

Vergaderjaar 2005–2006

30 360

Samenvoeging van de gemeenten Roermond en Swalmen

Nr. 3 HERDRUK¹

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel stelt de samenvoeging van de gemeenten Roermond en Swalmen voor.

Overeenkomstig de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) heeft de provincie Limburg een herindelingsprocedure gevoerd voor de hele regio Midden-Limburg, omvattende de gemeenten Ambt Montfort, Roerdalen, Roermond, Swalmen, Maasbracht, Thorn, Heel, Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer, Echt-Susteren, Weert en Nederweert. De gemeenten Echt-Susteren, Weert en Nederweert maakten geen deel meer uit van het uiteindelijke herindelingsadvies. De provincie acht de gemeenten Echt-Susteren, Weert en Nederweert op zichzelf bestuurskrachtige gemeenten. De provincie ziet noch qua draagvlak, noch qua versterking van de bestuurskracht aanleiding voor opschaling van één van deze gemeenten.

Uit deze herindelingsprocedure is één herindelingsadvies van de provincie Limburg voortgekomen waarin vier fusies van betrokken gemeenten worden voorgesteld. Dit zijn de fusies van de gemeenten Roermond en Swalmen, de gemeenten Ambt Montfort en Roerdalen, de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer en de gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn.

De regering heeft gemeend, dat het herindelingsgebied logisch kan worden onderscheiden in een samenhangende subregio ten westen van de Maas en twee samenvoegingen ten oosten van de Maas. Om die reden worden op basis van het herindelingsadvies drie wetsvoorstellen gedaan.

2. Totstandkoming advies

2.1 Herindelingsbeleid kabinet

Voor het kabinet is het van belang, gelet op het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II-2002/03, 28 750, nr. 1), dat voorstellen voor gemeentelijke herindelingen hun basis vinden in voorstellen van de betrokken gemeenten zelf, dan wel van de provincie. Het is van belang dat met een herindeling goede voorwaarden worden gecreëerd om nieuwe,

¹ I.v.m. toevoeging noot.

sterke gemeenten te vormen die berekend zijn op hun huidige en toekomstige opgaven.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt de richting van het herindelingsbeleid, zoals aangegeven in het strategisch akkoord, nader uitgewerkt. In het beleidskader zijn zes criteria opgenomen die het kabinet bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen betreft. Deze criteria zijn draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang van de nieuwe gemeente, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimte.

2.2 Algemeen herindelingsbeleid provincie Limburg

Het herindelingsbeleid van de provincie Limburg richt zich met name op de versterking van de bestuurskracht van het lokaal bestuur en de regionale samenhang van de nieuwe gemeente in relatie tot de omliggende gemeenten. Vooral de kleinere, kwetsbare gemeenten worden gestimuleerd zich te bezinnen op hun positie. Bij samenvoegingsinitiatieven vanuit de gemeenten toetst de provincie of de positie van de nieuw te vormen gemeente de positie van de overige gemeenten in de regio niet schaadt. Provinciale staten van Limburg hebben gedeputeerde staten gevraagd om bij de totstandkoming van het herindelingsadvies Midden-Limburg rekening te houden met een aantal uitgangspunten. De nieuw te vormen gemeenten dienen qua omvang zo groot als nodig en zo klein als mogelijk te zijn, de nieuwe gemeenten moeten bij aanvang financieel gezond zijn dan wel een gezond financieel perspectief hebben, ze moeten over voldoende bestuurskracht beschikken en moeten passen in een evenwichtige regionale bestuurlijke samenhang.

2.3 Voorgeschiedenis

In 2001 hebben de gemeenten Ambt Montfort, Echt-Susteren, Maasbracht, Roerdalen, Roermond en Swalmen het Pact van St. Odiliënberg ondertekend. Dit was een intentieverklaring om tot een samenwerkingsmodel te komen ter versterking van de kracht van de regio en de positie van de individuele gemeenten. In mei 2002 gaven de gemeenten Echt en Susteren aan dat zij niet meer mee wilden doen aan dit proces omdat zij al fuseerden. In november 2002 haakte Maasbracht af omdat zij vond dat de samenwerking de gemeentelijke autonomie aantast en er te weinig ruimte was tot samenwerking met de gemeenten ten westen van de Maas.

De overige vier gemeenten Ambt Montfort, Roerdalen, Roermond en Swalmen streefden ernaar in federatief verband een slagvaardige aanpak van bovenlokale opgaven te realiseren, waarbij tegelijkertijd recht werd gedaan aan de verscheidenheid van de deelnemende gemeenten. Dit werd de federatie Roerstad genoemd. Gebleken is dat voor de uitwerking van dit samenwerkingsverband in deze regio niet voldoende draagvlak aanwezig was.

In juli 2003 heeft het provinciaal bestuur vastgesteld dat er in Midden-Limburg voldoende draagvlak van onderop aanwezig was voor een herindelingsdiscussie, maar dat de deelnemende gemeentebesturen geen overeenstemming konden bereiken over het vervolg van het proces en de meest wenselijke variant.

Gedeputeerde staten hebben vervolgens op 15 juli 2003 hun verantwoordelijkheid genomen in dit proces en zijn een herindelingsprocedure gestart overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de Wet Arhi. Daarbij heeft de provincie de hele regio Midden-Limburg in samenhang in één proces betrokken.

Na vaststelling van het herindelingsontwerp door gedeputeerde staten heeft een ieder zijn oordeel over het herindelingsontwerp schriftelijk kenbaar kunnen maken. Het college van gedeputeerde staten heeft in totaal 280 reacties ontvangen van burgers en organisaties. Hiervan waren 257 reacties van inwoners van gemeenten, betrokken bij dit wetsvoorstel. Het grootste deel van de reacties is afkomstig uit de gemeente Swalmen en richt zich tegen de herindeling van deze gemeente met de gemeente Roermond. Daarnaast hebben alle betrokken gemeenteraden hun zienswijze aan gedeputeerde staten kenbaar gemaakt. Alles afgewogen hebbende zijn provinciale staten tot de conclusie gekomen om het voorstel zoals dit ter inzage is gelegd, te handhaven in een herindelingsadvies dat ik op 6 december 2004 ontvangen heb. In mei 2004 hebben gedeputeerde staten het herindelingsvoorstel Midden-Limburg vastgesteld. Dit behelst onder meer een fusie tussen de gemeenten Roermond en Swalmen.

2.4 Standpuntbepaling

2.4.1 Roermond en Swalmen

De gemeente Swalmen is zowel in maatschappelijk als in bestuurlijk opzicht sterk georiënteerd op de gemeente Roermond. Toenemende eisen die gesteld worden aan gemeenten vanuit de samenleving vereisen een robuuste gemeentelijke organisatie met voldoende bestuurlijk, ambtelijk en financieel vermogen. De gemeente Swalmen heeft aangegeven in te zien dat er naar de toekomst toe sprake is van een ongelijkwaardige positie van de huidige gemeente Swalmen, ten opzichte van de overige gefuseerde gemeenten in de stadsregio Roermond. De gemeente Swalmen ziet hiervoor een oplossing in een fusie met buurgemeente Beesel, in plaats van met Roermond. De gemeente Beesel is niet belangstellend in een fusie met Swalmen, en wijst hierbij juist op de sterke oriëntatie van Beesel op Venlo. Zowel de gemeente Beesel als de provincie Limburg zien bovendien geen aanleiding om de bestuurskracht van deze gemeente, in tegenstelling tot de bestuurskracht van de gemeente Swalmen, fundamenteel ter discussie te stellen.

De huidige gemeente Roermond vindt het voorliggende herindelingsvoorstel voor Roermond onvoldoende. Ze heeft kenbaar gemaakt voorstander te zijn van een herindeling met de gemeente Swalmen en de kernen Beesel, Melick en Linne, die deel uitmaken van respectievelijk de gemeenten Beesel, Roerdalen en Maasbracht.

Zij komt tot dit voorstel onder meer vanwege ruimtelijke overwegingen. Uit de woningraming van de provincie Limburg blijkt dat Roermond in ieder geval tot 2014 op voldoende locaties woningen kan ontwikkelen. Ruimtelijke ontwikkelingen na 2014 zijn volgens de provincie Limburg voldoende mogelijk binnen de directe regio van Roermond, onder meer op het grondgebied van de huidige gemeente Swalmen.

Overigens hebben provinciale staten uitgesproken, dat stedelijke vraagstukken van Roermond door niet-vrijblijvende samenwerking met andere gemeenten moet worden beantwoord. In § 3.3 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan.

2.4.2 Afwegingen

Met gedeputeerde staten van de provincie Limburg kan worden vastgesteld, dat door de voorgestelde bestuurlijke indeling gekomen wordt tot een bestuurskrachtiger gemeente. Het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Roermond en Swalmen draagt bij aan een duurzame verbetering van de bestuurlijke organisatie van de gehele regio.

3. Herindelingsadvies en inhoud van het wetsvoorstel

3.1 Inleiding

In het herindelingsadvies van de provincie Limburg zijn voor geen van de vier voorgestelde fusies namen aangedragen. Voor de te fuseren gemeenten Roermond en Swalmen wordt de naam Roermond voorgesteld. De gemeente heeft overigens de bevoegdheid om op grond van artikel 158 van de Gemeentewet haar naam te wijzigen.

3.2 De nieuwe gemeente Roermond

Door de samenvoeging van de gemeenten Roermond en Swalmen ontstaat een nieuwe gemeente met circa 54 000 inwoners. Deze samenvoeging is allereerst een antwoord op de bestuurlijke problematiek van Swalmen, in termen van bestuurskracht en kwetsbaarheid, die zonder fusie alleen zal toenemen. Voorts zal de nieuwe gemeente Roermond beter in staat zijn haar taken als centrumgemeente te vervullen. Bovendien zal de nieuwe gemeente Roermond in regionaal verband extra gewicht in de schaal leggen. Hoewel er bij de beide huidige gemeenten draagvlak is voor herindeling, bleek het niet mogelijk om een breder draagvlak in de betrokken gemeenten voor deze samenvoeging tot stand te brengen. Met bovenstaande overwegingen is deze samenvoeging goed aan de hand van het kabinetsbeleid te verantwoorden.

3.3 Regionale samenwerking

Bij de vaststelling van het Herindelingsadvies Midden-Limburg hebben provinciale staten een motie aangenomen waarin gedeputeerde staten worden opgeroepen om in samenwerking met de gemeenten in Midden-Limburg, tot een niet-vrijblijvende samenwerking te komen om regionale opgaven aan te pakken en de centrumfunctie van de gemeente Roermond hiermee te versterken. Gebleken is dat er in de regio draagvlak bestaat om de huidige gemeente Roermond te steunen in haar stedelijke herstructureringsopgave. Ik zie deze niet-vrijblijvende samenwerking als flankerend beleid van de voorliggende herindelingen en hecht derhalve aan de totstandkoming van het door provinciale staten nagestreefde convenant.

4. Datum herindeling en tussentijdse verkiezingen

Het streven van de regering is erop gericht dat deze herindeling zijn beslag krijgt op 1 januari 2007. De wet zal daartoe uiterlijk 22 september 2006 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Het provinciebestuur van Limburg bepaalt de datum voor de herindelingsverkiezingen, die doorgaans in de maand november of december vóór de datum van herindeling plaatsvinden.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen vinden plaats in maart 2006. Voor de samen te voegen gemeenten is het ongewenst dat deze doorgang vinden, om vervolgens na ongeveer een half jaar weer verkiezingen te hebben. In het wetsvoorstel tot verlenging van de zittingsduur van de raden van een aantal gemeenten in Midden-Limburg in verband met de voorgenomen gemeentelijke herindeling van deze gemeenten, dat tegelijkertijd met dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt dan ook voorgesteld de verkiezingen voor de betrokken gemeenten uit te stellen. Tevens wordt voorgesteld de zittingsduur van de betrokken raden te verlengen tot 1 januari 2007.

5. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies hebben gedeputeerde staten uitvoerig aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het voorstel voor de nieuwe gemeenten. De conclusie was dat er reden is aan te nemen dat de nieuw te vormen gemeente Roermond financieel levensvatbaar is. Op grond van de verstrekte gegevens deel ik deze conclusie.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Roermond zal volgens de meest recente inzichten circa € 0,5 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2007 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactoren sociale dienst».

Een deel van de structurele verlaging van de algemene uitkeringen kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurslasten (minder raadsleden, burgemeesters en wethouders, secretarissen), zoals de provincie ook heeft aangegeven. Voor het overige zal de nieuwe gemeente dit nadeel kunnen afdekken op grond van de efficiencyvoordelen van de nieuwe organisaties.

De nieuwe gemeente Roermond zal bij herindeling per 1 januari 2007 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 2,8 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de samenvoeging betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.