

Vergaderjaar 2011–2012

**33 138**

## **Samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland**

**Nr. 3**

Het advies 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**

Dit voorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland die zijn gelegen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in de provincie Zuid-Holland. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de drie betrokken gemeenten. De naam van de nieuw te vormen gemeente is Molenwaard. De nieuw te vormen gemeente zal 29 000 inwoners hebben. Met dit voorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, ongewijzigd overgenomen. Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de versterking van de bestuurskracht van de drie betrokken gemeenten, met het oog op de adequate vervulling van de huidige en de toekomstige (te decentraliseren) lokale en regionale maatschappelijke opgaven. Het herindelingsadvies kan rekenen op unaniem draagvlak van de betrokken gemeenteraden en op regionaal bestuurlijk draagvlak bij omliggende gemeenten. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen. Het kabinet heeft het herindelingsadvies getoetst aan de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5). Het herindelingsadvies past tevens in het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 8 juli 2011. Het kabinet concludeert dat het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) en dat het voldoet aan de criteria van het vorige en huidige, aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling.

#### **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

##### *2.1. Voorgeschiedenis*

In 2005 besloten de acht gemeenteraden in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden een bestuurskrachtonderzoek te laten uitvoeren. Uit onderzoek bleek dat de bestuurskracht van de drie gemeenten behoorlijk

onder druk stond. Geconcludeerd werd dat herijking van de toekomst van de betrokken gemeenten noodzakelijk is met het oog op steeds verder in omvang en complexiteit toenemende opgaven. Het opgavenprofiel van de betrokken gemeenten werd gedomineerd door zorg voor de leefbaarheid van de kernen en zorg voor behoud en versterking van de eigen identiteit van het buitengebied. Naast versterking van de bestuurskracht op ambtelijk niveau, werd versterking op bestuurlijk niveau noodzakelijk geacht.

## *2.2. Totstandkoming herindelingsadvies*

Na de bestuurskrachtmeting in 2005 ontstond bij de betrokken gemeentebesturen de «sense of urgency» tot intensievere samenwerking. De raden van de gemeenten Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom besloten op 15 januari 2008 dat zij hun samenwerking wilden intensiveren en aansturen op een ambtelijke fusie van de drie gemeenten. In mei 2008 is het plan van aanpak voor de implementatie van de samenwerking opgesteld, getiteld «Dienstbaarheid en Daadkracht». In dit startdocument zijn de uitgangspunten voor de missie, visie en het takenpakket voor het samenwerkingsverband vastgelegd. Daarnaast is door een extern adviesbureau een plan van aanpak opgesteld, getiteld «De Waard in wording». Dit plan van aanpak maakt het traject waarlangs de drie ambtelijke apparaten tot een gezamenlijke werkorganisatie kunnen worden vervlochten duidelijk, het benoemt doelstellingen van de samenwerking en schetst het tijdpad. Een uitgangspunt van het plan van aanpak is dat de structuur van de ambtelijke organisatie toekomstbestendig moet zijn en op een eventuele bestuurlijke samenvoeging moet zijn voorbereid. Gaandeweg groeide de overtuiging nog meer dat intensievere samenwerking noodzakelijk is om de (toekomstige) opgaven adequaat op te pakken. Op verzoek van de betrokken gemeenten is in 2009 een herindelingscan door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Zuid-Holland uitgevoerd. Daarnaast is de opdracht gegeven tot het verrichten van een financieel verdiepingsonderzoek. Uiteindelijk hebben deze processen geleid tot het besluit van 8 juli 2009 van de betrokken gemeenten tot de vaststelling van een zogeheten «voorgenomen herindelingsontwerp», gericht op een bestuurlijke fusie per 1 januari 2013. Dit «voorgenomen herindelingsontwerp» is toegezonden aan de buurgemeenten en heeft ter inzage gelegen. Het was de bedoeling om door middel van deze procedure voorafgaand aan de formele procedure conform de Wet arhi zoveel mogelijk reacties te ontvangen. Van tien omliggende gemeenten is een zienswijze ontvangen, evenals van de provincies Zuid-Holland en Utrecht, de regio Zuid-Holland-Zuid en het Waterschap Rivierenlanden. Alle ontvangen reacties op het zogeheten voorgenomen herindelingsontwerp waren ofwel positief of neutraal van aard.

In december 2010 hebben de raden van Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland het herindelingsontwerp vastgesteld en ter inzage gelegd. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van de buurgemeenten en de betrokken organisaties en instellingen. Op het herindelingsontwerp zijn negen zienswijzen ontvangen. Er zijn geen zienswijzen ontvangen van burgers of maatschappelijke instellingen. De ontvangen zienswijzen zijn afkomstig van buurgemeenten, het bestuur van de Regio Zuid-Holland-Zuid, het bestuur van het Waterschap Rivierenland en de Regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Zeven zienswijzen houden in dat er geen aanleiding is tot het geven van een formele zienswijze. In twee van de negen zienswijzen wordt begrip getoond voor de samenvoeging, maar wordt daarnaast aandacht gevraagd voor de consequenties voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

De ingediende zienswijzen hebben de betrokken gemeentebesturen geen aanleiding gegeven om het voornemen tot herindeling te heroverwegen of het herindelingsontwerp aan te passen.

Op 22 februari 2011 is het herindelingsadvies<sup>1</sup> vastgesteld door de raden van Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland en op 22 maart 2011 is het herindelingsadvies, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Op 3 april 2009 heeft het toenmalige kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5) vastgesteld. Uitgangspunten zijn dat de gemeenten in eerste instantie aan zet zijn om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten waar dit noodzakelijk is. Het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het vorige vervangt, is op 8 juli 2011 vastgesteld door het kabinet. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen om invulling te geven aan de toetsende rol van het kabinet: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

#### *3.1. Draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Er dient altijd naar een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te worden gestreefd. Draagvlak is in het Beleidskader onderverdeeld in drie vormen: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau. Voorts geldt dat een herindelingsvoorstel ook beoordeeld moet worden aan de hand van de overige criteria in het Beleidskader.

##### 3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland geïnitieerd. De betrokken gemeenteraden hebben het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Parallel aan dit proces is per 1 juli 2009 de Gemeenschappelijke regeling Werkorganisatie De Waard inwerking getreden. Alle gemeenschappelijke en afzonderlijke belangen van de drie gemeenten op het gebied van het uitvoeren van medebewindstaken zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Beoogd is om volledige harmonisatie van beleid en regelgeving van de betrokken gemeenten per 1 januari 2013 te hebben afgerond.

Op grond van het voorgaande concludeert het kabinet dat het voorstel kan rekenen op zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak.

##### 3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en maatschappelijke organisaties bij het herindelingsproces.

In april, mei en juni 2009 zijn in de drie betrokken gemeenten de inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd door middel van informatieavonden. Uit de informatieavonden bleek dat er geen zwaarwegende bezwaren bestaan tegen de beoogde samenvoeging, mits er voldoende aandacht wordt besteed aan zaken zoals de afstand tussen

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bestuur en burgers, de kernen in de nieuwe gemeente en de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers. Vervolgens is op 8 juli 2009 het «voorgenomen herindelingsontwerp» door de raden van de betrokken gemeenten vastgesteld en naar analogie van de procedure van de Wet arhi ter inzage gelegd. Hierop zijn geen reacties van burgers en maatschappelijke organisaties ontvangen. Dit geldt ook voor het herindelingsontwerp dat in december 2010 is vastgesteld en voorts ter inzage is gelegd op grond van de procedure van de Wet arhi. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er thans in de betrokken gemeenten voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor het herindelingsvoorstel.

### 3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke wenselijkheid, op een voorgenomen herindeling te geven.

Het regionaal bestuurlijk draagvlak voor deze beoogde herindeling is als eerst getoetst door het toezenden van het zogeheten voorgenomen herindelingsontwerp van 8 juli 2009 aan de omliggende gemeenten en relevante gemeenschappelijke regelingen, zoals het bestuur van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het dagelijks bestuur van de regio Zuid-Holland Zuid. Alle ontvangen reacties op het zogeheten voorgenomen herindelingsontwerp waren ofwel positief of neutraal van aard.

In december 2010 hebben de raden van Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland het herindelingsontwerp vastgesteld en ter inzage gelegd. Daarnaast is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van de buurgemeenten en betrokken organisaties en instellingen. Op het herindelingsontwerp zijn negen zienswijzen ontvangen. Zeven zienswijzen gaven aan dat er geen aanleiding was tot het geven van een formele zienswijze. In twee zienswijzen werd naast het tonen van begrip voor de samenvoeging aandacht gevraagd voor de consequenties voor de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. De ingediende zienswijzen hebben de betrokken gemeentebesturen geen aanleiding gegeven om het voornemen tot herindeling te heroverwegen of het herindelingsontwerp aan te passen.

## 3.2. Inhoudelijke noodzaak

### 3.2.1. Bestuurskracht

Uit onderzoek blijkt dat de bestuurskracht van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland behoorlijk onder druk staat. Conclusie van het onderzoek is dat naast versterking van de ambtelijke bestuurskracht ook versterking van de bestuurlijke bestuurskracht noodzakelijk wordt geacht. De voorgestelde samenvoeging is gericht op de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente die duurzaam en hoogwaardig de huidige en nieuwe gemeentelijke taken kan vervullen. Daarnaast 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.

### 3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De beoogde nieuw te vormen gemeente Molenwaard ligt volledig in het Groene hart, in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Dit houdt in dat er in samenhang ambities moeten worden gerealiseerd op het gebied van landschap, landbouw, natuur, cultuurhistorie, recreatie en water. De belangrijkste regionale opgaven zijn het behoud en versterken van de sociale en maatschappelijke structuur in het gebied en tevens behoud van landschappelijke diversiteit. De betrokken gemeenten participeren in de Regionale Ontwikkelings Maatschappij Schelluinen (ROM-S) gezamenlijk met vijf andere gemeenten. Door onder andere intergemeentelijke samenwerking worden de doelen van de ROM-S zoals de ontwikkeling van een regionaal transport- en logistiekcentrum en de herontwikkeling van locaties voor bedrijven gerealiseerd. De kwaliteit van de ruimtelijke ontwikkeling in de drie gemeenten krijgt door de beoogde samenvoeging een belangrijke impuls. De voornoemde gemeenschappelijke regionale opgaven kunnen daarnaast in positieve zin bijdragen aan de bevordering van de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente.

### 3.3. Urgentie

In het licht van de benodigde versterking van de bestuurskracht en de opgaven in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is deze herindeling urgent. Uit onderzoek uit 2006 blijkt dat louter versterking van de ambtelijke bestuurskracht niet voldoende wordt geacht. De betrokken gemeenten hebben de ambtelijke organisaties reeds per 1 juli 2009 samengevoegd met als sluitstuk de beoogde samenvoeging per 1 januari 2013. Daarnaast past deze beoogde samenvoeging in het door de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden geschetste regionale eindbeeld en in het beleidskader «Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur» van de provincie Zuid-Holland.

### 3.4. Duurzaamheid

Van de drie betrokken gemeenten zijn Graafstroom en Liesveld in 1986 voor het laatst betrokken geweest bij een gemeentelijke herindeling. Gelet op het opgavenprofiel van de nieuw te vormen gemeente van 29 000 inwoners kan worden verwacht dat zij goed is toegerust voor een reeks van jaren en beter in staat zal zijn haar (boven)lokale opgaven en taken te vervullen. Zo is de nieuw te vormen gemeente Molenwaard in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden na de gemeente Gorinchem op één na grootste gemeente wat inwonertal betreft en de grootste wat oppervlakte betreft.

### 3.5. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De betrokken gemeenten werken al geruime tijd nauw samen. Ligging in het Groene hart brengt met zich mee dat de opgaven voor de drie gemeenten vergelijkbaar zijn. Daarnaast hebben de gemeenten hetzelfde landelijke karakter, dezelfde structuur en vergelijkbare cultuur. De nieuw te vormen gemeente zal dertien kernen tellen. Een belangrijke opgave is dan het ontwikkelen van een gericht beleid inzake burgerparticipatie. In de huidige gemeenten worden diverse vormen van burgerparticipatie toegepast. In de gemeente Graafstroom vormen klankbordgroepen (voorzeten door raadsleden) een belangrijke rol in de burgerparticipatie. Nieuw-Lekkerland kent wijkoverleggen en daarnaast hebben de inwoners brede inspraak bij de inrichting van de openbare ruimte. In de gemeente Liesveld worden de inwoners door middel van informele settings betrokken. Het behouden en versterken van de sociale samenhang in de kernen ten dienste van de participatie en de leefbaarheid is een belang-

rijke opdracht voor de nieuw te vormen gemeente. Een doelstelling voor de nieuw te vormen gemeente is dan ook behoud en versterking van de sociale en maatschappelijke structuur in het gebied. Naar deze doelstelling wordt reeds gestreefd door middel van ruimtelijke en maatschappelijke projecten door de huidige gemeenten met het oog op de nieuw te vormen gemeente Molenwaard.

### *3.6. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen*

Deze beoogde samenvoeging heeft onder andere tot doel bestuurlijk, in regionaal verband een sterkere rolinvulling waar te maken. De nieuw te vormen gemeente zal bijdragen aan het evenwicht tussen stedelijke en landelijke gemeenten in deze regio voor wat betreft de aanpak van economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies. Met de beoogde herindeling zal de bestuurskracht in de regio toenemen, doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt en er eenvoudiger afspraken kunnen worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven. Met dit voorstel wordt aldus een bijdrage geleverd aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

### *3.7. Conclusies toets Beleidskader*

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande, dat het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en dat het voorstel past binnen de criteria van het vorige en het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het voorstel kan rekenen op unanieme steun van de raden van de drie betrokken gemeenten en op maatschappelijke draagvlak in de betrokken gemeenten. Daarnaast bestaat er bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland. Voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland per 1 januari 2013 bestaat voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met deze beoogde herindeling ontstaat een nieuwe, robuuste en tevens duurzame gemeente met een sterkere economische structuur, waarbij de randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente te versterken als de eigenheid van de dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuw te vormen gemeente Molenwaard bij aan evenwichtiger bestuurlijke verhoudingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

## **4. Financiële aspecten**

Op verzoek van de betrokken gemeenten hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincie Zuid-Holland een herindelingscan uitgevoerd. Aanvullend heeft ook een financieel verdiepingsonderzoek plaatsgevonden.

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben geconcludeerd dat de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente Molenwaard niet zonder zorg is. Een zorg die door de drie gemeentebesturen wordt gedeeld. Door de drie gemeenten is in overleg besloten gezamenlijk invulling te geven aan en verantwoordelijkheid te nemen in de oplossing van de financiële problematiek naar de toekomst toe. In algemene zin kan wel worden opgemerkt dat de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente Molenwaard gunstiger is dan het totaal van de drie afzonderlijke gemeenten.

Met het oog op de beoogde samenvoeging hebben de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland hun ambtelijke organisaties

reeds in juli 2009 samengevoegd tot de Werkorganisatie De Waard. De betrokken gemeenten hebben de oorspronkelijke budgetten ingebracht teneinde een begroting op te stellen voor de werkorganisatie. De overgang naar één nieuwe begroting na de beoogde samenvoeging zal derhalve relatief makkelijk verlopen.

De algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van ongeveer € 800 000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2012 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2013 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van € 8,4 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

## **5. Overige aspecten**

### *5.1. Datum van herindeling*

Het kabinet streeft ernaar de gemeentelijke herindeling op 1 januari 2013 een feit te laten zijn. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de drie betrokken gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van Zuid-Holland.

### *5.2. Verkiezingen*

Indien realisering van de voorgestelde gemeentelijke herindeling per 1 januari 2013 mogelijk blijkt, zullen in november 2012 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. Het provinciebestuur van Zuid-Holland bepaalt de datum voor de herindelingsverkiezingen. Om de herindeling per 1 januari 2013 te realiseren dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2012 te zijn aanvaard en in werking te treden. Dit is noodzakelijk om voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. De huidige gemeente Graafstroom is op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze raadsverkiezingen. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2018. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen in maart 2014 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. De zittingsduur van de nieuwe gemeenteraad zou anders slechts een jaar en drie maanden bedragen. Dit zou de start van de nieuwe gemeente bemoeilijken. Door de zittingstermijn te verlengen naar vijf jaar en drie maanden krijgt de nieuwe gemeente voldoende tijd en rust de fusie goed te implementeren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies