

Vergaderjaar 2008–2009

**31 816**

## **Samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 april 2009

#### **Inhoudsopgave**

**blz.**

1. Inleiding	1
2. Beleidskader	2
3. Draagvlak	2
4. Interne en regionale samenhang en evenwicht	4
5. Financiële aspecten	5

#### **1. Inleiding**

Hierbij bied ik u de nota naar aanleiding van het verslag voor het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten aan. Het wetsvoorstel heeft geleid tot een aantal bevindingen en vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De leden van de fractie van het CDA en van de SGP hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Graag ga ik in op de gestelde vragen.

Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Uit praktisch oogpunt ben ik een enkele keer van die volgorde afgeweken, door vragen van gelijke strekking samen te nemen.

In het coalitieakkoord staat dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur. De regering toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces. De regering is van mening, dat het proces waarlangs het onderhavige wetsvoorstel tot stand is gekomen in overeenstemming is met het betreffende onderdeel uit het coalitieakkoord.

## **2. Beleidskader**

De leden van de SP-fractie vragen de regering of zij de analyse van deze leden deelt dat meer decentralisatie van rijks taken aanleiding is voor meer gemeentelijke herindelingen. Vindt de regering dit een gewenste ontwikkeling? Deelt zij de zorg van deze leden dat herindelingen niet zozeer worden ingegeven door de wens van de bewoners, maar door het door de regering gekozen beleid van decentralisering?

Het decentralisatiebeginsel houdt de opdracht in om primair te bezien of het maatschappelijke probleem kan worden opgelost door een decentraal bestuursorgaan. Dit vraagt om een brede beleidsinhoudelijke en bestuurlijke afweging. In het coalitieakkoord is overeengekomen de decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies te bevorderen. Dit onderdeel uit het coalitieakkoord is uitgewerkt in de bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. De regering acht dit een gewenste ontwikkeling, omdat zo het bestuur dichterbij de burger wordt gebracht. Voor een doelmatige en doeltreffende taakuitoefening is vereist dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn. Er bestaat een relatie tussen de inhoud van de taken van een gemeente en de daarvoor benodigde bestuurskracht. Daarnaast komt de bestuurskracht van een gemeente ook tot uiting in de wijze waarop deze functioneert als gemeenschap, als dienstverlener, als effectieve en efficiënte organisatie en als medeoverheid in de regio. De afweging of een gemeente voldoende bestuurskracht heeft, ligt primair bij de gemeenten zelf. Gemeenten kunnen op verschillende wijze hun bestuurskracht een impuls geven en versterken onder meer door kwaliteitsverbetering van de eigen organisatie, door intensivering van de samenwerking of door gemeentelijke herindeling. Zo gezien is deze herindeling niet zozeer ingegeven vanwege het gevoerde decentralisatiebeleid, maar betreft het hier een keuze van de betrokken gemeenten.

## **3. Draagvlak**

Voor de leden van de CDA-fractie is het gegeven dat de betrokken gemeenteraden zich voor deze fusie hebben uitgesproken van grote betekenis. Zij vragen of hieruit de conclusie mag worden getrokken dat de voorgenomen herindeling onder de bevolking breed gedragen wordt. Verder vragen zij zich af of aan het feit dat er geen zienswijzen zijn ingediend de conclusie verbonden mag worden dat er onder de bevolking geen enkel verzet tegen deze fusie is. De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het onderzoek naar het draagvlak beoordeelt dat in de gemeenten heeft plaatsgevonden. Hoe is het draagvlak in de betreffende gemeenten gemeten? De leden van de SP-fractie vragen voorts waarop de regering de conclusie baseert dat het draagvlak voor de herindeling optimaal is. Bovendien leeft bij de leden van de CDA-fractie de vraag of er ook alternatieven voor herindeling aan de orde zijn geweest.

Alle drie de gemeenteraden hebben ingestemd met de herindeling. Het bestuurlijke draagvlak heb ik op grond daarvan in de memorie van toelichting als optimaal gekwalificeerd. Er is niet alleen in de gemeenteraden, maar ook bij inwoners, bedrijven en instellingen van de betrokken gemeenten een breed maatschappelijk draagvlak voor de herindeling. Dat geen zienswijzen zijn ingediend is daarvoor een goede indicatie. Het grote aantal informatiebijeenkomsten heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het brede draagvlak. Aan het ontbreken van ingediende zienswijzen kan evenwel niet de conclusie worden verbonden, dat er helemaal geen bezwaren zijn. Van «verzet» waar de leden van de CDA-fractie naar informeren is echter niets gebleken.

De manier waarop het maatschappelijk draagvlak wordt verkend of georganiseerd door het betrekken van inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces, acht de regering een verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Een verantwoordelijkheid die de betrokken gemeentebesturen ook op zich genomen hebben. Zoals hiervoor beschreven, hebben de betrokken gemeenten onder meer diverse informatiebijeenkomsten gehouden om draagvlak onder de inwoners te organiseren. De uitkomsten van deze informatiebijeenkomsten hebben de leden van de gemeenteraden in hun oordeelsvorming kunnen betrekken.

De gemeentebesturen hebben een bewuste keuze willen maken voor een stevige, heldere ingreep om te komen tot een robuuste, bestuurskrachtige gemeente in het oosten van de provincie Groningen: voor fusie in plaats van (versterking van) samenwerkingsverbanden. In de afgelopen tien jaar zijn tussen deze gemeenten namelijk veel gemeenschappelijke regelingen tot stand gekomen. De gemeentebesturen hebben met het herindelingsadvies willen voorkomen dat deze hulpstructuren de dominante structuur voor de lokale taakuitoefening zouden worden. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vervallen deze gemeenschappelijke regelingen van rechtswege. Daarmee wordt de bestuurslast verminderd en kan het democratische gehalte van het besluitvormingsproces worden vergroot. Deze redenering heeft er toe geleid dat geen alternatieven voor gemeentelijke herindeling door de betrokken gemeenten zijn overwogen.

Als nieuwe naam voor de gemeente is na een internetstemming gekozen voor Oldambt. De leden van de SP-fractie vragen wat de respons is geweest op de internetstemming. Acht de regering deze respons voldoende? Hebben alle inwoners wel voldoende kans gehad om mee te stemmen, aangezien niet iedereen toegang heeft tot internet? En hebben inwoners zich ook uit kunnen spreken over de herindeling zelf?

Nadat het herindelingsadvies door de betrokken gemeenten is vastgesteld, is er een internetstemming georganiseerd om te komen tot een naam voor de nieuwe gemeente. De respons van de internetstemming was ruim 62%. Dat betekent dat 19 800 inwoners hebben gestemd. Deze respons duidt op een grote betrokkenheid van de inwoners bij de naamgeving als onderdeel van de vorming van hun nieuwe gemeente. Het is niet aan de regering om uitspraak te doen over de vraag of de respons voldoende is; het is de taak van de betrokken gemeentebesturen om dit af te wegen.

Inwoners hebben niet alleen via internet hun voorkeur kunnen aangeven, maar ook via een antwoordkaart zijn de inwoners in de gelegenheid gesteld hun voorkeur aan te geven. Het proces was daarbij zodanig beveiligd dat misbruik zo maximaal mogelijk kon worden uitgesloten. Via de antwoordkaart kwamen er 10 056 stemmen binnen en via internet 9 744 stemmen. De stemming had alleen betrekking op de naamgeving, niet op de vraag naar de herindeling zelf. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, hebben de informatiebijeenkomsten over de herindeling alsmede de mogelijkheid om zienswijzen in te brengen naar aanleiding van het herindelingsontwerp in een eerdere fase van het herindelingsproces plaatsgevonden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het gaat om een vrijwillige samenvoeging van deze gemeenten. Dat is voor deze leden een belangrijke voorwaarde voor een goede herindeling. Gezien de advisering door gedeputeerde staten van Groningen om te herindelen, vragen deze leden zich wel af hoe precies door de regering wordt vastgesteld of er wel echt sprake is van vrijwilligheid bij de betrokken gemeenten.

Dat er sprake is van een vrijwillige herindeling kan worden afgeleid uit het feit dat er sprake is van een herindeling waarbij het initiatief uitgaat van de betrokken gemeenten. Bij deze herindeling heeft de provincie het initiatief voor de herindeling aan de gemeente gelaten. Deze benadering past volgens de regering bij de regierol die de provincie heeft ten aanzien van de bovengemeentelijke regionale samenhang in de provincie. Vanuit die rol kan een provincie een stimulerende rol vervullen bij het tot stand komen van een herindelingsadvies dat door de gemeenten zelf wordt geïnitieerd. Wel dient het herindelingsvoorstel te voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II-2002/03, 28 750, nr. 1) en de afspraken uit het coalitieakkoord. Daarin is voldoende lokaal draagvlak een essentiële voorwaarde voor een herindelingsvoorstel. Dit voorstel voldoet ruimschoots aan dit vereiste van voldoende lokaal draagvlak.

#### **4. Interne en regionale samenhang en evenwicht**

De leden van de CDA-fractie vragen of zij er van uit mogen gaan dat, gezien de eerdere herindeling waar deze gemeenten bij betrokken zijn geweest, dit voor deze eeuw de laatste herindeling is voor deze gemeenten? In hoeverre zijn buurgemeenten over de voorgenomen herindeling geraadpleegd en zo ja, wat zijn de standpunten?

In verband hiermee merken de leden van de PvdA-fractie op dat in het herindelingsadvies van de provincie Groningen staat vermeld dat de omliggende gemeenten van de nieuw te vormen gemeente gevraagd zijn om hun zienswijze kenbaar te maken. Drie van deze buurgemeenten hebben kenbaar gemaakt geen behoefte te hebben aan het maken van opmerkingen over de samenvoeging. Op pagina 24 van het herindelingsadvies staat daarentegen dat deze drie gemeenten instemmend hebben gereageerd op de samenvoeging. Verder is het de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk of de buurgemeente Menterwolde heeft gereageerd en zo ja, wat de opmerkingen van die gemeente zijn?

Voor wat betreft de vraag over de toekomstbestendigheid van deze herindeling, heb ik er op basis van de huidige inzichten alle vertrouwen in dat de bestuurskracht in de nieuwe gemeente Oldambt duurzaam kan worden vergroot. Met deze herindeling is er sprake van aanzienlijke schaalvergroting die zich vooral vertaalt in een grote gebiedsomvang. Dit gegeven maakt het naar huidig inzicht niet erg waarschijnlijk dat er in de nabije toekomst een verdere bestuurlijke opschaling via een herindeling valt te voorzien. Hier past vanzelfsprekend de kanttekening dat garanties voor de rest van deze eeuw niet te geven zijn. Bovendien is het uiteindelijk in eerste aanleg een lokale afweging of een initiatief voor een herindeling noodzakelijk wordt geacht.

Ten aanzien van de vraag over de zienswijze van de buurgemeenten kan ik opmerken dat aan alle buurgemeenten het ontwerp-herindelingsadvies is toegezonden met het verzoek om eventuele opmerkingen kenbaar te maken. De colleges van de gemeenten Bellingwedde, Delfzijl en Pekela hebben instemmend gereageerd en hebben laten weten geen behoefte te hebben aan bestuurlijk overleg. Het college van de gemeente Menterwolde heeft mondeling aan de voorzitter van de Stuurgroep Herindeling Oldambt die bestaat uit de burgemeesters van de drie betrokken gemeenten, laten weten geen opmerkingen te hebben over het herindelingsvoorstel.

## 5. Financiële aspecten

De leden van de PvdA- en van de SGP-fractie vragen zich af of bij de onderhavige herindeling reeds is uitgegaan van de ruimere maatstaf herindeling zoals die door de Taakgroep D'Hondt is voorgesteld? Zo nee, waarom niet? De leden van de SGP-fractie vragen of een berekening kan worden gegeven van de te ontvangen bedragen onder de oude en de nieuwe maatstaf herindeling? Hoe zijn deze bedragen opgebouwd?

Ten tijde van de totstandkoming van dit wetsvoorstel was er nog niet tot de verruiming van de maatstaf herindeling besloten en tevens was de wijze van berekening nog niet bekend. Dit heeft er in geresulteerd dat de maatstaf herindeling in de memorie van toelichting nog is berekend op basis van de oude gegevens. Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Taakgroep d'Hondt en, in vervolg daarop, het bekend worden van de berekeningswijze van de nieuwe maatstaf herindeling in de decembercirculaire 2008 van het gemeentefonds, kan nu de maatstaf herindeling berekend worden op basis van deze nieuwe uitgangspunten. Voor de nieuwe berekeningswijze van de maatstaf herindeling voor de gemeente Oldambt op basis van de aanpassingen in de decembercirculaire 2008, verwijs ik naar de hierna volgende tabel. Ter vergelijking heb ik ook de oude berekeningswijze van het bedrag van de maatstaf herindeling opgenomen, zoals dat stond vermeld in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel.

**Tabel. Berekening maatstaf herindeling oud en nieuw**

	Maatstaf herindeling oud	Maatstaf herindeling nieuw
<b>Vast bedrag per gemeente</b> waarmee totaal aantal gemeenten afneemt door de samenvoeging	1.585.065	2.245.440
<b>Aantal gemeenten</b> waarmee totaal aantal gemeenten door de samenvoeging afneemt	2	2
	=====> <b>3.170.130</b>	=====> <b>4.490.880</b>
<b>Vast bedrag per</b> bij de samenvoeging betrokken <b>inwoners</b> op 1 januari van het jaar voorafgaand aan de herindeling, met uitzondering van de inwoners van de grootste gemeente	53,29	53,29
Aantal inwoners Reiderland (voorlopig) 7.014		
Aantal inwoners Scheemda (voorlopig) 14.234		
Aantal inwoners Winschoten (voorlopig) 18.358		
Totaal aantal inwoners bij de herindeling betrokken =====> 39.606		
Verminderd met het aantal inwoners van de gemeente met het grootste aantal inwoners 18.358		
<b>Aantal inwoners</b> waarvoor vast bedrag wordt betaald (voorlopig) =====>	21.248	21.248
	=====> <b>1.132.306</b>	=====> <b>1.132.306</b>
Totaal maatstaf herindeling excl. uitkeringsfactor (uf)	<b>4.302.436</b>	<b>5.623.186</b>
Uf (raming 2008) (voorlopig) 1.466		1.466
<b>Totaal maatstaf herindeling incl. uf (voorlopig)</b>	<b>6.307.371</b>	<b>8.243.591</b>
<b>Betaalritme maatstaf herindeling incl. uf</b>		
1e jaar na de herindeling 40%	2.522.948	3.297.436
2e jaar na de herindeling 20%	1.261.474	1.648.718
3e jaar na de herindeling 20%	1.261.474	1.648.718
4e jaar na de herindeling 20%	1.261.474	1.648.718

De leden van de SP-fractie wijzen op het feit dat de nieuwe gemeente direct voor een grote uitdaging staat. Al jaren heeft de regio te maken met krimp en de verwachtingen zijn dat deze krimp zich verder gaat doorzetten. De gemeente moet voldoende financiële slagkracht hebben om dit probleem aan te pakken en om het economisch perspectief van de inwoners te verbeteren. De regering geeft aan dat de nieuwe gemeente € 1 miljoen minder gaat ontvangen als algemene uitkering uit het gemeentefonds dan nu het geval is bij de som van de algemene uitkeringen. Zij verwacht dat deze structurele verlaging opgevangen wordt door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat zullen de gevolgen zijn als deze verwachtingen uitblijven? Herindelingen kosten geld, de uitkering op

grond van de maatstaf herindeling zal hiervoor nodig zijn. Wat als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling? Hoe zal de regering daar dan op reageren, zo vragen de leden van de SP-fractie.

In dit verband merken de leden van de SGP-fractie op dat in de stukken regelmatig de wat kwetsbare financiële positie van de drie gemeenten naar voren komt. Kan de regering toelichten op welke manier de financiële kwetsbaarheid door dit voorstel daadwerkelijk zal verkleinen. Graag ontvangen deze leden hierop een toelichting.

Voor wat betreft de kwetsbaarheid van de financiële positie van de drie gemeenten merk ik op dat deze zich vooral in het verleden heeft voorgedaan. De artikel 12-status van de drie gemeenten behoort nu echter al weer enige jaren tot het verleden (de gemeente Reiderland tot en met 2000, de gemeente Scheemda tot en met 1999 en de gemeente Winschoten tot en met 2003). Alle drie de gemeenten hebben zich de laatste jaren zeker in financiële zin versterkt, hetgeen onder meer blijkt uit de reservepositie en de weerstandscapaciteit.

Ik deel met de leden van de SP-fractie de verwachting dat bevolkingsdaling en de gevolgen daarvan een belangrijk aandachtspunt voor de nieuw te vormen gemeente zal zijn. Ik constateer dat dit aandachtspunt zich ook zal voordoen zonder deze herindeling, net zoals het dat ook voor vele al bestaande gemeenten is. Dit was dan ook een van de redenen waarom ik in 2007 aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) om advies heb gevraagd over dit belangrijke onderwerp. Naar aanleiding van het uitgebrachte advies van de Rfv en de Rob wordt momenteel een kabinetsstandpunt voorbereid alsmede een interbestuurlijk actieplan dat voor het einde van het jaar wordt verwacht. Ondertussen ontplooi ik binnen het programma Krachtig Bestuur samen met medeoverheden, kennisinstellingen en maatschappelijke partners initiatieven om te komen tot bruikbare scenario's voor een doeltreffende en doelmatige aanpassing van het decentrale beleid in krimp situaties. Recent is hiertoe het Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling opgericht. Los hiervan constateer ik met de Rfv en de Rob, dat een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang voor wat betreft de uitkering uit het gemeentefonds niet anders is dan een gemeente die al jaren stationair was op dat inwonertal. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie geen recht op een hoger voorzieningenniveau.

Verder volgt de lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds de veronderstelde efficiencywinst die de nieuwe gemeente kan bereiken door de toegenomen schaal. Eerdere herindelingen laten zien dat, zeker als daar bewust op wordt gestuurd, de bestuurskosten inderdaad na verloop van tijd minder zijn en er synergievoordelen worden behaald. In wezen krijgt de nieuwe gemeente eenzelfde bedrag als een bestaande gemeente met dezelfde kenmerken. De frictiekosten die het gevolg zijn van de herindeling, zijn incidenteel van aard. Deze worden binnen het gemeentefonds gecompenseerd door de tijdelijke uitkering op grond van de maatstaf herindeling. Mocht er dan als nog sprake zijn van een begrotingstekort dan is het aan de gemeente om het tekort te dekken of kan op enig moment preventief toezicht door gedeputeerde staten worden ingesteld.

Tot slot merk ik op dat bij de beoordeling van mogelijke financiële belemmeringen ik doorgaans gebruik maak van (actuele) informatie die mij door de provincie is verstrekt.

Voorts merken de leden van de SP-fractie op dat de ontwikkeling van Blauwe Stad niet probleemloos verloopt. Er moeten 1500 kavels verkocht worden en deze verkoop loopt niet goed. Wat zijn de gevolgen hiervan

voor de nieuw te vormen gemeente? Wat is de invloed hiervan op de toekomstige gemeentebegroting, aangezien vermoedelijk gerekend is op stijgende inkomsten uit de OZB?

Net zoals in veel andere gemeenten het geval is vanwege de economische tegenwind die is ontstaan, stagneert de verkoop van bouw kavels in dit gebied. Voor de nieuw te vormen gemeente zijn de gevolgen daarvan echter beperkt. De drie gemeenten hebben namelijk niet als projectontwikkelaar gefungeerd bij de ontwikkeling van de Blauwe Stad. Er is voor de Blauwe Stad aldus geen sprake van een gemeentelijke grondexploitatie. De investeringskosten zoals de boven- en ondergrondse infrastructuur worden door de investeerders bekostigd. De onderhoudskosten van de infrastructuur komen wel ten laste van de gemeente, maar zijn in de eerste jaren naar verwachting relatief laag. Tot en met het moment van herindeling wordt voor de realisatie en het beheer een gemeenschappelijke regeling in stand gehouden, waarin alleen de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten deelnemen. In de (meerjaren)begroting 2009 voor deze gemeenschappelijke regeling wordt voor het beheer en onderhoud vanaf 2010 met positieve saldi rekening gehouden. Als er minder woningen worden gebouwd, zijn uiteraard de baten lager, maar naar huidig inzicht blijft het saldo positief, omdat de lasten voor het beheer en onderhoud van nieuw-gebouwde infrastructuur beperkt zijn.

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