

Vergaderjaar 2004–2005

**30 033**

## **Samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel voorziet in de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. Deze drie gemeenten samen zullen de nieuwe gemeente Teylingen gaan vormen. Bovendien wordt een grenswijziging voorgesteld tussen de nieuwe gemeente Teylingen en de gemeente Oegstgeest. Dit herindelingsvoorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland, dat als bijlage bij het wetsvoorstel is gevoegd.

#### *1.1 Provinciale discussie over bestuurskracht*

De discussie over bestuurskracht en de bestuurlijke indeling in de provincie Zuid-Holland wordt reeds enige jaren gevoerd in de provincie Zuid-Holland. Bovendien adviseerde de Stuurgroep Krachtige Gemeenten – die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties had ingesteld – in haar eindrapport van april 2000 dat de bestuurlijke organisatie in de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio aanpassing behoeft.

De provincie Zuid-Holland hecht er bij het vinden van een duurzame oplossing voor de geconstateerde problemen rond bestuurskracht en bestuurlijke drukte aan, dat deze oplossingen hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf.

In het voorjaar van 2001 heeft de provincie de gemeenten in de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio dan ook gevraagd om *zelf* met een oplossingsrichting te komen. Op basis van dit verzoek hebben alle gemeenten in de Duin- en Bollenstreek en in de Leidse regio zich georiënteerd op de vraag of zij alle taken, nu en in de toekomst, nog wel naar behoren zouden kunnen uitvoeren.

Vervolgens heeft het college van Gedeputeerde Staten in het kader van bovenstaande provinciale discussie overleg gevoerd met de gemeenten Warmond, Sassenheim, Voorhout, Oegstgeest, Leiderdorp, Alkemade en Leiden over de bestuurlijke organisatie van de regio. Daarbij zijn verschillende varianten van gemeentelijke herindelingen aan de orde gekomen en is de mogelijkheid van niet-vrijblijvende samenwerking besproken. Uit de met de omliggende gemeenten gevoerde overleggen is Gedeputeerde Staten gebleken dat er maar een beperkte bereidheid is om via niet-

vrijblijvende samenwerking de bestuurskrachtproblemen van met name Warmond op te lossen.

Daarnaast is onafhankelijk onderzoek verricht, waarbij verschillende bestuurskrachtmetingen zijn uitgevoerd. Tevens is onderzoek verricht naar de maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie van de gemeenten, en naar de vraag of niet vrijblijvende samenwerking een oplossing kan bieden voor de grote lokale en bovenlokale vraagstukken die op het gebied afkomen. Op basis van dit onderzoek is geconcludeerd dat met betrekking tot de problemen met de bestuurskracht van Warmond nu een snelle oplossing gewenst is. Een andere conclusie uit dit onderzoek is dat ook Voorhout en Sassenheim niet optimaal scoren met betrekking tot bestuurskracht, mede gelet op de toekomstige opgaven voor de gemeenten. Daarnaast is geconstateerd dat de grote regionale opgaven en vraagstukken waar gemeenten in deze regio voor staan een dusdanige importantie en urgentie hebben dat opschalingen versterking van gemeenten dringend gewenst is.

De opvattingen van de betrokken gemeentebesturen, de conclusies uit de diverse onderzoeken en de afwegingen van het college van Gedeputeerde Staten hebben ertoe geleid dat Gedeputeerde Staten het initiatief hebben genomen een procedure te starten in het kader van de Wet algemene regels herindeling (arhi), waarbij de noodzaak van gemeentelijke herindeling van Warmond vertrekpunt was.

### *1.2 Provincie Zuid-Holland: beleid en herindelingsprocedure*

Op 4 juli 2002 hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland de arhi-procedure met betrekking tot de wijziging gemeentelijke indeling Warmond gestart. Gedeputeerde Staten hebben daarbij besloten niet al op voorhand mogelijke varianten van herindeling uit te sluiten. Om die reden zijn naast Warmond de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Sassenheim, Voorhout, Alkemade en Leiderdorp in de arhi-procedure betrokken. Met deze gemeenten is door Gedeputeerde Staten het arhi-overleg gevoerd. Daarbij is op verzoek van de betrokken gemeenten ook de mogelijkheid van intergemeentelijke samenwerking als oplossing onderzocht.

Verschiedende varianten voor de herindeling van Warmond werden door Gedeputeerde Staten bekeken en zijn beschreven in het herindelingsontwerp. Daarbij komen Gedeputeerde Staten tot de conclusie dat de gemeenten zelf geen eenduidig beeld en geen eenduidige voorkeur naar voren brengen voor een alternatieve oplossing voor herindeling. Gedeputeerde Staten zien de samenvoeging van Warmond met Sassenheim en Voorhout als de beste oplossing voor de gemeenten in het gebied.

Na vaststelling van het herindelingsontwerp door Gedeputeerde Staten kon een ieder zijn oordeel over het herindelingsontwerp schriftelijk kenbaar maken. Het college van Gedeputeerde Staten heeft in totaal 10 reacties ontvangen.

Op 20 april 2004 heeft de gemeenteraad van Sassenheim besloten om redenen van bestuurlijke zorgvuldigheid niet verder door te gaan met de poging tot niet-vrijblijvende samenwerking tussen de drie gemeenten. Sassenheim koos hiermee voor de fusie van Sassenheim, Voorhout en Warmond als beste alternatief, na behoud van zelfstandigheid. Ook de gemeenteraad van Warmond stemde in met het herindelingsontwerp van de provincie. De gemeente Voorhout stemt niet in met de voorgestelde herindeling.

Uiteindelijk hebben Provinciale Staten van Zuid-Holland op 26 mei 2004 het herindelingsadvies<sup>1</sup> vastgesteld, gericht op de fusie van Sassenheim, Voorhout en Warmond.

### *1.3 Rijksbeleid*

Bij voorstellen voor gemeentelijke herindeling staat voor het kabinet voorop, dat deze hun basis vinden in een voorstel van de betrokken gemeenten zelf, of van de provincie. Evenzeer van belang is dat met een herindeling goede voorwaarden worden geschapen voor het wegnemen dan wel oplossen van bestuurlijke belemmeringen en voor de vorming van nieuwe, sterke gemeenten die berekend moeten zijn op hun huidige en toekomstige taken.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) 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 zal betrekken. Deze criteria zijn: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang van de nieuwe gemeente, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte.

Het voorstel van de provincie Zuid-Holland is getoetst aan de herindelingscriteria van het Beleidskader. Het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond is in mijn ogen een goed doordachte en duurzame verbetering van de bestuurskracht in deze regio. Hoewel het niet mogelijk bleek een breder draagvlak tot stand te brengen, is onderhavig voorstel op basis van het kabinetsbeleid goed te verantwoorden.

## **2. Inhoud van het wetsvoorstel**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de nieuwe gemeente Teylingen. In paragraaf 2.1 wordt de nieuwe gemeente nauwkeuriger beschreven. Daarbij wordt waar relevant ingegaan op de criteria zoals beschreven in het beleidskader herindeling. In paragraaf 2.2 wordt ingezoomd op de criteria met betrekking tot bestuurskracht en draagvlak van het beleidskader herindeling. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de buitengrenzen van de nieuwe gemeente.

### *2.1 De nieuwe gemeente Teylingen*

De samenvoeging van Warmond, Sassenheim en Voorhout tot de nieuwe gemeente Teylingen, betekent dat er een gemeente zal ontstaan met op termijn ruim 40 000 inwoners. Bij de nieuwe gemeente is sprake van een goede en logische interne samenhang. Dit blijkt uit onderzoeksrapporten, die in opdracht van de provincie zijn opgesteld, waarin aangetoond wordt dat er bij de drie gemeenten sprake is van een zodanige sociaal-economische en maatschappelijke samenhang dat van een eenheid gesproken kan worden. Als gevolg van de ontwikkeling van de VINEX-locatie in de gemeente Voorhout groeien Sassenheim en Voorhout dichter naar elkaar toe, dit zal de samenhang tussen deze gemeenten verder versterken.

De vorming van één gemeente Teylingen leidt tot een vermindering van de bestuurlijke drukte in de regio en vergroot de slagvaardigheid en slagkracht van de gemeenten. De nieuwe gemeente zal slagvaardiger kunnen optreden binnen de bestaande samenwerkingsverbanden die deze regio kent.

---

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

Het ambtelijke apparaat is minder kwetsbaar dan in de huidige situatie het geval is. Een kwaliteitsimpuls aan het ambtelijk apparaat kan gerealiseerd worden doordat er meer gespecialiseerd en hoger gekwalificeerd personeel kan worden aangetrokken in de nieuwe situatie. In het herindelingsontwerp wordt beschreven hoe in de nieuwe gemeente door de mogelijkheid van de aanstelling van fulltime wethouders het bestuur verder kan worden geprofessionaliseerd.

## *2.2 Bestuurskracht en draagvlak*

Het kabinet streeft bij herindelingsvoorstellen een zo optimaal mogelijk draagvlak van de betrokken gemeenten na. Ook bestuurskracht is een zwaarwegend beoordelingscriterium in het Beleidskader gemeentelijke herindeling om in te stemmen met een herindelingsvoorstel. Het Beleidskader zegt daarover dat de nieuwe gemeente goede voorwaarden moet scheppen voor een sterke bestuurlijke en ambtelijke organisatie, gericht op kwalitatief bestuur en dienstverlening. In dit herindelingsvoorstel tot samenvoeging van Sassenheim, Voorhout en Warmond is het niet mogelijk, dat aan alle beoordelingscriteria voluit wordt voldaan.

Niet alleen voor de gemeente Warmond geldt het argument van bestuurskracht. Ook voor de gemeenten Sassenheim en Voorhout is de verdere toename van bestuurskracht van belang. De provincie geeft in haar herindelingsadvies aan dat het ambtenarenapparaat van zowel Sassenheim als Voorhout kwetsbaar is: zowel aan de personele kant (veel eenmansposten) als aan de inhoudelijke kant (te weinig uitdiepen van dossiers op het terrein van handhaving, milieu, sociale zaken). Door de vorming van een nieuwe gemeente kan een kwaliteitsimpuls ontstaan voor het bestuur en het ambtelijke apparaat.

Onderzoeken hebben aangetoond dat bestuurskracht en bestuurlijke drukte een probleem vormen in de regio. Daarbij zijn de vraagstukken waarmee Warmond zich geconfronteerd ziet urgent. Bij het zoeken naar een oplossing zijn deze gemeenten alswel Provinciale Staten steeds bezig geweest met draagvlakvergroting en hebben zij een alternatieve oplossing afgewogen. Een oplossing voor deze problemen is gevonden in de samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. Twee van de drie gemeenteraden en Provinciale Staten hebben uiteindelijk aangegeven dit de beste of de een na beste oplossing te vinden.

## *2.3 Buitengrenzen van de nieuwe gemeente*

De voorgestelde nieuwe gemeente Teylingen zal grenzen aan de gemeenten Noordwijk, Noordwijkerhout, Lisse, Alkemade, Leiderdorp, Leiden, Oegstgeest en Rijnsburg.

Gedurende de provinciale herindelingsprocedure is bijzondere aandacht geschonken aan een aantal onderdelen van deze buitengrenzen. De fusiepartner Sassenheim stelde voor het woonbuurtje rond de Derde Poellaan, thans gemeente Lisse, bij de nieuwe gemeente te voegen. Op drie andere onderdelen van de buitengrenzen pleitten buurgemeenten van de nieuwe gemeente wijzigingen van de buitengrenzen. De gemeenten Alkemade en Leiderdorp vroegen aandacht voor het grensbeloop rond het Kagerplasseengebied; de gemeente Rijnsburg stelde voor om de grens tussen deze gemeente en de nieuwe gemeente samen te doen vallen met de grens tussen enerzijds glastuinbouw en anderzijds overige agrarische bestemmingen; de gemeente Oegstgeest vroeg aandacht voor de gemeentelijke indeling van de Klinkenbergerplas. Uiteindelijk kozen provinciale staten in het herindelingsadvies voor een integrale samenvoeging met handhaving van de nu bestaande buitengrenzen. Uit de beraadslagingen door provin-

ciale staten en een door provinciale staten aanvaarde motie bleek wel, dat een aantal van deze buitengrenzen in de toekomst nog onderwerp van nadere discussie zou zijn.

Bij de nadere voorbereiding van onderhavig voorstel is aan de vier genoemde onderdelen van de buitengrenzen eveneens aandacht geschonken. Dit heeft ertoe geleid, dat in afwijking van het provinciale herindelingsadvies de Klinkenbergerplas geheel binnen de grenzen van de gemeente Oegstgeest wordt gebracht. De redelijkheid van het pleidooi van deze gemeente om de plas binnen de grenzen van één gemeente te brengen werd door andere betrokken gemeenten, alsmede de provincie ingezien. Gelet op de situering van de plas ten opzichte van omliggende woonkernen en de relatieve oriëntatie op Oegstgeest, ligt het in de rede de plas binnen de grenzen van deze gemeente te brengen. De voorgestelde nieuwe gemeentegrens loopt langs de autosnelweg A44 en de spoorlijn Leiden-Haarlem. De naast de Klinkenbergerplas gelegen jeugdgevangenis zal op grond van onderhavig voorstel niet overgaan naar de gemeente Oegstgeest. Deze jeugdgevangenis is alleen goed ontsloten vanuit de gemeente Sassenheim. Het argument van relatieve oriëntatie maakt dan ook, dat voor de jeugdgevangenis de balans juist naar de nieuwe gemeente Teylingen doorslaat.

Hoewel bij de andere drie genoemde onderdelen van de buitengrenzen goede inhoudelijke argumenten pleiten voor heroverweging, worden hier thans geen andere nieuwe grenzen voorgesteld. Op grond van eerdergenoemde motie van provinciale staten van Zuid-Holland zullen gedeputeerde staten nog terugkomen op die buitengrenzen. Bij de provincie Zuid-Holland leeft voorts de verwachting, dat binnen afzienbare termijn herindelingsdiscussies worden geëntameerd waarbij respectievelijk de gemeenten Alkemade en Lisse betrokken zullen zijn. Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door de provincie verzekerd, dat in die toekomstige trajecten de discussies over de grenzen in respectievelijk het Kagerplangebied – met de gemeente Leiderdorp en de nieuwe gemeente Teylingen – en ten aanzien van de Derde Poellaan – met de nieuwe gemeente Teylingen – tot definitieve conclusies kunnen leiden. Het kabinet heeft er nu voor willen kiezen het provinciebestuur de ruimte te geven binnen afzienbare tijd zijn verantwoordelijkheid te nemen. Voor een heroverweging van de grens tussen de gemeente Rijnsburg, waarvoor in een separaat traject een fusie met de gemeenten Katwijk en Valkenburg wordt nagestreefd, en de nieuwe gemeente Teylingen, is het nog te vroeg. In de betreffende regio worden thans discussies gevoerd over de bestemming en herbestemming van planologische functies. Zolang deze discussies niet zijn uitgekristalliseerd, is het niet goed mogelijk discussie te voeren over eventueel gewenste consequenties voor gemeentegrenzen. De fusiepartners van de nieuwe gemeente Katwijk hebben zich voorgenomen om na deze fusie in goed overleg met de besturen van omringende gemeenten de buitengrenzen tegen het licht te houden. Het is goed voorstelbaar, dat te zijner tijd de nieuwe gemeenten Katwijk en Teylingen deze discussie goed zullen voeren.

### **3. Financiële aspecten**

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben bij de voorbereiding van het herindelingsontwerp aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de herindeling.

De conclusie was dat er reden is aan te nemen dat de nieuw te vormen gemeente financieel levensvatbaar is. Ik deel deze conclusie.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 0,2 miljoen lager zijn dan de som van de algemene

uitkeringen die de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst en positieve effecten bij de maatstaven «klantenpotentieel» (centrumfunctie).

De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2006 bij benadering een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 5,6 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

#### **4. Overige aspecten**

##### *4.1 Datum van herindeling*

Het streven van kabinet is er op gericht, in overeenstemming met de wens van de provincie en de betrokken gemeenten, dat deze herindeling zijn beslag kan krijgen op 1 januari 2006.

##### *4.2 Tussentijdse verkiezingen*

Bij realisering van het streven van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2006, zullen in november of december 2005 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. De huidige gemeente Sassenheim is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze raadsverkiezingen.

De eerstvolgende reguliere verkiezingen vinden maart 2006 plaats. In verband met de herindelingsverkiezingen in november of december 2005 zullen op grond van onderhavig voorstel de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 in de nieuwe gemeente komen te vervallen.

##### *4.3 Naamgeving van de nieuwe gemeente*

Met betrekking tot de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente kan het volgende worden opgemerkt. In het herindelingsadvies is gekozen voor de werknaam Sassenheim-Voorhout-Warmond. Een drievoudige naam voor een gemeente zou in Nederland een unicum opleveren. Bij navolging van de werknaam in onderhavig voorstel, en er van uit gaande dat de nieuwe gemeente deze naam zal wijzigingen in een definitieve naam, zou de nieuwe gemeente op voorhand met extra werk worden geconfronteerd. Voor dit wetsvoorstel is de naam zoals die in het herindelingsadvies door gedeputeerde staten is voorgesteld dan ook niet overgenomen. In plaats van de voorgestelde naam is gekozen voor de naam Teylingen. Het is een naam die historisch gezien goed bij dit gebied past.

Tot slot kan worden aangetekend dat gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet zelf de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

#### **Bijlage: Herindelingsadvies, Provinciale Staten van Zuid-Holland, mei 2004.**

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