

Vergaderjaar 2013–2014

33 786

Herindeling van de gemeenten 's-Hertogenbosch, Maasdonk en Oss

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 opheffing en splitsing van de gemeente Maasdonk, waarna het grondgebied van Maasdonk zal worden toegevoegd aan 's-Hertogenbosch en Oss. De gemeente Maasdonk telt ruim 11.000 inwoners en bestaat uit drie kernen: de dorpen Geffen, Nuland en Vinkel. Bij de splitsing zal Geffen aan Oss worden toegevoegd en zullen Nuland en Vinkel worden toegevoegd aan 's-Hertogenbosch. Oss zal hierdoor ruim 170 km² groot worden en ongeveer 90.000 inwoners gaan tellen. 's-Hertogenbosch zal na de toevoeging van Nuland en Vinkel ruim 115 km² groot worden en ongeveer 150.000 inwoners tellen.

Aanleiding voor het voorstel tot deze samenvoeging is de constatering van de gemeente Maasdonk dat Maasdonk de ambities uit de eigen Toekomstvisie 2009–2021 alleen kan realiseren via een herindeling of samenwerking. De gemeente Maasdonk heeft daarbij gekozen voor herindeling. Met dit wetsvoorstel wordt het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten, voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, ongewijzigd overgenomen. Voordelen van schaalvergroting die worden genoemd zijn een hogere kwaliteit van de bedrijfsvoering, kwalitatief goed personeel aantrekken en het effectiever en efficiënter organiseren van taken. Deze voordelen worden ook van belang geacht om de komende decentralisaties goed te kunnen uitvoeren. Met name voor de inwoners en kernen van de huidige gemeente Maasdonk worden op deze punten positieve effecten verwacht, doordat Oss en 's-Hertogenbosch bestuurskrachtige en robuuste gemeenten zijn die, ook aldus de provincie, de bestuurszorg voor de inwoners van Maasdonk op zich kunnen nemen en ervoor kunnen zorgen dat de kernen van Maasdonk hun vitale gemeenschapsleven kunnen behouden. Het herindelingsadvies is als bijlage bij deze memorie van toelichting opgenomen¹.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Hoewel het herindelingsadvies door de betrokken gemeenteraden is vastgesteld nadat het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013² door het kabinet is vastgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer, wordt dit voorstel getoetst aan het Beleidskader van 8 juli 2011³. De reden hiervoor is dat al het voorbereidende werk van de betrokken gemeenten heeft plaatsgevonden onder het Beleidskader uit 2011. In het nieuwe Beleidskader is aangegeven dat alle voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2015 nog aan het Beleidskader uit 2011 worden getoetst.

1.1 Gemeentelijke toevoeging

Deze herindeling betreft een gemeentelijke toevoeging, conform het verzoek van de drie betrokken gemeenten. Dit betekent dat in dit voorstel de gemeente Maasdonk wordt opgeheven en via twee grenswijzigingen wordt toegevoegd aan de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss. Er kan in dit geval gekozen worden voor een toevoeging, omdat de delen van Maasdonk die aan 's-Hertogenbosch en Oss worden toegevoegd het inwoneraantal van deze twee gemeenten in beide gevallen met minder dan 10% laat toenemen en het daarnaast meer dan 10% van de inwoners van Maasdonk betreft. Indien de gemeenten aangeven voor een toevoeging te opteren, geldt dat de «ontvangende» gemeente niet hoeft te worden opgeheven⁴.

Tussen de drie gemeenten is in juni 2013 een convenant gesloten over de wijze van inpassing van de ambtenaren van Maasdonk in de organisatie van Oss en 's-Hertogenbosch. Hiermee willen de drie gemeenten de continuïteit van de dienstverlening en bedrijfsvoering borgen. Dit convenant is daarnaast wenselijk, omdat de ambtenaren werkzaam in de gemeente Maasdonk in een ongelijke arbeidsmarktpositie staan ten opzichte van het personeel van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss, omdat de gemeente Maasdonk wel wordt opgeheven en de andere twee gemeenten niet. Artikel 59, derde lid, van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) hanteert als uitgangspunt dat door het bevoegd gezag van de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd – alleen – voor ambtenaren van een op te heffen gemeente een beslissing wordt genomen als bedoeld in het derde lid onderdelen a (in welke rang en voet de ambtenaar in dienst van de gemeente blijft) of b (ontslag). Een gemeentelijke toevoeging brengt met zich mee dat het personeel van Maasdonk in een ongelijke uitgangspositie komt te staan in relatie tot het personeel van 's-Hertogenbosch en Oss; omdat de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss niet worden opgeheven hoeft er voor dat personeel geen beslissing als bedoeld in artikel 59, derde lid, van de Wet arhi te worden genomen. Vanwege de ongelijke uitgangspositie verlangt het Beleidskader 2011 daarom bijzondere aandacht voor de rechts- en arbeidsmarktpositie van de ambtenaren van de gemeente die bij een toevoeging wordt opgeheven. In het hierboven genoemde convenant van juni 2013 is onder meer afgesproken dat de medewerkers van 's-Hertogenbosch en Oss op dezelfde positie en functie blijven en dat alle medewerkers van Maasdonk een passende functie aangeboden krijgen. Medewerkers van Maasdonk krijgen voorrang bij vacatures binnen de ambtelijke organisaties van 's-Hertogenbosch en Oss. Overigens hanteren de drie gemeenten nu al «één open arbeidsmarkt.» Ten aanzien van de

² Kamerstuk 28 750, nr. 53.

³ Kamerstuk 28 750, nr. 28.

⁴ Als een gemeente niet opgeheven wordt, heeft dat tot gevolg dat zij niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 van de Wet algemene regels herindeling (hierna Wet arhi) wordt geplaatst, dat de burgemeester, de secretaris en de griffier niet ontslagen worden en dat in de gemeenten geen omvattende personeelsreorganisatie behoeft plaats te vinden ingevolge artikel 59 van de Wet arhi.

rechtspositie van de medewerkers van Maasdonk is afgesproken dat zij zullen gaan vallen onder de rechtspositieregeling van 's-Hertogenbosch of Oss, maar hun salaris en persoonlijke toeslagen zijn gegarandeerd, tenzij er voor de toeslagen een afbouw wordt afgesproken. Voor de overige arbeidsvoorwaarden wordt een vergelijking van de plussen en minnen gemaakt, waarbij een overgangsregeling wordt getroffen indien de weging negatief uitpakt voor deze medewerkers.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1 Voorgeschiedenis

2.1.1 Gesprek fusie van Maasdonk met Bernheze

De drie gemeenten die betrokken zijn bij dit voorstel hebben elk eerder één of meer herindelingen meegemaakt. De gemeente Maasdonk is in 1993 gevormd door de samenvoeging van de gemeenten Geffen en Nuland, inclusief het dorp Vinkel dat reeds tot de beide toenmalige gemeenten behoorde. Oss is in 1994, 2003 en 2011 betrokken geweest bij herindelingen en 's-Hertogenbosch is in 1971 en 1996 geherindeeld.

De aanleiding voor de voorliggende herindeling ligt in de constatering van de gemeenteraad van Maasdonk van 21 april 2009 dat de ambities uit de Toekomstvisie-2009–2021 alleen te realiseren zijn via samenwerking dan wel herindeling. Hierbij heeft het advies van de Commissie Keijzer, die in de zomer van 2008 door de gemeente Maasdonk is ingesteld om te adviseren over de bestuurlijke toekomst van Maasdonk, een rol gespeeld. Deze commissie adviseerde in haar rapport «Advies bestuurlijke oriëntatie gemeente Maasdonk» dat de gemeente niet onverkort moest vasthouden aan zelfstandigheid, maar binnen een beperkt aantal jaren samen zou moeten gaan met andere gemeenten.

Maasdonk heeft hierop verkennende gesprekken met haar buurgemeenten gevoerd en vervolgesprekken met Bernheze en Sint-Michiëlsgestel. Dit heeft geleid tot een raadsbesluit van Bernheze en Maasdonk van 1 oktober 2009 waarin de opdracht is verstrekt een herindeling van beide gemeenten te onderzoeken. De keuze voor een herindeling tussen deze twee gemeenten was ingegeven door overeenkomsten in het gemeentelijk profiel en karakter. Op 28 september 2011 hebben de gemeenteraden van beide gemeenten hun colleges verzocht een herindelingsontwerp op te stellen, gericht op een samenvoeging van de gemeenten Maasdonk en Bernheze.

Op 26 juni 2012 bleek uit een draagvlakonderzoek echter dat er in beide gemeenten weinig draagvlak bestond, bij zowel de bevolking als de gemeenteraden, om een herindelingsontwerp voor te leggen. Bij de inwoners van Bernheze bestond vrees voor grootschaligheid en lastenverzwaring en werd ingebracht dat Bernheze een goede financiële positie heeft, terwijl die van Maasdonk minder sterk was. Bij de inwoners van Maasdonk was minder weerstand, maar zij gaven aan liever aansluiting te zoeken bij één of meer grotere buurgemeenten. De provincie geeft in haar zienswijze als verklaring voor het lage draagvlak voor deze fusie dat weinig sprake is van wederzijdse oriëntatie bij inwoners van Maasdonk en Bernheze.

De gemeenteraden van Bernheze en Maasdonk besloten hierop de fusiebesprekingen te stoppen. De provincie vond het niet opportuun een bemiddelingspoging tussen Bernheze en Maasdonk te starten vanwege het gebrek aan maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Bovendien

waren er voor Maasdonk alternatieve oplossingen beschikbaar en ontbrak voor Bernheze de noodzaak van een herindeling.

2.1.2 Splitsing Maasdonk over 's-Hertogenbosch en Oss

De gemeente Maasdonk heeft zich na het beëindigen van de fusiebesprekingen met Bernheze bezonnen op het vervolg. Dit heeft op 23 oktober 2012 geleid tot een opdracht van de gemeenteraad van Maasdonk aan het college om in gesprek te gaan met de vier buurgemeenten (Bernheze, 's-Hertogenbosch, Oss en Sint-Michielsgestel) over samenwerking en herindeling. Op dezelfde dag heeft de gemeenteraad de Toekomstvisie herbevestigd, hoewel een actualisatie nodig werd geacht voor de positie van de gemeente in de regio en de prioriteiten per kern. Met deze herbevestiging heeft de gemeenteraad aangegeven samenwerking of herindeling nog steeds nodig te achten voor Maasdonk. 's-Hertogenbosch en Oss stonden welwillend ten opzichte van dit initiatief vanuit Maasdonk.

De gemeenteraad van Maasdonk heeft de noodzaak om de eigen bestuurskracht te versterken herbevestigd in een motie van 29 januari 2013, daarbij is ook de op 23 oktober herbevestigde toekomstvisie geactualiseerd door toevoeging van de hoofdstukken «Maasdonk in de regio» en «Prioriteiten per kern: Vinkel, Nuland, Geffen».

In deze motie gaf de gemeenteraad aan dat bestuurlijke zelfstandigheid van Maasdonk niet langer aan de orde is. De ambitie uit de Toekomstvisie en de belangen van de inwoners maken herindeling noodzakelijk. Waarbij een splitsing van de gemeente een reële optie is. In deze vergadering heeft de raad uitgesproken dat de kernen Nuland en Vinkel beter passen bij 's-Hertogenbosch en dat de kern Geffen beter past bij Oss. Dit sluit aan bij het voorlopige advies van de Adviescommissie krachtig bestuur in Brabant, dat op 28 augustus 2012 is verschenen, waarin de commissie aangeeft dat het in de rede ligt om Maasdonk op te delen, omdat dit het beste aansluit bij de maatschappelijke realiteit. Vanwege functionele relaties, de regionale opgaven en de samenhang en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen zouden Nuland en Vinkel, inclusief het regionale bedrijventerrein Heesch-West naar 's-Hertogenbosch kunnen overgaan en Geffen naar Oss.

De gemeenteraad van Maasdonk heeft op 26 maart 2013 het besluit tot splitsing van de gemeente genomen en het college opgedragen de arhi-procedure te starten. 's-Hertogenbosch en Oss hebben op respectievelijk 23 april en 25 april uitgesproken de voorgestelde herindeling per 1 januari 2015 na te streven.

In het op 14 juni 2013 verschenen rapport van de adviescommissie Krachtig Bestuur in Brabant wordt deze herindeling ook onderschreven. De commissie onderschrijft in het rapport over Noordoost-Brabant de voorgestelde herindeling en de voorgestelde splitsing van Maasdonk.

2.2 Totstandkoming herindelingsadvies

Na de hiervoor genoemde principebesluiten hebben de drie gemeenten een herindelingsontwerp vastgesteld dat op 29 mei 2013 door de drie betrokken gemeenteraden is vastgesteld. Conform artikel 5, tweede lid, van de Wet arhi heeft het ontwerp in de periode van 3 juni 2013 tot en met 28 juli 2013 ter inzage gelegen. Tijdens de ter inzage legging hebben de drie gemeenten inspraakavonden georganiseerd voor hun inwoners. Maasdonk heeft ervoor gekozen een inspraakavond in elke kern te organiseren. De ter inzage legging heeft ruim 450 zienswijzen opgeleverd. In het algemeen steunden de zienswijzen de herindeling, maar werden opmerkingen geplaatst bij het grensbeloop tussen 's-Hertogenbosch en

Oss. Dit heeft geleid tot een aanpassing van het grensbeloop tussen Oss en 's-Hertogenbosch (zie hiervoor paragraaf 3.1.2).

Vervolgens hebben de drie betrokken gemeenteraden het herindelingsadvies vastgesteld op 27 augustus 2013 en is het voorstel met een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant op 3 september 2013 aangeboden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling, waar dit herindelingsadvies aan getoetst is, is op 8 juli 2011 vastgesteld door de ministerraad. Uitgangspunt is dat gemeenten primair zelf aan zet zijn om maatregelen te nemen indien dat wenselijk dan wel noodzakelijk wordt geacht om de bestuurskracht te vergroten. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

3.1 Draagvlak

3.1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

De onderhavige herindeling is van onderop tot stand gekomen. De gemeenteraden van 's-Hertogenbosch, Maasdonk en Oss hebben deze herindeling geïnitieerd en hebben het herindelingsadvies met op 27 augustus 2013 vastgesteld. De beoogde samenvoeging kan derhalve rekenen op breed lokaal bestuurlijk draagvlak. Verder blijkt breed bestuurlijk draagvlak uit het feit dat na de vaststelling van het herindelingsontwerp op 29 mei 2013 de voorbereiding van de splitsing voortvarend ter hand is genomen door al in juni 2013 een convenant over het personeel te sluiten.

3.1.2 Maatschappelijk draagvlak

Hoewel het kabinet constateert dat in de drie betrokken gemeenten geen representatief onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak heeft plaatsgevonden, blijkt uit het herindelingsadvies dat de drie gemeenten hun inwoners, bedrijven en maatschappelijke instellingen goed betrokken hebben bij het herindelingsproces. De gemeentebesturen hebben diverse initiatieven genomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren. Zo heeft Maasdonk al in 2004 informatiebijeenkomsten gehouden om de eigen inwoners te spreken over een toekomstvisie voor Maasdonk. In 2011 nam het aantal initiatieven gericht op het raadplegen van inwoners toe, omdat de plannen voor een herindeling van Maasdonk en Bernheze concreter werden. Deze initiatieven kregen de vorm van onder meer nieuwsbrieven en een informatieavond. In 2012 is besloten een enquête te houden onder de bevolking naar het draagvlak voor een herindeling van Maasdonk en Bernheze. Op 4 mei 2012 zijn 32.000 enquêtes verstuurd naar alle inwoners van Bernheze en Maasdonk van 16 jaar en ouder. Het gevolg van deze enquête was het stopzetten van de herindeling wegens gebrek aan draagvlak onder de inwoners.

Vervolgens zijn er tussen december 2012 en april 2013 meerdere inwonersavonden georganiseerd in Maasdonk, bijvoorbeeld voor de inwoners van Maasdonk met de gemeenteraden van 's-Hertogenbosch en Oss. In juni 2013 zijn er inspraakavonden georganiseerd in 's-Hertogenbosch, Oss en de drie kernen van Maasdonk.

Tijdens de ter inzage legging zijn ruim 450 zienswijzen ontvangen op het herindelingsontwerp. Het belang van de herindeling en de keuze voor een splitsing staan in de meeste zienswijzen niet ter discussie. Veel zienswijzen zagen voornamelijk op het beloop van de grens tussen 's-Hertogenbosch en Oss, in het bijzonder tussen de kernen Geffen en Nuland. Het gebied tussen de spoorlijn en de A59 zou met de kern Geffen naar Oss gaan, maar de inwoners geven aan meer georiënteerd te zijn op Nuland/»s-Hertogenbosch. De indieners van deze zienswijzen vroegen de grenzen van voor de herindeling uit 1993 te hanteren als grens tussen 's-Hertogenbosch en Oss na deze herindeling. Deze zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing van de voorgestelde grens, hoewel niet is teruggevallen op de grens van voor de herindeling uit 1993. Deze oude grens wordt niet langer geschikt geacht, omdat de kern Geffen sindsdien is gegroeid tot aan de grens tussen de oude gemeenten Geffen en Nuland. Het hanteren van deze oude grens zou deze kern teveel beperken in verdere groei mogelijkheden, het ontbreken van een groene uitloop of het aanleggen van sport- of speelvoorzieningen. De wijziging zorgt ervoor dat het grootste deel van de inwoners van dit gebied naar 's-Hertogenbosch gaat en niet naar Oss.

3.1.3 Regionaal bestuurlijk draagvlak

Tegelijk met de terinzagelegging is het herindelingsontwerp toegezonden aan de buurgemeenten. Naar aanleiding daarvan is een reactie ontvangen van Bernheze. Deze reactie was informerend van aard. Bernheze stelde de vraag of het herindelingsontwerp alleen zag op het Maasdonkse deel van een bedrijventerrein (Heesch-West), hetgeen het geval is. Van de andere gemeenten is geen zienswijze ontvangen. Deze gemeenten zijn in de voorfase van deze herindeling door Maasdonk uitgebreid geconsulteerd en dit heeft geen signalen opgeleverd tegen deze herindeling. Ook de provincie Noord-Brabant heeft een positieve zienswijze uitgebracht. Tot slot wijzen de gemeenten en de provincie erop dat deze splitsing ook door de «Adviescommissie krachtig bestuur in Brabant» werd voorgesteld en gesteund. Het herindelingsvoorstel kan dan ook rekenen op breed regionaal bestuurlijk draagvlak.

3.2 Inhoudelijke noodzaak

3.2.1 Bestuurskracht

De aanleiding voor deze herindeling ligt vooral in het besluit van de gemeente Maasdonk dat de huidige positie van Maasdonk in relatie tot de ambities en het gewenste dienstverleningsniveau aan de burger de zelfstandigheid van de gemeente niet langer aan de orde is. Maasdonk geeft aan een herindeling nodig te hebben om de voorzieningen en gemeenschapszin in en de identiteit van de dorpen in de gemeente overeind te houden. Een andere reden voor deze herindeling ligt in de regionale positie van Maasdonk. Als kleine gemeente is Maasdonk weliswaar stevig verankerd in de regionale samenwerkingsverbanden binnen Noordoost-Brabant, maar zij kan slechts een bescheiden rol spelen in deze regio. Ook wil Maasdonk zeker stellen dat de aanstaande decentralisaties goed worden uitgevoerd.

Deze herindeling geschiedt door toevoeging van delen van Maasdonk met 's-Hertogenbosch en Oss, twee gemeenten die reeds over een goede bestuurskracht beschikken en een belangrijke rol in de regio vervullen. De herindeling is voor deze gemeenten dan ook niet ingegeven vanuit de wens de eigen bestuurskracht te versterken, maar vanuit de intentie om de belangen van inwoners en kernen van de huidige gemeente Maasdonk in de toekomst adequaat te kunnen borgen.

3.2.2 Regionale opgaven en samenhang

Er zijn geen directe regionale opgaven die aanleiding vormen voor deze herindeling. Wel geven de betrokken gemeenten aan dat de herindeling bijdraagt aan een robuust bestuurlijk landschap en het vermogen van de gemeenten Oss en 's-Hertogenbosch om hun verantwoordelijkheid voor en rol in de regio Noordoost-Brabant goed te kunnen waarmaken, waarbij 's-Hertogenbosch en Oss vaak het voortouw nemen binnen de samenwerking.

De commissie die naar de bestuurskracht van de Brabantse gemeenten heeft gekeken komt tot een zelfde conclusie. In het adviesrapport van deze commissie staat dat: «De adviescommissie is van mening dat opdeling van de gemeente Maasdonk in de rede ligt omdat dit het meest aansluit bij de maatschappelijke realiteit. Vanwege functionele relaties, de regionale opgaven en de samenhang en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen zouden Nuland en Vinkel, inclusief het regionale bedrijventerrein Heesch-West daarbij naar 's-Hertogenbosch kunnen en Geffen naar Oss.»

Door deze herindeling komt het agrarische gebied van Nuland en Vinkel in 's-Hertogenbosch te liggen. Dit creëert kansen op het terrein van de Agro&Food-sector, waarop 's-Hertogenbosch zich profileert. Oss ziet in Geffen een vitaal en krachtig dorp met potentie om verder te ontwikkelen, bijvoorbeeld via de agrarische sector en toerisme.

3.2.3 Financieel perspectief van gemeenten

Aan het herindelingsadvies liggen geen directe financiële overwegingen ten grondslag. De drie gemeenten hebben ook een sluitende meerjarenbegroting. Voor Maasdonk bleek dit ook uit de herindelingscan Maasdonk-Bernheze. Wel wees deze scan op een aantal risico's voor Maasdonk, zoals een krappe reservepositie en de grondexploitatie. 's-Hertogenbosch en Oss hebben zelf onderzoek gedaan naar de financiële positie van Maasdonk en de provincie heeft een financiële scan gemaakt van de belangrijkste financiële gevolgen van deze herindeling (zie hiervoor paragraaf 4). Deze gevolgen staan een herindeling niet in de weg. Deze conclusie wordt gedeeld door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant. De provincie concludeert in haar zienswijze dat de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss voldoende robuust zijn om de financiële gevolgen van de herindeling op te vangen, zodat sprake is van een gezonde financiële toekomst van beide gemeenten.

3.3 Urgentie

De urgentie van deze herindeling is gelegen in de opvatting van de gemeenteraad van Maasdonk dat deze gemeente de ambities uit de door de gemeenteraad van Maasdonk vastgestelde Toekomstvisie-2009-2021 alleen kan realiseren via samenwerking dan wel herindeling. De urgentie wordt ook ingegeven door de decentralisaties in het sociaal domein naar gemeenten. Maasdonk wil de herindeling per 1 januari 2015 realiseren om de nieuwe taken meteen in het nieuwe verband uit te kunnen voeren.

3.4 Overige criteria

3.4.1 Duurzaamheid

Doordat de gemeente Maasdonk wordt gesplitst, waarna de dorpen Nuland en Vinkel worden toegevoegd aan 's-Hertogenbosch en het dorp Geffen wordt toegevoegd aan Oss, kent deze herindeling een hoge mate

van duurzaamheid. 's Hertogenbosch en Oss beschikken immers reeds over een goede bestuurskracht.

3.4.2 Interne samenhang van de nieuwe gemeente

De drie bij deze herindeling betrokken gemeenten liggen in de regio Noordoost-Brabant. Voor voorzieningen die Maasdonk zelf niet te bieden heeft, zijn de inwoners van Maasdonk nu vaak al aangewezen op 's-Hertogenbosch en Oss. Deze oriëntatie van de inwoners van Maasdonk bleek ook al uit het draagvlakonderzoek dat in 2012 is gehouden naar het draagvlak voor de herindeling tussen Maasdonk en Bernheze.

De keuze om de oriëntatie van de inwoners van Maasdonk te volgen bij de verdeling van het grondgebied over 's-Hertogenbosch en Oss draagt bij aan de samenhang na de herindeling. Daarbij speelt ook een rol dat 's-Hertogenbosch en Oss al bestaan uit een stad met meerdere dorpen daaromheen. Deze herindeling versterkt voor deze gemeenten het profiel van een grote stad met veel buitengebied. 's-Hertogenbosch en Oss hebben voorts beleid dat is gericht op dorps- en wijkgericht werken. 's-Hertogenbosch is voornemens om in Nuland en Vinkel een eigen wijkraad met dorpsmanager in te stellen. Geffen zal binnen Oss een eigen dorpsraad krijgen.

Bij de discussie in Maasdonk over de herindeling, nadat de herindelingsbesprekingen met Bernheze gestopt waren, is de Toekomstvisie Maasdonk 2009–2021 aangevuld met prioriteiten per kern. 's-Hertogenbosch en Oss geven aan dat de prioriteiten die hierin zijn opgenomen goed passen bij hun beleid en visie.

3.4.3 Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Met de splitsing van Maasdonk over 's-Hertogenbosch en Oss wordt beoogd dat deze gemeenten in het bestuurlijk regionaal verband van Noordoost-Brabant een sterke(re) rol kunnen blijven vervullen.

Bij de vorming van de nieuwe gemeente is bovendien geen sprake van zogeheten «restproblematiek» (ongunstige beïnvloeding van het toekomstperspectief van omliggende gemeenten). Vanuit de omliggende gemeenten wordt de komende jaren geen herindeling verwacht. Bovendien zijn er voor de buurgemeenten andere mogelijkheden voor herindeling, mochten zij deze op korte termijn wensen.

3.5 Conclusies toets Beleidskader

Het kabinet concludeert op basis van het voorgaande dat het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juni 2011. Het voorstel kan rekenen op brede steun van de raden van de drie betrokken gemeenten en op maatschappelijk draagvlak in de betrokken gemeenten. Daarnaast bestaat er breed bestuurlijk draagvlak bij de omliggende gemeenten in de regio en wordt het voorstel gesteund door gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant. Voor de beoogde splitsing van de gemeente Maasdonk over 's-Hertogenbosch en Oss bestaat voorts voldoende inhoudelijke noodzaak en urgentie, onder meer doordat de gemeente Maasdonk zelf aangeeft opschaling nodig te hebben om de voorzieningen en gemeenschapszin in en de identiteit van de dorpen in de gemeente overeind te houden. Doordat deze herindeling bestaat uit een splitsing gevolgd door twee toevoegingen, waarbij 's-Hertogenbosch en Oss niet worden opgeheven, maar wel nieuwe kernen krijgen die hen nieuwe kansen bieden voor de ontwikkeling van hun gemeente. Het kabinet twijfelt daarom niet aan de bestuurskracht en

het financieel perspectief van beide gemeenten. Doordat zowel 's-Hertogenbosch als Oss al bestaat uit een grote stedelijke kern met omliggende dorpen is de verwachting dat de toevoeging van de kernen uit de gemeente Maasdonk goed past bij de interne samenhang van beide gemeenten. Tot slot zorgt de vorming van de nieuwe gemeente voor evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio.

4. Financiële aspecten

Alle drie de betrokken gemeenten hebben een sluitende meerjarenbegroting. Wel is uit de herindelingscan Bernheze-Maasdonk naar voren gekomen dat de begroting van Maasdonk onder druk staat, omdat deze gemeente een krappe reservepositie heeft en risico's loopt op de grondexploitatie. Mede hierdoor hebben meerdere onderzoeken naar de financiële gevolgen van deze herindeling plaatsgevonden. 's-Hertogenbosch en Oss hebben zelf onderzoek gedaan naar de financiële positie van Maasdonk en de provincie heeft een financiële scan gemaakt van de belangrijkste financiële gevolgen van deze herindeling. Deze gevolgen staan een herindeling niet in de weg. Deze conclusie wordt gedeeld door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland. De provincie concludeert in haar zienswijze dat de gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss voldoende robuust zijn om de financiële gevolgen van de herindeling op te vangen, zodat sprake is van een gezonde financiële toekomst van beide gemeenten.

In aanvulling op het financiële toezicht dat de provincie Noord-Brabant heeft ingesteld, conform de Wet arhi, hebben de gemeenten onderling afspraken gemaakt over wijzigingen in de begroting vooruitlopend op de herindeling. 's-Hertogenbosch en Oss informeren Maasdonk over de raadsagenda en -besluiten. Maasdonk doet hetzelfde, maar zal ook afstemmen met 's-Hertogenbosch en Oss bij niet-voorzien exploitatieposten of investeringen boven de € 10.000 respectievelijk € 25.000. Maasdonk sluit in principe ook geen contracten meer die doorlopen na 1 januari 2015.

Door de herindeling zal de algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor 's-Hertogenbosch en Oss toenemen. Dit kan verklaard worden door bijvoorbeeld een groter grondgebied en een groter inwonertal. De algemene uitkering, uitgedrukt per inwoner, zal naar huidig inzicht enigszins dalen, bijvoorbeeld doordat een aantal schaalvoordelen ontstaat.

Deze structurele verlaging van het bedrag per inwoner, kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Dit is echter niet direct te realiseren. Daarnaast zullen de gemeenten kosten maken om de herindeling gestalte te geven. De gemeenten 's-Hertogenbosch en Oss zullen daarom bij herindeling per 1 januari 2015 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ongeveer € 3,22 miljoen voor 's-Hertogenbosch en € 1,97 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% wordt uitbetaald. De drie huidige gemeenten ontvangen in het jaar voorafgaand aan herindeling (2014) gezamenlijk een bedrag ter grootte van 25% van bovengenoemde verhoging, te weten € 1,3 miljoen. Dit bedrag zal in gelijke delen aan de gemeenten worden uitgekeerd.

5. Overige aspecten

5.1 Datum van herindeling en inwerkingtreding

Het kabinet streeft ernaar de herindeling op 1 januari 2015 in te laten gaan. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant. Om de herindeling per 1 januari 2015 te realiseren, dient het onderhavige wetsvoorstel uiterlijk medio september 2014 te zijn aanvaard en in werking te treden, opdat er voldoende tijd zal zijn voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen (zie paragraaf 5.2).

In het wetsvoorstel is gekozen voor onmiddellijke inwerkingtreding, waarmee wordt afgeweken van de systematiek van Vaste Veranderingen.⁵ Deze afwijking is geoorloofd, nu uitstel – gelet op de wens van de gemeenten tot herindeling per 1 januari 2015 – zou leiden tot buitensporige nadelen voor de gemeenten.

5.2 Verkiezingen

Indien realisering van de herindeling per 1 januari 2015 mogelijk blijkt, zullen de herindelingsverkiezingen naar verwachting plaatsvinden op 19 november 2014. Dit ingevolge het recent gewijzigde artikel 55, tweede lid, van de Wet arhi.⁶ Daarin wordt bepaald dat de kandidaatstelling plaatsvindt op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenvestigste dag na de kandidaatstelling (in 2014 zal dit woensdag 19 november zijn). Gedeputeerde staten kunnen, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe openen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor de datum van herindeling plaatsvindt. De tussentijdse raadsverkiezingen, die ingevolge artikel 52, tweede lid, onderdeel b, van de Wet arhi gemeenten moeten worden gehouden, vinden plaats in Oss en 's-Hertogenbosch.

Op 1 juli 2013 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat beoogt de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor met ingang van 1 januari 2015 een wijziging van de gemeentelijke indeling is voorzien en waarvan de herindelingsregeling voor 31 december 2013 is ingediend bij de Tweede Kamer, te verlengen tot aan de tussentijdse verkiezingen van november 2014. Het streven is om deze uitstelwet voor 12 december 2013 in werking te laten treden.⁷ Als deze uitstelwet in werking is getreden, blijven de reguliere raadsverkiezingen van maart 2014 voor 's-Hertogenbosch, Maasdonk en Oss achterwege. De gemeenteraad die bij deze tussentijdse verkiezingen wordt gekozen zal zitting hebben tot aan de reguliere gemeenteraadsverkiezingen in 2018. De eerste zittingstermijn van de raad van de nieuwe gemeente bedraagt daardoor drie jaar en vier maanden.

⁵ Op grond van deze systematiek dienen wetsvoorstellen in beginsel alleen op 1 januari of 1 juli in werking te treden en dienen minimaal twee maanden – en in geval van betrokkenheid van medeoverheden minimaal drie maanden – te liggen tussen het moment van bekendmaking en het moment van inwerkingtreding. Zie hierover de brief van 11 december 2009, Kamerstuk 29 515, nr. 309.

⁶ Wet van 3 juli 2013 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen om het eenvoudiger te maken voor Nederlanders in het buitenland om hun stem uit te brengen, wijziging van de wijze van inlevering van de kandidatenlijsten, aanpassing van de datum van de kandidaatstelling en stemming, alsmede regeling van andere onderwerpen (Stb. 2013, 289).

⁷ Kamerstuk 33 681, nr. 3, p. 2.

6. Artikel 3, onderdeel h

Indien het gebied van een op te heffen gemeente aan meer dan één gemeente wordt toegevoegd, dan moet in de herindelingsregeling een gemeente worden aangewezen voor de toepassing van enkele bepalingen van de Wet arhi, waaronder de artikelen 71 (de overgang van de gemeentelijke basisadministratie) en 71a (de overgang van het persoons- en archiefregister).

In het onderhavige wetsvoorstel wordt geanticipeerd op de inwerking-treding van de Aanpassingswet basisregistratie personen, waarin de artikelen 71 en 71a van de Wet arhi worden aangepast aan de Wet basisregistratie personen.⁸ Artikel 71, derde lid, van de Wet arhi zal vervallen. Ingevolge het nieuwe artikel 71a van de Wet arhi zal de herindelingsregeling voor de toepassing van dit artikel een gemeente moeten aanwijzen indien het gebied van een op te heffen gemeente aan meer dan één gemeente zal worden toegevoegd. In artikel 3, onderdeel h, van dit wetsvoorstel wordt voor de overgang van het persoonsregister de gemeente 's-Hertogenbosch aangewezen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

⁸ Zie artikel 2.8 van de Aanpassingswet basisregistratie personen (Stb. 2013, 316).