

Vergaderjaar 2013–2014

33 788

Samenvoeging van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het wetsvoorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist in de provincie Zuid-Holland. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de vijf betrokken gemeenten, waarmee de nieuw te vormen gemeente een oppervlakte van 161,5 km² en 54.000 inwoners zal hebben. De naam van de nieuwe gemeente is Krimpenerwaard.

Het wetsvoorstel volgt het herindelingsadvies, dat door provinciale staten van de provincie Zuid-Holland op 10 november 2010 is vastgesteld en op 25 november 2010 is toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De reden voor de provincie om het initiatief tot deze samenvoeging te nemen was gelegen in de noodzaak een einde te maken aan de jarenlange discussie in de regio over versterking van de bestuurskracht met het oog op de adequate vervulling van de huidige en toekomstige lokale en regionale opgaven en taken. De provincie had daarbij als herindelingsdatum 1 januari 2013 voor ogen. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen¹.

Het herindelingsadvies werd en wordt nog altijd niet gesteund door alle betrokken gemeenten. Na ontvangst van het herindelingsadvies mijn ambtsvoorgangers en ik getracht te komen tot een (alternatieve) duurzame oplossing voor de gehele Krimpenerwaard waar breder bestuurlijk draagvlak voor bestaat. Mede daardoor heeft het indienen van onderhavig wetsvoorstel langer geduurd dan gebruikelijk is.

Hierna volgt een uiteenzetting van de relevante ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in aanloop naar dit wetsvoorstel. Het herindelingsadvies wordt getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 8 juli 2011² (zie hoofdstuk 3). De ontwikkelingen die zich na het vaststellen van het herindelingsadvies hebben voorgedaan zijn meegewogen in de toetsing.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstuk 28 750, nr. 28.

2. Voorgeschiedenis, totstandkoming herindelingsadvies en ontwikkelingen daarna

2.1. Voorgeschiedenis

Sinds 2001 werken de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist (K5) op vele terreinen samen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In het begin met gebruikmaking van de centrumgemeentestructuur. Een evaluatie van deze constructie in 2003 toonde aan dat bij strategische opgaven nauwelijks concrete resultaten waren aan te wijzen, met name op het terrein van gemeenteverstijgend ruimtelijk beleid. In 2004/2005 hebben de gemeenten door een extern bureau de bestuurskracht laten meten. De uitkomsten lieten zien dat de bestuurskracht van Ouderkerk matig tot onvoldoende was, de bestuurskracht van Vlist matig tot voldoende en de bestuurskracht van Bergambacht, Nederlek en Schoonhoven voldoende. Deze uitkomsten moeten bezien worden in de tijd waarin de meting plaatsvond. Verder wordt nog ingegaan op recente ontwikkelingen, zoals de decentralisaties. Vervolgens zijn de gemeenten gaan werken aan een nieuwe gemeenschappelijke regeling, waarbij de uitvoering van «K5-taken» werd overgedragen aan een openbaar lichaam met een K5-bestuur en een Krimpenerwaardraad.³ Deze nieuwe gemeenschappelijke regeling is eind 2006 tot stand gekomen.

De gemeente Nederlek liet begin 2008 een verkennend onderzoek uitvoeren naar een mogelijke fusie met Krimpen aan den IJssel. Naar aanleiding van de aanbeveling uit het onderzoeksrapport besloot Nederlek zich eerst te concentreren op het evaluatietraject van de K5-samenwerking. Krimpen aan den IJssel van haar kant wilde eerst een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren.

Met de provincie Zuid-Holland, die zich zorgen maakte over de bestuurskracht van Ouderkerk en Vlist, werd afgesproken dat de nieuwe gemeenschappelijke regeling na twee jaar geëvalueerd zou worden. In september 2008 is de K5-samenwerking geëvalueerd⁴, om op basis daarvan verbeteringen in de samenwerking te kunnen realiseren en het doel van de samenwerking en het toekomstperspectief duidelijk te krijgen. In het rapport werd geconcludeerd dat de samenwerking tot dan toe kwaliteits- en efficiëncywinst had opgeleverd, maar dat bepaalde taken nog te versnipperd werden opgepakt. Verdere investering in en intensivering van de samenwerking werd wenselijk geacht om de uitvoering van (nieuwe) taken verder te optimaliseren en gestelde (strategische) doelen te realiseren. In het rapport werd aanbevolen de samenwerking in 2010 opnieuw te evalueren. Als naar aanleiding daarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat de samenwerking succesvol was en er op steeds meer terreinen werd samengewerkt, dan zou herindeling een logische stap zijn. Hierover moet echter pas in 2012 besloten worden, aldus het rapport⁵.

Op verzoek van de provincie is in 2008 ook een actualisatie van de bestuurskrachtmeting (bestuurlijke *quick scan*) uitgevoerd. Daaruit kwam het beeld naar voren dat vier van de vijf gemeenten hun bestuurskracht (deels) hadden verbeterd ten opzichte van 2004/2005. Ten aanzien van Ouderkerk constateerden de onderzoekers dat de bestuurskracht niet

³ Met het instellen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling zijn operationele taken op het gebied van ICT, onderwijs, P&O en Sociale Zaken geïntensiveerd en bovenlokale strategische taken op het gebied van ruimtelijke ordening, economie en natuur ter hand genomen.

⁴ «De stip boven de horizon. Eindrapportage Evaluatie K5» van onderzoeksbureau SGBO, 30 september 2008tig.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zodanig was versterkt dat de gemeente in staat was om huidige en toekomstige taken adequaat uit te voeren. Ten aanzien van de K5-samenwerking werd geconstateerd dat de K5-structuur de eigen beleidsvrijheid en kaderstellende rol voor strategische opgaven van de afzonderlijke gemeenten beperkte.

In reactie op de evaluatie van de K5-samenwerking en de uitkomsten van de *quick scan* namen de gemeenten eind 2008 elk een standpunt in ten aanzien van hun bestuurlijke toekomst. De gemeenten hadden echter allemaal verschillende opvattingen over de aard, intensiteit en toekomst van de K5-samenwerking, waardoor ook geen gezamenlijk standpunt kon worden ingenomen over een nieuw evaluatiemoment en over het besluitvormingsproces ten aanzien van al dan niet herindelen.

De vijf gemeenten hadden voorgesteld een open discussie te voeren over verschillende opties voor de bestuurlijke toekomst in de Krimpenerwaard. De provincie had met de vijf gemeenten afgesproken deze discussie na de standpuntbepaling van de vijf gemeenten over de uitkomsten van de evaluatie en de bestuurlijke *quick scan* te voeren. Begin 2009 stelde de provincie vast dat de K5-gemeenten niet tot een eensluidende visie en oplossingsrichting waren gekomen. Naar het oordeel van de provincie moest deze bestuurlijke patstelling doorbroken worden, gezien de bestuurlijke en regionale opgaven waarmee de gemeenten werden geconfronteerd. Ook had de gemeente Ouderkerk de provincie verzocht de regierol op zich te nemen en een herindelingsprocedure te starten om te komen tot een K5-gemeente in de Krimpenerwaard. Daarop heeft de provincie – conform haar eigen beleidskader «Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland» – een externe adviescommissie (commissie Leemhuis) ingesteld. Deze had de opdracht antwoord te geven op de vraag hoe te komen tot deze K5-gemeente en daarbij andere varianten die leiden tot een consistent regionaal eindbeeld te betrekken, mocht daar draagvlak voor zijn.

In haar advies van mei 2009⁶ omschreef de commissie de bestuurlijke situatie in de Krimpenerwaard, waar het gaat om de K5-samenwerking, als «een bestuurlijke houdgreep waarin men elkaar gevangen houdt»⁷. Voor de ene gemeente was (verdere) samenwerking in K5-verband een opmaat naar herindeling, voor de andere juist een mogelijkheid om zelfstandig te blijven. De commissie concludeerde dat een adequate aanpak van de bestuurlijke opgaven waar de Krimpenerwaard voor staat niet is gewaarborgd bij het zelfstandig laten voortbestaan van de K5-gemeenten. De commissie had voor een toekomstbestendig eindbeeld voor de Krimpenerwaard een herindeling van de K5-gemeenten en Krimpen aan den IJssel voor ogen, vooral gezien de sleutelrol die laatstgenoemde gemeente kan spelen in de (economische) relatie tussen «stad» en «platteland». Een procedure tot herindeling van de K5-gemeenten diende volgens de commissie op de kortst mogelijke termijn te worden gestart, waarbij de provincie haar verantwoordelijkheid zou moeten nemen.

Naar aanleiding van de eerdere bevindingen, het advies van de commissie Leemhuis en het streven van de provincie om de bestuurlijke impasse te doorbreken om daarmee de kwaliteit van het lokaal bestuur te verbeteren, is de provincie begin september 2009 een procedure op grond van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) gestart.

⁶ «Een groen-blauwe parel, in zilver gezet; op weg naar één gemeente in de Krimpenerwaard», 12 mei 2009. Het advies is als bijlage toegevoegd bij deze memorie van toelichting, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁷ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Tussen 15 september 2009 en 15 maart 2010 heeft de provincie, conform artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi, open overleg gevoerd met de betrokken gemeenten en andere belanghebbenden (in totaal 24 gesprekken, zie ook paragraaf 3.1.3). In het open overleg zijn de zes gemeenten in twee rondes in de gelegenheid gesteld varianten voor de bestuurlijke toekomst aan te dragen en toe te lichten. De gemeenten hebben verschillende onderzoeken laten uitvoeren naar herindelingsvarianten, te weten K2 (Nederlek en Krimpen aan den IJssel), K4 (overige vier gemeenten), K5 en K6 (inclusief Krimpen aan den IJssel).⁸ Ook hebben de gemeenten ingestemd met het laten uitvoeren van een financieel onderzoek naar herindelingsvarianten. In alle gesprekken kwam naar voren dat de Krimpenewaard gezien moest worden als één gebied, waarbij veelvuldig naar voren werd gebracht dat in geval van herindeling de variant K5 meer voor de hand zou liggen dan K6 vanwege de reeds jarenlange samenwerking van de K5 en de oriëntatie van Krimpen aan den IJssel op de Rotterdamse regio. Daarmee vielen de varianten K2 en K6 af en drie van de vier betrokken gemeenten hadden ook bezwaar tegen de K4 variant. Ook werd door gemeenten het standpunt ingenomen dat de huidige K5-samenwerking geen echte duurzame oplossing biedt voor de eigen gemeente en het gehele gebied. De argumenten hiervoor varieerden van uitholling van de taken van de raad en het democratisch tekort tot kwetsbaarheid van de eigen bestuurlijke en ambtelijke organisatie en zorgen over de eigen financiële situatie. Uiteindelijk bleek het grootste draagvlak te bestaan voor de variant K5 (zie verder paragraaf 3.1.1).

Op 6 april 2010 hebben gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland het herindelingsontwerp vastgesteld, waarin werd gekozen voor de versterking van de bestuurskracht in de Krimpenewaard door gemeentelijke herindeling van Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist (K5) tot de nieuwe gemeente Krimpenewaard. De gemeente Krimpen aan den IJssel kon naar oordeel van de provincie zelfstandig blijven.

Het herindelingsontwerp is conform artikel 8, tweede en derde lid, van de Wet arhi, toegezonden aan de in het open overleg betrokken gemeenten en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het heeft in de periode van 20 april 2010 tot 15 juni 2010 voor een ieder ter inzage gelegen in de gemeentehuizen en het provinciehuis. Het ontwerp is tevens beschikbaar gesteld via de website van de provincie. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan de buurgemeenten en de verschillende samenwerkingsverbanden (zie paragraaf 3.1.3). Ook hebben de provincie en alle zes gemeenten activiteiten ondernomen om het maatschappelijk draagvlak te toetsen (zie paragraaf 3.1.2).

De zes raden hebben elk een zienswijze ingediend. Uit de zienswijzen bleek er geen unaniem maar wel voldoende draagvlak te bestaan voor de herindeling van de K5-gemeenten: vier van de zes gemeenten (te weten Krimpen aan den IJssel, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist) hadden een positieve zienswijze uitgebracht. Bergambacht nam in de zienswijze geen standpunt in, maar stelde in het geval van een herindeling van K5 drie voorwaarden voor het vergroten van maatschappelijk draagvlak en zo

⁸ Nederlek en Krimpen aan den IJssel: «Samen of zelfstandig? Onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Nederlek», PWC en Universiteit van Tilburg, 17 december 2009. Bergambacht, Ouderkerk en Vlist: «Bestuurlijke inrichting Krimpenewaard; vergelijking van drie herindelingsvarianten K4, K5 en K6», BMC, december 2009, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mogelijk het versterken van de bestuurskracht: een gezonde financiële startpositie van de nieuwe gemeente, een sterke betrokkenheid van de medeoverheden bij de opgaven in het gebied en vitale kernen en een vitaal platteland (zie verder paragraaf 3.1.1).

De gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist hebben daarnaast nog een gezamenlijke zienswijze ingediend waarin zij hun zorgen uitten over de financiële positie van de nieuwe gemeente. Het college van de gemeente Schoonhoven heeft een zienswijze van dezelfde strekking ingediend. Deze «financiële zienswijzen» waren aanleiding voor de provincie om samen met de gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een ambtelijke financiële werkgroep in te stellen (zie hoofdstuk 4).

Van inwoners en andere belanghebbenden zijn in totaal 1.451 zienswijzen ontvangen. Bijna alle zienswijzen (1.445) waren negatief van aard en betroffen een voorbedrukte zienswijze (zie verder paragraaf 3.1.2). De zienswijzen hebben de provincie geen aanleiding gegeven het voornemen tot herindeling te heroverwegen.

Nadat gedeputeerde staten het herindelingsadvies ter vaststelling hadden aangeboden aan provinciale staten, liet de raad van Bergambacht via een motie weten niet in te stemmen met het herindelingsontwerp omdat niet was voldaan aan de drie eisen zoals gesteld in de zienswijze. Provinciale staten hebben deze uitspraak van de gemeenteraad van Bergambacht betrokken bij hun overwegingen, maar deze vormde geen aanleiding het advies van gedeputeerde staten af te wijzen. Provinciale staten hebben het herindelingsadvies op 10 november 2010 vastgesteld.

2.3. Ontwikkelingen na totstandkoming herindelingsadvies

In juni 2011 heeft een van mijn ambtsvoorgangers besloten vooralsnog geen herindelingsregeling in procedure te brengen, maar de provincie te vragen om een nadere onderbouwing van het herindelingsadvies.⁹ In haar reactie hierop heeft de provincie laten weten dat het herindelingsadvies volgens de provincie voldoende informatie bevatte om een oordeel te kunnen vellen. In aanvulling op het herindelingsadvies wees de provincie ook op de inmiddels overeengekomen Bestuursafspraken 2011–2015, waarin nader invulling werd gegeven aan de decentralisaties in het sociale domein, welke gemeenten voor zeer grote opgaven stellen en (nog) meer vragen van de bestuurskracht van gemeenten. Tevens werd gewezen op de toegenomen bestuurlijke verdeeldheid tussen de betrokken gemeenten. Tegelijkertijd werd in de Tweede Kamer de motie Van Beek/Van Raak¹⁰ aangenomen, die de regering verzocht op korte termijn een wetsvoorstel inzake gemeentelijke herindeling in de Krimperwaard aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Deze ontwikkelingen waren voor mijn ambtsvoorganger aanleiding om begin 2012 een bezoek te brengen aan de regio om met de gemeenten in gesprek te gaan over het vervolg op het herindelingsadvies. Uit deze verkenning kwam naar voren dat de vijf betrokken gemeenten hun bestuurskracht duurzaam willen versterken, maar dat zij van mening verschillen ten aanzien van de wijze waarop en het tempo waarin dat zou moeten plaatsvinden. Gelet op de ambities van de gemeenten en de opgaven in de regio, heeft mijn ambtsvoorganger de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist in maart 2012 gevraagd onderzoek te doen naar het bestuurlijk draagvlak voor een

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 28 750, nr. 27.

¹⁰ Kamerstuk 28 750, nr. 35.

ambtelijke fusie per 1 januari 2014 als alternatief voor de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht in de Krimpenerwaard voor de komende jaren.¹¹ Dat verzoek heeft niet geleid tot een doorbraak in de bestuurlijke impasse, zoals bleek uit de verschillende brieven die mijn ambtsvoorganger van de betrokken gemeenten als reactie hierop heeft ontvangen. Uit de verschillende interpretaties, opvattingen en genomen stappen van de vijf gemeenten bleek geen sprake van het gewenste bestuurlijke draagvlak voor een ambtelijke fusie. Zij stelden ook verschillende vervolgstappen voor (zie paragraaf 3.1.1).

Tegelijkertijd stelden de provincie Zuid-Holland en de gemeenten in de regio Midden-Holland, waartoe de vijf gemeenten behoren¹², in de zomer van 2012 de onafhankelijke Externe Commissie Midden-Holland in, met de opdracht onderzoek te doen naar de ruimtelijk-economische kansen van het gebied en de bestuurlijke randvoorwaarden die daaruit voortvloeien. Dit was aanleiding voor mij om het besluit inzake de bestuurlijke toekomst in de Krimpenerwaard aan te houden. Als gevolg daarvan heeft de commissie een nevenadvies uitgebracht, waarin specifiek is ingegaan op de bestuurlijke situatie in de Krimpenerwaard.¹³ In dat advies concludeerde de commissie dat de huidige samenwerking tussen de vijf gemeenten te weinig perspectief heeft en vooral leidt tot bestuurlijke versnippering van aandacht, energie en slagkracht. De enige keuze die volgens de commissie gemaakt moet worden, is een herindeling inclusief (K6) of exclusief (K5) Krimpen aan den IJssel. Andere (kleinschaligere) varianten kunnen op onvoldoende draagvlak in het gebied rekenen en zijn daarnaast volgens de commissie nog steeds te kwetsbaar om als duurzame oplossing te kunnen gelden. De K5-variant heeft voor de commissie de voorkeur, de gemeenten werken tenslotte al jaren in deze combinatie samen, maar het verdient aanbeveling de K6-optie nog eens serieus te onderzoeken. De gemeente Krimpen aan den IJssel vervult door zijn ligging een belangrijke overgangsfunctie van het stedelijk naar het landelijk gebied. Een sterkere verbinding tussen Krimpen aan den IJssel en de overige gemeenten in de Krimpenerwaard kan deze functie versterken en zo een impuls geven aan de bereikbaarheid van de Krimpenerwaard. De commissie dringt er in ieder geval op aan snel een knoop door te hakken.

Mede in reactie op het advies van de commissie deden ook provinciale en gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland in maart en april 2013 een dringend beroep op mij om snel en conform het herindelingsadvies met een wetsvoorstel voor herindeling van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist te komen.

Als gevolg van het advies van de Externe Commissie Midden-Holland om de K6-optie te onderzoeken, hebben de gemeente Capelle aan den IJssel en de gemeenten Gouda, Waddinxveen en Zuidplas gezamenlijk vanuit het perspectief van de regio Midden-Holland in juni 2013 een brief aan mij gezonden waarin zij de voorkeur voor de K5-variant hebben uitgesproken. Als reden hiervoor voerden zij aan dat de bestaande, intensieve samenwerkingsrelaties bij een herindeling inclusief Krimpen aan den IJssel ontvlochten zouden moeten worden, met alle gevolgen van dien voor de (buur)gemeenten en hun inwoners (zie paragraaf 3.1.3).

¹¹ Kamerstuk 28 750, nr. 48.

¹² De andere gemeenten zijn Bodegraven-Reeuwijk, Boskoop, Waddinxveen en Zuidplas.

¹³ Eindrapportage van de Externe Commissie Midden-Holland, «De drang naar groter, de hang naar kleiner» en het nevenadvies «Krimpenerwaard: een kwestie van kiezen», 18 april 2013. Beide documenten zijn toegevoegd als bijlage bij deze memorie van toelichting, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Naar aanleiding van bovenstaande ontwikkelingen heb ik in juni 2013 gesproken met de zes burgemeesters en de commissaris van de Koning om mij te vergewissen van de situatie en de standpunten inzake de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Krimpenerwaard. Tijdens deze gesprekken bleek nogmaals de verdeeldheid over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Krimpenerwaard. Door alle betrokkenen werd een dringend beroep op mij gedaan om op korte termijn een besluit te nemen, waarbij een meerderheid zich uitsprak voor een herindelingsregeling per 1 januari 2015. Er bestond echter verschil in opvatting over de variant: K5 of K6 (zie paragraaf 3.1.1).

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is ten tijde van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 3 april 2009¹⁴ vastgesteld en verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Op 8 juli 2011 heeft het toenmalige kabinet een nieuw Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld en het huidige kabinet heeft op 28 mei 2013 het Beleidskader aangepast.¹⁵ Daarin staat omschreven dat herindelingen per 1 januari 2015 getoetst worden aan het beleidskader van 2011. Ook de andere herindelingsadviezen uit 2009/2010 zijn aan het beleidskader van 2011 getoetst.¹⁶ Net als in die gevallen zijn de ten opzichte van 2009 nieuwe eisen van het zogeheten logboek en het onderzoek naar maatschappelijk draagvlak niet van toepassing op dit herindelingsadvies. De tijd die is verstreken tussen vaststelling van het herindelingsadvies en het indienen van het onderhavige wetsvoorstel noopt er daarnaast toe om de ontwikkelingen die zich in deze periode (2010 – 2013) hebben voorgedaan en die in deze memorie zijn toegelicht, mee te wegen in de toetsing.

In het Beleidskader van 8 juli 2011 zijn de volgende criteria opgenomen, waaraan herindelingsadviezen worden getoetst: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De procedure die heeft geresulteerd in het advies om de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist samen te voegen is door de provincie Zuid-Holland geïnitieerd, waarna het herindelingsadvies op 10 november 2010 is vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.2 is weergegeven, heeft de provincie naar het oordeel van het kabinet een zorgvuldig proces doorlopen, waarbij verschillende alternatieven zijn onderzocht en besproken. Gedurende dit proces bleek voldoende, maar geen unaniem bestuurlijk draagvlak voor herindeling van de K5-gemeenten. In de periode na vaststelling van het herindelingsadvies heeft zich geen enkele andere duurzame oplossing aangediend die kan rekenen op een breder bestuurlijk draagvlak. Hieronder zijn per fase kort de standpunten van de verschillende gemeenten weergegeven. Ook het standpunt van Krimpen aan den IJssel is in deze paragraaf weergegeven, aangezien deze gemeente formeel betrokken was bij de arhi-procedure.

¹⁴ Kamerstuk 28 750, nr. 5.

¹⁵ Kamerstuk 28 750, nr. 53.

¹⁶ Het betreft hier de herindelingsadviezen die hebben geleid tot de huidige gemeenten Molenwaard, Schagen, Goeree-Overflakkee en de nieuwe gemeente De Friese Meren. Dit is ook nader toegelicht in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 maart 2012, Kamerstuk 28 750, nr. 49.

Open overleg

In het open overleg zijn verschillende varianten onderzocht en besproken (zie paragraaf 2.2).

Bergambacht

De raad van Bergambacht heeft de voorkeur voor samenwerking, maar als herindeling in de toekomst onvermijdelijk blijkt, dan gaat de voorkeur uit naar K5.

Krimpen aan den IJssel

De raad van Krimpen aan den IJssel spreekt zich uit voor zelfstandigheid. De gemeente heeft geen bezwaar tegen de vorming van een K5-gemeente.

Nederlek

De raad van Nederlek heeft het voorstel van het college om een principebesluit te nemen over een fusie met Krimpen aan den IJssel niet overgenomen, de raad wil zelfstandig blijven.

Ouderkerk

De raad van Ouderkerk spreekt zich uit voor de vorming van een K5-gemeente.

Schoonhoven

De raad van Schoonhoven streeft vooralsnog naar zelfstandigheid, maar als herindeling onvermijdelijk is, dan zijn daarvoor kernwaarden geformuleerd die zijn gerelateerd aan de gevolgen voor de inwoners en de financiële gevolgen.

Vlist

De raad van Vlist spreekt zich uit voor de vorming van een K5-gemeente.

Zienswijzeprocedure

De zienswijzeprocedure levert het volgende beeld op van het draagvlak voor de herindeling van de K5-gemeenten.

Bergambacht

De raad van Bergambacht neemt in haar zienswijze geen standpunt in, maar stelt drie voorwaarden. In een later stadium geeft de gemeente aan dat hier niet aan voldaan is en stemt daarom niet in met herindeling van de K5-gemeenten (zie paragraaf 2.2).

Krimpen aan den IJssel

De raad van Krimpen aan den IJssel kiest voor zelfstandigheid. De gemeente kan zich vinden in de vorming van een K5-gemeente.

Nederlek

De raad van Nederlek wil de K5-samenwerking voortzetten en verder intensiveren en daarmee zelfstandig blijven.

Ouderkerk

De raad van Ouderkerk steunt het herindelingsontwerp en spreekt zich daarmee uit voor herindeling van de K5-gemeenten.

Schoonhoven

De raad van Schoonhoven steunt het herindelingsontwerp en spreekt zich daarmee uit voor herindeling van de K5-gemeenten. Wel wordt aandacht gevraagd voor het kernenbeleid van de nieuwe gemeente.

Vlist

De raad van Vlist steunt het herindelingsontwerp en spreekt zich daarmee uit voor herindeling van de K5-gemeenten.

De vijf gemeenten hebben in aparte zienswijzen hun zorgen over de financiële gevolgen van herindeling geuit (zie hoofdstuk 4).

De provincie heeft de zienswijzen en haar reactie aan gemeenten weergegeven in het herindelingsadvies. De zienswijzen hebben de provincie geen aanleiding gegeven het voornemen tot herindeling te heroverwegen. De zienswijzen hebben er wel toe geleid dat in het herindelingsadvies nader is ingegaan op de financiële aspecten van de herindeling, de projecten die de gemeenten hebben aangedragen, de bestuurlijke organisatie in de omgeving van de Krimpenerwaard en het kernenbeleid in de nieuwe gemeente.

Onderzoek ambtelijke fusie

In 2012 heeft mijn ambtsvoorganger de vijf gemeenten de ruimte geboden om te komen tot een alternatief voor herindeling door hen te verzoeken onderzoek te doen naar het bestuurlijk draagvlak voor een ambtelijke fusie per 1 januari 2014 (zie paragraaf 2.3). Bij de vijf gemeenten bleek daarvoor geen breed bestuurlijk draagvlak te bestaan.

Bergambacht, Nederlek en Ouderkerk

De raden van Bergambacht, Nederlek en Ouderkerk laten in de zomer van 2012 onderzoek verrichten naar de mogelijkheden van ambtelijke samenwerking voor de drie gemeenten, met voor Bergambacht en Nederlek bestuurlijke zelfstandigheid als eindperspectief. Op basis van het onderzoek nemen de drie raden op 20 september 2012 het besluit alle taken van deze drie gemeenten onder te brengen in één nieuw op te richten ambtelijke «BON-organisatie» en verzoeken de Minister de arhi-procedure te beëindigen.

Op 8 november 2012 besluit de raad van Ouderkerk dat de gemeente inzet op de vorming van een K6-gemeente indien het kabinet besluit tot herindeling van de Krimpenerwaard.

Schoonhoven

De raad van Schoonhoven neemt in april 2012 het standpunt in dat er van ambtelijke fusie geen sprake kan zijn als niet gelijk een herindelingsdatum wordt vastgesteld. Gelet op de noodzaak tot versterking van de lokale bestuurskracht in relatie tot de opgaven in de Krimpenerwaard en gezien het besluit van de drie «BON-gemeenten», verzoekt Schoonhoven de Minister om het herindelingsadvies te volgen, nu ambtelijke fusie van de vijf gemeenten niet meer haalbaar is.

Vlist

Het college van Vlist geeft in het nieuwe programma aan met kracht te kiezen voor een herindeling van de vijf gemeenten. Gelet op de noodzaak tot versterking van de lokale bestuurskracht in relatie tot de opgaven in de Krimpenerwaard en gezien het besluit van de drie «BON-gemeenten», verzoekt Vlist de Minister om het herindelingsadvies te volgen, nu ambtelijke fusie van de vijf gemeenten niet meer haalbaar is.

Advies Externe Commissie Midden-Holland

Naar aanleiding van de conclusie van de commissie dat een herindeling van de K5-gemeenten noodzakelijk is, maar dat tevens de K6 variant onderzocht moet worden, hebben de zes gemeenten in juni 2013 opnieuw een standpunt ingenomen, welke ook in de gesprekken met mij kenbaar zijn gemaakt. Daaruit bleek nogmaals de verdeeldheid over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Krimpenerwaard.

Bergambacht

De raad van Bergambacht kiest voor zelfstandigheid en samenwerking in BON- en K5-verband. Indien herindeling onvermijdelijk is, bestaat voorkeur voor K6. De ingangsdatum is daaraan ondergeschikt.

Krimpen aan den IJssel

De raad van Krimpen aan den IJssel kiest voor zelfstandigheid. De gemeente kan zich vinden in een herindeling van de K5-gemeenten.

Nederlek

De raad van Nederlek kiest voor zelfstandigheid. Indien herindeling onvermijdelijk is, bestaat voorkeur voor K6. De gemeente verzoekt de Minister snel een besluit te nemen.

Ouderkerk

De raad van Ouderkerk spreekt zich uit voor herindeling inclusief Krimpen aan den IJssel (K6) per 1 januari 2015. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan staat snelheid voorop.

Schoonhoven

De raad van Schoonhoven heeft de voorkeur voor herindeling van de K5-gemeenten per 1 januari 2015. De gemeente verzoekt de Minister snel een besluit te nemen.

Vlist

De raad van Vlist spreekt zich uit voor herindeling inclusief Krimpen aan den IJssel (K6) per 1 januari 2015. Mocht dat niet mogelijk zijn, dan staat snelheid voorop.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Zowel de provincie als de zes gemeenten hebben de inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen in de Krimpenerwaard goed betrokken bij het herindelingsproces. De zes gemeenten hebben het maatschappelijk draagvlak via verschillende instrumenten getoetst.

Provincie

De provincie heeft bij de start van de arhi-procedure in september 2009 en na vaststelling van het herindelingsontwerp in april 2010 in de zes gemeenten huis-aan-huis een provinciale informatiekraant verspreid. In de kraant is aan inwoners en andere belangstellenden uitgelegd waarom de provincie de herindelingsprocedure is gestart, hoe de procedure verloopt, hoe tot het herindelingsontwerp wordt gekomen, wanneer informatie-avonden plaatsvinden en op welke wijze een zienswijze ingediend kan worden. Verder heeft het herindelingsontwerp ter inzage gelegen in de periode van 20 april 2010 tot 15 juni 2010. Van inwoners en andere belangstellenden zijn in totaal 1.451 zienswijzen ontvangen. Bijna alle zienswijzen (1.445) waren negatief van aard en betroffen een voorbedrukte zienswijze uit Bergambacht (377 keer ingezonden), een voorbedrukte zienswijze uit Nederlek (536 keer ingezonden) of een voorbedrukte zienswijze uit Vlist (497 keer ingezonden). De argumenten daarin gaan over het ontbreken van draagvlak, de negatieve financiële gevolgen, het verdwijnen van voorzieningen, de afstand tussen bestuur en burger, de voorkeur voor samenwerking en de aanwezige bestuurskracht van de eigen gemeente. Ook in de paar persoonlijke brieven zijn bovenstaande argumenten naar voren gekomen.

Net als bij de zienswijzen van de gemeenten is de provincie richting inwoners en andere belangstellenden per brief ingegaan op de aangedragen argumenten en zijn deze reacties ook weergegeven in het herindelingsadvies. De ingediende zienswijzen hebben de provincie geen aanleiding gegeven het voornemen tot herindeling te heroverwegen. De zienswijzen hebben er wel toe geleid dat in het herindelingsadvies nader is ingegaan op de financiële aspecten van de herindeling, de bestuurlijke organisatie in de omgeving van de Krimpenerwaard en het kernenbeleid in de nieuwe gemeente.

Ook de ondernemingsraden van de vijf betrokken gemeenten hebben afzonderlijk, dan wel via de zienswijze van de gemeenteraad hun standpunt kenbaar gemaakt aan de provincie. De ondernemingsraden van Bergambacht, Ouderkerk en Vlist geven een positief oordeel af over de voorgenomen herindeling van de K5-gemeenten. Ook de ondernemingsraad van Schoonhoven vindt in meerderheid een fusie noodzakelijk, maar verbindt daar wel voorwaarden aan. De ondernemingsraad van Nederlek heeft de raad verzocht om, los van het standpunt over behoud van zelfstandigheid, deel te nemen aan overleggen over de mogelijk nieuw te vormen organisatie.

Gemeenten

De zes gemeenten hebben via hun websites, informatiebrieven en lokale kranten hun inwoners geïnformeerd over de inhoud, het proces en de procedure rond de herindeling in de Krimpenerwaard. Ook hebben alle zes gemeenten activiteiten ondernomen om het maatschappelijk draagvlak te toetsen, op basis waarvan zij mede hun eigen zienswijze (zie paragraaf 3.1.1) hebben bepaald en dit ook als zodanig daarin hebben weergegeven.

In Bergambacht zijn meerdere voorlichtingsavonden in februari 2010 en een bewonersavond op 8 juni 2010 georganiseerd. Hoeveel inwoners deze avonden hebben bezocht en wat zij vinden van de vorming van een Krimpenerwaardgemeente is niet opgenomen in de zienswijze van de gemeente. De gemeente heeft wel het Burgertevredenheidsonderzoek uit juni 2008 toegevoegd, waaruit blijkt dat 19% van de inwoners voorstander van herindeling is.

Krimpen aan den IJssel heeft een gespreksavond voor inwoners en vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen georganiseerd op 10 juni 2010. Na de avond kon geen eenduidige conclusie worden getrokken. Bezoekers konden zich vinden in zowel zelfstandigheid als in een fusie met Nederlek.

Nederlek heeft een enquête met vragen over de vier varianten (zelfstandigheid, K2, K5 en K6) naar 5.825 huishoudens in Nederlek verzonden met het verzoek een eerste en tweede voorkeur aan te geven. In totaal zijn 2.165 enquêtes ingevuld teruggestuurd. Daaruit blijkt dat de meerderheid van de respondenten kiest voor zelfstandigheid (opgeteld 78,1% heeft als eerste of tweede voorkeur gekozen voor zelfstandigheid). Uit de tweede voorkeur is op te maken dat men dan kiest voor variant K5 boven de varianten K2 en K6 (opgeteld 53,9% heeft als eerste of tweede voorkeur gekozen voor K5). Verder heeft de gemeente bewonersavonden georganiseerd, waar naar voren kwam dat vooral behoefte bestond aan informatie over de consequenties van de herindelingsvarianten.

In Ouderkerk zijn meerdere raadplegingsavonden georganiseerd in mei en juni 2010. De opkomst was, ondanks een huis-aan-huis-oproep, volgens de gemeente bescheiden (totaal 26 aanwezigen). Vragen betroffen vooral de financiële gevolgen en de gevolgen voor de voorzieningen.

Schoonhoven heeft op 26 oktober 2009 een informatieavond gehouden en in februari 2010 is de OpinieWijzer «Bestuurlijke toekomst Schoonhoven» verspreid. In totaal zijn 1.035 van de 5.319 exemplaren geretourneerd. Uit het opinieonderzoek blijkt dat de scores voor K5, K2/K4, K6 en andere varianten opgeteld op 51,4% komen. De scores voor de K5-variant of de K2/K4-variant zijn nagenoeg gelijk. Respondenten geven aan dat bepaalde voorzieningen behouden moeten blijven.

Vlist heeft op 17 februari 2010 een raadplegingsavond gehouden, waaruit geen verzet tegen de herindeling bleek. Wel leven er vragen en zijn zorgen geuit over het behoud van voorzieningen. In februari/maart 2010 is een digitale enquête herindeling Krimpenerwaard uitgezet. Van de 46 respondenten gaf 47,8% aan tegen herindeling te zijn; 41,3% is voor een herindeling en 10,8% weet het nog niet. De raad voelt zich door de uitkomsten gesteund in haar besluit voor de K5-gemeente.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Tegelijk met de terinzagelegging is het herindelingsontwerp toegezonden aan de gemeenten Capelle aan den IJssel en Gouda, de stadsregio Rotterdam, het K5-samenwerkingsverband, het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland (ISMH), het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, de Veiligheidsregio en Politieregio Hollands Midden en de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (RDOG). Geen van hen heeft een zienswijze ingediend.

Bovengenoemde gemeenten en organisaties zijn ook betrokken bij het open overleg. Capelle aan den IJssel en de stadsregio Rotterdam laten weten dat Krimpen aan den IJssel onderdeel moet blijven vormen van de Rotterdamse (stads-)regio, er bestaat geen bezwaar tegen een fusie met Nederlek. Gouda is voorstander van een sterke K5-gemeente als buurgemeente. K6 wordt afgewezen als deze wordt ingedeeld in de Rotterdamse regio. Gouda is er geen voorstander van dat Nederlek fuseert met Krimpen aan den IJssel en dat deze K2 gemeente wordt ingedeeld bij Rotterdam. Het K5-samenwerkingsverband is bereid desgewenst taken verder uit te bouwen en doet geen uitspraken over varianten. Het

Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland laat weten geen voorstander te zijn van K6 en geen voorstander te zijn van indeling van een nieuwe Krimpenerwaardgemeente in de Rotterdamse regio. Het is er ook geen voorstander van dat Nederlek in K2-verband overgaat naar de Rotterdamse regio. Het Hoogheemraadschap is voorstander van een sterke K6-gemeente en maakt geen bezwaar als deze gemeente wordt ingedeeld bij de Rotterdamse regio. De Veiligheidsregio en de Politieregio Hollands Midden zijn geen voorstander van een K6-gemeente die overgaat naar de Rotterdamse regio. Tegen een K6-gemeente ingedeeld bij Hollands Midden bestaat geen bezwaar. De Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden is voorstander van het handhaven van een nieuwe Krimpenerwaardgemeente (K5 of K6) bij de regio Hollands Midden en de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden.

Naar aanleiding van de conclusie van de Externe Commissie Midden-Holland dat herindelen noodzakelijk is en dat daarin de variant K6 serieus onderzocht moet worden, hebben de gemeente Capelle aan den IJssel en de gemeenten Gouda, Waddinxveen en Zuidplas gezamenlijk vanuit het perspectief van de regio Midden-Holland, hun standpunt middels een brief aan mij kenbaar gemaakt. Allen hebben voorkeur voor de K5-variant. De gemeenten Gouda, Waddinxveen en Zuidplas wijzen er op dat op dit moment in de regio Midden-Holland, waar de K5 wel en Krimpen aan den IJssel niet toe behoort, initiatieven worden ontwikkeld om steeds intensiever samen te werken en een integrale gebiedsvisie tot stand te brengen. Vanuit dat oogpunt is ook de Externe Commissie Midden-Holland ingesteld. Herindeling inclusief Krimpen aan den IJssel zou het lopende proces van regionale visievorming, bestuurlijke programmering en strategievorming verstoren. De gemeente Capelle aan den IJssel wijst in haar brief op de bestaande samenwerking met de gemeente Krimpen aan den IJssel op het gebied van sociale zaken en ICT en op de reeds jarenlange samenwerking van de twee gemeenten binnen de regio Rotterdam-Rijnmond. Binnen dit verband zullen ook de taken worden opgepakt die voortvloeien uit de decentralisaties in het sociale domein.

3.2. Inhoudelijke noodzaak

3.2.1. Bestuurskracht

De vijf gemeenten in de Krimpenerwaard werken al jaren samen op verschillende terreinen. Deze samenwerking blijkt onvoldoende om de (regionale) opgaven en taken goed op te pakken. Het kabinet deelt het standpunt van de provincie Zuid-Holland en de Externe Commissie Midden-Holland dat in de Krimpenerwaard sprake is van forse maatschappelijke opgaven, taken, maar ook kansen (zie paragraaf 3.2.2), die vragen om een versterking van de bestuurskracht van de individuele betrokken gemeenten. Daarnaast deelt het kabinet de analyse van de provincie, dat de vergaande decentralisaties in het sociale domein nog meer zullen eisen van de bestuurskracht van de individuele gemeenten. Bovendien hebben de vijf betrokken gemeenten zelf op meerdere momenten aangegeven dat zij hun bestuurskracht duurzaam willen versterken. De jarenlange discussie over de bestuurlijke toekomst van de Krimpenerwaard heeft de besluitvaardigheid van de individuele gemeenten en de K5-samenwerking beïnvloed, aldus de Externe Commissie Midden-Holland.

Door samenvoeging van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist zal in de Krimpenerwaard een nieuwe en robuuste gemeente ontstaan, die beter in staat is in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en haar (toekomstige) opgaven, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en ambities op een efficiënte en

effectieve manier uit te oefenen, te organiseren en te realiseren. De nieuwe organisatie biedt voldoende mogelijkheden om de dienstverlening aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties op een kwalitatief goede en professionele wijze vorm te geven, waarin een actief kernenbeleid en het behoud van een vitale Krimpenerwaard centraal staan. Met daadkracht kan uitvoering worden gegeven aan de reeds door de K5-organisatie opgestelde beleids- en visiedocumenten voor het hele gebied nu taken niet meer versnipperd worden opgepakt en de stroperigheid in besluitvormingsprocessen, zoals door sommige gemeenten geconstateerd bij de K5-samenwerking, binnen de nieuwe gemeente voldoende kan worden aangepakt. Daarnaast is de nieuw te vormen gemeente een krachtiger gesprekspartner in de regio, voor de provincie en voor het Rijk (zie ook paragraaf 3.4.3).

3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De vijf gemeenten staan de komende jaren voor forse gemeenschappelijke opgaven, zoals het behoud van het karakter van het veenweidegebied, demografische ontwikkelingen (de Krimpenerwaard is een zogeheten anticepeerregio in het kader van bevolkingsdaling), versterken van toerisme en recreatie, fysieke opgaven (behoud en versterken van omgevingskwaliteiten), economische structuurversterking, het realiseren van gedifferentieerde woonmilieus en het behoud van het voorzieningsniveau in de kernen. Deze opgaven worden voor een belangrijk deel al opgepakt binnen bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de K5-samenwerking, maar er zijn niettemin opgaven en taken die niet of nog te veel versnipperd worden opgepakt. Dit komt ook als zodanig naar voren in het advies van de Externe Commissie Midden-Holland. De voornoemde gemeenschappelijke regionale opgaven dragen daarnaast bij aan de bevordering van de interne samenhang van de nieuwe gemeente (zie ook paragraaf 3.4.2).

3.2.3. Financieel perspectief van gemeenten

Aan het herindelingsadvies liggen geen directe financiële overwegingen ten grondslag, hoewel de financiële situatie van Ouderkerk als kwetsbaar is bestempeld door de provincie. Financiële problemen leidden in 2008 tot het indienen van een aanvraag bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. De aanvraag is in 2009 goedgekeurd.

De provincie Zuid-Holland heeft met behulp van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een financieel onderzoek uitgevoerd om inzicht te geven in de financiële positie van de huidige zes gemeenten en in de financiële gevolgen van de verschillende herindelingsvarianten. Ook de gemeenten Bergambacht, Ouderkerk en Vlist hebben onderzoek laten verrichten naar de (financiële) voor- en nadelen van herindeling in de Krimpenerwaard (zie verder hoofdstuk 4).

Uit het financiële onderzoek komt naar voren dat de financiële positie van de nieuwe gemeente, gelet op de financiële positie van de huidige vijf gemeenten en het gevoerde financiële beleid, als gezond kan worden beoordeeld. Deze conclusie wordt nog altijd gedeeld door de provincie Zuid-Holland. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de vijf gemeenten er in zijn geslaagd om na vaststelling van het herindelingsadvies in 2011, 2012 en 2013 begrotingen en meerjarenramingen op te stellen die voldoen aan de daarvoor geldende criteria in de Gemeentewet. Indien geen sprake zou

zijn van preventief toezicht op grond van de Wet arhi¹⁷, dan zou volgens de provincie voor de vijf gemeenten de afgelopen jaren repressief toezicht zijn toegepast.

3.3. Urgentie

In het licht van de aard en de omvang van de (toekomstige) regionale opgaven en het feit dat gemeenten steeds meer verantwoordelijkheden krijgen (bijvoorbeeld op het gebied van de drie decentralisaties in het sociaal domein), is deze herindeling voor de vijf betrokken gemeenten en de inwoners en bedrijven in het gebied urgent. Evenals de provincie dringt de Externe Commissie Midden-Holland in haar advies aan snel een knoop door te hakken inzake een herindeling van in ieder geval de K5-gemeenten, zodat de overheid weer nadrukkelijk prioriteit kan geven aan de maatschappelijke opgaven in het gebied. Verder heeft in juni 2013 een meerderheid van de zes burgemeesters en de Commissaris van de Koning zich uitgesproken voor een herindeling (K5 of K6) per 1 januari 2015 (zie paragraaf 3.1.1).

Indien de herindeling geen doorgang zou vinden, komt de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht van het gebied (zie ook paragraaf 3.2.1) nadrukkelijk in het geding. De gemeenten zouden dan zijn aangewezen op de huidige BON- en K5-samenwerkingsverbanden en alternatieven die naar de mening van het kabinet onvoldoende perspectief bieden in het licht van de regionale opgaven, decentralisaties en de daarvoor noodzakelijk bestuurskracht (zie ook paragraaf 3.5.1). Tevens zou de samenhang tussen de K5-gemeenten en het gebied Krimpenerwaard nog verder onder druk komen te staan. Deze factoren in onderlinge samenhang bezien maakt dat de samenvoeging van de vijf gemeenten urgent is.

3.4. Overige criteria

3.4.1. Duurzaamheid

De gemeente die gevormd wordt door de samenvoeging van Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist, wordt een gemeente met 54.000 inwoners. De nieuwe gemeente zal een oppervlakte van 161,5 km² en 12 kernen omvatten. De omvang en ligging van de nieuwe gemeente, gecombineerd met haar mogelijkheden op ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk gebied en op het gebied van natuur, toerisme en recreatie, bieden een robuuste gemeente midden in het Groene Hart, die voor lange tijd goed toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken.

3.4.2. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist zijn met elkaar verbonden door de ligging in de Krimpenerwaard. De Krimpenerwaard is een uitgestrekt veenweidegebied en maakt onderdeel uit van het Groene Hart. Deze geografische, maar ook de gedeelde historische en demografische kenmerken zorgen voor een gemeenschappelijke identiteit. Schoonhoven kenmerkt zich als een kleinstedelijke gemeente en heeft een centrumfunctie voor de regio en omliggende gemeenten. Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist kenmerken zich voor een groot deel door agrarisch

¹⁷ Sinds de vaststelling van het herindelingsontwerp in april 2010 staan de gemeenten, zoals gebruikelijk bij herindelingen, op grond van artikel 21 van de Wet arhi onder preventief financieel toezicht van de provincie. Hiermee moet worden voorkomen dat een nieuw te vormen gemeente financieel nadeel ondervindt van besluiten van de op te heffen gemeenten.

grondgebruik. Zoals is aangegeven, delen de vijf gemeenten verschillende regionale opgaven en ambities, waaronder op ruimtelijk-economisch en op sociaal-maatschappelijk gebied en op het gebied van natuur, toerisme en recreatie. Verder blijkt uit de open overleggen en de zienswijzen, dat de gemeenten eenzelfde visie hebben op de dienstverlening aan en betrokkenheid van de burger en op het te voeren wijk- en kernenbeleid. Daarnaast werken de vijf gemeenten al geruime tijd samen in K5-verband. In groter verband maken de vijf gemeenten onderdeel uit van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland (ISMH) (zie ook paragraaf 3.4.3).

Bij de K6 variant is sprake van een minder sterke interne samenhang. Dat Krimpen aan den IJssel geografisch gezien onderdeel uitmaakt van de Krimpenerwaard doet daar niet aan af. Die gemeente ligt niet in het Groene Hart en maakt ook geen onderdeel uit van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland. De gemeente behoort tot de Stadsregio Rotterdam en heeft meer stedelijke opgaven en opgaven op het gebied van infrastructuur en van herstructurering van bedrijventerreinen.

3.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Met de vorming van de nieuwe K5-gemeente wordt beoogd dat deze gemeente in bestuurlijk regionaal verband een sterkere rol kan vervullen. Doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt kunnen er eenvoudiger afspraken worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven en neemt op een aantal terreinen de bestuurlijke drukte af waardoor er efficiënter bestuurd kan worden. De nieuwe gemeente zal in haar geheel gaan deelnemen aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Midden-Holland (ISMH). Zoals de Externe Commissie Midden-Holland in haar eindrapport «De drang naar groter, de hang naar kleiner» en het advies over de Krimpenerwaard naar voren brengt, vraagt volwaardige deelname aan dit samenwerkingsverband van de vijf gemeenten een gebundelde inzet, waarin één gemeentelijke organisatie en één gemeentebestuur de kwaliteit kunnen leveren om met de overige vier (veel grotere) gemeenten in Midden-Holland effectief samen te werken. Zo kunnen ook de belangen van de inwoners van de Krimpenerwaard optimaal en beter worden behartigd. De nieuwe gemeente zal, als bestuurlijke eenheid, beter in staat zijn zich krachtiger in de regio op te stellen dan de vijf gemeenten apart.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente is bovendien geen sprake van de zogeheten «restproblematiek» (ongunstige beïnvloeding van het toekomstperspectief van omliggende gemeenten). Dit blijkt uit het feit dat door omliggende gemeenten geen of positieve zienswijzen zijn ingediend (zie paragraaf 3.1.3). Bovendien zijn verschillende gemeenten in de regio recent heringedeeld (Zuidplas, Bodegraven-Reeuwijk, Alphen aan de Rijn). Krimpen aan den IJssel is sterk georiënteerd op de Rotterdamse regio en heeft verschillende samenwerkingsverbanden met Capelle aan den IJssel. Gemeenten in de regio Midden-Holland hebben in hun brief van juni 2013 bovendien de zorg geuit dat met de vorming van een K6-gemeente, georiënteerd op Rotterdam, het interregionaal evenwicht binnen Zuid-Holland wordt verstoord: de regio Midden-Holland wordt dan nog kleiner, de regio Rotterdam-Rijnmond nog groter.

3.5. Conclusies

3.5.1. Afwegingen om te komen tot herindeling K5

Gedurende de open overleg fase zijn meerdere varianten voor herindeling onderzocht en getoetst. De varianten K2 en K6 vielen af en drie van de vier betrokken gemeenten hadden ook bezwaar tegen de K4 variant. Uiteindelijk bleek het grootste draagvlak te bestaan voor de variant K5, vooral gezien de reeds jarenlange samenwerking in K5-verband. Ook de provincie is van mening dat een beperktere fusie dan de K5-variant niet voldoende bestuurskrachtig, niet duurzaam, niet toekomstbestendig en daarmee niet wenselijk is.

Wanneer intensieve intergemeentelijke samenwerking leidt tot een effectieve gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven en tevens kan rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak van de betrokken gemeenten, dan kan dat een alternatief zijn voor gemeentelijke herindeling. In haar afwegingen heeft de provincie ook verdergaande K5-samenwerking als alternatief overwogen. De commissie Leemhuis, maar ook verschillende gemeenten in het open overleg, hebben echter het standpunt ingenomen dat de huidige samenwerkingsverbanden geen echte duurzame oplossing bieden voor de individuele gemeenten en het gehele gebied.

De voorgenomen ambtelijke fusie van de drie «BON»-gemeenten is eveneens geen duurzame oplossing voor het gebied, omdat voor Schoonhoven en Vlist geen alternatieven beschikbaar zijn. De noodzakelijke gezamenlijke versterking van de bestuurskracht van de vijf gemeenten komt daarmee niet tot stand en de forse gedeelde huidige en toekomstige taken en opgaven worden nog meer versnipperd en met meer bestuurlijke drukte opgepakt.

Ook het advies van de Externe Commissie Midden-Holland bevestigt het beeld dat de huidige samenwerking tussen de gemeenten in de Krimpenerwaard te weinig perspectiefvol is en vooral leidt tot bestuurlijke versnippering van aandacht, energie en slagkracht. De keuze die volgens de commissie gemaakt moet worden is of het een herindeling van K5 of K6. Andere (kleinere) varianten kunnen op onvoldoende draagvlak in het gebied rekenen en zijn naar het oordeel van de commissie nog steeds te kwetsbaar om als duurzame oplossing te kunnen gelden.

Door het advies van de Externe Commissie Midden-Holland is ook de variant K6 weer naar voren gekomen, waar inmiddels meer lokaal bestuurlijk draagvlak voor bestaat dan in 2010. Het kabinet kan zich vinden in de door de commissie omschreven overgangsfunctie van Krimpen aan den IJssel tussen het stedelijk en landelijk gebied en de (economische) perspectieven die dat biedt. De vraag is echter of herindeling met de andere vijf gemeenten in de Krimpenerwaard dat versterkt. Hoewel Krimpen aan den IJssel deel uitmaakt van het geografische gebied, oriënteert de gemeente zich al jaren op de regio Rotterdam en maakt geen deel uit van de reeds jarenlange K5-samenwerking en de regio Midden-Holland. Krimpen aan den IJssel maakt onderdeel uit van de stadsregio Rotterdam en werkt daarbinnen op meerdere beleidsterreinen intensief samen. Binnen de regio Rotterdam-Rijnmond wordt samengewerkt in het sociale domein en ook de toekomstige taken als gevolg van de decentralisaties zullen in dit verband worden opgepakt. Bovendien is ook sprake van verdergaande samenwerking met buurgemeente Capelle aan den IJssel. Mede vanuit dit oogpunt heeft de gemeente Krimpen aan den IJssel meerdere keren te kennen gegeven zelfstandig te willen blijven.

Alles afwegende maakt het kabinet de keuze voor samenvoeging van de vijf gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist. Hiermee komt voor deze gemeenten een einde aan de jarenlange onduidelijkheid en onzekerheid over hun bestuurlijke toekomst.

3.5.2 Conclusie toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van de voorgaande paragrafen dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juni 2011. De provincie heeft naar oordeel van het kabinet een zorgvuldig proces doorlopen, waarbij verschillende alternatieven zijn onderzocht en besproken. Het kabinet constateert dat bij de vijf gemeenten breed bestuurlijk draagvlak bestaat voor versterking van de lokale bestuurskracht in relatie tot de huidige en toekomstige opgaven waar de gemeenten in de Krimpenerwaard mee geconfronteerd worden. Ook zijn provincie en betrokken gemeenten het eens dat de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard daarin zijn aangewezen op elkaar gezien de interne samenhang en de gedeelde regionale opgaven. Het kabinet constateert echter ook dat geen van de denkbare alternatieve duurzame oplossingen op breed bestuurlijk draagvlak kan rekenen. Bovendien bieden deze alternatieven naar oordeel van het kabinet onvoldoende perspectief in het licht van de regionale opgaven, decentralisaties en de daarvoor noodzakelijk bestuurskracht. Daaruit blijkt des te meer de urgentie voor deze herindeling. Daarmee staat de inhoudelijke noodzaak en urgentie voor een herindeling in de Krimpenerwaard per 1 januari 2015 voor het kabinet vast. Het kabinet voelt zich daarin gesterkt door het advies van de Externe Commissie Midden-Holland. De keuze voor herindeling van de vijf gemeenten kan in 2013 nog altijd rekenen op breed regionaal bestuurlijk draagvlak. Dit heeft vooral te maken met de huidige jarenlange samenwerking waarin de huidige vijf gemeenten zijn betrokken en de positie van Krimpen aan den IJssel en diens oriëntatie op de Rotterdamse regio. Het kabinet is ervan overtuigd dat met de vorming van een nieuwe K5-gemeente een bestuurskrachtige, duurzame en financieel gezonde gemeente in het Groene Hart wordt gevormd, die bijdraagt aan een sterke regio en die is toegerust om de (toekomstige) opgaven en taken op zich te nemen. De vorming van een K5-gemeente leidt bovendien tot evenwichtigere regionale bestuurlijke verhoudingen.

4. Financiële aspecten

Uit het financieel onderzoek van de provincie Zuid-Holland (zie paragraaf 3.2.3) blijkt dat de herindeling financiële gevolgen heeft. Deze gevolgen staan een herindeling, en de keuze voor de variant K5 in het bijzonder, niet in de weg.

Ook de gemeenten Bergambacht, Ouderkerk en Vlist hebben onderzoek laten verrichten naar de (financiële) voor- en nadelen van herindeling in de Krimpenerwaard. De bevindingen van het rapport wijken op een aantal punten af van bovengenoemd onderzoek, wat ook naar voren is gebracht door de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vlist in een gezamenlijke financiële zienswijze en in de financiële zienswijze van Schoonhoven. Dit is voor provincie en de gemeenten aanleiding geweest in juli 2010 een ambtelijke werkgroep van financieel deskundigen van provincie, gemeenten en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te richten. De werkgroep is succesvol gebleken in haar poging eensgezindheid tussen de partijen te bewerkstelligen over de financiële aandachtspunten zoals deze naar voren waren gebracht in de zienswijzen. Uiteindelijk heeft de werkgroep twee aanbevelingen gedaan over de systematiek van betaalbaarstelling van de maatstaf herindeling.

Het huidige kabinet heeft besloten tot een verhoging van de uitkering op grond van de maatstaf herindeling door deze met 25% te verruimen en dit deel voorafgaand aan de herindeling uit te betalen (zie hieronder). Zo worden gemeenten gecompenseerd voor de frictiekosten die worden gemaakt in het jaar voorafgaand aan de herindeling en wordt het renteverlies als gevolg van voorfinanciering gemitigeerd. Daarnaast laat het kabinet de mogelijkheden tot aanpassing van het vast bedrag onderzoeken. Hiermee komt het kabinet ook tegemoet aan de aanbevelingen die zijn voortgekomen uit de financiële werkgroep.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 1,7 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2015 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze structurele verlaging, die bijna in zijn geheel is terug te voeren op het negatieve effect bij de maatstaf «vast bedrag per gemeente», kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiëncyvoordelen van de nieuwe organisatie. Dit is echter niet direct te realiseren. Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de herindeling gestalte te geven. De nieuwe gemeente zal conform de vaste kaders daarom bij herindeling per 1 januari 2015 een verhoging van de algemene uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling die naar huidig inzicht ongeveer € 16,4 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% wordt uitbetaald. De vijf huidige gemeenten ontvangen in het jaar voorafgaand aan herindeling (2014) gezamenlijk een bedrag ter grootte van 25% van bovengenoemde verhoging, te weten € 4,1 miljoen. Dit bedrag zal in gelijke delen aan de gemeenten worden uitgekeerd.

5. Overige aspecten

5.1. Datum van herindeling en inwerkingtreding

Het kabinet streeft ernaar de herindeling op 1 januari 2015 in te laten gaan. Om de herindeling per 1 januari 2015 te realiseren, dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2014 te zijn aanvaard en in werking te treden, opdat er voldoende tijd zal zijn voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (zie paragraaf 5.2).

In het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van Vaste Veranderingen.¹⁸ Deze afwijking is geoorloofd, nu uitstel – gelet op de wens van de meerderheid van de gemeenten en de provincie tot herindeling per 1 januari 2015 – zou leiden tot buitensporige nadelen voor de gemeenten.

5.2. Verkiezingen

Indien realisering van de herindeling per 1 januari 2015 mogelijk blijkt, zullen de herindelingsverkiezingen naar verwachting plaatsvinden op 19 november 2014. Dit ingevolge het recent gewijzigde artikel 55, tweede

¹⁸ Op grond van deze systematiek dienen wetsvoorstellen in beginsel alleen op 1 januari of 1 juli in werking te treden en dienen minimaal twee maanden – en in geval van betrokkenheid van medeoverheden minimaal drie maanden – te liggen tussen het moment van bekendmaking en het moment van inwerkingtreding. Zie hierover de brief van 11 december 2009, Kamerstuk 29 515, nr. 309.

lid, van de Wet arhi.¹⁹ Daarin wordt bepaald dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenveertigste dag na de kandidaatstelling (in 2014 zal dit woensdag 19 november zijn). Gedeputeerde staten kunnen, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe nopen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor de datum van herindeling plaatsvindt. De huidige gemeente Nederlek is op grond van artikel 5, tweede lid, van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze tussentijdse raadsverkiezing.

Op 1 juli 2013 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat beoogt de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling is voorzien en waarvan de herindelingsregeling voor 31 december 2013 is ingediend bij de Tweede Kamer, te verlengen tot aan de tussentijdse verkiezingen van november 2014. Het streven is om deze uitstelwet voor 12 december 2013 in werking te laten treden.²⁰ Als deze uitstelwet in werking is getreden, blijven de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 voor de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist achterwege. De gemeenteraad die bij deze tussentijdse verkiezingen wordt gekozen zal zitting hebben tot aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De eerste zittingstermijn van de raad van de nieuwe gemeente bedraagt daardoor drie jaar en vier maanden.

5.3. Naamgeving

De provincie Zuid-Holland heeft in het herindelingsadvies gekozen voor Krimpenerwaard als naam voor de nieuw te vormen gemeente. Deze naam doet recht aan de historische en geografische duiding van het gebied waarin de vijf gemeenten zijn gelegen. De betrokken gemeenten hebben geen bezwaar tegen deze naam geuit. Dat betekent dat in het wetsvoorstel de naam Krimpenerwaard wordt opgenomen. Dit laat onverlet dat de raad van de nieuwe gemeente op grond van artikel 158 van de Gemeentewet bevoegd is de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹⁹ Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van de kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289).

²⁰ Kamerstuk 33 681, nr. 3, p. 2.