

# **Nota naar aanleiding van het verslag van de samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse**

## **1. Inleiding**

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat hen geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen of het stellen van vragen. De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hopen op een spoedige afronding, zodat de betrokken partijen hun voorbereidingen kunnen vervolgen. De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit voorstel voor gemeentelijke herindeling. Zij stellen vragen over de bestuurskracht, het draagvlak en de financiële gevolgen. De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat gemeenten primair zelf aan zet zijn bij het nemen van maatregelen om de bestuurskracht te vergroten, indien dat nodig dan wel wenselijk wordt geacht. De leden van de fractie van de SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vinden draagvlak voor een herindeling belangrijk en hebben de indruk dat hiervan sprake is, maar hebben ook nog enkele vragen. Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Op de vragen en opmerkingen van de leden ga ik hieronder gaarne in.

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

### **2.1 Draagvlak**

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de stand van zaken is van het onderzoek naar de wenselijkheid om Oudenhorn bij Hellevoetsluis te voegen. Zij vragen daarnaast wanneer een eventuele grenscorrectie geëffectueerd kan worden en wie deze grenscorrectie zou kunnen voorbereiden.

In de gemeente Bernisse is een werkgroep ingesteld die is belast met het opzetten van een draagvlakonderzoek onder de bewoners en het maatschappelijk middenveld van Oudenhorn, om te bezien of een grenscorrectie wenselijk wordt geacht en welke vervolgstappen er zouden moeten worden genomen ter voorbereiding en uitvoering van een eventuele grenscorrectie. In het kader van het draagvlakonderzoek, dat in november 2014 zal worden afgerond, vindt ook een financiële afweging plaats en zullen gesprekken met de gemeente Hellevoetsluis worden gevoerd. Indien de nieuwe gemeente Nissewaard en de gemeente Hellevoetsluis een grenscorrectie wenselijk achten, kunnen zij de voorbereiding hiertoe ter hand nemen en eensluidende besluiten nemen tot correctie van de gemeentegrens. Dit zal op zijn vroegst per 1 januari 2016 kunnen worden geëffectueerd.

De leden van de SGP-fractie vragen of er niet beter gekozen kan worden voor een grenscorrectie van de kern Oudenhorn die gelijktijdig met de herindeling plaatsvindt.

Een grenscorrectie had per 1 januari 2015 geëffectueerd kunnen worden als dit in het herindelingsadvies was opgenomen. De gemeente Hellevoetsluis had dan echter ook in deze procedure betrokken moeten zijn. De gemeentebesturen van Bernisse en Spijkenisse hebben evenwel bewust gekozen een eventuele grenscorrectie niet bij deze procedure te betrekken, zodat het draagvlak bij de inwoners van Oudenhorn en de gemeente Hellevoetsluis zorgvuldig onderzocht kan worden. Ook de financiële consequenties van een grenscorrectie worden in het kader van dit onderzoek meegenomen. De raden van de nieuwe gemeente Nissewaard en de gemeente Hellevoetsluis zullen aan de hand hiervan besluiten of zij een grenscorrectie wenselijk achten.

De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat pas kan worden overgegaan tot een herindeling als dit de wil is van de inwoners. Zij vragen de regering waarom geen referendum of representatief onderzoek is gehouden. De leden van de SP-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat via een enquête of referendum een goed beeld gevormd kan worden van de mening van de bevolking.

De betrokken gemeentebesturen zijn primair verantwoordelijk voor het beoordelen van en investeren in een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor een voorstel tot herindeling. Het is aan de betrokken gemeentebesturen om te bepalen hoe burgers en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd worden gedurende het proces. Wel is het kabinet van mening dat het maatschappelijk draagvlak in gemeenten voor een herindelingsvoorstel kenbaar moet zijn. Dit kan via een referendum of enquête, maar dat hoeft niet.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, heeft bij de voorbereiding van deze herindeling geen representatief draagvlakonderzoek plaatsgevonden, maar hebben gemeenten wel op andere wijze de bevolking betrokken bij de voorbereiding van de herindeling. In Spijkenisse en Bernisse zijn in 2012 en 2013 bijeenkomsten gehouden voor bewoners, maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven. Daarnaast zijn er voorlichtingskranten uitgegeven en is schriftelijk het standpunt van omliggende gemeenten gepeild. Uit deze activiteiten hebben de gemeenten zich een goed beeld kunnen vormen van de mening van de inwoners.

De leden van de SGP fractie vragen wat de stemverhoudingen in de gemeenteraden zijn geweest en hoe groot de 'ruime meerderheid' waarvan de memorie van toelichting spreekt, was. De stemverhouding in de gemeenteraad van Spijkenisse was 34 voor en 1 tegen. De stemverhouding in de gemeenteraad van Bernisse was 10 voor en vier tegen, met 1 onthouding. Hierdoor kan worden gezegd, dat het voorstel door beide raden met ruime meerderheid is aangenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen op welke wijze de nieuwe gemeente aandacht geeft aan de punten 'nabijheid en benaderbaarheid van de bestuurders' en het niet verhogen van de lokale lasten.

Een onderdeel uit de 'Bestuurlijke Agenda' voor de periode tot aan de herindeling is het opstellen van een nieuw dienstverleningsconcept voor de nieuwe gemeente. Hierin worden afspraken vastgelegd over contact en bereikbaarheid van de nieuwe gemeente. Eén van de doelstellingen van de nieuwe gemeente is dat de sterke maatschappelijke inbedding van raadsleden en bestuurders die thans door de inwoners van de gemeenten ervaren wordt, in stand zal blijven. De gemeenten Bernisse en Spijkenisse benadrukken dat er om die reden aandacht is voor de bestuursstijl en de houding van de bestuurders van de nieuwe gemeente. Hierdoor hoeft de herindeling niet te leiden tot vergroting van de afstand tussen de gemeente en haar inwoners.

Ten aanzien van de vraag over de lokale lasten antwoord ik dat de nieuwe gemeenteraad van Nissewaard nieuwe tarieven zal moeten vaststellen. Bernisse en Spijkenisse hebben de intentie uitgesproken dat na herindeling de lasten niet toenemen als gevolg van de herindeling. De nieuwe gemeente moet wel tot een sluitende begroting en/of meerjarenraming komen. Dit kan vragen om een aanpassing van de tarieven en de uitgaven. Of deze effecten positief of negatief zijn, hangt af van de keuzes die de nieuwe gemeenteraad maakt. Zoals gezegd hebben de gemeenten echter als uitgangspunt genomen, dat de lokale lasten niet zullen toenemen als gevolg van deze herindeling.

De leden van de SGP-fractie vragen of de zorgen op het punt van de identiteit van dorpen en kernen alleen in de gemeente Bernisse spelen en hoe die zorgen worden weggenomen.

Ook de kernen in de gemeente Spijkenisse (zoals het dorp Hekelingen en de verschillende buurten en wijken in de stad) hebben een eigen identiteit. Dit punt speelt dan ook niet alleen in de kernen van Bernisse. In de huidige gemeente Bernisse wordt om die reden nu kerngericht gewerkt, wat inhoudt dat de gemeente het beleid per kern kan differentiëren en dat het beleid in samenspraak met de inwoners tot stand komt. Bernisse en Spijkenisse zijn overeengekomen dat de nieuwe gemeente Nissewaard het kerngerichte beleid zal voortzetten. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de zorgen over de identiteit van de dorpen en kernen binnen de nieuwe gemeente.

## 2.2 Bestuurskracht

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarop de aannames (efficiencyslag, betere dienstverlening, sterkere professionalisering, krachtiger gesprekspartner en leveren van maatwerk) gebaseerd zijn. Hoe is onderzocht dat na herindeling sprake zal zijn van deze ontwikkelingen? Kan de regering specifiek aantonen dat er na deze herindeling sprake zal zijn van méér bestuurskracht, zonder in algemene aannames te spreken?

Uit onderzoek blijkt dat bestuurlijke schaalvergroting op een aantal gebieden de effectiviteit en efficiency van beleid en uitvoering bevordert. Zo neemt het probleemoplossend vermogen van gemeenten toe door de bundeling van personeel en middelen. Ook ten aanzien van de professionaliteit en de klantgerichtheid van de organisatie zijn positieve effecten zichtbaar. Verder nemen de mogelijkheden om kwalitatief hoogwaardig personeel aan te trekken toe. Ook neemt de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat af, met name waar het specialistische functies betreft. Voor meer complexe, recent gedecentraliseerde taken bleken volgens onderzoek kleinere gemeenten minder goed toegerust dan grotere.<sup>[1]</sup>

Een effectieve schaal voor een gemeente is die schaal waarop lokale maatschappelijke vraagstukken opgelost kunnen worden, waarbij moet worden opgemerkt dat deze schaal niet voor alle maatschappelijke vraagstukken hetzelfde is. Het is dan ook niet mogelijk een ideale schaal voor gemeenten te geven, maar wel dat er een schaal bestaat waarop veel beleidsuitdagingen samenkomen en op dat niveau het beste kunnen worden aangepakt. Voor een aantal beleidsdomeinen blijft bovenlokale samenwerking echter noodzakelijk.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de stuurgroep in eerste instantie had geadviseerd om te kiezen voor een centrumgemeenteconstructie om later toch nog een gemeentelijke herindeling naar voren te schuiven? Wat is er in die korte tijd veranderd aan omstandigheden en inzichten, waarop de Stuurgroep haar eerdere advies heeft aangepast?

Voor het gemeentebestuur van Bernisse is sinds het initiële advies van de stuurgroep om te kiezen voor een centrumgemeenteconstructie vooral het thema democratische legitimatie belangrijker geworden. De gedachte hierbij is dat de inwoners van Bernisse bij een fusie directere invloed kunnen uitoefenen op de gemeentelijke dienstverlening. Bovendien achtte het gemeentebestuur van Bernisse het problematisch om, in de context van toenemende verantwoordelijkheden als gevolg van de decentralisaties, kerngericht te blijven werken indien er was gekozen voor een centrumgemeenteconstructie.

Op een vraag van de leden van de CDA-fractie of de bestuurlijke drukte op Voorne-Putten tot nu toe vooral te wijten is geweest aan de gemeente Bernisse, kan worden geantwoord dat de bestuurlijke drukte op Voorne-Putten net als in iedere andere regio, door het totaal van de partners wordt veroorzaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde samenvoeging een stap zet in de richting van een eilandbrede fusie op Voorne-Putten.

In de fase voorafgaand aan het herindelingsadvies zijn de overige gemeenten op Voorne-Putten (Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne) door Bernisse en Spijkenisse gevraagd naar hun intenties ten aanzien van bestuurlijke vernieuwing in de periode 2014-2018. Deze gemeenten onderstrepen allen het belang van bestuurlijke samenwerking, maar geven aan dat er voorlopig geen intenties zijn om een bestuurlijke fusie te realiseren. De fusie van Bernisse en Spijkenisse staat hiermee los van eventuele nieuwe initiatieven tot bestuurlijke vernieuwing op Voorne-Putten en is geen stap in de richting van een eilandbrede fusie op Voorne-Putten.

---

<sup>[1]</sup> Berenschot en Rijksuniversiteit Groningen, *Effecten van gemeentelijke herindelingen. Onderzoek naar twaalf Zuid-Hollandse herindelingen*, Groningen 2008, blz. 55-58; SCP, *Maten voor gemeenten 2012. Prestaties en uitgaven van de lokale overheid in de periode 2005-2010*, Den Haag 2012, blz. 204-205.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de nieuwe gemeente Nissewaard, met 85.000 inwoners, zich verhoudt tot de voornemens uit het regeerakkoord, waarbij sprake is van gemeenten van meer dan 100.000 inwoners. Is er in de ogen van de regering wel sprake van een fusie die ook op de lange termijn als duurzaam gezien moet worden?

In de brief van 13 maart 2013 aan uw Kamer is toegelicht dat het regeerakkoord een perspectief voor de verre toekomst schildert waarbij gemeenten een grotere schaal hebben en waarbij tegelijkertijd, aldus het regeerakkoord, wel rekening gehouden wordt met lokale omstandigheden.

Zoals verwoord in de memorie van toelichting biedt de omvang (in inwoners en oppervlakte) van de nieuwe gemeente Nissewaard, gecombineerd met haar mogelijkheden op ruimtelijk-economisch en sociaal-maatschappelijk gebied, gunstige voorwaarden voor de vorming van een robuuste gemeente, die voor lange tijd goed toegerust zal zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken.

### **3. Financiële aspecten**

De leden van de SP-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de nieuwe gemeente de structurele verlaging van € 0,8 mln kan opvangen door verlaging van bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie.

Het is mijn verwachting dat indien door de nieuwe gemeente wordt gestuurd op de bestuurskosten, deze na verloop van tijd zullen dalen omdat er synergievoordelen optreden. Een lagere algemene uitkering is daarom verdedigbaar, zeker omdat de nieuwe gemeente een even hoge algemene uitkering ontvangt als bestaande gemeenten met dezelfde kenmerken.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt als blijkt dat er straks, ondanks de uitkering op grond van de maatstaf herindeling, toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling?

Tijdens de voorbereidingen op de herindeling is door de provincie Zuid-Holland op verzoek van de betrokken gemeenten een herindelingscan uitgevoerd. Hieruit is gebleken dat de te vormen gemeente financieel gezond zal zijn. Erkend wordt dat een herindeling geld kost, maar deze frictiekosten zijn incidenteel. Per 2009 is de tijdelijke maatstaf herindelingen door het vorige kabinet verruimd, op advies van de Taakgroep D'Hondt. Daarnaast heeft ook het huidige kabinet in 2013 besloten de maatstaf te verruimen en te vervroegen. Dat laatste wil zeggen dat een deel van de tegemoetkoming voorafgaand aan de herindeling wordt uitgekeerd. Gemeenten krijgen daardoor meer en eerder middelen om de frictiekosten op te vangen. De Financiële Verhoudingswet kent bovendien een algemeen vangnet voor gemeenten die een substantieel en structureel tekort op de begroting hebben. Gezien het voorgaande ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat deze situatie zich voor zal doen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

R.H.A. Plasterk