

Vergaderjaar 2009–2010

32 245

Samenvoeging van de gemeenten Margraten en Eijsden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten tot de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten. De voorgestelde naamgeving is door de gemeenten zelf aangereikt. Hierbij kan worden aangetekend dat de gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam te wijzigen.

Het herindelingsadvies is op 24 maart 2009 unaniem vastgesteld door de betrokken gemeenteraden en is voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Limburg.

De nieuw te vormen gemeente zal ruim 25 000 inwoners hebben op ruim 7846 hectare (per 1 januari 2009 had de gemeente Eijsden 11 412 inwoners en de gemeente Margraten 13 344).

Uit het herindelingsadvies blijkt dat de huidige samenwerking tussen de gemeenten Eijsden en Margraten niet leidt tot de gewenste bestuurskrachtversterking. Voor de invulling van (toekomstige) taken en ambities ten dienste van de gemeenschap en de daarvoor benodigde kwalitatieve ambtelijke organisatie zijn de betrokken gemeenten van mening dat de bestuurskracht duurzaam moet worden versterkt en gewaarborgd. Dit heeft er toe geleid dat de betrokken gemeentebesturen hebben besloten tot samenvoeging. Uit de besluitvorming van de gemeenteraden, positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Limburg, reacties tijdens de informatieavonden en ontvangen zienswijzen blijkt een breed draagvlak voor de onderhavige samenvoeging.

Hoewel ten tijde van het gevoerde arhi-procedure het oude Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) van toepassing was, voldoet het herindelingsadvies eveneens aan de criteria van het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 (Kamerstukken II, 2008/09, 28 750, nr. 5).

In deze toelichting wordt een overzicht gegeven van de gevoerde procedure en zal nader worden ingegaan op de toetsing aan de criteria, genoemd in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling.

2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis

2.1 De totstandkoming van het herindelingsadvies

In de periode van 2002 en 2003 zijn bestuurskrachtmetingen verricht ten aanzien van de deelnemende gemeenten aan het voormalige Gewest Maastricht en Mergelland. De gemeenten Eijsden en Margraten behoorden hiertoe. Uit de bestuurskrachtmetingen bleek dat de intergemeentelijke samenwerking van de betrokken gemeenten onder de maat was. Als reactie hierop hebben de gemeentebesturen van Eijsden en Margraten besloten tot een intensievere samenwerking. Na een periode van twee jaar hebben de gemeenteraden van Eijsden en Margraten de opdracht verstrekt om een evaluatie inzake de intergemeentelijke samenwerking uit te voeren en om te bezien op welke wijze de constructieve samenwerking verder inhoud kon krijgen teneinde de bestuurskracht te vergroten met een daarop afgestemde kwalitatieve ambtelijke organisatie. Uit het onderzoeksrapport «Eijsden en Margraten, van samenwerken naar samengaan» uit 2008 bleek dat het wederzijdse vertrouwen tussen de gemeenten Eijsden en Margraten was gegroeid en dat concrete resultaten waren geboekt. Wat betreft de wijze waarop de samenwerking verder inhoud kon worden gegeven was de hoofdconclusie dat de betrokken gemeenten een keuze moesten maken. De samenwerking had niet geleid tot de gewenste bestuurskrachtversterking en vermindering van bestuurlijke drukte. De betrokken gemeenten hebben vervolgens in hun afweging de toekomstige ontwikkelingen inzake de (toekomstige) gemeentelijke taken en ambities meegenomen en zijn tot de conclusie gekomen dat de bestuurskracht versterkt en gewaarborgd moet worden. Hiermee wordt voorzien in de invulling van (toekomstige) taken en ambities ten dienste van de gemeenschap en de daarvoor benodigde kwalitatieve ambtelijke organisatie. De gemeenten Eijsden en Margraten hebben ervoor gekozen om de beoogde doelen door middel van gemeentelijke herindeling te bewerkstelligen. Voordat de gemeenten Eijsden en Margraten hebben gekozen voor de onderhavige samenvoeging hebben de desbetreffende gemeenten alternatieven in overweging genomen. Door de gemeente Eijsden is een samenvoeging met de gemeente Maastricht in overweging genomen en voor de gemeente Margraten is de gemeente Gulpen-Witterm in beeld geweest. Bij de afweging voor samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Maastricht is geconcludeerd dat er geen interne samenhang is vanwege de verschillen in identiteit en speerpunten van beleid. Bij de combinatie van de gemeente Margraten met de gemeente Gulpen-Witterm is vastgesteld dat evenmin sprake is van voldoende interne samenhang. De gemeente Margraten is georiënteerd op de gemeente Maastricht en de gemeente Gulpen-Witterm op de gemeente Heerlen. Een samenvoeging van deze gemeenten zou betekenen dat op regionaal niveau de nieuwe gemeente intern en dus ook richting buurgemeenten verschillend georiënteerd zal zijn. Dit kan volgens de betrokken gemeenten leiden tot een disbalans van de regionale samenhang en evenwichtige bestuurlijke verhoudingen. De afweging van de eerdergenoemde alternatieven tot samenvoeging onderstrepen de gemaakte afwegingen van de betrokken gemeenten tot de onderhavige samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten. Door de samenwerking tussen de gemeenten Eijsden en Margraten is het wederzijdse vertrouwen verstevigd. Daarnaast vertoont de identiteit van de betrokken gemeenten veel gemeenschappelijke kenmerken, is er sprake van gezamenlijke speerpunten van beleid en zijn

beide gemeenten sterk maatschappelijk georiënteerd op de centrumgemeente Maastricht.

De gemeenteraden van Eijsden en Margraten hebben op 21 mei 2008 bij gelijklopende raadsvoorstellen unaniem ingestemd met de door de colleges van de gemeenten Eijsden en Margraten aangegane intentieverklaring van 22 april 2008, inhoudende dat een herindelingsontwerp kon worden voorbereid.

Op 22 oktober 2008 hebben de gemeenteraden van Eijsden en Margraten het herindelingsontwerp unaniem vastgesteld. Op 24 maart 2009 hebben de gemeenteraden van Eijsden en Margraten het herindelingsadvies unaniem vastgesteld. Bij brief van 31 maart 2009 hebben gedeputeerde staten van Limburg het herindelingsadvies met een positieve zienswijze gezonden naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het vernieuwde 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, indien deze tekortschiet. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling van onderop geïnitieerd moeten. Dat wil zeggen in eerste instantie door gemeenten zelf en, waar nodig, door de provincie.

Het kabinet toetst voorstellen tot gemeentelijke herindeling primair op het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol. Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang evenals de toets aan de criteria bestuurskracht, duurzaamheid, draagvlak, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

3.1 Toets bestuurskracht en duurzaamheid

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beoordeling bevat betreffende de beoogde bestuurskracht en duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente; het totale oordeel hierover dient positief te zijn. In het herindelingsadvies dient te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht van de betrokken gemeenten een rol heeft gespeeld. Daarnaast wordt ook ingezoomd op de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot haar regionale omgeving.

In het onderzoeksrapport «Eijsden en Margraten, van samenwerken naar samengaan» uit 2008 is de hoofdconclusie dat de betrokken gemeenten een keuze moesten maken inzake de wijze waarop de intergemeentelijke samenwerking verder moest worden vormgegeven. In de praktijk bleek dat de intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Eijsden en Margraten belemmeringen met zich meebracht bij het streven naar de gewenste bestuurskrachtversterking en vermindering van de bestuurlijke drukte. De beoogde samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten is gericht op de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente die duurzaam en hoogwaardig de huidige en nieuwe gemeentelijke taken kan vervullen. De nieuw te vormen gemeente zal een krachtigere gesprekspartner zijn in de regio Maastricht, die in staat is om effectiever en efficiënter lokale en regionale plannen tot stand te brengen en uit te voeren.

Aanvullend leidt de beoogde samenvoeging tot vermindering van de bestuurlijke drukte en tot versterking van de regionale bestuurskracht.

3.2 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 criteria geformuleerd die in dat verband aan de orde moeten komen.

De gemeenten Eijsden en Margraten maken deel uit van het Limburgse Heuvelland en het Maasdal van de Limburg. De gemeenten hebben een landelijk karakter en hebben gezamenlijk 14 historische kernen. De gemeenschappelijke cultuur is overwegend traditioneel, agrarisch en gericht op de centrumgemeente Maastricht. De gemeenten vertonen een grote mate van overeenkomst in identiteit en speerpunten van beleid. Alle speerpunten hebben als kenmerk en kwaliteit dat de belangen van inwoners, bedrijven, instellingen en verenigingen voorop worden gesteld. De nieuw te vormen gemeente is groter maar door de demografische, sociaaleconomische en geografische kenmerken is sprake van een sterke interne samenhang. Daarnaast werken de huidige gemeenten Eijsden en Margraten op diverse terreinen nauw samen zoals op het gebied van recreatie en toerisme, Wmo, Wabo en het bestemmingsplan buitengebied. De betrokken gemeenteraden hebben gezamenlijk de toeristisch-recreatieve nota Eijsden-Margraten 2008–2013 «Van Maas tot Mergel, grenze-loos genieten» vastgesteld. Concluderend kan vastgesteld worden dat er sprake is van een sterke interne samenhang in de nieuw te vormen gemeente.

3.3 Toets regionale samenhang en evenwicht

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio.

In het onderzoeksrapport «Eijsden en Margraten, van samenwerken naar samengaan» wordt geconcludeerd dat door de samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten een gemeente ontstaat die eenduidig is georiënteerd en die een zelfde opstelling en relatie voor ogen heeft richting buurgemeenten en regio. De huidige regionale verhoudingen zijn thans niet evenwichtig. Er is sprake van enkele grotere centrumgemeenten en daarnaast meer landelijke gemeenten die voornamelijk georiënteerd zijn op leefbaarheid, in stand houden van landschap en natuur, en ontwikkeling van toerisme en recreatie. De voorgenomen samenvoeging van zal leiden tot evenwichtige verhoudingen in de regio, waarin stedelijke en landelijke opgaven in een goede balans kunnen worden opgepakt.

3.4 Toets draagvlak

Draagvlak is een centraal begrip bij voorstellen tot 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. Bij het beoordelen van het draagvlakcriterium dient de provincie uit te gaan van het lokaal bestuurlijke en het regionale draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve

democratie om te investeren in het maatschappelijke draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

3.4.1 Beschrijving maatschappelijk draagvlak

Teneinde inzicht te krijgen in het draagvlak voor de voorgenomen samenvoeging is in opdracht van de gemeenteraden van Eijsden en Margraten besloten om de burgers te raadplegen alvorens het herindelingsontwerp op 22 oktober 2008 werd vastgesteld. Aanvullend is op de websites van de betrokken gemeenten informatie geplaatst, inhoudende alle relevante documenten vanaf het moment dat de gemeenten hun samenwerking hebben geïntensiveerd. Via de websites was het voor burgers mogelijk een reactie te plaatsen. Van deze mogelijkheid hebben vijf burgers gebruik gemaakt en daarnaast hebben de gemeenten vier schriftelijke reacties ontvangen. De ontvangen reacties hadden betrekking op de nieuwe naam, de keuze van de gemeenten Eijsden en Margraten voor elkaar, het toekomstige beleid en de inspraak van de burgers.

In juni 2008 hebben een vijftal informatiebijeenkomsten plaatsgevonden in Eijsden en Margraten. Teneinde een maximale opkomst van burgers voor de informatiebijeenkomsten te bewerkstelligen zijn via huis-aan-huis bladen, websites en andere middelen kenbaarheid gegeven over de informatiebijeenkomsten. Voorts hebben in de huis-aan-huisbladen extra informatiepagina's gestaan inzake de voorgenomen samenvoeging en de mogelijkheden tot het indienen van zienswijzen. Daarnaast is bij de keuze voor de data rekening gehouden met activiteiten in de gemeenten die eventueel de opkomst negatief zouden kunnen beïnvloeden. De reacties en vragen tijdens de informatiebijeenkomsten waren veelal van informatieve aard waarbij vragen over de nieuw te vormen gemeente overheersten. Geconcludeerd kan worden dat de opkomst bij de informatiebijeenkomsten gering was.

Na de unanieme vaststelling van het herindelingsontwerp door de gemeenteraden van Eijsden en Margraten op 22 oktober 2008 heeft het herindelingsontwerp vanaf 29 oktober tot en met 23 december 2008 ter inzage gelegen.

In de periode van ter inzage legging zijn twee zienswijzen ontvangen. Deze zijn afkomstig van de gemeenten Meerssen en de gemeente Maastricht.

3.4.2 Beschrijving bestuurlijk draagvlak

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenten Eijsden en Margraten geïnitieerd. De betrokken gemeenteraden hebben unaniem het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak.

3.4.3 Regionaal draagvlak

In de periode van ter inzage legging van het herindelingsontwerp zijn twee zienswijzen ontvangen. Deze zijn, zoals aangegeven, afkomstig van de gemeenten Meerssen en de gemeente Maastricht. De gemeente Meerssen heeft met belangstelling kennis genomen van de voorgenomen samenvoeging en heeft een positieve zienswijze ingediend. De gemeente Maastricht geeft in haar zienswijze aan dat de voorgenomen samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten niet leidt tot versterking van de regionale bestuurlijke slagkracht en derhalve niet opportuun is. De bijdrage van de nieuw te vormen gemeente aan de sociale, culturele en economische vitaliteit van de regio wordt als minimaal beoordeeld. Daarnaast is het volgens de gemeente Maastricht discutabel of de voorgenomen samenvoeging een meerwaarde biedt voor de inwoners van de betrokken gemeenten en regio. De ontvangen zienswijzen zijn voor de

betrokken gemeenten geen aanleiding geweest om het herindelingsontwerp aan te passen.

Naar de overtuiging van gedeputeerde staten van de provincie Limburg en de betrokken gemeenten zal de nieuw te vormen gemeenten een robuuste plattelandsgemeente zijn die op haar (toekomstige) taken is voorbereid en die tevens als een evenwichtige partner kan fungeren in de regio. Daarnaast past deze voorgenomen samenvoeging in het beleid van de provincie Limburg, inhoudende de versterking van centrumsteden met daaromheen gelijkwaardige gemeenten.

3.5 Conclusies toets Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. 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. Er is sprake van een voorstel tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten dat kan rekenen op een zeer breed lokaal bestuurlijk draagvlak en een positieve zienswijze van de gedeputeerde staten van de provincie Limburg.

4. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Bij een gemeentelijke herindeling bieden de huidige financiële posities een degelijke financiële basis voor de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie van het bestuur van de provincie Limburg dat de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 0,5 miljoen 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 voor iedere 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 Eijsden-Margraten zal bij herindeling per 1 januari 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 4 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

5. Overige aspecten

5.1 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.

5.2 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 Margraten 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 gemeentelijke 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. 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.

Bijlage: herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten tot de nieuwe gemeente Eijsden-Margraten alsmede de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Limburg.¹

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.