



provincie **HOLLAND**
ZUID

- drs. J.J.M. Draaglever

Gedeputeerde Staten

Directie Leefomgeving en Bestuur
Afdeling Bestuur en
Beleidscoördinatie
Contact
drs. J. van Straalen
T 070 - 441 61 92
F 070 - 441 78 01
j.van.straalen@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum 24. JUNI 2009

Ons kenmerk
PZH-2009-426501A
Uw kenmerk
-
Bijlagen
div.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
mevrouw drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onderwerp

Vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Reeuwijk en
Bodegraven; positieve zienswijze over het
herindelingsadvies

Geachte mevrouw Bijleveld,

Hierbij zenden wij u het herindelingsadvies tot vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven evenals de bijbehorende raadsbesluiten van respectievelijk 8 juni 2009 en 28 mei 2009. Deze zijn als bijlagen bij deze brief opgenomen. Wij verwijzen u korthedshalve daarnaar.

Tevens geven wij hierbij onze zienswijze op de samenvoeging van de beide gemeenten. Wij staan positief ten opzichte van deze vrijwillige samenvoeging. Hierop willen wij graag de volgende toelichting geven.

In ons Coalitieakkoord 2007-2011 'Duurzaam Denken, Dynamisch Doen' en het door Provinciale Staten vastgestelde beleidskader 'Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland (maart 2009)' hebben wij aangegeven te streven naar bestuurskrachtige gemeenten in Zuid-Holland. De provincie verwacht dat gemeenten zelf kritisch zijn op hun functioneren en hun positie in de huidige dynamische samenleving. In onze ogen zijn gemeenten bestuurskrachtig te noemen als zij hun wettelijke taken naar behoren uitvoeren, de dienstverlening aan de burger op orde hebben en voldoende capaciteit inzetten voor belangrijke lokale en regionale opgaven. Gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht moet voor een gemeente aanleiding zijn voor eigen initiatief en concrete actie gericht op herstel, dan wel samenwerking of fusie met andere gemeenten. Het is het primaat van de betrokken gemeenten hierop actie te ondernemen.

Wij zijn ervan overtuigd dat de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven een positieve bijdrage geeft aan de bestuurskracht. Er zal een robuuste gemeente van 33.000 inwoners worden gevormd. Er ontstaat een nieuwe gemeente met een eigen karakter: landelijk in het Groene Hart, een sterk en apart landelijk, recreatief en waterstaatkundig gebied op de grens van stedelijke agglomeraties.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en bus 65
stoppen bij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

MD



Uit het herindelingsadvies blijkt dat de fusie van Reeuwijk en Bodegraven de volgende meerwaarde oplevert:

- De mogelijkheid om meer samenhangend beleid te voeren op de belangrijkste bestuurlijke opgaven voor het gebied en de gemeenschap: economie, natuur en landschap, voorzieningen en kernenbeleid.
- Schaalvergroting maakt het mogelijk een sterkere positie in de regio in te nemen.
- Door samenvoeging en integratie van de ambtelijke organisaties ontstaat een nieuwe robuuste organisatie die kwalitatief effectiever en efficiënter zal functioneren.
- De nieuwe gemeente staat garant voor een betere, modernere en goed gefaciliteerde dienstverlening aan de burger.

Voorafgaand aan de besluitvorming heeft de Stuurgroep Reeuwijk-Bodegraven in 2008 een analyse van de financiële positie van Bodegraven en Reeuwijk laten uitvoeren. Daaruit blijkt dat de fusiepartners veel overeenkomsten maar ook verschillen in het financieel beleid, de gemeentelijke aanpak en de financiële positie kennen. Mede op basis van de uitkomsten van deze analyse hebben beide gemeenteraden bij het vaststellen van het herindelingsadvies tevens ingestemd met:

- de kaderstelling met betrekking tot het plan van aanpak en de financiële verordening;
- het plan van aanpak 'beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie';
- de notitie 'financiële harmonisatie in relatie tot belasting en rechten'.

Hiermee geven beide gemeenteraden invulling aan de doelstelling om de ongewenste effecten in de lastendruk te beperken. Samenvattend zijn wij van oordeel dat wat de financiële situatie van de twee gemeenten betreft de levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente voldoende is verzekerd.

Voor de nieuwe gemeente bestaat naar onze mening voldoende draagvlak. De twee fusiegemeenten hebben in de fase van samenwerking burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het voornemen om eerst delen van de ambtelijke organisatie samen te voegen en later te streven naar een integratie van de beide gehele organisaties. In alle stadia van samenwerking is intensief overleg gevoerd tussen en heeft besluitvorming plaatsgevonden in de beide gemeenteraden. In september en oktober 2008 zijn over het beeld van en de toekomstvisie op de nieuwe gemeente een achttal dorps- en rondetafelgesprekken gehouden met de inwoners van de dorpen en de kernen en met maatschappelijke organisaties. Zij hebben constructief meegedacht en ideeën en suggesties ingediend die zijn verwerkt in het visiedocument en het herindelingsadvies. De beide gemeenteraden hebben unaniem ingestemd met het herindelingsadvies.

De twee fusiegemeenten hebben het herindelingsontwerp toegezonden aan alle omliggende gemeenten met het verzoek een zienswijze te geven. Drie gemeenten hebben daaraan gevolg gegeven. De Utrechtse gemeente Woerden ziet de samenwerking met de nieuwe gemeente vol vertrouwen tegemoet en gaat ervan uit dat de continuïteit van de gezamenlijke projecten gewaarborgd blijft. De gemeente Boskoop wenst beide gemeenten veel wijsheid en succes toe bij de verdere realisatie van de nieuwe fusiegemeente.



Op 5 maart 2009 hebben Burgemeester en Wethouders van Alphen aan den Rijn vragen gesteld over het perspectief van de nieuwe gemeente en over de toekomstige positionering binnen het krachtenveld van de regionale samenwerking. Recente ontwikkelingen in het gebied geven antwoord op deze vragen. Op 12 maart 2009 heeft de gemeenteraad van Rijnwoude besloten het huidige proces van onderzoek naar de mogelijkheden tot een fusie tussen Rijnwoude en Boskoop te beëindigen. Op 26 maart 2009 heeft de gemeenteraad van Boskoop besloten als direct gevolg van de eenzijdige en voortijdige beëindiging door Rijnwoude de voorbereidingen in het kader van een herindelings met Rijnwoude te beëindigen. Als reactie op de raadsbesluiten van Rijnwoude en Boskoop hebben wij op 2 april 2009 besloten dat andere varianten onderzocht moeten worden waarbij een aantal lopende fusieprocessen, waaronder de vrijwillige fusie van Reeuwijk en Bodegraven, niet verstoord mag worden. Het fusieproces van Reeuwijk en Bodegraven moet onverkort doorgaan. Dit betekent dat wij Reeuwijk en Bodegraven niet zullen betrekken in de onderzoek naar varianten. Gemeenten die daarbij wel betrokken zullen worden zijn Rijnwoude, Boskoop, Alphen aan den Rijn, Zoetermeer en Zoeterwoude.

Naast draagvlak en bestuurskracht voldoet, voor zover van toepassing, de voorgenomen fusie van Reeuwijk en Bodegraven ook aan de criteria duurzaamheid, interne samenhang, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte.

Er is nog geen naam voor de nieuwe gemeente vastgesteld. In het herindelingsadvies wordt de werknaam Reeuwijk-Bodegraven gehanteerd. De periode tot september/oktober 2009 zal door beide gemeenten worden benut om na te gaan of en zo ja op welke wijze de werknaam zal worden aangepast. Wij verzoeken u rekening te houden met deze besluitvorming over de nieuwe werknaam.

Wij verzoeken u op basis van het herindelingsadvies en onze zienswijze een voorstel te doen voor een herindelingsregeling en dit voorstel te zenden aan de ministerraad.

Tot slot verzoeken wij u een spoedige behandeling van het wetsvoorstel te bevorderen, opdat de herindelings van de twee gemeenten op 1 januari 2011 kan ingaan.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,

voorzitter,

M.H.J. van Wieringen-Wagenaar

J. Franssen



Afschrift aan:

- De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw dr. G. ter Horst, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
- De leden van Provinciale Staten van Zuid-Holland
- De raden van de gemeenten Bodegraven, Reeuwijk, Gouda, Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, Nieuwerkerk aan den IJssel, Waddinxveen, Zoeterwoude, Rijnwoude en Boskoop
- De colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Bodegraven, Reeuwijk, Alphen aan den Rijn, Leiden en Zoetermeer
- Het bestuur van het ISMH, Postbus 45, 2800 AA Gouda
- Het bestuur van het Rijnstreekberaad, Postbus 353, 2400 AJ Alphen aan den Rijn
- Het bestuur van Holland Rijnland, Schuttersveld 9, 2316 XG Leiden
- Het bestuur van de VZHG, Postbus 45, 2800 AA Gouda

Raadsvergadering, 8 juni 2009

agendapunt 12

De raad van de gemeente Reeuwijk,

gelezen het voorstel van de colleges van burgemeester en wethouders van Reeuwijk en Bodegraven d.d. 28 april 2009;

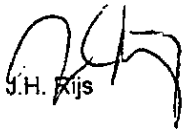
gelet op het bepaalde in de Wet algemene regels herindeling;
gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

besluit:

Het herindelingsadvies voor de fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven per 1 januari 2011 vast te stellen en dit advies ter goedkeuring te zenden aan gedeputeerde staten van de provincie Zuid Holland.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Reeuwijk,
gehouden op 8 juni 2009,

de griffier,



J.H. Rijs

de voorzitter, WND



C.A. Eskam

Raadsvergadering, 8 juni 2009

agendapunt 11.

De raad van de gemeente Reeuwijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 28 april 2009;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet;

besluit:

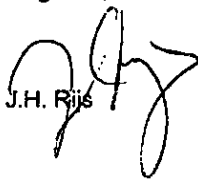
in te stemmen met:

- de kaderstelling met betrekking tot het plan van aanpak en de financiële verordening;
- het plan van aanpak "beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie";
- de notitie "financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten".

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Reeuwijk,
gehouden op 8 juni 2009,

de griffier,

J.H. Rijs



de voorzitter, WVD

C.A. OSKAM





GEMEENTE BODEGRAVEN

40625200300647

Correspondentieadres:
Postbus 401
2410 AK Bodegraven

Bezoekadres:
Raadhuisplein 1
2411 BD Bodegraven

Telefoon (0172) 630 300
Telefax (0172) 630 333

Internetpagina : www.bodegraven.nl
E-mailadres : info@bodegraven.nl

Ons kenmerk : UIT/09-1442

Behandeld door :

Doorkiesnummer : (0172) 630 314

Uw brief :

Uw kenmerk :

Bijlage(n) : div

aan: Gedeputeerde Staten
Provincie Zuid-Holland
t.a.v. drs. J. van Straalen,
Kamer C213
Postbus 90602
2509 LP Den Haag

Provinciaal Bestuur
van Zuid - Holland

- 5 JUNI 2009

Bodegraven: 3 juni 2009

Verz.:

04 JUNI 2009

Datum ontvangst

Onderwerp : Besluiten m.b.t. bestuurlijke fusie Reeuwijk/ Bodegraven in raad gemeente Bodegraven

Geachte heer van Straalen,

Op uw verzoek doen wij u toekomen een afschrift van de besluiten die de gemeenteraad van Bodegraven op donderdag 28 mei 2009 heeft genomen over de bestuurlijke fusie met de gemeente Reeuwijk. Dit betreft:

- het besluit van de gemeenteraad van Bodegraven betreffende de vaststelling van het voorstel Beperking ongewenste lastendruk wegen bestuurlijke fusie (voorstelnummer 32, d.d. 28 april 2009);
- het besluit betreffende de Vaststelling van het herindelingsadvies voor de fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven (voorstelnummer 33, d.d. 28 april 2009), met bijbehorende kaart gemeentegrenzen.

Beide voorstellen zijn met algemene stemmen in de raad van de gemeente Bodegraven op donderdag 28 mei 2009 aangenomen. Wellicht ten overvloede geven wij aan dat bovenstaande voorstellen voor besluitvorming in de gemeenteraad van Reeuwijk voorliggen op 8 juni as.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

de griffier,

drs. A.A. van Alten

de voorzitter,

drs. J.P.J. Lokker

Persoonsgegevens worden alleen gebruikt voor het doel waarvoor u deze heeft verstrekt, verwerking vindt plaats overeenkomstig de Wet bescherming persoonsgegevens.

Postbank ten name van de gemeente Bodegraven: rekening nr. 124287 / Rabobank: rekening nr. 30.88.25.667
N.V. Bank voor Nederlandse Gemeenten te 's-Gravenhage: rekening nr. 28.50.01.256

VERGADERING VAN 28 mei 2009

AGENDAPUNT 8

RAADSVOORSTEL NR. 33

Aan de Raad

ONDERWERP Vaststelling van het herindelingsadvies voor de fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven

Nadat de raad van de gemeente Bodegraven in zijn vergadering van 18 december 2008 het herindelingsontwerp voor de fusie van Reeuwijk en Bodegraven heeft vastgesteld en de raad van de gemeente Reeuwijk het gelijklopende ontwerp in zijn vergadering van 22 december 2008 eveneens heeft vastgesteld, werd het herindelingsontwerp door de beide colleges van burgemeester en wethouders conform de Wet algemene regels herindeling voor een ieder gedurende een termijn van 8 weken ter inzage gelegd.

Beide colleges hebben tevens de besturen van de aangrenzende gemeenten bij brief uitgenodigd te reageren op het voornemen van Reeuwijk en Bodegraven per 1 januari 2011 te fuseren, e.e.a. zoals neergelegd in het herindelingsontwerp, met bijlagen.

Gedurende de termijn van de terinzagelegging hebben alleen de besturen van de aangrenzende gemeenten Alphen aan de Rijn, Woerden en Boskoop op het herindelingsontwerp gereageerd. De brieven van de drie gemeentebesturen zijn bijgevoegd. De drie reacties hebben onze colleges geen aanleiding gegeven het herindelingsontwerp te wijzigen of aan te passen. Dit is bij brief (bijgevoegd) aan deze gemeentebesturen onder dankzegging voor hun reacties, meegedeeld.

Wij zijn van oordeel dat de volgende wettelijke stap nu gezet kan worden op weg naar de bestuurlijke fusie van onze beide gemeenten. Met inachtneming van artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling leggen wij het concept voor het herindelingsadvies ter, gezamenlijke, vaststelling aan u voor. Het herindelingsadvies is gelijklopend aan het eerder door uw raden vastgestelde herindelingsontwerp. Slechts waar in de tekst van het ontwerp de wettelijke procedure aan de orde kwam is deze aangepast aan de nu aan de orde zijnde volgende fase in de procedure. Het eerder vastgestelde ontwerp dient nu immers na afloop van de ter inzage legging als herindelingsadvies te worden vastgesteld. Na de vaststelling van het advies door uw raden zal het ter goedkeuring worden doorgestuurd naar gedeputeerde staten van de Provincie Zuid Holland.

Burgemeester en wethouders van Bodegraven, 28 april 2009

de secretaris,

mevr. C.M.J.M. van Pijkeren MSM

de burgemeester,

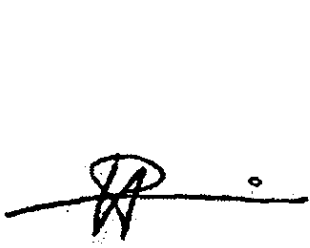
drs. J.P.J. Lokker

d.d. 28 mei 2009
Conform besloten

Paraaf

40025200300043

Burgemeester en wethouders van Reeuwijk,
de secretaris, de burgemeester,



H. Bruins



J. Elzinga



No. 33

ONDERWERP: Vaststelling van het herindelingsadvies voor de fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven.

De raad van de gemeente Bodegraven,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders
d.d. 28 april 2009, nummer 33;

gelet op het bepaalde in de Wet algemene regels herindeling;
gelet op de Gemeentewet;

besluit:

Het herindelingsadvies voor de fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven per 1 januari 2011 vast te stellen en dit advies ter goedkeuring te zenden aan gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad d.d. 28 mei 2009

de raadsgriffier,

drs. A.A. van Alten

de voorzitter,

drs. J.P.J. Lokker

VERGADERING VAN 28 mei 2009

AGENDAPUNT 7

RAADSVORSTEL NR. 32

Aan de Raad

ONDERWERP *Beperking ongewenste effecten in lastendruk wegens bestuurlijke fusie.*

Reeuwijk/Bodegraven, 28 april 2009

Aan de raden,

Wat stellen we voor?

U wordt voorgesteld om in te stemmen met:

- de kaderstelling met betrekking tot het plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*" en de financiële verordening;
- het plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*";
- de notitie "*financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten*".

Wat is het wettelijk en/of beleidskader?

De gemeentewet en de besluitvorming zoals deze heeft plaatsgevonden in de vergaderingen van de gemeenteraden op respectievelijk 18 en 22 december 2008.

Wat willen we bereiken?

Op 18 en 22 december 2008 hebben de raden van de gemeente Bodegraven en de gemeente Reeuwijk het ontwerp-herindelingadvies tot samenvoeging van de gemeenten per 1 januari 2011 vastgesteld. Naar aanleiding van de besluitvorming en de in dit kader eveneens opgestelde financiële analyse hebben de raden verzocht te komen tot een plan van aanpak dat tot doel heeft de ongewenste effecten in de lastendruk te beperken.

In de vergadering van de ReBo-commissie die is gehouden op 4 maart 2009 is het op grond hiervan opgestelde plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*" behandeld. De commissie heeft verzocht om de kaderstelling waarbinnen het plan van aanpak gerealiseerd dient te worden op enkele punten concreter te omschrijven. Daarbij heeft de commissie verzocht om in dit kader wel uitvoering te blijven geven aan het plan van aanpak.

Aan dit verzoek hebben wij invulling gegeven. Aanvullend op het plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*" doen wij u hierbij ook een notitie toekomen die specifiek ingaat op de financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten. Na vaststelling van het plan van aanpak zult u overeenkomstig de planning diverse voorstellen ontvangen.

Wat gaan we ervoor doen?

De bijlagen die onderdeel uitmaken van de besluitvorming zijn de volgende:

- plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*";
- notitie "*financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten*"

In deze bijlagen zijn diverse voorstellen aangegeven die leiden tot het realiseren van de door de gemeenteraden aangegeven doelstelling, namelijk het niet laten plaatsvinden van ongewenste effecten in de lastendruk van inwoners wegens de bestuurlijke fusie.

Om deze voorstellen goed voor te kunnen bereiden hebben wij behoefte om op hoofdlijnen enkele kaders van u te ontvangen.

Wat heeft dit voor consequenties?

De maatregelen die leiden tot het wegnemen van ongewenste effecten in de lastendruk wegens bestuurlijke fusie vinden op hoofdlijnen plaats langs een tweetal sporen namelijk:

- de financiële beleid en beheer,
- het beleid met betrekking tot de heffing van belastingen en rechten.

De door de raad te stellen kaders met betrekking tot beide sporen vindt voor een belangrijk deel plaats in de nog te harmoniseren financiële verordening. In de financiële verordening stelt de raad haar kaders met betrekking tot de hoofdlijnen van het financiële beleid en beheer. Het betreft hierbij bijvoorbeeld de wijze waarop kosten toegerekend moeten worden, welke afschrijvingstermijnen gehanteerd moeten worden maar ook de inrichting van de planning- en controlcyclus.

Onderstaand stellen wij u met betrekking tot deze twee sporen de kaders¹ voor op grond waarvan wij tot een verdere uitwerking zullen komen.

Algemene kaders tbv beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie:

- Er moet een gezond financieel meerjarenperspectief voor de nieuwe gemeente bestaan.
- Burgers moeten in algemene zin geen financieel nadeel ondervinden van de harmonisatie en van de fusieplannen.
- Het begrip lokale lastendruk beperkt zich tot de onroerendezaakbelasting, de afvalstoffenheffing en het rioolrecht.
- Uitgangspunt is dat de harmonisatie van het overige beleid een budgettair neutraal karakter kent.
- Een eventuele te vormen reserve "egalisatie lastendruk" zal maximaal in twee tot vier jaren vanaf het moment van bestuurlijke fusie 1 januari 2011 ingezet kunnen worden.
- Om ongewenste effecten in de lokale lastendruk te voorkomen, zullen mogelijk ombuigingen op de gemeentelijke begroting noodzakelijk zijn. Ook meevallers en positieve exploitatieresultaten kunnen hierbij worden ingezet.

Kaders voor het financiële beleid en beheer

- De toerekening van indirecte kosten aan producten dient eenduidig en transparant te zijn.
- Bij het vaststellen van de afschrijvingstermijnen voor maatschappelijke investeringen in de openbare ruimte zal rekening worden gehouden met de verschillen die in de gemeente bestaan met betrekking tot de bodemgesteldheid.

Kaders met betrekking tot het beleid ter zake belastingen, heffingen en rechten:

- De nieuwe gemeente gaat er in beginsel vanuit dat de lokale heffingen kostendekkend dienen te zijn.
- Bij het bepalen van de grondslag voor belastingen en rechten wordt uitgegaan van een systematiek die rekening houdt met het milieu en waarbij burgers gestimuleerd worden om zorgvuldig om te gaan met restafval.

In al de voorstellen die u hieromtrent van ons de komende jaren zult ontvangen zullen u verschillende keuzes worden voorgesteld die zullen leiden tot het realiseren van de aangegeven doelstelling. De

¹ Om een duidelijker onderscheid te laten plaatsvinden tussen de kaders en het plan van aanpak maakt, in tegenstelling tot het eerdere concept plan van aanpak, de kaderstelling onderdeel uit van het raadsbesluit. Ten opzichte van het eerdere concept plan van aanpak is tot een verdere concretisering en uitbreiding van de kaderstelling gekomen.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

uiteindelijke besluitvorming zal plaatsvinden in het kader van de programmabegroting 2011 van de nieuwe gemeente.

Wat is het vervolg?

U zult op basis van het plan van aanpak "Beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie" diverse voorstellen ontvangen. Daarnaast zullen wij u periodiek informeren over de voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak.

Wat zijn de alternatieven?

De raad wordt uitgenodigd om op basis van de voorgestelde kaders tot een gewijzigde kaderstelling te komen op grond waarvan de uitvoering van het plan van aanpak gerealiseerd zal worden.

Samenvattend

De raden van de gemeente Bodegraven en de gemeente Reeuwijk hebben op 18 en 22 december 2008 ingestemd met het ontwerp herindelingsadvies dat de fusie van beide gemeenten op 1 januari 2011 beoogd. Hierbij hebben de raden aangegeven dat de inwoners van beide gemeenten geen nadelige effecten mogen ondervinden in de lastendruk.

Om deze doelstelling te realiseren is een plan van aanpak opgesteld dat voorziet in diverse voorstellen die u in de komende tijd, mede ten behoeve van de harmonisatie van het (financiële) beleid zult ontvangen. Om op een effectieve wijze de besluitvorming over deze voorstellen te kunnen voorbereiden hebben de colleges behoefte aan enkele kaders. Deze kaderstelling maakt onderdeel uit van het raadsbesluit.

Achterliggende documenten

- ReBo-financiële analyse (november/december 2008)
- Ontwerp herindelingsadvies

Bijlagen

- Plan van aanpak "beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie"
- Notitie "Financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten"

Burgemeester en wethouders van Bodegraven, 28 april 2009

de secretaris,

de burgemeester,

mevr. C.M.J.M. van Pijkeren MSM

drs. J.P.J. Lokker

Burgemeester en wethouders van Reeuwijk,
de secretaris, de burgemeester,

H. Bruins

J. Elzinga

d.d. 20 mei 2009
 Conform besloten
 Paraaf



No. 32

ONDERWERP: Beperking ongewenste effecten wegens bestuurlijke fusie

De raad van de gemeente Bodegraven,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders
d.d. 28 april 2009, nummer 32;

gelet op de Gemeentewet;

besluit:

In te stemmen met:

- de kaderstelling met betrekking tot het plan van aanpak en de financiële verordening;
- het plan van aanpak "*beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie*";
- de notitie "*financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten*".

Aldus besloten in de openbare vergadering
van de raad d.d. 28 mei 2009

de raadsgriffier,


drs. A.A. van Alten

de voorzitter,


drs. J.P.J. Lokker

Bodegraven/Reeuwijk, 27 april 2009

Onderwerp: Financiële harmonisatie in relatie tot belastingen en rechten.

1. Inleiding en probleemstelling

De gemeenten Reeuwijk en Bodegraven hebben plannen om te fuseren. Er is een proces gestart met als doel een bestuurlijke fusie van de beide gemeenten met ingang van 1 januari 2011. Op dit moment hebben beide gemeenten hun eigen grondslagen voor lokale belastingen en heffingen. De Colleges van beide gemeenten willen de fusieplannen aangrijpen om toe te groeien naar een gezamenlijke systematiek van heffen.

In de nieuwe gemeente zal een harmonisatie van heffingen en belastingen plaatsvinden, die wordt uitgevoerd volgens het plan van aanpak dat daarvoor is opgesteld (zie REBO commissie 30 januari 2009). Onderdeel van dit plan is een nieuw op te stellen financiële verordening. In het raadsvoorstel met betrekking tot het plan van aanpak "beperking lastendruk wegens ongewenste effecten bestuurlijke fusie" en deze notitie stellen wij u een aantal kaders voor waarbinnen wij een voorstel tot harmonisatie van de financiële verordening willen komen.

In deze notitie wordt aangegeven wat de inhoudelijke uitgangspunten zijn met betrekking tot de belangrijkste lokale belastingen en heffingen. Deze uitgangspunten zijn in het raadsvoorstel behorende bij deze notitie en het plan van aanpak in voorgestelde kaders aangegeven.

In deze notitie wordt onder andere aangegeven hoe met tarieven wordt omgegaan en wat dat betekent voor de lasten van burgers en de inkomsten van de nieuwe gemeente. Hierbij geldt als beperking dat door de economische omstandigheden de financiële situatie van de gemeentelijke overheid onzeker is.

Het is heel goed mogelijk dat het huidige meerjarenperspectief in 2010 of 2011 moet worden aangepast. In deze notitie wordt daarom alleen de richting aangegeven die de gemeentebesturen kiezen ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van de lokale lasten. Het is aan de Raden van de beide gemeenten om bij de begrotingsvoorbereiding 2011 (Kademota 2011, dus voorjaar 2010) definitief te bepalen wat het niveau van de lokale lasten zal zijn en hoe de gevolgen van ontwikkelingen in de lastendruk worden verwerkt in de begroting.

2. Afbakening lokale lastendruk

Het begrip 'lokale lastendruk' is niet eenduidig gedefinieerd. Duidelijk is dat lokale belastingen leiden tot ontvangsten voor de gemeente die voor allerlei beleidsdoelstellingen kunnen worden ingezet. Bij lokale heffingen geldt het principe dat de opbrengsten van de heffing moeten worden ingezet voor de activiteiten die met deze heffing samenhangen.

Heffingen kunnen wel kostendekkend zijn, maar ook niet meer dan dat. Het is mogelijk de tarieven vast te stellen op een niveau dat minder dan kostendekkend is, maar de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk hebben eerder uitgesproken dat dit niet wenselijk is.

In november 2008 hebben de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven een analyse van de financiële positie opgesteld. In deze analyse zijn alle lokale heffingen meegenomen. Uit deze analyse blijkt dat de belangrijkste verschillen ten aanzien van lokale belastingen en heffingen voor de burgers zich voordoen bij de Onroerendezaakbelasting (OZB), de Afvalstoffenheffing en het Rioolrecht. In deze notitie wordt daarom ingegaan op deze drie belangrijke componenten van de lokale lastendruk. Er wordt dus niet ingegaan op bijvoorbeeld de hondenbelasting of legesheffing. Enerzijds om de discussie op hoofdlijnen te kunnen voeren en anderzijds omdat de verschillen tussen de beide gemeenten op deze punten vrij klein zijn.

3. Samenvatting huidige situatie Reeuwijk en Bodegraven

De huidige situatie kan als volgt worden samengevat (tarieven 2008)

Soort	Reeuwijk	Bodegraven	Laagste tarief
OZB	€2,48 per €2500 WOZ waarde	€2,23 per €2500 WOZ waarde	€2,23 per €2500 WOZ waarde (BO)
Afvalstoffenheffing	Per perceel indien bewoond door een persoon €242,25 Meerpersoons €286,30 (extra container dubbel)	Per perceel indien bewoond door een persoon €248,68 Meerpersoons €299,80 (extra container €200/€50)	Per perceel indien bewoond door een persoon €242,25 Meerpersoons € 286,30 (extra container dubbel) (RE)
Rioolrecht	Tarief per 100m3 afgevoerd afvalwater, tussen €313,95 en €607,15	Tarief per klasse (woning, boerderij, gebouwde oppervlakte), tussen €270,95 en >€1209,42	Tarief per klasse (woning, boerderij, gebouwde oppervlakte), tussen €270,95 en > €1209,42 (BO)

Bij deze samenvatting van de feitelijke situatie in 2008 past een aantal opmerkingen ter verduidelijking.

3.1 OZB

De wijze van belastingheffing is in beide gemeenten gelijk. Het tarief (per € 2500,- WOZ waarde) verschilt enigszins (€0,25). De WOZ waarde van woningen ligt gemiddeld hoger in het Reeuwijkse deel van de nieuw te vormen gemeente. Bij het vaststellen van een tarief voor de OZB in de nieuwe gemeente moet rekening worden gehouden met zogenaamde vereveningseffecten in het gemeentefonds.

De systematiek van het gemeentefonds werkt zo dat wordt uitgegaan van een bepaald 'standaard' niveau van OZB inkomsten. Gemeenten met relatief waardevol onroerend goed binnen hun grenzen zullen in staat zijn om meer inkomsten te verwerven dat dit standaard niveau, ook met een gemiddeld OZB tarief. Een deel van deze inkomsten wordt daarom verevend.

3.2 Afvalstoffenheffing

De wijze van heffen is op hoofdlijnen gelijk. Ook lopen de standaard tarieven voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens niet veel uiteen. De tarieven zijn ongeveer even hoog. Wel is er verschil in de kosten van extra containers; die kosten liggen wat hoger in Reeuwijk. In Bodegraven is de inzameling meer gescheiden, met name doordat hier een papiercontainer is ingevoerd. Door sterkere scheiding bij het inzamelen is de verwerking van restafval goedkoper.

Ten eerste is er een verandering in de wetgeving. Hierdoor wordt het bestaande rioolrecht omgezet in een rioolheffing, die een bredere grondslag kent; alle kosten van gemeentelijk waterbeleid worden in de toekomst bekostigd uit deze rioolheffing. De rioolheffing wordt geleidelijk ingevoerd maar vanaf 2010 kunnen gemeenten alleen nog maar de nieuwe rioolheffing heffen. Door deze verandering in de wetgeving zal het moeilijk zijn de kosten en inkomsten over de jaren te vergelijken.

Een tweede complicerende factor is dat de bodemgesteldheid in de gemeente Reeuwijk gemiddeld genomen anders is dan die in de gemeente Bodegraven, waardoor in het Reeuwijkse deel van de nieuwe gemeente met hogere (vervangings)investeringen rekening moet worden gehouden. Mede daardoor zijn er verschillen in de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de rioleringsplannen; de huidige plannen zijn niet zo maar "op te tellen" tot een plan voor de nieuwe gemeente.

Om een goed zicht te krijgen op de werkelijke kosten en het benodigde tarief is een integratie en aanpassing van de huidige rioleringsplannen van de beide gemeenten noodzakelijk. Er hoeft niet een volledig nieuw plan opgesteld te worden, maar de bestaande plannen moeten wel op elkaar worden afgestemd en alle parameters en veronderstellingen moeten tegen het licht worden gehouden.

Net als bij de afvalstoffenheffing is het bij het rioolrecht de bedoeling om te komen tot een gezamenlijke systematiek die rekening houdt met het milieu en waarbij burgers gestimuleerd worden om zorgvuldig om te gaan met restafval. Voor het vloeibare restafval (afvalwater) geldt dat in de gemeente Reeuwijk het tarief wordt bepaald door de jaarlijks afgevoerde hoeveelheid afvalwater. De rioolheffing is hierdoor gebonden aan het gebruik en dat stimuleert tot bewust omgaan met water. In de gemeente Bodegraven is het tarief bepaald door de aard en/of de grootte van het gebouw.

Het voorstel is om in de nieuwe gemeente de systematiek te hanteren waarbij de hoeveelheid afgevoerd afvalwater bepalend is voor de heffing. De hoogte van het tarief en de definitieve indeling in klassen zal echter opnieuw moeten worden gezien, aan de hand van het nog op te stellen Gemeentelijk Rioleringsplan voor de nieuwe gemeente. Eind 2009 zal dit plan gereed zijn, zodat de Raden van de gemeenten in het voorjaar van 2010 (bij de begrotingsvoorbereiding 2011) definitieve beslissingen kunnen nemen over de tarieven in de toekomst. De financiële gevolgen voor de burger zijn op dit moment voor deze heffing dus nog niet vast te stellen.

In de bijlage bij deze notitie is een overzicht opgenomen van de kosten van het pakket lokale lasten voor een gemiddeld eenpersoonshuishouden en een gemiddeld meerpersoons huishouden. Hierbij zijn twee varianten uitgewerkt: een waarbij het huidige tariefsbeleid onverkort wordt doorgezet en een waarbij de lastendruk voor de burger op nul wordt gehouden. Op hoofdlijnen is de systematiek aangehouden die gehanteerd wordt door het COELO (centrum onderzoek economie lagere overheden).

De *conclusie* die uit het voorgaande (en uit de beide varianten) mag worden getrokken is dat er andere consequenties verbonden zijn aan het constant houden van de lokale lasten (gemiste opbrengsten € 750.000) dan aan het zoveel mogelijk voortzetten van het huidige tariefsbeleid (extra inkomsten € 450.000,- maar lastenverzwaring voor een deel van de inwoners). Hier komt bij dat de mogelijkheden voor effectieve wijzigingen in de tarieven beperkt zijn; zowel vanwege het kostendekkendheidsvereiste van de lokale heffingen als vanwege verevenings effecten bij de OZB. Veel zal daarom afhangen van de mogelijkheden (of onmogelijkheden) om het tarief voor de rioolrechten aan te passen, -met inachtnaam van de uitgangspunten die aan het begin van deze notitie zijn weergegeven. Pas dan is het 'lastenplaatje' volledig.

5. Dekkingsvoorstel voor gemiste inkomsten

Wanneer als uitgangspunt wordt genomen de huidige tarieven zoals samengevat in de bijlage, dan zullen de totale belasting ontvangsten van de nieuwe gemeente ca € 750.000,- per jaar lager uitvallen dan de belastingopbrengsten van de beide gemeenten nu (tarieven en overige parameters 2009). Dit bedrag kan nog wijzigen op basis van uitkomsten van een aangepast gemeentelijk rioleringsplan voor de nieuwe gemeente. Maar er zal hoe dan ook rekening gehouden moeten worden met ombuigingen om het gemis aan belastingopbrengsten te compenseren.

De beide Raden zullen tijdens de begrotingsvoorbereiding 2011 definitieve besluiten nemen over tarieven en over eventueel in de begroting te vinden dekking voor gemiste opbrengsten. Mogelijkheden die hiervoor te zijner tijd kunnen worden overwogen zijn onder andere:

- Een eventueel aanwezig positief exploitatieresultaat op de begroting
- Dekking uit de algemene reserve
- Inzetten bestaande reserves voor rioolrechten en afvalstoffen Bodegraven (totaal €1,4 mln. of bijv. 4 jaar 350.000,-)
- Idem gemeente Reeuwijk (totaal 550.000,- of bijv. 4 jaar 160.000,-)
- Efficiency winst die mogelijk als gevolg van de samenvoeging is te realiseren
- Kostenvermindering door harmonisatie van voorzieningen in de nieuwe gemeente

Bijlage: overzicht lokale lasten voor burgers

1. Variant geen verandering van tariefsbeleid

Hiervan is sprake bij tarieven OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht (excl indexatie) zoals aangegeven in de notitie. Leidt tot extra opbrengsten van ca 450.000,-

3. Pakket lastendruk nieuw	OZB	Afvalstoffenheffing	rioolrecht	Totaal	meer/minder lasten	aantal	opbrengsten mutatie
Bodegraven							
eenpersoonshuishouden eigen huis	237,68	246,20	338,30	822,18	49,78		
veerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0,00	246,20	338,30	584,50	+0,78		
						1.730	70.818
meerpersoonshuishouden eigen huis	237,68	246,20	411,25	895,13	104,86		
meerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	246,20	411,25	663,75	104,86		
						5.611	588.634
							850.510
Randwijk							
eenpersoonshuishouden eigen huis	217,89	246,20	338,30	802,39	-35,94		
veerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	246,20	338,30	584,50	0,00		
						1.263	-45.442
meerpersoonshuishouden eigen huis	217,89	246,20	411,25	875,34	-32,84		
meerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	246,20	411,25	663,75	0,00		
						4.144	-148.050
correctiefactor ozb	-1						-184.541
correctiefactor afvalstoffen	0,8						
correctiefactor riool	0,9						
							464.870

2. Variant geen lastenverhoging voor de burger

Hiervan is sprake als het tarief voor OZB constant blijft, het tarief voor afvalstoffen circa 20% daalt en het tarief rioolrecht circa 10% daalt. Uiteraard zijn ook andere combinaties denkbaar om tot dit resultaat te komen. Gemiste opbrengsten zijn ca 750.000 euro.

3. Pakket lastendruk nieuw	OZB	Afvalstoffenheffing	rioolrecht	Totaal	meer/minder lasten	aantal	opbrengsten mutatie
Bodegraven							
eenpersoonshuishouden eigen huis	237,68	198,96	305,37	742,01	-42,38		
veerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0,00	198,96	305,37	502,33	-42,38		
						1.730	-73.716
meerpersoonshuishouden eigen huis	237,68	232,72	370,13	840,53	5,38		
meerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	232,72	370,13	602,85	5,80		
						5.611	31.384
							-42.320
Randwijk							
eenpersoonshuishouden eigen huis	217,89	198,96	305,37	722,22	-118,15		
veerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	198,96	305,37	502,33	-80,17		
						1.263	-150.486
meerpersoonshuishouden eigen huis	217,89	232,72	370,13	820,74	-135,23		
meerpersoonshuishouden zonder eigen huis	0	232,72	370,13	602,85	-98,50		
						4.144	-560.618
correctiefactor ozb	-1						-711.104
correctiefactor afvalstoffen	0,8						
correctiefactor riool	0,9						
							-183.427



Bodegraven / Reeuwijk, 30 januari 2009

Onderwerp: Plan van aanpak beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie.

Voorstellen

1. In te stemmen met het beoogd maatschappelijk resultaat dat inwoners van de gemeente Reeuwijk en de gemeente Bodegraven, op grond van de realisatie van de bestuurlijke fusie, in algemene zin niet geconfronteerd mogen worden met negatieve effecten in de lastendruk.
2. In te stemmen met de uitvoering van het plan van aanpak en de aangegeven kaders welke tot doel hebben deze negatieve effecten in de lastendruk voor de inwoners van beide gemeenten weg te nemen.

Inleiding

De raden van de gemeente Bodegraven en de gemeente Reeuwijk (ReBo) hebben in de vergaderingen van 18 december 2008 en 22 december 2008 besloten het proces te starten dat moet leiden een bestuurlijke fusie van beide gemeenten met ingang van 1 januari 2011. De bestuurlijke fusie van de gemeenten heeft tot doel de versterking van een slagvaardige, kwalitatieve en integrale realisatie van de bestuurlijke visie en de bestuurlijke doelstellingen alsmede tot het behalen van synergievoordelen. Met andere woorden: "een kwalitatief goed product tegen de meest voordelige prijs".

Passend in deze doelstelling is dat de inwoners van beide gemeenten op beide hiervoor genoemde aspecten (goed product en voordelige prijs) ook daadwerkelijk een positief effect kunnen vaststellen. Met betrekking tot de lastendrukontwikkeling van de inwoners van de gemeente Bodegraven en de gemeente Reeuwijk is bij de rapportage met betrekking tot de financiële analyse vastgesteld dat, indien hiervoor geen specifieke maatregelen worden getroffen, een deel van de inwoners, zij het in beperkte mate, ongewenste effecten hiervan zouden kunnen gaan ondervinden.

Op grond van deze conclusie is op verzoek van de raden geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn om deze ongewenste effecten weg te nemen. In de vergadering van 11 december 2008 is vastgesteld dat hiervoor voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn en heeft de stuurgroep u toegezegd met dit doel op korte termijn een plan van aanpak aan te bieden. Dit is ook betrokken bij de besluitvorming door de raden op 18 en 22 december 2008.

Een dergelijk resultaat kan alleen bereikt worden wanneer aan de hand van een plan van aanpak op een resultaatgerichte wijze uitwerking wordt gegeven aan deze doelstelling. De stuurgroep zal u overeenkomstig het plan van aanpak op geëigende momenten voorstellen

doen toekomen, het is de rol van de gemeenteraden om aan de hand van deze voorstellen besluiten te nemen opdat deze doelstelling gerealiseerd zal worden.

Definitie

Wij vinden het belangrijk om in het kader van het wegnemen van de ongewenste effecten in de lastendruk wegens de bestuurlijke fusie een duidelijke doelstelling vast te stellen en kaders aan te geven waarbinnen deze doelstelling dient te worden gerealiseerd.

Beoogd maatschappelijk resultaat

Het beoogd maatschappelijk resultaat is dat inwoners van beide gemeenten, op grond van de realisatie van het bestuurlijke fusieproces van de gemeente Reeuwijk en de gemeente Bodegraven (ReBo), in algemene¹ zin niet geconfronteerd mogen worden met negatieve financiële effecten in de lastendruk.

Kaderstelling waarbinnen plan van aanpak dient plaats te vinden

Om dit beoogd maatschappelijk resultaat te realiseren wordt het plan van aanpak uitgevoerd. De maatregelen die leiden tot het wegnemen van ongewenste effecten in de lastendruk wegens bestuurlijke fusie vinden op hoofdlijnen plaats langs een tweetal sporen namelijk:

- de financiële beleid en beheer;
- het beleid met betrekking tot de heffing van belastingen en rechten.

In het raadsvoorstel en –besluit behorende bij het plan van aanpak treft u een voorstel van de kaders aan waarbinnen wij u voorstellen om tot een verdere uitwerking te komen.

Plan van aanpak

Bij de inventarisatie van de mogelijkheden tot het wegnemen van de negatieve effecten in de lastendrukontwikkeling vanwege het bestuurlijke fusieproces is vastgesteld dat er voldoende mogelijkheden beschikbaar zijn om deze ongewenste effecten weg te nemen. De geïnventariseerde mogelijkheden dienen gefaseerd en op een projectmatige wijze te worden gerealiseerd.

In dit kader zult u van ons op de hiervoor geëigende momenten goed uitgewerkte voorstellen ontvangen. Ondanks het feit dat een deel van het besluitvormingsproces na deze raadsperiode dient plaats te vinden hebben wij gemeend deze wel te betrekken in het onderstaande plan van aanpak.

Iedere fase zal indien nodig aanvangen met het vaststellen van een bestuurlijk kader en in ieder geval eindigen met een rapportage in welke mate de beoogde doelstelling van de betreffende fase is gerealiseerd en in welke mate deze fase heeft bijgedragen aan de realisatie van het beoogde maatschappelijke effect. Op deze wijze wordt u in staat gesteld om het proces goed te volgen en zo nodig tijdig gewenste bijsturing aan te brengen.

In het plan van aanpak worden de volgende fasen onderscheiden:

¹ In algemene zin; het is niet uit te sluiten dat een zeer beperkt deel van de individuele inwoners van een van beide gemeenten vanwege specifieke omstandigheden wel een individueel nadeel zullen gaan ondervinden.

Fase	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor
-	<p>Definitiefase. Onderdeel van dit plan van aanpak is de definitiefase. In deze fase wordt u voorgesteld in te stemmen met het beoogd maatschappelijk effect en de kaders waarbinnen deze doelstelling gerealiseerd dient te worden. Zie ook het onderdeel "definitie" in dit voorstel.</p>	Maart 2009.
A.1	<p>Fase: Harmonisatie van het financiële beleid / financiële methodieken. Het doel van deze fase is de uitgangspositie van beide gemeenten met betrekking tot het gehanteerde financiële beleid en systematiek vergelijkbaar te maken. Dit zowel uit oogpunt van harmonisatie maar ook om inzicht te verkrijgen in de mogelijke effecten op de lastendrukontwikkeling.</p> <p>Hierbij onderscheiden wij de volgende activiteiten:</p> <p>a Harmonisatie van de financiële verordening In de financiële verordening geeft de gemeenteraad haar kaders aan waarbinnen het college uitwerking dient te geven in het financieel beleid en de te hanteren financiële methodieken.</p> <p>Met de vaststelling van de financiële verordening geeft u de bestuurlijke kaders aan waarbinnen terzake het financiële beleid en de te hanteren financiële methodieken eveneens gekomen kan worden tot een beperking van de negatieve effecten van de verschillen in lastendruk. Wij zullen u een concept financiële verordening ten behoeve van de nieuwe gemeente ter vaststelling aanbieden.</p> <p>b Harmonisatie van de financiële afschrijvingsmethodiek. Ervan uitgaande dat bij de harmonisatie van de financiële verordening wordt uitgegaan van het van toepassing zijn van lineaire afschrijvingsmethodieken (en het afschaffen van de nu deels gehanteerde annuïtaire methode) en afschrijvings-termijnen die gebaseerd zijn op de van toepassing zijnde bodem-gesteldheid, zal inzichtelijk worden gemaakt welke, naar verwachting positieve effecten de harmonisatie van de afschrijvingssystematiek met ingang van 1 januari 2011 tot resultaat zal hebben. Op dit moment is er geen zicht op de gevolgen voor de lastendrukontwikkeling van deze nader uit te werken effecten.</p> <p>Na vaststelling van de kaders in de financiële verordening zullen deze effecten worden betrokken bij het opstellen van</p>	<p>Mei 2009.</p> <p>Juni 2009.</p>

² De nummering verwijst naar de inventarisatie die onderdeel uitmaakt van de notitie "beperking ongewenste effecten lastendruk wegens bestuurlijke fusie", november 2008.

Fase	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor:
c	<p>de concept begroting 2011 en de vaststelling van de benodigde belastinginkomsten (met name van de rioolrechten), zie ook A.4, A.5 en B.3</p> <p>Harmonisatie van de kostentoerekeningsmethodiek. Een andere belangrijke onderdeel dat, mede in het kader van de voorbereiding op het samenstellen van de concept begroting 2011, geharmoniseerd dient te worden betreft de gehanteerde methodiek van kostentoerekening (zowel kostenplaatsen als rentekosten). Wij zien dit als een noodzakelijk onderdeel zonder dat wij op dit moment een indicatie hebben dat dit een positief dan wel negatief effect op de lastendrukontwikkeling zal hebben.</p>	Januari 2010.
d	<p>Rapportage over de behaalde resultaten bij de uitwerking van deze fase.</p>	Januari 2010.
A.1.3	<p>Fase: Afstemming uitgangspunten begrotingscyclus 2010 en financieel meerjarenperspectief 2011 t/m 2013.</p>	
A.1.4	<p>Het doel van deze fase is om afspraken te maken tussen beide gemeenten over de te hanteren uitgangspunten bij voorjaarsnota/perspectiefnota en ten behoeve van de uiteindelijke begroting 2010. Het resultaat van deze afstemming moet zijn om de verschillen in lastendruk te beperken.</p>	
e	<p>Bestuurlijke uitgangspunten begrotingscyclus 2010 en financieel meerjarenperspectief 2011 t/m 2013. Vooruitlopende op de harmonisatie van de kaderstelling in de financiële verordening ten behoeve van de gefuseerde gemeente (zie A.1) zullen afspraken worden gemaakt over de uitgangspunten van beide gemeenten waarbinnen de afzonderlijke begrotingen voor beide gemeente m.b.t. het begrotingsjaar 2010 worden opgesteld.</p> <p>Het betreft hierbij o.a. te hanteren inflatiecorrectie, rentepercentages voor eigen vermogen en vreemd vermogen. Het toepassing van diversiteit in percentages is hierbij mogelijk. In de afzonderlijke voorjaarsnota / perspectiefnota van beide gemeenten zal deze afstemming inzichtelijk worden gemaakt.</p>	Juni/juli 2009.
f	<p>Inkomstenbeleid Naast de genoemde afstemming van de uitgangspunten voor de begrotingscyclus 2010 zijn wij voornemens u een beknopte notitie aan te bieden waarin een strategie is uitgewerkt op welke wijze beide gemeenten in de periode tot aan de bestuurlijke fusie tot een afstemming van het beleid met betrekking tot de belastingen, heffingen en rechten dient te komen. Doelstelling van deze strategie is om de negatieve effecten in lastendruk tussen beide gemeenten verder te beperken.</p>	Juni/juli 2009.

Fase	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor
g.	<p>Ook deze strategie zal onderdeel uitmaken van de bestuurlijke kaders van de voorjaarsnota / perspectiefnota en uiteindelijk de concept begroting 2010 en het financieel meerjarenperspectief 2011 t/m 2013.</p> <p>In de afzonderlijke begrotingen 2010 van beide gemeenten zullen wij inzichtelijk maken in welke mate deze afstemming en de hierbij gemaakte keuzes hebben geleid tot een beperking van de negatieve effecten in de lastendruk wegens bestuurlijke fusie.</p>	November 2009.
B.4	<p>Fase: Inventarisatie van mogelijkheden en effecten op lastendruk door temporisering uitvoering cq. uitgaven.</p> <p>Wij hebben vastgesteld dat een deel van de beïnvloeding van de mogelijke ongewenste effecten in de lastendruk wordt veroorzaakt door sterke fluctuaties in de uitgaven met betrekking tot de openbare ruimte (zoals beheer aan rioleringen) en nog niet geharmoniseerde beheerplannen. Dit veroorzaakt op onderdelen tot een toename in de verschillen in lastendruk. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van de rioolrechten in de afzonderlijke gemeenten.</p> <p>Ongeacht dat deze uitgaven grotendeels uiteindelijk wel gerealiseerd zullen gaan worden, vinden wij het noodzakelijk om eerst tot een harmonisatie van het beleid te komen en het beleid uit te werken in integrale beheerplannen voor de openbare ruimte (IBOR). Naast een meer gelijkmatige spreiding van de uitgaven dienen in dit kader ook mogelijke synergievoordelen betrokken te worden met als doel op korte termijn ongewenste effecten op de lastendruk wegens bestuurlijke fusie te beperken.</p> <p>Het betreft een aanzienlijk onderdeel van het te harmoniseren beleid. Wij onderscheiden in dit kader twee sporen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ten behoeve van het uitvoeringsprogramma 2009 t/m 2010 zullen wij inventariseren welke onderdelen in het beheer van de openbare ruimte verantwoord getemporeerd kunnen gaan worden. De resultaten hiervan zullen waar mogelijk reeds betrokken worden bij de besluitvorming in de voorjaarsnota / perspectiefnota doch uiterlijk in de begroting 2010. • De harmonisatie van het beleid en beheer van de openbare ruimte zullen onderdeel gaan uitmaken van het plan van aanpak ten behoeve van de harmonisatie van het beleid. 	<p>Juni – november 2009.</p> <p>Zie A.2</p>
A.3 B.1 B.2	<p>Fase: Inventarisatie en realisatie van mogelijkheden tot fondsvorming</p> <p>Het doel van dit plan van aanpak is om alle ongewenste effecten vanwege bestuurlijke fusie voor inwoners van beide</p>	

Fase ²	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor:
	<p>gemeenten weg te nemen. De genomen maatregelen dienen als inzet een structurele inzet te hebben.</p> <p>Ter ondersteuning van deze structurele maatregelen en mogelijke "ingroei- en overgangseffecten" zijn wij voornemens om u voor te stellen een reserve "egalisatie lastendruk" te vormen dat tot doel heeft bij te dragen aan het beperken van de ongewenste incidentele effecten in de lastendruk wegens bestuurlijke fusie.</p> <p>De inzet van dit fonds is aan het gemeentebestuur van de gefuseerde gemeente en zal in dit kader ook worden betrokken bij de kaderstelling ten behoeve van de concept begroting 2011 en het financieel meerjarenperspectief 2012 t/m 2014.</p> <p>Wij onderscheiden in dit kader de volgende activiteiten:</p>	
j	<p>Incidentele / structurele bijdragen van derden Het inventariseren op, en actief benaderen van, instanties die een incidentele / structurele financiële bijdrage kunnen leveren die ondersteunend kunnen zijn aan de beperking van de ongewenste effecten op de lastendruk wegens bestuurlijke fusie. In eerste aanleg zullen wij ons hierbij vooral richten op de provinciale- en rijksoverheid. Dit zal een continue proces zijn waarbij wij mogelijkheden zullen inventariseren en kansen benutten.</p>	Continue
k	<p>Fondsvorming uit eigen vermogen Wij zullen voor u in beide gemeenten de mogelijkheden inventariseren binnen het weerstandsvermogen en door gewijzigde bestemming van de bestemmingsreserves tot het komen van fondsvorming. Hierbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met de bestedingsdoelen van de bestemmingsreserves. Daarnaast zal bij mogelijke positieve rekeningsresultaten over de boekjaren 2008 en 2009 de afweging betrokken worden om deze resultaten te betrekken bij de vorming van een dergelijk fonds.</p>	Oktober 2009
l m n	<p>Deze activiteit kent om deze reden de volgende deelfasen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inventarisatie mogelijkheden fondsvorming eigen vermogen • Bestemming mogelijk positief rekeningresultaat 2008 • Bestemming mogelijk positief rekeningresultaat 2009 	<p>Juni/juli 2009</p> <p>Juni/juli 2010</p> <p>Nov./dec. 2010.</p>
	<p>Daarnaast is het aan het gemeentebestuur van de gefuseerde gemeente om mogelijkheden tot het verder toevoegen van financiële middelen aan dit fonds te benutten en te besluiten tot de inzet van dit fonds ter beperking van de ongewenste effecten in lastendruk. Dit laatste zal onder andere onderdeel moeten uitmaken van de kaderstelling terzake de concept begroting 2011 e.v. Zie ook A.4, A.5 en B.3.</p>	

Fase	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor
	<p>Bij elk van deze activiteiten zullen wij transparant maken welke mogelijkheden en effecten beschikbaar zijn en in welke mate deze bijdragen aan de beperking van de ongewenste effecten.</p>	
<p>A.2</p> <p>o</p> <p>p</p>	<p>Fase: Harmonisatie van beleid en voorzieningenniveau Wij hebben het voornemen om een impuls te geven aan de harmonisatie van het beleid met als doel waar mogelijk tot een <i>afronding</i> te komen voorafgaande aan de feitelijke bestuurlijke fusie per 1 januari 2011.</p> <p>Met betrekking tot de harmonisatie van het beleid zullen wij u in het voorjaar van 2009 een afzonderlijk plan van aanpak aan te bieden. De te maken bestuurlijke keuzes in dit harmonisatieproces kunnen van grote invloed zijn. Vooral nog gaan wij ervan uit dat deze harmonisatie geen taakstellende bijdrage dient te leveren aan de beperking van de ongewenste effecten van de verschillen in lastendruk maar zeer zeker ook geen negatieve effecten hierop toegestaan is.</p> <p>In het kader van de ongewenste effecten op de verschillen in de lastendruk wegens de bestuurlijke fusie zullen wij eveneens een onderzoek uitvoeren naar de heffingsgrondslagen van de afvalstoffenheffing en de rioolrechten, en wel op een zodanige wijze dat de resultaten hiervan ook bijdragen aan andere bestuurlijke doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Op dit onderdeel kunt u een nadere uitwerking en voorstellen tegemoet zien. De resultaten van deze uitwerking zullen betrokken worden in de begrotingscyclus 2011 e.v.</p> <p>De realisatie van dit specifieke plan van aanpak harmonisatie zal een doorwerking hebben tot 1 januari 2011 en waar nodig nog na deze periode. Bij ieder voorstel dat wij u in dit kader zullen voorleggen zal inzichtelijk worden gemaakt welke financiële consequenties hieraan verbonden zijn en in welke mate het voorstel invloed heeft op het beperken van de ongewenste effecten op de lastendruk wegens bestuurlijke fusie.</p>	<p>Uiterlijk juni 2009.</p> <p>April 2010</p> <p>Afzonderlijke voorstellen.</p>
<p>A.4 A.5 B.3</p>	<p>Fase: Vaststelling kaders concept begroting 2011 en financieel meerjarenperspectief 2012 t/m 2014.</p> <p>Bij de voorbereiding en vaststelling van de concept begroting 2011 en het financieel meerjarenperspectief 2012 t/m 2014 is het mogelijk om de gerealiseerde resultaten uit de hiervoor behandelde fasen te betrekken. Het gaat hierbij om de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effecten van harmonisatie van het gemeentelijke financiële beleid en financiële methodieken; • Effecten van harmonisatie van het beleid; • Effecten door temporisering van uitgaven; 	

Fase	Omschrijving activiteit plan van aanpak	Aanbieden uitgewerkte voorstellen voor:
q r s t	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet van het hiervoor gevormde fonds. <p>Daarnaast onderscheiden wij de volgende afzonderlijke onderdelen die in dit kader bij de begroting 2011 betrokken dienen te worden.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzet van beschikbare financiële ruimte binnen het financieel meerjarenperspectief. • Inzet van gerealiseerde en/of nog te realiseren synergievoordelen. <p>De voorstellen tot inzet van deze onderdelen zult u aantreffen in de voorjaarsnota voorafgaande aan de begrotingscyclus 2011.</p> <p>Afhankelijk van de beschikbare ruimte en mogelijkheden kan besloten worden om (een deel van) deze ruimte / mogelijkheden in te zetten ter beperking van de ongewenste effecten. De inzet hiervan zal in de concept begroting 2011 transparant worden gemaakt.</p> <p>Hierbij zullen wij ook een evaluatie op gestelde kaders en de realisatie hiervan m.b.t. dit plan van aanpak aantreffen.</p>	<p>Nov./dec. 2010</p> <p>Voorjaar 2010</p> <p>Nov./dec 2010</p>
u	<p>Evaluatiefase</p> <p>In de concept begroting 2011 zullen wij ook een totaal overzicht geven van de activiteiten en de behaalde resultaten van dit plan van aanpak.</p>	<p>Nov./dec 2010</p>

Inzet van benodigde capaciteit en middelen

Uitgangspunt van dit plan van aanpak is om op een zo vroeg mogelijk moment in het proces u voorstellen te doen toekomen die kunnen bijdragen aan het beperken van de ongewenste effecten in de verschillen van de lastendruk. Dit heeft echter wel tot gevolg dat een versterkte inzet van de capaciteit ten behoeve van de uitvoering van het plan van aanpak op dit proces zal gaan plaatsvinden.

Vooralsnog gaan wij ervan uit dat dit binnen de bestaande capaciteit realiseerbaar is. Indien dit niet het geval blijkt te zijn zullen wij u een voorstel aanbieden om aanvullende middelen beschikbaar te stellen.



49875200300658

Gemeenten Reeuwijk en Bodegraven

Herindelingsadvies voor de fusie per 1 januari 2011

*Voorstel voor de gemeenteraden op basis van artikel 5
van de Wet algemene regels herindeling.*

Vastgesteld door de raad van Reeuwijk dd.

Vastgesteld door de raad van Bodegraven dd.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Aanleiding voor het herindelingsontwerp/-advies
3. Situatiebeschrijving en voorgeschiedenis
 - 3.1.: De gemeenten Reeuwijk en Bodegraven
 - 3.2.: Probleemstelling en oplossingsrichtingen
 - 3.3.: Van samenwerking tot fusievoornemen
4. Kenmerken, uitdagingen en strategische agenda van de nieuwe gemeente
 - 4.1.: Kenmerken en uitdagingen van de nieuwe gemeente
 - 4.2.: Strategische agenda voor de nieuwe gemeente
 - 4.3.: Werknaam, buitengrenzen en fusiedatum
5. Toetsing aan doelstellingen herindelingsbeleid van regering en provinciaal bestuur en aan de beleidskaders van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 - 5.1.: Toetsing aan regeringsbeleid m.b.t. gemeentelijke herindelingen
 - 5.2.: Toetsing aan provinciaal beleid m.b.t. herindelingen
 - 5.3.: Toetsing aan beleidskaders van BZK : draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang nieuwe gemeente, regionale samenhang en evenwicht, planologische ruimtebehoefte
6. Financiële en personele aspecten
 - 6.1.: Resultaten uitgevoerd onderzoek
 - 6.2.: Uitgangssituatie Reeuwijk en Bodegraven
 - 6.3.: Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief, reserveposities en lastendruk
 - 6.4.: Afspraken m.b.t. de uitvoering van de begroting en investeringen tot de fusiedatum
 - 6.5.: Financiële gevolgen van de fusie, waaronder de frictiekosten en de financiële systematiek
 - 6.6.: Personele en organisatorische aspecten
7. Besluitvorming en verdere procedure
 - 7.1.: Vervolgprocedure, Arhi-procedure, tijdstip verkiezingen
 - 7.2.: Resultaten inspraak en bestuurlijk overleg

Bijlagen:

1. *Financiële vergelijking Reeuwijk en Bodegraven*
2. *Vergelijking belastingdruk regiogemeenten*
3. *Kaart nieuwe gemeente met buitengrenzen*
4. *Overzicht gemeenschappelijke regelingen Reeuwijk en Bodegraven*
5. *Verslagen bestuurlijk overleg (later)*
6. *Zienswijze op herindelingsontwerp (later)*
7. *Reactie op zienswijze herindelingsontwerp (later)*

1. INLEIDING

In dit herindelingsadvies leggen de besturen van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven hun voornemen tot een vrijwillige fusie van beide gemeenten vast. In concept heeft dit ontwerp de vorm van een voorstel aan de gemeenteraden van Reeuwijk en Bodegraven. Met de vaststelling van het herindelingsontwerp door de beide raden in december 2008 werd de eerste stap gezet in de procedure op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). De zogenaamde Arhi-procedure leidt tot de regeling bij wet van de herindeling van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven tot een nieuwe gemeente met de voorlopige werknaam gemeente Reeuwijk- Bodegraven.

Na vaststelling door de gemeenteraden is het herindelingsontwerp door de colleges van burgemeester en wethouders gedurende acht weken ter inzage worden gelegd. Tijdens deze periode heeft iedereen zijn zienswijze op dit ontwerp bij de gemeentebesturen kunnen neerleggen. Er zijn gedurende de ter inzageleggingsperiode geen zienswijze bij de colleges ingediend. In die periode zijn alle buurgemeenten uitgenodigd een reactie te geven op het herindelingsontwerp. Van de besturen van een drietal omliggende gemeenten is een reactie ontvangen. De reacties hebben de beide colleges geen aanleiding te geven het ontwerp te wijzigen of aan te passen. Dit is meegedeeld aan de betreffende gemeentebesturen. Nu de ter inzageleggingsperiode voorbij is wordt aan de gemeenteraden voorgesteld het eerder vastgestelde herindelingsontwerp ongewijzigd vast te stellen als herindelingsadvies en dit te zenden dit aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid- Holland. Gedeputeerde Staten kunnen vervolgens voegen hun standpunt bijvoegen en dit advies doorsturen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister zet de wettelijke procedure in gang die leidt tot vaststelling van de wet m.b.t. de gemeentelijke herindeling door het Parlement.

Het op artikel 5, tweede lid van de Wet Arhi gebaseerde herindelingsadvies heeft de volgende indeling:

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanleiding voor de uit de colleges van B&W samengestelde stuurgroep dit herindelingsadvies aan de gemeenteraden voor te leggen.

Hoofdstuk 3 geeft een feitelijke beschrijving van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven. Vervolgens worden de problemen waarmee deze gemeenten kampen en mogelijke oplossingen daarvoor aangegeven. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op voortschrijdende inzichten die aanvankelijk gericht waren op vormen van vergaande samenwerking tussen met name de ambtelijke organisaties van de gemeenten, maar die uiteindelijk toch leiden tot het voornemen ook in bestuurlijk opzicht te fuseren tot één gemeente.

In hoofdstuk 4 worden de kenmerken, uitdagingen, meerwaarde en de missie van de nieuwe gemeente beschreven. Hierin zijn de motieven om te komen tot een nieuwe gemeente verwerkt. Ook wordt ingegaan op de naamgeving van de nieuwe gemeente en kort op de procedure die leidt tot de fusiedatum van 1 januari 2011.



Hoofdstuk 5 toetst het voornemen van de gemeentebesturen van Reeuwijk en Bodegraven om te komen tot een fusie aan de doelstellingen met betrekking tot gemeentelijke herindelingen van het kabinet en van het provinciebestuur alsmede aan de beleidskaders m.b.t. gemeentelijke herindelingen die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eind 2002 publiceerde.

In hoofdstuk 6 worden in enkele deelparagrafen de verschillende financiële aspecten van het voornemen te komen tot een gefuseerde gemeente belicht. Het begrotingsresultaat tot nu toe, de meerjarenperspectieven voor de nieuwe gemeente, het provinciale preventieve toezicht, de afspraken in dit kader van de begrotingsuitvoering en het doen van investeringen tot aan de fusiedatum komen aan de orde.

Ook de belangrijke personele en organisatorische aspecten worden belicht.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de vervolprocedure zoals de Wet Arhi die voorschrijft ten aanzien van verschillende aspecten van de fusie; zo ook op de naamgeving van de nieuwe gemeente en op de mogelijke datum van de verkiezingen van de raad van de nieuwe gefuseerde gemeente.

2. AANLEIDING

De gemeenten Reeuwijk en Bodegraven, Groene Hart-gemeenten bij uitstek, hebben van oudsher, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau een goede relatie met elkaar. In 2002 is het initiatief genomen om de bestaande goede relaties een duidelijker vorm te geven in een samenwerking met meer inhoud en institutie, vooral gericht op een verdere ontwikkeling van de dienstverlening aan burgers en bedrijven en van de slagkracht van de bestuurlijke organisaties in dit Groene Hart-gebied.

In 2004 zijn bestuurskrachtonderzoeken en -metingen uitgevoerd. Nadat Reeuwijk en Bodegraven al eerder hadden besloten om na te gaan of intensivering van hun samenwerking kan leiden tot versterking van hun bestuurskracht, konden de resultaten van de bestuurskrachtonderzoeken en met name de analyses van de zwakke punten van de ambtelijke en bestuurlijke organisaties, gebruikt worden als een 'agenda' voor de verdere invulling en versterking van de samenwerking tussen beide gemeenten. Aan de hand van deze agenda voor verdere samenwerking heeft eind 2005 bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen beide colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten.

Al snel werd duidelijk dat in beide organisaties de behoefte bestond de samenwerking te vertalen in meer concrete kaders en doelstellingen. Deze waren (en zijn nog steeds) gericht op de versterking van de dienstverlening aan burgers en bedrijven door beide gemeentelijke organisaties, vooral op operationeel gebied. In augustus 2006 werd door beide gemeenteraden het werkplan 'intensivering samenwerking Reeuwijk en Bodegraven' vastgesteld. De belangrijkste doelstelling van het werkplan was te komen tot een gezamenlijke ambtelijke organisatie. Hiertoe diende de inmiddels ingestelde Stuurgroep ReBo zijn 'procesverantwoordelijkheid' voort te zetten en moest een projectleider worden aangesteld voor de dagelijkse begeleiding van het traject.

Op basis van het werkplan werd door de Stuurgroep ReBo een 'bestuursopdracht' opgesteld en vastgesteld in februari 2007. De beide gemeentebesturen gaven daarmee de opdracht tot het opstellen van een 'operationeel plan' gericht op de praktische uitvoering van de samenwerking en op het eindperspectief ervan: volledige ambtelijke fusie per 1 januari 2010. In de bestuursopdracht werden doel en perspectief van de samenwerking duidelijk gemaakt: De samenwerking tussen Reeuwijk en Bodegraven moet leiden tot een effectievere inzet van de lokale overheid in het gebied, zodat de belangen van bewoners en van het gebied beter kunnen worden gediend in de komende jaren. Meer concreet zal de samenwerking moeten leiden tot

- Het meer samenhangend besturen van het grondgebied van beide gemeenten. Hiertoe wordt een strategisch document voor de ontwikkeling van gemeenschap en gebied opgesteld.
- Een sterkere positie van beide gemeenten (zowel afzonderlijk als gezamenlijk) in het regionaal krachtenveld.
- De vergroting van efficiency, alsmede de versterking en de borging van de kwaliteit van de ambtelijke organisaties.

- Versterking van de dienstverlening door vermindering van de kwetsbaarheid van de organisaties.

Op basis van de bestuursopdracht werd eind 2007 het 'strategisch manifest voor de samenwerking tussen Reeuwijk en Bodegraven' opgesteld. Het manifest gaat vooral in op de ontwikkeling van een visie op het gebied en de gemeenschap van beide gemeenten.

De bestuursopdracht gaat uit van het eindperspectief van een volledige ambtelijke fusie. De geïntegreerde ambtelijke organisatie wordt, aldus het manifest, zo ingericht dat optimaal wordt geprofiteerd van de schaa sprong. Dit betekent ondermeer dat een nieuw organisatieontwerp wordt opgesteld, passend bij de schaal van de gefuseerde organisatie. Onderzocht wordt hoe de werkgeversrol voor de medewerkers juridisch vorm kan en zal worden gegeven. Ervan uitgaande (zie hieronder) dat een algehele fusie en gemeentelijke herindeling op basis van de Wet algemene regels herindeling als snel wordt nagestreefd, ligt het voor de hand te kiezen voor een tijdelijke gemeenschappelijke regeling, al of niet met rechtspersoonlijkheid.

Het door de gemeenteraden eind 2007 vastgestelde 'operationeel plan' is geheel gericht op het eindperspectief van de samenwerking tussen beide gemeenten: volledige integratie van de beide ambtelijke organisaties en het inrichten van een aparte ('lichte' of 'zware') gemeenschappelijke regeling voor de nieuwe organisatie per 1 januari 2010. Inmiddels is de in het plan beschreven projectorganisatie ingericht en zijn de verschillende (deel-)processen opgestart.

De Stuurgroep ReBo heeft er in overleg met de Raadscommissie ReBo en na diverse oriëntaties op dit gebied, niet voor gekozen gedurende lange jaren te gaan werken met weliswaar één ambtelijke organisatie maar overigens met instandhouding van de oude bestuurlijke organisaties (raden en colleges van de samenwerkende gemeenten). De Stuurgroep en de Raadscommissie zien in dat een dergelijke vorm van samenwerking ofwel leidt tot ambtelijke inefficiëntie en ineffectiviteit als gevolg van het feit dat in die situatie de ene ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door meerdere colleges en meerdere raden met ieder hun kaderstellende bevoegdheid, ofwel tot een uitholling van de kaderstellende bevoegdheden van de raden als men er om efficiencyredenen voor kiest voor de samenwerkende gemeenten uniforme of eenvormige verordeningen en uitvoeringsregelingen te hanteren.

De stap van een geïntegreerde ambtelijke organisatie naar de integratie van de bestuurlijke organisatie, van een ambtelijke fusie naar een algehele fusie, is niet groot. Het zwaartepunt bij een algehele fusie van samenwerkende gemeenten ligt toch vooral op de voorbereidingswerkzaamheden voor de fusie van de ambtelijke organisaties.

De Stuurgroep ReBo ziet de bestuurlijke en dus gemeentelijke herindeling van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven als een logische vervolgstap op de eerdere besluiten van de gemeenteraden te komen tot een ambtelijke fusie per 1 januari 2010. Om de hierboven beschreven situatie van een ambtelijke organisatie aangestuurd door meerdere colleges en raden zo kort mogelijk te laten duren, legt de Stuurgroep ReBo reeds in deze fase van de samenwerking dit concept voor een herindelingsontwerp voor. Het door de gemeenteraden vaststellen van het herindelingsontwerp gericht op de vorming van een nieuwe gemeente; bestaande uit de daartoe op te heffen gemeenten Reeuwijk en Bodegraven, vormde de eerste

stap in de wettelijke procedure van de Wet algemene regels herindeling gericht op een herindeling en derhalve vorming van de nieuwe gemeente per 1 januari 2011.

3. SITUATIEBESCHRIJVING EN VOORGESCHIEDENIS

3.1. De gemeenten Reeuwijk en Bodegraven

De gemeente Reeuwijk is een Groene Hart gemeente met een relatief lage bevolkingsdichtheid en een aantal inwoners van iets minder dan 13.000. Reeuwijk heeft 5500 woningen. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 5011 hectare; een vierde deel daarvan is water. Aan openbaar groen kent de gemeente 22,5 ha. Zij heeft 100 kilometer weg in onderhoud plus 6 km aan recreatieve fiets-, ruiter- en wandelpaden.

De bevolkingsopbouw kenmerkt zich door een licht accent op jongeren (onder de 20 jaar) en senioren (65 jaar en ouder). Daarmee is de demografische druk relatief hoog. Het aandeel allochtonen onder de bevolking is relatief laag, rond de 7%. Het gemiddeld besteedbare inkomen per inwoner is met € 12.400 per inwoner relatief hoog. De gemeente heeft een jumelage met de gemeente Turnov uit Tsjechië.

De gemeente Reeuwijk is de resultante van een aantal gemeentelijke samenvoegingen uit vooral de 19^e eeuw. Daarom kent de gemeente een aantal kernen. Reeuwijk ligt rond de Reeuwijkse plassen. 12 plassen zijn veenplassen, de 13^e plas is ontstaan door zandwinning voor de A12 en voor de aanleg van een Goudse nieuwbouwwijk. De verbindingen van Reeuwijk, liggend aan de A12 met de grote steden is uitstekend. De gemeente Reeuwijk is wel omschreven als vooral een beheersgemeente. Zij grenst aan Gouda, Bodegraven, Boskoop, Oudewater, Waddinxveen, en Woerden. De gemeente Reeuwijk werkt samen met andere omliggende gemeenten in het regionaal verband rondom Gouda. De samenwerking met de gemeente Bodegraven is intensief en wordt verder ontwikkeld.

Gemeenteraad: 15 leden

College : Burgemeester (wnd) en 3 (parttime) wethouders

Ambtenaren : 97

Begroting : € 23,3 miljoen

De gemeente Bodegraven is een Groene Hart-gemeente met 19.500 inwoners en een oppervlakte van 3850 hectare. Van de 19.500 zijn ongeveer 5500 inwoners jonger dan 20 jaar, en bijna 5000 inwoners ouder dan 55 jaar. Bodegraven kent 7251 woningen. Het openbaar groen beslaat 82,8 hectare en de gemeente onderhoudt 16 kilometer aan recreatieve fiets-, ruiter- en wandelpaden.

De gemeente biedt een aangenaam woon- en leefklimaat in een kleinstedelijke omgeving. Het voorzieningsniveau is goed. De gemeente kent relatief veel jongeren. Het aantal eenpersoonshuishoudens ligt aanmerkelijk onder het landelijke en provinciaal gemiddelde. Het percentage allochtone inwoners is gering. Het gemiddeld besteedbare inkomen per inwoner ligt net onder het landelijke en Zuid-Hollands gemiddelde. Bodegraven grenst aan de gemeenten Reeuwijk, Woerden, Nieuwkoop, Alphen a/d Rijn en Boskoop.

Bodegraven ligt op het kruispunt van bijzondere ecologische gebieden. Tot voor kort beperkte het Groene Hart-beleid mogelijke ontwikkelingen van Bodegraven. Daardoor werd ook Bodegraven een beheersgemeente. Inmiddels heeft nieuw rijks- en provinciaal beleid m.b.t. de regio impulsen gegeven aan nieuwe ontwikkelingen binnen de gemeente Bodegraven. Bodegraven heeft de ontwikkelmogelijkheden met beide handen aangepakt, zozeer dat de bijbehorende dynamiek het uiterste van bestuur en vooral de ambtelijke organisatie vergt.

Gemeenteraad : 17 leden.
Collegé : Burgemeester (wnd) en 3 wethouders
Ambtenaren : 150
Begroting : € 32 miljoen.

3.2. Probleemstelling en oplossingsrichtingen

Een sterk lokaal bestuur is van groot belang voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Het beleid van dit en voorgaande kabinetten was en is steeds gericht op krachtige voortzetting van de ingezette decentralisatie van taken van rijk naar gemeenten. Deze toenemende decentralisatietendens vraagt in toenemende mate om bestuurskrachtige gemeenten. De decentralisatie van taken als de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten, de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning vergden van met name kleinere gemeenten al een stevige organisatorische en beleidsmatige inspanning. Dat gold en geldt ook voor Reeuwijk en Bodegraven. Men kan zich afvragen of gemeenten, en dat geldt ook voor Reeuwijk en Bodegraven, de ambtelijke en bestuurlijke druk die verdergaande decentralisatie met zich mee zal brengen, nog wel aankunnen.

Aan de andere kant dienen gemeenten in toenemende mate op terreinen die de burger het meest raken over wezenlijke, onderling samenhangende en elkaar versterkende bevoegdheden te beschikken. Gemeenten zullen hun rol op maatschappelijk belangrijke gebieden moeten versterken; denk daarbij aan werkloosheid, veiligheid, leefbaarheid, gezinszorg en preventief jeugdbeleid. De dienstverlening aan burgers en bedrijven staat daarbij centraal. Kwaliteitsimpulsen en verdere digitalisering zijn aan de orde.

Reeuwijk en Bodegraven spelen een belangrijke rol op ruimtelijk strategisch gebied. Bodegraven heeft een structuurvisie 'Vitaliteit op een knooppunt' vastgesteld in 2004 waarin het strategisch kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente is neergelegd. Ook de gemeente Reeuwijk beschikt over een op langere termijn gericht investerings- en projectenprogramma. De provincie en onlangs nog het kabinet hebben nieuwe plannen ontwikkeld voor het Groene Hart van Holland: nieuwe verhoudingen in te ontwikkelen woningbouw, duurzaam groen en blauw (wateropvang). Reeuwijk en Bodegraven hebben en krijgen volop te maken met deze ruimtelijke- en gebiedsontwikkelingen.

Reeds in 2004 wezen bestuurskrachtonderzoeken erop dat de bestuurlijke ambities op het gebied van de ruimtelijke- en gebiedsontwikkeling niet goed door de ambtelijke organisatie kon worden bijgehouden. Dat gold vooral voor Bodegraven dat zich actief heeft getoond in de regionale verbanden van het Groene Hart en de Oude Rijnstreek. Volgens het bestuurskrachtonderzoek is de regionale rol van Reeuwijk niet goed zichtbaar; een positie die niet vol te houden is.

Het onderzoek naar de bestuurskracht van Reeuwijk van 2004 geeft aan dat de bestuurskracht van de gemeente in de rollen van bestuurder, van dienstverlener en als organisatie weliswaar nog voldoende zijn maar dat zij snel zal afnemen als niet meer wordt geïnvesteerd in de capaciteit en de kwaliteit van de organisatie. De bestuurskracht van de gemeente Bodegraven in de verschillende rollen wordt iets sterker beoordeeld. De bestuurskracht van de gemeente als ambtelijke organisatie was in 2004 nog wel voldoende, maar toen al werd geadviseerd de kwaliteit van de organisatie op korte termijn te verbeteren en te borgen om kwetsbaarheid te ontlopen.

De onderzoeken van 2004 concluderen dat beide gemeenten met de rapportages in de hand zich kunnen oriënteren op de mogelijkheden hun bestuurskracht (verder) te verbeteren. Reeuwijk en Bodegraven hebben, aldus het rapport, al eerder besloten dat zij na zullen gaan of intensivering van hun samenwerking tot versterking van de bestuurskracht kan leiden. Sleutelwoorden in dit verband zijn: ontwikkeling van de verdere professionalisering en kwaliteit van de ambtelijke en de bestuurlijke organisaties, ontwikkeling van de flexibiliteit en het lerend vermogen.

Oplossingsrichtingen voor de hierboven genoemde problematiek kunnen voor Reeuwijk en Bodegraven gezocht worden in vele vormen van samenwerking, in een fusie van alleen de ambtelijke organisaties en in een algehele fusie, gebaseerd op de Wet algemene regels herindeling.

Intergemeentelijke samenwerking is van alle tijden. De Wet gemeenschappelijke regelingen kent legio voorbeelden van geslaagde samenwerkingsconstructies op onderdelen van ambtelijke organisaties en diensten en van gehele ambtelijke organisaties. Ook zonder gecompliceerde juridische constructies kan samenwerking succesvol zijn. Samenvoeging van taken, shared services, gezamenlijke stichtingen, intentieovereenkomsten etc. vormen een lappendeken aan samenwerkingsverbanden, die zorgen voor intergemeentelijk maatwerk.

Schaalvergroting door middel van gemeentelijke herindeling zorgt nog steeds voor een jaarlijkse afname van het aantal Nederlandse gemeenten. Daarbij wordt een groot gewicht toegerekend aan de vanuit de gemeenten zelf opkomende wens om met een of meer andere gemeenten samen te gaan. Behoud en verbetering van de dienstverlening aan burgers en de toegenomen decentralisatie van rijkstaken vormen vaak de aanleiding voor schaalvergroting omdat kwantitatief en kwalitatief kleinere ambtelijke organisaties de toenemende takenstroom niet meer aankunnen. Derhalve vormt ook de noodzakelijke versterking van de kwaliteit van de organisatie een impuls voor schaalvergroting.

3.3. Van samenwerking tot fusievoornemen

Reeuwijk en Bodegraven onderhouden als Groene Hartgemeenten van oudsher goede bestuurlijke en ambtelijke contacten. Op verschillende terreinen werd al eerder samengewerkt. In 2002 is het initiatief genomen om de bestaande goede relaties een duidelijker vorm te geven in een samenwerking met meer inhoud en met meer vorm. Het ging in dit verband met name om de verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Mede aan de hand van de resultaten en de aanbevelingen van de onderzoeken naar de bestuurskracht in de verschillende gemeentelijke rollen (als bestuurder en beleidsmaken, als organisatie, als dienstverlener en als medebestuurder in regionaal verband) werd na 2004 de samenwerking vertaald in meer concrete doelstellingen en kaders, toch steeds gericht op een verbeterde en gezamenlijke dienstverlening aan burgers en bedrijven. In augustus 2006 werd door beide gemeenteraden het werkplan 'intensivering samenwerking Reeuwijk en Bodegraven' vastgesteld. De belangrijkste doelstelling van het werkplan was te komen tot één gezamenlijke ambtelijke organisatie.

Op basis van het werkplan werd door de Stuurgroep ReBo een 'bestuursopdracht' vastgesteld in februari 2007. Deze opdracht gaat uit van het eindperspectief van een volledige integratie van de ambtelijke organisaties. Op basis van deze bestuursopdracht werd eind 2007 het 'strategisch manifest voor de samenwerking tussen Reeuwijk en Bodegraven' opgesteld en vastgesteld. Het door de gemeenteraden eind 2007 vastgestelde 'operationeel plan' geeft aan hoe dit eindperspectief met inachtneming van het strategisch manifest geïmplementeerd wordt en zal worden. Hoofdstuk 2 geeft nadere details.

De stap van een geïntegreerde ambtelijke organisatie naar de integratie van de besturen van de beide gemeenten is niet groot. De Stuurgroep en de ReBo-raadscommissie zien de algehele fusie en dus een gemeentelijke herindeling op basis van de Wet algemene regels herindeling als een logische vervolgstap op de eerder, per 1 januari 2010 te finaliseren ambtelijke fusie. Om de situatie waarin één ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door twee colleges en twee raden zo kort mogelijk te laten duren, heeft de Stuurgroep ReBo reeds eerder het herindelingsontwerp ter vaststelling aan de raden voorgelegd en stelt zij nu aan de raden voor het herindelingsadvies vast te stellen. Hiermee wordt de effectuering van de herindeling per 1 januari 2011 mogelijk gemaakt.

4. KENMERKEN, UITDAGINGEN EN STRATEGISCHE AGENDA VAN DE NIEUWE GEMEENTE

4.1. Kenmerken en uitdagingen van de nieuw te vormen gemeente

Met de vorming van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven ontstaat een robuuste gemeente met een eigen karakter: landelijk in het Groene Hart, een sterk en apart landschappelijk, recreatief en waterstaatkundig gebied op de grens van stedelijke agglomeraties. De kernopgave van de nieuwe gemeente zal liggen in het op waarde houden en versterken van de kwaliteiten van het gebied waarbij de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven actief zal zijn bij de verdere ontwikkeling van aantrekkelijke woongebieden, van bedrijventerreinen en recreatiegebieden. De nieuwe gemeente heeft ook een belangrijke opgave bij de landschapsontwikkeling en de transformatie (opschaling) in de agrarische sector. Behoud en versterking van het voorzieningenniveau in de kernen is eveneens een belangrijke kernopgave voor de komende jaren.

De nieuwe gemeente zal zeven dorpen en kernen, ieder met een eigen karakter en identiteit, verbinden met een gericht 'kernenbeleid', vanuit een actief en zorgzaam gemeenschapsleven. De vereniging van dorpen en kernen vormen een drager voor de kwaliteit van wonen, leefbaarheid en werken in de nieuwe gemeente. De gemeente Reeuwijk-Bodegraven ontleent daarbij zijn identiteit aan de sterke landelijke en groene uitstraling van de ligging in het Groene Hart en aan zijn waterrijke structuur en waterrecreatie van de Reeuwijkse plassen met rondom de drukte van de Randstad.

Door de grotere schaal wordt de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven een belangrijker speler en gesprekspartner voor de grotere partijen in het gebied van het Groene Hart en de Oude Rijnstreek. Door de veelzijdiger samenstelling van de nieuwe gemeente kunnen voor de 33.000 inwoners nieuwe ontwikkelingen en voorzieningen worden gecreëerd. De nieuwe gemeente zal door de versterking van het functioneren van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, meer kunnen betekenen voor het functioneren van de kernen en daarmee de randvoorwaarden kunnen scheppen en ruimte geven aan het ontwikkelen van initiatieven en activiteiten die het leefklimaat en de leefbaarheid in de kernen versterken. De nieuwe gemeente zal in staat zijn om een sterkere en minder kwetsbare organisatie op te bouwen die de vele gemeentelijke en door het Rijk gedecentraliseerde taken verantwoord kan uitvoeren. Hiermee kunnen de dienstverlening aan burgers en bedrijven en de ondersteuning van de ambities van het gemeentebestuur worden geoptimaliseerd.

De samenvoeging van Reeuwijk en Bodegraven leidt tot een effectievere inzet van de lokale overheid in het gebied, zodat de belangen van bewoners en het gebied beter gediend kunnen worden in de komende jaren. Door de schaalvergroting zal de nieuwe gemeente op maatschappelijk belangrijke gebieden – denk daarbij aan veiligheid, leefbaarheid, gezinszorg, preventief jeugdbeleid, werkloosheid – een sterkere rol kunnen spelen. De dienstverlening aan burgers en bedrijven staat centraal. Kwaliteitsimpulsen, modernisering en verdere digitalisering verbeteren de dienstverlening in de nieuwe gemeente:

De fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven heeft op hoofdpunten de volgende doelen en levert daarmee de volgende meerwaarde op:

- De mogelijkheid een meer samenhangend beleid op de belangrijkste bestuurlijke opgaven voor het gebied en de gemeenschap te voeren: economie, natuur en landschap, voorzieningen en kernenbeleid. De strategische doelen op deze terreinen zullen deel uitmaken van de strategische agenda die op hoofdlijnen zal worden ontwikkeld voor de nieuwe gemeente (zie onder 4.2: strategische agenda voor de nieuwe gemeente);
- Schaalvergroting maakt het mogelijk een sterkere positie in de regio in te nemen. Dit is noodzakelijk gezien de andere voorgenomen bestuurlijke schaalvergrotingen in het gebied;
- Door samenvoeging en integratie van de ambtelijke organisaties ontstaat een nieuwe robuuste organisatie die met meer kwaliteit effectiever en efficiënter zal functioneren met minder kwetsbaarheid, minder afhankelijkheid van externen en met een goede positie op de arbeidsmarkt;
- De nieuwe gemeente zal met deze organisatie garant kunnen staan voor een betere, modernere en goed gefaciliteerde dienstverlening aan de burger.

De missie van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven luidt:

‘Vanuit de erkenning van en het respect voor de eigenheid en identiteit van de kernen en actieve betrokkenheid van de burgers, bedrijven en organisaties staat de gemeente Reeuwijk-Bodegraven voor de ontwikkeling van het Groene Hart met behoud van natuur, landschap en agrarische activiteiten, met ruimte voor hoogwaardige economische bedrijvigheid. Zij wil hierbij verstedelijking tegengaan, de leefbaarheid van de individuele kernen bevorderen, een kwalitatieve dienstverlening bieden aan haar burgers en deze zoveel als mogelijk is op kernniveau aanbieden. Dit op een doelmatige en professionele wijze van uitvoering.

Reeuwijk en Bodegraven vormen een nieuwe gemeente die in voldoende mate bestuurskrachtig zal zijn. Zeker bestuurskrachtig genoeg om alle bestaande en nieuwe lokale overheidstaken aan te kunnen.

4.2. Strategische agenda voor de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven

Uitgangssituatie:

Bij het opstellen van de agenda van de strategische doelstellingen van de nieuwe gemeente wordt uitgegaan van de volgende kenmerken:

Het gebied van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven vormt het grootste deel van een apart landschappelijke en waterstaatkundige eenheid (Gouwe Wiericke), met een eigen geologische en historisch-geografische betekenis. In die ontwikkeling is een landschappelijke kwaliteit ontstaan die -vergeleken met de westelijke buurgebieden- nog grotendeels intact is. De landschappelijke ontwikkeling in dit karakteristieke veenweidegebied heeft ook een maatschappelijke ontwikkeling in gang gezet, die kenmerkend is voor dit landschappelijk nog in originele staat verkerend deel van het Groene Hart. ‘Hollandse dorpen’ met een menging van functies, een sterk ondernemerschap, een grote gemeenschapszin en goede lokale voorzieningen.

Het gebied ligt centraal in het Groene Hart. De goede bereikbaarheid en de woonkwaliteit maken het gebied van de nieuwe gemeente aantrekkelijk voor de vestiging van bedrijven en van inwoners uit de Randstad. Dit geeft kansen, maar ook risico's van verstedelijkingsdruk. Het gebied vormt immers een belangrijk recreatief uitloopgebied voor de gebieden van

Rotterdam en Gouda en heeft de functie van kwaliteitsgebied voor wonen en werken en daarmee als buffer voor verdergaande en ongewenste verstedelijking tussen Rotterdam en Utrecht. Door het gebied loopt de robuuste ecologische verbinding tussen het noordelijk en het zuidelijke gedeelte van het Groene Hart van IJsselmeer via Naardermeer, Nieuwkoopse plassen, Reeuwijkse plassen naar Biesbosch.

De positie van het gebied van de nieuwe gemeente geeft kansen voor de ontwikkeling van natuur en landschap. De verdere ontwikkeling tot groen uitloopgebied, als contramal voor de verstedelijkingsdruk en als waterbergingsgebied ondersteunt de ontwikkeling naar kwalitatief hoogwaardige woon- en werkmilieus. De ligging maakt het gebied ook kwetsbaar voor ongewenste sluipende ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen die de kwaliteit van het gebied van de nieuwe gemeente kunnen aantasten. Door de grotere schaal zal het bestuur van de nieuwe gemeente leiderschap kunnen tonen in het sturen op kansen en kwetsbaarheid.

Hoofdelementen strategische agenda voor de nieuwe gemeente

De strategische kansen en ontwikkelingen voor de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven laten zich vertalen in de volgende vier perspectieven/ motto's, strategische agendapunten:

- Perspectief op landelijke/ ruimtelijke ontwikkeling, motto 'transformatie begeleiden';
- Perspectief op economische ontwikkeling, motto 'in balans blijven';
- Perspectief op ontwikkeling van de gemeenschap, motto 'aandacht voor kwaliteit';
- Perspectief op ontwikkeling van de dienstverlening, motto 'de klant centraal'.

Perspectief op landschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen: transformatie begeleiden

In het gebied zijn enkele (zeker drie) belangrijke autonome veranderingsprocessen gaande die vragen om keuzes in het gebied van de nieuwe gemeente op functioneel en ruimtelijk vlak:

- De transformatie en opschaling in de agrarische sector. Bij het transformatieproces in de agrarische sector zal het bestuur van de nieuwe gemeente geconfronteerd worden met het dilemma tussen enerzijds het belang van de inrichting van de ecologische hoofdstructuur en anderzijds de autonome ontwikkeling van agrarische bedrijven en de wens om 'de koeien in de wei te houden'. Het belang van de inrichting van de ecologische hoofdstructuur is van nationale betekenis en stelt daarmee ingrijpende eisen aan de inrichting van het gebied maar geeft ook kansen voor een structureel beheer, behoud en versterking van natuurwaarden. Opschaling en vernatting vragen ook om positionering van duurzame landbouw in het gebied en geven kansen en dilemma's. De agrarische sector is een belangrijke factor in het gebied en moet zo goed als mogelijk behouden blijven. Daar waar duurzame landbouwactiviteiten mogelijk zijn, moeten deze ook plaatsvinden. Vernatting en natuurontwikkeling mogen niet ten koste gaan van koeien in de wei. Agrarische activiteiten zullen samen met natuurontwikkeling als beleidsthema een belangrijke plaats op de strategische agenda van de nieuwe gemeente innemen.
- Het belang van natuur en landschap. Het gebied van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven is in de ecologische hoofdstructuur aangeduid als natuurgebied. Dit stelt ingrijpende eisen aan de inrichting van het gebied maar geeft ook kansen voor een structureel beheer en behoud van natuurwaarden. Het bestuur van de nieuwe gemeente zal sturing geven aan het vinden van een balans in enerzijds de stimulering van economische bedrijvigheid en anderzijds de ontwikkeling van natuur, toerisme en recreatie.

- Herontwikkeling Oude Rijnzone. De Oude Rijn-gemeenten, de provincie en het hoogheemraadschap werken samen om de ontwikkeling van de Oude Rijnzone te stimuleren. De herstructurering en de integrale ontwikkelingen zijn gericht op kwaliteitsverbetering van dit gebied. In Bodegraven worden de mogelijkheden bekeken om aan de oostkant woningbouw en bedrijven ruimte te bieden. Bij Nieuwerbrug wordt bezien of de huidige ondernemingen die in de kern zijn gevestigd, kunnen worden verplaatst naar bedrijventerreinen buiten de kern. Bij deze verstedelijkingsprojecten en de ontwikkeling van economische bedrijvigheid wordt gezorgd voor een goede afstemming met natuurontwikkeling zodat het karakter van het Groene Hart zowel binnen als buiten de kernen behouden blijft.

Deze transformatieprocessen vragen een gebiedsgerichte en eensgezinde aanpak, waarbij overigens differentiatie naar deelgebieden kan ontstaan. Die aanpak van de nieuwe gemeente moet er vooral op gericht zijn om het bijzondere karakter van dit gebied (met name tegenover de verstedelijkings-tendensen in het Zuidplaspgebied) te bewaren, te versterken en de groene recreatiebehoefte te bevredigen tegenover de verstedelijking in de westelijk hiervan gelegen zone. Door de grotere bestuurskracht van de nieuwe gemeente zal zij een krachtiger speler in de regio en in het bestuurlijk krachtenveld met medeoverheden zijn.

Perspectief op economische ontwikkeling: in balans blijven

De nieuwe gemeente heeft een gezonde economische basis. De historisch sterke ondernemingszin en de goede vestigingsplaatsfactoren zijn belangrijke elementen voor die basis. Een gecontroleerde economische ontwikkeling biedt kansen voor versterking van de ruimtelijke kwaliteit en de kwaliteit van de gemeenschappen. Voor de nieuwe gemeente is het van belang dat in de toekomst kwalitatief hoogwaardige werkgelegenheid aanwezig blijft en wordt versterkt, mede om onnodige verkeersbewegingen tegen te gaan. De in gang zijnde herstructurering van verouderde bedrijventerreinen verhoogt de ruimtelijke kwaliteit en biedt ruimte voor hoogwaardige werkgelegenheid met een hoge toegevoegde waarde voor de gemeenschappen (werkgelegenheid in o.a. ICT en dienstverlening). Versterking van recreatie en toerisme biedt een alternatief voor wegvallende inkomstenbronnen in de traditionele agrarische of industriële sector. Het nieuwe gemeentebestuur zal sturing en richting geven aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen aan de A12 en aan de randen van de kernen van de nieuwe gemeente om zodoende het wegennet niet teveel te belasten. Daarbij zal het bestuur oog hebben voor het rijksbeleid en voor de wens panoramisch uitzicht langs snelwegen te behouden. Het gemeentebestuur beseft dat de ontwikkeling van de bereikbaarheid van belang is voor de leefbaarheid van gemeenschappen en voor de economische bedrijvigheid, maar dat verkeersdruk de veiligheid van de woongemeenschappen in gevaar kan brengen.

Perspectief op de ontwikkeling van de gemeenschappen: aandacht voor kwaliteit.

De gemeenschappen van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven zijn relatief sterk (economische basis, gemeenschapszin), maar niet onbedreigd. Als gevolg van demografische ontwikkelingen (vergrijzing en ontgroening) moet in zowel de grotere als de kleinere kernen bewust worden omgegaan met de bevolkingssamenstelling en dus met de voorzieningestructuur. Interventies via gericht woningbouwbeleid en de opbouw van alternatieven in de zorgstructuur (vooral voor ouderen) zijn van groot belang voor de toekomstige kwaliteit van leven.

Op het gebied van bouwen voor alle leeftijdscategorieën gaat de nieuwe gemeente de uitdaging aan. Levensloopbestendig bouwen en het sparen van groene ruimte kan een goede combinatie zijn, mits hier door het nieuwe gemeentebestuur bewust op wordt gestuurd. Interventies gericht op de bouw van starterwoningen zorgen ervoor dat het gebied aantrekkelijk wordt voor jonge gezinnen. Een mix van jong en oud is van groot belang voor de vitaliteit van de sociale cohesie in de kernen. Dit vertaalt zich in o.a. een bloeiend verenigingsleven, het cement van de samenleving. Voor het behoud van vitale kernen is ook ruimte nodig voor het ontwikkelen van kleinschalige bedrijvigheid.

Het continueren en versterken van het kernenbeleid zal bijdragen aan een goed basisvoorzieningsniveau (zorg, onderwijs, sport) in alle kernen. Het bestuur beseft daarbij dat iedere kern verschillend is en dat verschillen vaak de identiteit van een kern vormen. Voor de kernen is behoefte aan openbaar vervoer op maat. Het kernenbeleid zal zich richten op het behoud van lokale voorzieningen en kleinschalige bedrijvigheid passend binnen de eigenheid van de kern. Het beleid richt zich tevens op een zo evenwichtig mogelijke bevolkingssamenstelling.

De nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven zal een gezamenlijke aanpak van het doelgroepenbeleid (WMO, jeugdbeleid, WWI) bevorderen en streven naar een grotere effectiviteit binnen de traditioneel smalle beleidskaders en financiële kaders voor dit type (gedecentraliseerd) gemeenschapsbeleid. De toenemende roep om kwaliteit leidt ertoe dat de nieuwe gemeente beleid en uitvoering op het gebied van de 'samenleving' met voortvarendheid moet oppakken, daarbij voortbouwend op bestaande initiatieven op het gebied van de WMO, jeugdbeleid en onderwijs (zie o.a. Pact van Savelberg).

Perspectief op dienstverlening aan inwoners en instellingen: de klant centraal

De inwoner als klant heeft recht op kwalitatief goede dienstverlening tegen de laagst mogelijke prijs. De nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven zal zorgdragen voor een kwalitatief goede dienstverlening aan burgers en bedrijven tegen een goede prijs-kwaliteit verhouding. De sterkere en effectiever werkende geïntegreerde organisatie van de nieuwe gemeente is minder kwetsbaar, beter toegankelijk en bereikbaar en kan meer kwaliteit bieden in de dienstverlening aan de burger. De prijs die voor deze dienstverlening wordt betaald, zal in balans moeten zijn met de kwaliteit die geboden wordt.

Het rijksbeleid is erop gericht dat uiterlijk vanaf 2015 alle gemeenten de (digitale) ingang zullen zijn voor nagenoeg alle vragen aan de overheid van burgers, bedrijven en instellingen. De beschikbaarheid van een goed functionerend klantcontactcentrum staat hierbij centraal. Het beleid van de nieuwe gemeente is hierop gericht en weet zich hierin gesteund door een sterke, toegankelijke en minder kwetsbare organisatie.

De nieuwe gemeente zal de elektronische dienstverlening en een dienstverleningsconcept dat gebruik maakt van de één-loketfunctie, verder ontwikkelen en ter beschikking stellen. Bij de communicatie tussen inwoners en de nieuwe gemeentelijke organisatie zal in toenemende mate gebruik worden gemaakt van de meest moderne communicatiemiddelen. De inwoners vragen terecht om een herkenbare, bereikbare overheid die op een transparante en actieve wijze de inwoners betreft bij de lokale gemeenschap. Daarbij zullen bestuur en organisatie dichtbij de burgers en de bedrijven staan. De gemeentelijke dienstverlening zal, waar mogelijk en haalbaar, worden afgestemd op de kenmerken van de verschillende kernen

Voor alles geldt dat de klant, de burger, de bedrijven centraal staan voor de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven bij de inrichting van een kwalitatief goede dienstverlening tegen een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding.

4.3. Werknaam, buitengrenzen, fusieproces en datum

In het kader van dit herindelingsadvies en van het vervolg van de Arhi-procedure zal voorlopig de **werknaam** voor de nieuwe gemeente "ReBo-gemeente" worden gehanteerd. In het kader van de voorbereiding van het herindelingsadvies (mei 2009) kan nader beraad over een te kiezen werknaam aan de orde zijn. De gemeenten hebben de gelegenheid in de praktijk tot aan het voorleggen van het herindelingsadvies door Gedeputeerde Staten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, om de werknaam aan te passen of een breed gedragen procedure voor het voorstellen van een definitieve naam tot resultaat te doen leiden.

De uiteindelijke keuze van de werknaam of definitieve naam is formeel aan de Minister van BZK en uiteindelijk aan de Staten-Generaal bij de vaststelling van het wetsontwerp voor de vorming van de nieuwe gemeente. De nieuwe gemeenteraad kan op ieder gewenst moment een eigen keuze maken voor de naam van de gemeente, met dien verstande dat tussen het nemen besluit en de daadwerkelijke invoering van de naam een jaar overgangperiode moet worden ingebouwd.

De **buitengrenzen** van de nieuwe gemeente worden gevormd door de gezamenlijke buitengrenzen van de beide huidige gemeenten. De bijgevoegde kaart geeft de buitengrenzen van de nieuwe gemeente aan. Deze kaart wordt bij het wetsvoorstel gevoegd. De buitengrenzen worden daarmee vastgesteld bij wet. Tijdens de samenloop van Arhi-procedures voor andere buurgemeenten kunnen kleine grenswijzigingen en –aanpassingen door het provinciaal bestuur worden voorgesteld.

Het herindelingsontwerp ging uit van een fusie van beide gemeenten per **fusiedatum van 1 januari 2011**. Als de gemeenteraden zich eenmaal hebben uitgesproken over het fusievoornemen is het van groot belang dat niet alleen fusieproces snel en zorgvuldig zal worden uitgevoerd maar ook dat de Arhi-procedure snel wordt voltooid. De onzekerheid voor de burgers en de medewerkers dient zo kort mogelijk te worden gehouden. Daarbij komt dat het gewenst is de Arhi-procedure voor de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven in elk geval niet achter te laten lopen op de procedures voor de gemeenten rondom Reeuwijk en Bodegraven.

Als de datum van 1 januari 2011 als fusiedatum gewenst wordt dient het herindelingsadvies, zoals dat door de gemeenteraden met inachtneming van de resultaten van de ter inzagelegging zal worden vastgesteld en zoals dat door Gedeputeerde Staten is gezien, becommentarieerd en voorzien van een advies aan de Minister van BZK, aan de Minister te worden verstuurd uiterlijk op 1 juli 2009. Met de opstelling van het wetsvoorstel, de behandeling ervan in de Ministerraad door de Raad van State en door de Staten-Generaal, gaan gemiddeld genomen anderhalf jaar gemoeid.

5. TOETSING DOELSTELLINGEN HERINDELINGSBELEID VAN DE REGERING EN PROVINCIAAL BESTUUR EN AAN DE BELEIDSKADERS VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

5.1. Toetsing aan regeringsbeleid m.b.t. gemeentelijke herindelingen

Het kabinetsbeleid op het gebied van de gemeentelijke herindeling is vastgelegd in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling. Processen van gemeentelijke herindeling richten zich met name op kleine gemeenten, aldus een excerpt van de beleidsnotitie. Om de bestuurskracht van gemeenten te versterken voert het kabinet een gemeentelijk herindelingsbeleid.

De door de gemeenteraden van Recuwijk en Bodegraven op vrijwillige basis geïnitieerde herindeling voldoet aan de volgende doelstellingen van het kabinetsbeleid:

1. De basisfuncties van gemeenten mogen niet in gevaar komen. Ambtelijke en bestuurlijke capaciteit moeten op een verantwoord peil blijven of worden gebracht. Daarom kan tot gemeentelijke herindeling worden overgegaan als het bestuurlijk draagvlak van gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken. Uitgangspunt bij de nieuwvorming van gemeenten is dat voor de gewenste basiskwaliteit een zekere minimumomvang nodig is, zonder dat het mogelijk of wenselijk is dat te koppelen aan een vast inwonertal. Dat hangt immers af van het gebied en de omgeving waarin de gemeente gelegen is. Bij herindelingsvoorstellen is dan ook altijd sprake van maatwerk.
2. Het regeerakkoord stimuleert te onderzoeken of en hoe vrijwillige gemeentelijke herindeling mogelijk is. Vrijwillige herindelingen zijn een goede zaak. Het is een verantwoordelijkheid van gemeentebesturen zelf na te denken over hun toekomst. Daarbij moeten zij een afweging maken of zij ook op termijn kunnen voldoen aan de vereiste basiskwaliteit. Gelet op een toenemend aantal vrijwillige herindelingen zien veel gemeenten de kwaliteitsbehoefte zelf ook. Bij deze vrijwillige herindelingen moeten gemeenten goed naar hun omgeving kijken. Vrijwillige fusies mogen vanzelfsprekend niet ten koste gaan van de mogelijkheden en kansen van aanliggende gemeenten. Bovendien moet worden voorkomen dat problemen verschuiven naar een aangrenzend gebied. Uitgaande van voldoende aandacht bij de gemeenten voor dergelijke punten worden vrijwillige herindelingen in principe positief beoordeeld.

5.2. Toetsing aan provinciaal beleid m.b.t. gemeentelijke herindelingen

Het bestuur van de provincie Zuid Holland voert uiteraard het beleid van het kabinet m.b.t. gemeentelijke herindelingen uit. De provincie doet dat met een zekere voortvarendheid en pressie op gemeenten die naar het oordeel van Gedeputeerde Staten niet meer in voldoende mate bestuurskrachtig zijn.

In opdracht van Gedeputeerde Staten heeft de externe adviescommissie 'Bestuurlijke toekomst Zuidplasp gemeenten en omgeving' een onderzoek gedaan naar de wenselijke fusies van gemeenten in het Zuidplaspgebied. Deze commissie Van den Berg houdt de provincie fusievarianten voor met een 'duurzame houdbaarheid' en geeft oplossingen met een 'beperkte

houdbaarheid'. Met het perspectief van duurzame houdbaarheid schetst de commissie twee grote gefuseerde gemeenten: Gouda met alle omliggende gemeenten in de Zuidplas (Moordrecht, Zevenhuizen-Moerkapelle, Nieuwerkerk aan den IJssel en Waddinxveen) en een fusie van Rijnwoude, Boskoop, Bodegraven en Reeuwijk zo mogelijk samengevoegd met Alphen aan de Rijn. Omdat de commissie beseft dat dit voorstel op geen enkele steun bij de huidige gemeenten kan rekenen, sielt de commissie kleinere fusies voor aan de provincie met een beperkte houdbaarheid. De commissie stelt voor een fusie van Gouda met aan de oostkant Reeuwijk en Bodegraven, *tenzij de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven voor 1 januari 2008 besluiten samen vrijwillig te fuseren.*

Dit voorliggende herindelingsadvies sluit aan bij deze laatste optie. Er wordt vanuit gegaan dat met aanvaarding van het rapport Van den Berg Gedeputeerde Staten ook de vrijwillige fusie van Reeuwijk en Bodegraven omarmt, ook al wordt niet geheel voldaan aan de gestelde termijn.

5.3. Toetsing aan beleidskaders van BZK

De Minister van BZK heeft een toetsingskader voor de beoordeling van voorstellen voor gemeentelijke herindelingen, zoals neergelegd in herindelingsadviezen op grond van de Wet Arhi, ontwikkeld. De Tweede Kamer heeft ingestemd met de Brief van de Minister van BZK d.d. 18 december 2002 waarin o.a. de toetsingskaders zijn opgenomen. Het kader bevat een zestal criteria waaraan herindelingsadviezen moeten voldoen om tot een wetsvoorstel te komen.

Toetspunt draagvlak

In eerdere fasen van de samenwerking tussen Reeuwijk en Bodegraven is de bevolking van beide gemeenten geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het voornemen eerst delen van de ambtelijke organisatie samen te voegen en later te streven naar een integratie van de beide gehele organisaties. Het eerder genoemde operationeel plan gaat uitgebreid in op de communicatie over de verschillende stadia van samenwerking die moeten leiden tot een algehele samenvoeging van de ambtelijke organisaties. In de communicatieopzet hierover zijn burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties van beide gemeenten betrokken.

In alle stadia van de samenwerking is intensief overlegd met de gemeenteraden. Dat geldt voor de bestuurskrachtmetingen die adviseerden de samenwerking te intensiveren, dat geldt voor het werkplan intensivering samenwerking Reeuwijk en Bodegraven uit 2004, voor de bestuursopdracht operationeel plan van februari 2007, voor het strategisch manifest van de Stuurgroep ReBo van 2007, voor het operationeel plan van eind 2007 en voor de visie van de Stuurgroep ReBo met betrekking tot een algehele fusie op basis van de Wet Arhi per 1 januari 2011. In dit verband is het interessant te vermelden dat de Staatssecretaris van BZK zeer onlangs haar visie heeft gegeven op wat onder de toets van het draagvlak dient te worden verstaan: 'bij toetsing van het draagvlak door de provincie wordt uitgegaan van het bestuurlijk draagvlak. Het zwaartepunt van de toetsing ligt bij de standpunten van de betrokken gemeenteraden. Het is aan de betrokken gemeenteraadsleden om bij hun standpuntbepaling de ingebrachte adviezen te betrekken. Dit blijkt ook uit de Wet Arhi, waarbij de gemeenteraden langer de tijd hebben om hun standpunt in te brengen dan insprekers. Hierdoor kunnen de gemeenteraden de ingebrachte zienswijzen betrekken bij de besluitvorming over het op te

stellen herindelingsadvies'. Daarmee legt de staatssecretaris accent op de rol van de gemeenteraden als volksvertegenwoordigers waar het gaat om het creëren van draagvlak voor gemeentelijke herindelingen.

Over het beeld van en de toekomstvisie op de nieuwe gemeente is in september en oktober een achttal dorps- en rondetafelgesprekken gehouden met inwoners van de dorpen en de kernen en met maatschappelijke organisaties. Door burgers en maatschappelijke instellingen is constructief meegedacht over de nieuwe gemeente. Tijdens deze bijeenkomsten zijn veel ideeën en suggesties ingediend voor een beter functioneren van de nieuwe gemeente. Deze zijn door de Stuurgroep ReBo verwerkt in een 'visie-document' dat intensief met de gemeenteraden is besproken. De raadsleden hebben de resultaten van deze gesprekken meegenomen in de opstelling van het herindelingsontwerp en later in het herindelingsadvies.

Toetspunt bestuurskracht

De gemeenteraden van Reeuwijk en Bodegraven zijn van oordeel dat voor een landelijke gemeente met als grootste opgaven het behoud en de versterking van kwaliteiten m.b.t. de ontwikkeling van het gebied, de recreatie, de woonomgeving en de economie, een omvang van tussen de 30.000 en 35.000 inwoners een adequate omvang is. De uitgestrektheid van het gebied en de meerkernigheid spelen daarbij een belangrijke rol. Een te grote gemeente verliest de herkenbaarheid en het contact met de inwoners en onderlinge samenhang.

De nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven kan herkenbaarheid voor burgers en samenhang tussen leefomgevingen waarborgen.

De nieuwe gemeente zal op basis van een nieuw ontwikkelde en degelijke bedrijfsvoering, in staat zijn om de basistaken van een moderne gemeente op zich te nemen, ook als dit takenpakket de komende jaren in een voortschrijdende decentralisatietendens wordt uitgebreid. Er wordt een ambtelijke organisatie ontwikkeld die voldoende onkwetsbaar is en die in staat is de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Dat zal blijken uit een kwalitatief sterkere dienstverlening aan de burger en aan een betere ondersteuning van de ambities van het nieuwe gemeentebestuur m.b.t. de ontwikkelingen op het grondgebied en strategische ontwikkelpunten m.b.t. de woningbouw, de economie, de verdere ontwikkeling van de recreatie en de transformatie van de agrarische sector.

Toetspunt duurzaamheid

De als gevolg van de nieuwvorming toegenomen kwaliteit van zowel de ambtelijke als de bestuurlijke organisatie heeft naar het oordeel van de gemeenteraden een duurzaam karakter. Noodzaak tot verdere opschaling is niet te verwachten in de komende 10 – 15 jaar. Bij de ontwikkeling van de nieuwe organisatie is rekening gehouden met te voorziene ontwikkelingen o.a. op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het is duidelijk dat grootschalige wijzigingen in bekostigingssystemen of in belastingregimes de slagkracht van gemeenten met de nieuwe omvang kan beïnvloeden en invloed kan uitoefenen op schaalvereisten. In het kader van dit herindelingsadvies kan op dit type ontwikkelingen niet worden ingegaan.

Andere fusievarianten die mogelijk van invloed zouden zijn geweest op dit toetspunt zijn niet wezenlijk aan de orde.

Toetspunt interne samenhang

De nieuwe gemeente is beslist meer dan een nieuwe administratieve eenheid die dorpen en kernen met totaal verschillende culturen en samenhangen moet verbinden. Er bestaat tussen de gemeenschappen van Recuwijk en Bodegraven, die de nieuwe gemeente gaan vormen, een bijzondere samenhang zowel in cultureel opzicht als sociaal, geografisch en economisch. De gebieden van beide gemeenten vertonen grote overeenstemmingen: landelijk, groen, water, recreatie etc. De economische kracht van beide gemeenten ontloopt elkaar niet veel; de sociale samenstelling van de bevolkingen lijkt gelijk, relatief veel jongeren en ouderen, weinig allochtonen, weinig werkloosheid etc.

Toetspunt regionale samenhang en evenwicht

De schaa sprong als gevolg van de nieuwvorming betekent dat de nieuwe gemeente een sterkere partner en zo nodig tegenspeler kan zijn in de diverse regionale verbanden, zowel in bestuurlijk als maatschappelijk verband. Gelijkopgaande schaalvergroting in de omgeving van de nieuwe gemeente Recuwijk-Bodegraven draagt bij aan de versterking van de gelijkwaardigheid van de partners en daarmee aan de samenwerking in het gebied. Evenwichtige verhoudingen houden in dat Recuwijk-Bodegraven een goede, effectieve bestuurlijke partner kan zijn voor de omliggende gemeenten en voor andere bestuursorganen, o.a. van de gemeenschappelijke regelingen waaraan de oude gemeenten en waarschijnlijk ook de nieuwe gemeente meedoet.

Toetspunt planologische ruimtebehoefte

De nieuwe gemeente Recuwijk-Bodegraven kan ook met het oog op de toekomst redelijk voorzien in de woningbehoefte voor de eigen inwoners. Zij zal een bescheiden groei van het inwonertal goed aankunnen. De nieuwe gemeente richt zich daarbij ook op het draagvlak voor voorzieningen in de woongemeenschappen in de kernen.

Het kabinet heeft onlangs nieuwe visies bekend gemaakt op o.a. de ontwikkeling van het Groene Hart: evenwichtige doorontwikkeling van woningbouw in relatie tot de ontwikkeling van groen en blauw (landschappelijke natuur in de vorm van grote stadsparken, ontwikkeling van watergebieden voor wateropvang en recreatie). De nieuwe gemeente gaat ervan uit dat zij ruimschoots betrokken wordt in deze kabinetsplannen. Zij zal de uitvoering van de verschillende ambities op ruimtelijk gebied goed aankunnen.

Samenvatting toetspunten beleidskader BZK

Samenvattend kan worden gesteld dat het fusievoornemen van de gemeenten Recuwijk en Bodegraven ruimschoots voldoet aan de beleidskaders voor gemeentelijke herindelingen zoals bekend gemaakt bij brief van 18 december 2002.

6. FINANCIËLE EN PERSONELE ASPECTEN

6.1.: Resultaten uitgevoerd onderzoek

Begin 2008 is een financiële analyse ten behoeve van het fusieproces voorgelegd aan de gemeenteraden. De analyse is gemaakt op basis van de programmabegrotingen van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven voor het jaar 2008 en van de financiële meerjarenperspectieven 2009 tot en met 2011, alsmede op grond van de juni-circulaire ten behoeve van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De financiële analyse heeft een aantal aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. De antwoorden op deze vragen (m.b.t. de gemeentelijke rioleringsplannen, de grondslagen voor de belastingen, de grondexploitaties, de verbonden partijen etc.) zullen volgens de gemeenteraden invloed kunnen hebben op het lastenpatroon voor de burgers van de nieuwe gemeente. Hieronder zijn de resultaten van deze onderzoeken, samenvattend, verwerkt. Het gehele onderzoeksrapport is, met conclusies en een actieplan, als bijlage bij dit herindelingsadvies opgenomen. Tevens is een overzicht van de lastendruk in de gemeenten in de regio als bijlage opgenomen.

6.2. Uitgangssituatie voor de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven

Reeuwijk

De financiële positie van Reeuwijk is in algemene zin gezond. Er is sprake van een sluitende meerjarenbegroting en een weerstandsvermogen dat zich ruim binnen het hiervoor door de gemeenteraad vastgestelde kader vindt.

Er is een investerings- en projectprogramma opgesteld waarin een groot aantal belangrijke voorzieningen op het terrein van wonen, leefbaarheid en infrastructuur voor de komende jaren wordt opgesomd en geprioriteerd. Er wordt voor de financiering van het programma een beroep gedaan op de bestaande reservepositie, enkele stille reserves, alsmede externe geldbronnen. Hiermee ontstaat op startwaarde nominaal een sluitend beeld. Wel wordt een stevig beroep gedaan op het weerstandsvermogen.

De financiële sturing vindt over het algemeen zodanig plaats dat risico's en mogelijkheden integraal worden afgewogen en stap voor stap worden beoordeeld, waarbij op creatieve en pragmatische wijze wordt omgegaan met wijzigende omstandigheden. Het professionele instrumentarium voor financiële sturing en verantwoording is in ontwikkeling, waarbij de afgelopen jaren vorderingen zijn gemaakt met de ontwikkeling van beheerplannen, openbare ruimte en risicomanagement bij projecten.

De lastendruk in Reeuwijk ligt voor wat betreft de OZB en de rioolrechten op het regiogemiddelde. De aanslagen voor de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten liggen hoger dan het gemiddelde in de regio, mede gebaseerd op een iets andere systematiek.

Het meerjarenperspectief geeft dan wel een sluitend beeld, voor de jaren 2009 – 2012 is voor dekking van incidentele kosten van de fusie voor een bedrag van € 300.000,- een beroep gedaan op incidentele baten, te weten de frictiekostenuitkering die in verband met de fusie wordt verstrekt aan de nieuw te vormen gemeente. In Reeuwijk dient in het instrumentarium

voor de financiële sturing en verantwoording nog een behoorlijke ontwikkelslag te worden gemaakt. Binnen het investerings- en projectenprogramma (Verbind belangen) is een sterke interdependentie tussen verdien- en investeringsprojecten opgenomen. Dit maakt het totaal van het programma gevoelig voor risico's, vertragingen e.d.

Bodegraven

De financiële positie van Bodegraven is in algemene zin gezond. Er is sprake van een positief sluitend meerjarenperspectief en een weerstandsvermogen dat zich aan de onderzijde bevindt van het door de gemeenteraad vastgestelde kader hiervoor.

Er is een werkprogramma opgesteld voor de komende jaren waarin bestuurlijke opgaven, projecten en investeringen zijn opgesomd, geprioriteerd en in een op hoofdlijnen sluitend financieel kader voor de toekomst zijn geplaatst en waarin ook de uitvoeringsaspecten (o.a. capaciteit en kwaliteit) voor de toekomst zijn verankerd.

De financiële sturing vindt over het algemeen zodanig plaats dat risico's en mogelijkheden gestructureerd en integraal vooraf inzichtelijk worden gemaakt en tijdens de uitvoering voortdurend kunnen worden gemonitord. Het professionele instrumentarium voor financiële sturing en verantwoording is de afgelopen jaren behoorlijk op orde gebracht, waarbij in sommige opzichten zelfs wordt vooruitgelopen op de algemene praktijk in gemeenten (o.a. m.b.t. de beheerplannen voor de openbare ruimten)

De lastendruk in Bodegraven ligt voor wat betreft de OZB en de belangrijkste heffingen op of iets onder het regiogemiddelde.

Het weerstandsvermogen is zoals aangegeven minimaal volgens de daarvoor aangegeven normen. In de structurele component van het weerstandsvermogen is (conform beleid) de bestaande belastingcapaciteit verdisconteerd. Gezien de stand van het weerstandsvermogen zullen grote tegenvallers moeten worden opgevangen in het schrappen van uitgaven/projecten dan wel in lastenverhoging voor de burger. Voor in ieder geval een project uit het werkprogramma is de basisrekening nog niet geheel rond. Dit betekent dat er nog geen volstrekte zekerheid is over het saldo van de inkomsten en uitgaven.

6.3.: Begrotingsresultaat en meerjarenperspectief, reserveposities en lastendruk

Op basis van de meest recente gegevens uit de beide programmabegrotingen over 2008 is een overzicht van de financiële kerngegevens van de beide gemeenten, ook samengevoegd, opgesteld:

Exploitatie in meerjarenperspectief

	2009	2010	2011	2012
Reeuwijk	84.000 V	54.000 V	1.000 N	70.000 V
Bodegraven	22.000 V	311.000 V	510.000 V	980.000 V
Re - Bo	106.000 V	365.000 V	509.000 V	1.050.000 V
Per inwoner	3,21 V	11,06 V	15,42 V	31,82 V

kan hiervoor met een bestedingsvoorstel komen en kiest daarbij als uitgangspunt dat met de aanvullende investeringen en uitgaven (ook) het belang van de nieuwe gemeente is gediend. Hierover maken de gemeenten nadere afspraken met elkaar. Deze afspraken zullen bovendien sporen met het preventief toezicht dat Gedeputeerde Staten zal uitoefenen op het financieel beheer van beide gemeenten vanaf het moment dat het herindelingsadvies aan de minister van BZK is voorgelegd.

6.5. Financiële gevolgen van de fusie, waaronder de frictiekosten en de financiële systematiek

Beoogde fusiewinst.

Bij de beslissing over de fusie van Reeuwijk en Bodegraven dienen belang en betekenis van de fusie voldoende te worden onderhouden en dienen de kosten en baten in samenvattende zin te worden afgewogen. Bij een fusie van gemeenten gaat het daarbij niet alleen om een kwantitatieve afweging van kosten en baten. De doelstellingen van gemeenten zijn immers meervoudig en vooral gericht op minder makkelijk kwantificeerbare maatschappelijke doeleinden. In het hoofdstuk over de strategische agenda voor de nieuwe gemeente worden de maatschappelijke doeleinden verder uitgewerkt op gebiedsniveau, samenlevings-/kernniveau en op het niveau van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Op die niveaus dienen nut en noodzaak van de fusie zichtbaar te worden.

Daarbij kan de 'winstprognose' van de vorming van de nieuwe gemeente Reeuwijk-Bodegraven als volgt worden geformuleerd:

- Een betere, modernere en goed gefaciliteerde dagelijkse dienstverlening aan de burger;
- Een sterkere bestuurlijke positie in de regio (mede gezien andere voorgenomen schaalvergrotingen in de regio);
- Een samenhangend beleid op de belangrijkste bestuurlijke opgaven voor het gebied en de gemeenschap: economie, natuur en landschap, voorzieningen, kernenbeleid;
- Een robuuste ambtelijke organisatie die minder kwetsbaar is, minder afhankelijk van externen en met een goede positie op de arbeidsmarkt.

De vorming van de nieuwe gemeente biedt daarbij aan het politiek bestuur het gereedschap om – samen met burgers en maatschappelijke instellingen – deze geprognostiseerde winst te realiseren.

Directe financiële gevolgen

Voor een nadere uitwerking van de gevolgen voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds wordt verwezen naar de in het kader van de voorbereiding van dit ontwerp opgestelde financiële analyse.

Structureel effect van de samenvoeging van Reeuwijk en Bodegraven is per saldo een verlaging van de algemene uitkering en met name door vermindering van het basisbedrag(1). Het totale nadelige effect bedraagt € 405.326. Daarbij moet worden opgemerkt dat juist het

(1). Eind 2007 heeft de VNG de minister van BZK geadviseerd om de vermindering van de structurele gemeentefondsuitkering die heringedeelde gemeenten direct na herindeling ervaren, in vijf jaren in te voeren. Dit zou in ReBo-verband een voordeel van ca. 1 miljoen euro opleveren, uitgesmeerd over 5 jaar. Hierover heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden. Deze wordt in de loop van 2009 verwacht.

basisbedrag van de algemene uitkering bij een fusie daalt omdat de directe bestuurskosten voor de nieuwe gemeente (gemeenteraad, colleges van B&W, gemeentesecretaris/ griffie) dalen. Daarmee is reeds een belangrijke compensatiefactor aangegeven. Incidenteel positief effect van de fusie op de algemene uitkering is de uitkering van frictiekosten (€ 3.339.787,-). Dit bedrag wordt in vier termijnen uitgekeerd; het eerste jaar na de herindeling (dus na 1 januari 2011) is dat 40% en het tweede tot en met het vierde jaar is dat elk jaar 20%. Het gaat om kosten die direct veroorzaakt worden door de fusie en het fusieproces.

De invloed van fusie op investerings- en projectenprogramma van de te fuseren gemeenten.

Met de vaststelling van hun meerjarenbegroting beschikken de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven over een ambitieus werkprogramma, dat door de afzonderlijke gemeenteraden als haalbaar wordt beschouwd. Uit de analyse (zie bijlage) blijkt dat om tot succesvolle uitvoering te komen er zowel in Reeuwijk als Bodegraven nog veel werk te doen is en dat diverse financiële risico's nog moeten worden ingepast. Een fusie betekent dat de beide werkprogramma's geconsolideerd moeten worden en dat de nieuw gekozen gemeenteraad van de fusiegemeente daarvoor kaders moet stellen en znodig – mede afhankelijk van de voortgang – keuzes moet maken.

De invloed van de fusie op de lastendruk voor inwoners en bedrijven

Zoals eerder gesteld ligt de lastendruk voor de inwoners van Reeuwijk hoger dan die voor de inwoners van Bodegraven. Als bij samenvoeging tot middeling van de lastendruk wordt overgegaan zullen de inwoners van Reeuwijk iets minder lasten gaan betalen en de inwoners van Bodegraven krijgen iets hogere lasten voor hun rekening.

Daarbij wordt nadrukkelijk de kanttekening gemaakt dat vanuit deze rekenkundige exercities geen rechtstreekse conclusies getrokken kunnen worden over het daadwerkelijke fusie-effect op de lastendruk in de nieuwe gemeente. De ervaringen leren dat het bestuur van de nieuwe gemeente een andere financiële huishouding opzet dan op grond van de optelsom van de cijfers van de oude gemeenten verwacht kon worden.

De invloed van de fusie op de kosten van taakuitvoering (o.a. de ambtelijke organisatie)

Er is tot nu toe weinig onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de fusie m.b.t. de integratie van de ambtelijke organisaties. Daarom kan ook niet gemakkelijk gesteld worden dat een fusie leidt tot ofwel een goedkopere ofwel een duurdere ambtelijke organisatie.

Onderzoek leert wel dat een aantal kwaliteitsaspecten van de nieuwe ambtelijke (en bestuurlijke) organisatie positief beoordeeld worden. Er is sprake van een structureel betere dienstverlening, van meer eigen beleidskracht en dus van minder externe inhuur, van betere en effectievere aansturing van de organisatie en van minder kwetsbaarheid.

Tevens zal het bestuur van de nieuwe gemeente al snel een op de strategische agenda voor de nieuwe gemeente gebaseerd, ambitieus raads- en collegeprogramma opstellen en willen uitvoeren. Dit hogere aspiratieniveau vertaalt zich al snel in extra inzet, kwalitatief en kwantitatief, van de nieuwe organisatie. Mogelijke integratievoordelen worden dan al snel gecompenseerd met meer benodigde kwaliteit en kwantiteit in de ambtelijke organisatie.

De nieuwe gemeente Reeuwijk- Bodegraven zal ongetwijfeld geconfronteerd worden met deze fusie-effecten.

6.6. Personele en organisatorische aspecten

De fusie van zowel de ambtelijke organisaties per 1 januari 2010 als van de bestuurlijke organisaties van Reeuwijk en Bodegraven per 1 januari 2011 zijn bestuurlijke besluiten die grote gevolgen hebben voor de medewerkers in dienst van beide gemeenten. Hoofdstuk VIII van de Wet algemene regels herindeling geeft globale waarborgen met betrekking tot de rechtspositie van personeel dat als gevolg van een gemeentelijke herindeling overgaat naar een nieuwe gemeente. De Wet Arhi schrijft voor dat ten aanzien van deze overgang van personeel goede afspraken worden gemaakt met de centrales van overheidspersoneel, i.c. de vakbonden. Daarnaast is op basis van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) goed overleg met de betreffende ondernemingsraden over de inrichting en invulling van de nieuwe organisatie, alsmede over de vele processuele aspecten van de voorbereiding van de fusie van de ambtelijke organisaties van groot belang.

Hiertoe hebben de ondernemingsraden van Reeuwijk en Bodegraven in 2007 uit hun midden een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) samengesteld. De BOR treedt op als gesprekspartner van de Stuurgroep ReBo en van de beide WOR- bestuurders ten aanzien van alle personele en organisatorische aangelegenheden van de voorbereiding op en de uitvoering van de fusie van de ambtelijke organisaties. Inmiddels is de BOR betrokken bij de keuze van een model voor de nieuwe ambtelijke organisatie, en bij de besturing, de bedrijfsvoering en andere aspecten van de inrichting van de nieuwe organisatie. Uiteraard worden voorstellen voor benoemingsprocedures in belangrijke leidinggevende functies voorgelegd voor instemming van de BOR. De BOR zal zich op verzoek van de gemeenteraden uitspreken over het principebesluit over de algehele fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven per 1 januari 2011.

Er worden regelmatig personeelsbijeenkomsten gehouden tijdens welke informatie wordt gegeven omtrent de voortgang in de fusie van de ambtelijke organisaties. Vele medewerkers dragen bij aan de voorbereidingsprocessen. Door middel van een regelmatig verzonden nieuwsbrief blijven alle medewerkers goed op de hoogte van de voortgang. Naar het oordeel van de Stuurgroep ReBo lijkt het draagvlak onder de medewerkers voor zowel de ambtelijke als de bestuurlijke fusie groot; de Stuurgroep stelt alles in het werk dat grote draagvlak te behouden.

Op korte termijn zal door de Stuurgroep ReBo overleg worden geëntameerd met de vertegenwoordigers van de vakbonden om – mede in overleg met de BOR – te komen tot afspraken over de opstelling van een Sociaal Statuut voor de fusie. In dit Statuut zullen afspraken tussen werkgevers en werknemers worden gemaakt over de personele en sociale gevolgen van de fusie en hoe daarmee zal worden omgegaan.

Overigens zal de voorbereiding op en de uitvoering van de fusie van de ambtelijke organisaties lopen langs de lijnen van het eind 2007 door de Stuurgroep en de gemeenteraden vastgestelde 'operationeel plan'.

7. BESLUITVORMING EN VERDERE PROCEDURE

7.1. Vervolg – en Arhi procedure, tijdstip verkiezingen

De vrijwillige fusie van de gemeenten Reeuwijk en Bodegraven wordt geformaliseerd door een gemeentelijke herindeling op basis van de Wet algemene regels herindeling. Hiertoe moet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel tot herindeling bij de Staten-Generaal worden ingediend. De procedure die daar aan voorafgaat is vastgelegd in de Wet Arhi. In het kader van artikel 5, tweede lid en artikel 4, tweede lid van deze wet wordt thans dit herindelingsontwerp Reeuwijk-Bodegraven aan de gemeenteraden voorgelegd.

Nadat de gemeenteraden het herindelingsontwerp hebben vastgesteld, werd dit door de colleges van B&W acht weken ter inzage gelegd. De reacties uit de inspraak worden verwerkt en voorzien van een standpunt van vooral de gemeenteraden. Vanaf dit moment is sprake van een (concept-) herindelingsadvies. De Wet Arhi schrijft voor dat de gemeenteraden het herindelingsadvies vaststellen en aan Gedeputeerde Staten zenden, die het vervolgens met hun zienswijze indienen bij de Minister van BZK.

Het herindelingsontwerp beoogde de nieuwe gemeente te laten starten op 1 januari 2011. In maart 2010 worden reguliere gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Het is zeer ongewenst dat kiezers zowel in maart 2010 als in november 2010 – in deze periode worden verkiezingen gehouden voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente – naar de stembus moeten gaan. Daarom wordt aan Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland verzocht om in het herindelingsadvies aan de Minister van BZK een regeling op te nemen met betrekking tot het uitstellen van de verkiezingen van maart 2010 in Reeuwijk en Bodegraven en deze samen te laten vallen met de in verband met de fusie noodzakelijke verkiezingen voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente in november 2010. Dit uitstel wordt in het wetsontwerp meegenomen.

7.2.:Resultaten inspraak en bestuurlijk overleg

Het herindelingsontwerp heeft gedurende 8 weken ter inzage van een ieder gelegen, e.e.a. conform artikel 5, lid 2 van de Wet Arhi. Tevens zijn de besturen van de omliggende gemeenten uitgenodigd te reageren op het herindelingsontwerp.

De verschillende reacties hebben niet geleid tot het aanpassen van het ontwerp. Daarom kan in principe de tekst van het ontwerp aan de raden als concept-advies worden voorgelegd dat na vaststelling naar Gedeputeerde Staten zal worden gezonden. Gedeputeerde Staten zal het advies met haar zienswijze sturen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die vervolgens de wettelijke procedure opstart.