

Vergaderjaar 2017–2018

34 830

Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard tot de nieuwe gemeente Molenlanden. De nieuwe gemeente zal circa 43.500 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van ruim 190 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.¹ Met de samenvoeging wordt een robuuste en duurzame gemeente gevormd die past binnen de ontwikkelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen. Daarbij kan de samenvoeging rekenen op breed bestuurlijk en regionaal draagvlak en voldoende maatschappelijk draagvlak.

In hoofdstuk 2 wordt de voorgeschiedenis van de voorgestelde samenvoeging behandeld. In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 beschreven. De financiële consequenties van het voorstel komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt tot slot ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

De gemeente Giessenlanden bestaat sinds 1 januari 1986 en is ontstaan uit een samenvoeging van de voormalige gemeenten Arkel, Giessenburg, Hoogblokland, Hoornaar, Noordeloos en Schelluinen. Met ruim 14.000

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de zienswijze van de provincie niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

inwoners is het een van de kleinste gemeenten in de provincie Zuid-Holland. De gemeente Molenwaard is ontstaan per 1 januari 2013 door samenvoeging van de voormalige gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland. De gemeente telt ruim 29.000 inwoners. Beide gemeenten zijn plattelandsgemeenten, wat blijkt uit het groene karakter en het grote grondgebied in verhouding tot het aantal inwoners.² Het grootste deel van de grond in deze twee gemeenten bestaat uit landbouwgrond.

Ook in andere opzichten zijn de gemeenten vergelijkbaar, zoals met betrekking tot hun opgavenprofiel. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de visies van Giessenlanden en Molenwaard op hun identiteit en toekomst.³ In beide visies ligt de nadruk op het belang van gemeenschapzin, authentiek en waardevol landschap met beeldbepalende gebouwen, zelfbewuste en zelfredzame burgers, vitaliteit en vooruitstrevendheid.

De aanzet tot deze herindeling is gevormd door de ontwikkelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, onder meer gestimuleerd door het rapport van de in 2013 ingestelde commissie *Bestuurlijke vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden* (commissie-Schutte). Deze commissie, ingesteld door de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, adviseerde om te komen tot twee gemeenten in de regio: enerzijds de gemeente Alblasserwaard, bestaande uit Gorinchem, Giessenlanden, Molenwaard en Hardinxveld-Giessendam en anderzijds de gemeente Vijfheerenlanden, bestaande uit Leerdam, Zederik en Vianen (provincie Utrecht). Na een aantal intensieve gesprekken concludeerden de gemeenten die volgens de commissie-Schutte Alblasserwaard zouden moeten vormen dat een gezamenlijk toekomstbeeld niet haalbaar was. Mede vanwege haar sterke centrumfunctie en meer stedelijke karakter wenste Gorinchem zelfstandig te blijven. Hardinxveld-Giessendam koos voor toetreding tot het samenwerkingsverband Drechtsteden per 1 januari 2018. De gemeenten Molenwaard en Giessenlanden besloten de gesprekken samen voort te zetten en startten in april 2016 een gezamenlijk onderzoek naar de meerwaarde van een herindeling.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Vanaf de start van het onderzoek naar de meerwaarde van herindeling hebben beide gemeenten hierover regelmatig gecommuniceerd. Inwoners en stakeholders zijn op verschillende manieren betrokken bij dit proces. Op 30 januari 2017 stelden de gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard het herindelingsontwerp vast. Dit ontwerp heeft van 2 februari 2017 tot 30 maart 2017 ter inzage gelegen bij het gemeentehuis van Giessenlanden. Omdat de gemeente Molenwaard geen fysiek gemeentehuis heeft, konden inwoners van Molenwaard het herindelingsontwerp inzien bij de bibliotheek in Nieuw-Lekkerland. Daarnaast was het herindelingsontwerp digitaal in te zien op de speciale projectwebsite (opwegnaaralblasserwaard.nl), waarbij de naam Alblasserwaard werd gehanteerd als werknaam voor de nieuwe gemeente (zie verder § 5.2). Naast de terinzagelegging en de publicatie op de website is het herindelingsontwerp toegezonden aan alle omliggende gemeenten met het verzoek een zienswijze te geven. De zienswijzen zijn tezamen met een reactie verwerkt in de nota van zienswijzen.

² De bevolkingsdichtheid van Giessenlanden is 227 en van Molenwaard 245 inwoners per vierkante kilometer.

³ *Giessenlanden; een vitaal perspectief* (oktober 2011) en *Geef Molenwaard kleur. Samen vooruit. Toekomstvisie 2030* (juli 2012).

Het herindelingsadvies is op 16 mei 2017 bij gelijklopende raadsbesluiten vastgesteld. In Giessenlanden was de verhouding 10 stemmen voor en 2 tegen, terwijl de raad in Molenwaard unaniem voorstemde. Vervolgens hebben gedeputeerde staten in juni 2017 een positieve zienswijze vastgesteld.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).⁴ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

De gemeenten Giessenlanden en Molenwaard streven naar een zo groot mogelijk draagvlak voor de herindeling. Om dit draagvlak te onderzoeken en tevens te vergroten hebben de gemeenten een meerwaardeonderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het creëren van lokaal bestuurlijk draagvlak.

In november 2016 namen de raden van beide gemeenten het principebesluit om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. In Molenwaard stemden drie raadsleden tegen dit principebesluit, terwijl bij de vaststelling van het herindelingsontwerp en later het herindelingsadvies alle raadsleden unaniem voor waren. De stemverhoudingen in Giessenlanden zijn in alle fasen van het herindelingstraject gelijk gebleven: slechts twee raadsleden stemden tegen het principebesluit, het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies.

In alle drie de raadsvergaderingen van Giessenlanden is bij besluitvorming over de herindeling een motie ingediend om het dorp Arkel niet mee te nemen in de herindeling, maar te laten aansluiten bij de gemeente Gorinchem. Deze motie werd telkens door niet meer dan twee van de twaalf raadsleden gesteund. In § 3.1.2 wordt nader ingegaan op de positie van het dorp Arkel.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. In dit geval blijkt uit het herindelingsadvies dat de gemeenten veel hebben geïnvesteerd in het maatschappelijk draagvlak. Er is een participatiecampagne (*Het gesprek waard*) opgezet met een digitale raadpleging, acht bewonersavonden in de maanden juni en juli 2016 en een bijeenkomst in september 2016 voor de ondernemers in beide gemeenten.

Aan de digitale raadpleging namen in totaal 861 inwoners deel. De uitkomsten van deze raadpleging werden onder meer gebruikt om met bewoners in gesprek te gaan tijdens de bewonersavonden. De bewonersavonden leverden een beeld op van de zaken die de bewoners van belang vinden, zoals behoud van de dorpsraden en kerngericht werken (Giessenlanden) en behoud van de wijze van dienstverlening dicht bij de inwoners

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

(Molenwaard). Zowel de raadpleging als de bewonersavonden geven een positief beeld van het draagvlak voor de herindeling.

Positie Arkel en Schelluinen

Uit de participatiecampagne kwam naar voren dat een deel van de inwoners van de kernen Arkel en Schelluinen meent dat deze kernen beter bij Gorinchem passen dan bij de nieuwe gemeente. Zo geven de helft van de 82 zienswijzen uit Arkel en 5 van de 6 zienswijzen uit Schelluinen blijk van een voorkeur voor onderbrenging van deze dorpen bij Gorinchem. Volgens deze inwoners heeft hun dorp meer binding met Gorinchem, zowel qua gebruik van voorzieningen als wat betreft afstand, mentaliteit en politieke kleur van de inwoners. Tegelijkertijd wordt in de andere helft van de zienswijzen uit Arkel gepleit voor een ongedeelde samenvoeging, onder meer omdat men de bestaande voorzieningen, de gezonde financiële positie en het landelijk karakter wenst te behouden en Arkel sterk verbonden acht met de andere dorpen in Giessenlanden.

De gemeenten Giessenlanden en Molenwaard hebben niet gekozen voor een grenscorrectie met Gorinchem, omdat zij willen inzetten op het behoud van de eigenheid en diversiteit van de kernen binnen de nieuwe gemeente. De aanwezigheid van Arkel maakt de nieuwe gemeente diverser en daardoor sterker, zo oordelen zij. Ook gedeputeerde staten oordelen in hun zienswijze dat voor de middellange termijn een ongedeelde samenvoeging van Giessenlanden en Molenwaard de meest passende oplossing is in de gegeven bestuurlijke situatie. Een samenvoeging van deze gemeenten zonder Arkel en Schelluinen zou, mede in het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen en de veranderde (getalsmatige) verhoudingen in de regio, zorgen voor minder bestuurskracht en slagkracht van de nieuwe gemeente. De regering heeft begrip voor deze afwegingen en volgt, mede gelet op de verdeeldheid onder de inwoners, het advies tot een ongedeelde samenvoeging.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

De omliggende gemeenten hebben het herindelingsontwerp ontvangen met het verzoek een zienswijze te geven. Zeven van de twaalf⁵ gemeenten hebben aan dit verzoek gevolg gegeven met een overwegend positieve reactie. Maatschappelijke organisaties en samenwerkingsverbanden in de regio, zoals de veiligheidsregio en de omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid, hebben eveneens positief gereageerd op de voorgenomen samenvoeging. Giessenlanden en Molenwaard hebben deze partijen uitgenodigd om actief te participeren in het visietraject voor de nieuwe gemeente.

De gemeente Gorinchem heeft in haar zienswijze aangegeven open te staan voor een gesprek over eventuele aansluiting van de kernen Arkel en Schelluinen bij Gorinchem. De afweging om deze kernen deel te laten uitmaken van de nieuwe gemeente is in § 3.1.2 aan de orde gekomen.

De overige opmerkingen van de omliggende gemeenten hebben onder meer betrekking op het borgen van aandacht voor de mogelijkheden in het kader van de aanpak *Grenzeloos samenwerken* binnen de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en aandacht voor een passende oplossing voor de bestaande samenwerkingsverbanden. Daarnaast bleek de gekozen werknaam voor de nieuwe gemeente, Alblasserwaard, op bezwaren te stuiten. Aan deze bezwaren is tegemoetgekomen door een proces in te richten om tot een nieuwe naam te komen (zie § 5.2).

⁵ Daarbij zijn de Drechtsteden als één gemeente geteld.

3.2. Interne samenhang

De nieuwe gemeente zal voldoende interne samenhang kennen. Giessenlanden en Molenwaard beschikken over dezelfde historische basis en hebben veel overeenkomsten waar het gaat om cultuur, identiteit, bevolkingsdichtheid en opgavenprofiel. Beide gemeenten hebben een kernenbeleid waarbij onder meer dorpsraden en klankbordgroepen actief zijn. Giessenlanden kent een sterke traditie van kerngericht werken en Molenwaard experimenteert en innoveert met concepten rondom dienstverlening en huisvesting van de gemeentelijke organisatie. De gemeenten oordelen dat de verschillende werkwijzen elkaar kunnen versterken en zijn van mening dat aandacht voor de kernen, rekening houdend met de eigenheid en de wensen van deze kernen, een centrale pijler moet zijn in het beleid van de nieuwe gemeente. Beide gemeenten voeren nu al een actief kernenbeleid en zetten voor de nieuwe gemeente in op het behoud van de eigenheid en diversiteit van de kernen, waaronder Arkel en Schelluinen.

3.3. Bestuurskracht

De gemeenten Giessenlanden en Molenwaard beoordelen de eigen bestuurskracht nu als voldoende, maar achten deze samenvoeging noodzakelijk om ook in de toekomst bestuurskrachtig te blijven. Dit geldt met name voor de gemeente Giessenlanden. Uit een bestuurskrachtonderzoek van de gemeente uit mei 2012 blijkt dat de gemeente bestuurskrachtig is, maar dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie groot is. Ook heeft de gemeenteraad van Giessenlanden in juni 2013 geconstateerd dat de gemeente een te kleine schaal heeft om haar gemeentelijke taken zelfstandig te kunnen uitvoeren en actief moet zoeken naar opschaling. Deze constatering is bevestigd in het rapport van de commissie-Schutte (zie § 2.1). De gemeenten verwachten deze knelpunten met de voorgestelde herindeling op te lossen.

Met de samenvoeging van Giessenlanden en Molenwaard ontstaat een robuuste gemeente met een omvang van ongeveer 43.500 inwoners en met een goede financiële positie (zie § 4). Deze nieuwe gemeente zal naar verwachting op positieve wijze bijdragen aan de bestuurskracht en slagkracht van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

Als gevolg van de bestuurlijke heroriëntatie in de regio, die mede naar aanleiding van het rapport van de commissie-Schutte (zie § 2.1) tot stand is gekomen, zijn de getalsmatige verhoudingen aan het veranderen. Zo zal naar verwachting ten oosten de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden ontstaan, met circa 55.000 inwoners. Ten zuidwesten voegt per 1 januari 2018 de gemeente Hardinxveld-Giessendam zich bij het samenwerkingsverband Drechtsteden. De omvang van buurgemeente Gorinchem (ca. 35.000 inwoners) wijzigt niet, omdat er voor deze gemeente in elk geval op de middellange termijn geen noodzaak voor herindeling bestaat. De provincie en gemeenten in de regio verwachten niet dat de verschillende herindelingen in dit gebied een negatieve uitwerking hebben op de positie van Gorinchem.

De voorgenomen herindelingen en bestuurlijke samenwerking in de regio zullen resulteren in nieuwe samenwerkingsrelaties. Het voornemen van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard is om verschillende samenwerkingsrelaties aan te gaan op basis van gedeelde belangen en op basis van de inhoud. De gemeenten verwachten zo in wisselende samenwerkingsverbanden op te kunnen treden. In de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden vindt dit al plaats onder de noemer

Grenzeloos samenwerken en het streven is om ook buiten deze regio met omliggende gemeenten de samenwerking te zoeken. De gemeenten Giessenlanden en Molenwaard achten het van belang om van vergelijkbare omvang te zijn als de gemeenten waarmee samenwerking wordt gezocht. De herindeling zal daarmee naar verwachting bijdragen aan het evenwicht in de regionale verhoudingen.

3.5. Duurzaamheid

Met de herindeling ontstaat een gemeente van ongeveer 43.500 inwoners. Gelet op het opgavenprofiel van de gemeente, de ontwikkelingen binnen de regio en de omvang van de omliggende gemeenten en hun ambities in de regio mag deze gemeente duurzaam in staat worden geacht over voldoende bestuurskracht te beschikken om haar eigen lokale en regionale opgaven aan te kunnen.

3.6. Conclusies toets beleidskader

Uit het voorgaande blijkt dat het voorstel in ruime mate voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De voorgestelde herindeling kan rekenen op brede steun van de raden van de twee betrokken gemeenten en op voldoende maatschappelijk draagvlak. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten, zoals ook blijkt uit de zienswijze van gedeputeerde staten. Met de samenvoeging wordt een robuuste en tevens duurzame gemeente gevormd, die past binnen de ontwikkelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en beter is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken op zich te nemen.

4. Financiële aspecten

Het financiële beleid van Giessenlanden en Molenwaard wordt de komende tijd geharmoniseerd, zodat al voor de herindeling eenduidig financieel beleid is gerealiseerd. Uit provinciaal onderzoek naar de financiële positie van Giessenlanden en Molenwaard blijkt dat er een gezonde financiële basis is voor de nieuwe gemeente.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente ongeveer € 400.000 lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van tweemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een verwachte afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de tijdelijke kosten om de samenvoeging te realiseren (ook wel aangeduid als «frictiekosten») een uitkering uit het gemeentefonds van ruim € 5.670.000 verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente. De bestaande gemeente Molenwaard is als de naar inwonertal grootste betrokken

gemeente belast met het organiseren van de verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de betrokken gemeenten in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 in deze gemeenten overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de nieuwe gemeente zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien deze herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

Voor de naamgeving van de nieuwe gemeente is een participatief proces gevolgd, waarbij de inwoners van Giessenlanden en Molenwaard in de gelegenheid zijn gesteld om naamsuggesties te doen. Uit deze suggesties heeft een door de gemeenten ingestelde naamgevingscommissie, bestaande uit negen deskundige leden vanuit verschillende invalshoeken, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter drie geschikte namen geselecteerd (De Waard, Groenewaard en Molenlanden). Alle inwoners van de gemeenten van 12 jaar en ouder konden een stem uitbrengen op één van deze namen. Daaruit kwam een voorkeur voor Molenlanden naar voren. De gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard hebben deze naam vervolgens tijdens een gezamenlijke vergadering op 25 september 2017 unaniem als voorkeursnaam gekozen.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient deze herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

Deze herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

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