

Vergaderjaar 2021–2022

35 967

Samenvoeging van de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 maart 2022

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken waartoe de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP en GroenLinks inbreng hebben geleverd. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies	2
3. Toets aan Beleidskader gemeentelijke herindeling	3
3.1 Draagvlak	4
3.2 Regionale samenhang	5
4. Financiële aspecten	6
5. Overige aspecten	6
5.1 Naamgeving	7

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne. Deze leden constateren dat de samenvoeging plaatsvindt op initiatief van de betrokken gemeenten. De gemeenten hebben een herindelingsadvies opgesteld en gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland hebben een positieve zienswijze uitgebracht. Het wetsvoorstel geeft deze leden geen aanleiding tot het maken van opmerkingen en het stellen van vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne. Deze leden onderschrijven de voorkeur van de regering voor herindelingen van onderop, dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel waarin voorgesteld wordt om de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne samen te voegen. Op grond van de voorliggende wet en de memorie van toelichting hebben deze leden op dit moment enkele vragen aan de regering.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

De leden van de D66-fractie zijn verheugd om te lezen dat de betrokken gemeenten de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties goed hebben betrokken bij het herindelingsproces. Deze leden vragen zich echter af wat er met de ideeën van inwoners en organisaties uit de gemeenten is gedaan. Kan de regering dit toelichten?

De drie gemeenten hebben ieder voor zich een participatief traject doorlopen om te onderzoeken hoe inwoners en organisaties tegen de bestuurlijke toekomst van hun gemeente aankijken en wat zij verwachten van het bestuur, de dienstverlening en het voorzieningenniveau. Hoe zij dit gedaan hebben is in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting beschreven. Per gemeente zijn de uitkomsten van de participatieve trajecten vervat in een rapport. Naast deze individuele trajecten hebben de drie gemeenten gezamenlijk een digitale «toekomstwijzer» laten ontwikkelen. In deze toekomstwijzer zijn vragen gesteld over hoe inwoners de nieuwe gemeente vorm willen geven en op welke thema's ingezet moet worden. De drie individuele rapporten en de uitkomsten van de toekomstwijzer vormden de basis voor het herindelingsadvies. Het herindelingsadvies is op deze manier geënt op wat inwoners en organisaties belangrijk vinden. Het was daarnaast ook mogelijk om op het herindelingsadvies te reageren tijdens de zienswijzeprocedure. In totaal zijn er 33 zienswijzen binnengekomen van omliggende gemeenten, maatschappelijke organisaties en inwoners. Deze zienswijzen waren positief. De meeste adviezen en aandachtspunten die in de zienswijzen aan de gemeenten zijn meegegeven vroegen niet om een wijziging van het herindelingsadvies, maar worden door de gemeente meegenomen in de verdere ontwikkeling van de gemeente. Wel hebben de opmerkingen van enkele inwoners en omliggende gemeenten geleid tot het wijzigen van de gemeentenaam van «Voorne» naar «Voorne aan Zee». Voor een uitgebreid overzicht van wat de gemeenten hebben gedaan met alle maatschappelijke input verwijs ik u naar het herindelingsadvies, logboek en de nota van antwoord op de ingekomen zienswijzen.

De leden van de SP-fractie hebben al vaak hun ongenoegen geuit over de vele gemeentelijke herindelingen die niet vanuit de inwoners van de gemeenten komen maar die door de omstandigheden zijn afgedwongen. Die omstandigheden, met name de decentralisaties, zijn gecreëerd door het Rijk en worden daarmee van bovenaf opgelegd. De voorgenomen herindeling tot de nieuwe gemeente Voorne aan Zee kwam eveneens voort uit de beoordeling dat de afzonderlijke gemeenten Hellevoetsluis, Brielle en Westvoorne niet zelfstandig de toegenomen taken zouden kunnen uitvoeren. Hoe past dat binnen het afwegingskader onder het punt van draagvlak, als het draagvlak slechts voortkomt uit opgelegde

omstandigheden? Hoe beoordeelt de regering de uitspraak van de gemeente Hellevoetsluis in dat kader, dat er pas ná het besluit tot herindeling werd gekeken naar wat voor soort gemeente Voorne aan Zee wil zijn?¹ Is de regering het met deze leden eens dat dit de omgekeerde volgorde is? Zo nee, waarom niet?

De drie gemeenten kennen geen acute bestuurskrachtproblematiek, maar het klopt dat zij kwetsbaarheid ervaren in de uitvoering van grote en complexe taken, zoals de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, maar ook (toekomstige) decentralisaties in het fysieke domein. Dit is echter niet de enige reden dat de gemeenten kiezen voor herindeling. Zij verwachten samen sterker te staan en ook een sterkere positie in de regio in te kunnen nemen. Dit hangt ook samen met het beeld dat in het herindelingsadvies wordt geschetst van een toenemend aantal opgaven dat vraagt om een aanpak op een hoger schaalniveau. Ik begrijp echter het punt dat de leden van de SP-fractie hier maken. De decentralisaties vormen een veelgenoemde reden voor gemeenten om te kiezen voor herindeling. Dit noemen we ook wel de decentralisatieparadox²: vanuit het Rijk worden taken bij gemeenten belegd, zo dicht mogelijk bij de inwoner. Vervolgens voelt een aantal gemeenten zich door deze taakverzwaring genoodzaakt om samenwerking te zoeken met andere gemeenten of op te schalen door herindeling. De gedecentraliseerde taken worden hierdoor uiteindelijk niet op lokaal, maar op bovenlokaal niveau belegd, vaak bij samenwerkingsverbanden die volgens het principe van verlengd lokaal bestuur worden aangestuurd. Dit hoeft overigens niet te betekenen dat de nabijheid van bestuur hier per definitie onder lijdt. Grotere gemeenten of samenwerkingsverbanden kunnen deze nabijheid ook organiseren. Het feit dat de veranderende omstandigheden een belangrijke reden zijn voor deze herindeling betekent echter niet dat er geen draagvlak is voor deze herindeling of dat er sprake is van «afgedwongen draagvlak». De drie gemeenten hebben naar mijn oordeel gekozen voor herindeling vanuit de positieve insteek dat zij samen sterker staan.

In reactie op de door de leden aangehaalde uitspraak van de gemeente Hellevoetsluis acht ik het gebruikelijk en ook logisch dat er eerst een besluit wordt genomen tot herindeling en daarna pas wordt gewerkt aan een toekomstvisie van de nieuw te vormen gemeente. Allereerst dient namelijk de vraag te worden beantwoord of het wenselijk is om tot herindeling over te gaan. Het besluit om tot herindeling over te gaan betekent de start van de Arhi-procedure. In deze procedure wordt een herindelingsontwerp en herindelingsadvies gemaakt waarin, in samenwerking met inwoners, wordt opgeschreven hoe de nieuwe gemeente eruit moet komen te zien. Een herindelingsontwerp leidt meestal tot een herindelingsadvies, maar mocht men het niet eens worden over hoe de gemeente eruit moet komen te zien of er komen onoverkomelijke bezwaren of knelpunten naar boven, dan kan de procedure in deze fase alsnog beëindigd worden. De gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne zijn gezamenlijk tot een herindelingsadvies gekomen, waardoor de herindelingsprocedure is voortgezet.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

De leden van de D66-fractie hebben vernomen dat er ook is overwogen om de gemeente Nissewaard bij de herindeling te betrekken, omdat kernen van de gemeente Nissewaard op het eiland Voorne liggen. Dit

¹ Rijnmond, «Stapje dichterbij: ministerraad stemt in met ontstaan gemeente Voorne aan Zee» 24 september 2021 (<https://www.rijnmond.nl/algemeen/1410260/stapje-dichterbij-ministerraad-stemt-in-met-ontstaan-gemeente-voorne-aan-zee>).

² Boogers en Reussing, 2018, «Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie».

bleek echter om onduidelijke redenen niet wenselijk. Kan de regering dit uitgebreider expliceren?

Aangezien Nissewaard een jonge, toekomstbestendige fusiegemeente is, bestaat er geen aanleiding voor deze gemeente om opnieuw in een herindelingsprocedure betrokken te raken. De gemeente heeft daarom aangegeven niet betrokken te willen worden. Het betrekken van de gemeente Nissewaard bij deze samenvoeging is daarom ook niet verder onderzocht.

3.1. Draagvlak

De leden van de CDA-fractie constateren dat de besluitvorming in de betrokken gemeenten heeft plaatsgevonden in een tijd waarin het als gevolg van coronamaatregelen beperkt mogelijk was fysieke bijeenkomsten te organiseren. Deze leden vragen welke gevolgen deze beperkingen hebben gehad voor de betrokkenheid van burgers, bedrijven en organisaties bij het besluitvormingsproces. Is het proces van onderop voldoende geborgd?

Een groot deel van het participatietraject heeft plaatsgevonden in 2019, voor de coronacrisis. De participatieve trajecten die in 2019 zijn doorlopen in de drie gemeenten leidden tot het principebesluit voor herindeling dat op 15 april 2020 door de drie gemeenteraden werd genomen. De definitieve besluitvorming en de ontwikkeling van de Toekomstvisie Voorne aan Zee 2030 vond wel plaats in de periode dat er beperkende coronamaatregelen golden. Dit hebben de gemeenten opgelost door het organiseren van onlinebijeenkomsten en online enquêtes. Het beeld van de gemeenten is dat hierdoor een diverse en grote groep inwoners en belanghebbenden is bereikt en heeft kunnen participeren.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er in geen van de gemeenten een referendum is gehouden over de voorgenomen fusie. Deze leden lezen immers ook bezwaren van inwoners, die zien op zorgen over verlies van identiteit en voorzieningen. Verder vragen zij of de regering onderzoek representatief acht als enkel mensen worden bevroegd die zelf al hebben aangegeven mee te willen doen aan gemeentelijke onderzoeken, zoals in Westvoorne. Hoe verhoudt zich dat volgens de regering bijvoorbeeld tot de analyse van de staatscommissie parlementair stelsel, die de participatieparadox benoemt: bij pogingen om mensen te betrekken bij de politiek zijn het vaak de groepen burgers die toch al vertegenwoordigd worden en actief deelnemen die bereikt worden?³

Conform het huidige beleid is het aan gemeenten zelf om invulling te geven aan de manier waarop zij draagvlak bevorderen en vaststellen. Dat kan via een referendum, maar dat is geen verplichting. Over het gebruik van referenda wordt in elke gemeente anders gedacht. Of het wenselijk is om een referendum te houden hangt ook af van de lokale context. Ik ben van mening dat gemeenten daarom zelf het beste kunnen inschatten of er een referendum gehouden moet worden. Bij de verkenning naar de bestuurlijke toekomst in 2019 is door Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne voor andere participatiemogelijkheden gekozen, o.a. het houden van fysieke bijeenkomsten. Dit vanuit het perspectief dat het aangaan van het gesprek met inwoners meer waardevolle input zou opleveren dan een «ja» of «nee» bij een referendum. In de gesprekken zijn de zorg- en aandachtspunten van inwoners naar boven gekomen zodat hier rekening mee kon worden gehouden in het verdere proces.

³ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken; Democratie en rechtsstaat in balans* (2018) p. 82.

Ik onderken het effect van de participatieparadox, ongetwijfeld speelt deze ook een rol bij deze herindeling. Ik zie echter ook dat de gemeenten meerdere participatie-instrumenten hebben ingezet om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de mening van alle inwoners en organisaties over de herindeling. Het onderzoek in Westvoorne waar de leden van de SP-fractie aan refereren betrof de raadpleging van het burgerpanel. Een dergelijk burgerpanel is nooit volledig representatief, maar het raadplegen ervan kan wel een goed beeld opleveren van wat er leeft bij inwoners. Daarnaast zijn de uitkomsten van deze raadpleging door de gemeente gebruikt als input voor de verdiepende gesprekken met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties.

3.2 Regionale samenhang

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering constateert dat Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne in grotendeels dezelfde samenwerkingsverbanden participeren en hierbinnen vaak kleinere spelers zijn.⁴ Deze leden vragen in welke samenwerkingsverbanden de gemeenten niet alle drie participeren en welke consequenties dit heeft na de samenvoeging. Betreffen dit wettelijke samenwerkingsverbanden? Op welke wijze is het proces van uit- en intreden van de samenwerkingsverbanden geregeld? Op welke wijze is de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening van de betreffende gemeenschappelijke regelingen geborgd? Welke project- en frictiekosten zijn gemoeid met het uit- en intreden?

De drie gemeenten participeren in dezelfde samenwerkingsverbanden. Er zijn geen noemenswaardige financiële consequenties te noemen op dit gebied. Wel heeft de gemeente Brielle op dit moment een dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Nissewaard voor de uitvoering van de Participatiewet. Er vindt momenteel een heroverweging plaats t.a.v. deze dienstverleningsovereenkomst in goed overleg met Nissewaard.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben vaker aandacht gevraagd voor de democratische betrokkenheid van raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen. Wanneer deze drie gemeenten samen verder gaan in de nieuwe gemeente Voorne aan Zee zullen er in totaal minder raadsleden zijn. Dit betekent dus ook dat er mogelijk minder raadsleden actief zullen worden in de gemeenschappelijke regelingen waar de nieuwe gemeente deelnemer van zal zijn. In het kader hiervan vragen deze leden van hoeveel gemeenschappelijke regelingen de huidige gemeenten deelnemer zijn en hoeveel dit er bij de nieuwe gemeente zullen zijn. Voorts vragen zij of de regering de zorg deelt dat wanneer er minder raadsleden zijn, ook de betrokkenheid bij de besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen minder intensief zal worden.

De huidige gemeenten participeren in tien gemeenschappelijke regelingen en dat blijft zo in de nieuwe gemeente. Er zijn overigens weinig gemeenschappelijke regelingen waarbinnen raadsleden een directe rol hebben. In algemene zin hoeft een kleiner aantal raadsleden niet voor minder grip op gemeenschappelijke regelingen te zorgen. Door een herindeling krijgen gemeenten doorgaans een grotere ambtelijke organisatie. Dit biedt mogelijkheden voor meer specialistische functies, bijvoorbeeld gericht op het verbeteren van de sturing op- en samenwerking binnen regionale samenwerkingsverbanden. Hierdoor groeit het vermogen van de gemeente om effectiever te sturen op en binnen samenwerkingsverbanden.

⁴ Kamerstuk 35 967, nr. 3, p. 7.

4. Financiële aspecten

De leden van de D66-fractie lezen dat de financiële herindelingscan aantoont dat de meerjarenraming bij alle drie de gemeenten niet structureel en reëel in evenwicht is. Deze leden onderstrepen het belang van een transparante en heldere samenwerking tussen de gemeenten in de toekomst. Kan de regering uitleggen hoe de gemeenten het verschil in financiële positie gaan overbruggen zodat dit niet een risico voor een goede samenwerking vormt?

Zoals veel gemeenten in Nederland ervaren ook deze drie gemeenten een sterke druk op hun financiën. Naast de gebruikelijke provinciale financiële scan is er een due diligence onderzoek uitgevoerd. In gezamenlijke afstemming zijn vervolgens binnen de drie gemeenten risicoreductieplannen opgesteld. Op deze manier is de financiële uitgangspositie van de drie gemeenten transparant gemaakt. Dit heeft niet geleid tot problemen in het fusieproces. Op dit moment wordt in goede samenwerking gewerkt aan een (gezamenlijke) kadernota en een begroting voor de nieuwe gemeente, waarin consolidatie van de financiële posities zal plaatsvinden. Eventuele keuzes die daarin moeten worden gemaakt zijn aan de nieuwe gemeenteraad. Voor frictiekosten ontvangen herindelingsgemeenten een tegemoetkoming in de kosten van het Rijk.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de drie gemeenten in aanvulling op de herindelingscan een due diligence onderzoek hebben laten uitvoeren.⁵ Deze leden lezen in het herindelingsadvies dat het due diligence onderzoek geen verrassingen bevat en in lijn is met de herindelingscan. Zij vragen wat de toegevoegde waarde voor overheden is van een due diligence onderzoek, dat in de regel wordt uitgevoerd bij fusies of bedrijfsovernames.

De gemeenteraden hadden in het kader van de voorbereiding van de besluitvorming behoefte aan een diepere financiële analyse (incl. financiële risico's en dergelijke) dan die in het kader van een herindelingscan kan worden geleverd en hebben daarom gekozen voor een dergelijk onderzoek. Juist om over de individuele financiële positie zo transparant mogelijk te zijn naar elkaar toe. Ook heeft dit onderzoek input gegeven voor een gezamenlijke aanpak voor risicobeheersing in de periode tot de fusie.

5. Overige aspecten

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het aantal gemeenten in Nederland de afgelopen decennia en ook de afgelopen jaren behoorlijk afneemt door de vele gemeentelijke herindelingen. Sommige herindelingen verlopen soepel vanwege het grote lokale draagvlak. Bij andere herindelingen is veel discussie over de wenselijkheid en de nut en noodzaak van een herindeling. Deze leden zijn daarom benieuwd naar de visie van de nieuwe regering ten aanzien van gemeentelijke herindelingen en meer in algemene zin de toekomst van gemeenten. Graag zouden deze leden de regering daarbij willen vragen ook in te gaan op hoe de regering aankijkt tegen de vraagstukken die de revue passeren in het artikel *Wat heeft IJsselstein nog te zeggen over IJsselstein?* Macht van de kiezer wordt in gemeenten steeds kleiner.⁶

⁵ Kamerstuk 35 967, nr. 3, p. 7.

⁶ NRC, 18 februari 2022, «Wat heeft IJsselstein nog te zeggen over IJsselstein? Macht van de kiezer wordt in gemeenten steeds kleiner» (<https://www.nrc.nl/nieuws/2022/02/18/wat-heeft-ijsselstein-nog-te-zeggen-over-ijsselstein-macht-van-de-kiezer-wordt-in-gemeenten-steeds-kleiner-a4090588>).

Ik zie herindeling nadrukkelijk als één van de instrumenten om de bestuurskracht en slagkracht van gemeenten te versterken. Draagvlak blijft daarbij een belangrijk uitgangspunt.

De problematiek in het door de leden van de GroenLinks-fractie aangehaalde artikel herken ik. De decentralisatieparadox die ik in antwoord op de vragen van de leden van de SP-fractie heb aangehaald komt ook in dit artikel sterk naar voren. De spagaat tussen enerzijds de wens naar bestuurlijke zelfstandigheid om behoud van identiteit en nabijheid van bestuur te waarborgen en anderzijds de noodzaak tot opschaling om voldoende slagkracht te ontwikkelen is er één die ik terugzie bij veel gemeenten. Deze spagaat dwingt sommige gemeenten om op te schalen, bijvoorbeeld door taken bij samenwerkingsverbanden te beleggen of te kiezen voor herindeling.

5.1 Naamgeving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering stelt dat de naam van de nieuwe gemeente Voorne aan Zee ook vanuit het oogpunt van toeristische marketing en promotie een begrijpelijke keuze is.⁷ Deze leden hechten eraan dat historische plaatsen die het verhaal van onze geschiedenis vertellen beter zichtbaar en toegankelijk worden gemaakt. Terecht wordt in het herindelingsadvies melding gemaakt van het feit dat de stad Brielle op 1 april 1572, nu 450 jaar geleden, werd ingenomen door de watergeuzen. Dit was een kantelpunt in de opstand tegen het Spaanse Rijk. Deze leden vragen op welke wijze de gemeente Voorne aan Zee de historische betekenis van Brielle betreft in de toeristische marketing en promotie.

Niet alleen Brielle, maar ook Westvoorne en Hellevoetsluis kennen enkele zeer markante historische locaties. De geschiedenis zit diep in het DNA van de drie gemeenten. Dit historische bewustzijn heeft geleid tot het voornemen om het historisch erfgoed ook in de nieuwe gemeente centraal te laten staan. In de voorbereidingen op de fusie van de gemeenten is er aandacht voor marketing en merkidentiteit van de nieuwe gemeente, waarbij het historisch cultureel erfgoed een centrale plek heeft. De toeristische marketing voor het eiland Voorne-Putten, waar de gemeenten Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne toe behoren, was al ondergebracht bij een gezamenlijke marketingorganisatie. Deze organisatie draagt er zorg voor dat ook de cultuurhistorie naar voren komt in de marketing en promotie. Dat blijft ook zo na de herindeling, aangezien de nieuwe gemeente Voorne aan Zee nog steeds deel uitmaakt van het eiland Voorne-Putten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

⁷ Kamerstuk 35 967, nr. 3, p. 8.