

Vergaderjaar 2000–2001

27 663

Samenvoeging van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen

Nr. 3

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen. De raden van deze gemeenten hebben bij gelijklopende besluiten een ontwerp-regeling tot samenvoeging van hun gemeenten vastgesteld. Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben deze gelijklopende raadsbesluiten op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling goedgekeurd en aan mij doorgezonden. Op 10 oktober 2000 heb ik de goedkeuring, met het verzoek te bevorderen dat deze ontwerp-regeling kracht van wet krijgt, ontvangen. Met dit voorstel volg ik de ontwerp-regeling, zoals die door gedeputeerde staten van Noord-Holland is goedgekeurd. De ontwerp-regeling is bij dit wetsvoorstel gevoegd.¹

2. Voorgeschiedenis

Een van de afspraken naar aanleiding van de discussie voortvloeiend uit het beleid ten aanzien van de centrumgemeente Alkmaar was de vorming van sterke randgemeenten rondom Alkmaar. Naast de oplossing van ruimteproblemen van de gemeente Alkmaar door enkele grenscorrecties en samenwerking in de regio gaf het gemeentebestuur van Alkmaar aan voorstander te zijn van de vorming van sterkere en grotere buurgemeenten, zodat deze bij samenwerking als krachtige partner kunnen fungeren. Tegen het licht van deze discussie besloten de gemeentebesturen van Limmen en Akersloot samenwerking te zoeken met aangrenzende gemeenten die maatschappelijke en ruimtelijke samenhang vertonen met Limmen en Akersloot. Dit vormde de aanleiding voor een extern onderzoek naar de samenwerkingsmogelijkheden en een eventuele fusie tussen de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen. De gemeente Uitgeest vond een onderzoek naar fusiemogelijkheden te prematuur en beraadde zich op de eigen positie, met name omdat deze gemeente deels georiënteerd was op de IJmond en deels op het gebied van het Samenwerkingsverband Noord-Kennemerland (SNK). De gemeentebesturen van Akersloot en Limmen onderschreven de conclusie uit het onderzoeksrapport dat samenvoeging voor deze gemeenten onafwendbaar en noodzakelijk is. In het rapport werd de gemeentebesturen voorgesteld een keuze te maken uit de variant Castricum-Akersloot-Limmen of de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

variant Heiloo-Akersloot-Limmen, waarop de drie gemeentebesturen van Castricum, Akersloot en Limmen eind 1997/begin 1998 de wens uitspraken tot samenvoeging van deze gemeenten. Voorafgaand aan dit besluit zijn gemeentelijke inspraakavonden gehouden. Uit een extern draagvlak-onderzoek, waarbij gebruik is gemaakt van een telefonische enquête, is geconcludeerd dat in de drie gemeenten voldoende breed draagvlak onder de bevolking bestaat voor de samenvoeging.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 1998 is nogmaals onderzoek gedaan naar mogelijke participatie van Heiloo en Uitgeest bij de herindeling. Heiloo heeft echter gekozen voor zelfstandigheid. Ook de gemeente Uitgeest koos op basis van een referendumuitslag voor zelfstandigheid. Op 22 juni 2000 hebben de gemeenteraden van Castricum, Akersloot en Limmen de raadsbesluiten tot samenvoeging vastgesteld.

Het provinciebestuur heeft op 28 september 2000 de raadsbesluiten met bijbehorende ontwerp-regeling goedgekeurd en heeft daarbij het volgende geconcludeerd.

- De nieuwe gemeente Castricum-Akersloot-Limmen (CAL) zal ruim 34 000 inwoners hebben en ongeveer 5500 ha beslaan.
- De drie gemeenten zijn het eens over de voorgenomen fusie. Daarnaast is geen sprake van gemeenten die zouden willen meedoen aan deze fusie, maar door de fuserende gemeenten worden afgewezen. Er is dan ook sprake van een initiatief van onderop zoals bedoeld in het (provinciale) Toetsingskader gemeentelijke grenswijziging.
- Uit de stukken kan worden geconcludeerd dat de nieuwe gemeente voldoet aan de beleidsmatige criteria zoals die zijn vastgelegd in het (provinciale) Toetsingskader.
- De raad van de gemeente Uitgeest is betrokken geweest bij het voortraject, maar heeft zich op 14 april 1999 uitgesproken tegen een fusie met de CAL-gemeenten, mede gelet op de negatieve uitkomst van het referendum hierover in hun gemeente. Dit standpunt is nog eens herhaald tijdens het bestuurlijk overleg van het college van Uitgeest met de gedeputeerde bestuurlijke organisatie op 14 augustus jl.
- De gemeente Uitgeest heeft ruim 11 000 inwoners. Het is dan ook de vraag of deze gemeente in staat zal zijn de komende decennia zelfstandig zijn taken te blijven uitoefenen en daarnaast in staat is nog verdere decentralisatie van taken aan te kunnen. Gelet hierop zou geoordeeld kunnen worden dat het gepresenteerde fusievoorstel te beperkt van opzet is en dat het moet worden uitgebreid met Uitgeest. De onderhavige raadsbesluiten zouden dan niet goedgekeurd moeten worden.
- De provincie heeft zich in deze procedure echter telkens opgesteld indachtig het vigerend provinciaal beleid dat de provincie als regel slechts aan herindeling van gemeenten zal meewerken als de betrokken gemeenten daartoe zelf het initiatief hebben genomen. De CAL-gemeenten verkeren dan ook in de veronderstelling dat de raadsbesluiten voor goedkeuring in aanmerking komen.
- De provincie wil zich anderzijds als een regionale gebiedsautoriteit profileren, die knopen doorhakt bij bovenlokale vraagstukken. Van belang is in dit verband dat in het desbetreffende gebied de bestuurlijke organisatie zodanig moet zijn ingericht dat aan lokale en regionale vraagstukken het hoofd kan worden geboden.
- Gelet op het rijksbeleid inzake gemeentelijke herindeling is het eveneens de vraag of de minister en/of de Tweede en Eerste Kamer het voorstel voor het vormen van een nieuwe gemeente CAL voldoende van opzet zullen achten.
- De minister van BZK heeft in de gemeente Uitgeest (op verzoek van de commissaris van de Koningin) eind 1999 een waarnemend burgemeester benoemd.

- Niet goedkeuren van de raadsbesluiten en het starten van een nieuwe arhi-procedure waarbij Uitgeest wordt betrokken, zal vertraging met zich meebrengen. De CAL-gemeenten beogen inwerkingtreding per 1 januari 2002. Anderzijds kan ook in geval van goedkeuring later in het proces vertraging ontstaan indien de minister of een van de Kamers het voorstel tot fusie amendeert of verwerpt.

Vervolgens besluiten gedeputeerde staten tot goedkeuring om het proces niet te vertragen, gelet op de wens van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen om spoed te betrachten

In de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1) wordt ten aanzien van vrijwillige herindelingen opgemerkt dat vrijwillige fusies niet ten koste mogen gaan van de mogelijkheden en kansen van aanliggende gemeenten. Naar aanleiding van de hierboven weergegeven overwegingen bij de goedkeuring van gedeputeerde staten bij de ontwerpvergadering heb ik dit college bij brief van 1 november 2000 verzocht op korte termijn in te gaan op de inhoudelijke argumenten en overwegingen die geleid hebben tot het besluit de gemeente Uitgeest niet te betrekken bij deze samenvoeging. Door gedeputeerde staten was immers met de gemeente Uitgeest met het oog hierop wel overlegd. Tevens heb ik verzocht aan te geven welke mogelijkheden naar de mening van het provinciebestuur nog openstaan voor de gemeente Uitgeest na de onderhavige samenvoeging, indien deze gemeente nadien betrokken zou worden bij een arhi-procedure. In het antwoord van gedeputeerde staten bij brief van 12 december 2000 wordt onder meer gesteld dat Uitgeest met Heemskerk, Beverwijk en Velsen deel uitmaakt van het samenwerkingsgebied IJmond, terwijl de nieuwe gemeente Castricum deel zal uitmaken van het samenwerkingsgebied Noord-Kennemerland. Verwezen wordt naar het provinciale beleid ten aanzien van gemeentelijke herindeling dat de provincie slechts zal meewerken als de betrokken gemeenten daartoe zelf het initiatief hebben genomen. Ten aanzien van de openstaande mogelijkheden voor de gemeente Uitgeest wordt opgemerkt dat de gemeente Uitgeest werkt aan een visie voor een zelfstandig Uitgeest. De brief aan het provinciebestuur en het antwoord zijn als bijlage bij het wetsvoorstel gevoegd.¹

Nadien is op ambtelijk niveau overleg geweest met de colleges van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen en is afzonderlijk overleg geweest met het college van de gemeente Uitgeest. Het gemeentebestuur van Uitgeest heeft opnieuw aangegeven dat gekozen wordt voor zelfstandigheid en heeft aangegeven dat het zwaartepunt van de diverse samenwerkingsrelaties van de gemeente Uitgeest niet op het samenwerkingsgebied Noord-Kennemerland is gericht, maar op de IJmond-gemeenten. Ook de gemeentebesturen van van Castricum, Akersloot en Limmen hebben aangegeven dat de gemeente Uitgeest veel meer op de IJmond-gemeenten is georiënteerd en de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen meer op het samenwerkingsgebied Noord-Kennemerland.

3. Inhoud van het voorstel

De gemeente Castricum (ca 22 900 inwoners), de gemeente Akersloot (ca. 4900 inwoners) en de gemeente Limmen (ca 6500 inwoners) worden integraal samengevoegd tot de nieuwe gemeente Castricum die dus ruim 34 000 inwoners zal tellen. Daarmee wordt een nieuwe gemeente gevormd die beter in staat zal zijn de noodzakelijke dienstverlening aan de burger te handhaven en nieuwe taakvelden aan te kunnen.

Als naam van de nieuwe gemeente is gekozen voor «Castricum», aangezien de huidige gemeente Castricum het grootste aantal inwoners heeft

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de drie fusiepartners. Door de fusiepartners zelf zijn geen voorstellen gedaan voor een andere naam voor de nieuwe gemeente.

In de raadsbesluiten wordt de samenvoeging gemotiveerd met voordelen voor de drie gemeenten. Naast een financieel voordeel wordt melding gemaakt van voordelen op de langere termijn met betrekking tot de kwaliteit van het wonen in het groene middengebied, een relatief laag lastenniveau gekoppeld aan een goed voorzieningenniveau en een op de toekomst voorbereide ambtelijke organisatie. Binnen een groter verband worden betere mogelijkheden gezien om zaken als verkeersproblematiek, recreatiedruk, handhaving van bestemmingsplannen etc. aan te pakken.

De gemeente Castricum gaat ingevolge dit wetsvoorstel over van de politieregio Kennemerland naar de politieregio Noord-Holland-Noord, waarvan de gemeenten Akersloot en Limmen reeds deel uitmaken. Hoewel de politieregio Kennemerland zich op het standpunt heeft gesteld dat de nieuwe gemeente bij voorkeur deel zou moeten uitmaken van die politieregio, is gekozen voor indeling van de nieuwe gemeente in de politieregio Noord-Holland-Noord. Deze indeling sluit aan op de wens van de drie gemeentebesturen en is ook goedgekeurd door het provinciebestuur van Noord-Holland. Ook de politieregio Noord-Holland-Noord is voorstander van indeling van de nieuwe gemeente in deze regio. Door de indeling in de politieregio Noord-Holland-Noord wordt zowel met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking als met betrekking tot de hulpverlening aansluiting gezocht bij de regio Noord-Kennemerland (waaronder ook de politieregio Noord-Holland-Noord valt). De territoriale congruentie van de hulpverleningsregio's is daarmee gewaarborgd.

4. Afweging

Door de samenvoeging van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen zal naar verwachting de nieuwe gemeente Castricum in staat zijn meer taken zelf uit te oefenen zonder dat samenwerkingsverbanden nodig zijn. Naar mijn mening is de nieuwe gemeente groot genoeg om voor langere tijd de gemeentelijke taken op een goede wijze te kunnen behartigen. Aandachtspunt bij deze samenvoeging is met name de positie van de gemeente Uitgeest geweest. Gelet op de omvang van deze gemeente kan een samenvoeging van deze gemeente met een andere gemeente in de toekomst niet worden uitgesloten. De toelichting van het provinciebestuur van Noord-Holland en ook de reactie van deze provincie op mijn verzoek om aanvullende informatie biedt op dit punt geen volstrekte duidelijkheid. Wel stelt het provinciebestuur dat Uitgeest, met Heemskerk, Beverwijk en Velsen, deel uitmaakt van het samenwerkingsgebied IJmond, terwijl de nieuwe gemeente Castricum deel zal uitmaken van het samenwerkingsgebied Noord-Kennemerland. Gelet op de oriëntatie van de samenwerkingsrelaties van de gemeente Uitgeest ben ik van mening dat de samenvoeging van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen niet ten koste gaat van de kansen en mogelijkheden van de gemeente Uitgeest.

Ik kan mij derhalve in de samenvoeging van de gemeenten Castricum, Akersloot en Limmen vinden. Ik volg daarmee de ontwerp-regeling, zoals die door gedeputeerde staten van Noord-Holland is goedgekeurd.

5. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van dit herindelingsvoorstel is door de betrokken gemeenten en de provincie ruime aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de samenvoeging. BDO Consultants stelde in januari 2000 dat de herindeling na de overgangperiode geen nadelige gevolgen hoeft te hebben voor de financiële positie van de nieuwe gemeente. Ernst &

Young Consulting heeft in april 2000 een second opinion gegeven op dit onderzoek. De conclusie luidde dat gesproken kan worden van een gezond financieel meerjarenperspectief. Dit is zelfs het geval als wordt uitgegaan van de belastingtarieven van Castricum (de laagste van de drie samen te voegen gemeenten)

Sinds voorjaar 2000 zijn enige wijzigingen opgetreden in de cijfers, waarop deze conclusie is gebaseerd. In overleg met de Tweede Kamer is de herverdeling van het gemeentefonds per 1 januari 2001 bijgesteld. Tevens is het niveau van de verdeelmaatstaf gemeentelijke herindeling verhoogd. Deze wijzigingen geven geen aanleiding tot een andere beoordeling van de financiële positie van de nieuwe gemeente.

Structureel zal de algemene uitkering circa f 1 miljoen lager uitvallen dan het totaal van de drie gemeenten afzonderlijk. Daartegenover staan mogelijke besparingen op de kosten van bestuur en personeel, die in een analyse in opdracht van de gemeenten ten behoeve van het financieel meerjarenperspectief wordt geraamd op structureel f 1,3 miljoen. Incidenteel zal de algemene uitkering van de fusiegemeente in de jaren 2002 tot en met 2005 aangevuld worden met in totaal circa f 10 miljoen op grond van de maatstaf herindeling. Dit is ruimschoots voldoende om de frictiekosten te dekken. Deze zijn voor dezelfde periode geraamd op circa f 5,3 miljoen. De resterende middelen maken het mogelijk de lokale heffingen op een vrij laag tarief te houden. In dit verband is tevens van belang dat de algemene uitkering van de nieuwe gemeente structureel zal stijgen op grond van de herverdeling van het gemeentefonds, die op 1 januari 2001 is ingezet.

6. Inwerkingtreding en tussentijdse verkiezingen

De wens van de betrokken gemeenten is gericht op samenvoeging per 1 januari 2002. De wet zal daartoe bij een spoedige behandeling in beide kamers uiterlijk in de eerste helft van september 2001 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Het provinciebestuur van Noord-Holland bepaalt de datum voor de herindelingsverkiezingen, die doorgaans in november vóór de datum van herindeling plaats vinden. De reguliere gemeenteraadsverkiezingen, die plaatsvinden in maart 2002, kunnen in dat geval worden overgeslagen. Gelet op de termijn waarop de ontwerp-regeling is ontvangen en de termijn waarop het wetsvoorstel in procedure kon worden gebracht is niet zeker of samenvoeging per 1 januari 2002 mogelijk is. Indien aanvaarding door beide kamers uiterlijk begin september 2001 niet haalbaar blijkt, zal de samenvoeging ingaan per 1 januari 2003. In dat geval zal een afzonderlijk wetsvoorstel in procedure worden gebracht, dat ertoe strekt de zittingsduur van de raden van de betrokken gemeenten te verlengen tot 1 januari 2003, waarbij de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in maart 2002 worden overgeslagen en in het najaar van 2002 herindelingsverkiezingen worden gehouden. In het bijzonder voor de samen te voegen gemeenten is het in dat geval ongewenst de reguliere raadsverkiezingen doorgang te laten vinden om vervolgens ruim een half jaar later wederom raadsverkiezingen te hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries