

Vergaderjaar 2017–2018

**34 806**

## **Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 2 februari 2018

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt Verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

**blz.**

|  |   |
|--|---|
| 1. Inleiding   | 1 |
| 2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies | 2 |
| 3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling  | 3 |
| 4. Financiële aspecten                                   | 6 |

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Graag maken zij hier enkele opmerkingen over en stellen zij de regering een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Bij deze leden leeft nog een aantal vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat beoogt de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen samen te voegen. De voornoemde leden zijn in principe voorstander van een proces van herindeling voor gemeenten waar er een gebrek is aan financiële stabiliteit en bestuurskracht of die

langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen. Vanzelfsprekend is daarbij draagvlak onder de bevolking van belang.

De leden van de D66-fractie hebben naar aanleiding van de stukken en de hoorzitting die gehouden is nog verschillende vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennis genomen van het Wetsvoorstel samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Deze leden hebben nog een aantal vragen aan de regering over dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van dit voorstel voor gemeentelijke herindeling. Belangrijke criteria ter beoordeling van de noodzaak van herindeling zijn voor deze leden in de eerste plaats het draagvlak onder de bevolking. Maar ook de bestuurskracht van gemeenten en de urgentie van een herindeling zijn van belang. Herindelingen zouden volgens deze leden alleen plaats moeten vinden van onderaf, als hiervoor steun is van de bevolking. De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen bij de het draagvlak en de urgentie. Deze leden gaan hier graag nader op in.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat strekt tot Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Deze leden hebben in deze fase geen behoefte aan een nadere toelichting.

Over het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen verschillen de opvattingen tussen deze gemeenten. De leden van de SGP-fractie hebben in dat licht de nodige vragen bij dit voorstel. Uitgangspunt bij herindeling dient immers te zijn dat deze van onderop en vrijwillig plaatsvindt.

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

De leden van de VVD-fractie constateren enerzijds dat de vijf gemeenteraden in de Hoeksche Waard alsmede vele andere betrokken instellingen en personen menen dat er een urgentie is om te komen tot bestuurlijke verbeteringen en dat «nietsdoen» geen optie is, maar dat er anderzijds geen overeenstemming kan worden bereikt over de gewenste bestuurlijke oplossing. Dat is dan ook de reden dat de provincie Zuid-Holland het initiatief tot een herindelingsadvies heeft genomen.

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat de vijf gemeenteraden menen dat de Hoeksche Waard als geheel een sterke identiteit en samenhang kennen; de Hoeksche Waard wordt als «één en ondeelbaar» gezien. Daarnaast zien de leden dat de Hoeksche Waard ingeklemd ligt tussen andere gebieden c.q. metropolen en naar de mening van de leden van de VVD-fractie vraagt dit om sterkere bestuurs- en uitvoeringskracht. Kan de regering uiteenzetten in hoeverre deze herindeling zal bijdrage aan deze sterke positie in de regio? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota niet als bijlagen bij de memorie van toelichting zijn opgenomen. Deze leden constateren, dat het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota niet tegelijk met de indiening van het wetsvoorstel zijn gepubliceerd op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Deze leden zijn overigens van mening, dat publicatie op een website zonder nadere aanduiding niet gelijkgesteld kan worden met indiening bij de Tweede Kamer. Deze leden vragen de regering het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota alsnog aan de Kamer toe te zenden.

In de memorie van toelichting spreekt de regering van een langdurig proces van pogingen tot verdere samenwerking of herindeling. De leden van de CDA-fractie vragen de regering een volledig overzicht te geven van de stappen die in de afgelopen vijftig jaar zijn genomen in de discussie over herindeling en samenwerking en de politieke (stem)verhouding op de momenten waarop besluiten genomen moesten worden. Tijdens de fase van open overleg hebben voorstanders van versterkte samenwerking een nader uitgewerkt model voor een regioraad aangeboden. Aan de regioraad zouden taken en bevoegdheden overgedragen moeten worden. Daarnaast zou de regioraad doorzettingsmacht moeten krijgen. De provincie Zuid Holland stelt vast dat de bestuurlijke en ambtelijke randvoorwaarden daarvoor ontbreken. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dit nader te onderbouwen. Hoe verhoudt de instelling van een regioraad zich tot het regeerakkoord waarin in het kader van herindeling wordt gesproken over langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen voor essentiële taken? De leden van de CDA-fractie constateren, dat de raden van de vijf gemeenten unaniem van oordeel waren dat nietsdoen geen optie is en dat er slechts twee oplossingsrichtingen bestaan. Deze leden vragen, of de raden ook unaniem van oordeel waren, dat geen van beide oplossingsrichtingen kan worden gerealiseerd als niet alle vijf gemeenten daaraan meedoen. De provincie concludeerde op grond van de bevindingen van het open overleg dat het model van versterkte samenwerking met doorzettingsmacht geen afdoende oplossingen biedt voor een duurzame toekomst van de gemeenten in de Hoeksche Waard. Deelt de regering die conclusie en zo ja, rechtvaardigt die conclusie een herindeling die drie van de vijf gemeenten wordt opgelegd?

Drie gemeenten (Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk) wilden de huidige samenwerking versterken. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de versterking van de samenwerking voor de andere twee gemeenten (Strijen en Oud-Beijerland) een volledig onbegaanbare weg is? Is het logisch om bij ontbreken van draagvlak in drie van de vijf gemeenten toch voor de verdergaande optie van herindeling te kiezen? De provincie heeft aangegeven dat een regioraad (vergelijkbaar met de Drechtsteden) beperkingen kent omdat er sprake is van een niet-rechtstreeks gekozen orgaan. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre zo'n raad niet juist door het gegeven dat het ook om raadsleden uit de diverse gemeenten gaat democratisch gelegitimeerd is. Ook spreekt de provincie over een ontbrekende cultuur van gunnen en vertrouwen. Kan de regering nader aangeven in hoeverre hier inderdaad ook in de huidige samenwerking geen sprake van is? Zou juist samenwerken niet deels moeilijk hebben kunnen liggen vanwege de voorliggende discussie over herindeling?

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

De leden van de VVD-fractie constateren dat er gedurende het proces ook is gekeken naar een versterkte samenwerking met doorzettingsmacht. In dat model zou een regioraad besluiten over die dossiers die voor de gehele regio van belang zouden zijn, waarbij die onderwerpen door alle gemeenteraden aan de regioraad zouden zijn gedelegeerd. In hoeverre zou dit model juridisch houdbaar zijn? Kan de regering nader op dit model ingaan? Kan nader worden aangegeven waarom dit model geen oplossing is voor de gemeenten in de Hoeksche Waard? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Kan de regering in kaart brengen hoeveel gemeenschappelijke regelingen er momenteel zijn tussen de vijf gemeenten? Hoe beoordeelt de regering de vorderingen op het gebied van de decentralisatie van de WMO en de

jeugdzorg en de implementatie van de Omgevingswet in de vijf gemeenten? Liggen de gemeenten hiermee op schema? In hoeverre zouden de vijf gemeenten in de ogen van de regering in staat zijn de verantwoordelijkheden omtrent deze ontwikkelingen zelfstandig op zich te nemen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De regering geeft aan, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat de noodzaak om de bestuurskracht in de Hoeksche Waard te versterken de voornaamste grond is voor het voorstel tot herindeling. Onderschrijven de betrokken colleges en gemeenteraden de in dit verband aangehaalde conclusies van het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard uit 2015?

De regering geeft uitputtend de praktische, bestuurlijke redenen waarvoor herindeling mogelijk een oplossing zou kunnen zijn. De leden van de CDA-fractie vragen, welke inhoudelijke opgaven in de Hoeksche Waard spelen, die de afzonderlijke vijf gemeenten zelfstandig niet het hoofd zouden kunnen bieden.

### *3.1.1. Draagvlak*

De leden van de SGP-fractie constateren dat de provincie besloten heeft de «bestuurlijke impasse» in de Hoeksche Waard te doorbreken, omdat er geen overeenstemming is over de gewenste herindeling dan wel versterking van de samenwerking. Wel is overeenstemming over de gedachte dat «nietsdoen geen optie is». Zij vragen zich af of zo concreet mogelijk kan worden aangegeven waaruit deze impasse bestaat. Wat zijn de concrete problemen die op dit moment niet opgelost kunnen worden? Wat zijn de voorbeelden van het «missen van kansen voor inwoners, instellingen en bedrijven»?

### *3.1.2. Maatschappelijk draagvlak*

De leden van de D66-fractie hebben vragen over het draagvlak van de herindeling. Door diverse personen werd daaraan tijdens de hoorzitting aan getwijfeld. In 3 van de 5 gemeenten werd tegelijkertijd met de TK-verkiezingen een burgerpeiling uitgeschreven; deze trok een hoge opkomst en de meerderheid van de kiezers sprak zich uit tegen herindeling. Kan de regering aangeven of zij de burgerpeiling evenwichtig vond in termen van timing, vraagstelling en uitkomst? Welk gewicht schrijft de regering aan de burgerpeiling toe? Waarom werd in een eerdere fase (2015) de mogelijkheid van een referendum afgewezen? Daarnaast hebben mensen in de Hoeksche Waard zich bij de burgerpeiling niet nadrukkelijk kunnen uitspreken over het alternatief voor herindeling, in de vorm van een Regioraad in combinatie met een zware variant van het samenwerkingsmodel. Kan de regering schetsen wat de voor- en nadelen zijn van een fusie in vergelijking met een Regioraad? Kan de regering aangeven of en hoe het mandaat van de vijf gemeenteraden zou wijzigen indien er een Regioraad zou worden ingesteld?

De leden van de D66-fractie merken voorts op dat mensen zich zorgen maken over het voorzieningenniveau. Men is niet alleen gehecht aan het behoud van de lokale identiteit en voorzieningen zoals sport, winkels en zorg, maar ook aan ambtelijke voorzieningen en korte lijnen. Kan de regering schetsen of en hoe men in de Hoeksche Waard tegemoet zou kunnen komen aan deze zorgen, bijvoorbeeld met behulp van digitalisering, een mobiele loketfunctie en/of maatwerk?

De leden van de GroenLinks-fractie hechten veel waarde aan het goed betrekken van de burgers en organisaties in de betrokken gemeenten. Deze leden vragen de regering om nog eens nader uiteen te zetten hoe de

inwoners, maatschappelijke organisaties en de lokale politiek van de betreffende gemeenten betrokken is geweest bij de totstandkoming van het voorstel tot gemeentelijke herindeling.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het van groot belang dat wanneer deze fusie doorgang zal vinden en de nieuwe gemeente een relatief groot oppervlakte zal beslaan alle burgers op een toegankelijke manier naar voorzieningen moeten kunnen reizen. Deze leden vragen de regering daarom specifiek in te gaan op de vraag hoe de toegankelijkheid en bereikbaarheid van belangrijke voorzieningen gewaarborgd blijft.

De leden van de fractie van de SP lezen dat er een burgerraadpleging is gehouden in de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk waar tweederde van de bevolking zich uitsprak tegen herindeling. Deze herindeling kan dus niet rekenen op draagvlak onder de bevolking van deze gemeenten, stellen deze leden vast. De genoemde leden vragen zich af waarom er dan toch wordt gekozen voor een herindeling. De uitdagingen waar de kleinere gemeenten voor staan, na onder andere decentralisaties, leiden zo immers toch tot gedwongen herindelingen, lijkt het. Daarnaast is de inwoners ook niet gevraagd hoe zij tegenover verdergaande samenwerking zijn. Waarom is dit niet eerst onderzocht, voor over te gaan tot herindeling? Ook, omdat er ook in de gemeenteraden verdeeldheid is over herindelen over verdergaande samenwerking.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor het feit dat er in drie gemeenten een raadpleging van de inwoners is geweest. Daarin is geen optie geweest «versterkte samenwerking met doorzettingsmacht». De leden van de SGP-fractie vragen of het de regering duidelijk is waarom deze optie niet is voorgelegd aan de inwoners? Kan ook meer specifiek worden aangegeven wat het maatschappelijk draagvlak is in de overige twee gemeenten?

### *3.2. Interne samenhang*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe voorkomen zal worden dat in de nieuwe gemeente Hoeksche Waard de afstand tussen bestuur en inwoners groter wordt. Hoe kan worden bereikt dat bestuur en inwoners elkaar nog steeds weten te vinden en goed contact houden? Welke rol zou de provincie daar bij kunnen spelen volgens de regering? Zijn er hierbij ideeën over een actief kernenbeleid? Zo ja, kan de regering over deze ideeën uitweiden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In de Hoeksche Waard zijn zeventien dorpen met elk hun eigen karakter. De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat – of er nu wel of niet wordt gekozen voor herindeling – deze dorpen hun eigen identiteit kunnen behouden. Kan zo concreet mogelijk worden aangegeven welke garanties hiervoor zijn voor de toekomst? Hoe wordt voorkomen dat het gemeentebestuur uiteindelijk te ver van de dorpen af komt te staan of dat er vervolgens ook weer allerlei extra hulpstructuren nodig zijn binnen de gemeente om dicht bij de burger te blijven en ambtelijk rekening te houden met de lokale diversiteit?

### *3.3. Bestuurskracht*

De leden van de CDA-fractie vragen, welke indicaties de regering heeft, dat de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen erin zullen slagen om op 1 januari 2019 een functionerende gezamenlijke ambtelijke organisaties in hebben kunnen richten en alle noodzakelijke voorbereidingen voor een herindeling in een kort tijdsbestek kunnen treffen.

Tijdens de hoorzitting hielden diverse sprekers een pleidooi voor een krachtig bestuur, om de uitdagingen, kansen en bedreigingen van de Hoeksche Waard in goede banen te leiden. De leden van de D66-fractie vinden het van groot belang dat het bestuur in de Hoeksche Waard toekomst vast is. Hoe beoordeelt de regering de huidige bestuurskracht van de Hoeksche Waard en hoe gaat de fusie van de vijf gemeenten ervoor zorgen dat de bestuurskracht wordt verbeterd cq geoptimaliseerd?

Graag ontvangen de leden van de SGP-fractie meer zicht op de huidige samenwerkingsverbanden voor de diverse gemeentelijke taken waarin de gemeenten participeren. Is dat alleen geregeld binnen de Hoeksche Waard of ook met andere gemeenten?

#### *3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen*

De leden van de D66-fractie hebben nog een vraag over de groene long-functie. Veel mensen maken zich zorgen dat de Hoeksche Waard haar functie van de groene long ten zuiden van Rotterdam verliest. Hoe kan de regering verzekeren dat dit bij een herindeling kan worden bewaakt en voorkomen?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de steeds toenemende opschaling in de omgeving niet voortdurend weer vraagt om nieuwe voorstellen, omdat er altijd weer (relatief) kleine gemeenten zijn in de omgeving. In hoeverre is er sprake van een duurzaam beeld, mede in het licht van het regeerakkoord?

#### **4. Financiële aspecten**

Kan de regering een overzicht verschaffen van de lokale lasten voor zowel bedrijven als inwoners in de vijf gemeenten, en hoe deze zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie merken op dat veel mensen in de Hoeksche Waard zich zorgen maken over de kosten die een fusie met zich meebrengt. Kan de regering duidelijk aangeven hoe zij deze kosten inschat, of het bedrag dat de gemeenten zullen ontvangen op grond van de maatstaf herindeling dit dekt, en of er op termijn sprake is van een stabilisatie cq afname van de lastendruk?

De leden van de SP-fractie wijzen er op dat de regering aan geeft dat de nieuwe gemeente € 1,3 mln. minder gaat ontvangen in de 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. Waarop is deze verwachting gebaseerd? Wat 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?

De voorzitter van de commissie,  
Ziengs

De waarnemend griffier van de commissie,  
Hendrickx