met de verschillende gemeenten, maar breed overleg dat voor iedereen toegankelijk is. *"De communicatie van de provincie was gefragmenteerd, doordat zij sprak met individuele gemeenten. De provincie had de betrokkenen eerder met elkaar bij elkaar moeten brengen. Geen consultatie, maar dialoog."*

Een vraag die samenhangt met de kwaliteit van de communicatie, is in hoeverre er is geluisterd naar de wensen en suggesties van de verschillende betrokkenen. Daarover zijn verschillende percepties waarneembaar. De meeste actoren zijn tevreden over de ruimte die ze kregen om hun opvattingen en ideeën kenbaar te maken. Maar er zijn ook kritische geluiden te horen.

#### *Attitude*

De combinatie van persoonlijkheden heeft volgens betrokkenen als een succesfactor gewerkt; de juiste mensen zaten op de juiste posities. Met name de open houding van zowel de verantwoordelijk gedeputeerde, als de betrokken provincie-ambtenaren, wordt gewaardeerd. Deze *"persoonlijke stijl"* wordt dus gezien als een sleutelfactor voor succes. Hierin schuilt ook een risico. Immers de open houding zoals die door de bestuurders tijdens het proces op de Utrechtse Heuvelrug is tentoongespreid, is niet voor iedere bestuurder en ambtenaar een vanzelfsprekendheid. Vraag is dan ook hoe een passende attitude vanuit de provincie naar de gemeenten georganiseerd kan worden, ook als dit in mogelijk andere gevallen niet zo vanzelfsprekend verbonden is met de persoon van ambtenaren of bestuurders.

#### *Inhoud en procedure*

De provincie wordt als loods door de Arhi-procedure en daarmee als tijd- en procesmanager, erg gewaardeerd. Gemeenten vinden zich goed geïnformeerd en begeleid bij de verschillende stappen in de Arhi-procedure (zie ook Bijlage 5).

Er was bij de gemeenten die twijfelden over het nut van een samenvoeging, behoefte aan inhoudelijke argumenten naast de procesinformatie. De provincie heeft bijvoorbeeld in de optiek van meerdere respondenten de noodzaak van de gemeentelijke herindeling onvoldoende verhelderd. Ook is voor hen niet duidelijk geworden, waarom de MALDD-variant voor gemeentelijke herindeling de duidelijk voorkeur had van de provincie. Zij die kritisch staan tegenover de noodzaak van een gemeentelijke herindeling betwijfelen daarnaast of het alternatief voor intensieve samenwerkingsvormen serieus is overwogen door de provincie.

#### *Standpunt provincie*

In de voorfase van de herindeling heeft de provincie geprobeerd geen positie in te nemen. Alle gemeenten zijn gevraagd naar hun voorkeur waarbij de provincie zich neutraal opstelde. De provincie geeft aan, dat *"alle varianten serieus onderzocht zijn en dat de meest efficiënte variant is gekozen als voorkeursvariant in het herindelingsontwerp"*. Zowel voor- als tegenstanders van de herindeling plaatsen echter vraagtekens bij

deze vermeende neutraliteit. Het beeld bestaat dat de provincie vanaf de start van de Arhi-procedure een voorkeur had voor de MALD(D)-variant.

Gezien de effecten op de beeldvorming, is het van belang dat de provincie niet de schijn van neutraliteit oproept. De rol van de provincie zou zelfs versterkt kunnen worden, zo denken wij, door een eigen standpunt in te nemen vanuit het regionale perspectief en daar met de verschillende betrokkenen over van gedachten te wisselen. Dat vraagt om een open dialoog met de verschillende stakeholders. Een van de gemeenten doet ten aanzien van dit punt de suggestie dat de provincie het kader neerzet: *"Dit is het beste naar ons idee, dit is onze visie, daar willen we het graag met jullie over hebben, het ligt nog open, we willen samen met de gemeenten naar een keuze toe werken."*

Een dergelijke open en interactieve bestuursstijl is binnen de context van de provincie echter niet eenvoudig te verwezenlijken omdat GS, zoals een van de respondenten schetst, 'gevangen' zitten tussen de wensen van de gemeenten en de wensen van PS. In PS zijn vaak politieke afspraken gemaakt die de ruimte van het college van GS beperken. Het open leggen van de kaarten is een verklaarbare wens die echter beperkt aansluit bij het spel van de politiek.

#### *Conclusies en lessen*

- De provincie is transparant geweest over de procedures tijdens de gemeentelijke herindeling. Als loods door de Arhi-procedure is zij zeer gewaardeerd.
- Actoren hebben het contact met de verantwoordelijke ambtenaar en bestuurder als prettig ervaren. Een toegankelijke houding kan georganiseerd worden door bijvoorbeeld na te denken over het uitnodigen van raden, het inruimen van tijd om met andersdenkenden te praten, te luisteren naar kritische geluiden of door na te denken over welke ambtenaar of bestuurder een 'goede match' zou kunnen vormen met de gesprekspartners. Wellicht zou zelfs bij de verdeling van portefeuilles gekeken kunnen worden wat past bij welke bestuurder. Een dossier past met name bij bestuurders die zich benaderbaar opstellen, die oog hebben voor de sociale aspecten in complexe politieke besluitvormingsprocessen.
- De actoren die bilateraal contact met de provincie hadden, hebben dat als prettig ervaren en stelden het op prijs dat de provincie zich open en toegankelijk opstelde. De actoren die geen bilateraal contact met de provincie hadden, hebben zich beduidend minder bij het proces betrokken gevoeld.
- Verschillende actoren hadden behoefte aan een dialoog / inhoudelijk gesprek over de voor- en nadelen van gemeentelijke herindeling en vervolgens over de meest wenselijke variant.

- De provincie moet zich per fase, per rol en per taak steeds opnieuw afvragen wie in welke samenstelling (bilateraal, collectief?) de meest geëigende gesprekspartner is. Soms is het effectief met de stuurgroep of met het Heuvelrug Beraad te communiceren, terwijl een andere boodschap op een ander moment vraagt om direct contact met het college van B&W van een van de gemeenten. Daarbij dient de provincie zich bewust te blijven van het feit dat bilateraal contact het risico van gevoelens van uitsluiting in de hand kan werken.
- De provincie heeft in het begin van het proces de suggestie gewekt een neutrale positie in te nemen terwijl de betrokken actoren de provincie duidelijk percipieerden als voorstander van gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug in het algemeen en de MALD(D)-variant in het bijzonder.
- Het is begrijpelijk dat de posities die de betrokkenen in het proces hadden, de beleving van het optreden van de provincie kleuren. Die beleving is voor de provincie moeilijk te veranderen of bij te stellen. Maar als provincie is het relevant bewust te zijn van de beelden die kunnen ontstaan door de verschillende posities van de betrokken gemeenten en wat dat vraagt in termen van communicatie en de wijze waarop de provincie gemeenten betreft.

### 3.3 Draagvlak

#### *Het criterium draagvlak*

Draagvlak is een relatief nieuw criterium in het beleid rond gemeentelijke herindeling. Het beleidskader gemeentelijke herindeling 2002 verschaft in beperkte mate duidelijkheid over de definitie van draagvlak. De provincie Utrecht heeft bij de herindeling Utrechtse Heuvelrug besloten draagvlak in te vullen als 'bestuurlijke draagvlak', dat wil zeggen draagvlak bij de gemeenteraden. Iedere burger moet een kans krijgen om zijn mening te uiten, maar uiteindelijk is de koers van de raad leidend. De gemeenteraad vertegenwoordigt immers de bevolking en bezit daarmee de legitimiteit om besluiten te nemen. De provincie vindt het belangrijk dat wanneer de gemeente een keuze maakt, ze de burgers duidelijk maakt waarom die keuze gemaakt wordt.

Deze invulling van draagvlak is ingeven door het Kamerdebat van de Kamercommissie dat 11 september 2003 plaatsvond. De minister van BZK zei toen over draagvlak<sup>4</sup>: *"Als men in een regio tot de conclusie komt dat herindeling het meest geëigende middel is om bestuurlijke problemen op te lossen, mag één gemeente niet de mogelijkheid hebben om dit te blokkeren. ... Bij het maken van afwegingen op dit punt is een belangrijke rol weggelegd voor gemeenteraden, die er verstandig aan doen zich te vergewissen van opvattingen onder de bevolking. De wijze waarop gemeenten dit draagvlak bepalen, is aan hen; het Rijk moet bijvoorbeeld niet dwingend opleggen dat een referendum of enquête daarvoor noodzakelijk is"*.

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, p.5.

Het initiatief voor een gemeentelijke herindeling moet dus bij voorkeur van de betrokken gemeenten zelf komen ('vrijwillig' en 'van onder af'), maar mag niet tegengehouden worden door het verzet van een enkele gemeente. Het creëren van draagvlak is een aangelegenheid van de raden, die daar vervolgens zelf invulling aan mogen geven.

De woorden van de minister hebben heel direct navolging gekregen op de Utrechtse Heuvelrug. Het waren immers de gemeenten zelf (Maarn en Doorn) die op 6 mei 2002 een brief stuurde naar de provincie met het verzoek om een gemeentelijke herindeling. Dit initiatief is door de provincie aangegrepen om conform het beleidskader een Arhi-procedure te starten. Het proces is daarmee van onderop gestart.

De provincie heeft de betrokken gemeenten alle vrijheid gegeven het draagvlak bij hun bevolking te onderzoeken. Het genereren van maatschappelijk draagvlak is volgens de provincie de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten. De meeste gemeenten hebben de ruimte omtrent het meten van draagvlak als positief ervaren. Die vrijheid heeft ertoe geleid dat iedere gemeente op een eigen wijze is omgegaan met draagvlak. Een aantal gemeenten ziet hier een nadeel. Een eigen aanpak van iedere gemeente, zou kunnen leiden tot fragmentatie en onvoldoende vergelijkbaarheid. De provincie kan daarom overwegen gemeenten te faciliteren bij het meten van draagvlak (bijv. middels het bieden van capaciteit, expertise of door te voorzien in één meetinstrument, zoals een vragenlijst of referendum) zodat de kwaliteit daarvan verzekerd is en zodat alle gemeenten (die daarvoor kiezen) hun bevolking op uniforme wijze bevragen.

#### *Metten en creëren*

Opvallend is, dat de discussie over draagvlak met name gaat over het meten ervan. De overheid zou immers ook het creëren van draagvlak als doelstelling kunnen zien; met andere woorden het investeren in het verwerven van steun bij de burger. In dat laatste geval kan niet worden volstaan met het vragen naar een mening, maar zullen bestuurders in toenemende mate in dialoog moeten treden met burgers en hen met informatie, argumenten en begrip tegemoet moeten treden. Het creëren van draagvlak is in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor gemeenten. De provincie kan ook hier een faciliterende rol vervullen. Maar de provincie kan ook overwegen om, vanuit haar bovenlokale positie, verder te gaan dan faciliteren en bij te dragen aan het creëren van draagvlak.

#### *Draagvlak in de gemeenten*

De meningen over het belang en de betekenis van draagvlak verschillen per gemeente. Desalniettemin is ook in de gemeenten bestuurlijk draagvlak richtinggevend geweest (Bijlage 3 geeft een overzicht van ondernomen activiteiten). Het draagvlak voor het samenvoegen van de gemeenten zou blijken uit de meerderheid in de gemeenteraad. De samenstelling van de raad is democratisch gekozen en de gemeentelijke herindeling is volgens een aantal respondenten een duidelijk issue geweest tijdens de verkiezingen. *"De partijen die voor gemeentelijke herindeling waren, zijn gekozen. Daarmee heeft de burger zich*

*uitgesproken voor gemeentelijke herindeling.*” De meeste gemeenten hebben de overwinning in de verkiezingen geïnterpreteerd als toestemming van de bevolking voor de gemeentelijke herindeling.

Een ander argument dat de gemeenten aandragen om meer op bestuurlijk dan op maatschappelijk draagvlak in te zetten, is de vermeende beperkte belangstelling onder de bewoners. De gemeentelijke herindeling zou volgens meerdere respondenten weinig hebben losgemaakt onder de bevolking. *“De meeste bewoners voelen zich beperkt verbonden met de gemeente waar zij wonen. Zij wonen in een gemeente op de Utrechtse Heuvelrug, maar werken in de randstad. Zij hebben beperkte interesse of voorkeur als het gaat om wel of geen herindeling”* Dat maakt maatschappelijke draagvlak volgens deze respondenten minder relevant.

De beperkte betrokkenheid van burgers zou ook blijken uit het beperkt aantal reacties. Volgens de Wet Arhi hebben burgers de mogelijkheid om hun zienswijze direct aan de gemeenten, de provincie of de Tweede Kamer bekend te maken. De provincie Utrecht heeft in totaal zeven zienswijzen over de gemeentelijke herindeling Heuvelrug gekregen (provincie Utrecht, Herindelingsadvies, 2004).

Daar staat tegenover dat de uitkomsten van de raadplegingen, enquêtes of opiniepeilingen die in diverse gemeenten gehouden zijn, niet altijd opgevolgd zijn. In sommige gemeenten bleek dat de meerderheid van de respondenten tegen de gemeentelijke herindeling, of tegen een bepaalde variant was, maar dat de gemeente toch besloot in te stemmen met de gemeentelijke herindeling, of de variant in kwestie. Dit heeft er volgens enkele respondenten toe bijgedragen dat bewoners het gevoel kregen dat de kaarten geschud waren en zich uit onmacht van het proces hebben afgekeerd.

Een aantal actoren pleit daarom voor het vooraf maken van afspraken over het omgaan met de uitslagen van bevolkingsraadplegingen. Het is moeilijk aan de burger uit te leggen dat de gemeente de uitslag van een meningspeiling naast zich neerlegt. Het raadplegen van de burger, en vervolgens negeren van zijn mening komt het vertrouwen in de overheid immers niet ten goede. De volksraadplegingen behoren uiteraard tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten, maar de provincie kan de gemeenten attenderen op het belang van het communiceren met de bevolking over het doel en de opzet van de raadpleging. Desgewenst kan de provincie de gemeenten ook adviseren wat daarbij een gepaste en effectieve manier van communiceren kan zijn.

In totaal hebben vier gemeenten voor de gemeentelijke herindeling gestemd en één gemeente tegen. Uit het Herindelingsadvies (2004, p.26) blijkt dat 41 van de 69 (59,4%) gemeenteraadsleden van de MALDD gemeenten voor de herindeling en de MALDD-variant waren. 23 (33,3%) hebben tegen herindeling gestemd. Men krijgt een ander beeld wanneer naar iedere gemeenteraad afzonderlijk gekeken wordt. In Leersum hebben 11 raadsleden tegen en één raadslid voor de herindeling gestemd. In Amerongen was het verschil maar één stem (7 voor en 6 tegen). In een democratie regeert de meerderheid, hoe krap die meerderheid ook is.

Maar als draagvlak wordt geïnterpreteerd als bestuurlijk draagvlak, en daarmee als een meerderheid in de raad, kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de mate van draagvlak, als blijkt dat de meerderheid in de raad zo klein is.

Om die reden geeft een enkele gemeente aan dat zij had gehoopt dat er meer aandacht besteed zou worden aan maatschappelijk draagvlak. Volgens hen dient de provincie de mate van maatschappelijk draagvlak mee te nemen in haar overweging voor de gemeentelijke herindeling en is dat nu in beperkte mate gebeurd.

### *Burgerinitiatief*

Half oktober 2004 hebben verontruste burgers het Comité Herindeling Nee! opgericht. De initiatiefnemers stellen zichzelf ten doel het proces van gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug een halt toe te roepen.

Vanuit de redenering dat PS het beleid voert dat nieuwe herindelingen van 'onderaf' dienen te ontstaan, is de hoop van het Comité dat de staten geen herindeling zullen opleggen. Het Comité heeft onder de bevolking van de dorpen gepeild hoe groot het draagvlak voor herindeling is. In de ogen van het Comité geeft het standpunt van de gemeenteraden namelijk niet de mening van de bevolking weer.

Omdat het Comité Herindeling Nee! van mening is, dat de stem van de burger in het herindelingsdebat onvoldoende gehoord is, zijn er handtekeningen verzameld voor een burgerinitiatief. Aangezien het Comité ruim na de sluitingsdatum (5 juli 2004) van de terinzagelegging van het herindelingsontwerp is opgericht, heeft zij geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze ten aanzien van de herindeling. Derhalve heeft het Comité gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een burgerinitiatief. Middels het burgerinitiatief kan een voorstel van burgers op de agenda van PS gezet kan worden mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo dienen er 1500 handtekeningen van stemgerechtigde inwoners van de betreffende gemeenten te worden verzameld. Met het burgerinitiatiefvoorstel vraagt Comité Herindeling Nee! PS om het draagvlak bij de bevolking van de vijf gemeenten ten aanzien van herindeling objectief te laten meten en de besluitvorming op provinciaal niveau op te schorten, totdat aan het geformuleerde draagvlakcriterium is voldaan<sup>5</sup>. Op 12 november 2004 is het burgerinitiatief vergezeld van een kleine 2200 handtekeningen aan PS aangeboden.

De Statengriffie heeft PS echter geadviseerd het burgerinitiatief Heuvelrug niet ontvankelijk te verklaren omdat het initiatief niet aan de voorwaarden voldeed en het burgerinitiatief een onderwerp betrof dat niet tot de bevoegdheden van PS zou behoren. Bovendien is PS van mening dat het Comité te laat ten tonele is verschenen en daardoor eerdere mogelijkheden om invloed uit te oefenen onbenut heeft gelaten. In de vergadering van PS van 9 december 2004, werd derhalve door PS besloten het burgerinitiatiefvoorstel niet ontvankelijk te verklaren. Wel werd er een motie ingediend en aangenomen waarin PS aangeeft de mening van de bevolking in 2010 te zullen peilen.

---

<sup>5</sup> <http://home.hetnet.nl/~comite/BurgerinitiatiefHeuvelrug.doc>

Tegen het niet ontvankelijk verklaren van het burgerinitiatief heeft het Comité Herindeling Nee! op 19 januari 2005 bezwaar aangetekend bij Awb-adviescommissie van PS. Deze commissie beoordeelt daarop op 7 april 2005 het niet ontvankelijk verklaren van het burgerinitiatief als onterecht. De Awb-adviescommissie PS oordeelt dan dat het burgerinitiatief wel aan de voorwaarden voldeed en dat volgens de wet PS niets in de weg staat om GS te verzoeken de gegevens van de gemeenten over het al of niet aanwezig zijn van voldoende draagvlak te verifiëren. Daar staat tegenover dat intrekken van het herindelingsadvies als weinig zinvol wordt gezien omdat de procedure voor de herindelingswet dan al in gang is gezet.

Het verloop van het proces rond het burgerinitiatief heeft de burgerparticipatie rondom het herindelingsproces, in de ogen van een aantal betrokken partijen, ernstig belemmerd. Bovendien heeft het volgens hen het vertrouwen van de burger in de overheid schade toegebracht.

#### *Heuvelrug Beraad*

Vrijwel alle respondenten zijn het er over eens dat het Heuvelrug Beraad (gemeenschappelijke raad, bestaande uit raadsleden van de participerende gemeenten) een cruciaal orgaan geweest is in het proces van gemeentelijke herindeling. Dit kan als voorbeeld gezien worden van het creëren van (bestuurlijk) draagvlak. Het optreden van het beraad heeft bijgedragen aan het stroomlijnen en vergemakkelijken van het herindelingsproces. Betrokkenen vinden dat het een 'goede zet' is geweest om dit beraad in het leven te roepen en wijzen het optreden van het Heuvelrug Beraad aan als een van de succesfactoren voor het slagen van de gemeentelijke herindeling. De argumenten die daarvoor zijn aangevoerd zijn de volgende:

- Uniform advies: Vanuit het Heuvelrug Beraad kregen alle raden hetzelfde advies, opgesteld door hun 'eigen mensen'. Dit heeft bijgedragen aan het creëren van eenheid. Voorheen werden met name de verschillen onderstreept.
- Uitstraling: het Heuvelrug Beraad straalde positiviteit uit. Dit heeft in de ogen van betrokkenen gewerkt als voorbeeldgedrag naar de burgers toe.
- Eerste gemeenschappelijke instituut: het Heuvelrug Beraad was het eerste zichtbare instituut van de nieuwe gemeente. Door de oprichting van het Heuvelrug Beraad, werd de gemeentelijke herindeling een feit. Door de raden bij elkaar te hebben, werd het proces van de gemeentelijke herindeling aangewakkerd. Partijgenoten van de verschillende gemeenten zochten elkaar op en zagen de positieve effecten van gemeentelijke herindeling. De partijbelangen werden belangrijker dan de oude gemeentepolitiek en zo ontstond er een nieuw orgaan.
- Communicatie: het Heuvelrug Beraad heeft nadrukkelijk en zelfbewust gecommuniceerd en de media opgezocht. Er werd een consistente en positieve boodschap (één geluid) naar buiten gebracht.



Er zijn binnen het beraad veel debatten gevoerd, waarna men tot een gezamenlijk standpunt wist te komen. Dit heeft een convergerende werking gehad. Zo ontstond op organische wijze de gemeenteraad van de nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug.

#### *Conclusies en lessen*

- Doordat draagvlak een relatief nieuw element in het beleidskader ten behoeve van gemeentelijke herindelingen is, moest de provincie zelf betekenis geven aan dit begrip. De provincie heeft er voor gekozen om draagvlak te zien als bestuurlijk draagvlak en niet als maatschappelijk draagvlak. Hierbij heeft de provincie de lijn van de minister van BZK gevolgd.
- In de praktijk is bestuurlijk draagvlak geoperationaliseerd als een meerderheid in de gemeenteraad.
- In een aantal gemeenten is de meerderheid voor de herindeling in de raad maar net gehaald. Dat betekent dat het (bestuurlijk) draagvlak daarmee niet erg overtuigend is. De provincie kan gemeenten er op attenderen dat zij achteraf aangesproken kunnen worden op de legitimiteit van de beslissing en gemeenten adviseren daarop te anticiperen door maatregelen te treffen om extra steun voor een gemeentelijke herindeling te verwerven (draagvlak te creëren).
- De provincie heeft, conform de Wet Arhi, de gemeenten vrij gelaten in hoe zij het draagvlak onder de burgers meten. Een aantal gemeenten zou het op prijs stellen als de provincie naast het beschikbaar stellen van budget, ook een (inhoudelijk) faciliterende rol zou vervullen.
- Bestuurlijk draagvlak wordt vergroot door het creëren van een soort nieuwe gemeenteraad, waar verschillende belangen uitgesproken en onderhandeld konden worden (het Heuvelrug Beraad).
- In het proces van gemeentelijke herindeling wordt de mate van draagvlak *gemeten* middels verschillende soorten enquêtes. Er is echter niet geïnvesteerd in het *creëren* van maatschappelijk draagvlak. Zo is door een van de respondenten genoemd dat sommige burgers de mogelijkheid tot het inbrengen van de eigen mening als beperkt hebben ervaren, wat ertoe heeft geleid dat men zich onvoldoende serieus genomen voelt. Hoewel zowel peilen als creëren van draagvlak in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort, kan de provincie, vanuit haar bovenpartijdige competentie, dit verder faciliteren.

### **3.4 Bestuurskracht**

Zoals blijkt uit de beleidsstukken is het ontbreken van bestuurskracht dé reden om te besluiten een gemeentelijke herindeling door te voeren. Zo ook op de Heuvelrug. Voor het vaststellen van de mate van bestuurskracht is een bestuurskrachtmonitor uitgevoerd. Dit is een instrument dat in verschillende gemeenten in Nederland wordt gebruikt om de mate van bestuurskracht te meten. Met het aanreiken van dit instrument krijgt bestuurskracht veel nadruk in het proces van gemeentelijke herindeling. Opvallend is dat er voor het meten van

draagvlak niet een vergelijkbaar instrument bestaat. De provincie faciliteert daardoor wel het meten van bestuurskracht, maar niet het meten van draagvlak.

Door het centraal stellen van bestuurskracht, wordt een causaal verband tussen gemeentelijke herindeling en het toenemen van bestuurskracht geïmpliceerd. Echter in de literatuur wordt daar aan getwijfeld. Evaluaties van gemeentelijke herindelingen laten zien dat de bestuurskracht niet altijd toeneemt; gemeentelijke herindeling is geen panacee (Berghuis, et al., 1995).

Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat gemeentelijke herindeling een tijdsintensief en kostbaar traject is. Deze constatering maken duidelijk dat de keuze voor het doorvoeren van een gemeentelijke herindeling goed doordacht moet zijn en vraagt om een grondige analyse van de te verwachten resultaten van een herindeling en hoe deze kunnen bijdragen aan het verbeteren van bestuurskracht.

In Hoofdstuk 1 is onderscheid gemaakt tussen vier dimensies van bestuurskracht, namelijk: de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlenende organisatie, de gemeente als efficiënte en effectieve organisatie, de gemeente als medeoverheid zowel in het regionale, nationale als het Europese stelsel. In de praktijk blijkt de nadruk sterk te liggen op de dienstverlening, de efficiëntie en de effectiviteit van de gemeente. Deze constatering past bij de tendens in het openbaar bestuur om resultaatgericht en outputgericht te willen opereren (New Public Management). Daarmee dreigen collectieve waarden zoals het democratisch functioneren van de gemeente, het onderhouden van een goede relatie met de burgers en een goede samenwerking met en aansluiting op andere bestuurslagen onderbelicht te raken. Kortom, in het meten en het versterken van bestuurskracht is het van belang recht te doen aan alle vier de dimensies van bestuurskracht.

### *Conclusies en lessen*

- Onvoldoende bestuurskracht wordt als belangrijkste argument voor herindeling aangevoerd. Het is bijvoorbeeld opvallend dat het onderzoeksinstrument naar bestuurskracht door de provincie wordt aangereikt, terwijl dat voor draagvlak niet zo is.
- De provincie neemt het verzoek van gemeenten tot herindeling op basis van onvoldoende bestuurskracht over, zonder voor de buitenwereld zichtbare eigenstandige expliciete reflectie op nut en noodzaak van de problematiek gedaan te hebben.
- Het concept bestuurskracht kent vier dimensies: de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlenende organisatie, de gemeente als efficiënte en effectieve organisatie, de gemeente als medeoverheid zowel in het regionale, nationale als het Europese stelsel. Het is van belang bij het toetsen en verbeteren van de mate van bestuurskracht, dat aan ieder van deze dimensies aandacht wordt geschonken.

### **3.5 Financieel toezicht**

Voor bestuurders die zich verbonden voelen met de gemeenten waar zij voor werken is opheffing van hun organisaties en het opgaan in een nieuwe organisatie niet eenvoudig. Het zorgvuldig behartigen van de belangen van de oude organisatie en tegelijk het opbouwen van een nieuwe vitale organisatie kan 'botsende loyaliteiten' tot gevolg hebben (Herweijer, 1995, p.26). Bestuurders hebben zich gecommitteerd aan beleid en doelstellingen. Zodoende zal geprobeerd worden om de uitgezette beleidslijnen nog snel voor de herindeling te realiseren. Dit komt de nieuwe gemeente dikwijls niet ten goede omdat de doelen en prioriteiten van de nieuwe gemeente anders zijn. Als de besturen van de oude gemeenten voorafgaand aan de gemeentelijke herindeling gepreoccupeerd zijn met de belangen van de oude gemeenten en de levenskansen van de nieuwe organisatie veronachtzamen, spreekt men van potverteren (Herweijer, 1995, p.266).

Potverteren maakt het voor de nieuwe gemeente moeilijk om financieel gezond te starten. Daarom is de rol van de provincie erg belangrijk bij het ontstaan van de begroting van de nieuwe gemeente.

Op grond van artikel 21 van de Wet Arhi heeft de provincie een formele verantwoordelijkheid voor het financiële toezicht op de gemeenten die in aanmerking komen voor herindeling. Het financieel toezicht op de gemeenten op de Heuvelrug is op 20 april 2004 ingesteld, tegelijk met de vaststelling van het herindelingsontwerp door PS.

De toezichtsrol van de provincie is om de belangen van de nieuwe gemeente te behartigen, zij dient een evenwicht te vinden tussen de uitgaven en inkomsten bij de betrokken gemeenten die de nieuwe gemeente gaan vormen. Gemeenten willen (lopende) projecten doorvoeren en gefinancierd krijgen, de provincie bekijkt de consequenties daarvan. De besluiten met betrekking tot nieuwe uitgaven of verhoging van bestaande uitgaven dan wel tot verlaging van bestaande inkomsten of vermindering van vermogen hebben goedkeuring van GS nodig.

Maar de provincie kent een nog bredere betekenis toe aan haar rol als financieel toezichthouder. Daar waar dat mogelijk was heeft de provincie de betrokken gemeenten ruimte gegeven om haar wensen kenbaar te maken en niet bij voorbaat alternatieven af te wijzen.

Het financiële toezicht zoals uitgevoerd door de provincie wordt door diverse respondenten gezien als adequaat en één van het succesfactoren in de gemeentelijke herindeling Heuvelrug. De Werkgroep Financiën, bestaande uit de betrokken ambtenaren uit de gemeenten, heeft hier erg bij geholpen. In de werkgroep werden projecten getoetst op mogelijk ongewenste consequenties voor de nieuwe gemeente. Deze werkgroep bleek in staat te werken met de nieuwe gemeente voor ogen en bleef door het ambtelijk karakter buiten de politieke arena. Desalniettemin hebben zich tijdens het proces ook projecten voorgedaan waarvan door vrijwel alle actoren is geconstateerd, dat het continueren daarvan financieel

onverstandig was, maar waarbij het niet meer mogelijk was om deze stop te zetten of terug te draaien. Dat was te wijten aan reeds aangegane afspraken met leveranciers die (juridisch) niet meer ontbonden konden worden. Vroegtijdig anticiperen op het bestaan van dit soort projecten is belangrijk voor de provincie. Projecten die mogelijk niet in het belang zijn van de nieuwe gemeente dienen tijdelijk 'bevroren' te worden, zodat de nieuwe gemeenteraad erover kan besluiten.

De gemeenten accepteren en waarderen het gezag dat de provincie op het vlak van financieel toezicht uitoefent en verwachten ook dat zij waarborgt dat er geen noodlijdende projecten of uitgaven over het hoofd worden gezien. Alhoewel de gemeenten tijdens het proces het optreden van de provincie soms als rigide hebben ervaren, beseffen zij achteraf dat dit optreden noodzakelijk was voor een financieel gezonde start van de gemeente.

#### *Conclusies en lessen*

- Tijdens het proces waren betrokken gemeenten kritisch over de wijze waarop de provincie toezicht hield. Zij vonden dat de provincie te stringent omging met deze taak. Achteraf zien de gemeenten het nut en de noodzaak daarvan in en waarderen zij dat de provincie kan besluiten in geval van gevoelige kwesties die duidelijk het belang van individuele gemeenten raken.
- De Werkgroep Financiën heeft depolitisierend gewerkt. Het bleek dat de ambtenaren in staat waren te toetsen op de toestand van de nieuwe toekomstige gemeente in plaats van het vooropstellen van het belang van de eigen gemeente.
- Direct contact van de provincie met de stuurgroep is gewenst in de voorbereiding van beslissingen over financiële zaken. Bilaterale contacten tussen individuele gemeenten en provincie over financiële zaken, kunnen immers het nastreven van individueel gemeentelijke belangen stimuleren.
- Belangrijk is dat grote projecten die veel geld kosten op voorhand door de provincie in de ijskast gezet worden. De provincie moet inventariseren vanaf welk moment een project 'bevroren' dient te worden.

### **3.6 Fusie versus Arhi**

Een aantal gemeenten geeft aan de provincie beperkte ruimte te hebben gegeven in het fusieproces. Zij zagen de rol van de provincie louter zoals omschreven in de Arhi-procedure en wensten geen betrokkenheid van de provincie bij het fusieproces. Daarom zorgden deze gemeenten zelf dat zij daar het voortouw in namen en dat de provincie zich daar niet in kon mengen. Het trachten de rol van de provincie in te perken kan ook voorkomen uit de perceptie van de project- en stuurgroep dat de betrokkenheid van de provincie erg sterk was. In het algemeen wordt deze betrokkenheid als plezierig ervaren, maar soms ervaren betrokkenen de provincie daardoor als strenge toezichthouder en 'bemoeizuchtig'. "De

*provincie zat er boven op. De provincie heeft de regie strak gehouden. Terwijl een gemeentelijke herindeling van en voor de gemeenten is."*

Het is opvallend dat zowel de betrokkenen die vinden dat de provincie meer betrokken had moeten zijn (door gemeenten te faciliteren), als de betrokkenen die vinden dat de provincie te zeer betrokken was, vinden dat de rol van de provincie niet ophoudt bij de in de Wet Arhi omschreven taken.

Het te sterk volgen van en toezien op de procedures wordt als hinderlijk ervaren. Wel wordt er van de provincie verwacht dat zij zich betrokken toont bij het proces en zich mede verantwoordelijk voelt voor de uitkomsten daarvan.

De fusie en het Arhi-proces leken losgekoppeld, terwijl ze in de praktijk in de beleving van de actoren verweven bleken. Het aanbieden van ondersteuning bij het inrichten van een omvangrijke fusie van de gemeentelijke organisaties en samenleving, zou derhalve een aanvullende competentie van de provincie kunnen zijn.

#### *Conclusies en lessen*

- De provincie heeft sterk onderscheid gemaakt tussen de Arhi-procedure en het daaropvolgende proces van fusie.
- De provincie zag alleen verantwoordelijkheden voor zichzelf in het Arhi-proces, terwijl anderen ook in de fusie een rol voor de provincie zien weggelegd.
- Uiteraard is er een duidelijk juridisch en procedureel onderscheid tussen fusie en Arhi. Toch beïnvloeden deze processen elkaar wederzijds sterk. Om die reden is het hanteren van een stringent onderscheid door de provincie in de praktijk niet aan te bevelen. De provincie zou ook een rol kunnen zien in het aanbieden van concrete expertise bij zo'n omvangrijke fusie van gemeentelijke organisaties.

### **3.7 Parlementaire behandeling**

De laatste fase van de gemeentelijke herindeling is een spannende fase geweest. Tijdens deze fase vond de formele politieke besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer plaats. De meeste respondenten zijn er van overtuigd dat het voor het slagen van de gemeentelijke herindeling van cruciaal belang was dat deze formele besluitvorming op tijd zou plaatsvinden, zodat de nieuwe gemeente per 1 januari 2006 van start kon gaan. Als het besluit niet op tijd genomen zou worden, zou de oprichting van de gemeente Utrechtse Heuvelrug een jaar moeten wachten. De gemeenten realiseerden zich dat een vertraging van een jaar ten koste zou gaan van de motivatie van bestuurders en ambtenaren. Het was van belang het momentum vast te houden. Het was tot het einde toe spannend of de besluitvorming in Den Haag op tijd zou plaatsvinden.

De gemeenten hadden twijfels over snelle besluitvorming in Den Haag. De voorzitters van project- en stuurgroep hebben daarom hun netwerk en

invloed in Den Haag aangewend om de besluitvorming te versnellen. De gemeenten geven hen veel credits voor het 'lobbywerk' dat zij in Den Haag hebben verricht. De gemeenten hebben geen zicht gehad op de inspanningen van de provincie in deze fase. Daarom concluderen zij dat de provincie zich niet heeft ingezet voor een goede afloop in Den Haag.

De provincie heeft echter een belangrijke rol gespeeld in Den Haag, maar heeft dat niet gecommuniceerd waardoor haar rol daar weinig zichtbaar is gebleven voor de Heuvelrugbetrokkenen. Daar kwam bij dat de politieke beïnvloedingsruimte van de gedeputeerde beperkt was doordat zijn partij op landelijk niveau twijfelde over de noodzaak van een herindeling. Dit was niet direct een probleem omdat de voorzitters van de project- en stuurgroep middels hun netwerk direct contact konden leggen met de minister en met Kamerleden. Deze directe contacten waren effectief. De voorzitters van de project- en stuurgroep hielden frequent contact met de provincie over de voortgang. Zowel de provincie, de stuurgroep als projectgroep hebben dus bijgedragen aan een tijdige afronding op Rijksniveau met dien verstande dat de provincie in deze fase wel beperkt was in haar handelingsruimte. Haar keuze om niet te communiceren over het lobbywerk dat zij heeft verricht heeft bij een aantal gemeenten een beeld gecreëerd dat de provincie niet meer bij de fase betrokken was. Als de provincie een volgende keer een dergelijke beeldvorming wil voorkomen, is het raadzaam tot het einde toe met de verschillende betrokkenen te blijven communiceren.

Tijdens de behandeling door de Tweede Kamer bleek dat men zich wat onder druk gezet voelde door de provincie, nu er zo snel een besluit genomen moest worden. Een andere opmerking die vanuit de Kamer gemaakt is, betref de grenscorrecties (tussen gemeenten, die als gevolg van herindeling kunnen ontstaan): deze dienen duidelijker voorbereid te worden door de provincie of gemeenten; daar is het Rijk niet voor.

Een actuele discussie is of het überhaupt nodig is dat de Tweede en Eerste Kamer zich definitief uitspreken over het voorstel voor herindeling. Een aantal respondenten, en ook de Eerste Kamer zelf, geven aan de goedkeuring door PS afdoende zou moeten zijn. De senaat zegt dat gemeentelijke herindeling een zaak van provincies en gemeenten is (Eerste Kamer, 2005). Als PS zich hebben uitgesproken is er immers al sprake van een democratisch besluit.

#### *Conclusies en lessen*

- Tegen het einde van het proces ontstond er tijdsdruk. Door de inspanningen van onder meer de stuur- en projectgroep is men er in geslaagd de besluitvorming in Den Haag te bespoedigen waardoor het is gelukt om de deadline van 1 januari 2006 te halen. Ook de provincie heeft hieraan bijgedragen door lobbyactiviteiten te ontplooiën en netwerken in te zetten. De provincie heeft dit echter niet naar buiten toe gecommuniceerd waardoor deze inspanningen niet zichtbaar zijn geweest voor de gemeenten.

- De Tweede Kamer was niet te spreken over de gang van zaken rond de afhandeling van de gemeentelijke herindeling Heuvelrug. In de eerste plaats voelde zij zich door de verzoeken om haast te maken met de goedkeuring onder druk gezet. Ten tweede moest de Tweede Kamer tijdens de behandeling een knoop doorhakken omtrent de grenscorrectie bij Elst. De Kamer vond dat de gemeenten daar zelf al een besluit over hadden moeten nemen. Op deze manier lieten zij de Kamer de kastanjes uit het vuur halen.
- De provincie dient als bewaker van de procedures de besluitvorming in Den Haag zoveel mogelijk te faciliteren. Daarnaast dient zij zich te houden tot de eigen handelingsruimte die geboden wordt door Den Haag (bijv. handelen t.a.v. grenscorrecties).

## Hoofdstuk 4 Conclusies en lessen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies en lessen van de evaluatie van de rol van de provincie Utrecht in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug nog eens herhaald (par. 4.1). Het hoofdstuk kan derhalve fungeren als samenvatting. Ten slotte (par. 4.2) worden centrale conclusies en aandachtspunten over de rol van de provincie gepresenteerd. Dit hoofdstuk beoogt geen pasklare oplossingen te bieden voor ervaren problemen, maar is een vertrekpunt voor verder reflexief handelen door de betrokkenen die de rol van de provincie vorm zullen geven bij nieuwe gemeentelijke herindelingen.

### 4.1 Conclusies en lessen per thema

#### *Bestuursstijl*

- De provincie is transparant geweest over de procedures tijdens de gemeentelijke herindeling. Als loods door de Arhi-procedure is zij zeer gewaardeerd.
- Actoren hebben het contact met de verantwoordelijke ambtenaar en bestuurder als prettig ervaren. Een toegankelijke houding kan georganiseerd worden door bijvoorbeeld na te denken over het uitnodigen van raden, het inruimen van tijd om met andersdenkenden te praten, te luisteren naar kritische geluiden of door na te denken over welke ambtenaar of bestuurder een 'goede match' zou kunnen vormen met de gesprekspartners. Wellicht zou zelfs bij de verdeling van portefeuilles gekeken kunnen worden wat past bij welke bestuurder. Een dossier past met name bij bestuurders die zich benaderbaar opstellen, die oog hebben voor de sociale aspecten in complexe politieke besluitvormingsprocessen.
- De actoren die bilateraal contact met de provincie hadden, hebben dat als prettig ervaren en stelden het op prijs dat de provincie zich open en toegankelijk opstelde. De actoren die geen bilateraal contact met de provincie hadden, hebben zich beduidend minder bij het proces betrokken gevoeld.
- Verschillende actoren hadden behoefte aan een dialoog / inhoudelijk gesprek over de voor- en nadelen van gemeentelijke herindeling en vervolgens over de meest wenselijke variant.
- De provincie moet zich per fase, per rol en per taak steeds opnieuw afvragen wie in welke samenstelling (bilateraal, collectief?) de meest geëigende gesprekspartner is. Soms is het effectief met de stuurgroep of met het Heuvelrug Beraad te communiceren, terwijl een andere boodschap op een ander moment vraagt om direct contact met het college van B&W van een van de gemeenten. Daarbij dient de provincie zich bewust te blijven van het feit dat bilateraal contact het risico van gevoelens van uitsluiting in de hand kan werken.



- De provincie heeft in het begin van het proces de suggestie gewekt een neutrale positie in te nemen terwijl de betrokken actoren de provincie duidelijk percipieerden als voorstander van gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug in het algemeen en de MALD(D)-variant in het bijzonder.
- Het is begrijpelijk dat de posities die de betrokkenen in het proces hadden, de beleving van het optreden van de provincie kleuren. Die beleving is voor de provincie moeilijk te veranderen of bij te stellen. Maar als provincie is het relevant bewust te zijn van de beelden die kunnen ontstaan door de verschillende posities van de betrokken gemeenten en wat dat vraagt in termen van communicatie en de wijze waarop de provincie gemeenten betreft.

#### *Draagvlak*

- Doordat draagvlak een relatief nieuw element in het beleidskader ten behoeve van gemeentelijke herindelingen is, moest de provincie zelf betekenis geven aan dit begrip. De provincie heeft er voor gekozen om draagvlak te zien als bestuurlijk draagvlak en niet als maatschappelijk draagvlak. Hierbij heeft de provincie de lijn van de minister van BZK gevolgd.
- In de praktijk is bestuurlijk draagvlak geoperationaliseerd als een meerderheid in de gemeenteraad.
- In een aantal gemeenten is de meerderheid voor de herindeling in de raad maar net gehaald. Dat betekent dat het (bestuurlijk) draagvlak daarmee niet erg overtuigend is. De provincie kan gemeenten er op attenderen dat zij achteraf aangesproken kunnen worden op de legitimiteit van de beslissing en gemeenten adviseren daarop te anticiperen door maatregelen te treffen om extra steun voor een gemeentelijke herindeling te verwerven (draagvlak te creëren).
- De provincie heeft, conform de Wet Arhi, de gemeenten vrij gelaten in hoe zij het draagvlak onder de burgers meten. Een aantal gemeenten zou het op prijs stellen als de provincie naast het beschikbaar stellen van budget, ook een (inhoudelijk) faciliterende rol zou vervullen.
- Bestuurlijk draagvlak wordt vergroot door het creëren van een soort nieuwe gemeenteraad, waar verschillende belangen uitgesproken en onderhandeld konden worden (het Heuvelrug Beraad).
- In het proces van gemeentelijke herindeling wordt de mate van draagvlak *gemeten* middels verschillende soorten enquêtes. Er is echter niet geïnvesteerd in het *creëren* van maatschappelijk draagvlak. Zo is door een van de respondenten genoemd dat sommige burgers de mogelijkheid tot het inbrengen van de eigen mening als beperkt hebben ervaren, wat ertoe heeft geleid dat men zich onvoldoende serieus genomen voelt. Hoewel zowel peilen als creëren van draagvlak in eerste instantie tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten behoort, kan de provincie, vanuit haar bovenpartijdige competentie, dit verder faciliteren.

#### *Bestuurskracht*

- Onvoldoende bestuurskracht wordt als belangrijkste argument voor herindeling aangevoerd. Het is bijvoorbeeld opvallend dat het onderzoeksinstrument naar bestuurskracht door de provincie wordt aangereikt, terwijl dat voor draagvlak niet zo is.

- De provincie neemt het verzoek van gemeenten tot herindeling op basis van onvoldoende bestuurskracht over, zonder voor de buitenwereld zichtbare eigenstandige expliciete reflectie op nut en noodzaak van de problematiek gedaan te hebben.
- Het concept bestuurskracht kent vier dimensies: de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlenende organisatie, de gemeente als efficiënte en effectieve organisatie, de gemeente als medeoverheid zowel in het regionale, nationale als het Europese stelsel. Het is van belang bij het toetsen en verbeteren van de mate van bestuurskracht, dat aan ieder van deze dimensies aandacht wordt geschonken.

#### *Financieel toezicht*

- Tijdens het proces waren betrokken gemeenten kritisch over de wijze waarop de provincie toezicht hield. Zij vonden dat de provincie te stringent om ging met deze taak. Achteraf zien de gemeenten het nut en de noodzaak daarvan in en waarderen zij dat de provincie kan besluiten in geval van gevoelige kwesties die duidelijk het belang van individuele gemeenten raken.
- De Werkgroep Financiën heeft depolitisierend gewerkt. Het bleek dat de ambtenaren in staat waren te toetsen op de toestand van de nieuwe toekomstige gemeente in plaats van het vooropstellen van het belang van de eigen gemeente.
- Direct contact van de provincie met de stuurgroep is gewenst in de voorbereiding van beslissingen over financiële zaken. Bilaterale contacten tussen individuele gemeenten en provincie over financiële zaken, kunnen immers het nastreven van individueel gemeentelijke belangen stimuleren.
- Belangrijk is dat grote projecten die veel geld kosten op voorhand door de provincie in de ijskast gezet worden. De provincie moet inventariseren vanaf welk moment een project 'bevroren' dient te worden.

#### *Fusie versus Arhi*

- De provincie heeft sterk onderscheid gemaakt tussen de Arhi-procedure en het daaropvolgende proces van fusie.
- De provincie zag alleen verantwoordelijkheden voor zichzelf in het Arhi proces, terwijl anderen ook in de fusie een rol voor de provincie zien weggelegd.
- Uiteraard is er een duidelijk juridisch en procedureel onderscheid tussen fusie en Arhi. Toch beïnvloeden deze processen elkaar wederzijds sterk. Om die reden is het hanteren van een stringent onderscheid door de provincie in de praktijk niet aan te bevelen. De provincie zou ook een rol kunnen zien in het aanbieden van concrete expertise bij zo'n omvangrijke fusie van gemeentelijke organisaties.

### *Parlementaire behandeling*

- Tegen het einde van het proces ontstond er tijdsdruk. Door de inspanningen van onder meer de stuur- en projectgroep is men er in geslaagd de besluitvorming in Den Haag te bespoedigen waardoor het is gelukt om de deadline van 1 januari 2006 te halen. Ook de provincie heeft hieraan bijgedragen door lobbyactiviteiten te ontplooiën en netwerken in te zetten. De provincie heeft dit echter niet naar buiten toe gecommuniceerd waardoor deze inspanningen niet zichtbaar zijn geweest voor de gemeenten.
- De Tweede Kamer was niet te spreken over de gang van zaken rond de afhandeling van de gemeentelijke herindeling Heuvelrug. In de eerste plaats voelde zij zich door de verzoeken om haast te maken met de goedkeuring onder druk gezet. Ten tweede moest de Tweede Kamer tijdens de behandeling een knoop doorhakken omtrent de grenscorrectie bij Elst. De Kamer vond dat de gemeenten daar zelf al een besluit over hadden moeten nemen. Op deze manier lieten zij de Kamer de kastanjes uit het vuur halen.
- De provincie dient als bewaker van de procedures de besluitvorming in Den Haag zoveel mogelijk te faciliteren. Daarnaast dient zij zich te verhouden tot de eigen handelingsruimte die geboden wordt door Den Haag (bijv. handelen t.a.v. grenscorrecties).

### **4.2 Ten slotte: de rol van de provincie**

- De provincie heeft de procedure van de gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug conform de Wet Arhi uitgevoerd en begeleid. Gemeenten hebben de provincie ervaren als goede gids door de Arhi-procedure.
- De provincie heeft weinig vanuit eigen specifieke positie publiekelijk gereflecteerd op het nut en de noodzaak van de gemeentelijke herindeling. Op verzoek van de gemeenten Maarn en Doorn is de Arhi-procedure gestart. Het is nog steeds de vraag of gemeentelijke herindeling de beste oplossing voor het aanwezige probleem was; de tijd zal het leren. Gemeentelijke herindeling is een complexe en kostbare operatie die pas op de lange termijn vruchten kan afwerpen. Daarom is het van belang dat gemeentelijke herindeling niet wordt gezien als een panacee voor bestuurlijke problemen. Het doorvoeren van een gemeentelijke herindeling is geen doel op zich, maar een oplossingsrichting, een middel.
- Gemeenten hebben behoefte aan een open dialoog waarin besproken kan worden wat of en hoe een gemeentelijke herindeling het probleem kan oplossen. In zo'n gesprek zouden ook alternatieven bespreekbaar moeten zijn. In dit gesprek is het van belang dat de provincie niet de partij van 'de verborgen agenda' wordt, maar transparant is vanuit de eigen kerntaak 'vertegenwoordigen regionaal belang'.

- Het provinciaal bestuur is een bijzondere bestuurslaag. De discussie rond bestuurschaal steekt steeds opnieuw de kop op en is ook nu weer actueel. Zonder inhoudelijk in deze discussie te geraken, is het wel relevant om stil te staan bij de vraag wat de toegevoegde waarde is van het middenbestuur. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er duidelijke een waardevolle rol voor de provincie is weggelegd, maar dat zij die nog onvoldoende vanuit haar eigen competentie invult. In een proces waarin gemeenten fuseren en opgaan in een nieuwe organisatie is men geneigd om vast te houden aan de belangen en perspectieven van de 'oude' gemeente. Dit is een goed verklaarbare reactie, die het opzetten van een nieuwe gezonde organisatie helaas meestal niet ten goede komt. Juist daarom is het van belang dat er in dit proces een partner betrokken is die over de grenzen van de gemeenten heen kan kijken. De provincie kan uitstijgen boven de deelbelangen en daarmee het publieke belang behartigen. De provincie Utrecht bleek zich in het bestudeerde herindelingsproces te voegen naar de beleidskaders op rijksniveau enerzijds en de autonomie van gemeenten anderzijds.
- Een andere meerwaarde vanuit de specifieke positie van de provincie is, dat gemeenten over het algemeen één keer een gemeentelijke herindeling meemaken, terwijl provincies verschillende gemeenten bijstaan en dus steeds meer ervaring opdoen. Het inzetten van deze ervaring kan de kwaliteit van het proces en het eindresultaat ten goede komen. Dat betekent dat de provincie haar rol mag verbreden en gemeenten, desgewenst kan adviseren en begeleiden. Als het gaat om het organiseren van inspraakmogelijkheden kan de provincie voorzien in het aandragen van formats en opties. Maar naast het leveren van concrete tools, is ook de ervaring van de provincie over communicatietrajecten waardevol. Provincies kunnen gemeenten attenderen op de risico's van weinig of onheldere communicatie (over bijv. de status van de uitslag van een enquête) en suggesties doen voor effectieve communicatie.
- De centrale uitdaging voor de provincie Utrecht die uit dit onderzoek naar voren komt is dan ook om: 1. de procedurele rol bij gemeentelijke herindeling te behouden en 2. te overwegen haar rol meer vorm te geven vanuit de taakopvatting 'vertegenwoordigen regionaal belang' en minder vanuit 'het zoveel mogelijk voegen naar Rijk en gemeenten'. De rol van de provincie bij gemeentelijke herindeling bestaat derhalve uit het adequaat verbinden van afstand (t.a.v. besluitvorming, die immers vanwege de huidige Wet bij de gemeenten ligt) én nabijheid (t.a.v. het faciliteren en adviseren van de gemeenten en vertegenwoordigen van regionaal belang).

## **Bijlagen**

## Bijlage 1: Respondentenoverzicht

1. Voormalige gemeentesecretarissen (5)
2. Voormalige burgemeesters (3)
3. Voormalige wethouders (2)
4. Voormalige gemeenteraadsleden/leden Heuvelrug Beraad (2)
5. Vertegenwoordiger Comité Herindeling Nee!
6. Voorzitter stuurgroep
7. Voorzitter projectgroep
8. Voorzitter Heuvelrug Beraad
9. Gedeputeerde provincie Utrecht
10. Provinciesecretaris/algemeen directeur provincie Utrecht
11. Lid Provinciale Staten provincie Utrecht
12. Ambtenaren provincie Utrecht (3)
13. Ambtenaar ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Bijlage 2: Gebruikte schriftelijke bronnen en literatuurlijst

### Literatuur

- Berghuis, J. M. J., M. Herweijer & W. J. M. Pol, (1995), *Effecten van herindeling*, vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde, Groningen, Kluwer.
- Blijdenstijn, R., (2005), *Cultuurhistorische atlas van de provincie Utrecht*, PlanPlan uitgeverij, Amsterdam.
- Bovens, M.A.P. et al. (2006) *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Denters, S.A.H., H. M. de Jong & J.J.A. Thomassen, (1990), *Kwaliteit van gemeenten; een onderzoek naar de relatie tussen omvang van gemeenten en de kwaliteit van lokaal bestuur*, VUGA, Amsterdam.
- Groenendijk, J.G. & Hagelstein, G.H. (zonder jaarpogave), *Wal in zicht - Alternatieven voor gemeentelijke herindeling in Zuidoost-Utrecht*, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Postma, E., (2002), *Leren van een gemeentelijke herindeling*, Millpress. Rotterdam.
- Toonen, T., Dam van, M. Glim, M. Wallagh, G., (1998), *Gemeenten in ontwikkeling – herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen.
- Versteegh, E (eindredactie), Bulterman, S., Aalders, R. (2006), *Grensverleggend samenwerken op de Heuvelrug*, Rabobank, Grafiprint BV, Eindhoven.

### Documenten

- Eerst Kamer der Staten-Generaal, *Senaat vindt herindeling gemeenten zaak van provincies*, woensdag 14 september 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) 1984 en de wijzigingen 2001*, VNU, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Persbericht ministerraad, *Ministerraad stemt in met gemeentelijke herindelingen*, 4 maart 2005.
- Provincie Utrecht, *Ontwerp herindelingsadvies Heuvelrug*, 12 oktober 2004.
- Provincie Utrecht, *Herindelingsontwerp Heuvelrug*, 20 april 2004.
- Provincie Utrecht, (2004), *Factsheet Gemeentelijke herindeling Heuvelruggemeenten*.
- Provincie Utrecht, *Kerngegevens 2004-2005*, 2005.
- Provincie Utrecht, *Naar bestuurskrachtig Heuvelrug – voorstel van Gedeputeerde Staten*, juli 2003.
- Provincie Utrecht, *Strategische doelen voor de Heuvelrug 2001-2025; De Heuvelrug: Groen en leefbaar*, oktober 2001.

- Provincie Utrecht, *Provinciale Staten akkoord met bestuurlijke herindeling Heuvelrug, Burgerinitiatief over herindeling qua inhoud niet ontvankelijk*, 10 december 2004.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, *Wet van 15 september 2005 tot gemeentelijke herindeling in een deel van de Utrechtse Heuvelrug*, Jaargang 2005, 458, Staatsblad 2005 458 1STB9673, Kamerstuk 30 083, ISSN 0920 – 2064, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Gemeentelijke herindeling, Algemeen overleg*, Vergaderjaar 2003-2004, 28 750, nr.2, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Gemeentelijk herindelingsbeleid; kabinetsstandpunt over de rapportage 'gemeenten meer dan lokaal bestuur' van de stuurgroep Krachtige Gemeenten, vergaderjaar 2000-2001, 26331, nr. 15, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, vergaderjaar 2002-2003, 28 750, nr. 1, Sdu Uitgevers, Den Haag.



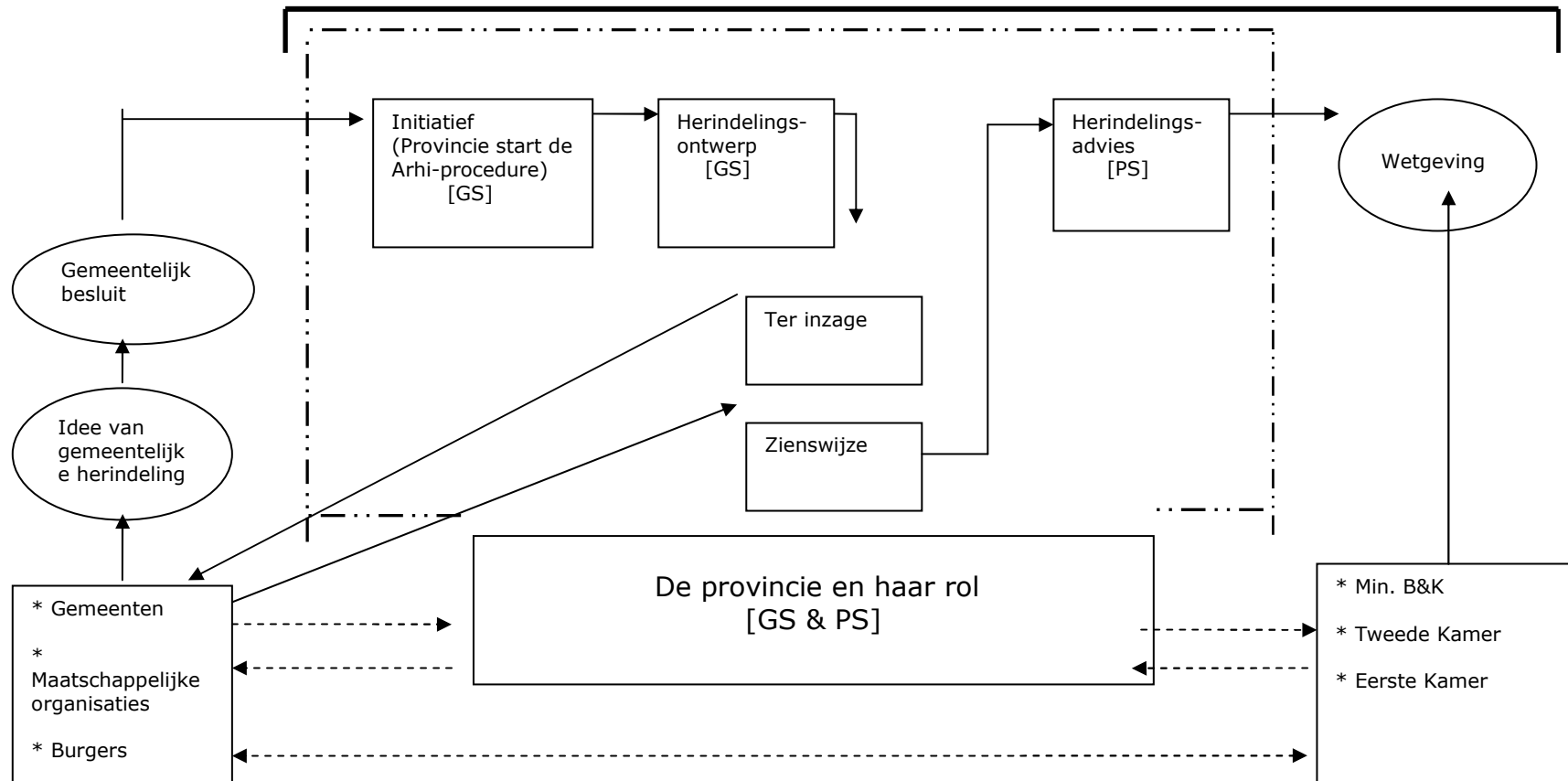
### Bijlage 3: Activiteiten van de gemeenten voor draagvlak

<b>Gemeente</b>	<b>Activiteit</b>	<b>Raadsbesluit voor MALDD-variant</b>	<b>Resultaat/ opmerkingen</b>
<i>Maarn</i>	- informatieavond georganiseerd - hoorzittingavond georganiseerd	11 raadsleden hebben voor herindeling gestemd. 0 tegen en afwezig	- Wel bestuurlijk draagvlak. - weinig belangstelling van de burgers.
<i>Doorn</i>	- informatieavond georganiseerd	11 raadsleden hebben voor herindeling gestemd. 2 tegen gestemd. 1 afwezig.	- wel bestuurlijk draagvlak. - weinig belangstelling van de burgers
<i>Amerongen</i>	- inspraak / voorlichtingbijeenkomst georganiseerd. - telefonisch enquête: 47% voor WAL-variant 22% voor MALD 11% voor MALDD	7 raadsleden hebben voor herindeling gestemd. 6 tegen gestemd. 0 afwezig	- wel bestuurlijk draagvlak. - het verschil tussen het besluit van de raad en het resultaat van enquête.
<i>Leersum</i>	- thema-avonden vooraf georganiseerd - opiniepeiling (47% respons): 77% voor WAL-variant 19,5% voor MALDD 3,5% anders/ geen voorkeur	1 raadslid heeft voor herindeling gestemd. 11 tegen gestemd. 1 afwezig	- geen bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.
<i>Driebergen-Rijsenburg</i>	- 2 informatieavond georganiseerd. - aan kiesgerechtigde (14.306 inwoners) opiniekaart toegezonden (respons 41,8%): 54,9 voor zelfstandigheid. 40,1% voor MALDD.	11 raadsleden hebben voor herindeling gestemd. 5 tegen gestemd. 1 afwezig	- wel bestuurlijk draagvlak. - het verschil tussen het besluit van de raad en het resultaat van opiniekaart.

## Bijlage 4

### De fasen van de Arhi-procedure

Arhi – procedure en  
Beleidskader gemeentelijke herindeling



## Bijlage 5: Tijdsindeling conform Wet Arhi

6 maanden	GS voeren overleg met B&W over gemeentelijke herindeling.
Binnen 3 maanden	GS gaan herindelingontwerp vaststellen.
Binnen 2 weken	leggen B&W herindelingontwerp aan de gemeentesecretarie voor.
Gedurende 8 weken	legt de gemeentesecretarie het herindelingontwerp ter inzage.
Binnen die 8 weken	kan iedereen zijn zienswijze aan GS bekendmaken.
Uiterlijk tot 3 maanden	kunnen de gemeenteraden hun zienswijze bekendmaken.
Uiterlijk 4 maanden	de herindelingregeling of advies wordt door GS vastgelegd.
Daarna	wordt het herindelingadvies naar de minister verzonden.