

Aan Provinciale Staten
t.b.v statencommissie BEM

Datum : 16 januari 2007
Uw Kenmerk : **2007BEM10**
Ons kenmerk : 2006CGC0001053i
Contactpersoon : H. Koninkx
E-mail :
Doorkiesnr. : 030-2582315

Onderwerp: Evaluatie herindeling Heuvelrug

In het kader van de informatievoorziening treft u hierbij het rapport aan van de evaluatie van de herindeling op de Utrechtse Heuvelrug. Wij vinden het van belang om de evaluatie onder uw aandacht te brengen, ook al is er deze statenperiode geen gelegenheid meer om dit met u te bespreken. Wij hechten een groot belang aan een goede, zorgvuldige arhiprocedure en zijn daarom bereid om op een later tijdstip met u van gedachten te wisselen over de uitkomsten van de evaluatie en de leerpunten voor lopende en eventueel toekomstige arhiprocedures.

Aanleiding

In de jaren 2005 en 2006 hebben wij de arhiprocedure doorlopen die heeft geresulteerd in de vorming van de gemeente Utrechtse Heuvelrug per 1 januari 2006. BMS heeft de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) opdracht gegeven de rol van de provincie Utrecht in het proces van gemeentelijke herindeling tot gemeente Utrechtse Heuvelrug te evalueren. Doel van deze evaluatie is om lessen te trekken uit dit proces die ons helpen in nieuwe herindelingsprocessen. USBO heeft het rapport gepresenteerd (zie bijlage).

Reactie op rapport 'Afstand én nabijheid' van de USBO

Het is goed dat een langdurig en ingrijpend proces als een arhiprocedure wordt geëvalueerd, zeker omdat het niet de laatste arhiprocedure zal zijn die de provincie Utrecht voert. Lessen uit deze arhiprocedure nemen we graag mee naar volgende procedures, waaronder in ieder geval de arhiprocedure in het Vecht- en Plassengebied. Wij stellen het bijzonder op prijs dat betrokkenen in de arhiprocedure de tijd hebben genomen om met de onderzoekers terug te kijken op het proces.

Noot: Deze evaluatie staat los van de nog uit voeren evaluatie van de herindeling op basis van de Motie herindeling Heuvelrug van 9 december 2004. Op grond van de Motie herindeling Heuvelrug zal 4 jaar na de herindeling een evaluatie plaatsvinden met actieve betrokkenheid van de burgers met in ieder geval als thema's: bestuurscultuur, kernenbeleid, voorzieningenniveau en prijs-kwaliteitverhouding van het gemeentelijke beleid.

Conclusies uit het rapport

USBO trekt op een aantal deelonderwerpen conclusies (hoofdstuk 3) en trekt tot slot een conclusie over de rol van de provincie in de arhiprocedure. In zijn algemeenheid onderschrijven wij de conclusies van de USBO over het arhiproces op de Utrechtse Heuvelrug. Onderstaand gaan we per deelonderwerp in op de conclusies en de betekenis daarvan voor ons in toekomstige arhiprocedures.

Bestuursstijl

De bestuursstijl van de provincie is goed gewaardeerd door de respondenten. Bestuurders en ambtenaren waren open, transparant en toegankelijk. Verschillende actoren hadden behoefte aan een dialoog of inhoudelijk gesprek over de voor- en nadelen van herindeling en over de meest wenselijke variant. Dit is een interessante suggestie. GS hebben in de arhiprocedure op de Heuvelrug overleg gevoerd met afzonderlijke gremia zoals de colleges van B&W en het Heuvelrugberaad, maar niet colleges of raden gezamenlijk. Het kan nuttig zijn dat gemeenten met elkaar en met de provincie in discussie gaan over de wijze waarop de bestuurskracht het best versterkt kan worden. Een dergelijke dialoog kan bijdragen aan het creëren van bestuurlijk draagvlak. De provincie kan dit overleg faciliteren. Het is daarbij wel van belang goed de kaders te communiceren, zodat duidelijk is dat een dergelijk overleg niet kan leiden tot definitieve besluitvorming. Deze bevoegdheid ligt in eerste instantie bij de provincie en uiteindelijk bij de Tweede en Eerste Kamer.

De USBO concludeert dat de provincie de suggestie heeft gewekt een neutrale positie in te nemen terwijl de betrokken actoren het beeld hadden dat de provincie voorstander was van gemeentelijke herindeling in het algemeen en van de MALD(D)-variant in het bijzonder. Op het moment dat GS besloten tot het starten van de arhiprocedure en PS daarmee instemden, was duidelijk dat het provinciebestuur voorstander was van een gemeentelijke herindeling ter versterking van de bestuurskracht van Maarn, Amerongen, Leersum en Doorn. In de arhiprocedure zijn twee varianten onderzocht: de MALD(D)-variant en de variant met Driebergen-Rijsenburg, Maarn en Doorn (DrieMaDo) enerzijds en Wijk bij Duurstede, Amerongen en Leersum (WAL) anderzijds. Beide varianten zijn serieus in kaart gebracht en beoordeeld. Het beeld dat is ontstaan dat wij voorstander waren van herindeling om de bestuurskracht in het gebied te versterken klopt. Het beeld dat is ontstaan dat de DrieMaDo/WAL-variant geen serieuze optie was voor ons, klopt niet. Voor ons een goed signaal nog zorgvuldiger te communiceren.

Draagvlak

Draagvlak is een belangrijk element. Wij hebben in de fase van open overleg aangegeven dat wij een groot belang hechten aan het informeren en betrekken van de inwoners bij de arhiprocedure om ook maatschappelijk draagvlak te creëren. Ook hebben wij een communicatiewerkgroep opgericht waarin de communicatiemedewerkers van alle betrokken gemeenten deelnamen. In deze werkgroep is informatie uitgewisseld over de wijze van communiceren met inwoners, raden, gemeentelijke medewerkers enzovoorts.

Wij hebben ons vanaf de start van de arhiprocedure op het standpunt gesteld dat het creëren en meten van draagvlak, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, een verantwoordelijkheid is van de betrokken gemeenten. Ook is aangegeven dat wij bij het beoordelen van het draagvlak af gaan op het standpunt van de raden. Zij zijn tenslotte democratisch gelegitimeerd om besluiten te nemen. Daarbij is een meerderheid een meerderheid, hoe klein die meerderheid ook is. Een andere interpretatie van bestuurlijk draagvlak is in onze ogen niet houdbaar. Het is lastig om een evenwicht te vinden tussen het respecteren van de gemeentelijke autonomie en het ondersteunen van gemeenten bij het creëren van draagvlak. Naar de toekomst toe zullen wij dit onderwerp in openheid met de gemeentebesturen bespreken:

hoeveel ondersteuning van de provincie wordt gewenst door de afzonderlijke gemeenten en is het mogelijk om daarover overeenstemming te bereiken? Natuurlijk zijn wij bereid de aanwezige kennis en ervaring over te dragen aan gemeenten.

Bestuurskracht

Naast draagvlak is bestuurskracht het tweede element dat volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zwaar weegt bij besluiten over gemeentelijke herindelingen. Naar onze mening dient een gemeentelijke herindeling te leiden tot versterking van de bestuurskracht van gemeenten. Wij onderschrijven de conclusie van USBO dat het versterken van de bestuurskracht op de Heuvelrug het belangrijkste argument was voor het starten van de arhiprocedure in dit gebied. De conclusie dat de reflectie op nut en noodzaak van de gemeentelijke herindeling voor de buitenwereld niet zichtbaar is geweest geeft te denken. Eerst is namelijk in het sgp-proces uitvoerig stil gestaan bij de vraag welke bestuurlijke structuur nodig was om de strategische doelstellingen op de Heuvelrug te realiseren, zowel op gemeentelijk als op provinciaal niveau. Vervolgens hebben wij in de notitie 'Naar een bestuurskrachtige Heuvelrug' beargumenteerd dat de bestuurskracht van Maarn, Amerongen, Leersum en Doorn versterkt moest worden en dat dit gerealiseerd kon worden door middel van een gemeentelijke herindeling. De notitie hebben wij besproken met de colleges van B&W en met het Heuvelrugberaad. Vervolgens hebben de betrokken gemeenten bijeenkomsten georganiseerd om het voorstel met inwoners te bespreken. Dit heeft geleid tot een aantal raadsbesluiten, die GS hebben meegenomen in het uiteindelijke besluit om de arhiprocedure te starten.

Financieel toezicht

Wij zijn blij dat de wijze waarop wij financieel toezicht hebben uitgeoefend wordt gewaardeerd door de gemeenten. Wij kunnen ons voorstellen dat direct contact van de provincie met de stuurgroep gewenst is in de voorbereiding van beslissingen met financiële gevolgen. Dit contact zal wel altijd in overleg met de werkgroep communicatie plaatsvinden.

Fusie versus arhi

Wij hebben gekozen voor een helder onderscheid tussen de arhiprocedure en het fusieproces. Het vormgeven van de toekomstige gemeentelijke organisatie vinden wij bij uitstek een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dat neemt niet weg dat wij, meer dan wij nu hebben gedaan, de gemeenten kunnen faciliteren in het fusieproces vanuit de kennis en ervaring die bij de provincie aanwezig is over gemeentelijke herindeling. In de toekomst kan in overleg met gemeenten worden bepaald of zij een faciliterende rol van de provincie in het fusieproces wenselijk vinden en zo ja, hoe deze rol door de provincie ingevuld kan worden.

Parlementaire behandeling

Wij erkennen dat de parlementaire behandeling van de gemeentelijke herindeling op de Heuvelrug onder druk is gezet. Voor ons heeft zwaar gewogen dat betrokken gemeenten sterk gemotiveerd waren om de herindeling per 1 januari 2006 te laten ingaan. Wij wilden de energie en motivatie in het proces behouden en hebben daarom, net als de gemeenten, druk gezet op een snelle besluitvorming in Den Haag. Wij beseffen dat de gemeenten zich meer gesteund hadden gevoeld in hun streven naar een snelle besluitvorming wanneer wij hen hadden geïnformeerd over onze inzet op dit onderwerp. Gelukkig is het gewenste eindresultaat tot stand gekomen.

De rol van de provincie

Een aantal conclusies zijn al bij eerdere onderwerpen aan bod gekomen. Met de opmerkingen over de rol van provincie, tussen afstand en nabijheid, wordt een essentiële discussie aangesneden. Hoe ver mag en moet een provincie gaan buiten de in de wet vastgelegde taken en verantwoordelijkheden? Waar moet een provincie ingrijpen in het belang van een goed eindresultaat, waar moet de provincie de verantwoordelijkheid aan de gemeenten laten? Dit spanningsveld wordt niet alleen bepaald door een rol- en taakopvatting van de provincie, maar ook door die van de betrokken gemeenten. Om de ruimte tussen afstand en nabijheid optimaal te benutten is een goede relatie tussen de provincie en gemeenten van belang. Partijen moeten elkaar open en eerlijk kunnen aanspreken op wensen, verwachtingen en verantwoordelijkheden.

Reflectie

Een groot deel van de leerpunten over de rol van de provincie bij de herindeling op de Heuvelrug is terug te voeren op de invulling van de rol van de provincie als medeoverheid. Een goede, betrouwbare partner die samen met de gemeenten verantwoordelijkheid neemt voor het goed doorlopen van het proces dat leidt tot versterking van de bestuurskracht. Een provincie die open staat voor discussie en dialoog, maar ook tijdig en goed onderbouwd besluiten neemt. Een provincie die de gemeentelijke autonomie respecteert én bereid is gemeenten te faciliteren vanuit de kennis en ervaring die de provincie heeft met herindelingsprocessen. Een provincie die vanuit het regionale belang stuurt op de versterking van de bestuurskracht én de eigenheid van betrokken gemeenten respecteert. Een provincie die ruimte geeft aan de emotie die gepaard gaat met herindelingsprocessen én op basis van de ratio een besluit neemt. Een provincie die de tijd geeft voor een zorgvuldig doorlopen procedure én voldoende tempo in het proces houdt om de energie en motivatie vast te houden. Kortom, een provincie die voortdurend een balans zoekt tussen afstand én nabijheid.

Wij realiseren ons dat in een proces van gemeentelijke herindeling nooit alle inwoners, colleges, raadsleden, statenleden en andere belanghebbenden tevreden gesteld kunnen worden. Wel kunnen we zo open en transparant mogelijk het proces doorlopen en daarbij ruimte geven voor ieders inbreng. Een goede communicatie is daarbij van groot belang. De belangrijkste leerpunten zijn voor ons dat gemeenten een grotere betrokkenheid van de provincie verwachten bij het fusieproces en dat niet alleen plaats moet zijn voor bilateraal overleg tussen provincie en gemeente maar ook voor dialoog en discussie tussen de provincie en de gezamenlijke gemeenten. Deze punten zullen wij meenemen in nieuwe arhiprocedures.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
De voorzitter, mr B. Staal
De secretaris, drs. H.H. Sietsma