

Vergaderjaar 2008–2009

31 819

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

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).

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Moordrecht en Zevenhuizen-Moerkapelle. Het herindelingsadvies van 15 april 2008 betreffende de eerdergenoemde gemeenten is voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Met dit voorstel wordt het herindelingsadvies ongewijzigd overgenomen. Het herindelingsadvies past goed binnen de uitgangspunten van het beleidskader gemeentelijke herindeling en de afspraken uit het coalitieakkoord. Het herindelingsadvies en de zienswijze van het provinciebestuur zijn als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen.

2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis

Het kabinet beschouwt de Zuidplaspolder als één van de belangrijkste transformatiegebieden van Nederland. Het is één van de locaties voor nieuwbouw van woningen, bedrijventerreinen en een nieuw kassengebied die het kabinet heeft aangewezen in de Nota Ruimte voor de periode 2010–2030 (Kamerstukken II, 2003/04, 29 435, nrs. 1–2, blz. 161). De toekomstige opgaven zijn complex en vergen derhalve dat gemeenten in de Zuidplaspolder voldoende bestuurskrachtig moeten zijn om de huidige en nieuwe gemeentelijke taken uit te voeren.

In 2004 hebben vijf gemeenten in de Zuidplaspolder (Moordrecht, Gouda, Waddinxveen, Zevenhuizen-Moerkapelle en Nieuwerkerk aan den IJssel) besloten tot bestuurskrachtmetingen. Onder meer op basis van de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen kwamen de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle tot de conclusie dat een intensievere samenwerking door middel van een samenvoeging van hun ambtelijke organisaties gewenst was. In een daarop volgende stap in 2006 besloten deze gemeenten tot een bestuurlijke fusie. In 2006 heeft vervolgens ook de gemeente Moordrecht, na een inwonersraadpleging, haar voorkeur uitgesproken voor een samenvoeging met de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle. De betrokken gemeenten zijn van mening dat samenvoeging de meest duurzame oplos-

sing is om de complexe bouwopgaven uit te voeren en tegelijkertijd het landelijke en historische karakter te behouden. Daarnaast kan de nieuwe gemeente een krachtiger gesprekspartner zijn in de regio en effectiever en efficiënter lokale en regionale plannen op elkaar afstemmen.

In 2006 heeft de provincie Zuid-Holland geconstateerd dat de drie gemeenten een eenduidig beeld hebben over de bestuurlijke toekomst en zij is ervan overtuigd dat de samenvoeging een positieve bijdrage levert aan de bestuurskracht. Deze constatering is in het rapport «De puzzel passend gemaakt» van de externe «Adviescommissie Bestuurlijke Toekomst Zuidplasp gemeenten en omgeving» in 2007 bevestigd.

Op 30 oktober 2007 is aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten een voorstel tot samenvoeging van de drie gemeenten voorgelegd. Op 19 februari 2008 hebben de raden van de drie gemeenten het herindelingsadvies vastgesteld.

Op 15 april 2008 hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland het herindelingsadvies, voorzien van hun zienswijze, verzonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Inhoud van het voorstel

Het voorstel betreft een integrale samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle tot de nieuwe gemeente Zuidplas. De nieuwe gemeente zal ruim 40 000 inwoners hebben op ruim 6000 ha (per 1 januari 2008 had Moordrecht 8283 inwoners, Nieuwerkerk aan den IJssel 22 061, en Zevenhuizen-Moerkapelle 10 294).

De voorgestelde naam Zuidplas is een voorlopige werktitel. Hierbij kan worden aangetekend dat gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

4. Toets aan beleidskader gemeentelijke herindeling en coalitieakkoord

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II-2002/03, 28 750, nr. 1) is een belangrijke toets voor het herindelingsadvies. Daarnaast vormen de afspraken uit het coalitieakkoord een belangrijk toetsingskader voor de gevoerde Arhi-procedure. In het coalitieakkoord is afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces. Dit voorstel voldoet aan de eisen die daaraan vanuit het beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord gesteld mogen worden. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Draagvlak

Bij draagvlak wordt uitgegaan van het bestuurlijke draagvlak in de betrokken gemeenteraden. De betrokken gemeenteraden hebben zich voor deze herindeling uitgesproken, wat duidt op een groot draagvlak. Ook het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft zich positief uitgesproken over deze herindeling.

De wijze van verkenning of organisatie van draagvlak onder de inwoners van de gemeenten is volgens het kabinet de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Hiertoe hebben de betrokken gemeenten verschillende

activiteiten ontplooid. Na het houden van groepsgesprekken met inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en een ambtelijk-bestuurlijke werkbijeenkomst zijn de bevindingen van de activiteiten wederom voorgelegd aan de inwoners in de vorm van een inwonerspeiling. De resultaten van de inwonerspeiling en een werkconferentie zijn vervolgens vervat in een concept-visiedocument. Dit conceptdocument is tijdens dialoogbijeenkomsten voorgelegd aan de inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. De uitkomsten van de dialoogbijeenkomsten zijn betrokken bij het definitieve visiedocument dat de drie gemeenteraden op 19 februari 2008 hebben vastgesteld. Uit de bevindingen van de activiteiten die samenkomen in het visiedocument blijkt een grote mate van overeenstemming in wat de bewoners van de betrokken drie gemeenten belangrijk vinden. De duidelijk verbindende elementen in de visie van de betrokken gemeenten op de toekomst van de nieuwe gemeente geven aan dat de drie gemeenten goed bij elkaar passen. In het visiedocument zijn de kernopgaven voor de nieuwe gemeente weergegeven en staat de toekomst en identiteit van de nieuwe gemeente centraal.

Bestuurskracht

Sinds 2004 participeren de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle in onderzoeken en de discussies rondom bestuurskracht en schaalgrootte. De gemeenten worden geconfronteerd met belangrijke opgaven rondom de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. De opgaven om ruimte te ontwikkelen voor natuur- en recreatiegebieden, waterberging, woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw zijn aanzienlijk en gemeentegrens-overschrijdend en vragen om een krachtige positie van de lokale overheid.

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. Gemeenten zijn bestuurskrachtig wanneer zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren en de dienstverlening aan de burger op orde hebben en daarnaast voldoende capaciteit inzetten voor lokale en regionale opgaven. 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. Het is het primaat van de betrokken gemeenten hierop actie te ondernemen.

De betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland zijn overtuigd dat door de samenvoeging van de drie gemeenten een bestuurskrachtige gemeente wordt gevormd. Bovendien draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan een evenwichtige bestuurlijke samenhang in de regio Zuidplaspolder. Daarnaast beschikt het gebied van de nieuwe beoogde gemeente over een brede variëteit aan bedrijvigheid hetgeen kansen biedt tot economische versterking. De verwachting is dat die versterking een positief effect heeft op de bestuurskracht van de nieuwe te vormen gemeente.

Interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht

Door de samenvoeging ontstaat een landelijke gemeente met verschillende kernen met eigen specifieke karakteristieken. De kernen hebben een sterke cohesie en een sterk verenigingsleven. De inwoners hechten grote waarde aan prettig wonen, werken en recreëren en zijn van mening dat de nieuwe gemeente zich daar uitstekend voor leent. Evident voor de burger is dat de schaal van de nieuwe gemeente het mogelijk zal maken om

nieuwe concepten te ontwikkelen voor het beheer van de fysieke openbare ruimte, de zorg voor de voorzieningen en de kwaliteit van de dienstverlening.

De nieuw te vormen gemeente zal intensief samenwerken met de andere gemeenten in de regio. Daartoe hebben de betrokken gemeenten het Intergemeentelijk Structuurplan Zuidplas vastgesteld waarna dit plan is goedgekeurd door de provincie Zuid-Holland. Het Intergemeentelijk Structuurplan kent elementen die regio-overstijgend zijn en kan beschouwd worden als een zorgvuldige belangenafweging tussen de betrokken gemeenten en de gemeenten Waddinxveen, Rotterdam en Gouda.

De betrokken gemeenteraden hebben onlangs ingestemd met de gemeenschappelijke regeling «Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas». Dit orgaan zal bijdragen aan een evenwichtige besluitvorming in de regio. Na de samenvoeging zal de nieuwe gemeente hieraan deelnemen.

De betrokken gemeenten hebben het herindelingsontwerp toegezonden aan alle omliggende gemeenten en hen uitgenodigd voor bestuurlijk overleg. Twee gemeenten hebben daaraan gevolg gegeven. Uit bestuurlijk overleg bleek dat de buurgemeenten geen bezwaar hebben tegen een fusie van de drie gemeenten. De gemeente Lansingerland juicht de fusie van de gemeenten toe. De gemeente Rotterdam heeft als zienswijze uitgebracht dat voor de Rotterdamse woningbehoefte te ontwikkelen landelijke woonmilieus in de Zuidplaspolder binnen haar gemeentegrenzen behoren te liggen. De gemeente Rotterdam pleit ervoor om bij de vorming van de nieuwe gemeente te kijken naar het totaal van de buitengrenzen.

In het beleid van de provincie Zuid-Holland staat het versterken van de bestuurskracht centraal. Uitbreiding van het grondgebied van een gemeente kan een oplossing zijn voor het versterken van de bestuurskracht van een gemeente. De provincie Zuid-Holland heeft na een overleg op 22 februari 2008 met de gemeente Rotterdam in een brief aan deze gemeente kenbaar gemaakt dat de gemeente Rotterdam geen overtuigende argumenten heeft aangedragen hoe de uitbreiding van de gemeente Rotterdam met een deel van de Zuidplaspolder zou kunnen bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht van de gemeente Rotterdam. Hiermee volgt de provincie Zuid-Holland het advies van de externe «Adviescommissie bestuurlijke Toekomst Zuidplasmunicipaliteit en omgeving 2007». Ook op dit punt heeft het kabinet het standpunt van de provincie Zuid-Holland overgenomen.

5. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is door de betrokken gemeenten aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het voorstel voor de nieuwe beoogde gemeente.

Hieruit is gebleken dat de nieuw te vormen gemeente financieel levensvatbaar is. De provincie Zuid-Holland deelt de conclusie van de gemeenten.

Op grond van deze bevindingen verwacht ik een financieel levensvatbare nieuw te vormen gemeente.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten circa € 1 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2008 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» (inclusief vaste bedrag WMO) en «schaalfactor sociale dienst». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te

verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie.

De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2010 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 6 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% (circa € 2,4 miljoen) en in de drie volgende jaren telkens 20% (€ 1,2 miljoen) tot betaling komt.

6. Overige aspecten

6.1 Inwerkingtreding

De voorgenomen samenvoeging zal naar het streven van het kabinet per 1 januari 2010 effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincie en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2009 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde gemeentelijke herindeling.

6.2 Verkiezingen

Bij realisering van het streven van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2010, zullen in november of december 2009 tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden. De huidige gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezingen.

De eerstvolgende reguliere verkiezingen vinden plaats op 3 maart 2010. Deze reguliere verkiezingen komen te vervallen omdat de gemeenteraad een zittingsperiode van slechts 3 maanden zou hebben wanneer in maart 2010 weer verkiezingen moeten worden gehouden. De gemeenteraad die bij de tussentijdse verkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

7. Artikelen

In artikel 9 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

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

Bijlage¹

Herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle en de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.