

Vergaderjaar 2009–2010

**32 243**

## **Samenvoeging van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk tot de nieuwe gemeente Bodegraven-Reeuwijk. Voor deze herindeling bestaat unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenteraden. Gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland hebben een positieve zienswijze gegeven. Er wordt een robuuste gemeente in het Groene Hart gevormd van 33 000 inwoners.

Het wetsvoorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk, en de zienswijze van de provincie Zuid-Holland.<sup>1</sup> Het herindelingsadvies past goed binnen de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (*Kamerstukken II 2002/03, 28 750, nr. 1*) en de afspraken in het coalitieakkoord. Eveneens voldoet het herindelingsadvies aan het vernieuwde beleidskader herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 en dat aan de Tweede Kamer is aangeboden (*Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5*).

#### **2. Opgaven in het gebied**

De gemeente Reeuwijk is een Groene Hart gemeente met een relatief lage bevolkingsdichtheid en iets minder dan 13 000 inwoners. De gemeente Reeuwijk heeft een vijftal kernen. Reeuwijk ligt rond de Reeuwijkse plassen.

De gemeente Bodegraven is een Groene Hart-gemeente met 19 500 inwoners. Bodegraven ligt op het kruispunt van bijzondere ecologische gebieden. Nieuw rijks- en provinciaal beleid heeft de regio impulsen gegeven aan nieuwe ontwikkelingen binnen de gemeente Bodegraven. Bodegraven heeft de ontwikkelmogelijkheden met beide handen aangepakt, zozeer dat de bijbehorende dynamiek het uiterste van bestuur en vooral de ambtelijke organisatie vergt.

Het gebied van de nieuwe gemeente Bodegraven-Reeuwijk, een karakteristiek veenweidegebied, ligt centraal in het Groene Hart. Kenmerkend voor dit landschappelijk nog in originele staat verkerend deel van het

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

Groene Hart zijn de 'Hollandse dorpen' met een menging van functies, een sterk ondernemerschap, een sterke gemeenschapszin en goede lokale voorzieningen.

Door het gebied loopt de robuuste ecologische verbinding tussen het noordelijke en het zuidelijke gedeelte van het Groene Hart. De verbinding loopt vanaf het IJsselmeer via het Naardermeer, de Nieuwkoopse plassen, de Reeuwijkse plassen naar de Biesbosch. De goede bereikbaarheid en de woonkwaliteit maken het gebied aantrekkelijk voor de vestiging van bedrijven en van inwoners uit het verstedelijkte deel van de Randstad. Dit geeft kansen, maar ook risico's van verstedelijkingsdruk. De ligging maakt het gebied kwetsbaar voor ongewenste ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen die de kwaliteit van het gebied kunnen aantasten.

Bodegraven en Reeuwijk spelen een belangrijke rol op ruimtelijk strategisch gebied. De provincie en onlangs nog het kabinet hebben plannen ontwikkeld voor het Groene Hart van Holland: nieuwe verhoudingen in te ontwikkelen woningbouw, duurzaam groen en blauw (wateropvang). In het gebied zijn enkele belangrijke autonome veranderingsprocessen gaande die vragen om keuzes in het gebied op functioneel en ruimtelijk vlak. Te denken valt aan:

- De transformatie en opschaling in de agrarische sector.
- Het belang van natuur en landschap.
- Herontwikkeling Oude Rijnzone.

Deze transformatieprocessen vragen een gebiedsgerichte en eensgezinde aanpak. De aanpak van de nieuw te vormen gemeente moet er vooral op gericht zijn om het bijzondere karakter van dit gebied te bewaren, te versterken en de groene recreatiebehoefte te bevredigen tegenover de verstedelijking, in de westelijk hiervan gelegen zone.

### **3. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

Bodegraven en Reeuwijk onderhouden als Groene Hartgemeenten van oudsher goede bestuurlijke en ambtelijke contacten. Op verschillende terreinen werd al intensief samengewerkt. In 2002 is het initiatief genomen om de bestaande goede relaties een duidelijker vorm te geven in een samenwerking met meer inhoud en met meer structuur. Het ging in deze samenwerking vooral om de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

In 2004 wezen bestuurskrachtonderzoeken uit dat de bestuurlijke ambities op het gebied van de ruimtelijke- en gebiedsontwikkeling niet goed door de ambtelijke organisaties konden worden bijgehouden. Het onderzoek naar de bestuurskracht van Reeuwijk geeft aan dat de bestuurskracht van de gemeente in de rollen van bestuurder, van dienstverlener en als organisatie weliswaar nog voldoende zijn, maar dat zij snel zal afnemen als niet meer wordt geïnvesteerd in de capaciteit en de kwaliteit van de organisatie. De regionale rol vervulling van Reeuwijk is niet goed zichtbaar. De bestuurskracht van de gemeente Bodegraven in de verschillende rollen wordt iets sterker beoordeeld. De bestuurskracht van de gemeente als ambtelijke organisatie was in 2004 nog wel voldoende, maar toen al werd geadviseerd de kwaliteit van de organisatie op korte termijn te verbeteren om kwetsbaarheid te vermijden. In de onderzoeken van 2004 werd geconcludeerd dat beide gemeenten zich zouden moeten oriënteren op de mogelijkheden hun bestuurskracht (verder) te verbeteren.

Mede aan de hand van de resultaten en de aanbevelingen van de onderzoeken naar de bestuurskracht werd na 2004 de samenwerking vertaald in meer concrete doelstellingen en kaders, gericht op een verbeterde en

gezamenlijke dienstverlening aan burgers en bedrijven. In augustus 2006 werd door beide gemeenteraden, het werkplan «intensivering samenwerking Reeuwijk en Bodegraven» vastgesteld. De belangrijkste doelstelling van dit werkplan was te komen tot één gezamenlijke ambtelijke organisatie per 1 januari 2010 en een bestuurlijke fusie per 1 januari 2011. Nadat de gemeenteraden het herindelingsontwerp hebben vastgesteld, werd dit door de colleges van B&W acht weken ter inzage gelegd. Tevens zijn de besturen van de omliggende gemeenten uitgenodigd te reageren op het herindelingsontwerp.

#### **4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord**

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, waar dit noodzakelijk is. Het kabinet toetst de herindelingsvoorstellen primair vanuit het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn criteria opgenomen om invulling te kunnen geven aan deze toetsende rol.

Bij dit herindelingsvoorstel op initiatief van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk is sprake van een gedeeld inzicht van deze gemeenten dat de beste bestuurlijke oplossing voor versterking van de bestuurskracht samenvoeging van deze gemeenten is. Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang, evenals de aspecten bestuurskracht, duurzaamheid, draagvlak, interne samenhang regionale samenhang en draagvlak.

##### *4.1. Toets bestuurskracht*

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Het totale oordeel hierover dient positief te zijn. Ook dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht een rol heeft gespeeld bij de overwegingen om tot een herindeling over te gaan.

De bestuurskracht van de twee betrokken gemeenten is in 2004 onderzocht. Hieruit bleek, zoals hierboven beschreven, dat de beide gemeenten hun bestuurskracht verder kunnen verbeteren. De gemeenteraden van Bodegraven en Reeuwijk zijn van oordeel dat het behoud en de versterking van kwaliteiten met betrekking tot de ontwikkeling van het gebied, de recreatie, de woonomgeving en de economie hun grootste opgaven zijn. In het licht van de grootte van het gebied en de meerkernigheid zijn de gemeenteraden van oordeel dat deze herindeling een adequate omvang heeft. Een te grote gemeente verliest, volgens de betrokken gemeenteraden, de herkenbaarheid en het contact met de inwoners en onderlinge samenhang. De nieuwe gemeente Bodegraven-Reeuwijk verwacht dat zij de herkenbaarheid voor burgers en samenhang tussen leefomgevingen kan waarborgen. De nieuwe gemeente zal op basis van een nieuw ontwikkelde en degelijke bedrijfsvoering, in staat zijn om de basistaken van een moderne gemeente op zich te nemen, ook als dit takenpakket de komende jaren in een voortschrijdende decentralisatietendens wordt uitgebreid. Er wordt een ambtelijke organisatie ontwikkeld die in staat is de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen.

De bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente Bodegraven-Reeuwijk wordt ook door de provincie positief beoordeeld. Er wordt een robuuste gemeente van 33 000 inwoners gevormd. Er ontstaat een nieuwe gemeente met een eigen karakter: landelijk in het Groene Hart. Door de

grotere bestuurskracht van de nieuwe gemeente zal zij een krachtiger speler in de regio en in het bestuurlijk krachtenveld met medeoverheden zijn. Door de grotere schaal zal het bestuur van de nieuwe gemeente leiderschap kunnen tonen in het sturen op kansen en wordt bovendien gezien als een passend antwoord op de geconstateerde problematiek. Van de nieuwe gemeente wordt verwacht dat ze in staat zal zijn om de opgaven die spelen op het regionale niveau goed op te pakken. De nieuw te vormen gemeente zal de regionale bestuurlijke verhoudingen versterken.

#### *4.2. Toets duurzaamheid*

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot de regionale omgeving van de nieuw te vormen gemeente; het totale oordeel hierover dient positief te zijn.

In het herindelingsadvies is het voorstel beoordeeld als duurzaam voor de langere termijn. Als gevolg van de schaalvergroting verwachten de betrokken gemeenten dat de kwaliteit van zowel de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie zal toenemen en een duurzaam karakter heeft.

#### *4.3. Toets interne samenhang*

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zijn vanuit het beleidskader overwegingen meegegeven die daarbij aan de orde moeten komen.

De gemeenten hebben in het herindelingsadvies de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente beoordeeld. Aangegeven wordt dat er tussen de gemeenschappen van Bodegraven en Reeuwijk, die de nieuwe gemeente gaan vormen, een bijzondere samenhang bestaat zowel in cultureel, sociaal, geografisch en economisch opzicht. De gebieden van beide gemeenten vertonen grote overeenstemming: landelijk, groen, blauw. Er ontstaat met andere woorden een nieuwe gemeente met een zeer sterke interne samenhang.

#### *4.4. Toets regionale samenhang*

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorzien effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio. De twee fusiegemeenten hebben het herindelingsontwerp toegezonden aan alle omliggende gemeenten met het verzoek een zienswijze te geven. Drie gemeenten hebben daaraan gevolg gegeven. De Utrechtse gemeente Woerden en de gemeente Boskoop hebben geen inhoudelijke opmerkingen over deze fusie gemaakt. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft niet negatief op de fusie gereageerd. Wel heeft deze gemeente vragen gesteld over het perspectief van de nieuwe gemeente en over de toekomstige positionering binnen het krachtenveld van de regionale samenwerking. Deze vraag past binnen de discussie over het rapport Van den Berg.

De commissie Van den Berg schetst in haar advies «Bestuurlijke toekomst Zuidplasplassen en omgeving» twee grote gefuseerde gemeenten: Gouda met alle omliggende gemeenten in de Zuidplas (Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, Nieuwerkerk aan den IJssel en Waddinxveen) én een fusie van Rijnwoude, Boskoop, Bodegraven en Reeuwijk zo mogelijk samengevoegd met Alphen aan de Rijn. Dit wordt beschouwd als een lange termijn perspectief dat op dit moment nog op onvoldoende steun kan rekenen.

In reactie op de vraag van de gemeente Alphen aan de Rijn heeft de provincie aangegeven dat de gemeenteraad van Rijnwoude in maart 2009 heeft besloten het huidige proces van onderzoek naar de mogelijkheden tot een fusie tussen Rijnwoude en Boskoop te beëindigen. Daarop heeft de gemeenteraad van Boskoop besloten als direct gevolg van de eenzijdige en voortijdige beëindiging door Rijnwoude de voorbereidingen in het kader van een herindeling met Rijnwoude te beëindigen. Als reactie op de raadsbesluiten van Rijnwoude en Boskoop heeft de provincie besloten dat andere varianten onderzocht moeten worden waarbij een aantal lopende fusieprocessen, waaronder de vrijwillige fusie van Bodegraven en Reeuwijk, niet verstoord mag worden. Mijn conclusie is dat de fusie tussen Bodegraven en Reeuwijk goed past binnen de toekomstige bestuurlijke ontwikkelingen in het gebied.

#### *4.5. Toets draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in het maatschappelijk draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

##### *4.5.1. Bestuurlijk draagvlak*

Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen op initiatief van de gemeenten wordt begrepen de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. In beide gemeenten hebben de gemeenteraden unaniem besloten tot deze herindeling. Hiermee is er optimaal bestuurlijk draagvlak voor dit herindelingsvoorstel.

##### *4.5.2. Maatschappelijk draagvlak*

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces.

In eerdere fasen van de samenwerking tussen Bodegraven en Reeuwijk is de bevolking van beide gemeenten geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het voornemen eerst delen van de ambtelijke organisatie samen te voegen en later te streven naar een integratie van de beide organisaties.

Over het beeld van en de toekomstvisie op de nieuwe gemeente is in het najaar van 2008 een achttal dorps- en rondetafelgesprekken gehouden met inwoners van de dorpen en de kernen en met maatschappelijke organisaties. Door burgers en maatschappelijke instellingen is constructief meegedacht over de nieuwe gemeente. De gemeenteraden hebben de resultaten van deze gesprekken meegenomen in de opstelling van het herindelingsadvies.

Het herindelingsontwerp heeft gedurende 8 weken ter inzage gelegen op beide gemeentehuizen. Uit de samenleving kwam een zeer beperkt aantal reacties. Van een duidelijk maatschappelijke oppositie was gedurende het proces al met al geen sprake. De reacties uit de omliggende gemeenten zijn besproken onder 4.4. Voor de betrokken gemeenteraden gaven deze reacties geen aanleiding tot aanpassen van het herindelingsontwerp.

##### *4.5.3. Toets regionaal draagvlak*

Onder 4.4 is de regionale samenhang beschreven. Op grond hiervan kan

worden geconcludeerd dat er voor deze fusie bij de omliggende gemeenten en de provincie voldoende draagvlak bestaat.

#### *4.6. Conclusies toets beleidskader*

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ik concludeer dat het voorstel aan die criteria voldoet. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet daarbij meegeeft in het beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd.

Uit deze toets blijkt dat de fusie van Bodegraven en Reeuwijk de volgende meerwaarde oplevert:

- door samenvoeging en integratie van de ambtelijke organisaties ontstaat een nieuwe robuuste organisatie die kwalitatief effectiever en efficiënter zal functioneren;
- de mogelijkheid om meer samenhangend beleid te voeren op de belangrijkste bestuurlijke opgaven voor het gebied en de gemeenschap: economie, natuur en landschap, voorzieningen en kernenbeleid;
- er voldoende draagvlak is voor deze fusie: er is unaniem draagvlak bij de betrokken gemeenten, bij de omliggende gemeenten bestaat voldoende draagvlak voor deze fusie en gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland een positieve zienswijze gegeven.

### **5. Financiële aspecten**

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie uit het herindelingsadvies dat de financiële startpositie van deze nieuwe gemeente positief kan worden ingeschat. Op basis daarvan concludeer ik dat de nieuwe gemeente financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering aan de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van ongeveer 0,5 miljoen euro lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag per gemeente» 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 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van 4,5 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% (ongeveer 1,8 miljoen) wordt uitbetaald en de drie volgende jaren ongeveer 0,9 miljoen. Deze berekeningen zijn gebaseerd op bedragen per eenheid 2009 (stand meicirculaire 2009) en de uitkeringsfactor jaar 2010.

### **6. Overige aspecten**

#### *6.1. Inwerkingtreding*

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking. Ik streef ernaar dat deze herindeling op 1 januari 2011 zal plaatsvinden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen

te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde herindeling.

## *6.2. Verkiezingen*

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Bodegraven is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijk indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, 476). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

## *6.3 Samenloop met het voorstel voor de Wet veiligheidsregio's*

In artikel 8 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 op of 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