

Vergaderjaar 2008–2009

**31 819**

## **Samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle**

**Nr. 5**

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

Ontvangen 1 april 2009

#### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding	1
2. Beleidskader	1
3. Draagvlak	2
4. Bestuurskracht en Financiële aspecten	3
4. Interne en regionale samenhang en evenwicht	3

#### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag voor het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle 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, de ChristenUnie en de SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Bij de beantwoording heb ik zoveel 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 het betreffende onderdeel uit het coalitieakkoord.

#### **2. Beleidskader**

De leden van de SP-fractie vroegen naar de samenhang van decentralisatie van rijkstaken en gemeentelijke herindeling. Zij vragen of de regering hun analyse onderschrijft dat meer decentralisatie van rijkstaken aanleiding is voor meer gemeentelijke herindelingen en of de regering dit

een gewenste ontwikkeling vindt. Voorts vroegen de leden van de SP-fractie of de regering de zorg deelt dat herindelingen niet zozeer worden ingegeven door de wens van bewoners, maar door het door de regering gekozen beleid van decentralisering.

Het decentralisatiebeginsel houdt de opdracht in om primair te bezien of het maatschappelijke probleem kan worden opgelost door een decentraal bestuursorgaan. Dit vraagt om een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging. In het coalitieakkoord is overeengekomen de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies te bevorderen. Dit onderdeel uit het coalitieakkoord is uitgewerkt in de bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. De regering acht dit een gewenste ontwikkeling, omdat zo het bestuur dichterbij de burger wordt gebracht. Voor een doelmatige en doeltreffende taakuitoefening is vereist dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn. Er bestaat een relatie tussen de inhoud van de taken van een gemeente en de daarvoor benodigde bestuurskracht. Daarnaast komt de bestuurskracht van een gemeente ook tot uiting in de wijze waarop deze functioneert als gemeenschap, als dienstverlener, als effectieve en efficiënte organisatie en als medeoverheid in de regio. De afweging of een gemeente voldoende bestuurskracht heeft, ligt primair bij de gemeenten zelf. Gemeenten kunnen op verschillende wijze hun bestuurskracht een impuls geven en versterken onder meer door kwaliteitsverbetering van de eigen organisatie, door intensivering van de samenwerking of door gemeentelijke herindeling. Zo gezien is deze herindeling niet zozeer ingegeven vanwege het gevoerde decentralisatiebeleid, maar betreft het hier een vrijwillige keuze van de betrokken gemeenten.

### **3. Draagvlak**

De leden van de CDA-fractie vinden draagvlak voor gemeentelijke herindeling van groot belang, derhalve vragen de leden om meer inzicht in het draagvlak voor deze herindeling. De leden van de SP-fractie stelden vragen bij het feit dat de regering het onderzoek naar het draagvlak van de bevolking voor een herindeling een verantwoordelijkheid van de gemeenten zélf noemt. De regering heeft in het coalitieakkoord aangegeven dat herindelingen alleen plaats zullen vinden van onderaf, als hiervoor steun is van de bevolking. Dit kan de regering alleen beoordelen als er deugdelijk onderzoek naar het draagvlak heeft plaatsgevonden. Hoe is dit in de betreffende gemeenten gemeten? Hoe oordeelt de regering over het draagvlak in de betreffende gemeenten? Hoe heeft de inwonerspeiling plaatsgevonden en hoe groot was de betrokkenheid van de inwoners bij de peiling? Hadden de inwoners de mogelijkheid om zich uit te spreken inzake de gemeentelijke herindeling?

De leden van de SP-fractie constateren terecht dat de regering groot belang hecht aan een sterk draagvlak onder de bevolking voor de samenvoeging. Daarnaast vindt de regering het ook van belang dat bij de toetsing van herindelingsvoorstellen aandacht wordt geschonken zowel aan de wijze waarop tijdens de procedure aan een optimaal draagvlak is gewerkt, als aan het draagvlak voor het uiteindelijke herindelingsvoorstel. De wijze van verkenning of organisatie van draagvlak acht de regering een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf, een verantwoordelijkheid die de gemeenten ook op zich hebben genomen.

Door de gemeenten zijn verschillende activiteiten ondernomen om het draagvlak onder de inwoners en andere betrokkenen te peilen. Een onderzoek naar de opvattingen van burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers speelde een centrale rol in het visievormingsproces voor de nieuwe gemeente. De eerdergenoemde actoren hebben in twaalf groeps-

gesprekken hun opvattingen kenbaar gemaakt. Deze opvattingen en de bevindingen van een ambtelijk-bestuurlijke werkbijeenkomst zijn vervolgens door middel van een breed uitgezette enquête wederom voorgelegd aan de inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers, bestuurders en ambtenaren van de betrokken gemeenten. De resultaten van de enquête tonen een grote mate van overeenstemming over wat de betrokkenen van de drie gemeenten belangrijk vinden. De bevindingen van de enquête en de inzichten uit een werkconferentie vormden de basis voor het gemeentelijke concept-visiedocument. Dit document is tijdens dialoogbijeenkomsten in de drie gemeenten voorgelegd aan de inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Tijdens de dialoogbijeenkomsten werd een grote mate van herkenning geconstateerd inzake de bevindingen in het concept-visiedocument. Mede op basis van de resultaten van de dialoogbijeenkomsten is het concept-visiedocument door de gemeenteraden vastgesteld. Daarnaast is tijdens de periode van ter inzage legging van het herindelingsontwerp op de gemeentesecretarieën geen zienswijze meer ingediend.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre er sprake is van vrijwilligheid bij de betrokken gemeenten inzake deze gemeentelijke herindeling. Daarnaast willen de leden van de SGP-fractie van de regering vernemen of deze de visie deelt dat grootschalige herindelingen die door de provincie worden opgelegd of sterk gestuurd, onwenselijk zijn. Dit naar aanleiding van een interview van de Commissaris van de Koningin van de provincie Zuid-Holland.

De provincie Zuid-Holland schrijft in het coalitieakkoord 2007–2011 getiteld «Duurzaam denken, Dynamisch doen», te streven naar bestuurskrachtige gemeenten. De provincie verwacht dat gemeenten zelf kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de huidige dynamische samenleving. Gebrek aan bestuurskracht of signalen daartoe moet voor een gemeente aanleiding zijn voor eigen initiatief en concrete actie gericht op het herstel, dan wel samenwerking of fusie met andere gemeenten. Bij deze herindeling heeft de provincie het initiatief met betrekking tot de herindeling aan de gemeenten gelaten.

Dit beleid van de provincie Zuid-Holland past volgens de regering bij de regierol die de provincie heeft ten aanzien van de bovengemeentelijke regionale samenhang in de provincie. Vanuit die rol kan een provincie een stimulerende rol vervullen bij het tot stand komen van een herindelingsadvies dat door de gemeenten zelf wordt geïnitieerd. Wel dient een herindelingsvoorstel te voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II-2002/03, 28 750, nr. 1) en de afspraken uit het coalitieakkoord van het kabinet. Daarin is voldoende lokaal draagvlak een essentiële voorwaarde voor een herindelingsvoorstel. Dit voorstel voldoet ruimschoots aan dit vereiste van voldoende lokaal draagvlak

#### **4. Bestuurskracht en financiële aspecten**

De leden van de SP-fractie stelden de vraag of de regering kan garanderen dat de voorzieningen in de nieuwe gemeente op peil blijven? Daarnaast merkt de SP-fractie op dat de nieuwe gemeente € 1 miljoen minder gaat ontvangen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds dan nu het geval is bij de som van de algemene uitkeringen. Deze structurele verlaging zal worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat zullen de gevolgen zijn indien deze verwachtingen uitblijven? Wat als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling? Hoe zal de regering daar dan op reageren?

Voorafgaand aan de besluitvorming tot samenvoeging heeft in de drie gemeenteraden een financieel onderzoek plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat de gemeenten veel overeenkomsten hebben, maar dat ook verschillen bestaan in het financiële beleid en de financiële positie. Mede op het oog op het realiseren van een solide begrotingspositie van de nieuwe gemeente vindt tussen de betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland afstemming plaats over financiële onderwerpen. Concluderend kan gesteld worden dat gegeven de financiële situatie van de gemeenten de levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente voldoende is verzekerd.

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.

Mocht er dan als nog 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.

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 vertrouwen op de zorgvuldigheid van het nieuwe gemeentebestuur. Om de financiële positie van de nieuwe gemeente te waarborgen, is er vanuit de provincie herindelingstoezicht ingesteld op de financiën. Dit gebeurt overigens in principe bij elke herindeling.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat volgens de decembercirculaire van het Gemeentefonds de verdeelmaatstaf herindeling is verruimd als gevolg van de adviezen van de Taakgroep D'Hondt. Is deze verruiming, met een berekening die uitgaat van een periode van acht jaar voor de vaste voet, reeds meegenomen in de genoemde bedragen? Kan een berekening worden gegeven van de te ontvangen bedragen onder de oude en de nieuwe maatstaf herindeling? Hoe zijn deze bedragen opgebouwd?

De leden van de SGP-fractie stellen terecht vast dat de verdeelmaatstaf herindeling is verruimd. In het genoemde bedrag in de memorie van toelichting is de verruiming niet opgenomen. Volgens de richtlijnen van de nieuwe maatstaf zal de nieuwe gemeente Zuidplas per 1 januari 2010 een tijdelijke aanvullende uitkering ontvangen van circa € 8 miljoen.

Hierbij treft u de berekening van het bedrag aan dat de nieuwe gemeente Zuidplas zal ontvangen conform de maatstaf herindeling. De berekening

op grond van de in decembercirculaire 2008 aangepaste maatstaf herindeling ziet als volgt uit:

	Maatstaf herindeling oud	Maatstaf herindeling nieuw
<b>Vast bedrag per gemeente</b> waarmee totaal aantal gemeenten afneemt door de samenvoeging	1.585.065	2.245.440
<b>Aantal gemeenten</b> waarmee totaal aantal gemeenten door de samenvoeging afneemt	2	2
	=====> <b>3.170.130</b>	=====> <b>4.490.880</b>
<b>Vast bedrag per</b> bij de samenvoeging betrokken <b>inwoners</b> op 1 januari van het jaar voorafgaand aan de herindeling, met uitzondering van de inwoners van de grootste gemeente	53,29	53,29
Aantal inwoners Moordrecht (voorlopig) 8.155		
Aantal inwoners Zevenhuizen-Moerkapelle (voorlopig) 10.314		
Aantal inwoners Nieuwerkerk aan den IJssel (voorlopig) 21.741		
Totaal aantal inwoners bij de herindeling betrokken =====> 40.210		
Verminderd met het aantal inwoners van de gemeente met het grootste aantal inwoners 21.741		
<b>Aantal inwoners</b> waarvoor vast bedrag wordt betaald (voorlopig) =====>	18.469	18.469
	=====> <b>984.213</b>	=====> <b>984.213</b>
Totaal maatstaf herindeling excl. uitkeringsfactor (uf)	<b>4.154.343</b>	<b>5.475.093</b>
Uf (raming 2008) (voorlopig) 1,466		1,466
<b>Totaal maatstaf herindeling incl. uf (voorlopig)</b>	<b>6.090.267</b>	<b>8.026.486</b>
<b>Betaalritme maatstaf herindeling incl. uf</b>		
1e jaar na de herindeling 40%	2.436.107	3.210.595
2e jaar na de herindeling 20%	1.218.053	1.605.297
3e jaar na de herindeling 20%	1.218.053	1.605.297
4e jaar na de herindeling 20%	1.218.053	1.605.297

## 5. Interne en regionale samenhang en evenwicht

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie stelden de vraag of er ook alternatieven voor herindeling zijn besproken? Kan hier een nadere toelichting worden gegeven waarom voor herindeling is gekozen? Hoe wordt met deze herindeling rekening gehouden met de samenhang in het gebied ten noorden van de A12? Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af in hoeverre kan worden gegarandeerd dat de nieuw te vormen gemeente voor lange tijd van nieuwe opschaling/herindeling gevrijwaard blijft?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de gemeenten niet kiezen voor de meest duurzame oplossing, zoals verwoord in het rapport van de commissie Van den Berg en vragen zich af in hoeverre deze oplossing duurzaam is en stand zal houden op de lange termijn. Daarnaast vragen de leden zich af welke gevolgen dit besluit heeft voor de gemeente Gouda te meer daar het besluit tot een eventuele grenscorrectie wordt uitgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen de overwegingen van de gemeenten om tot de beoogde samenvoeging te komen, maar vragen zich af in welke mate de oriëntatie van de inwoners van de gemeente Moordrecht op de gemeente Gouda een rol heeft gespeeld inzake de besluitvorming tot samenvoeging. Hoe wordt de geografische samenhang tussen de drie gemeenten afgewogen tegenover de eerdergenoemde oriëntatie?

In 2004 hebben vijf gemeenten in de Zuidplaspolder (Gouda, Waddinxveen, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle) besloten tot bestuurskrachtmetingen. De bevindingen leidden ertoe dat de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle besloten tot een intensievere samenwerking door middel van een ambtelijke samenvoeging alvorens tot een bestuurlijke samenvoeging in 2006 werd besloten.

De gemeenteraad van Moordrecht heeft na een inwonersraadpleging besloten zich aan te sluiten bij de onderhavige samenvoeging. De opkomst van de inwonersraadpleging van Moordrecht was ruim 56% en 92,8% hiervan heeft zich voor deze samenvoeging uitgesproken. De

betrokken gemeenten hebben vanwege de toekomstige opgaven en de hoge mate van overeenstemmende identiteit, zoals tot uiting komt in het gezamenlijk vastgestelde visiedocument van de drie gemeenten, besloten tot de vrijwillige samenvoeging.

Wat betreft de gemeenten in het gebied ten noorden van de A12 kan ik melden dat dit wetsvoorstel geen belemmering vormt voor de bestuurlijke ontwikkelingen van het gebied. De gemeenten Bodegraven en Reeuwijk hebben kenbaar gemaakt om per 2011 samen te willen gaan. De gemeenten Gouda en Waddinxveen geven verder vorm aan een niet-vrijblijvende bestuurlijke samenwerking en de gemeenten Rijnwoude en Boskoop zullen in de nabije toekomst uitsluitel geven over hun bestuurlijke toekomst.

De Commissie Van den Berg heeft in haar bevindingen kenbaar gemaakt dat de meest duurzame oplossing één Zuidplasmunicipaliteit is, bestaande uit de bij dit wetsvoorstel betrokken gemeenten, en de gemeenten Gouda en Waddinxveen. De provincie Zuid-Holland heeft eind 2007 geconcludeerd dat voor deze oplossing geen draagvlak bestaat in de regio. De onderhavige samenvoeging wordt door de Commissie Van den Berg ook als oplossing bestempeld mits aangevuld met een grenscorrectie ten gunste van de gemeente Gouda van het gebied de Gouweknoop van de gemeente Moordrecht en een beperkt gebied van de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle. In samenspraak met de provincie Zuid-Holland en de betrokken gemeenten is overeengekomen dat de nieuwe gemeente Zuidplas voor 2020 in overleg zal treden met de gemeente Gouda inzake de besluitvorming voor een grenscorrectie. De urgentie om een grenscorrectie per 2010 te bevorderen is niet aanwezig aangezien de formele en feitelijke invulling van de Gouweknoop in gezamenlijkheid respectievelijk in de periode tot 2020 en de periode na 2020 zal plaatsvinden.

Op basis van de huidige inzichten heb ik er alle vertrouwen in dat de nieuwe gemeente Zuidplas duurzaam over voldoende bestuurskracht zal beschikken. De vorming van de nieuwe gemeente Zuidplas zal ook een bijdrage leveren aan de versterking van de gelijkwaardigheid van partners en daarmee de versterking van de samenwerking in de regio. Voorts onderschrijf ik dat voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare tijd wederom bij een grote gemeentelijke herindeling wordt betrokken. Mij zijn geen aanwijzingen bekend dat de nieuwe gemeente in de voorzienbare toekomst mogelijk opnieuw bij een grote gemeentelijke herindeling zal worden betrokken.

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