

Vergaderjaar 2013–2014

**33 789**

## **Samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse**

**Nr. 3**

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse. De beoogde samenvoeging gaat uit van de bestaande grenzen van de betrokken gemeenten, waarmee de nieuw te vormen gemeente een oppervlakte van 98,8 km<sup>2</sup> en circa 85.000 inwoners zal hebben. De naam van de nieuwe gemeente is Nissewaard.

Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de wens van de betrokken gemeenten om de eigen bestuurskracht te versterken met het oog op de adequate vervulling van de huidige en toekomstige lokale en regionale opgaven en taken. Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland, ongewijzigd overgenomen. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen<sup>1</sup>.

Het herindelingsadvies is ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (8 juli 2011<sup>2</sup>) door de betrokken gemeenteraden vastgesteld en door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland beoordeeld en verzonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals in het nieuwe Beleidskader van 28 mei 2013 is weergegeven worden voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2015 behandeld op basis van het oude Beleidskader. Het kabinet heeft het herindelingsadvies dan ook getoetst aan het Beleidskader van 2011.

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

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 750, nr. 28.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.1. Voorgeschiedenis*

De gemeenten Bernisse en Spijkenisse werken al geruime tijd en op tal van beleidsterreinen samen in vaak ad hoc georganiseerde samenwerkingsverbanden. Teneinde de samenwerking meer te kunnen structureren in één samenwerkingsvorm hebben de colleges van beide gemeenten in 2011 een Stuurgroep Samenwerking Bernisse en Spijkenisse ingesteld die de opdracht kreeg te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor het organiseren van verdergaande samenwerking. De stuurgroep bestaat uit beide burgemeesters, de wethouders Regionale Samenwerking, beide gemeentesecretarissen en een bestuursadviseur van Bernisse. Mede op basis van diverse ambtelijke en bestuurlijke werkbezoeken zoals aan de werkorganisatie De Waard (een openbaar lichaam) en de gemeenten Groningen en Ten Boer (die samenwerken op basis van een centrumgemeenteconstructie) luidde het advies van de Stuurgroep om te kiezen voor een centrumgemeenteconstructie.

Indachtig de grote toekomstige uitdagingen voor (kleine) gemeenten, en het in theorie nog steeds tijdelijke karakter van een centrumgemeenteconstructie, heeft het college van Bernisse aan zijn gemeenteraad voorgesteld om tevens de mogelijkheden voor een gemeentelijke herindeling te laten onderzoeken door de Stuurgroep. Op 17 respectievelijk 18 april 2012 hebben zowel de gemeenteraad van Bernisse, als de gemeenteraad van Spijkenisse besloten om de gevolgen van een eventuele fusie voor burgers, bedrijven en de samenleving in kaart te laten brengen. Ook de gevolgen hiervan in termen van bestuurskracht zijn in dit onderzoek meegenomen. De Stuurgroep heeft vervolgens in het onderzoeksrapport getiteld: «Herindeling Bernisse-Spijkenisse: een goede oplossing?»<sup>3</sup> geconcludeerd dat gemeentelijke herindeling de voorkeur verdient boven vormen van samenwerking. De conclusies van de Stuurgroep zijn door de raden van Bernisse en Spijkenisse op respectievelijk 4 respectievelijk 13 september 2012 overgenomen. De raden hebben hierdoor tevens besloten dat een herindelingsontwerp zal worden opgesteld.

### *2.2. Totstandkoming herindelingsadvies*

Met de opdracht tot het opstellen van een herindelingsontwerp hebben de gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse beoogd inzicht te verkrijgen in het draagvlak onder de bevolking en de financiële effecten van een herindeling. Hiertoe zijn de gemeentebesturen in gesprek getreden met partijen uit het maatschappelijk middenveld, inwoners en ondernemers. In paragraaf 3.1.2 wordt nader ingegaan op het criterium draagvlak en de resultaten van deze gesprekken. De financiële component van de herindeling is middels een stresstest door een extern onderzoeksbureau onderzocht. In paragraaf 3.2.3 wordt hierop nader ingegaan.

Ter voorbereiding op het herindelingsontwerp hebben beide colleges een aantal maal onderling en met de beide gemeenteraden tezamen gesproken over de diverse aspecten van het fusieproces. Hierbij is tevens een «Plan van Aanpak voor de vorming van de nieuwe gemeente per 1 januari 2015» opgesteld. Het Plan van Aanpak verschaft de gemeenteraad inzicht in de werkzaamheden die benodigd zijn voor een geslaagde fusie en heeft ertoe bijgedragen dat het herindelingsontwerp en het bijbehorende Plan van Aanpak in beide gemeenten unaniem zijn aangenomen, in Bernisse op 19 december 2012 en in Spijkenisse op 20 december 2012.

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

De gemeenten Bernisse en Spijkenisse hebben de provincie Zuid-Holland in een vroeg stadium betrokken bij het fusieproces. Op 24 april 2012 hebben de gemeenten bij de provincie aangegeven dat zij geïnteresseerd zijn in een herindelingscan uitgevoerd door de provincie. Hierin zijn de financiële aspecten van het herindelingsproces nader onderzocht. Na het vaststellen van het herindelingsontwerp in december 2012 zijn inwoners, maatschappelijke organisaties, buurgemeenten, de provincie en andere partijen in staat gesteld om te reageren op het voorstel. Conform artikel 5, tweede lid, van de Wet arhi heeft het herindelingsontwerp 8 weken – in de periode van 27 december 2012 tot en met 22 februari 2013 – ter inzage gelegen. Dit heeft twee zienswijzen opgeleverd. In deze periode heeft tevens een consultatie met de overige gemeenten op Voorne-Putten plaatsgevonden om te bezien of een eilandbrede fusie tot de mogelijkheden behoorde. Het resultaat van de zienswijzen en de consultatieronde wordt besproken in paragraaf 3.1.2.

Het herindelingsadvies is op 26 maart 2013 in de gemeenteraad van Bernisse en op 27 maart 2013 in de gemeenteraad van Spijkenisse met ruime meerderheid vastgesteld en is op 22 mei 2013 door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland, met hun positieve zienswijze, doorgestuurd naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling waar dit wetsvoorstel aan getoetst wordt, is op 8 juli 2011 vastgesteld door de ministerraad. Uitgangspunt is dat gemeenten primair zelf aan zet zijn om maatregelen te nemen indien dat wenselijk dan wel noodzakelijk wordt geacht om de bestuurskracht te vergroten. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

#### *3.1. Draagvlak*

##### **3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak**

De onderhavige samenvoeging is door de gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse geïnitieerd. De betrokken gemeenteraden hebben het herindelingsadvies met een ruime meerderheid van stemmen vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Verder blijkt breed bestuurlijk draagvlak uit het feit dat na de vaststelling van het herindelingsontwerp op 19 en 20 december 2012 de voorbereiding van de samenvoeging voortvarend ter hand is genomen. In het Plan van aanpak voor de voorbereiding van de nieuwe gemeente per 1-1-2015 wordt een vijftal doelstellingen expliciet gemaakt en wordt per cluster/beleidsterrein beschreven welke stappen nodig zijn voor de realisatie van die doelstellingen. Zo worden op verscheidene beleidsterreinen portefeuillehoudersoverleggen ingericht en is er een klankbordgroep ingesteld met leden uit de gemeenteraden zodat wordt voorzien in een continue betrokkenheid van de gemeenteraden. De voorbereidingen in de ambtelijke organisatie worden aangestuurd door de twee gemeentesecretarissen en een procesmanager. Zij sturen een ambtelijke projectorganisatie aan waarbinnen per cluster werkgroepen zijn ingericht.

### 3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Hoewel het kabinet constateert dat er in beide gemeenten geen representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak heeft plaatsgevonden, blijkt uit het opgenomen logboek dat de twee gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties goed betrokken hebben bij de totstandkoming van het herindelingsontwerp.

Voor vaststelling van het herindelingsontwerp door de gemeenteraad zijn in Spijkenisse twee informatie- en inspraakbijeenkomsten georganiseerd; voor inwoners en maatschappelijke organisaties op 29 oktober 2012 en voor ondernemers op 30 oktober 2012. In algemene zin waren de reacties positief-kritisch ten aanzien van de fusie met Bernisse. Belangrijke aandachtspunten zijn de nabijheid en benaderbaarheid van bestuurders, het lastenniveau dat niet mag stijgen als gevolg van de fusie en het op peil houden van de dienstverlening, zowel tijdens als na de fusie. Bij de nieuwe gemeente hoort ook een nieuwe identiteit en een nieuwe merknaam. In de reacties is aangegeven dat dat zowel mogelijkheden (voor ondernemers) biedt als zorgen oplevert over de identiteit van dorpen en kernen in het gebied.

Naast de inloopbijeenkomsten heeft de gemeente Spijkenisse een aanvullend onderzoek gedaan naar de mening van haar inwoners op een gemeentelijke herindeling. In 2012 heeft de gemeente zes vragen over de herindeling met Bernisse toegevoegd aan een tweejaarlijks onderzoek naar de leefbaarheid binnen de gemeente. De respondenten zien vooral meerwaarde van de nieuwe gemeente in de mogelijkheden voor het behoud van het bestaande karakter van beide gemeenten. Zo moet het buitengebied blijven zoals het is, namelijk een plek om te recreëren en moet het stedelijke gebied zijn goede voorzieningen behouden.

Overigens zijn er van inwoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers uit Spijkenisse geen zienswijzen ontvangen.

In de gemeente Bernisse zijn vier informatie- en inspraakbijeenkomsten voor inwoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen georganiseerd, op diverse locaties in de gemeente. Daarnaast is er in Bernisse een voorlichtingskrant verschenen. Uit de reacties van inwoners is het beeld ontstaan dat er een breed besef heerst onder de inwoners van Bernisse dat zelfstandigheid van de gemeente niet langer wenselijk is als de bestuurskracht en het niveau van dienstverlening niet gegarandeerd kunnen blijven. Een gemeentelijke herindeling wordt dan ook als een reële optie gezien. Vooral het behoud van het landelijke en dorpse karakter is belangrijk voor de inwoners van Bernisse. Er zijn zorgen dat dit typische karakter verandert na de fusie omdat er een grote gemeente zal ontstaan met een sterk divers (stedelijk-dorps) karakter. Uit de enquête die onder de bevolking van Spijkenisse is gehouden is gebleken dat het landelijke en dorpse karakter van Bernisse ook door de inwoners van Spijkenisse als zeer waardevol gezien wordt. Wat betreft het behoud en versterken van de kwaliteiten van Bernisse is er volgens het kabinet dan ook geen sprake van tegengestelde belangen. Op 5 en 13 november 2012 heeft de gemeente Bernisse de plannen voor de fusie besproken met respectievelijk de WMO-adviesraad en de Agrarische Commissie. Beide organisaties zijn voorstander van een fusie met Spijkenisse, waarbij moet worden opgemerkt dat de Agrarische Commissie in principe voorstander is van een eilandbrede fusie, maar dat er ook begrip is voor het feit dat dit op korte termijn niet haalbaar is, gezien de politieke situatie en de urgentie om snel een oplossing te vinden.

Op het herindelingsontwerp zijn in Bernisse twee zienswijzen binnengekomen. In beide zienswijzen wordt verwezen naar de online petitie «Herindeling? JA, Met Spijkenisse? Nee!» die door ongeveer 4.500 personen is ondertekend. De petitie stelde niet een gemeentelijke herindeling als zodanig ter discussie, maar stelde de oriëntatie aan de orde en riep op om eerst de mogelijkheden voor een eilandbrede fusie Voorne-Putten te onderzoeken, inclusief Spijkenisse. Naar aanleiding van de petitie is door de raad van Bernisse een motie aangenomen waarin de raad het college heeft opgedragen onderzoek te doen of er bij de gemeenten, de provincie Zuid-Holland of bij het Ministerie van BZK de intentie bestaat om een eilandbrede fusie op Voorne Putten te effectueren. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden op 11 februari 2013 middels een bestuurlijk overleg tussen de vijf gemeenten: Bernisse, Spijkenisse, Brielle, Westvoorne en Hellevoetsluis. De laatste drie gemeenten hebben hierbij herbevestigd dat zij geen eilandbrede fusie nastreven binnen de termijn die in de motie van de raad van Bernisse is verwoord (1 januari 2018). Voorts hebben deze gemeenten laten weten geen bezwaar te hebben tegen de fusie van Bernisse en Spijkenisse.

### 3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Tegelijk met de terinzagelegging is het herindelingsontwerp toegezonden aan de raden van buurgemeenten en aan betrokken organisaties en instellingen. Naar aanleiding daarvan zijn reacties ontvangen van de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Oud-Beijerland, Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne. Deze reacties waren alle positief van aard. Het herindelingsvoorstel kan dan ook rekenen op zeer breed regionaal bestuurlijk draagvlak. Zoals in paragraaf 3.1.2 aangegeven blijkt dat ook uit de reacties van de gemeenten Brielle, Westvoorne en Hellevoetsluis tijdens het bestuurlijk overleg op 11 februari 2013.

## 3.2. Inhoudelijke noodzaak

### 3.2.1. Bestuurskracht

Versterking van de bestuurskracht is één van de belangrijkste overwegingen geweest bij het starten van het herindelingstraject. Op verzoek van de gemeente Bernisse heeft de Stuurgroep «Samenwerking Bernisse-Spijkenisse» onderzoek gedaan naar de gevolgen van gemeentelijke herindeling. De aanleiding hiervoor was de constatering van het college van Bernisse dat de bestuurskracht onder druk staat. De ambtelijke organisatie is kwetsbaar op cruciale functies en onvoldoende robuust, zeker met het oog op de decentralisaties binnen het sociaal domein. Er zijn twijfels geuit over de vraag of de kwaliteit van dienstverlening en voorzieningen nog langer konden worden gegarandeerd en het was tevens de vraag of Bernisse voldoende regie zou kunnen voeren richting maatschappelijke partners.

Als gevolg van de fusie zal de ambtelijke organisatie omvangrijker worden en is er meer capaciteit beschikbaar op beleidsmatig en strategisch niveau. Het bestuurlijk besluitvormingsproces zal meer worden gestandaardiseerd en gedigitaliseerd, wat een efficiëntieslag teweeg zal brengen. Een grotere gemeente is bovendien een meer aantrekkelijke werkgever. Op die manier kan de nieuwe gemeente verder werken aan het opbouwen van een ambtelijke organisatie die goed op zijn taken is berekend en waarbij de dienstverlening aan de burger kan worden geoptimaliseerd. Daarnaast zal de nieuwe gemeente een completer profiel hebben als woon-, werk- en verblijfsgemeente. Dat stelt de gemeente in staat beter in te spelen op haar maatschappelijke taken en opgaven, zoals het leveren van maatwerk aan inwoners van de stad Spijkenisse of van

één van de zeven kernen van de nieuwe gemeente. De grotere schaal van de fusiegemeente (ongeveer 85.000 inwoners) maakt daarnaast een sterke professionalisering van het bestuur mogelijk wat er voor zorgt dat er een krachtiger gesprekspartner zal kunnen optreden richting de provincie, het Rijk en richting intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals de Metropoolregio. Als tweede gemeente in de Stadsregio Rotterdam is de nieuwe gemeente goed in staat een krachtige lobby te voeren om haar regionale belangen en ambities die zij heeft ten aanzien van het Rotterdamse Haven- en Industrieel Complex, veilig te stellen. De Stuurgroep Samenwerking Bernisse en Spijkenisse adviseert te kiezen voor gemeentelijke herindeling omdat het een structurele en daarmee de meest duurzame oplossing is ter versterking van de bestuurskracht.

### 3.2.2. Regionale opgaven en samenhang

De belangrijkste regionale opgaven en ambities worden opgepakt in samenwerkingsverbanden op twee verschillende niveaus; samenwerking op het eiland Voorne Putten en binnen de Regio Rotterdam Rijnmond. Beide gemeenten nemen deel aan het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Voorne-Putten (ISVP), het Waterschap Hollandse Delta, het Recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg, de DCMR, de Veiligheidsregio en de Gezondheidsregio. Na de herindeling kunnen deze samenwerkingsverbanden worden voortgezet. Door de voorgenomen vrijwillige samenvoeging van Bernisse en Spijkenisse ontstaat er meer eenheid van bestuur, beleid en uitvoering, wat de effectiviteit ten goede zal komen. In regionale samenwerkingsverbanden zal door de herindeling meer evenwicht ontstaan omdat de gemeente een krachtiger stem heeft in relatie tot Rotterdam.

Het Haven Industrieel Complex (HIC) is en blijft de voornaamste bron van werkgelegenheid voor de beide gemeenten en is tegelijkertijd een risicofactor omdat het grondgebied van beide gemeenten vallen binnen het risicocontouren gebied van het HIC. Zo wordt er bij crisisoefeningen rekening gehouden met problemen die spelen binnen het havengebied. Gezien de geografische nabijheid en het economische belang van het HIC is een van de doelstellingen van de nieuwe gemeente het verkrijgen van meer gewicht en invloed in het netwerk van ondernemers, medeoverheden en andere partijen die met het HIC te maken hebben.

### 3.2.3. Financieel perspectief van gemeenten

Aan het herindelingsadvies liggen geen directe financiële overwegingen ten grondslag. De provincie Zuid-Holland heeft op verzoek van de colleges van de betrokken gemeenten een herindelingsscan uitgevoerd om inzicht te geven in de financiële positie van de huidige gemeenten en de financiële gevolgen van een herindeling (zie ook hoofdstuk 4). In aanvulling hierop is een financiële risicoanalyse uitgevoerd. Deze had als doel de financiële positie en mogelijke aandachtspunten voor beide gemeenten in beeld te brengen en onderling te vergelijken. Uit de herindelingsscan en de financiële risicoanalyse komt naar voren dat de financiële positie van de nieuwe gemeente, gelet op de huidige financiële positie van de twee gemeenten en het thans gevoerde financiële beleid, als «gemiddeld» en «neutraal» kan worden beoordeeld. Beide gemeenten hebben een sluitende meerjarenbegroting en hebben zich gecommitteerd aan het principe om het eigen financieel beleid op orde te hebben op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe gemeente. Doordat zowel investeringen als bezuinigingen gedekt zijn in de eigen meerjarenbegroting wordt voorkomen dat nu bekende problemen worden doorgeschoven naar de nieuwe gemeente.

Uit de herindelingscan, de financiële risicoanalyse en de meerjarenbegrotingen blijken geen aanwijzingen voor financiële belemmeringen die een mogelijke fusie in de weg zouden kunnen staan. Deze conclusie wordt gedeeld door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.

### 3.3. Urgentie

De urgentie van de gemeentelijke herindeling blijkt uit het feit dat het college van Bernisse in april 2012 heeft aangegeven niet langer de juiste kwaliteit van dienstverlening te kunnen garanderen als gevolg van afnemende bestuurskracht en het niet kunnen vervullen van vitale vacatures in de ambtelijke organisatie. Bovendien zijn er geen andere herindelingsvarianten die kunnen rekenen op bestuurlijk draagvlak bij aangrenzende gemeenten. De varianten voor samenwerking, zoals de centrumgemeenteconstructie, leiden volgens de gemeentebesturen niet tot de gewenste structurele verbetering van de bestuurskracht. In het licht van de steeds groter wordende gemeentelijke opgaven die de decentralisaties in het sociale domein met zich meebrengen concludeert de gemeente dat burgers, bedrijven en instellingen in toenemende mate gebaat zijn bij een gemeentelijke herindeling van Bernisse en Spijkenisse.

### 3.4. Overige criteria

#### 3.4.1. Duurzaamheid

De gemeente die gevormd wordt door de samenvoeging van Bernisse en Spijkenisse, wordt een gemeente met circa 85.000 inwoners. De nieuwe gemeente zal een oppervlakte van 98,8 km<sup>2</sup> en 8 kernen omvatten. De omvang van de nieuwe gemeente, gecombineerd met haar mogelijkheden op maatschappelijk en ruimtelijk gebied, leidt tot een robuuste gemeente, die naar verwachting voor lange tijd goed toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken.

Uit het draagvlakonderzoek van Bernisse is gebleken dat er onder inwoners van de kern Oudendoorn mogelijk een wens bestaat om in de toekomst aansluiting te zoeken bij het naburige Hellevoetsluis. Hoewel het college van Bernisse in principe een herindeling voorstaat inclusief alle kernen van Bernisse, zal het college een nader onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een grenscorrectie. Een eventuele wijziging van de gemeentegrens via een grenscorrectie staat de fusie tussen Bernisse en Spijkenisse niet in de weg, omdat de betrokken gemeenten dan niet worden opgeheven. Er is dan geen sprake van een wijziging van de gemeentelijke indeling die conform artikel 3, lid 1 van de Wet algemene regels herindeling bij wet dient te geschieden. Een grenscorrectie kan ook plaatsvinden bij gelijklopende raadsbesluiten of bij besluit van provinciale staten. Ook indien er nu al gekozen zou worden voor de overgang van Oudendoorn naar Spijkenisse, zou dit een grenscorrectie betreffen, die dus door de gemeenten onderling gerealiseerd kan worden. Een eventuele grenscorrectie doet daarom niets af aan de duurzaamheid van de voorgenomen fusie van Bernisse en Spijkenisse.

#### 3.4.2. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Zoals reeds is aangegeven zijn het meer landelijke Bernisse en het stedelijke Spijkenisse complementair aan elkaar. De gemeenten hebben gezamenlijke ambities en opgaven geformuleerd om het woon- en leefklimaat te versterken. Dit wordt gerealiseerd door de recreatieve ontsluiting van het open en groene landschap van Bernisse en het bouwen van hoogwaardige woonwijken in Spijkenisse. Er is een gezamenlijke ambitie om de diversiteit in kwaliteiten, landschap en

gemeenschapstijlen ook na de fusie te koesteren. Verder blijkt uit de gezamenlijke bestuurlijke agenda, dat Bernisse en Spijkenisse dezelfde visie hebben op de dienstverlening aan en de betrokkenheid van de burger en is er aandacht voor een integraal kernenbeleid, waarbij maatwerk de norm is in de nieuwe gemeente. Op economisch terrein zal de nieuwe gemeente dezelfde oriëntatie houden als voor de fusie, met vooral veel werkgelegenheid in de agglomeraties Rotterdam en Den Haag en in het Haven- en Industrieelcomplex. Een belangrijke gezamenlijke opgave is het verbeteren van de bereikbaarheid.

#### 3.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

De nieuwe gemeente ligt, samen met de gemeenten Westvoorne, Brielle en Hellevoetsluis, op het eiland Voorne Putten. Tussen deze gemeenten wordt op alle beleidsterreinen samengewerkt of vindt er afstemming plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Alle betrokken gemeenten hebben aangegeven dat zij de huidige samenwerkingsverbanden zullen voortzetten na de fusie.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente is er dan ook geen sprake van zogeheten «restproblematiek» (ongunstige beïnvloeding van het toekomstperspectief van omliggende gemeenten). Dit kan worden afgeleid uit het feit dat door omliggende gemeenten geen of geen negatieve zienswijze is ingediend. Bovendien hebben de overige gemeenten op Voorne Putten per brief aangegeven dat een eilandbrede fusie niet wordt nagestreefd. Dit standpunt is bevestigd in het bestuurlijk overleg tussen de vijf gemeenten op 11 februari 2013 dat de gemeente Bernisse heeft geïnitieerd naar aanleiding van de petitie «Herindeling? JA, Met Spijkenisse? Nee!».

Met de vorming van de nieuwe gemeente wordt beoogd dat deze gemeente in bestuurlijk regionaal verband een sterke rol kan vervullen. Doordat het aantal overleg- en samenwerkingspartners afneemt en er eenvoudiger afspraken kunnen worden gemaakt over de aanpak van regionale opgaven, neemt op een aantal terreinen de bestuurlijke drukte af.

Bernisse en Spijkenisse zijn beide onderdeel van de stadsregio Rotterdam. Spijkenisse vertegenwoordigt de gehele regio Voorne Putten in het dagelijks bestuur van deze gemeenschappelijke regeling. Met de ophanden zijnde vorming van de Metropoolregio Rotterdam Den Haag is de regio Voorne Putten des te meer gebaat bij een grote en invloedrijke gemeente die in het regionale krachtenveld meer kan realiseren. De fusie van Bernisse en Spijkenisse belemmert de overige gemeenten dus niet in de samenwerking met elkaar, maar versterkt de positie van het eiland Voorne-Putten in zijn geheel.

#### 3.5. Conclusies toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juni 2011. Het voorstel kan rekenen op brede steun van de raden van de twee betrokken gemeenten en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de inspraak- en informatiebijeenkomsten die zijn georganiseerd in Bernisse en Spijkenisse. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio zoals blijkt uit het bestuurlijk overleg van de gemeenten op Voorne Putten op 11 februari 2013 en het feit dat het voorstel gesteund wordt door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland. De gemeente Bernisse heeft zelf aangegeven dat zij mogelijk niet bestuurskrachtig genoeg is om haar taken met voldoende kwaliteit te kunnen vervullen, zeker met het oog op toekomstige uitda-



gingen voor gemeenten. Een herindeling biedt daarnaast kansen voor de nieuwe gemeente ten aanzien van de regionale positionering, de bereikbaarheid van het eiland Voorne Putten, het voorzieningenniveau en de gemeentelijke dienstverlening aan de burger. Hiermee bestaat er voor de beoogde samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse voorts voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie. Met de herindeling ontstaat een nieuwe robuuste en tevens duurzame gemeente, die beter is toegerust om de (toekomstige) opgaven en taken op zich te nemen en waarbij de (financiële) randvoorwaarden aanwezig zijn om in de komende jaren zowel de interne samenhang van de nieuwe gemeente te versterken als de eigenheid van de wijken en dorpskernen te borgen. Tot slot draagt de vorming van de nieuwe gemeente bij aan evenwichtigere bestuurlijke verhoudingen in de regio.

#### **4. Financiële aspecten**

Op verzoek van de twee betrokken gemeenten heeft de provincie Zuid-Holland een herindelingscan uitgevoerd, waaruit blijkt dat de herindeling financiële gevolgen heeft. Deze gevolgen staan een herindeling echter niet in de weg. In de zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland is deze conclusie nogmaals bevestigd.

Volgens de meest recente berekeningen zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 0,8 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de samenstellende gemeenten in 2015 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze structurele verlaging, die voor een groot deel verklaard wordt door het negatieve effect bij de maatstaf «vast bedrag per gemeente», kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Dit is echter niet direct te realiseren. Daarnaast zullen de huidige gemeenten en de nieuwe gemeente kosten maken om de herindeling gestalte te geven. De nieuwe gemeente zal conform de vaste kaders daarom bij herindeling per 1 januari 2015 een verhoging van de algemene uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling die naar huidig inzicht ongeveer € 4,3 miljoen bedraagt. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% wordt uitbetaald. De twee huidige gemeenten ontvangen in het jaar voorafgaand aan herindeling (2014) gezamenlijk een bedrag ter grootte van 25% van bovengenoemde verhoging, te weten € 1,07 miljoen. Dit bedrag zal in gelijke delen aan de gemeenten worden uitgekeerd.

#### **5. Overige aspecten**

##### *5.1. Datum van herindeling en inwerkingtreding*

Het kabinet streeft ernaar de herindeling op 1 januari 2015 in te laten gaan. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de twee gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland. Om de herindeling per 1 januari 2015 te realiseren, dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2014 te zijn aanvaard en in werking te treden, opdat er voldoende tijd zal zijn voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (zie paragraaf 5.2).

In het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van Vaste Verandermomenten.<sup>4</sup> Deze afwijking is geoorloofd, nu uitstel – gelet op de wens van de gemeenten tot herindeling per 1 januari 2015 – zou leiden tot buitensporige nadelen voor de gemeenten.

## 5.2. Verkiezingen

Indien realisering van de herindeling per 1 januari 2015 mogelijk blijkt, zullen herindelingsverkiezingen naar verwachting plaatsvinden op 19 november 2014. Dit ingevolge het recent gewijzigde artikel 55, tweede lid, van de Wet arhi.<sup>5</sup> Daarin wordt bepaald dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling (in 2014 zal dit woensdag 19 november zijn). Gedeputeerde staten kunnen, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe nopen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor de datum van herindeling plaatsvindt. De huidige gemeente Spijkenisse is op grond van artikel 5, tweede lid, van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze tussentijdse raadsverkiezing.

Op 1 juli 2013 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat beoogt de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling is voorzien en waarvan de herindelingsregeling voor 31 december 2013 is ingediend bij de Tweede Kamer, te verlengen tot aan de tussentijdse verkiezingen van november 2014. Het streven is om deze uitstelwet voor 12 december 2013 in werking te laten treden.<sup>6</sup> Als deze uitstelwet in werking is getreden, blijven de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 voor Bernisse en Spijkenisse achterwege. De gemeenteraad die bij deze tussentijdse verkiezingen wordt gekozen zal zitting hebben tot aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De eerste zittingstermijn van de raad van de nieuwe gemeente bedraagt daardoor drie jaar en vier maanden.

## 5.3. Naamgeving

Bernisse en Spijkenisse hebben hun inwoners betrokken bij het proces van naamgeving van de nieuwe gemeente. De ruim 1300 suggesties vormden de basis voor een aanbeveling door een onafhankelijke naamgevingscommissie bestaande uit vier leden: de streekarchivaris van Voorne Putten en drie vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld. De commissie heeft de unanieme aanbeveling gedaan om de naam Nissewaard ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraden omdat Nissewaard het meest toepasselijk is voor het gebied. Het woord «nisse» komt in beide oude gemeentenamen voor en een «waard» is een

<sup>4</sup> Op grond van deze systematiek dienen wetsvoorstellen in beginsel alleen op 1 januari of 1 juli in werking te treden en dienen minimaal twee maanden – en in geval van betrokkenheid van medeoverheden minimaal drie maanden – te liggen tussen het moment van bekendmaking en het moment van inwerkingtreding. Zie hierover de brief van 11 december 2009, Kamerstuk 29 515, nr. 309.

<sup>5</sup> Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van de kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289).

<sup>6</sup> Kamerstuk 33 681, nr. 3, p. 2.

door rivieren omsloten gebied. De gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse hebben op respectievelijk 10 en 16 juli 2013 de nieuwe naam Nissewaard vastgesteld.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk