

Vergaderjaar 2017–2018

**34 830**

## **Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard**

**Nr. 6**

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

Ontvangen 6 maart 2018

#### **Inhoudsopgave**

|    |                                                       |   |
|----|-------------------------------------------------------|---|
| 1. | Inleiding                                             | 1 |
| 2. | Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies | 1 |
| 3. | Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling  | 3 |
| 4. | Financiële aspecten                                   | 4 |
| 5. | Overige aspecten                                      | 4 |

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de SP, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP in het verslag. Bij de beantwoording van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. In een enkel geval heb ik vragen samengenomen omdat zij hetzelfde onderwerp raken.

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

De leden van de **CDA**-fractie vragen hoe de regering dit wetsvoorstel beoordeelt in het licht van het feit dat de gemeente Molenwaard in 2013 is gevormd. Ook de leden van de **SGP**-fractie vragen of het gewenst is zo snel weer tot een nieuwe herindeling te komen en waarom destijds niet voor een grotere nieuwe gemeente is gekozen. De samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland tot de gemeente Molenwaard in 2013 was het resultaat van een zeer langdurig proces, dat is beschreven in de memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel.<sup>1</sup> De gemeente Giessenlanden maakte destijds deel uit van een ambtelijke samenwerking met de gemeenten Zederik en Leerdam, die door de gemeente Giessenlanden werd beoordeeld als voldoende om zelfstandig te kunnen blijven. Na de vorming van Molenwaard kwam de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 138, nr. 3.

gemeenteraad van Giessenlanden in juni 2013 tot de conclusie dat de ambtelijke samenwerking onvoldoende was en dat opschaling moest plaatsvinden. Dit beeld werd in 2014 bevestigd door het eindrapport van de door de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden ingestelde commissie-Schutte. Mede als gevolg van dit rapport hebben de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik besloten samen een nieuwe gemeente te willen vormen en zijn de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam en Molenwaard met elkaar in gesprek gegaan over de bestuurlijke inrichting van de Alblasserwaard. Op basis van diverse gesprekken hebben deze gemeenten geconstateerd dat de door de afzonderlijke gemeenten ingenomen posities te ver uiteen lagen om tot een gezamenlijk standpunt te komen. De gemeenten Gorinchem en Hardinxveld-Giessendam hebben daarna gekozen voor bestuurlijke zelfstandigheid.

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de keuze van Giessenlanden en Molenwaard om samen te gaan een keuze vanwege daadwerkelijk ervaren concrete knelpunten is of vanwege een algemene gedachte over de (gewenste) omvang van gemeenten. De gemeente Giessenlanden heeft vanwege de constatering dat deze gemeente te kwetsbaar is om in het licht van de regionale ontwikkelingen zelfstandig voort te bestaan, de gemeente Molenwaard uitgenodigd om samen de meerwaarde van een herindeling te onderzoeken. Dit was een logische stap, nadat in het proces van onderop andere mogelijke scenario's waren afgefallen. De gemeente Molenwaard heeft positieve ervaringen met de eerdere samenvoeging van de voormalige gemeenten Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Graafstroom. Zo staat Molenwaard bekend als gemeente met een zeer innovatieve en nabije dienstverlening aan haar inwoners.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen hoe inwoners, maatschappelijke organisaties en de lokale politiek van de gemeenten betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het voorstel tot gemeentelijke herindeling. De raden van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard hebben, met betrokkenheid van inwoners en maatschappelijke organisaties, het herindelingsadvies vastgesteld. In dat advies wordt verwezen naar verschillende documenten waaruit blijkt hoe die betrokkenheid is vormgegeven. Zo hebben de beide gemeenten samen gedurende anderhalf jaar een uitgebreid en zorgvuldig proces doorlopen, waarbij in aanvulling op de terinzagelegging van het herindelingsadvies onder meer een digitale enquête, acht bewonersavonden en een ondernemersavond zijn georganiseerd. Als bijlage bij het herindelingsadvies is een logboek opgenomen dat inzicht biedt in de activiteiten die de gemeentebesturen hebben ondernomen om iedereen zoveel mogelijk te betrekken bij en te informeren over de herindeling.

De leden van de **SP**-fractie vragen of een meerderheid van de inwoners voor de herindeling is en, indien er geen burgerraadpleging heeft plaatsgevonden, waarom daarvoor niet is gekozen. De opvattingen van de inwoners over deze herindeling zijn op diverse manieren gepeild, zoals met een digitale enquête en tijdens inwonersavonden. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling biedt gemeenten de ruimte om zelf te beoordelen op welke wijze de inwoners het beste geraadpleegd kunnen worden over de wenselijkheid van een gemeentelijke herindeling. Daarbij is een ruim draagvlak voor de herindeling van Giessenlanden en Molenwaard gebleken; alleen in Arkel en in mindere mate in Schelluinen bleek sprake te zijn van verdeeldheid (zie verder § 3). De bevindingen zijn door de gemeenteraden gewogen en hebben mede geleid tot het besluit om tot herindeling over te willen gaan. In de gemeenteraad van Molenwaard was dit besluit unaniem; in de gemeenteraad van Giessenlanden is het besluit

met 13 stemmen voor en 2 tegen genomen. Het gaat, kortom, om een vrijwillige en breed gedragen herindeling.

### 3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

De leden van de **CDA**-fractie vragen om een toelichting op de uitspraak dat de aanwezigheid van Arkel de nieuwe gemeente diverser en daardoor sterker maakt. De gemeenten Giessenlanden en Molenwaard hebben een ruime ervaring opgebouwd met dorpsraden en de participatie in de dorpen. Zij hebben uitgesproken en inmiddels in een visie vastgelegd dat kerngericht werken een van de belangrijke pijlers is van de nieuwe organisatie; iedere kern kan daaraan haar eigen invulling geven en daardoor haar eigen identiteit behouden. De gemeente zet derhalve in op het behoud van die eigenheid en diversiteit. De meerwaarde van Arkel (en Schelluinen) in de nieuwe gemeente ligt met name in het meer stedelijke karakter van deze kern, waarmee Arkel de nieuwe gemeente diverser maakt.

De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering bekend is met de gehouden enquête in Arkel, hoe de regering deze enquête duidt en wat de rol van de provincies hierin was. Ook de leden van de fracties van de PvdA en de ChristenUnie vragen om een reactie op de gevoelens van de inwoners van Arkel ten aanzien van de voorgenomen herindeling. In Arkel heeft een werkgroep genaamd «De ontkoppeling» onder de inwoners een enquête gehouden, waarvan het resultaat is overhandigd aan de burgemeester van Giessenlanden. De provincie had daarin geen rol. De uitkomst van de enquête, die door 1.609 van de 2.650 kiesgerechtigde inwoners is beantwoord, is dat 1.088 respondenten een voorkeur aangaven voor aansluiting bij Gorinchem en 521 inwoners voor aansluiting bij Molenwaard. Hieruit blijkt dat de inwoners van Arkel verdeeld zijn over de wenselijkheid van een overgang naar Gorinchem. Dit blijkt ook uit de ingediende zienswijzen: de helft van de 82 zienswijzen uit Arkel geeft blijk van een voorkeur voor onderbrenging van Arkel bij Gorinchem, terwijl de andere helft pleit voor een ongedeelde samenvoeging van Giessenlanden met Molenwaard. Er kan dan ook niet geconcludeerd worden dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor een overgang van Arkel naar Gorinchem, terwijl het bestuurlijk draagvlak voor een dergelijke overgang in de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard vrijwel geheel ontbreekt.

De leden van de fracties van het **CDA**, **D66**, de **PvdA** en de **Christen-Unie** verzoeken om een nadere toelichting op de overwegingen om geen grenscorrectie toe te passen waarmee de kern Arkel bij Gorinchem zou worden gevoegd. De leden van de CDA-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie stellen deze vraag ook met betrekking tot de kern Schelluinen. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nog aanleiding ziet om het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat Arkel bij Gorinchem wordt gevoegd.

De gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard hebben welbewust en met een ruime meerderheid besloten tot een ongedeelde herindeling van deze gemeenten. Daarbij was van belang dat de inwoners van de kernen Arkel en Schelluinen verdeeld zijn over de wenselijkheid van een overgang naar Gorinchem. Ook speelde een rol dat een samengaan met slechts een deel van Giessenlanden voor Molenwaard weinig meerwaarde heeft.

Van belang is voorts dat bij de overgang van Arkel (3.445 inwoners) dan wel Schelluinen (1.426 inwoners) meer dan 10% van de inwoners van de gemeente Giessenlanden (14.500 inwoners) zou overgaan naar de

gemeente Gorinchem. Daarmee zou op grond van de Wet arhi geen sprake zijn van een grenscorrectie (artikel 1, eerste lid, onder d), maar van een wijziging van de gemeentelijke indeling (artikel 1, eerste lid, onder b), waarbij Giessenlanden zou worden gesplitst. Dit betekent onder meer dat ook in de ontvangende gemeente Gorinchem herindelingsverkiezingen zouden moeten plaatsvinden. Dat zou ertoe leiden dat in Gorinchem in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden en dat de bij de aanstaande raadsverkiezingen te kiezen leden slechts korte tijd zitting hebben, terwijl zij daar bij de kandidaatstelling geen rekening mee hebben kunnen houden. Mede om deze reden zie ik geen aanleiding de overgang van Arkel naar Gorinchem in deze fase alsnog in het wetsvoorstel op te nemen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Ook zou daarmee voorbij worden gegaan aan de breed gedragen keuze van de raden van Giessenlanden en Molenwaard voor een ongedeelde samenvoeging en de zorgvuldig doorlopen herindelingsprocedure die tot dit wetsvoorstel heeft geleid.

Verder is van belang dat het nadenken over de bestuurlijke inrichting van de Alblasserwaard een gezamenlijk proces van de betrokken gemeenten in dit gebied is geweest, dat de instemming van de provincie heeft. De provincie Zuid-Holland heeft in haar zienswijze aangegeven dat voor de middellange termijn een ongedeelde samenvoeging van Giessenlanden en Molenwaard, inclusief Arkel, de meest passende oplossing is in de bestuurlijke situatie die is ontstaan na het rapport van de commissie-Schutte. De provincie constateert dat de raden van Giessenlanden en Molenwaard een afgewogen beslissing hebben genomen en dat Gorinchem voldoende ontwikkelruimte heeft voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen binnen haar eigen gemeentegrenzen. Dit is ook door de gemeente Gorinchem zelf opgemerkt, onder meer in haar zienswijze op het herindelingsontwerp.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** verzoeken de regering nader in te gaan op de positie van Gorinchem na deze herindeling. Zij verwijzen hierbij naar de inschatting van de commissie-Schutte dat de gemeente Gorinchem, die in deze variant zelfstandig blijft, als centrumgemeente onvoldoende ontwikkelingsruimte krijgt ten opzichte van de opgeschaalde omgeving. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is zowel de gemeente Gorinchem zelf als de provincie van oordeel dat Gorinchem voldoende ontwikkelruimte heeft voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen binnen haar eigen gemeentegrenzen. Gorinchem vormt in de regio een middelgrote en bestuurskrachtige gemeente. De provincie Zuid-Holland heeft in haar rapportage *Slimmer en Sterker Bestuur* van december 2017 aangegeven dat de bijzondere positie van Gorinchem als regionaal centrum extra aandacht verdient en dat de provincie samen met Gorinchem en de omgeving gaat bekijken op welke wijze dit mogelijk is. Ook in de koersnotitie *Grenzeloos Samenwerken in en rond de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden* van december 2017 is opgenomen dat er wordt gewerkt aan sterke en aantrekkelijke stedelijke kernen, waaronder Gorinchem, om de centrumfunctie voor het landelijke gebied op goede wijze te kunnen vervullen. De inzet is daarbij gericht op onderlinge versterking van de stedelijke kernen en op het voorkomen van onderlinge concurrentie.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen hoe de toegankelijkheid en bereikbaarheid van belangrijke voorzieningen gewaarborgd blijft. De twee betrokken gemeenten zijn zich goed bewust van het belang van toegankelijke en bereikbare voorzieningen in de nieuwe gemeente. Voor de nieuwe gemeente is een organisatievisie opgesteld die uitgaat van de twee pijlers: dienstverlening en kerngericht werken. Uitgangspunt is dat de dienstverlening zo dicht mogelijk bij de inwoners wordt georganiseerd. Dat kan zijn

bij de inwoners thuis, in de eigen kern en of op een andere door de inwoner gewenste plaats. Bij kerngericht werken wordt ingespeeld op de specifieke wensen van ieder dorp. Ieder dorp heeft een eigen identiteit, waarbij eigen behoeften en voorzieningen horen. Waar het gaat om de fysieke bereikbaarheid voorzien de betrokken gemeenten geen veranderingen. Voorzieningen zoals het theater, de biljartvereniging of het zwembad blijven ook in de nieuwe gemeente op dezelfde wijze bereikbaar.

Ten slotte willen de leden van de **SGP**-fractie graag vernemen hoe wordt voorkomen dat er een voortdurende behoefte is om tot herindeling over te gaan, puur op basis van de getalsmatige verhoudingen. Een behoefte om tot herindeling over te gaan komt voort uit geconstateerde knelpunten in de gemeentelijke taakuitvoering, die niet samen hoeven te hangen met de omvang van een gemeente of de getalsmatige verhoudingen in de regio. De optimale schaal voor een gemeente is de schaal die het beste past bij de lokale en regionale vraagstukken.

#### **4. Financiële aspecten**

De leden van de **SP**-fractie vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de structurele verlaging van de algemene uitkering wordt opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De verlaging van de algemene uitkering houdt vooral verband met het wegvallen van het vaste bedrag dat iedere gemeente ontvangt. In de huidige situatie ontvangt elk van beide gemeenten dit bedrag; na de herindeling is dat alleen de nieuwe gemeente. De verwachting dat tegenover deze verlaging een structurele financiële besparing staat, is onder meer gebaseerd op het gegeven dat de nieuwe gemeente minder bestuurders zal tellen (van twee naar één burgemeester, gemeentesecretaris en griffier; minder wethouders). De mogelijke efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie houden verband met het samenvoegen van de verschillende organisaties en het kunnen voorzien in meer specialistische functies. In welke mate dergelijke voordelen worden behaald, hangt vanzelfsprekend af van de sturing daarop door de nieuwe gemeente.

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de kosten om de herindeling te realiseren (frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds, die over een periode van vijf jaar wordt uitgekeerd. Het vorige kabinet heeft deze maatstaf verruimd. In dit geval gaat het om een uitkering van in totaal € 5.670.000. Uit het oordeel van de provincie als financieel toezichthouder blijkt daarnaast dat de betrokken gemeenten financieel gezond zijn en over voldoende weerstandscapaciteit beschikken om eventuele risico's af te dekken. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat er incidentele of structurele financiële tekorten ontstaan als gevolg van de herindeling.

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

De leden van de **SGP**-fractie vragen of het wel vaker voorkomt dat een gemeenteraad zes jaar aanblijft. In dit geval is daarvan geen sprake: indien deze wet tijdig tot stand komt, zullen in de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard in november 2018 herindelingsverkiezingen plaatsvinden, waarna de raad van de nieuwe gemeente zitting houdt tot de reguliere raadsverkiezingen van maart 2022. Dit betekent dat de raad van de nieuwe gemeente Molenlanden ongeveer drie jaar en drie maanden zitting zal hebben. Een zittingsduur van meer dan zes jaar kan op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), die sinds 2014 een algemene regeling bevat over de zittingsduur van de raad na

een herindeling, wel voorkomen bij een herindeling halverwege de raadsperiode. Deze regeling is voor het eerst toegepast bij de gemeente Edam-Volendam, die is gevormd per 1 januari 2016.<sup>2</sup>

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

---

<sup>2</sup> Bij de vorming van de gemeente Gooise Meren, eveneens per 1 januari 2016, is een overgangsvoorziening getroffen, omdat de betrokken gemeenten bij het bepalen van hun voorkeur voor een datum van herindeling nog geen rekening hadden kunnen houden met de nieuwe regeling in de Wet arhi. Zie Stb. 2015, 216 (artikel 6) en Kamerstukken II 2014/15, 34 075, nr. 3 (§ 5.2).