

Vergaderjaar 2005–2006

30 358

Gemeentelijke herindeling van een aantal gemeenten in het westelijk deel van Midden-Limburg

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 een gemeentelijke herindeling van een aantal gemeenten in het westelijk deel van Midden-Limburg voor. De gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer worden samengevoegd tot één gemeente. Zo ook de gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. Dit herindelingsvoorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van de provincie Limburg, dat als bijlage bij het wetsvoorstel is gevoegd.

Overeenkomstig de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) heeft de provincie Limburg een herindelingsprocedure gevoerd voor de hele regio Midden-Limburg, omfattende 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 een 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, van de gemeenten Ambt Montfort en Roerdalen, van de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer en van 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 gemeente-

¹ I.v.m. toevoeging noot.

lijke 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, 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 nieuwe 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 nieuwe 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 de gemeenten Haelen, Heel, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer, Thorn en Maasbracht wordt sinds geruime tijd nagedacht over schaalvergroting van de gemeenten. In 2000 heeft de provincie Limburg door middel van een monitor een bestuurskrachtmeting van onder meer deze gemeenten verricht. De uitkomsten van deze meting hebben geresulteerd in de Visie versterking bestuurskracht gemeenten Midden-Limburg. De provincie Limburg heeft samen met de betrokken gemeenten vervolgstappen ondernomen op deze Visie versterking bestuurskracht Midden-Limburg. Er was sprake van een breed draagvlak voor de aanpassing van de bestuurlijke organisatie in de betrokken gemeenten.

In juli 2003 stelde het provinciebestuur vast dat een herindelingsdiscussie weliswaar kon rekenen op voldoende draagvlak van onderop, 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.

In mei 2004 hebben gedeputeerde staten het herindelingsontwerp Midden-Limburg vastgesteld. Dit behelst onder meer een fusie tussen de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer en een fusie tussen de gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn.

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 20 reacties van inwoners van gemeenten die betrokken zijn bij dit wetsvoorstel. Daarnaast hebben alle betrokken gemeenteraden hun zienswijze op het ontwerp 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.

2.4 Standpuntbepaling

In de voorbereiding op de herindeling van Midden-Limburg zijn vijf varianten onderzocht door de betrokken gemeenten en de provincie. De provincie Limburg heeft de variant voor herindeling aan mij voorgedragen waarbij Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer enerzijds en Heel, Maasbracht en Thorn anderzijds worden samengevoegd.

In deze variant bestaat het noordelijk cluster uit de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer. Deze vier gemeenten hebben gezamenlijke opgaven op het terrein van reconstructie van het landelijk gebied en de herstructurering van de landbouw. De gemeenteraden van Heythuysen, Haelen en Hunsel hebben ingestemd met deze herindeling. De gemeenteraad van Roggel en Neer is niet tegen herindeling op zich, maar heeft laten weten de voorkeur te geven aan een kleinschaliger herindeling met alleen de gemeenten Heythuysen en Haelen.

Het zuidelijk cluster bestaat uit de gemeenten Heel, Thorn en Maasbracht. Ondanks de fysieke barrière van de Maas tussen Thorn en Heel enerzijds en Maasbracht anderzijds zien deze drie gemeenten een duidelijke, onderlinge relatie. Dit dankzij hun ligging aan de Maas, de toeristisch-recreatieve ambitie en de op het water gerichte bedrijvigheid. Het accent binnen deze gemeenten ligt op waterrecreatie en cultuurhistorie. Alledrie de betrokken gemeenteraden hebben ingestemd met dit herindelingsvoorstel.

Het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer enerzijds en Heel, Maasbracht en Thorn anderzijds leidt tot een duurzame verbetering van de bestuurskracht in deze regio waarbij rekening is gehouden met de interne samenhang van de nieuwe gemeenten. Er is sprake van een breed draagvlak voor deze fusies. Onderhavig voorstel van wet is op basis van het kabinetsbeleid goed te verantwoorden.

3. 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 Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer wordt de naam Heythuysen voorgesteld en voor de te fuseren gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn de naam Maasbracht, aangezien deze op te heffen gemeenten het grootste aantal inwoners hebben van de samen te voegen gemeenten.

De gemeenten hebben overigens de bevoegdheid om op grond van artikel 158 van de Gemeentewet hun naam te wijzigen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de nieuwe gemeenten Heythuysen en Maasbracht. In paragraaf 3.2 wordt de gemeente Heythuysen beschreven, in paragraaf 3.3 de gemeente Maasbracht. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de regionale samenwerking in de provincie Midden-Limburg.

3.2 De nieuwe gemeente Heythuysen

Door de samenvoeging van de gemeenten Heythuysen, Haelen, Hunsel, Roggel en Neer ontstaat de nieuwe gemeente Heythuysen. Deze gemeente bevat circa 37 000 inwoners en 16 kernen. Bij deze gemeente is er sprake van een goede en logische interne samenhang. Het is een sterk agrarische gemeente met opgaven op het terrein van reconstructie van het landelijke gebied en herstructurering van de landbouw. De schaal van de organisatie van deze gemeente zal naar verwachting voldoende robuust en bestuurskrachtig zijn. De afstand tussen burger en bestuur wordt door de samenvoeging van de 4 gemeenten weliswaar groter, maar niet zo groot dat de identiteit op kernniveau verloren zou gaan.

3.3 De nieuwe gemeente Maasbracht

Door de samenvoeging van de gemeenten Thorn, Heel en Maasbracht ontstaat de nieuwe gemeente Maasbracht. Deze gemeente heeft circa 25 000 inwoners en 9 kernen. Het accent binnen de nieuwe gemeente Maasbracht ligt op waterrecreatie en cultuurhistorie. De nieuwe gemeente zal zich kenmerken als een Maas-oevergemeente met cultuurhistorische en groene waarden, met een toeristische en recreatieve ambitie. De gemeente staat in gezamenlijkheid voor opgaven die voortvloeien uit ruimtelijke beperkingen zoals de fysieke barrière van de Maas en de provinciale beleidslijn Ruimte voor de rivier. Dit komt voort uit het feit dat ook binnen deze gemeente sprake is van een logische en goede interne samenhang.

3.4 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 daarom 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 gemeenten Heythuysen en Maasbracht financieel levensvatbaar zijn. Op grond van de verstrekte gegevens deel ik deze conclusie.

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Heythuysen zal volgens de meest recente inzichten circa € 1,1 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».

De algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Maasbracht zal volgens de meest recente inzichten circa € 0,7 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2007 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Ook dit bedrag is het resultaat van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor 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 zullen de nieuwe gemeenten dit nadeel kunnen afdekken op grond van de efficiëncyvoordelen van de nieuwe organisaties.

De nieuwe gemeente Heythuysen zal bij herindeling per 1 januari 2007 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 8,2 miljoen. De nieuwe gemeente Maasbracht zal bij herindeling per 1 januari 2007 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 5,1 miljoen. Deze bedragen worden 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.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.