

Vergaderjaar 2009-2010

31916 Herindeling van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg

B **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 oktober 2009

1. Inleiding

De leden van de fracties CDA, SGP en CU hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling, maar ook met de nodige twijfel kennis genomen van het voorstel. De fractie van de OSF heeft met enige verbazing kennis genomen van dit wetsvoorstel. De leden van de genoemde fracties hebben in het verslag nog enkele vragen gesteld. Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties en zal in het volgende ingaan op hun vragen en opmerkingen. In de beantwoording van het verslag is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

2. Draagvlak

De leden van de fractie van de SGP en van de fractie van de CU vragen zich af of goede informatie aan de bewoners is verstrekt en of de betrokken bestuurders ook daadwerkelijk met de bewoners in gesprek zijn gegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering de burgerparticipatie ter voorbereiding op deze herindeling als voldoende beoordeelt, dit ook in relatie tot het later ingetrokken raadsbesluit om een referendum te houden. De leden van de SP zijn benieuwd naar het lokale draagvlak van de voorgestelde herindeling onder de bewoners van Rozenburg en op welke gegevens de regering zich hierbij heeft gebaseerd. De leden van de fractie van de OSF vragen of de wijze waarop de besluitvorming over het referendumverzoek is verlopen, dient te worden beoordeeld als verwijtbaar.

De gemeenteraad van Rozenburg heeft mede naar aanleiding van de bestuurskrachtmeting in april 2007 opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een toekomstvisie, inclusief een studie naar toekomstige bestuursmodellen. De toekomstvisie is ontwikkeld in nauwe samenspraak met de inwoners van Rozenburg. Vanaf de start van het traject is op de website van de gemeente Rozenburg de rubriek "Toekomst Rozenburg" opgenomen. Nieuws, publicaties e.d. werden hier geplaatst. Ook konden en kunnen nu nog steeds vragen aan de burgemeester worden gesteld over de richting naar 2010. Van deze gelegenheid is ook gebruikgemaakt. Over de bestuurlijke modellen zijn twee adviezen opgesteld, een algemeen advies over diverse modellen en een (later) verdiept advies over een paar modellen. Ook deze adviezen zijn op de website van de gemeente Rozenburg geplaatst.

Over de toekomstvisie en de bestuursmodellen zijn een tweetal bewonersavonden gehouden. Deze bewonersbijeenkomsten werden goed bezocht met circa 400 inwoners per avond. Tijdens deze avonden is informatie gegeven en is de mening van de inwoners gepeild.

Mede op grond van deze bijeenkomsten heeft de gemeenteraad van Rozenburg een toekomstvisie voor de gemeente vastgesteld.

Vervolgens is de gemeenteraad in juli 2008 tot het oordeel gekomen, dat deze visie op de toekomst van Rozenburg het best gegarandeerd kon worden door een zelfstandige deelgemeente binnen Rotterdam te worden. De gemeenteraad gaf het college van Rozenburg de opdracht deze optie met het gemeentebestuur van Rotterdam te bespreken.

Dit besluit in de gemeenteraad van Rozenburg is vanzelfsprekend niet zonder slag of stoot genomen. De fracties die in de gemeenteraad vertegenwoordigd zijn hebben over dit besluit nadrukkelijk met de Rozenburgers gecommuniceerd, zowel voorafgaand aan het besluit als nadat het besluit genomen was.

Vervolgens is na afronding van de besprekingen met Rotterdam in beide gemeenteraden het herindelingsontwerp vastgesteld. Voorafgaand aan dit besluit van de gemeenteraden is in Rozenburg een speciale gemeentekrant huis-aan-huis verspreid. In deze krant heeft de gemeente de datum aangekondigd van de openbare raadsvergadering. Ook zijn de mogelijkheden aangegeven om zienswijzen over het te nemen besluit kenbaar te maken. Bovendien wordt een bewonersavond aangekondigd voor januari 2009.

De raadsvergadering werd bijgewoond door circa honderd Rozenburgers, die de gelegenheid kregen voorafgaand aan het debat hun opvatting naar voren te brengen. Een aantal bewoners heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

Honderdtwintig bewoners hebben vervolgens gebruikgemaakt van de gelegenheid hun zienswijze kenbaar te maken over het door de gemeenteraad vastgesteld herindelingsontwerp. Eén van de collegepartijen riep bewoners hiertoe op en verschaftte daartoe voorbereide formulieren. Het huis-aan-huisblad besteedde in deze periode ook ruime aandacht aan de besluitvorming over de herindeling.

Op de bewonersavond in januari 2009 waren circa tweehonderd bewoners aanwezig die rechtstreeks met de raadsleden in gesprek gingen over de herindeling en over de door de fracties ingenomen standpunten.

Het college van Rozenburg is expliciet op alle ingebrachte zienswijzen ingegaan in het raadsvoorstel voor het herindelingsadvies. In maart 2009 heeft het college de gemeenteraad dit raadsvoorstel voorgelegd en vervolgens de keuze voorgelegd om al dan niet in te stemmen met het herindelingsadvies. Ook in deze raadsvergadering waren bewoners weer in de gelegenheid hun opvatting kenbaar te maken. Enkele bewoners maakten daarvan opnieuw gebruik.

Het gemeentebestuur van Rozenburg heeft zich blijkens het bovenstaande ingespannen om de bevolking te betrekken bij het bepalen van de toekomstvisie van de gemeente, inclusief een visie op de bestuurlijke toekomst. Daarbij wil ik benadrukken dat beide elementen inhoudelijk gezien nauw met elkaar verbonden zijn. Vanuit de inwoners is blijkens de opkomst tijdens de bewonersavonden en het aantal ingebrachte zienswijzen in behoorlijke mate gebruikgemaakt van de door het gemeentebestuur geboden mogelijkheden. Over deze herindeling heeft dan ook een reële dialoog plaatsgevonden tussen de inwoners, het college en de gemeenteraad.

Het oordeel over het lokale draagvlak is uiteindelijk aan de gemeenteraad. De gemeenteraad dient op basis van een weging van het totaal van argumenten tot een eindoordeel te komen over de voorstellen tot herindeling. Op respectievelijk 4 en 11 december 2008 hebben de gemeenteraden van Rotterdam en Rozenburg het herindelingsontwerp vastgesteld, waarna op respectievelijk 19 februari en 5 maart 2009 de vaststelling van het herindelingsadvies door de raden volgde.

Een bijzondere positie in dit proces heeft het verzoekschrift tot het houden van een referendum in Rozenburg, ondersteund met 740 handtekeningen. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of zij wel of geen referendum zal houden ten behoeve van de besluitvorming door de gemeenteraad. De gemeenteraad van Rozenburg heeft in de vergadering van 29 mei 2008 besloten in te stemmen met het houden van dit referendum. In de gemeenteraad van 10 juli 2008 is de gemeenteraad op dit besluit teruggekomen op basis van een inhoudelijke afweging die ik in de memorie van toelichting heb aangegeven.

Het terugkomen op een eerder genomen besluit van de gemeenteraad is een bevoegdheid van de gemeenteraad zelf. Vanuit mijn toetsende rol concludeer ik op basis van de geldende wetgeving en het beleidskader gemeentelijke herindeling dat er in formele zin geen fouten zijn gemaakt in het besluitvormingsproces. Een beoordeling als verwijtbaar is daarom niet aan de orde.

Wel is mij gebleken dat er in Rozenburg enige maatschappelijke onrust bestaat over het niet doorgaan van het referendum. De besluitvorming wordt zo ervaren dat de gemeenteraad is teruggekomen op een eerder gedane belofte. Deze beleving is voorstelbaar. Dit laat onverlet dat in dit herindelingsproces is voldaan aan het vereiste uit het vernieuwde beleidskader herindeling dat door het gemeentebestuur wordt geïnvesteerd in dialoog met haar inwoners. In de gemeente Rozenburg heeft een reële dialoog plaatsgevonden over het voornemen tot herindeling, die wordt gedragen door een raadsmeerderheid.

3. Provincie/gemeente

De fractie van OSF vraagt of de zienswijze van GS over het herindelingsadvies van de beiden betrokken gemeenten niet behandeld had moeten worden in Provinciale Staten.

Een herindelingsadvies kan op twee manieren tot stand komen. Een proces op initiatief van de betrokken gemeenten en een proces op initiatief van de betrokken provincie. In geval van een herindelingsadvies dat de betrokken gemeenten vaststellen vereist artikel 5, vierde lid, van de Wet arhi een zienswijze van Gedeputeerde Staten, en niet van de Provinciale Staten. Voor een herindelingsadvies op initiatief van de provincie geldt dat Provinciale Staten het herindelingsadvies moeten vaststellen. Het voorliggend voorstel betreft een herindeling op initiatief van de betrokken gemeenten. Een zienswijze van Gedeputeerde Staten is hierbij dus afdoende. Wel kunnen Provinciale Staten te allen tijde Gedeputeerde Staten ter verantwoording roepen over de door hun gegeven zienswijze, zoals dit kan bij alle onderwerpen. Het oordeel of dit noodzakelijk is, is aan Provinciale Staten zelf.

De fractie van de OSF stelt dat het afzien van het voorgenomen referendum vooral veroorzaakt lijkt te zijn door druk vanuit de provincie om op de raadsvergadering van 10 juli 2008 tot een beslissing te komen. De fractie vraagt zich of af dit niet een tekortkoming in de gevolgde procedure is.

De fracties van SGP en CU vragen of staande gehouden kan worden dat de rol van de provincie in het kader van de voorbereiding (van het advies) slechts een adviserende is geweest. Zij vragen verder of de provincie Zuid-Holland beschikt over een eigen beleidskader en zo ja hoe de toetsing daaraan heeft plaatsgevonden.

In het Arhi-proces Rotterdam en Rozenburg is het herindelingsadvies opgesteld door de betrokken gemeenten. De provincie heeft hierop alleen een zienswijze gegeven, zoals de Wet arhi dat ook vereist.

Uitgangspunt in het beleidskader is dat gemeenten zelf als eerste aan zet zijn om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te versterken, indien dit noodzakelijk is. Dit

uitgangspunt laat onverlet dat ook de provincie een rol heeft ten aanzien van de kwaliteit van het lokale bestuur.

De commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten hebben zich in dit proces toegespitst op het bevorderen van het meten van de bestuurskracht en tevens op het bevorderen dat de gemeente Rozenburg waar nodig passende maatregelen zou nemen. Dit is gebeurd in onderling overleg met het college en de gemeenteraad van Rozenburg en op basis van wederzijdse afspraken. Deze rol van de provincie past ook bij hun taak als toezichthouder op de gemeente en verantwoordelijke voor de regionale samenhang in de provincie. In dit proces heeft de gemeenteraad van Rozenburg een eigenstandige afweging gemaakt om te kiezen voor herindeling tot deelgemeente van Rotterdam. Dit kan ik op geen enkele wijze beoordelen als een tekortkoming van de procedure. Zowel de gemeente als de provincie hebben elk vanuit hun eigen rol een constructieve bijdrage geleverd aan het proces. De rol van de provincie is er dan ook niet de oorzaak van dat de gemeenteraad het referendum heeft afgezegd. De gemeenteraad heeft daartoe gekozen op basis van de redenen die ik in de memorie van toelichting heb aangegeven.

De provincie Zuid-Holland heeft een beleidskader over versterkt lokaal bestuur vanaf 2001. In dit beleidskader geeft de provincie Zuid-Holland aan op welke wijze zij invulling geeft aan haar verantwoordelijkheid op het vlak van de kwaliteit van het lokaal bestuur. In 2008 is dit beleidskader herijkt aan nieuwe ontwikkelingen. Dit nieuwe beleidskader "samenwerken aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Zuid-Holland" is in maart 2009 vastgesteld door Provinciale Staten van Zuid-Holland.

De provincie Zuid-Holland is van mening dat gemeenten over voldoende bestuurskracht moeten beschikken om voor de langere termijn een breed takenpakket adequaat te kunnen vervullen. Vrijwillige herindeling – zoals de onderhavige herindeling – heeft de voorkeur van de provincie Zuid-Holland. De beoordeling van door gemeente vastgestelde herindelingsadviezen vindt volgens dit beleidskader overigens plaats op basis van onze rijkscriteria, zoals deze in 2002 zijn vastgesteld en in het nieuwe beleidskader zijn aangescherpt: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, regionale samenhang en evenwicht, planologische ruimtebehoefte en interne samenhang. Zoals eerder vermeld heeft de raad van Rozenburg een eigenstandige afweging gemaakt op basis van door het college van burgemeester en wethouders bereikte onderhandelingsresultaat met de gemeente Rotterdam en op basis van de ingediende zienswijzen. Gedeputeerde Staten hebben dit voorstel positief beoordeeld aan de hand van hun beleidskader.

De leden van de fracties SGP en ChristenUnie vragen of het gelet op de ingrijpende betekenis van een herindeling, niet in de rede ligt om wettelijk te verankeren dat (tevens) de gemeenteraad in de gelegenheid wordt gesteld met GS overleg te voeren in de zin van artikel 8 lid 1.

Richting de Tweede Kamer heb ik reeds het voornemen uitgesproken om in 2010 een inventarisatie te doen naar het functioneren van de Wet arhi in de praktijk. Dit mede naar aanleiding van een motie die is ingediend door de leden van de SGP-fractie naar aanleiding van de behandeling van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ik wil uw Kamer daarbij toezeggen dat ik deze suggestie hierbij zal meenemen.

Voor het voorliggende voorstel is er geen sprake geweest van een overleg als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet arhi, omdat het hier gaat om een gemeentelijk initiatief op basis van artikel 5 van de Wet arhi. Het genoemde overleg is pas van toepassing als het gaat om een provinciaal initiatief.

4. Onderzoek "Herindelingen gewogen"

De leden van de fractie van de **SP** vragen aandacht voor een aantal deelconclusies uit het recente onderzoek door prof. Herwijer, Rien Fraanje e.a. De leden vragen hoe waarschijnlijk het is dat deze conclusies ook bij het voorliggende voorstel van toepassing zullen zijn? In hoeverre heeft dit rapport de gedachtevorming van de regering op het punt van herindelingen beïnvloed? Heeft het rapport ook invloed gehad op het huidige voorstel?

Het onderzoek van Herwijer e.a. is mij goed bekend. Allereerst wil ik aangeven dat een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is, dat de bestuurskracht bij alle onderzochte gemeenten als gevolg van de herindeling is toegenomen. De conclusies die de leden van de SP-fractie noemen met betrekking tot de afstand burger-bestuur en de betrokkenheid van burgers bij de Arhi-procedure zijn mij evenzeer bekend. In mijn tijd als burgemeester van een herindelingsgemeente, heb ik zelf ook ervaren dat de relatie tussen burger en bestuur een aandachtspunt is bij herindeling. Hierbij heb ik ervaren dat het geen wetmatigheid hoeft te zijn dat de afstand tussen burger en bestuur door herindeling altijd toeneemt. Het is zaak om tijdig maatregelen te nemen om dit te voorkomen. Dit kan op vele manieren. Zo wordt er bij het voorliggend voorstel duidelijk rekening gehouden met de afstand tussen burger en bestuur doordat Rozenburg verder gaat als deelgemeente in de gemeente Rotterdam. Het huidige gemeentehuis zal daarbij worden omgevormd tot stadsdeelkantoor. De deelgemeente heeft een belangrijke positie in het Rotterdamse bestuurlijke stelsel. Op deze wijze wordt de afstand tussen burger en bestuur beperkt. Om die reden zie ik ook geen aanleiding om over deze specifieke herindeling zorgen te hebben over de door de SP aangedragen punten over de relatie burger-bestuur. Wel ben ik voornemens om De Rob te verzoeken om een advies over bestuurlijke schaal en nabijheid tussen bestuur en burger. De resultaten van dit onderzoek kunnen herindelende gemeenten betrekken bij het realiseren van een vitale relatie tussen burger en bestuur.

Over de wijze waarop de inwoners zijn betrokken bij het Arhi-proces zegt het kabinet in het Beleidskader gemeentelijk herindeling expliciet dat er bij herindeling een reële dialoog plaats moet vinden tussen de inwoners, het college en de gemeenteraad. Voor de wijze waarop dit heeft plaatsgevonden in de gemeente Rozenburg verwijs ik naar mijn uiteenzetting in paragraaf 2 van deze nota.

5. Crisisbeheersing

Een van de argumenten die de regering geeft in haar verdediging van het voorliggende wetsvoorstel is dat de bestrijding van crises en rampen in de nieuwe situatie beter georganiseerd zou zijn. De leden van de fractie van de **SP** vragen of de regering kan aangeven hoe de organisatie van de rampenbestrijding na de herindeling verschilt van de organisatie daarvoor? Klopt het dat de organisatie van de rampenbestrijding in Rozenburg op dit moment ondergebracht is bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, waarbij de gemeente Rotterdam in bijna alle gevallen als 'crisisleider' fungeert?

Het proces van herindeling is met name op gang gekomen door de situatie omtrent de bestrijding van rampen en crisis. Echter deze problematiek speelde breder dan in de gemeente Rozenburg. De gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond hebben daarom een veiligheidsregio in het leven geroepen die deze gemeentelijke taken uitvoert. Dit heeft geleid tot een structurele verbetering in de kwaliteit van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven. In het herindelingsadvies geven de betrokken gemeenten wel aan dat de complexe bestuurlijke

aansturing bij rampen blijft bestaan, ook na de aansluiting bij de veiligheidregio. De gemeenten blijven ieder voor zich verantwoordelijk voor de bestrijding van rampen. Met name de burgemeester is, conform de huidige wetgeving, verantwoordelijk voor de bestrijding van branden en rampen. Daarnaast vormde het veiligheidsdossier een belangrijke aanleiding om te denken over gemeentelijke herindeling. Het gebrek aan bestuurskracht manifesteerde zich echter ook bij andere taken van de gemeente, zoals is gebleken uit het bestuurskrachtonderzoek uit 2007. Deze bestuurskrachtmeting was dan ook de reden om een herindelingsprocedure in gang te zetten.

6. Motief/keuze herindeling

De fractie van **OSF** vraagt of niet alle in de bestuurskrachtmeting van 2007 geconstateerde tekortkomingen zijn weerlegd en of dan het tekort aan bestuurskracht in redelijkheid niet meer als motief voor herindeling kan worden opgevoerd en daardoor de gemaakte keuze weinig voor de hand ligt.

In 2007 is geconstateerd dat de bestuurskracht van Rozenburg ernstig tekort schiet. Op meerdere rollen, vooral in het tactische veld scoort de gemeente Rozenburg onvoldoende. In het proces van het opstellen van de toekomstvisie is naar voren gekomen dat de bestuurskracht van Rozenburg niet voldoende was om deze toekomstvisie te realiseren. De gemeenteraad heeft deze beoordelingen betrokken bij haar eindafweging om te kiezen voor gemeentelijke herindeling. Dit is nadrukkelijk een keuze van de gemeenteraad die ik vanuit de uitgangspunten dat herindeling van onderop dient te komen respecteer.

Hoewel er geen herhaalonderzoek heeft plaatsgevonden naar de bestuurkracht van Rozenburg sinds 2007, zijn er serieuze signalen dat het met de bestuurskracht op onderdelen nog altijd niet goed gesteld is. Uit recente rapporten van de regionale rekenkamercommissie (2008) over jeugdbeleid en verbonden partijen blijkt opnieuw het tekortschietende tactische vermogen van de gemeente Rozenburg. Landelijke afspraken en wettelijke eisen op het vlak van digitale dienstverlening werden en worden geheel niet gerealiseerd in Rozenburg. Ook de voorbereiding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht schiet tekort. De gemeente Rozenburg ziet in de herindeling een mogelijkheid de tekortkomingen in een kort tijdsbestek te verhelpen door aan te sluiten bij bestaande werkprocessen en systemen van de gemeente Rotterdam. Vanuit die wetenschap, heb ik er vertrouwen in dat de bestuurskrachtproblematiek wordt opgelost door deze herindeling met Rotterdam.

7. Datum inwerkingtreding

De leden van de fractie van het **CDA** vragen of is gekeken naar de mogelijkheden/onmogelijkheden van het afwijken van de datum van inwerkingtreding van 1 januari voor de begrotingen van eventuele samenwerkingsverbanden waar Rozenburg deel van uitmaakt? Zo nee, waarom niet, zo ja, wat was de uitkomst? De leden van de OSF-fractie vragen of de keuze voor een afwijkende datum van herindeling niet kan leiden tot ernstige administratieve begrotingstechnische problemen.

Uiteraard is voordat de keuze is gemaakt voor een afwijkende datum van herindeling, de afweging gemaakt of dit tot grote begrotingstechnische problemen zou leiden. De inschatting die gemaakt is, is dat dit niet het geval is. Er zijn een aantal speciale voorzieningen getroffen in de herindelingswet. Ook door de gemeente Rotterdam zal na de herindeling de deelgemeentebegroting ingepast moeten worden in de gemeentelijke begroting. Juist omdat er sprake is van een afzonderlijke deelgemeentelijke begroting, kan dit inpassingproces redelijk eenvoudig verlopen. De voorbereiding voor de

herindeling zijn inmiddels in volle gang. Mij is niet gebleken van feiten die mij terug doen komen op de eerdere inschatting dat deze afwijkende datum niet tot grote begrotingstechnische problemen zal leiden.

Ten aanzien van de deelname aan gemeenschappelijke regelingen geldt dat dit bij elke herindeling een punt van aandacht is. De afwijkende datum van herindeling is hier niet op van invloed.

Herindelende gemeenten delen zijn vaak betrokken bij samenwerkingsregelingen met andere gemeenten of bij regelingen waarbij maar een gedeelte van de gemeenten die samengaan betrokken is. Om die reden zijn er overgangsbepalingen opgenomen in de Wet arhi, die bepalen dat de gemeenschappelijke regelingen een beperkte periode na de herindeling nog ongewijzigd gelden. In deze overgangsperiode moet worden bezien welke regelingen worden voortgezet en welke worden verlaten. Deze overgangsbepalingen gelden ook voor Rotterdam en Rozenburg. De gemeenten Rotterdam en Rozenburg zijn inmiddels druk bezig hier de voorbereidingen voor te treffen. Het betreft maatwerk dat in overleg met de bestaande samenwerkingsverbanden tot stand zal komen.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten