

Vergaderjaar 2017–2018

34 826

Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen

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 Nuth, Onderbanken en Schinnen tot de nieuwe gemeente Beekdaelen. Deze gemeente zal circa 36.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van 78,5 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Limburg. De drie gemeenten betwijfelen of zij als zelfstandige gemeenten toekomstbestendig en professioneel invulling kunnen geven aan de steeds groter wordende gemeentelijke opgaven.¹ Zij verwachten dat de nieuwe gemeente Beekdaelen beter in staat zal zijn om professioneel invulling te geven aan opgaven als het behoud van (maatschappelijke) voorzieningen, het benutten van de landschappelijke kracht en het inrichten van een robuuste gemeentelijke organisatie.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

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.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

Nuth, Onderbanken en Schinnen ervaren al langere tijd de noodzaak om steeds meer opgaven via (regionale) samenwerking op te pakken, enerzijds omdat een grotere schaal kwetsbaarheden kan verminderen en anderzijds omdat (strategische) vraagstukken zich in toenemende mate op bovengemeentelijk niveau manifesteren. De gemeenten participeren daarom al langere tijd in een aantal (sub)regionale samenwerkingsverbanden zoals Parkstad Limburg, Westelijke Mijnstreek, Intergemeentelijke sociale diensten, GGD Zuid-Limburg en Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Voor steeds meer opgaven bleek samenwerking noodzakelijk. Deze constatering mondde in 2013 uit in het initiatief VONSS, een samenwerking van de gemeenten Voerendaal, Onderbanken, Nuth, Schinnen en Simpelveld. Deze samenwerking had tot doel om met gelijkwaardige en vergelijkbare gemeenten gezamenlijke opgaven op te pakken en tegelijkertijd de eigen identiteit te behouden. Medio 2013 formuleerden de colleges van de VONSS-gemeenten dat zij door onderlinge samenwerking voordelen konden behalen. Het was de intentie om VONSS daarbij in te zetten als een flexibel model in een groeifase: op basis van behoefte zou samenwerking worden gezocht tussen gemeenten en konden onderwerpen worden toegevoegd of afgevoerd van de agenda.²

Medio 2015 bleek uit een evaluatie van de VONSS-samenwerking dat een versteviging van de samenwerking noodzakelijk was om de gewenste versterking in (bestuurlijke) slagkracht van de gemeenten te kunnen realiseren. Gedacht werd aan het integreren van één of meerdere taakvelden of een gedeeltelijke ambtelijke fusie. Mede naar aanleiding van deze evaluatie kwam de gemeenteraad van Onderbanken in juli 2015 tot de conclusie dat de gemeente op zou moeten gaan in een grotere entiteit. Bij brief van 30 juli 2015 werd daarom de gemeente Schinnen uitgenodigd om over te gaan tot een herindeling. Ook de gemeenten Nuth, Simpelveld en Voerendaal werden uitgenodigd om deel te nemen aan dit proces.

In november 2015 reageerde de gemeenteraad van Schinnen positief op de uitnodiging tot herindeling, waarna beide gemeenten in december 2015 een intentiebesluit namen tot herindeling per 1 januari 2019. De gemeenteraad van Nuth sprak na enige bedenktijd eind mei 2016 uit bij deze herindeling te willen aansluiten. Simpelveld en Voerendaal gaven aan niet te willen deelnemen in een herindeling, maar te kiezen voor een versterkte samenwerking.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

Met het uitspreken van de intentie met elkaar een herindeling te willen aangaan, gaven de gemeenteraden van Nuth, Onderbanken en Schinnen de colleges opdracht de voorgeschreven procedures op basis van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) te starten. De procedure om tot een herindelingsadvies te komen is vervolgens correct doorlopen.

De raden van Nuth, Onderbanken en Schinnen hebben op 1 november 2016 unaniem een herindelingsontwerp vastgesteld. Daarna heeft het herindelingsontwerp van 2 november 2016 tot en met 3 januari 2017 ter inzage gelegen. In die periode kon eenieder een zienswijze indienen naar aanleiding van het herindelingsontwerp. In totaal zijn er 1250 zienswijzen ontvangen, die door de gemeenten zijn beantwoord in de zienswijzennota.

² Herindelingsadvies gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen: «*ONS Onderbanken, Nuth, Schinnen. Leven en Werken in het Landschap*», p. 17.

Deze zienswijzennota en het herindelingsadvies zijn op 28 maart 2017 vastgesteld door de raden van Nuth, Onderbanken en Schinnen. Het herindelingsadvies is voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van Limburg.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).³ 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

Voor de herindeling bestaat voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak. Het betreft een herindelingsadvies op initiatief van de gemeenten zelf, dat in de raad van Nuth op voldoende (10 stemmen voor, 7 tegen) en in de raden van Onderbanken en Schinnen op unanieme steun kan rekenen.

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 er door alle drie de gemeenten is geïnvesteerd in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling. De inzet weerspiegelt het herindelingsproces doordat de gemeente Onderbanken haar inwoners al in 2012 heeft betrokken in de oriëntatie op de bestuurlijke toekomst. Vanaf het moment dat de raad van Schinnen inging op de uitnodiging van Onderbanken, zijn ook de inwoners van Schinnen actief betrokken bij het proces via onder meer informatiebijeenkomsten over de herindeling en de visieontwikkeling op de nieuwe gemeente. De gemeente Nuth heeft haar inwoners vanaf eind mei 2016 bij het proces betrokken, aangezien zij zich vanaf dat moment actief in het herindelingsproces heeft aangesloten.

In vrijwel alle ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp is aandacht gevraagd voor het ontbreken van draagvlak voor de herindeling in de kernen Hulsberg en Schimmert (gemeente Nuth); van de 1250 ingediende zienswijzen zijn 1224 een gestandaardiseerde zienswijze vanuit de kern Schimmert. In de gestandaardiseerde zienswijze gaven de indieners aan zich onvoldoende betrokken te voelen bij het fusieproces en samenhang te missen met Onderbanken en Schinnen. Hulsberg en Schimmert liggen relatief dicht tegen de omliggende gemeenten Beek, Meerssen en Valkenburg aan de Geul aan, waar een deel van de inwoners een grotere verwantschap mee voelt dan met Schinnen of Onderbanken. De gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen hebben geoordeeld dat het een gebruikelijk verschijnsel is dat inwoners aan de rand van een nieuw te vormen gemeente voor hun dagelijkse boodschappen en maatschappelijke participatie wellicht meer verwantschap voelen met de buurgemeente(n) dan met andere delen van de (nieuwe) eigen gemeente. De wijziging in de bestuurlijke indeling zal evenwel geen beperking opwerpen voor mensen om hun boodschappen te blijven doen of contacten te onderhouden in de buurgemeente(n). De zienswijzen waren

³ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

voor de gemeente Nuth desalniettemin aanleiding voor extra inspanningen om het maatschappelijk draagvlak te vergroten. Dit is gedaan met een extra bewonersbijeenkomst en nadere informatie over de noodzaak en gevolgen van de voorgenomen herindeling. De inschatting van de gemeente Nuth is dat deze extra inzet inmiddels ook heeft geleid tot een groter maatschappelijk draagvlak voor de herindeling. Gedeputeerde staten van Limburg oordelen dat de gemeenten in de zienswijzennota uitgebreid, genuanceerd en overtuigend hebben geantwoord op de ingebrachte zienswijzen. Gedeputeerde staten wijzen er daarbij onder meer op dat de veelheid van kernen juist een belangrijk kenmerk en kracht van de nieuwe gemeente zijn. In het herindelingsadvies zijn daartoe een actief kernenbeleid en het stimuleren en ondersteunen van burgerparticipatie als centrale aandachtspunten benoemd.

Vanuit de andere kernen van Nuth en de gemeenten Onderbanken en Schinnen zijn gezamenlijk slechts drie zienswijzen ingediend op het herindelingsontwerp, wat een sterke indicatie is dat er verder voldoende maatschappelijk draagvlak voor de herindeling bestaat.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Het herindelingsontwerp is verzonden aan de omliggende gemeenten, met daarbij een aanbod voor een gesprek met de colleges van Nuth, Onderbanken en Schinnen over het voornemen tot herindeling. Met uitzondering van Valkenburg aan de Geul en Voerendaal is met alle omliggende gemeenten gesproken. De meeste van deze gemeenten hebben, mede naar aanleiding van het gesprek, afgezien van het indienen van een zienswijze.

Brunssum en Gangelt (Duitsland) hebben in een zienswijze steun uitgesproken voor de herindeling en daarbij de hoop uitgesproken ook met de nieuwe gemeente Beekdaelen goede samenwerkingsrelaties te kunnen onderhouden.

Verder hebben de gemeenten Sittard-Geleen en Valkenburg aan de Geul een kritische zienswijze ingediend. Sittard-Geleen wenst dat eerst een visie op de bestuurlijke indeling van Zuid-Limburg wordt gemaakt. Gedeputeerde staten van Limburg geven echter aan dat die visie al is vastgelegd in het provinciaal bestuurlijk standpunt *Besturen blijft vooruitzien* van oktober 2016 en dat de vorming van Beekdaelen binnen die visie past. Valkenburg aan de Geul wenst (als enige in de regio) de vorming van een heuvellandgemeente, waar ook de kernen Hulsberg en Schimmert (thans behorend tot de gemeente Nuth) deel van uitmaken. De wensen van Sittard-Geleen en Valkenburg aan de Geul worden echter verder niet gedeeld in de regio.

De reacties en zienswijzen van de gemeenten in de regio overziend, beoordeelt de regering het regionaal draagvlak voor de vorming van Beekdaelen als voldoende.

3.2. Interne samenhang

De drie gemeenten zijn natuurlijke partners van elkaar; ze zijn sociaal-economisch en landschappelijk vergelijkbaar. Het betreft meerkernige gemeenten in een groene (buffer)zone tussen de stedelijke gebieden van Parkstad Limburg (ruim 200.000 inwoners) en Sittard-Geleen (ruim 100.000 inwoners). Van de drie gemeenten kent Nuth daarbij een aanmerkelijk grotere economische bedrijvigheid in verband met de in de gemeente aanwezige bedrijventerreinen.

De opgaven van de drie gemeenten zijn vergelijkbaar: het behouden van leefbaarheid in de kernen, het benutten of versterken van de landschappelijke kwaliteiten en het in stand houden van een professionele organisatie (zie ook § 3.3). De samenvoeging van de gemeenten vergroot de mogelijkheden om in te zetten op het bundelen en behouden van goede voorzieningen en om de landschappelijke kwaliteiten te benutten. Doordat vergelijkbare opgaven worden samengebracht kan de nieuwe gemeente deze effectiever oppakken. De nieuwe gemeente kan bijvoorbeeld een aantrekkelijker en beter afgestemd aanbod bieden voor recreatie en toerisme (onder andere fietstoerisme of paardensport).

3.3. Bestuurskracht

De gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen voelen al een aantal jaren een toenemende druk op hun ambtelijke capaciteit en bestuurskracht. In het bijzonder de gemeente Onderbanken geeft aan dat zij met een formatie van 50 fte steeds meer moeite heeft om alle werkzaamheden adequaat uit te voeren. Er zijn relatief veel eenmansfuncties. Dit beperkt de mogelijkheden om functiescheiding toe te passen, waar dat in het kader van een professionele bedrijfsvoering soms wel gewenst is. Bovendien staat bij ziekte, vacature of vakantie de continuïteit van de werkzaamheden onder druk.

De voorgestelde samenvoeging draagt bij aan de ontwikkeling van een bestuurskrachtige gemeente van 36.000 inwoners, die qua inwoneraantal de grootste plattelandsgemeente van Zuid-Limburg zal zijn. De drie gemeenten verwachten dat de nieuwe gemeente Beekdaelen met een formatie van ruim 200 fte voldoende in staat zal zijn om de benodigde kennis en expertise aan zich te binden en kwetsbaarheden te beperken. Verder verwachten de gemeenten dat Beekdaelen voldoende robuust zal zijn om een adequate samenwerkingspartner te zijn voor maatschappelijke partners.

Voor enkele van de belangrijkste opgaven (behoud leefbaarheid, benutten landschappelijke kwaliteiten) is nu afstemming tussen de drie gemeenten nodig. Na de herindeling kan de nieuwe gemeente die opgaven zelf oppakken, waardoor er met grotere voortvarendheid gewerkt kan worden. De bundeling van vergelijkbare opgaven van de drie samenstellende gemeenten maakt het tevens mogelijk om schaalvoordelen te benutten, waardoor kwetsbaarheden kunnen worden beperkt en enige specialisatie mogelijk wordt. Verwacht mag worden dat dit de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en de gemeentelijke dienstverlening ten goede zal komen. Zo zal er meer vorm en inhoud gegeven kunnen worden aan (nieuwe vormen van) burgerparticipatie en aan een professionelere (digitale) dienstverlening.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De gemeenten Nuth en Onderbanken zijn op dit moment hoofdzakelijk georiënteerd op de subregio Parkstad Limburg, terwijl de gemeente Schinnen een sterkere binding heeft met de subregio Westelijke Mijnstreek. De nieuwe gemeente Beekdaelen zal een groene buffer vormen tussen deze beide verstedelijkte gebieden in Zuid-Limburg en zich daardoor op beide gebieden oriënteren.

De gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen verwijzen in het herindelingsadvies naar verschillende visies op regionale samenwerking in Zuid-Limburg, waaruit een beweging blijkt om opgaven meer en meer op de schaal van Zuid-Limburg op te pakken in plaats van op de schaal van de subregio's. Gedeputeerde staten van Limburg geven aan dat de

vorming van de gemeente Beekdaelen past in de beweging om opgaven meer op de schaal van Zuid-Limburg op te pakken en de samenwerking tussen stedelijk gebied en landelijke gemeenten te versterken.

Met ongeveer 36.000 inwoners zal Beekdaelen een middelgrote gemeente worden in de regio Zuid-Limburg, waarmee zij een sterkere positie in kan nemen tegenover de stedelijke buurgemeenten Sittard-Geleen en Heerlen met respectievelijk circa 93.000 en 87.000 inwoners. Daarbij is Beekdaelen als groene buffer in de regio complementair aan de verstedelijkte buurgemeenten. De wederzijdse afhankelijkheid tussen stedelijk en landelijk gebied zal naar verwachting van gedeputeerde staten van Limburg ook bijdragen aan meer balans in de regionale verhoudingen.

3.5. Duurzaamheid

De nieuwe gemeente Beekdaelen zal naar verwachting voor lange tijd toegerust zijn op haar lokale en regionale opgaven en (wettelijke) taken. In de regio zijn nog enkele andere gemeenten waar in meer of mindere mate discussie over herindeling speelt, maar voor geen van deze gemeenten is een herindeling met (delen van) Beekdaelen een serieuze optie. Bovendien past de vorming van Beekdaelen in de visie van de provincie Limburg op de bestuurlijke toekomst voor de regio Zuid-Limburg. Daarin is voor Beekdaelen een rol als groene buffergemeente voorzien tussen de stedelijke gebieden van de Westelijke Mijnstreek en Parkstad Limburg. Voor het voorstel van Valkenburg aan de Geul om de kernen Hulsberg en Schimmert op te nemen bestaat geen draagvlak in de regio.

3.6. Conclusies toets beleidskader

Op basis van het voorgaande concludeert de regering dat de voorgestelde herindeling voldoet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De samenvoeging berust op voldoende draagvlak en leidt tot een bestuurskrachtige gemeente die naar verwachting duurzaam en professioneel invulling zal kunnen geven aan haar opgaven. De nieuwe gemeente Beekdaelen kent bovendien een grote interne samenhang en past goed binnen de regionale verhoudingen.

4. Financiële aspecten

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Beekdaelen ongeveer € 0,7 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen (€ 27,9 miljoen). Dat komt vooral door het verlies van tweemaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een 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 ongeveer € 10,5 miljoen 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 Wet arhi). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Beekdaelen. De gemeente Nuth 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 gemeente Beekdaelen 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

De gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen hebben hun inwoners betrokken bij de keuze voor de naam van de nieuwe gemeente, wat is uitgemond in een raadgevende stemming over de gemeentenaam tijdens de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 15 maart 2017. Alle inwoners van de gemeenten hebben voorstellen kunnen indienen voor de naam van de nieuwe gemeente, wat heeft geleid tot 178 geldige voorstellen. Een deskundige adviescommissie heeft daaruit de opties Beekdaelen, Beemdenrade en Bekenrade geselecteerd die op 15 maart 2017 in de raadgevende stemming zijn voorgelegd. Alle inwoners van 12 jaar en ouder hebben hun stem mogen uitbrengen, waarbij de naam Beekdaelen de meeste stemmen kreeg (15.641 van de 19.422 stemmen). Deze naam is door de raden van Nuth, Onderbanken en Schinnen overgenomen in het herindelingsadvies.

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 herindelingsverkiezing dient de 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