

Vergaderjaar 2009–2010

**32 245**

## **Samenvoeging van de gemeenten Margraten en Eijsden**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 maart 2010

#### **Inhoudsopgave**

**blz.**

1. Inleiding	1
2. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord	2
3. Financiële aspecten	6

#### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag voor het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten aan. Het wetsvoorstel heeft geleid tot een aantal bevindingen en vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie constateren dat in de betrokken gemeenten draagvlak is voor het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de PVV-fractie hebben enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over de totstandkoming van, en het draagvlak voor het aanhangige wetsvoorstel.

Bij de beantwoording heb ik zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Uit praktisch oogpunt ben ik een enkele keer van die volgorde afgeweken, door vragen van gelijke strekking samen te nemen.

In het coalitieakkoord staat dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur. De regering is van mening, dat het proces waarlangs het onderhavige wetsvoorstel tot stand is gekomen in overeenstemming is met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) en het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2008/2009, 28 750, nr. 5).

## **2. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord**

De leden van de CDA-fractie merken op dat er wordt gesproken over een gemeente met ruim 25 000 inwoners, terwijl de bestaande gemeenten in totaal 24 756 inwoners tellen. Wordt er op groei gerekend? Gaat het fenomeen krimp aan deze gemeenten voorbij? Wat zullen de consequenties voor de nieuw te vormen gemeente zijn van het feit dat er per 1 januari 2010 niet 25 000 of meer inwoners zullen zijn? Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

In de memorie van toelichting zijn de inwonertallen van de betrokken gemeenten per 1 januari 2009 opgenomen. Gezamenlijk komt het inwonertal op grond van de gegevens van 1 januari 2009 van de nieuw te vormen gemeente op 24 756 inwoners. Voor het bepalen van het inwonertal van de nieuw te vormen gemeente zijn de gegevens van de begrotingen van 2009 van de gemeenten Eijsden en Margraten gehanteerd. De inwonertallen van de gemeenten Eijsden en Margraten zijn hierin bepaald op 11 653 respectievelijk 13 550 inwoners en dit leidt tot een gezamenlijk inwonertal van 25 203.

Diverse prognoses geven aan dat de gemeenten Eijsden en Margraten zich niet kunnen onttrekken aan de krimpproblematiek. Voorzien is een afname van de bevolking van de gemeenten Eijsden en Margraten van gemiddeld 0,5% respectievelijk 0,6 % per jaar over de periode 2007–2035.

Het verschil tussen de feitelijk geconstateerde inwonertallen van de gemeenten Eijsden en Margraten (per 1 januari 2010 heeft Eijsden 11 438 en Margraten 13 410 inwoners) en de inwonertallen in de begroting komt uit op 355 inwoners. Dit verschil zal een beperkte invloed hebben op de nieuw te vormen gemeente. Voor het jaar 2010 is bepaald dat gemeenten per inwoner een bedrag ad € 204 uitgekeerd krijgen uit het gemeentefonds. Het verschil leidt tot er toe dat de uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuw te vormen gemeente ongeveer € 72 000 lager zal uitvallen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de belangrijkste oorzaken zijn voor het feit dat samenwerking niet de gewenste bestuurskrachtvergroting heeft opgeleverd. Daarnaast vragen de leden van de SGP-fractie op welke wijze de regering ervan overtuigd is geraakt dat samenwerking belemmeringen met zich meebracht, terwijl herindeling een bestuurskrachtige gemeente zal bewerkstelligen? Er wordt tevens gesproken over de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente. Hiervan is bij de herindeling blijkbaar niet op voorhand sprake. Wanneer moet de nieuwe gemeente naar het oordeel van de regering de bestuurskracht op orde hebben? Wat is de verwachting ten aanzien van de mogelijkheid om dit te realiseren? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

De gemeenten Eijsden en Margraten hebben hun samenwerking in 2006 geïntensiveerd en na een periode van twee jaar hebben de gemeenteraden van Eijsden en Margraten de opdracht verstrekt om een evaluatie met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking uit te voeren. Dit om te bezien op welke wijze de constructieve samenwerking verder inhoud kon krijgen teneinde de bestuurskracht te vergroten met een daarop afgestemde kwalitatieve ambtelijke organisatie. Uit het onderzoeksrapport «Eijsden en Margraten, van samenwerken naar samengaan» uit 2008 bleek dat het wederzijdse vertrouwen tussen de gemeenten Eijsden en Margraten was gegroeid en dat concrete resultaten waren geboekt. Wat betreft de wijze waarop de samenwerking verder inhoud kon worden gegeven, was de hoofdconclusie dat de betrokken gemeenten een

keuze moesten maken. De samenwerking had niet geleid tot de gewenste bestuurskrachtversterking en vermindering van bestuurlijke drukte. De oorzaken hiervoor zijn onder andere:

- herhaaldelijk politiek-bestuurlijke besluitvorming over uniformering van beleid en over de gezamenlijke aanpak van nieuwe taken;
- de gemeenten moeten ook herhaaldelijk prioriteiten stellen ten aanzien van taken die zij in samenwerking uitvoeren ten opzichte van taken die zij afzonderlijk uitvoeren;
- betrokkenen actoren (politiek, bestuurlijk en ambtelijk) moeten periodiek de noodzaak tot samenwerking afwegen.

De betrokken gemeentebesturen hebben vervolgens in hun afweging de ontwikkelingen inzake de (toekomstige) gemeentelijke taken en ambities meegenomen en zijn tot de conclusie gekomen dat de bestuurskracht meer versterkt en gewaarborgd moet worden dan langs de weg van de samenwerking in hun ogen mogelijk is. Hiermee wordt voorzien in de invulling van (toekomstige) taken en ambities en de daarvoor benodigde kwalitatieve ambtelijke organisatie. Gedeputeerde staten van de provincie Limburg zijn van mening dat de gemeenten Eijsden en Margraten een weloverwogen besluit hebben genomen. In het herindelingsadvies hebben de betrokken gemeenten aangetoond hoe zij op zorgvuldige wijze invulling geven aan de bestuurlijke toekomst van de nieuw te vormen gemeente.

De afweging of een gemeente voldoende bestuurskrachtig is, ligt primair bij de gemeente zelf. Gemeenten kunnen op verschillende wijze hun bestuurskracht een impuls geven en versterken. Dit kan onder meer door kwaliteitsverbetering van de eigen organisatie, door intensivering van de samenwerking of door gemeentelijke herindeling. De betrokken gemeenten hebben na evaluatie van de intergemeentelijke samenwerking gezamenlijk geconcludeerd dat gemeentelijke herindeling in hun geval de manier is om de gewenste bestuurskrachtversterking te realiseren.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten in omvang relatief beperkt blijft ten opzichte van enkele grote buurgemeenten. Deze leden begrijpen wel dat de herindeling mogelijkheden biedt om de intergemeentelijke samenwerking beter te laten verlopen en te komen tot echte versterking van de bestuurskracht. Wel leeft bij hen de vraag hoe de regering de duurzaamheid van de voorgestelde herindeling beoordeelt, in het licht van de te verwachten bestuurskracht van de nieuwe gemeente en het evenwicht tussen de gemeenten en haar bureaus.

Conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5) bestaat naar de mening van de regering geen eenduidig verband tussen de bestuurskracht en de bestuurlijke schaal (het inwonertal) van een gemeente. De aard en omvang van maatschappelijke problemen en de bestuurlijke opgaven die deze met zich meebrengen, stellen bepaalde eisen aan de bestuurskracht van gemeenten. Naast de bestuurlijke schaal van een gemeente wordt de bestuurskracht door meerdere factoren beïnvloed, zoals de bestuurscultuur, de kwaliteit van de ambtelijke organisatie en de mogelijkheden om samen te werken met andere gemeenten of maatschappelijke partners. In het Beleidskader hanteert de regering het uitgangspunt dat een nieuw te vormen gemeente toegerust moet zijn om voor een langere periode haar bestuurlijke opgaven op te pakken en niet binnen afzienbare termijn wederom bij een gemeentelijke herindeling moet worden betrokken. Het aangeven van een specifieke tijdsduur is niet mogelijk, omdat geen exacte voorspellingen kunnen worden gedaan op welke wijze maatschappelijke opgaven, regionale context en de nieuwe gemeentelijke organisatie zelf, zich zullen

ontwikkelen. Op basis van de huidige inzichten bestaat het vertrouwen dat de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten duurzaam over voldoende bestuurskracht zal beschikken. De voorgenomen samenvoeging zal leiden tot evenwichtige verhoudingen in de regio, waarin stedelijke en landelijke opgaven in een goede balans kunnen worden opgepakt.

### **Toets interne samenhang**

De leden van de PvdA-fractie willen graag geïnformeerd worden over het kernenbeleid van de nieuw te vormen gemeente. Zij zien een plattelandsgemeente ontstaan met een relatief groot oppervlak en veel kleine kernen en vinden het van belang dat burgers zo dicht mogelijk bij het bestuur betrokken worden. Juist een herindeling is ook een kans om hierin naar verbeteringen te streven.

De gemeenten hebben een landelijk karakter en hebben gezamenlijk 14 historische kernen. De gemeenschappelijke cultuur is overwegend agrarisch en gericht op de centrumgemeente Maastricht. De gemeenten vertonen een grote mate van overeenkomst in identiteit en speerpunten van beleid. De gemeentelijke speerpunten hebben als kenmerk dat de belangen van inwoners, bedrijven, instellingen en verenigingen voorop worden gesteld. De nieuw te vormen gemeente is groter, maar door de demografische, sociaaleconomische en geografische kenmerken is sprake van een sterke interne samenhang. De nieuwe gemeente Eijsden-Margraten heeft oog voor een sterk kernenbeleid. Zij heeft als specifieke aandachtspunten benoemd: herkenbaarheid, aanspreekbaarheid en benaderbaarheid.

### **Toets regionale samenhang en evenwicht**

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de nieuwe gemeente grenst aan Maastricht, dat op haar beurt ook direct grenst aan België. Daarom willen deze leden graag weten welke invloed de herindeling heeft op de ontwikkelingsmogelijkheden van de gemeente Maastricht en hoe de samenwerking met deze gemeente door de nieuwe gemeente vormgegeven wordt.

De beoogde samenvoeging heeft een meerwaarde voor het regionaal evenwicht en zal ertoe leiden dat de gemeente Maastricht een sterkere regionale partner voor de gezamenlijke opgaven in het gebied zal hebben. De nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten en de gemeente Maastricht zijn beiden onderdeel van het netwerk Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg. Daarnaast werken de gemeenten ook samen in het regionaal samenwerkingsverband Maastricht-Heuvelland waarbij Maastricht als centrumgemeente optreedt in de regio. De gemeenten kunnen elkaar ondersteunen, ieder vanuit een eigen rol. Mogelijke knelpunten bij de gemeente Maastricht kunnen in de toekomst door middel van samenwerking worden opgelost.

### **Beschrijving maatschappelijk draagvlak**

De leden van de CDA-fractie en de SP-fractie vragen in welke mate de burgers gebruik hebben gemaakt van de informatieavonden. Met andere woorden: hoe gering was de opkomst? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie hoeveel inwoners zijn geraadpleegd voordat het herindelingsontwerp op 22 oktober 2008 is vastgesteld?

In juni 2008 hebben vijf informatieavonden (drie in de gemeente Margraten, twee in de gemeente Eijsden) plaatsgevonden. De locaties waren dusdanig gekozen dat de inwoners van beide gemeenten in staat

zijn gesteld een burgeravond bij te wonen. Alle inwoners hebben gezien het aantal avonden, de verdeling en de aankondigingen via huis-aan-huis bladen, websites en free publicity de gelegenheid gehad aanwezig te zijn. Alle avonden kenden een opkomst van 30 tot 40 personen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting in gaat op het maatschappelijke draagvlak en wat er is gedaan om de inwoners te betrekken bij het voorstel. Zij geeft echter geen oordeel over deze inspanningen. Wat is het oordeel van de regering over het maatschappelijke draagvlak?

De gemeenteraad is het besluitvormende orgaan als het gaat om de vaststelling van een herindelingsontwerp en herindelingsadvies indien de gemeente daartoe het initiatief neemt. Bij het bepalen van het maatschappelijke draagvlak is het de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur de inwoners en andere belanghebbenden te betrekken bij het herindelingsproces. Naar het oordeel van deze gemeentebesturen is het gelukt maatschappelijk draagvlak voor deze samenvoeging te creëren. Op 5, 11 en 18 juni 2008 in Margraten en op 16 en 26 juni 2008 in Eijsden vonden informatie- en consultatieavonden plaats. Mede op basis van de ontvangen reacties hebben de gemeenteraden op 22 oktober 2008 bij unanieme besluiten het herindelingsontwerp Eijsden-Margraten vastgesteld. In de periode van ter inzage legging van 29 oktober tot en met 23 december 2008 zijn twee zienswijzen ontvangen. De regering constateert op basis van de reacties dat er sprake is van een zeer groot maatschappelijke draagvlak voor deze voorgenomen gemeentelijke herindeling.

In de visie van de leden van de PVV-fractie dienen er bij gemeentelijke herindelingen altijd bindende referenda te worden gehouden. Voor dit herindelingsvoorstel is dat niet adequaat gebeurd, waardoor er niet van een zorgvuldig proces kan worden gesproken. Wel is hier sprake van een groot bestuurlijk draagvlak en laat de afwezigheid van grote maatschappelijke oppositiegroeperingen ook zien dat de meerderheid van de bevolking niet negatief tegenover deze herindeling staat.

Deze opvatting deel ik niet. Uitgangspunt voor de regering is het bestuurlijk draagvlak op basis van de besluitvorming in de betrokken gemeenteraden. Er is sprake van een voorstel tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten dat kan rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak, waarbij tevens sprake is van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Limburg. De verantwoordelijkheid voor de toetsing van voldoende lokaal draagvlak berust bij het provinciebestuur. De regering is van mening, dat het proces waarlangs het onderhavige wetsvoorstel tot stand is gekomen in overeenstemming is met de Wet arhi en het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5) .

### **Regionaal draagvlak**

De leden van de CDA-fractie vragen of de kern van de bezwaren (zienswijze) van de gemeente Maastricht was dat de gemeenten Eijsden en Margraten zelfstandige gemeenten moeten blijven of heeft de zienswijze van de gemeente Maastricht in de oorsprong te maken met eigen territoriale ambities? Graag ontvangen deze leden een reactie van de regering op dit punt.

De reactie van de gemeente Maastricht richtte zich op de bestuurskracht van de regio Zuid-Limburg als zodanig en de betekenis van de voorgenomen herindeling in dit verband. Hierbij is betwijfeld of de nieuw te

vormen gemeente Eijsden-Margraten de ambities van de regio kan waarmaken en of de toegevoegde waarde van deze samenvoeging voor de gemeente Maastricht en haar inwoners voldoende zal zijn. Er zijn van de zijde van het gemeentebestuur van Maastricht geen territoriale ambities uitgesproken.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de gemeente Maastricht, toch niet de minste gemeente, een tegenstander van bovengenoemde herindeling is aangezien deze niet leidt tot versterking van de regionale bestuurlijke slagkracht en de bijdrage van deze nieuwe gemeente aan de regio op tal van terreinen als minimaal wordt gezien. Deze leden willen graag weten in hoeverre deze negatieve opinie serieus is genomen in het besluit tot samenvoeging.

Het herindelingsadvies bevat een uitgebreide uiteenzetting van de gemeenten Eijsden en Margraten met betrekking tot de zienswijze van het gemeentebestuur van Maastricht. Concluderend kan gesteld worden dat deze zienswijze door de betrokken gemeenten en door de provincie zeer weloverwogen zijn beoordeeld. Naar de overtuiging van gedeputeerde staten van de provincie Limburg en de betrokken gemeenten zal de nieuwe vorm van gemeente Eijsden-Margraten een robuuste plattelandsgemeente zijn die op haar (toekomstige) taken is voorbereid en die tevens als een evenwichtige partner kan fungeren in de regio. Daarnaast past deze voorgenomen samenvoeging in het beleid van de provincie Limburg, dat is gericht op versterking van centrumsteden met daaromheen gelijkwaardige gemeenten.

### **3. Financiële aspecten**

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat de nieuwe gemeente ongeveer € 0,5 mln. minder gaat ontvangen uit de algemene uitkering van het gemeentefonds dan de twee gemeenten nu gezamenlijk ontvangen. De regering verwacht dat deze structurele verlaging opgevangen wordt door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat gebeurt er als deze verwachtingen uitblijven, zo vragen deze leden. Herindelingen kosten geld, de uitkering op grond van de maatstaf herindeling zal hiervoor nodig zijn. Wat als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

De financiële meerjarenpositie van beide gemeenten is positief en biedt de nieuwe te vormen gemeente een stevige financiële basis. Hierbij is rekening gehouden met de ontwikkelingen in de financiële positie inclusief de gewinningsbijdrage. Verder volgt de lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds de veronderstelde efficiencywinst die de nieuwe gemeente kan bereiken door de toegenomen schaal. Eerdere herindelingen laten zien dat, zeker als daar bewust op wordt gestuurd, de bestuurskosten inderdaad na verloop van tijd minder zijn en er synergievoordelen worden behaald.

In wezen krijgt de nieuwe gemeente eenzelfde bedrag als een bestaande gemeente met dezelfde kenmerken. De frictiekosten die het gevolg zijn van de herindeling zijn incidenteel van aard. Deze worden binnen het gemeentefonds gecompenseerd door de tijdelijke uitkering op grond van de maatstaf herindeling. Daarnaast zal in de nieuwe gemeente een harmonisatie van beleid inzake lokale heffingen en tarieven plaatsvinden. De vaststelling van het beleid en de tarieven voor lokale heffingen wordt vastgesteld door de nieuwe gemeenteraad. Bij de afweging zal, zoals gebruikelijk, het voorzieningenniveau aan de orde zijn. In die afweging vervul ik geen rol, maar vertrouw ik op de zorgvuldigheid van het nieuwe

gemeentebestuur. Om de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente te waarborgen, is er vanuit de provincie Limburg toezicht ingesteld op de financiën. Mocht er dan alsnog sprake zijn van een begrotingstekort, dan is het aan de gemeente om het tekort te dekken of kan op enig moment preventief toezicht door gedeputeerde staten worden ingesteld.

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