

Vergaderjaar 2008–2009

**31 816**

## **Samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel voorziet in de fusie van de huidige Oost-Groningse gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten tot de nieuwe gemeente Oldambt. Het herindelingsadvies is door de gemeenten geïnitieerd. Het herindelingsadvies is op 28 augustus 2008 door de drie gemeenteraden vastgesteld en voorzien van een positieve zienswijze van gedeputeerde staten van de provincie Groningen. Met dit voorstel wordt het herindelingsadvies ongewijzigd overgenomen. Het herindelingsadvies past goed binnen de uitgangspunten van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en de afspraken in het coalitieakkoord.

#### **2. Totstandkoming van het herindelingsadvies en voorgeschiedenis**

De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten werken al geruime tijd samen op diverse terreinen omdat ze veel gemeenschappelijk hebben en samenwerking meerwaarde oplevert. Bovendien zijn de ontwikkeling van de zogeheten Blauwestad, een groot project op de grens van de drie gemeenten, en het leefbaar houden van dorpen en wijken een belangrijke reden voor de onderlinge samenwerking.

Vanaf 2000 wordt in de betrokken gemeenten mede op aansporing van de provincie ook nagedacht over de bestuurskracht en bestuurlijke organisatie in het gebied. In een notitie uit maart 2006 over de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen gaf de provincie de drie gemeenten in overweging om te komen tot een samenvoeging. Nadat de colleges van de betrokken gemeenten zich hadden uitgesproken daartoe in principe bereid te zijn volgde een intensieve periode van onder meer onderzoek. Daaruit trokken de gemeenteraden van Reiderland, Scheemda en Winschoten de gezamenlijke conclusie dat een herindeling de beste mogelijkheid biedt om het karakter van de gemeenschap te behouden, de bestuurskracht en de ontwikkeling van het gebied te versterken en de continuïteit van de organisatie zeker te stellen. De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Blauwestad en het beperken van de bestuurlijke drukte via vele samenwerkingsverbanden vormden de voornaamste

redenen voor samenvoeging. Bovendien wordt door de herindeling de regionale rol van de nieuw te vormen gemeente vergroot.

### **3. Inhoud van het voorstel**

Het voorstel betreft een integrale samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten tot een nieuwe gemeente waarvan de voorgestelde naam Oldambt is. Tot deze voorgestelde naam is op 25 september 2008 door de betrokken gemeenteraden besloten nadat de inwoners daaraan voorafgaand via een internetstemming in meerderheid hun voorkeur voor deze naam hadden uitgesproken. De nieuwe gemeente zal circa 39 700 inwoners hebben (Reiderland 7 020 inwoners, Scheemda 14 230 en Winschoten 18 360).

### **4. Toets aan beleidskader gemeentelijke herindeling en coalitieakkoord**

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) is een belangrijke toets voor het herindelingsadvies. Daarnaast vormen de afspraken uit het coalitieakkoord een belangrijk toetsingskader voor de gevoerde Arhi-procedure. In het coalitieakkoord is afgesproken dat herindeling van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces.

#### *Draagvlak*

Bij draagvlak wordt in de eerste plaats uitgegaan van bestuurlijk draagvlak in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Alle drie de betrokken gemeenteraden hebben zich voor deze beoogde herindeling uitgesproken. Daarnaast zijn ook gedeputeerde staten van Groningen positief over de voorgenomen herindeling. Dit alles betekent dat het bestuurlijk draagvlak voor dit voorstel groot is. De verkenning van het draagvlak onder de inwoners acht het kabinet de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf. Hiertoe hebben de drie gemeenten informatiebijeenkomsten en burgeravonden georganiseerd en een Klankbordgroep Samenleving ingesteld. De ideeën van de inwoners zijn gebruikt voor het opgestelde visiedocument en het herindelingsadvies. Het centrale thema dat hieruit naar voren kwam is het behoud van de eigen identiteit van de dorpen en het daarvoor benodigde beleid van de nieuwe gemeente. Bij de terinzagelegging van het uiteindelijke herindelingsontwerp geen zienswijzen ingediend.

#### *Bestuurskracht en duurzaamheid*

De verwachting is dat door samenvoeging een nieuwe gemeente ontstaat met een landelijk karakter die beter in staat zal zijn de lokale opgaven op te pakken. De betrokken gemeenten verwachten dat de fusie de gemeentelijke organisatie zal versterken waardoor de bestuurskracht nu en in de toekomst zal worden vergroot. Dit moet het mogelijk maken om de dienstverlening op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren.

#### *Interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht*

Door de samenvoeging van de drie betrokken gemeenten ontstaat een landelijke, groene gemeente met een kleine stadskern en een goed voorzieningenniveau, met een waterrijk karakter en een vitaal gemeenschapsleven. De opgaven voor de nieuwe gemeente die hieruit voortvloeien zijn het versterken van de economie onder meer via de (water-) recreatie en het toerisme alsmede behoud en versterking van de leefbaarheid in de kernen. Belangrijk uitgangspunt daarbij zal het dorps- en wijkgericht werken zijn, zodat de kwaliteit van leven in de dorpen en wijken

verbeterd kan worden. Bovendien is de verwachting dat de nieuwe gemeente zich ontwikkelt tot een sterke partner in regionaal verband.

#### *Standpuntbepaling*

Het voorstel tot herindeling van Reiderland, Scheemda en Winschoten voldoet goed aan de beoordelingscriteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De vorming van de nieuwe gemeente Oldambt zal leiden tot een duurzame verbetering van de bestuurskracht in de regio waarbij de nieuwe gemeente een goede interne samenhang vertoont. Voor wat betreft het (lokale) draagvlak constateer ik dat deze optimaal is. Verder is de vorming van deze nieuwe gemeente in lijn met de afspraken zoals vastgelegd in het coalitieakkoord.

### **5. Financiële aspecten**

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies hebben gedeputeerde staten uitvoerig aandacht besteed aan de financiële gevolgen van het voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Zo is er onder meer door de provincie in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een herindelingsscan uitgevoerd. In deze herindelingscan is geconstateerd dat de financiële mogelijkheden van de drie gemeenten beperkt zijn. In het recente verleden kwamen de gemeenten namelijk nog in aanmerking voor een extra bijdrage van het rijk op grond van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De fusie biedt mogelijkheden om het niveau van specialisatie en kwaliteit in de organisatie te verhogen alsmede de kwetsbaarheid ervan te verkleinen.

In een recente analyse hebben gedeputeerde staten opnieuw gekeken naar de sluitendheid van de begroting en rekening, de weerstandscapaciteit en de risico's. De voorziene begrotingsresultaten alsmede het meerjarenperspectief ontwikkelen zich momenteel veelal gunstig. De reservepositie van deze drie gemeenten is in relatie tot de risico's als voldoende te kwalificeren. Gedeputeerde staten van Groningen concludeerden op basis van de hun beschikbare informatie dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente voldoende zal zijn. Op grond van deze bevindingen deel ik die conclusie.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de beoogde nieuwe gemeente zal volgens de meest recente inzichten € 1 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2008 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven «vast bedrag voor iedere gemeente» en «schaalfactor sociale dienst». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie.

De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2010 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van circa € 6,3 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid uitbetaald over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling, waarbij in het eerste jaar 40% (circa € 2,5 miljoen) en in de drie volgende jaren telkens 20% (€ 1,3 miljoen) tot betaling komt.

### **6. Overige aspecten**

#### *6.1 Inwerkingtreding*

De voorgenomen samenvoeging zal naar het streven van het kabinet per 1 januari 2010 effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streef-

datum van de provincie en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal tijdig voor het einde van 2009 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde gemeentelijke herindeling.

## *6.2 Verkiezingen*

Bij realisering van het streven van gemeentelijke herindeling per 1 januari 2010, zullen in november of december 2009 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. De gemeenteraad zal worden gekozen door de betrokkene gemeenten op 25 september 2008. De huidige gemeente Winschoten is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze raadsverkiezingen. De eerstvolgende reguliere verkiezingen die plaatsvinden op 3 maart 2010, komen te vervallen. Dit omdat anders sprake zou zijn van een zeer korte zittingsduur van de tussentijds gekozen gemeenteraden, namelijk de periode tussen de voorziene herindeling per 1 januari 2010 en de reguliere raadsverkiezingen op 3 maart 2010. De zittingsduur van de gemeenteraad die bij de tussentijdse verkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

## **7. Artikelen**

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.