

Vergaderjaar 2009–2010

32 244

Samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss tot de nieuwe gemeente Oss. De voorgestelde naamgeving is door de gemeenten zelf aangereikt. Hierbij kan worden aangetekend dat de gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

Het herindelingsadvies is op 23 april 2009 unaniem vastgesteld door de onderhavige gemeenteraden en is voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

De nieuw te vormen gemeente zal ruim 83 000 inwoners hebben op ruim 15 993 hectare (per 1 januari 2008 had de gemeente Lith 6 715 inwoners en de gemeente Oss 77 000).

Uit het herindelingsadvies blijkt dat het gebrek aan bestuurskracht van de gemeente Lith de belangrijkste reden is geweest voor het starten van de herindelingsprocedure. Uit een representatief onderzoek onder de inwoners bleek er een meerderheid te bestaan voor samenvoeging met de gemeente Oss. Op basis hiervan heeft de gemeenteraad van Lith besloten tot gemeentelijke herindeling.

Hoewel ten tijde van het gevoerde arhi-procedure het oude Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II-2002/03, 28 750, nr. 1) van toepassing was, voldoet het herindelingsadvies eveneens aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 28 750, nr. 5).

In deze toelichting wordt een overzicht gegeven van de gevoerde procedure en zal nader worden ingegaan op de toetsing aan de criteria, genoemd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis

2.1 De totstandkoming van het herindelingsadvies

Vanuit de gemeenteraad van Lith is de opdracht verstrekt tot een onafhankelijk en objectief onderzoek betreffende de bestuurlijke toekomst van de gemeente Lith. In de «rapportage onderzoek beeldebepaling toekomst gemeente Lith» van 27 augustus 2007 is geconcludeerd dat de bestuurskracht van de gemeente Lith onvoldoende is. De bevindingen van dit onderzoek vormden voor de gemeenteraad van Lith mede aanleiding tot het houden van een representatief onderzoek onder haar inwoners. Uit het onderzoek bleek dat de meerderheid van de inwoners de voorkeur gaf aan samenvoeging met een andere gemeente. Van de respondenten die voorstander waren van gemeentelijke samenvoeging was 83% voor samenvoeging met de gemeente Oss.

Mede op grond van de uitkomsten van het representatieve onderzoek heeft de gemeenteraad van Lith op 6 maart 2008 de opdracht verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders om op de kortst mogelijke termijn, in samenwerking met gedeputeerde staten van Noord-Brabant, te komen tot een gemeentelijke herindeling van Lith. Dit heeft geleid tot de instelling van de Advies- en begeleidingscommissie gemeentelijke herindeling Lith (hierna: de commissie).

De commissie heeft in haar rapport «Aanbevelingen voor gemeentelijke herindeling van de gemeente Lith» van 5 juni 2008 geconcludeerd dat bestuurlijke schaalvergroting en een sterker draagvlak noodzakelijk zijn om enerzijds bestaande en toekomstige opgaven uit te voeren, en anderzijds ontwikkelingskansen te benutten. In haar eindadvies geeft de commissie aan dat samenvoeging van de gemeente Lith met de gemeente Oss de best passende herindeling is en zal leiden tot een gemeente met de gewenste bestuurlijke kwaliteit. Daarnaast concludeert de commissie dat de nieuw te vormen gemeente kan rekenen op een ruim draagvlak onder de inwoners en het lokaal bestuur. Bovendien zal de nieuw te vormen gemeente een goede interne samenhang hebben.

De gemeenteraden van Lith en Oss hebben vervolgens op 26 juni 2008 een gelijkkluidend intentiebesluit genomen om te komen tot samenvoeging van deze gemeenten.

Op 22 januari 2009 hebben de gemeenteraden van Lith en Oss het herindelingsontwerp unaniem vastgesteld. Op 23 april 2009 hebben de gemeenteraden van Lith en Oss het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. Bij brief van 12 mei 2009 hebben gedeputeerde staten van Noord-Brabant het herindelingsadvies gezonden naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, indien deze tekortschiet. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling van onderop geïnitieerd moeten, dat wil zeggen in eerste instantie door gemeenten zelf en, waar nodig, door de provincie.

Het kabinet toetst voorstellen tot gemeentelijke herindeling primair op het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol. Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang evenals de toets aan de criteria bestuurskracht, duurzaamheid, draagvlak, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

3.1 Toets bestuurskracht en duurzaamheid

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beoordeling bevat van de bestuurskracht en de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente. Het totale oordeel hierover dient positief te zijn. In het herindelingsadvies dient te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht van de betrokken gemeenten een rol heeft gespeeld. Daarnaast wordt ook ingezoomd op de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot haar regionale omgeving.

In het rapport «Aanbevelingen voor gemeentelijke herindeling van de gemeente Lith» van 5 juni 2008 is de bestuurskracht van de gemeente Lith als onvoldoende bestempeld. De beoogde samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss is gericht op de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente die duurzaam en hoogwaardig de huidige en nieuwe gemeentelijke taken kan vervullen. Bestuurlijk ontstaat een gemeente die goed is toegerust voor de taakuitoefening die van een gemeente wordt verwacht. Aanvullend zal de nieuwe gemeente een krachtigere gesprekspartner zijn in de regio, die in staat is om effectiever en efficiënter lokale en regionale plannen tot stand te brengen en uit te voeren. Daarnaast wordt het beleid van binnengemeentelijke «democratie» voortgezet. Dit houdt in dat de huidige gemeente Lith wordt opgenomen in het bestel van wijk- en dorpsraden van de huidige gemeente Oss. Dit zal de bestuurlijke aandacht voor het gebied Lith en de betrokkenheid van de burgers waarborgen. Daarnaast zal de nieuw te vormen gemeente ambtelijk van voldoende omvang en niveau zijn om de dienstverlening voor alle inwoners volwaardig in te richten. De huidige gemeente Oss heeft op het terrein van decentrale dienstverlening in wijken en dorpen ruime ervaring en in de nieuwe gemeente zal het beleid hieromtrent worden voortgezet. De inwoners van de gemeente Lith maken reeds gebruik van de diensten van de huidige gemeente Oss op het terrein van sociale uitkeringen en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Vooruitlopend op de beoogde samenvoeging zijn per 1 april 2009 de ambtenaren van de gemeente Lith bij de gemeente Oss in dienst getreden.

3.2 Toets interne samenhang

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zijn vanuit het Beleidskader criteria geformuleerd die in dat verband aan de orde moeten komen.

De gemeenten Lith en Oss zijn beiden gelegen aan de Maas in het noordoosten van de provincie Noord-Brabant. De gemeenten hebben voornamelijk een landelijk karakter. De gemeente Oss heeft een regionale functie op het gebied van wonen, werken en voorzieningen voor het Brabantse Maasland. De gemeente Oss kent een inrichting van het bestuur waarbij vertegenwoordigers van de wijken en dorpen een belangrijke plaats innemen. Zo is de gemeente ingedeeld in negen wijken en dorpen, die een eigen wijk- en dorpsraad hebben. Daarnaast heeft de gemeente Oss als bestuurlijk uitgangspunt het streven om een krachtige stad te zijn met

leefbare en vitale dorpen. De gemeente Lith zal met zijn verschillende dorpen daarin een volwaardige plaats krijgen. Uit een representatief onderzoek onder de inwoners van de gemeente Lith blijkt een sterke oriëntatie op de gemeente Oss en de inwoners van de gemeente Oss maken van oudsher gebruik van de recreatieve voorzieningen in de gemeente Lith. Concluderend is vastgesteld dat er sprake is van een sterke sociale binding. In bestuurlijk opzicht hebben de gemeenten Lith en Oss een sterke band. Dit blijkt uit de vele vormen van samenwerking die zij reeds onderhouden. Daarnaast wordt veelal aan dezelfde samenwerkingsverbanden deelgenomen en hebben de gemeenten in regionaal verband op veel terreinen samengewerkt.

3.3 Toets regionale samenhang en evenwicht

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio.

De commissie heeft in haar rapport «Aanbevelingen voor gemeentelijke herindeling van de gemeente Lith» van 5 juni 2008 geconcludeerd dat een indeling van de gemeente Lith, bij welke gemeente dan ook, geen bijdrage levert aan, respectievelijk geen afbreuk doet aan, de oplossing van regionale ruimtelijke opgaven. Vanuit die invalshoek is de onderhavige samenvoeging neutraal ten opzichte van de regionale samenhang en evenwicht. De bestuurlijke inrichting van het gebied tussen de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss zou nader moeten worden gezien in relatie tot de (toekomstige) regionale ruimtelijke opgaven, maar de gemeentelijke herindeling van Lith speelt hierbij geen rol. De buurgemeenten Bernheze, Maasdonk en 's-Hertogenbosch onderschrijven dit standpunt. Met de voorgenomen samenvoeging wordt beoogd het gebrek aan bestuurskracht van de gemeente Lith op te lossen.

3.4 Toets draagvlak

Draagvlak is een centraal begrip bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. Bij het beoordelen van het draagvlakcriterium dient de provincie uit te gaan van het lokaal bestuurlijke en het regionale draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in het maatschappelijke draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

3.4.1 Beschrijving maatschappelijk draagvlak

Na de unanieme vaststelling op 22 januari 2009 van het herindelingsontwerp door de gemeenteraden van Lith en Oss heeft het herindelingsontwerp vanaf 29 januari 2009, gedurende acht weken, ter inzage gelegen. In samenhang met de procedure van zienswijze zijn informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de bewoners van de betrokken gemeenten. De informatiebijeenkomsten zijn goed bezocht, vooral in de kernen van de gemeente Lith. In totaal zijn 22 zienswijzen ontvangen. Op grond van de ontvangen zienswijzen kan worden vastgesteld dat het herindelingsontwerp op twee punten enige discussie oproept, namelijk de indeling van de kernen Maren-Kessel en Het Wild van de huidige gemeente Lith bij de nieuwe gemeente Oss en het plan voor één dorpsraad voor de huidige gemeente Lith. Op initiatief van de dorpsraad van Maren-Kessel en Het Wild heeft een inwonerspeiling plaatsgevonden in de eerdergenoemde

kernen. In Maren-Kessel zijn 515 stemformulieren verspreid, waarop meerdere gezinsleden hun stem konden uitbrengen. In Maren-Kessel zijn 250 formulieren ingevuld, inhoudende 470 stemmen. De uitslag van de peiling in Maren-Kessel liet een lichte voorkeur zien voor indeling bij de gemeente 's-Hertogenbosch, namelijk 227 stemmen voor Oss en 243 stemmen voor 's-Hertogenbosch. In Het Wild zijn 38 formulieren ingevuld, inhoudende 91 stemmen. De uitslag liet een voorkeur zien voor 's-Hertogenbosch, namelijk 14 stemmen voor Oss en 77 stemmen voor 's-Hertogenbosch. Deze cijfers wijken af van het representatieve onderzoek van januari 2008. In dit onderzoek gaf 58% van de inwoners van Maren-Kessel en Het Wild de voorkeur aan samenvoeging met de gemeente Oss. Naar het oordeel van de commissie draagt de integrale samenvoeging van de gemeente Lith met de gemeente Oss bij aan behoud van de samenhang van de dorpen die de huidige gemeente Lith vormen. Daarnaast biedt het een breder draagvlak voor eventuele decentrale gemeentelijke voorzieningen. De gemeente 's-Hertogenbosch betwist de integrale samenvoeging van de gemeente Lith met de gemeente Oss niet. Een ander discussiepunt is de vorming van één dorpsraad voor de huidige gemeente Lith. In de nieuwe gemeente Oss zal de huidige gemeente Lith als één dorpencluster worden aangemerkt, waarbij het zwaartepunt van de voorzieningen wordt geconcentreerd in de kern Lith. De mogelijkheid blijft bestaan om te komen tot kernraden die als partner van de dorpsraad fungeren. De nieuwe gemeente Oss zal werken met integrale wijk- en dorpsplannen. Inwoners spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de wijk- en dorpsplannen. Daarbij zal ook gezocht worden naar nieuwe vormen van participatie om zo de nieuwe groepen te betrekken.

De ontvangen zienswijzen zijn voor de betrokken gemeentebesturen geen aanleiding geweest om af te wijken van de bestuurlijke indeling zoals voorgesteld in het herindelingsontwerp.

3.4.2 Beschrijving bestuurlijk draagvlak en regionaal draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenten Lith en Oss geïnitieerd. De betrokken gemeenteraden hebben unaniem het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Daarnaast heeft de commissie vastgesteld dat een indeling van de gemeente Lith, bij welke gemeente dan ook, neutraal is voor de regionale verhoudingen. Als gevolg van de beoogde samenvoeging zal er ook geen restproblematiek ontstaan. Evenmin raken buurgemeenten in een beklemde positie, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig zou worden beïnvloed. De buurgemeenten onderschrijven dit standpunt.

3.5 Conclusies toets beleidskader

Ik concludeer dat het voorstel aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling voldoet. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet daarbij meegeeft in het beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd. Er is sprake van een voorstel tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss dat kan rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak en een positieve zienswijze van de gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

4 Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Bij een gemeentelijke herindeling bieden de huidige financiële

posities een degelijke financiële basis voor de nieuw te vormen gemeente Oss. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie van het bestuur van de provincie Noord-Brabant dat de nieuw te vormen gemeente Oss financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 0,5 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente Oss zal bij herindeling per 1 januari 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 4 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

5. Overige aspecten

5.1 Inwerkingtreding

De voorgenomen samenvoeging zal naar het streven van het kabinet per 1 januari 2011 effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincie en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde gemeentelijke herindeling.

5.2 Verkiezingen

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Oss is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijke indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, 476). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

5.3. Samenloop met het voorstel Wet veiligheidsregio's

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt op of na de datum

van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

Bijlage: herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Lith en Oss tot de nieuwe gemeente Oss alsmede de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant.¹

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.