

Herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing?

Inventarisatie van de mogelijke gevolgen van een herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse

datum
12 juni 2012

versie
1

Auteur(s)
-

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

0. Managementsamenvatting
1. Aanleiding
2. Gevolgen voor identiteit en visie
3. Gevolgen voor dienstverlening
4. Gevolgen voor gemeentelijke lasten
5. Gevolgen voor de samenleving
6. Gevolgen voor (regionale) positionering
7. Gevolgen voor financiën
8. Gevolgen voor bestuurskracht
9. Conclusies en advies

Managementsamenvatting

Onderzoek

Op 17 april 2012 heeft de gemeenteraad van Bernisse besloten om de Stuurgroep "Samenwerking Bernisse- Spijkenisse" te vragen om op zo kort mogelijke termijn te (laten) onderzoeken in hoeverre een gemeentelijke herindeling tussen beide gemeenten een duurzame oplossing kan zijn. In navolging van dit besluit heeft de gemeenteraad van Spijkenisse op 18 april 2012 precies hetzelfde besloten. Dit reikte verder dan de oorspronkelijke opdracht van de Stuurgroep. Het heeft geleid tot een onderzoek met als centrale vraagstelling "Wat zijn de mogelijke gevolgen van een bestuurlijke fusie voor de gemeente Bernisse en voor de gemeente Spijkenisse?" en met twee deelvragen:

- Wat zijn de gevolgen voor de burgers, de bedrijven en de samenleving?
- Wat zijn de gevolgen in termen van bestuurskracht?

Op basis van interviews met sleutelfiguren, een documentenanalyse en twee gezamenlijke ambtelijke bijeenkomsten over scenario's voor de dienstverlening en het voorzieningenbeleid zijn in een maand tijd de gevolgen van een gemeentelijke herindeling in kaart gebracht voor (in willekeurige volgorde) identiteit en visie, dienstverlening, gemeentelijke lasten, kernen/wijken/voorzieningen, (regionale) positie, financiën en bestuurskracht. Daarbij zijn de strategische opgaven ook geïnterviewd. De korte tijd voor dit onderzoek maakt het onmogelijk om gedetailleerd en volledig samenhangend op alle aspecten van alle gevolgen van een gemeentelijke herindeling in te gaan. In de eventuele te volgen stappen van de Arhi-procedure wordt daarin wel voorzien. Dit is een procedure die wordt opgestart om te komen tot een wijziging van indeling tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse. Indien de colleges en de gemeenteraden het advies van de stuurgroep volgen, nemen zij formeel het besluit om de eerste stap te zetten in de Arhi-procedure, te weten het opstellen van een herindelingontwerp.

Gevolgen voor de identiteit en visie

In eerdere situaties van herindeling is gebleken, dat de burger zich vooral identificeert met de eigen kern of met de directe woonomgeving in de stad. De verwachting is dat dit na een herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse niet anders zal zijn. Dat neemt niet weg dat het karakter van de nieuw te vormen gemeente anders wordt. Dit biedt kansen.

Afwegingen over beleidsontwikkeling en -beheer worden door één nieuw gemeentebestuur gemaakt, dat kijkt vanuit de diversiteit van dorpen en stad. Daardoor zullen afwegingen breder gemaakt kunnen worden. Het is belangrijk om dit te vertalen naar een samenhangende visie, waar inwoners zich in herkennen en zich erkend voelen. Opgaven om de visie te realiseren zijn een realistisch voorzieningenbeleid, behouden van sociale cohesie, het sluiten van strategische allianties en het zoeken van de juiste vormen van samenwerken.

Gevolgen voor de dienstverlening

Het in te richten Klant Contact Centrum (KCC) zal naar verwachting 80% van klantcontacten van inwoners met de gemeente moeten afhandelen. Over het algemeen bieden de beide gemeenten dezelfde producten aan zowel in de individuele dienstverlening als in de sociale pakketten. Om een goede dienstverlening voor burgers en bedrijven te realiseren dient het nieuwe bestuur keuzes te maken ten aanzien van de termijnen en streefnormen voor het KCC, voor centrale of decentrale dienstverlening en voor het aantal

locaties. Op het gebied van de sociale pakketten vindt beleidsontwikkeling en -uitvoering momenteel al plaats via de gemeente Spijkenisse. Na een gemeentelijke herindeling zal de directe invloed van Bernisse op beleidsontwikkeling op dat vlak toenemen. De randvoorwaarden voor een goede geïntegreerde dienstverlening zijn aanwezig, waaronder een identieke ICT-omgeving. Het is belangrijk om ook de basisadministratie van de huidige gemeenten goed op orde te hebben. Daartoe is de Ausgangssituatie goed voor een nieuwe gemeente.

Gevolgen voor de gemeentelijke lasten

Er is geen duidelijk antwoord te geven op de vraag wat het effect is van een gemeentelijke herindeling op de lokale lasten voor de verschillende huishoudens. Gezien de financiële situatie waarin beide gemeenten zitten is een nadere afweging van lasten en uitgaven sowieso aan de orde, waardoor de beschreven verschillen gerelativeerd moeten worden. Een antwoord is bovendien ook afhankelijk van nog te maken (politieke) keuzes door een nieuw te vormen gemeente. Uitgaande van een ongewijzigde situatie in belastingdruk zal de gemiddelde netto lastendruk in Spijkenisse waarschijnlijk licht stijgen en die in Bernisse dalen. Bernisse en Spijkenisse hanteren verschillende grondslagen voor het opleggen van de aanslagen voor rioolheffing en afvalstoffenheffing. Als we de OZB tarieven, de rioolheffing en afvalstoffenheffing met elkaar vergelijken, dan zien we het volgende. Ten aanzien van de OZB zijn de tarieven in Spijkenisse thans iets hoger. Uitgaande van een gelijkblijvende OZB-opbrengst na herindeling betekent dit voor de inwoners van Spijkenisse een lichte daling van de OZB en voor de inwoners van Bernisse een stijging. Voor de rioolheffing geldt dat de tarieven in Bernisse thans aanzienlijk hoger zijn. Wanneer ook hier het uitgangspunt blijft dat de totale lastendruk na herindeling niet toeneemt, betekent dit dat de tarieven voor de rioolheffing in Spijkenisse zullen stijgen en die in Bernisse zullen dalen. Gelet op de grote verschillen tussen de gehanteerde heffingsgrondslagen in Bernisse en Spijkenisse zullen er op individueel niveau aanzienlijke wijzigingen naar boven en beneden kunnen ontstaan. Ook voor de afvalstoffenheffing hanteren Bernisse en Spijkenisse verschillende grondslagen. In dit geval zijn de tarieven in Spijkenisse gemiddeld genomen hoger.

Gevolgen voor de samenleving

Er wordt een globaal beeld geschetst van de mogelijke gevolgen voor de voorzieningen in wijken en kernen door in te gaan op het voorzieningenbeleid en de randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering te benoemen. Beide gemeenten hebben inzicht in hun accommodaties, hebben krappe financiële kaders en gaan uit van zelfredzame burgers en sterke netwerken. Randvoorwaarden zijn een goede locatiegebonden kennis, een zichtbaar en toegankelijk bestuur en voldoende financiële middelen. Er dienen keuzes te worden gemaakt over de wijze waarop taken worden uitgevoerd en georganiseerd (sectoraal/integraal, vrijwilligersinzet, regionaal, intern/extern). Dat vergt afstemming tussen beide gemeenten. De randvoorwaarden zijn voldoende aanwezig, mits een samenhangende visie wordt geformuleerd en beide gemeenten de ingeslagen versoberde weg vasthouden. Specifiek wordt ingegaan op relevante aspecten -als jeugd, toerisme en recreatie, beheer, wonen en ruimtelijk beleid, handhaving en veiligheid- om een globaal beeld te schetsen voor de gevolgen van de gefuseerde situatie voor de zeven kernen en stad. Er zijn voldoende gedeelde uitgangspunten om beleid op elkaar af te stemmen, ook doordat op onderdelen al veel wordt samengewerkt.

Het is niet mogelijk om specifiek in te gaan op het toekomstige voorzieningenniveau in elke kern en wijk, omdat dit bestuurlijke keuzes zijn en deze bovendien zijn afhankelijk van de (toekomstige) financiële ruimte.

Gevolgen voor de (regionale) positionering

Het is voor het realiseren van de wensbeelden belangrijk om stevige strategische allianties te sluiten en een goede lobby toe te passen. Na herindeling is er één bestuur dat krachtig met één mond kan spreken. De nieuw te vormen gemeente wordt –door de toename van het inwonertal enerzijds en het grondoppervlak– de tweede gemeente van de regio en daardoor wordt de positie van beide gemeenten verstevigd. De nieuw te vormen gemeente staat voor de keuze te bepalen hoe zij deze strategische allianties wil vormgeven en op welke schaalniveaus zij zich gaat richten. Daarnaast blijft het zaak om een juiste vorm van samenwerking te zoeken op het eiland en daarbuiten. Dat vraagt nog steeds coördinatie en afstemming op het eiland. Beide gemeenten hechten daar reeds nu veel waarde aan. De nieuw te vormen gemeente staat voor de uitdaging om op verschillende schaalniveaus op een doeltreffende wijze te opereren.

Gevolgen voor de financiën

Het is een zware opgave voor Bernisse en Spijkenisse om een meerjarig sluitende begroting op te stellen. Beide gemeenten zijn bezig met een aanzienlijke bezuinigingsoperatie waartoe in 2011 is besloten. De maatregelen die worden uitgewerkt sluiten in hoofdlijnen op elkaar aan. Er wordt zowel gekeken naar de voorzieningen als naar de efficiency van de organisatie. Nog niet alle maatregelen zijn volledig uitgewerkt. Ook zijn niet alle beheerplannen van Bernisse en Spijkenisse actueel. De verwachting is dat beide gemeenten als gevolg van de economische ontwikkelingen en de aankomende rijksmaatregelen met een nieuwe bezuinigingsopdracht te maken krijgen. De positie van de vrije reserves van beide gemeenten is laag en dient versterkt te worden. Bij herindeling daalt de hoogte van de algemene uitkering met € 831.000. Verwacht mag worden dat bij herindeling aanzienlijke kostenvoordelen behaald zullen worden. Zowel op personele als materiële uitgaven zijn aanzienlijke besparingen mogelijk. Deze zullen naar verwachting de daling van de algemene uitkering en sommige meerkosten zeker op termijn ruimschoots compenseren. Gelet op het bovenstaande biedt een herindeling daarom een beter perspectief om ook op langere termijn een sluitende meerjarenbegroting te kunnen blijven presenteren.

Gevolgen voor bestuurskracht

De bestuurskracht van Bernisse staat, als gevolg van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, behoorlijk onder druk. Vooral de rol van de gemeente als organisatie is niet goed meer te vervullen. Omdat de bestuurskracht van Spijkenisse als organisatie sterk is, zal het samengaan een aanzienlijke winst opleveren. De bestuurscultuur in beide gemeentes kenmerkt zich door openheid, resultaatgerichtheid en toegankelijkheid. Een herindeling zal hierbij dus niet voor problemen zorgen, doordat deze waarden gedeeld worden met elkaar. Inwoners mogen van raad, college en ambtenaren verwachten dat zij zowel vanuit een dorp als vanuit een stad kunnen denken en maatschappelijke problemen in hun prioriteitstelling als gelijkwaardig kunnen zien. Gelijkwaardig in aandacht, omdat de impact van een probleem op de inwoners even groot kan zijn. Door de gemeenten samen te voegen, zal de ambtelijke organisatie in vergelijking met de huidige (ingewikkelde) manier van samenwerken, minder tijd kwijt zijn aan coördinatie en afstemming.

Er is sprake van één bestuur, dat ondersteund moet worden. Er zal meer daadkracht kunnen zijn. De ervaring leert dat een gemeente het eerste jaar na herindeling vooral intern gericht zal zijn om beleid, cultuur, processen en dergelijke op elkaar af stemmen. Bij een goede voorbereiding zal dit effect beperkt blijven.

Samenvattende conclusies en voorstel van de Stuurgroep

De stuurgroep trekt op basis van het onderzoek de volgende samenvattende conclusies:

- Vanuit het perspectief van Bernisse verdient herindeling de voorkeur boven de centrumgemeenteconstructie. Voor beide gemeenten zijn de langetermijn gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor de burgers en bedrijven positief en kansrijk als gevolg van de versterking van de bestuurskracht (positie in de regio, sterkere organisatie en efficiency- en kwaliteitsverbetering in de dienstverlening).
- De bestuurlijke gevolgen zijn positief. De bestuurlijke aansturing op maatschappelijke ontwikkelingen wordt voor een raadslid uit Bernisse groter, omdat een raadslid in de nieuw te vormen gemeente meer direct sturing kan uitoefenen op de beleidsontwikkeling en – uitvoering. Dit vergroot de zogenaamde democratische legitimiteit van de besluitvorming van een gemeente.
- Het karakter van de nieuw te vormen gemeente kenmerkt zich door zowel zeven kernen en een stad. Daarmee kan een nieuwe gemeente zich een sterke positie in de regio verwerven en profiteren van beide sterke kanten, mits hiervoor een duidelijke samenhangende visie wordt opgesteld, die uitgedragen wordt door een zichtbaar en daadkrachtig bestuur.

Voor het voorbereiden van een herindelingontwerp – de eerste fase van de Arhi-procedure

- dient een aantal randvoorwaardelijke aspecten nader te worden onderzocht. Deze aspecten zijn:

1. In de op te stellen samenhangende visie dient een evenwicht te worden gevonden voor de inzet van de nieuwe gemeente in kernen en wijken c.q. de stad en de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Er dienen keuzes te worden gemaakt in de uitgangspunten van beleid en uitvoering.
2. Er dienen adequate dienstverleningsoplossingen te komen voor verschillende groepen cliënten.
3. De afstand tussen burger en bestuur dient klein te blijven.
4. Bestaand beleid ten aanzien van voorzieningen dient zoveel als mogelijk binnen de financiële kaders te worden voortgezet.
5. Er dient nader inzicht te worden gekregen in de financiën door nader onderzoek te doen naar de grondexploitaties, beheerplannen en de uitvoering van belastingen. Tevens dient een zogenaamde stresstest te worden uitgevoerd.

Vervolgproces

Indien de raden besluiten de beide colleges de opdracht te geven om een herindelingontwerp en plan van aanpak voor de herindeling voor te bereiden, dan zijn in het vervolg van het proces de volgende punten van belang:

- Direct na de zomer zal een voorstel worden voorgelegd aan de gemeenteraden voor het onderzoek naar het draagvlak onder de inwoners. De resultaten van dit onderzoek zullen namelijk meegenomen moeten worden in het herindelingontwerp. Het draagvlak onder de inwoners is een belangrijk criterium voor de wetgever om akkoord te gaan met een mogelijke herindeling.

Gesprekken met inwoners in kernen en wijken zullen onderdeel van dit onderzoek zijn. Daarin kunnen zij ook aandachtspunten mee geven voor de nieuw te vormen gemeente.

- In het vervolgproces staat de opdracht voor het opstellen van een plan van aanpak door de beide colleges opgenomen. Het plan van aanpak moet onder andere in gaan op de wijze waarop beleid en de gemeentelijke organisaties geïntegreerd worden. Over alle terrein zullen de beide gemeenten nader in gesprek moeten gaan met elkaar. Er zal een tijdspad worden opgesteld om te kijken welk beslissingen door wie genomen dienen te worden, bijvoorbeeld door de huidige gemeenteraden of door de nieuw te vormen gemeenteraad.

Voorstel van de Stuurgroep

Gelet op het bovenstaande stelt de Stuurgroep de beide colleges voor aan de gemeenteraden voor te stellen:

1. De conclusies uit het onderzoeksrapport "herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing" over te nemen;
2. De colleges van de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse de opdracht te geven een herindelingsontwerp en een plan van aanpak bij herindeling voor te bereiden, waarin de randvoorwaarden, zoals genoemd in het onderzoeksrapport, verder worden uitgewerkt.

1. Aanleiding

1.1. Inleiding

Op 17 april 2012 heeft de gemeenteraad van Bernisse besloten om de Stuurgroep "Samenwerking Bernisse-Spijkenisse" te vragen op zo kort mogelijke termijn te (laten) onderzoeken in hoeverre een gemeentelijke herindeling tussen beide gemeenten een duurzame oplossing kan zijn. In navolging van dit besluit heeft de gemeenteraad van Spijkenisse op 18 april 2012 precies hetzelfde besloten.

Aan dit besluit ging een periode van ongeveer een half jaar vooraf waarin door een projectgroep verschillende vormen voor samenwerking zijn onderzocht. De onderzoeksvraag luidde: "Op welke manier kan de vrijblijvendheid tussen de diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse worden gestructureerd en omgezet in, zo mogelijk, één samenwerkingsvorm?".

In het voorstel van de stuurgroep zijn de mogelijke samenwerkingsvormen nader bekeken. Ook zijn de beide colleges, vergezeld door een ambtelijke delegatie, op bezoek geweest bij de werkorganisatie De Waard (een openbaar lichaam) en bij de gemeenten Groningen en Ten Boer (een centrumgemeentenconstructie). Het advies van de Stuurgroep luidde om te kiezen voor de centrumgemeentenconstructie. Deze vorm past het best bij de aard en omvang van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse. Door deze vorm van samenwerking wordt geen nieuwe bestuurslaag in het leven geroepen en kan al vrij snel na de totstandkoming een efficiencyslag worden gemaakt.

Het college van Bernisse heeft echter aan de gemeenteraad voorgesteld om de mogelijkheden van een herindeling te laten onderzoeken. De redenen hiervoor zijn als volgt, geredeneerd vanuit het belang van de inwoners van de gemeente Bernisse:

1. De centrumgemeentenconstructie is in theorie een tijdelijke oplossing. Dienstverleningsovereenkomsten worden voor bepaalde tijd aangegaan. In de praktijk zou het een structurele oplossing moeten zijn. De vraag is of deze oplossing voldoende transparant is en duidelijkheid biedt voor de inwoners.
2. Nadelen bij de uitvoering van de centrumgemeentenconstructie zijn het toezien op de dienstverleningsovereenkomsten, de verminderde directe invloed van en sturing door de gemeenteraad en de kosten die de gemeente blijft houden, omdat enkele beleidsregisseurs in dienst moeten blijven bij de gemeente Bernisse.
3. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, waarmee de kwaliteit en de continuïteit van de dienstverlening onder druk komt te staan.
4. De steeds verdergaande decentralisaties van het rijk naar gemeenten en naar verwachting verdergaande bezuinigingen zullen deze kwetsbaarheid nog verder onder druk zetten.
5. De gemeente mist de financiële middelen om zodanig in de ambtelijke organisatie te kunnen investeren dat op deze wijze de oplossing voor de huidige problematiek kan worden gevonden.

6. Een rechtspositioneel traject voor de medewerkers bij centrumgemeentenconstructie, dat gezien de tijdelijke aard ervan, onnodig veel onrust en onzekerheid met zich mee zou brengen.

Op grond van bovenstaande argumenten heeft het college van Bernisse bij zijn gemeenteraad gepleit om de vorm van samenwerking op basis van de centrumgemeentenconstructie af te zetten tegen de mogelijkheid van gemeentelijke herindeling tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse en daarbij vooral de aspecten van toekomstbestendigheid, bestuurlijke transparantie, democratische legitimiteit/politieke invloed, efficiency en (financiële) haalbaarheid te betrekken. De gemeenteraad van Bernisse heeft deze argumentatie overgenomen.

De raad van Spijkenisse heeft vervolgens op 18 april jl. besloten om eenzelfde besluit te nemen als de raad van Bernisse om zodoende de buurgemeente via dit gezamenlijke onderzoek de gelegenheid te geven om te onderzoeken wat daadwerkelijk een duurzame oplossing zou kunnen zijn voor haar toekomst en wat de gevolgen daarbij zijn voor de gemeente Spijkenisse.

Op 24 april jl. heeft een gezamenlijke radenbijeenkomst plaatsgevonden, waarbij de raadsleden en collegeleden aandachtspunten voor het onderzoek hebben meegegeven aan onze Stuurgroep. Deze aandachtspunten zijn verwerkt in de startnotitie, die de Stuurgroep op 14 mei heeft vastgesteld (bijlage 1).

1.2. Probleemstelling

De centrale vraagstelling luidt: "Wat zijn de mogelijke gevolgen van een bestuurlijke fusie voor de gemeente Bernisse en voor de gemeente Spijkenisse?."

De onderzoeksvragen luiden:

- 1 Wat zijn de gevolgen voor de burgers, bedrijven en samenleving?
- 2 Wat zijn de gevolgen in termen van bestuurskracht?

Bij de gevolgen voor burgers, bedrijven en samenleving wordt gekeken naar de volgende aspecten (in willekeurige volgorde):

- identiteit/visie
- dienstverlening
- gemeentelijke lasten
- wijken/kernen/voorzieningen (samenleving)

Bij de gevolgen voor bestuurskracht wordt gekeken naar de volgende aspecten (in willekeurige volgorde):

- strategische positie/kerndossiers
- positie in het regionaal krachtenveld (Voorne-Putten, Regio Rotterdam-Rijnmond, Metropoolregio e.a.)
- de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente
- democratische legitimatie/transparantie

Doelstelling

Het onderzoek moet de beide gemeenteraden in de gelegenheid stellen een afweging te maken al dan niet het besluit te nemen voor het zomerreces van 2012 te starten met een zogenaamde arhi-procedure en hoe deze procedure vorm dient te krijgen. Een arhi-procedure is een procedure die wordt gestart om te komen tot een wijziging van de indeling tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse.

Indien hiertoe wordt besloten, dan is de eerst volgende stap het opstellen van een herindelingontwerp, inclusief een vormvrij onderzoek naar het draagvlak bij de bewoners. Voor een arhi- procedure gelden strikte procesregels en termijnen, die zijn beschreven in hoofdstuk 2 van de wet Arhi.

Deze stappen zijn:

- Stap 1 : herindelingontwerp (o.a. visie, effecten, beleidskader (bv. draagvlak), werknaam) in gemeenteraden (december 2012)
- Stap 1b: zienswijzen en bestuurlijk overleg
- Stap 2: herindelingadvies (mei 2013)
- Stap 3: advies/zienswijze GS en doorzenden aan Minister (juli 2013)
- Stap 4: Ministerraad neemt besluit/advies Raad van State/aanbieding Staten-Generaal (december 2013)
- Stap 5: Behandeling Staten-Generaal (1^e en 2^e kamer). Afronding besluitvorming (juli 2014)
- Stap 6: (uitgestelde) verkiezingen nieuwe gemeenteraad (november 2014)
- Stap 7: start nieuwe gemeente (1 januari 2015)

Zoals aangegeven willen de raden voor het zomerreces een besluit nemen. Dit houdt in dat het onderzoeksrapport begin juni in de beide colleges behandeld moet worden. Indien de raden besluiten de colleges de opdracht te geven een herindelingontwerp en plan van aanpak voor te bereiden, wordt formeel besloten om de eerste stap te zetten in de Arhi-procedure. Daarmee wordt nog geen formeel besluit genomen tot gemeentelijke herindeling. Totdat het herindelingadvies bij gedeputeerde staten van de provincie ligt, kan de procedure in principe worden stopgezet. Bij het besluit om de opdracht te geven voor een herindelingontwerp wordt tevens gevraagd om een aantal randvoorwaarden, die noodzakelijk zijn om daadwerkelijk een besluit te nemen om over te gaan tot gemeentelijke herindeling, verder uit te werken

1.3 Opzet van het onderzoek

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt – per onderzoeksonderwerp- het volgende gedaan:

1. Korte beschrijving van de huidige situatie (inclusief kengetallen)
2. Weergeven van gevolgen en opgaven nieuw te vormen gemeente
3. Schetsen van mogelijke richtingen in geval van een eventuele herindeling voor de onderdelen dienstverlening en voorzieningenbeleid
4. Samenvattend overzicht en /of conclusies.

Om in deze korte tijd de benodigde informatie boven tafel te krijgen zijn interviews gehouden met sleutelfiguren binnen de beide gemeenten: collegeleden, afdelingshoofden en beleidsmedewerkers. Beide colleges, de managementteams en de ondernemingsraden zijn op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek.

Er is een bijeenkomst gehouden met medewerkers van beide gemeenten om een beeld te schetsen van een gefuseerde situatie. Daarbij is specifiek ingegaan op het beschrijven van gezamenlijke denklijnen voor het behoud en versterken van de dienstverlening (KCC en sociale pakketten) en het voorzieningenbeleid.

Er is gekozen voor deze twee onderwerpen omdat door de raadsleden en collegeleden vooral werd gevraagd voor deze twee punten om scenario's in beeld te brengen (zie startnotitie).

Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van beleidsdocumenten om de belangrijkste beleidsthema's van beide gemeenten naast elkaar te leggen. De beleidsdocumenten zijn in het rapport zo nodig verwerkt (bijlage 2).

Financiën

Voor de financiële onderdelen van dit onderzoek hebben de concerncontrollers een financiële quick scan uitgevoerd. Doel is om in een korte periode de financiële consequenties van een gemeentelijke herindeling van Bernisse en Spijkenisse zoveel als mogelijk is in kaart te brengen. Gelet op de korte tijd die voor deze quick scan beschikbaar is, wordt alleen gebruik gemaakt van al beschikbare interne informatie.

De quick scan bestaat uit:

1. een overzicht van de gemeentelijke lasten en de gevolgen van een mogelijke herindeling voor een gemiddeld huishouden in Bernisse en Spijkenisse (hoofdstuk 3).
2. een inventarisatie van de kerngegevens en de risico's voor de financiën van beide gemeenten en de gevolgen voor een nieuw te vormen gemeente (hoofdstuk 7).
3. Een voorstel voor vervolgonderzoek, indien de raden besluiten tot het starten van een arhi- procedure (opgenomen in hoofdstuk 3,7 en 9).

In de groepsopdrachten bij de raadsbijeenkomst van 24 april zijn m.b.t. de financiële aspecten de volgende vragen/thema's aan de orde gesteld:

- Vergelijk de bezuinigingsplannen; in welke mate zijn deze met elkaar te vergelijken?
- Kijken naar de financiën van beide gemeenten en naar eventuele 'lijken in de kast'.
- Waar kunnen door efficiënter werken besparingen gerealiseerd worden?
- Welke contractuele verplichtingen zijn er voor de langere termijn aangegaan?
- Zorg voor een risicoscan voor de gemeentelijke financiële huishouding.

Inmiddels is de Provincie Zuid-Holland gestart met een herindelingscan. Een herindelingscan geeft inzicht in financiële verschillen en aanverwante omstandigheden tussen de gemeenten, waaronder de mogelijke effecten op de belastingen en de tarieven. De scan wordt uitgevoerd door het bureau Financieel Toezicht. De uitkomsten van de scan zullen niet voor het zomerreces bekend zijn. Toegezegd is dat de resultaten van dat onderzoek eind september beschikbaar zullen zijn. De rapportage van de herindelingscan is veel uitgebreider dan deze quick scan. De belangrijkste thema's zijn in deze quick scan uiteraard wel meegenomen.

Onderwerpen die verder in de herindelingscan worden uitgewerkt zijn informatie over het financieel beleid (de paragrafen in de begroting en jaarrekening), er wordt een vergelijking gemaakt tussen de netto uitgaven en de clusters uit het gemeentefonds en op basis van gegevens van het ABP(!) wordt gekeken naar de formatie en de gemiddelde loonsom. Feitelijk wordt er geen onderzoek uitgevoerd maar wordt ook hier gebruik gemaakt van informatie die uit diverse bronnen beschikbaar is. Conclusies die door de provincie bij een herindelingscan worden getrokken bevatten normaal gesproken geen waardeoordelen.

Tenslotte, bij het uitvoeren van de financiële quick scan is gekeken naar de inhoud van een tweetal bij andere herindelingen uitgevoerde scans. Er is gebruik gemaakt van de herindelingscan en financiële risicoanalyse die recent is opgesteld (door E&Y) bij de herindeling Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude. En door de Herindelingscan Eijsden Margraten 2010 door het ministerie van BZK en de provincie Limburg.

Communicatie en draagvlakonderzoek

Op verzoek van de Stuurgroep hebben de communicatieadviseurs een communicatieplan opgesteld, dat beschrijft hoe de berichtgeving van de resultaten van dit onderzoek en de besluitvorming daaromtrent verloopt (bijlage 3).

Op 20 juni zal het raadsvoorstel/besluit en het onderzoeksrapport worden verzonden naar de gemeenteraad van Bernisse en de gemeenteraad van Spijkenisse. Op dat moment is het onderzoeksrapport openbaar. Vanuit beide gemeenten wordt een communicatietraject uitgezet, dat er naar streeft om collegeleden, gemeenteraadsleden, personeel, pers en inwoners zorgvuldig, volledig en tijdig te informeren over de uitkomsten van het onderzoek en over de eventuele vervolgstappen in dit proces. Daarnaast zal er oog zijn voor de belangen van de medewerkers in beide organisaties en zullen de beide ondernemingsraden van de gemeenten worden geïnformeerd.

Er zullen informatiebijeenkomsten worden gehouden, zowel in de kernen van Bernisse als in Spijkenisse. De bijeenkomsten hebben de vorm van een inloopbijeenkomst waarbij mogelijk diverse acties worden geïnitieerd om de betrokkenheid onder de inwoners en bedrijven van de nieuw te vormen gemeente vorm te geven.

Indien de raden besluiten de colleges de opdracht te geven om een herindelingsontwerp voor te bereiden (en daarmee een arhi-procedure te starten) is het wettelijk verplicht om een (vormvrij) onderzoek te doen naar draagvlak onder inwoners en bedrijven. Hiervoor zal een separaat stuk verschijnen. Draagvlak onder de inwoners is een belangrijk criterium voor de wetgever om akkoord te gaan met een wetsvoorstel voor samenvoeging van de gemeenten Bernisse en Spijkenisse.

1.4 Afbakening

De korte tijdsperiode voor dit onderzoek maakt het niet mogelijk om gedetailleerd en volledig samenhangend op alle aspecten van de gevolgen van een gemeentelijke herindeling in te gaan. In de te volgen stappen van de Arhi-procedure wordt daarin wel voorzien.

1.5. Vervolgproces

Indien de raden besluiten de beide colleges de opdracht te geven om een herindelingsontwerp en plan van aanpak voor de herindeling voor te bereiden, dan zijn in het vervolg van het proces de volgende punten van belang:

- Direct na de zomer zal een voorstel worden voorgelegd aan de gemeenteraden voor het onderzoek naar het draagvlak onder de inwoners. De resultaten van dit onderzoek zullen namelijk meegenomen moeten worden in het herindelingsontwerp. Het draagvlak onder de inwoners is een belangrijk criterium voor de wetgever om akkoord te gaan met een mogelijke herindeling. Gesprekken met inwoners in kernen en wijken zullen onderdeel van dit onderzoek zijn. Daarin kunnen zij ook aandachtspunten mee geven voor de nieuw te vormen gemeente.
- In het vervolgproces staat de opdracht voor het opstellen van een plan van aanpak door de beide colleges opgenomen. Het plan van aanpak moet onder andere in gaan op de wijze waarop beleid en de gemeentelijke organisaties geïntegreerd worden. Over alle terrein zullen de beide gemeenten nader in gesprek moeten gaan met elkaar. Er zal een tijdspad worden opgesteld om te kijken welke beslissingen door wie genomen dienen te worden, bijvoorbeeld door de huidige gemeenteraden of door de nieuw te vormen gemeenteraad.

1.6. Leeswijzer

In de komende hoofdstukken wordt gekeken wat de gevolgen zijn voor de beide gemeenten bij een herindeling. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: identiteit en visie, dienstverlening, gemeentelijke lasten, voorzieningen in wijken en kernen, financiën, bestuurskracht en regionale positionering.

In alle hoofdstukken wordt per thema geschetst hoe de situatie in Bernisse en Spijkenisse is (mogelijk voorzien van kerngetallen), bij welke taken al wordt samengewerkt en wat de mogelijke gevolgen zijn voor een nieuw te vormen gemeente. Daardoor vindt in dit rapport een inventarisatie plaats van de strategische opgaven van de gemeente Bernisse, de gemeente Spijkenisse en van een nieuw te vormen gemeente. Elk hoofdstuk rondt af met een schematische samenvatting, een overzicht van de politiek bestuurlijke keuzes voor de nieuw te vormen gemeente en zo nodig met conclusies. Het rapport eindigt met samenvattend en concluderend advies van de stuurgroep aan de colleges en gemeenteraden over de te nemen besluiten.

2. Gevolgen voor identiteit en visie

Inleiding

In een discussie over gemeentelijke herindeling spelen vele argumenten. Tijdens de bijeenkomst van de beide gemeenteraden werd gesproken over de identiteit van beide gemeenten. De beide visies op de toekomst van Bernisse en Spijkenisse werden gepresenteerd aan de raadsleden door de portefeuillehouders. Vanuit een positieve intentie is gevraagd om deze beide visies naast elkaar te leggen en te inventariseren hoe de gemeenten hun identiteit zien en waar kansen en risico's bestaan voor elke gemeente voor het behoud van deze identiteit. Identiteit is een moeilijk onder woorden te brengen begrip. In dit hoofdstuk wordt het begrip identiteit afgebakend door te kijken naar het beeld uit het verleden (de ontstaansgeschiedenis), het gewenste beeld en de weg daarnaar toe (visie en strategie). Er wordt gekeken welke kansen en risico's er ontstaan door een herindeling. De demografische ontwikkeling van beide gemeenten wordt kort aangegeven. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijkend overzicht en politiek-bestuurlijke opgaven voor de nieuw te vormen gemeente.

2.1. Ontstaansgeschiedenis van dorpen en stad

Kerngegevens Bernisse

- 6.859 hectare, waarvan 16 procent binnen en buitenwater
- 3.800 hectare voor akkerbouw, veeteelt en tuinbouw
- 12.429 inwoners
- 6 kernen

Kerngegevens Spijkenisse

- 2.645 hectare land, waarvan 378 ha binnenwater
- 100 hectare bedrijventerreinen
- 72.171 inwoners
- 13 wijken en 1 dorp (Hekelingen)

2.1.1. Het ontstaan van Bernisse

In de middeleeuwen werden aan de rivier de Bernisse vijf nederzettingen gesticht: Heenvliet, Geervliet, Abbenbroek, Zuidland en Simonshaven. Qua ouderdom lopen deze plaatsen uiteen (Geervliet ontstond in de 12^e eeuw, Zuidland in of kort na 1414), maar de ontstaansgeschiedenis is min of meer gelijk. De nederzettingen ontstonden met de aanleg van de eerste dijken, waarbij veel kreken werden afgedamd. Ter plaatse van de kreekmonding werd de dijk iets teruggelegd, zodat buitendijks een open getijdhaven ontstond. Aan de drie zijden van de haven werd de eerste bebouwing opgericht. De nederzetting kreeg daarmee een karakteristieke hoefijzervorm. Vervolgens werd vanuit een van de havenhoeken een polderpad aangelegd dat de nieuwe nederzetting met het achterland verbond. Langs deze weg werd in de polder de kerk met het kerkhof gesitueerd. De eerste bebouwing buiten het havenfront vond vaak plaats langs deze polderweg. Hierdoor ontstond een centraal gelegen Voorstraat die de haven met de kerk verbond.

Aan het einde van de middeleeuwen zette het verval van de Bernisser nederzettingen in. De Bernisse en de havenmondingen verlandden in toenemende mate waardoor een einde kwam aan de periode van economische bloei. De inpoldering van de oevers van de Bernisse versterkte dit proces. Gedurende enkele eeuwen was de dynamiek in de kernen vrij laag. In plaats van de handelsactiviteiten was de voornaamste bron van inkomen de landbouw. In de 20^{ste} eeuw nam in rap tempo het economische belang van de landbouw af. Veel Bernissenaren vonden werk in de haven- en industriegebieden die in de nabijheid van de gemeente tot ontwikkeling waren gekomen.

De kern Oudendoorn kent een van de overige kernen van de gemeente Bernisse afwijkende ontstaansgeschiedenis. Ze heeft kenmerken van een planmatige aanleg. Oudendoorn ligt in het midden van de polder en is rondom de kerk gebouwd. Ook Biert neemt als buurtschap een aparte positie in. Het is van oorsprong een dijkdorp- evenals Hekelingen- en is in de 13^e eeuw al ontstaan. Het is na de middeleeuwen achteruit gegaan. In 1887 of 1888 is de kerk gesloopt.

In de 20^{ste} eeuw ontstonden, aansluitend bij de historische ringen, de planmatige woningbouwuitbreidingen bij de dorpen. Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw breidde elk dorp uit. De waardering voor de kwaliteit van de historische ringen groeide, hetgeen heeft geleid tot een aanwijzing als beschermd dorpsgezicht voor de ringen van Geervliet, Heenvliet, Abbenbroek en Zuidland.

In 1980 werd de gemeente Bernisse gevormd uit vijf bestaande gemeenten. Elke gemeente had zijn eigen voorzieningenniveau. Ondanks de schaalvergroting van de gemeente bepaalde het provinciale beleid dat toekomstige woningbouw enkel bij Zuidland werd geconcentreerd. Hierdoor groeide Zuidland qua omvang uit tot de grootste kern van de gemeente, zonder dat het in maatschappelijke zin de hoofdkern is geworden.

In de huidige situatie speelt de agrarische sector nog steeds een cruciale rol als de belangrijkste gebruiker van het buitengebied. Daarbij bestaat verschil in landschapskarakteristiek en in grondgebruik tussen het noordelijk deel van Bernisse (oudlandpolders: weidegrond met veeteelt) en het zuidelijk deel van Bernisse (nieuwlandpolders: akkerland met akkerbouw).

In de Toekomstvisie (2007) wordt het volgende gesteld: "De verbondenheid met de eigen kern is vele malen groter dan de verbondenheid met de nieuwe gemeente Bernisse. Deze kracht, die overigens ook in dorpen elders in Nederland te vinden is, is tegelijkertijd ook een zwakte, omdat verdeeldheid op de loer ligt. Deze verdeeldheid condenseert in de discussie rond de voorzieningen, die – als erfenis van de gemeentelijke herindeling in 1980 - nog steeds op kernniveau zijn georganiseerd en voor de gemeente inmiddels onbetaalbaar zijn geworden. De naamsbekendheid van de gemeente Bernisse is niet groot. In schijnbare tegenstelling daarmee is de Bernisser bevolking wel unaniem in het oordeel over de sterke kanten van de gemeente: rust, ruimte, historische dorpen en in mindere mate de Bernisse zelf. Gewaardeerde samenlevingskenmerken zijn het dorpse karakter, de kleinschaligheid, de gemeenschapszin in de dorpen en het ervaren veiligheidsgevoel."

2.1.2. Het ontstaan van Spijkenisse

Het gebied waar Spijkenisse ligt, wordt al zeer lang bewoond. De naam Spickenisse treffen we voor het eerst in een bron van het jaar 1231 aan. De plaats dankt zijn naam aan de woorden spieke (spits) en nesse (letterlijk neus): een spits stuk uitstekend land langs een rivier. Spijkenisse is ontstaan als een boeren- en vissersgemeenschap aan een kreek van de Oude Maas. Op de noordoever vormde zich een woondijk, de huidige Voorstraat. De huizen, de akkers en een stenen kerkgebouw daaromheen groeiden uit tot een dorpskern. In de 16^e eeuw werd het dorp enkele malen getroffen door overstromingen en in de 17^e en 18^e door branden. Daardoor werden de welvaart en de economische groei in het gebied belemmerd. De heer Van Putten had zeggenschap over het grondgebied. In 1459 ging de Heerlijkheid Putten, waaronder Spijkenisse over naar Philips van Boergondië. In 1581 kwam het gebied onder de macht van de Staten van Holland.

Hekelingen is een dorp dat in de 13^e eeuw is ontstaan als dijknedersetting. Het was tot 1966 een zelfstandige gemeente, maar had wel al sinds 1 april 1817 dezelfde burgemeester als Spijkenisse. Van 1812 tot 1817 was Hekelingen toegevoegd aan Spijkenisse. Sinds 1 mei 1966 maakt het weer deel uit van de gemeente Spijkenisse. Het dorp werd toentertijd opgenomen als wijk van Spijkenisse. Begin 21ste eeuw is hierin weer verandering gekomen; het is nu geen wijk meer, maar wordt weer als dorp gezien, waardoor nu bij het binnenkomen van Hekelingen weer een bord staat "Hekelingen, gemeente Spijkenisse". Dit was voor de bewoners een belangrijke mijlpaal. Ook de Beerenplaat is overigens een aparte kern van Spijkenisse, maar dat wordt niet als zodanig ervaren, aangezien er geen mensen wonen.

Vanaf de jaren zestig en doorlopend in de jaren zeventig is de gemeente Spijkenisse uitgegroeid tot een fikse middelgrote gemeente. In 1978 kreeg het gemeentebestuur via de derde nota Ruimtelijke Ordening de opdracht om als groeikern de ontwikkeling van de haven te faciliteren. In korte tijd is Spijkenisse gegroeid van 14.000 inwoners in 1965, tot 57.000 inwoners in 1985 en 72.000 inwoners in 2012. De snelle groei was alleen mogelijk door in relatief korte tijd veel gelijksoortige woningen te bouwen. Ook bleef het voorzieningenniveau van de stad achter bij de sterke groei van het inwoneraantal.

In de aanloop naar de vierde nota op de ruimtelijke Ordening extra (uitgebracht in 1993) deed het Rijk de gemeente het verzoek om door te groeien tot een 100.000+ gemeente. De bevolking gaf in een serie stadsdebatten aan door te willen groeien naar maximaal 80.000 inwoners. Nieuwe bewoners voelden zich niet vanzelf thuis in Spijkenisse. Er wordt weinig sociale cohesie ervaren in de wijken.

In de jaren negentig maakte het gemeentebestuur daarom de keuze niet verder te groeien, maar om eerst te investeren in de kwaliteit van de stad en in de voorzieningen. De snelle groei in de jaren zeventig heeft de nodige problemen opgeleverd. Voorbeelden daarvan zijn een onevenwichtige bevolkingsopbouw, een weinig gedifferentieerd woningaanbod en een slechte bereikbaarheid over de weg, doordat de bestaande verbindingen niet waren berekend op het nieuwe verkeersaanbod.

De uitdaging voor de gemeente, die de afgelopen jaren is ingezet, is om de omslag te maken van een groeitaak naar een beheertaak en naar het compleet maken van de stad. Dit betekent dat nieuwe stedenbouwkundige ontwikkelingen plaatsvinden in het centrum de stad, zoals een bruisend stadshart en moderne culturele voorzieningen en dat gewerkt wordt aan de verbetering van de bereikbaarheid binnen de stad en naar buiten. De inwoners zelf zijn positief over hun woon- en leefomgeving (Leefbaarheidsmonitor Spijkenisse). De stad heeft bij buitenstaanders soms een negatief imago (Imago-onderzoek, 2010).

2.1.3. Gevolgen en opgaven

De ontwikkelingen van Bernisse en Spijkenisse zijn vanaf de jaren zestig en zeventig uit elkaar gelopen na de groeitaak die de gemeente Spijkenisse kreeg opgelegd. Waar Bernisse gericht is op het behoud van het dorps karakter en de voorzieningen in de kernen, is Spijkenisse vooral gericht op het bouwen van een complete stad met de voorzieningen die daarbij horen. Een belangrijk gevolg is dat de sociale cohesie in de zes afzonderlijke kernen van Bernisse groter is dan in de stad Spijkenisse.

Bij herindeling speelt het gevoel van verlies van de eigen identiteit vaak een belangrijke rol. Bernisse heeft dat eerder al meegemaakt bij de herindeling in 1980. Een deel van Spijkenisse heeft het meegemaakt in 1966, toen het dorp Hekelingen werd toegevoegd als wijk van Spijkenisse.

Uit onderzoek naar herindeling in de provincie Zuid Holland blijkt dat na een herindeling de ervaren afstand tussen burger en bestuur toeneemt (Herindeling gewogen, 2008). De vraag is echter of dat in deze situatie ook speelt, nu beide gemeenten een dergelijke herindeling al eerder hebben meegemaakt en de inwoners blijken vooral gehecht te zijn aan het leven in de eigen kern of in de stad en daar hun identiteit aan ontleen.

Dat neemt niet weg dat het karakter van de nieuw te vormen gemeente anders wordt. Er ontstaat een grote gemeente met een zekere mate van dualiteit, zowel stad als dorpen. De identiteit en romantiek van de historische dorpen in een landelijke omgeving versterken de kracht en de dynamiek van een stad en andersom. Deze sterke kanten van stad en dorpen benutten, gebeurt vanzelfsprekender binnen één gemeentegrens. De nieuw te vormen gemeente staat voor de opgave deze identiteit helder te benoemen, zodat haar inwoners zich daarin herkennen en zich erkend voelen. Het bestuur staat voor de vraag op welke wijze het die identiteit wil beschrijven en hoe het deze gaat uitdragen binnen en buiten de eigen gemeentegrenzen.

2.2. Wensbeeld (visie) en strategie

2.2.1. Het wensbeeld van Bernisse

De gemeente wil onderscheidend zijn in het behouden van de leefbaarheid in de kleine kernen. Op andere beleidsvelden, zoals de regelingen waarin de gemeente als vangnet voor individuen opereert, wil de gemeente er juist voor zorgen dat het niet uitmaakt in welk deel van het eiland je woont.

In de toekomstvisie worden drie strategieën beschreven om de druk op het grondgebied en op de samenleving tegen te gaan. Immers, van verschillende kanten is de verstedelijking voelbaar: vanuit Hellevoetsluis, Spijkenisse en Europoort. De positieve kant daarvan is dat werkgelegenheid en grootstedelijke voorzieningen binnen handbereik zijn. Ook de natuurontwikkeling vanuit de zuidzijde rukt op vanuit het Haringvliet.

De drie strategieën die worden genoemd zijn bescherming, overgave en selectieve autonome ontwikkeling. De laatste strategie krijgt het meeste potentieel toegekend. Met het formuleren van een helder toekomstbeeld wordt beoogd de sterke eigenschappen van Bernisse onder de aandacht te brengen, waardoor de belevingswaarde van het gebied wordt versterkt en het belang van de instandhouding van deze sterke eigenschappen beter wordt onderkend.

Het gewenste beeld voor 2025 is om een gemeente te zijn die een begrip is binnen en buiten het eigen grondgebied. De kwaliteiten van de groenoase worden alom erkend, terwijl de dorpen als levende pareltjes de gemakken van de moderne mensen dienen. De bewoners van deze oase vinden hun werk nog steeds grotendeels buiten Bernisse, maar kunnen door de toegenomen mogelijkheden van het digitale netwerk een deel van hun werktijd doorbrengen in de eigen geliefde woonomgeving. Stedelijke voorzieningen zijn binnen handbereik in Spijkenisse en Hellevoetsluis en anders in Rotterdam (Toekomstvisie, 2007).

De volgende thema's staan centraal:

1. Grondgebied: de agrariërs hebben een stevige positie met streekeigen producten en een biologische werkwijze. Financiële compensatie is er vanuit landschapsbeheer; opbrengsten uit kleinschalige recreatieve initiatieven zijn neveninkomsten.
2. Recreatie: Knooppunt is de Bernisse, waarmee de dorpen hun relatie hebben versterkt. De recreatieve betekenis van de dorpen is toegenomen. In Biert is de natuurontwikkeling ingezet met landgoederen, die worden opengesteld voor publiek.
3. Wateropgave: een deel van de wateropgave van het stedelijk gebied wordt opgevangen en deze waterpartijen zijn tevens een natuurlijke gemeentegrens.
4. Samenleving: alle dorpen zijn gegroeid en er is een hoge mate van gemeenschapszin in de kernen, waar gezamenlijk en vrijwillig een basisvoorzieningenniveau in stand wordt gehouden en iedereen een financiële bijdrage levert.
5. Imago: Bernisse is een begrip binnen en buiten de regio. Het is wel drukker geworden, doordat een adequate oplossing voor verkeersafwikkeling en geluidsoverlast nog niet gevonden is. De Groene Kruisweg is een doorn in het oog als autonoom element in het Bernisser landschap.

Na het vaststellen van de toekomstvisie in 2007 is het financiële tij drastisch gekeerd en heeft de gemeente door de voorzieningennota een kritische blik geworpen op het bestaande voorzieningenpakket en de bekostiging daarvan (Voorzieningennota, 2011).

Het vraagstuk is via een interactief proces met de bewoners beschouwd langs twee pijlers: de sociale structuur en de fysieke structuur. Er moet een balans zijn tussen de voorzieningen die centraler georganiseerd en aangeboden kunnen worden en voorzieningen die per kern minimaal noodzakelijk zijn om ondersteunend te zijn aan het gemeenschapsleven, zoals dat door de bewoners van de kernen wordt gewaardeerd. Inspanningen gericht op het in stand houden van een school en een winkelvoorziening zijn het meest gewenst.

Het concept van de Brede School, met maatwerk per kern, dient als drager en spil voor de sociale en mogelijke fysieke infrastructuur per kern. Een brede school is een samenhangend netwerk van toegankelijke en goede voorzieningen voor kinderen, ouders en buurt- en verenigingsleven, met de school als middelpunt. Er is sprake van structurele samenwerking tussen scholen en één of meerdere instellingen voor kinderopvang, welzijn, zorg, cultuur en sport om een samenhangend pakket van activiteiten aan te bieden aan kinderen, ouders en dorpsgenoten met of zonder één fysieke ontmoetingsplek. Het kan ook plaats vinden vanuit de eigen huisvesting van instellingen. In Zuidland wordt het wel een fysieke locatie. Door een zogenaamde combinatiefunctionaris wordt de samenwerking tussen de betrokken actoren bevorderd en worden initiatieven ondersteund en afgestemd.

Een belangrijke opgave voor de gemeente op dit moment is om complexen af te stoten, zowel wat betreft de exploitatie als het onderhoud en om subsidierelaties te verminderen om de financiële situatie beheersbaar te houden. Voorzieningen, zoals de bibliotheekfilialen, het peuterspeelzaalwerk, de dorpshuizen, sportfaciliteiten en het Bernissebad worden versoberd of beëindigd. Vastgoed wordt afgestoten en voor het te behouden vastgoed wordt het beheer neergelegd bij de woningstichting De Zes Kernen. Er vindt een sobere inrichting van de openbare ruimte plaats (zoals speeltuinen en wegen) en het onderhoud vindt plaats in samenwerking met de inwoners. In de toekomst wordt ingezet op twee in plaats van vijf begraafplaatsen.

De gemeente spreekt daarbij uit dat zij de samenwerking met maatschappelijke partners nodig heeft om het behoud van deze minimale basisstructuur te bewerkstelligen. Zelfstandigheid, eigen beheer en zelfredzaamheid zijn begrippen die steeds meer de boventoon zullen gaan voeren.

2.2.2. Het wensbeeld van Spijkenisse

De vraag die in het nog bestuurlijk vast te stellen visiedocument "Doorkijk 2020" centraal staat, is hoe de gemeente in de verdere ontwikkeling van de stad kan voorzien en tegelijkertijd kan voorzien in de financiële opgaven waarmee de gemeente wordt geconfronteerd. Daarbij gaat het niet alleen om de "stenen". Ook gaat het erom dat inwoners zich thuis voelen in een stad, die bruist van de activiteiten, dat het ondernemerschap floreert, inwoners kunnen werken, onderwijs kunnen volgen of op andere wijze participeren.

Het uitgangspunt is dat Spijkenisse ook in 2020 een prettige stad is om in te wonen en te werken voor alle generaties. Daarbij staan de volgende thema's centraal:

1. Centrumvoorzieningen: in 2020 is het Stadsplan geheel gerealiseerd en blijft de gemeente een centrumfunctie hebben voor Voorne-Putten en omstreken.

2. Bereikbaarheid: in 2020 is de bereikbaarheid sterk verbeterd door een verbrede A15, een nieuwe en hogere Botlekbrug en de nieuwe westelijke oeververbinding. Daarnaast ligt er dan een positief besluit over de aanleg van de A4-zuid. Ook met het openbaar vervoer blijft Spijkenisse goed bereikbaar.
3. Stad van nieuwe kansen voor de volgende generatie: de stad is verbonden met de haven qua werkgelegenheid en biedt veel kansen voor mensen die de stad zien als emancipatiemotor naar een hoger leefmilieu.
4. Veiligheid: gemeente, maatschappelijke partners en inwoners werken samen om de stad leefbaar en veilig te houden.
5. Wijken: de wijken zijn schoon, heel, veilig en sociaal; mensen voelen zich er thuis en er is veel groen.

In Doorkijk 2020 wordt vervolgens ingegaan op waar de gemeente meer aandacht aan wil geven of wil versterken. Veel van de bovenstaande ambities is namelijk al verwoord en uitgewerkt in bestaand beleid, zoals het Stadsplan 2020 en de Structuurvisie 2010-2020. Het gaat nu om het versterken van de blik naar buiten. De gemeente ziet de komende jaren vooral kansen voor Spijkenisse in de groei van het Haven Industrieel Complex (HIC). Deze groei staat beschreven in de Havenvisie. Spijkenisse ziet kansen door de ligging vlakbij de wereldhaven en op de lijn Rotterdam – Antwerpen en de sterke binding met de haven vanuit het verleden. De gemeente wil de groei van het HIC actief ondersteunen op het gebied van wonen, werkgelegenheid en bedrijvigheid door de relaties te vernieuwen of nieuwe allianties te leggen. Een sterke positie van de haven kan ook de positie voor de werkgelegenheid in Spijkenisse verstevigen.

Als voormalige groeikern heeft de gemeente altijd een zeer actieve rol op zich genomen als het gaat om de realisering van voorzieningen en activiteiten in de stad. Ondanks deze inzet zijn de sociale structuren in de stad minder meegegroeid met de snelle stadsontwikkeling. In de toekomst zijn het juist de termen eigen kracht en wederkerigheid die de boventoon gaan voeren. Er wordt zoveel mogelijk gestuurd op het bevorderen van de zelfredzaamheid. Het is een bewuste keuze om vooral aandacht en middelen uit te laten gaan naar mensen die niet zelfredzaam zijn en/of een multiproblematiek hebben. Initiatieven van het maatschappelijk middenveld zullen meer worden gestimuleerd en gefaciliteerd. De gemeente zoekt daarbij nadrukkelijk de samenwerking op met haar partners bij het opstellen en uitvoeren van een gemeenschappelijke agenda. Voor het opstellen van Doorkijk 2020 zijn daarom ook veel gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen en buiten de Spijkenisser samenleving.

De gemeente gaat steeds meer optreden als netwerkregisseur voor de beleidsdoelen die niet tot de wettelijke taken behoren. De uitvoeringsagenda bestaat uit de zogenaamde Tafel van Negen - een vorm van publiekprivate samenwerking, gericht op het concretiseren van de ambitie van Spijkenisse richting het HIC en het opbouwen van een strategisch netwerk - en het vormgeven van de rol van de lokale overheid door de creativiteit in de stad te stimuleren. De positie van Spijkenisse in de regio Rotterdam-Rijnmond is in de laatste jaren – samen met een sterkere profilering van Voorne Putten- steeds sterker geworden en de opgave is nu de juiste strategische allianties te sluiten om de eigen ambities te realiseren.

De gemeente zet de beschikbare middelen in op de uitvoering van de wettelijke taken en een aantal beleidstaken, die bestuurlijke prioriteit hebben. Dit zijn:

- Het schoon, heel en veilig houden van de stad
- Het zorg dragen voor de veiligheid van de stad
- Het bieden van toekomstperspectief aan de jeugd voor een baan

De wettelijke taken zullen zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd om meer geld over te houden voor de beleidsprioriteiten. Daartoe wordt bepaald op welk kwaliteitsniveau de werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Deze prioriteitstelling moet leiden tot bezuinigingen. De financiële consequenties moeten nog verder worden uitgewerkt.

2.2.3. Gevolgen en opgaven

Beide gemeenten hebben ervoor gekozen om in een interactief proces hun toekomstvisie tot stand te laten komen en ze zijn in gesprek gegaan met de sleutelfiguren binnen de eigen gemeenschap(en). De opgaven voor beide gemeenten zijn verschillend van aard. Een nieuw te vormen gemeente staat voor de uitdaging om een voorzieningenniveau zowel in kernen als in de stad in stand te houden binnen de krappe financiële kaders en daarbij uit te gaan van de verschillende behoeften van mensen in kernen en wijken/stad.

Het is belangrijk dat de beide gemeenten in de communicatie over een mogelijke herindeling met één mond spreken. De boodschap moet realistisch zijn in de verwachtingen die worden geschapen. Deze opgave vraagt om keuzes van het nieuwe gemeentebestuur. In het belang van een financieel gezonde situatie en een goede uitgangspositie voor de nieuwe gemeenten is het aan te bevelen dat beide gemeenten de eigen beleidslijnen om te bezuinigen al voor de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen hebben vastgesteld en/of de ingezette koers ten aanzien van de huidige bezuinigingen vasthouden. Daarmee kan een al te grote verdeeldheid (of concurrentie) tussen de diverse kernen en de stad bij de start van de nieuw te vormen gemeente worden voorkomen.

Het karakter van de nieuw te vormen gemeente biedt kansen. Afwegingen over beleidsontwikkeling en beheer worden door één nieuw gemeentebestuur gemaakt, dat kijkt vanuit de diversiteit van zeven kernen en een stad. Daardoor zal het nieuwe gemeentebestuur afwegingen breder kunnen maken en schijnbare tegenstellingen opheffen. Het is een tweede opgave om deze identiteit te vertalen naar een samenhangend visie/wensbeeld.

Een derde opgave voor het realiseren van de wensbeelden is om de sociale cohesie te behouden of verstevigen en om de zelfredzaamheid van de inwoners te vergroten. In Bernisse is deze sociale cohesie en zelfredzaamheid historisch groter dan in Spijkenisse. Er staat druk op door de toenemende vergrijzing in de kernen en de huidige maatschappelijke tendensen tot individualisering. Voor het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie van de nieuw te vormen gemeente is het belangrijk om zichtbaar te zijn in de wijken en kernen en te kunnen denken vanuit en meebewegen met de eigenheid van een kern of wijk. De nieuw te vormen gemeente staat voor de keuze op welke wijze zij wil communiceren met de burgers en op welke wijze zij de burgers uit de verschillende wijken en dorpen bij het beleid van de gemeente wil betrekken.

Een vierde opgave voor het realiseren van de wensbeelden is om stevige strategische allianties te sluiten en een goede lobby te laten horen om de gewenste ambities te realiseren. Bij herindeling is er één bestuur, dat krachtig met één mond kan spreken. De nieuw te vormen gemeente wordt –door de toename van het inwonertal – de tweede gemeente van de regio en daardoor wordt de positie van beide gemeenten verstevigd. Dit is ook in het belang van de inwoners, omdat een sterke regionale en nationale positie de mogelijkheden om externe middelen te verwerven en invloed op bovenlokaal beleid vergroot. De nieuw te vormen gemeente staat voor de keuze te bepalen hoe zij deze strategische allianties aangaat en zich positioneert op diverse schaalniveaus.

Een vijfde opgave voor het realiseren van de wensbeelden blijft om de juiste vormen van samenwerking te blijven zoeken op het eiland en daarbuiten. Het zal coördinatie en consensus vragen om één geluid namens het eiland Voorne-Putten te laten klinken bij partners. De nieuw te vormen gemeente moet daarbij steeds de juiste balans zoeken en vinden tussen snel en daadkrachtig optreden en draagvlak zoeken op het eiland. In sommige gemeenschappelijke regelingen kan een – door beide gemeenten ongewenste - meerderheid ontstaan door de gemeentelijke herindeling. Dit dient nader te worden onderzocht.

2.3. Demografische ontwikkelingen

2.3.1. De demografische ontwikkeling Bernisse

Het inwoneraantal is in de afgelopen negen jaar afgenomen met 300 inwoners van 12.726 inwoners in 2003 tot 12.426 op 1 januari 2012. Voor de komende vier jaar wordt uitgegaan van een lichte groei op basis van een toename van het aantal woningen. Dit betekent dat er vanuit wordt gegaan dat de gemeente op 1 januari 2016 12.526 inwoners zal tellen. Bernisse heeft in 2011 in vergelijking met het landelijke gemiddelde naar verhouding een laag aandeel inwoners onder de 35 jaar (36,1%). De mate van vergrijzing is in Bernisse hoger (30,9%) dan het landelijke gemiddelde.

2.3.1. De demografische ontwikkeling Spijkenisse

Het inwoneraantal, dat tot 2003 nog groeide, neemt daarna geleidelijk af van 75.371 in 2003 naar 72.171 in 2012. De laatste twee jaar vlakt de afname enigszins af. Voor de komende jaren wordt op basis van de verwachte toename van het aantal woningen uitgegaan van een groei tot 73.381 inwoners in 2016. Spijkenisse zat in 2011 voor het aandeel inwoners onder de 35 jaar net onder het landelijke gemiddelde (41,6%). De mate van vergrijzing is in Spijkenisse lager (23,2%) dan het landelijke gemiddelde.

2.3.2. Gevolgen en opgaven

Momenteel kennen de beide gemeenten een geringe groeiverwachting en deze wordt slechts gerealiseerd op het moment dat nieuw gebouwde woningen ook daadwerkelijk worden bewoond. De nieuw te vormen gemeente zal dan ook naar verwachting weinig groei kennen, waardoor ook het gebruik van voorzieningen voor jeugd en onderwijs langzaam zal afnemen. Dat is overigens een trend die nu al in beide gemeenten merkbaar is. Voor de nieuw te vormen gemeente zal het een opdracht zijn om de

nieuwe woningbouw ook daadwerkelijk bewoond te krijgen en om in te spelen op de andere consequenties van de demografische ontwikkeling.

2.4. Samenvatting

Vergelijkend overzicht identiteit en wensbeeld

Gemeente	Identiteit	Gewenste ontwikkeling
Bernisse	Lange bewoning (inpoldering) Historische kernen (nederzettingen) Oudenhoorn planmatig opgezet Biert dijkdorp Landbouwactiviteiten Haven en industrie gericht Zes kernen tot een gemeente Weinig nieuwbouw Hoge mate van vergrijzing, laag aandeel van 35 minners t.o.v. landelijke gemiddelde	Behoud van rust, ruimte, dorps karakter, gemeenschapszin/sociale cohesie in de kernen, kleinschaligheid Tegengaan intensief grondgebruik Selectieve autonome ontwikkeling Behoud voorzieningen in de kernen door Brede schoolconcept Gemeentelijk beheer en accommodaties afbouwen Zelfredzaamheid, zelfstandigheid, eigen beheer
Spijkenisse	Lange bewoning (inpoldering) Boeren- en vissersgemeenschap Hekelingen dijkdorp (apart tot 1966) Groeikerntaak Snelle groei jaren zestig en zeventig Investeren in voorzieningen Lage mate van vergrijzing, gemiddeld aandeel van 35minners t.o.v. landelijk gemiddelde	Behoud van complete stad in 2020 Centrumgemeente VP en omstreken Verbeteren bereikbaarheid Emancipatiemotor (nieuwe generatie) Op de wijken gericht Blik naar buiten op HIC Zelfredzaamheid en regie Prioriteiten: beheer, veiligheid, jeugd

Politiek en bestuurlijke opgaven en keuzes nieuw te vormen gemeente

Het is een opgave om	Het is een keuze om te bepalen hoe
de identiteit te benoemen op zodanige wijze dat haar inwoners zich daarin herkennen en zich erkend voelen	de gezamenlijke identiteit wordt beschreven en wordt uitgedragen binnen en buiten de eigen gemeentegrenzen.
een voorzieningenniveau zowel in de kernen als in de wijken in stand te houden binnen krappe financiële kaders (huidige bezuinigen vasthouden) en passend bij de demografische ontwikkelingen.	omgegaan wordt met de verschillende samengestelde gemeenschappen binnen de gemeentegrenzen en op welke wijze kerngericht en wijkgericht werken een plek krijgen in de gemeentelijke beleidsontwikkeling en –uitvoering
de sociale cohesie te behouden en te verstevigen en om de zelfredzaamheid van de inwoners te vergroten.	wordt gecommuniceerd met de burgers en op welke wijze de samenleving bij het beleid van de gemeente wordt betrokken.
stevige strategische allianties te sluiten en een goede lobby te ontwikkelen om de gewenste ambities te realiseren.	deze strategische allianties worden vormgegeven en op welke schaalniveaus.

de juiste vormen van samenwerking te blijven zoeken op het eiland en daarbuiten.	een balans wordt gevonden tussen snel en daadkrachtig optreden en draagvlak zoeken op het eiland.
--	---

3. Gevolgen voor dienstverlening

Inleiding

In dit hoofdstuk staan de gevolgen van een herindeling voor de dienstverlening van beide gemeenten centraal, zowel t.a.v. publiekszaken als de sociale pakketten. De landelijke ontwikkelingen op het gebied van dienstverlening waaraan de gezamenlijke overheden zich hebben geconformeerd, zijn vastgelegd in het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid(NUP). Voor gemeenten betekent dit onder meer het realiseren van een Klant contact centrum (KCC). Deze ontwikkeling houdt in dat 80% van alle contacten van burgers met de gemeente via het KCC gaan lopen, via vier verschillende kanalen (digitaal, telefonisch, schriftelijk, fysiek). Ook het verplicht aanbieden van digitale dienstverlening en de omvang daarvan is vastgelegd in het NUP.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de dienstverlening voor publiekszaken/KCC, maatschappelijke ondersteuning en sociale zaken en werkgelegenheid voor inwoners, meldingen beheer en dienstverlening voor bedrijven. Er wordt ingegaan op de onderdelen waarin de gemeenten al samenwerken en de gevolgen voor de dienstverlening op dit onderdeel voor een nieuw te vormen gemeente. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een verkenning van mogelijke vormen van dienstverlening in een nieuw te vormen gemeente en een samenvattend overzicht.

3.1. Publiekszaken

Bernisse in kengetallen

- Ruim 9.000 klantcontacten per jaar
- 319 producten
- 16.000 telefonische contacten
- 23 medewerkers, waarvan 3 fulltime.

Spijkenisse in kengetallen

- Ruim 130.000 klantcontacten per jaar
- 250 producten
- 210.000 telefonische contacten
- 44 medewerkers, waarvan 20 fulltime.

3.1.1. De situatie in Bernisse

De afdeling Publiekszaken verzorgt het grootste deel van de klantcontacten binnen het gemeentehuis. Per 1 januari is de afdeling begonnen met de opbouw van een KCC. De gemeente gaat eerst een jaar proefdraaien met de producten van publiekszaken. Daarna wordt het aantal producten verder uitgebreid. Het is de bedoeling dat in de front office steeds meer klantcontacten kunnen worden afgehandeld. De norm van 80%, die landelijk is gesteld, is nog ver weg, maar daarnaar wordt wel stapsgewijs toegewerkt. Via aanvraagformulieren worden alle producten digitaal aangeboden. Voor vier producten geldt dat ze direct kunnen worden betaald via de internetkassa. Een voorbeeld daarvan is het uittreksel burgerlijke stand.

De gemeente werkt nog niet met een klantcontactstelsel. Als plaatsafhankelijke dienstverlening straks mogelijk is, participeert Bernisse hierin. Dit betekent bijvoorbeeld dat een persoon ook een paspoort kan aanvragen in de plaats waar hij werkt. Dit stelsel had er al moeten zijn, maar door verdragen bij het rijk duurt het waarschijnlijk nog twee jaar voordat het kan worden ingevoerd. De medewerkers gaan op bezoek bij inwoners, die door ouderdom of ziekte niet in staat zijn om zelf naar het gemeentehuis te komen. Via een speciale voorziening kunnen thuis de aanvragen voor paspoorten en ID kaarten worden afgehandeld. Deze dienstverlening wordt door inwoners erg gewaardeerd. Op de dinsdagmiddagen en woensdagmiddagen kunnen inwoners terecht op afspraak. Daar heeft de gemeente geen softwaresysteem voor. Via de telefoon moeten de inwoners deze afspraken aanvragen en vervolgens worden ze gepland. Deze werkwijze kost relatief een hoop tijd.

Het geringe aantal medewerkers maakt de bezetting op de afdeling kwetsbaar en de inzet meer generalistisch. Ingewikkelde vragen worden neergelegd bij buurgemeenten en de vakvereniging. Dat maakt dat de gemeente voor complexe zaken afhankelijk is van derden. Daarnaast heeft de gemeente één GBA specialist en één applicatiebeheerder zonder mogelijkheden voor vervanging. Als iemand afwezig is, komt de continuïteit in gevaar.

3.1.2 De situatie in Spijkenisse

De afdeling Publiekszaken verzorgt het grootste deel van de klantcontacten. Voor ongeveer 80 procent bestaat het werk uit de reguliere burgerzakenproducten. Vanaf 2003 zijn de balies van de gemeente daarnaast ook andere producten gaan aanbieden. Zoals het verwerken van het kasgeld voor schuldbemiddeling en de voorschotten voor de klanten van de sociale dienst. Vanaf dit jaar komen daar in het kader van de ontwikkeling van het KCC ook de producten voor maatschappelijke ondersteuning bij. Het streven is dat eind 2015 inwoners en bedrijven in Spijkenisse op één plek terecht kunnen voor al hun vragen aan de gemeente. Gemiddeld 80% van de klantvragen wordt dan door het KCC afgehandeld.

Op dit moment is de gemeente bezig om alle producten en diensten die digitaal worden afgenomen op eenzelfde wijze te beschrijven. Het uitgangspunt in Spijkenisse is om het aantal fysieke klantcontacten te gaan verminderen. Er loopt momenteel voor het KCC ook een proeftuin voor de telefonie. Dit houdt in dat er één front office is, waar de telefonische contacten voor schuldhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en publiekszaken worden afgehandeld. Het is de bedoeling om dit op termijn verder uit te breiden met de afhandeling van alle telefonische klantcontacten die de gemeente heeft.

Spijkenisse gaat vanaf 1 september 2012 volledig op afspraak werken. Dit betekent dat de inwoner voor alle producten, waarvoor hij fysiek bij de gemeente moet zijn, telefonisch en digitaal een afspraak kan maken. Wel blijft er een balie open voor spoedzaken. Dit is voor beide partijen efficiënt. Ook de gemeente Spijkenisse gaat met een speciale uitrusting op bezoek bij inwoners die door ouderdom of ziekte fysiek niet in staat zijn om zelf naar het gemeentehuis te komen, hetgeen gewaardeerd wordt.

3.1.2. Samenwerking in publiekszaken

Beide gemeenten hanteren het concept Antwoord © voor het realiseren van het KCC. Dit kent vijf fasen van invoering, waarbij in de laatste fase de gemeente voor nagenoeg alle vragen aan de overheid de ingang is. Recent is het oorspronkelijk geformuleerde te behalen einddoel in 2015 minder hard geworden vanwege de economische tegenwind waarmee de gemeenten te maken hebben. De gemeente Bernisse streeft naar het bereiken van fase vier in 2015, de gemeente Spijkenisse fase vijf. In het voorjaar van 2011 is het project samenwerking KCC serieus van start gegaan. De gemeenten Bernisse, Brielle, Spijkenisse en Westvoorne participeren hierin. Er is een gezamenlijk 140181- nummer. De gemeenten Bernisse en Spijkenisse stemmen hun beleid voor het ontwikkelen van een KCC al nadrukkelijk op elkaar af. Ook is het de bedoeling om een gezamenlijke aanbesteding te doen voor de aankoop van een zogenaamde mid office.

Het betalen van het kasgeld voor schuldbemiddeling en de voorschotten voor de klanten van de sociale dienst verloopt al via de balies van Spijkenisse. Dit geldt ook voor de back office voor gevonden en verloren voorwerpen, die de gemeente Spijkenisse beheert voor het eiland Voorne-Putten (uitgezonderd Hellevoetsluis) en de regio Goeree-Overflakkee. Beide gemeenten gebruiken daarnaast dezelfde applicatie voor dienstverlening, namelijk Centric.

3.1.3. Scenario's gezamenlijke dienstverlening

Op het gebied van KCC /publiekszaken zijn er verschillende mogelijkheden om de dienstverlening vorm te geven voor de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient opgemerkt te worden dat dit politiek-bestuurlijke keuzes betreft, waarbij voldoende beschikbare middelen en draagvlak randvoorwaarden zijn. Overige randvoorwaarden zijn een zelfde ICT structuur, een generieke website, bestuurlijke keuzes, gedeelde normen en gedrag (opleiding/uitgangspunten), mogelijke uitwisseling van personeel en een gezamenlijke ontwikkelingsgerichte c.q. evolutionaire aanpak. Mogelijke varianten voor de nieuw te vormen gemeente zijn:

Een servicepunt openhouden in Abbenbroek. In dit servicepunt wordt via spreekuren op afspraak gewerkt voor alle producten. Dat is niet afhankelijk van de producten maar van de staat van de klant. Het servicepunt is alleen open als er een afspraak is gemaakt. Het uitgangspunt van de dienstverlening is om zoveel mogelijk het digitale kanaal te benutten. Het servicepunt wordt gecombineerd met andere functies, zoals school of huisartsenpost en functies die nu al in het dorps huis plaatsvinden. De telefooncentrale bevindt zich in het gemeentehuis in Spijkenisse. Voor de dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zullen minimaal huisbezoeken plaatsvinden, maar kan de burger niet meer terecht op het gemeentehuis. Er kan worden besloten om dit servicepunt op een natuurlijk moment weer te sluiten.

Er kan ook aan worden gedacht, mits de beschikbare financiële middelen er zijn, om beide gemeentehuizen in Abbenbroek en Spijkenisse open te houden. Er wordt alleen gewerkt op afspraak. Er wordt in beide locaties gebruik gemaakt van het klantvolgsysteem. De telefooncentrale bevindt zich in het gemeentehuis in Spijkenisse. De back-office voor de maatschappelijke ondersteuning ook.

Op dit moment gaan de inwoners van Bernisse al naar Spijkenisse voor de producten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, sociale zaken en werkgelegenheid.

3.1.4. Gevolgen en opgaven

De nieuw te vormen gemeente staat voor de opgave om een kwalitatief goede, effectieve en efficiënte dienstverlening te realiseren voor haar inwoners. Bij herindeling is de wijze waarop de dienstverlening vorm en inhoud wordt gegeven afhankelijk van de keuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt. Het kan ervoor kiezen de burgerloketten centraal of decentraal te organiseren. Een aandachtspunt is een goede afstemming tussen de decentrale burgerloketten en de centrale ambtelijke organisatie. Het bestuur stelt ook een streefbeeld vast voor de invoering van het KCC en de te hanteren termijnen. De keuzes beïnvloeden de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger.

In het rapport "Herindeling gewogen" (2008) concluderen de onderzoekers dat bij de herindelingen in de provincie Zuid- Holland die werden onderzocht, de professionaliteit en klantgerichtheid van de dienstverlening toeneemt. In het geval van een herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse zal er waarschijnlijk direct een verbetering optreden door vermindering van de kwetsbaarheid die de afdeling Publiekszaken van de Bernisse nu kent. Er vindt inmiddels al afstemming en uitwisseling plaats met betrekking tot de dienstverleningsprogramma's.

3.2. Maatschappelijke ondersteuning, sociale zaken en werkgelegenheid

3.2.1. Bernisse in kengetallen in de maand april

- Het aantal klanten is in april gestegen van 76 naar 78 (inclusief 70 Wwb-uitkeringen). Er waren in april 4 geregistreerde aanvragen voor een Wwb-uitkering.
- Het debiteurensaldo was in april € 604.721.
- Een bedrag van € 15.227 is dit jaar ingevorderd van debiteuren.
- Er was in april 1 verstrekking langdurigheidstoelage en 1 verstrekking bijzondere bijstand.
- Er zitten 23 klanten in de schuldbemiddeling, onder wie 3 jongeren onder de 27 jaar.
- In april zijn er 21 aanvragen Wmo ingediend, waaronder 17 voor voorzieningen en 4 aanvragen voor huishoudelijke hulp.
- In april zijn er 13 aanvragen Wmo toegewezen, waaronder 4 voor voorzieningen en 9 voor huishoudelijke hulp.

3.2.2. Spijkenisse in kengetallen in de maand april

- Het aantal klanten is in april gestegen van 1.749 naar 1.750 klanten (inclusief 1.664 WWB uitkeringen). Er waren in april 63 geregistreerde aanvragen voor een Wwb-uitkering.
- Het debiteurensaldo was in april € 8.054.534.
- Een bedrag van € 101.050 is dit jaar ingevorderd van debiteuren.
- Er waren in april 110 verstrekkingen langdurigheidstoelage en 38 verstrekkingen bijzondere bijstand.

- Er zitten 767 klanten in de schuldbemiddeling, onder wie 91 jongeren onder de 27 jaar.
- In april zijn 224 aanvragen Wmo ingediend, waaronder 164 voor voorzieningen en 60 aanvragen voor huishoudelijke hulp.
- In april zijn 297 aanvragen Wmo toegewezen, waaronder 171 voor voorzieningen en 126 voor huishoudelijke hulp.

3.2.3. Samenwerking in maatschappelijke ondersteuning

Voor de voorzieningen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is het uitgangspunt dat wordt gekeken naar de context en de mogelijkheden van een persoon. Het beleid gaat uit van de kracht van de mens zelf en daar wordt de voorziening op gericht. Zowel in Spijkenisse als in Bernisse wordt dezelfde werkwijze gehanteerd, omdat met hetzelfde beleid wordt gewerkt. De beleidsontwikkeling van de gemeente Bernisse vindt plaats door vertaling van beleidsnota's van Spijkenisse naar de lokale situatie. De medewerkers van beide gemeenten hebben samen een opleiding gevolgd. Ook wordt er gewerkt met hetzelfde software systeem.

De gemeente Spijkenisse doet voor beide gemeenten de veiling, de aanbestedingen en de administratieve ondersteuning. Als er complexe zaken zijn, dan wordt door de gemeente Bernisse advies gevraagd. Het indiceerwerk en de urgentie wordt door Bernisse zelf gedaan. Urgentie is het recht om vast te stellen of een inwoner wel of niet met voorrang in aanmerking komt voor een huis. Naast deze twee klantmanagers heeft Bernisse nog een kwaliteitsmedewerker en een administratief medewerker.

Wat verschilt, is de wijze van vervoer. Op dit moment is er regionaal een nieuwe aanbesteding in voorbereiding voor collectief en leerlingenvervoer. Daarvoor geldt de afspraak om Bernisse daar in mee te nemen. Spijkenisse doet daarin alleen mee op het gebied van leerlingenvervoer; voor collectief vervoer loopt er nog een contract. Het combineren van alle vormen van vervoer zal leiden tot een grotere schaal efficiënt gebruik van vervoermiddelen, door bewegingen en het maken van optimale reiscombinaties.

De wijze van dienstverlening verloopt via een fysiek loket in Spijkenisse, het zogenaamd werk- en zorgplein. Van daaruit kan de aanvrager doorstromen via de directe procedure met een beschikking. Daarnaast kan iemand een aanvraag indienen om een bijvoorbeeld een onderzoeksprocedure voor bouwkundige aanpassingen te starten. Dan vindt er een huisbezoek plaats en een bouwkundige inspectie in geval van een grote woningaanpassing.

3.2.4. De samenwerking in sociale zaken en werkgelegenheid

Op dit terrein heeft de gemeente Bernisse Spijkenisse ook gevraagd een aantal taken over te nemen. De sociale dienst is ondergebracht bij de gemeente Spijkenisse en ook de bestuurlijke en beleidsmate advisering daarvoor. De desbetreffende beleidsambtenaar heeft rechtstreekse contacten met de portefeuillehouders uit Bernisse en Spijkenisse. Bij een aantal grote ontwikkelingen participeert Bernisse ambtelijk in werkgroepen om ervoor te zorgen dat er een goede lokale vertaling van het beleid is.

Ontwikkelingen en maatregelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden gezamenlijk met de andere drie gemeenten op Voorne-Putten aangepakt in het kader van de sociale dienst. Ook de begeleiding voor ABWZ loopt op verzoek van Bernisse voor een groot deel via Spijkenisse. Op het werk- en zorgplein komen ook inwoners van Bernisse (en Brielle) op afspraak.

De uitvoering van gezondheidszorg loopt verder via de GGD, een gemeenschappelijke regeling waaraan zowel Bernisse als Spijkenisse deelnemen.

3.2.5. Gevolgen en opgaven

Het is de opgave van een nieuw te vormen gemeente om ervoor te zorgen dat de dienstverlening voor de sociale pakketten voor haar inwoners kwalitatief goed, beheersbaar en uitvoerbaar is. Het bestuur hoeft echter niet veel nieuwe keuzes te maken, omdat er al veel wordt samengewerkt op basis van formele overeenkomsten (maatschappelijke ondersteuning en sociale dienst) en op verschillende schaalniveaus (lokaal, V-P en GGD-RR). Binnen deze samenwerking heeft Bernisse het gevaar gesignaleerd dat kaderstelling op deze terreinen niet meer plaatsvindt in de eigen gemeenteraad, doordat de invloed op deze schaalniveaus te klein is om van wezenlijk belang te zijn. De gemeenteraad kan alleen kaderstellend optreden voor de beleidsterreinen waarop geen taken en bevoegdheden zijn overgedragen.

Wanneer de gemeentelijke organisatie van de centrumgemeente voor meerdere gemeenten beleid ontwikkelt en uitvoert, dan kan dit gevolgen hebben voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. De directe invloed op beleidsontwikkeling kan verminderen. Bij een gemeentelijke herindeling stelt de nieuwe gemeenteraad de kaders vast waarbinnen het college integraal beleid maakt en uitvoert. De democratische legitimiteit van het beleid dat in de gemeente Bernisse wordt uitgevoerd zal toenemen ten opzichte van de huidige situatie.

Spijkenisse voert op dit moment als centrumgemeente een aantal taken uit. Een nieuw te vormen gemeente zal nog steeds centrumgemeente blijven. Deze krijgt niet meer budget dan Spijkenisse, omdat het verzorgingsgebied niet groter wordt.

3.3. De basisadministratie van de gemeenten

3.3.1. De uitvoering door de gemeente Bernisse

De gemeente Bernisse heeft de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) ondergebracht bij het Svhw, een gemeenschappelijke regeling van 26 gemeenten. Er worden voorbereidingen getroffen om de huidige Grootchalige Basis Kaart (GBK) aan te kunnen sluiten op de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Deze wettelijke verplichte basisregistratie wordt in de toekomst gebruikt als ondergrond voor andere basisregistraties en ruimtelijke plannen. De invoeringsfasen worden gezamenlijk uitgevoerd binnen het huidige samenwerkingsverband GBK-Voorne-Putten. Verplicht gebruik van de BGT is nu gesteld op 1 januari 2017. Bernisse en Voorne-Putten zijn daar tijdig klaar voor. De opbouw geschiedt vanaf 1 januari 2013 vanuit het Shared Service Center (SSC).

3.3.2. De uitvoering door de gemeente Spijkenisse

De gemeente heeft de BAG nog in eigen huis en wordt daarvoor een keer in de drie jaar geauditeerd. De uitkomsten van de auditering zijn positief. De kwaliteit is goed op orde. De gemeente is in 2011 derde geworden in een landelijke kwaliteitswedstrijd die door Dataland Vastgoedgegevens is georganiseerd. De gemeente heeft een koppeling tussen het BAG en het GBA. Ook voor het GBA vindt auditering plaats. Uitgangspunt is om zoveel mogelijk de basisinformatiehuishouding op orde te hebben, omdat daardoor de kosten voor de administratie terug gebracht kunnen worden.

De geo-informatie gaat voor de gemeente Spijkenisse mee in het traject van het shared service centrum (SCC). Dit betekent dat op het moment van inwerkingtreding van het SCC de gemeente Spijkenisse de BAG ook op afstand plaatst. De kennis over de basisregistratie en de woz blijft wel bij de gemeente Spijkenisse zelf.

3.3.3. Gevolgen en opgaven

De nieuw te vormen gemeente staat voor de uitdaging om de basisadministratie goed op orde te hebben en te houden. Dit is belangrijk om verschillende redenen. Het is een wettelijke verplichting. Door een hoge kwaliteitsstandaard te hanteren, kunnen verbindingen worden gelegd en dubbellingen worden weggenomen, waardoor de kosten voor de administratie teruggebracht kunnen worden. De nieuw te vormen gemeente staat voor de keuze op welke wijze de uitvoering van de basisadministratie vorm wordt gegeven. Om een goede keuze te maken dient het contract met Svhw te worden geanalyseerd. Het is op dit moment moeilijk in te schatten wat een eventuele uittreding bij het Svhw gaat kosten. Er geldt een opzegtermijn van één jaar.

3.4. Meldingen openbare ruimte

In de gemeente Bernisse zijn ca 870 meldingen openbare ruimte per jaar. Hier is een digitaal meldingsstelsel ontwikkeld. Via internet kunnen bewoners een melding openbare ruimte maken. De meldingen worden geregistreerd en vervolgens in de werkvoorraad van de betreffende ambtenaar gezet. Het stelsel dat binnen de gemeente hiervoor wordt gebruikt, is Corsa. Er zijn geen normtijden; de afhandeling is afhankelijk van de beschikbaarheid van de persoon die het uitvoert. Voor spoedklachten kan er tijdens de kantooruren worden gebeld met de gemeentetelefoon; buiten de openingstijden is de gemeente via de medewerkers van de afdeling BOR continu beschikbaar (24/7). De beheerders worden als eerste gebeld en indien noodzakelijk worden medewerkers van het Service Team ter plekke kijken en lossen de melding op.

In Spijkenisse komen de klachten ook in het digitale stelsel terecht. Het is echter lastig om een cijfer te noemen, omdat de stadstoezichers gebruik maken van hetzelfde stelsel als burgers om hun meldingen door te geven. Het is bekend dat het merendeel van de klachten van deze stadstoezichers afkomstig is. De gemeente hanteert geen normen voor oplossen van de klachten, met uitzondering van de openbare verlichting waar een contractuele verplichting zit. Standaardklachten worden binnen 48 uur opgelost. Voor spoedklachten zijn piketdiensten.

3.5. Dienstverlening aan bedrijven

De dienstverlening verloopt in beide gemeenten via een bedrijfscontactfunctionaris. Het college in Bernisse is actief met bedrijfsbezoeken en gaat regelmatig met de bedrijfscontactfunctionaris langs, waardoor er een directe vorm van dienstverlening is. Het voordeel is dat de gemeente samen met ondernemers een oplossing voor een probleem kan vinden. In Bernisse gaat het voornamelijk om agrarische bedrijven.

In Spijkenisse is een bedrijfscontactfunctionaris ook de spin in het web. Maar niet alle contacten lopen per se via deze functionaris. Voor aanvragen voor vergunningen of publiekszaken gaat dit ook via andere kanalen. Ondernemers hebben verschillende ingangen. De bedrijfscontactfunctionaris is vooral van belang als loket naar buiten voor (beginnende) ondernemers, als ze de weg niet weten binnen het stadhuis. En ze komen ook bij hem terecht met vragen over het starten van een onderneming of bij vastlopen binnen de organisatie (bijvoorbeeld bij een vergunningaanvraag). Er is gestructureerd bestuurlijk overleg via ontbijtbijeenkomsten, activiteiten, het lidmaatschap van de Ondernemers Federatie Spijkenisse (OFS), de rechtstreekse contacten met het college en de acht tot tien bezoeken per jaar aan bedrijven.

Met het OFS vinden ook goede contacten plaats in relatie tot het parkmanagement. Het parkmanagement is per 2010 ingevoerd op de bedrijventerreinen Halfweg/ Molenwatering. Voor de eerste twee jaar is van de provincie subsidie verkregen. Na 2012 moet dit zelfstandig verder zonder financiering van de gemeente draaien. Het parkmanagement ziet toe op de kwaliteit van het gebied en maakt hier afspraken over in het handhavingsoverleg, waarin o.a. politie, Rayon Noord en DCMR zijn vertegenwoordigd. De parkmanager zorgt ook voor communicatie tussen gemeente en bedrijfsleven.

3.6. Samenvatting

Vergelijkend overzicht verwachte kansen en risico's bij herindeling

	<i>Kansen bij herindeling</i>	<i>Risico's bij herindeling</i>
Bernisse	Democratische legitimiteit neemt toe Te leveren kwaliteit neemt toe Invoeren van Klantcontactstelsysteem Minder kwetsbaarheid Specialistische vragen worden zelf beantwoord (minder afhankelijkheid) Behandeling van verschillende producten	Minder generalistisch werk Ander type klanten aan de balie Minder tijd voor de klanten Minder kennis van de klanten Geen lokale aanbieders meer, maar regionale (minder contextkennis) Kennis krijgen van andere producten
Spijkenisse	Grotere afdeling	Uitbesteding van belastingen en bag aan Svhw Vertraging in ontwikkeling KCC Ander type klanten (kennis en dynamiek) aan de balie

Politiek en bestuurlijke opgaven en keuzes nieuw te vormen gemeente

<i>Het is een opgave om</i>	<i>Het is een keuze om te bepalen hoe</i>
een kwalitatief goede, effectieve en efficiënte dienstverlening te realiseren voor inwoners en bedrijven door een KCC in te voeren.	de dienstverlening wordt vormgegeven, op welke locatie(s) deze aanboden wordt -centraal of decentraal- door het opstellen van het streefbeeld voor de invoering van het KCC en de te hanteren termijnen, waaronder de gezamenlijke aanschaffing van een mid office.
een kwalitatief goede, beheersbare en uitvoerbare dienstverlening en realiseren t.a.v. de sociale pakketten voor de inwoners	Deze dienstverlening wordt vormgegeven, kaders te stellen waarbinnen het college opereert, waarbij wordt bepaald of de huidige beleidslijnen worden voortgezet en hoe de aanbesteding van het vervoersysteem maatschappelijke ondersteuning wordt ingevuld.
op effectieve en efficiënte wijze uitvoering te geven aan de wettelijke verplichting de basisadministratie van de gemeente op orde te hebben.	uitvoering wordt gegeven aan deze wettelijke taak, waarbij op korte termijn moet worden bepaald of deze taak wordt uitbesteed aan het Svhw of dat Bernisse zal uittreden.

4. Gemeentelijke lasten

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen voor de financiële lasten. Er worden rekenvoorbeelden gegeven op basis van de meest recente gegevens voor verschillende inwoners en doelgroepen, waaronder bedrijven. Eerst wordt een vergelijking gemaakt tussen de gemeentelijke lasten van Bernisse en Spijkenisse. Daarna wordt specifiek ingegaan op de onroerende zaakbelasting (OZB), de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwende conclusie.

4.1. Vergelijking gemeentelijke lasten

Volgens de Atlas van de lokale lasten 2012 (Coelo, 2012) zijn de netto woonlasten in Bernisse gemiddeld € 768 en in Spijkenisse gemiddeld € 673. De vraag is wat de effecten zijn ingeval van een gemeentelijke herindeling. De vraag is ook om op basis van een inventarisatie van alle heffingen en tarieven voor 2012 voor een aantal huishoudens(situaties) in Bernisse en Spijkenisse te kijken naar de mogelijke effecten op de gemeentelijke lastendruk.

Bij een herindeling zijn op het gebied van de gemeentelijke lasten diverse opties denkbaar. Bij de uitwerking is gekozen voor het scenario dat de totale opbrengsten voor de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor beide gemeenten samen gelijk blijven. Dit heeft uiteraard effect op de nieuw vast te stellen tarieven. In zijn algemeenheid zal gelden dat op basis van dit uitgangspunt de gemiddelde netto lastendruk in Spijkenisse licht zal stijgen en die in Bernisse zal dalen.

Voor huishoudens en bedrijven bepalen vooral de tarieven voor de OZB, de rioolheffing en de afvalstoffenheffing de gemeentelijke lastendruk. In totaal bedragen de opbrengsten op begrotingsbasis (2012) voor beide gemeenten samen € 29,0 miljoen. Maar dit zijn uiteraard niet de enige belastingen en heffingen die de gemeenten innen. Andere belastingen en heffingen zijn hondenbelasting, bouwleges, diverse leges van burgerzaken, lijkbezorgingrechten, toeristenbelasting, forensenbelasting en markt- en havengelden. De geprognoseerde opbrengsten voor deze overige belastingen en heffingen bedragen € 4,1 miljoen. Om een indruk te geven van de effecten van een mogelijke herindeling op de gemeentelijke lasten worden deze buiten beschouwing gelaten. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de voornaamste gemeentelijke tarieven en de bijbehorende opbrengsten op begrotingsbasis van Bernisse en Spijkenisse in 2012.

4.2. Onroerende-zaakbelastingen (OZB)

De WOZ waarde van een individuele woning in de fusiegemeente Bernisse Spijkenisse wijzigt na herindeling in principe niet. Op basis van dit uitgangspunt en het uitgangspunt dat de totale opbrengst van de OZB in beide gemeente samen ongewijzigd blijft is een berekening te maken van de gewijzigde tarieven. Het lagere tarief in Bernisse zal iets stijgen, het hogere tarief in Spijkenisse licht dalen. De uitkomst van deze berekening laat het volgende zien. In Bernisse stijgt de OZB voor woningen met 9,6% ten opzichte van het huidige tarief. Bij een woning met een WOZ waarde van € 250.000 betekent dit een stijging van € 26 per jaar.

In Spijkenisse daalt het OZB tarief voor woningen met 2,1%. Bij een woning met een WOZ waarde van € 250.000 betekent dit een daling van € 6 per jaar.

Ook voor niet-woningen is een berekening gemaakt. Voor het eigenaren en gebruikersdeel samen stijgt het OZB tarief in Bernisse met 10,1%. In Spijkenisse daalt het tarief met 1,2%. Voor een niet-woning in Bernisse met een OZB waarde van €1.000.000 stijgt de OZB hierdoor met € 362 per jaar. Voor een pand met dezelfde waarde daalt in Spijkenisse de OZB met € 46. Verder legt Spijkenisse geen OZB aanslag op bij onroerende zaken met een WOZ waarde onder de € 12.000. Bernisse hanteert hiervoor een grens van € 5.000.

4.3. Rioolheffing

Bernisse en Spijkenisse hanteren verschillende uitgangspunten bij het opleggen van de aanslag rioolheffing. Bernisse legt een aanslag op aan de gebruiker. Spijkenisse legt een aanslag op aan de eigenaar van een woning of niet-woning. Daarentegen hanteert Bernisse een onderscheid tussen eenpersoons en meerpersoons huishoudens. Overigens gaan beide gemeenten wel uit van 100% kostendekkendheid. In bijlage 5 is een overzicht opgenomen waarin voor beide gemeenten de tarieven staan vermeld. Hieruit blijkt dat er grote verschillen bestaan in de tarieven. In alle gevallen zijn de tarieven van Spijkenisse aanzienlijk lager.

Door de verschillende uitgangspunten die bij het opleggen van de aanslag worden gehanteerd, is een vergelijking tussen de huidige situatie en de situatie na herindeling onmogelijk te maken. Voor wat het waard is, de gemiddelde aanslag per aansluiting bedraagt in Bernisse € 247 en in Spijkenisse € 118. Dit betekent in elk geval dat bij herindeling een keuze gemaakt dient te worden voor te hanteren uitgangspunten. Deze (politieke) beleidskeuzen kunnen op individueel niveau aanzienlijke financiële consequenties met zich meebrengen.

Maar de verschillende door Bernisse en Spijkenisse gemaakte keuzen verklaren nog niet de aanzienlijke verschillen in de gemiddelde tarieven. Deze zullen door andere oorzaken moeten worden verklaard. Uiteraard speelt daarbij de vraag welke kosten wel en welke kosten niet worden meegerekend bij het bepalen van de tarieven. Ook de staat van het onderhoud en de noodzakelijke investeringen in relatie tot de hoogte van de reserve/voorziening spelen een rol. Maar belangrijker nog is het feit dat de aard van de gemeenten verschillend is (platteland versus stedelijk gebied) en dat dit aanzienlijke consequenties heeft voor de uitgaven voor riolering. Overigens worden op dit moment (eilandbreed) de gemeentelijke rioleringsplannen herzien.

4.4. Afvalstoffenheffing

Ook voor de afvalstoffenheffing geldt dat Bernisse en Spijkenisse verschillende grondslagen hanteren. Bernisse maakte een onderscheid tussen eenpersoons en meerpersoons huishoudens. Spijkenisse hanteert ook twee tarieven: een tarief voor eengezinswoningen en een tarief voor flatwoningen. In dit geval is het gemiddeld tarief van Spijkenisse circa 25% hoger (€ 56). Overigens gaan beide gemeenten ook bij de afvalstoffenheffing uit van 100% kostendekkendheid. Ook hier is de vraag welke kosten wel en welke kosten niet worden meegerekend bij het bepalen van de tarieven. Van Spijkenisse is bekend dat de tarieven aan de hoge kant zijn.

Eén en ander betekent dat net als bij de rioolheffing bij herindeling een keuze gemaakt dient te worden met betrekking tot de te hanteren grondslag. Deze beleidskeuzen kunnen op individueel niveau financiële consequenties met zich meebrengen.

4.5. Conclusie

Er is geen duidelijk antwoord te geven op de vraag wat het effect is van een gemeentelijke herindeling op de lokale lasten voor de verschillende huishoudens. Gezien de financiële situatie waarin beide gemeenten zitten is een nadere afweging van lasten en uitgaven sowieso aan de orde, waardoor de beschreven verschillen gerelativeerd moeten worden. Een antwoord is bovendien ook afhankelijk van nog te maken (politieke) keuzes door een nieuw te vormen gemeente.

Uitgaande van een ongewijzigde situatie in belastingdruk zal de gemiddelde netto lastendruk in Spijkenisse waarschijnlijk licht stijgen en die in Bernisse dalen. Bernisse en Spijkenisse hanteren verschillende grondslagen voor het opleggen van de aanslagen voor rioolheffing en afvalstoffenheffing. Als we de OZB tarieven, de rioolheffing en afvalstoffenheffing met elkaar vergelijken, dan zien we het volgende. Ten aanzien van de OZB zijn de tarieven in Spijkenisse thans iets hoger.

Uitgaande van een gelijkblijvende OZB-opbrengst na herindeling betekent dit voor de inwoners van Spijkenisse een lichte daling van de OZB en voor de inwoners van Bernisse een stijging. Voor de rioolheffing geldt dat de tarieven in Bernisse thans aanzienlijk hoger zijn. Wanneer ook hier het uitgangspunt blijft dat de totale lastendruk na herindeling niet toeneemt, betekent dit dat de tarieven voor de rioolheffing in Spijkenisse zullen stijgen en die in Bernisse zullen dalen. Gelet op de grote verschillen tussen de gehanteerde heffingsgrondslagen in Bernisse en Spijkenisse zullen er op individueel niveau aanzienlijke wijzigingen naar boven en beneden kunnen ontstaan. Ook voor de afvalstoffenheffing hanteren Bernisse en Spijkenisse verschillende grondslagen. In dit geval zijn de tarieven in Spijkenisse gemiddeld genomen hoger.

Bij een keuze voor herindeling kan vanuit de gemeenteraden opdracht gegeven worden op basis van een aantal beleidsuitgangspunten verschillende opties uit te werken en de consequenties daarvan in kaart te brengen.

5. Gevolgen voor de samenleving

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gevolgen voor de voorzieningen in kernen en wijken (kortweg: voor de samenleving). De gemeenteraden hebben gevraagd om:

- een beeld te schetsen van de gefuseerde situatie, waarbij specifiek wordt ingegaan op de waarden en karakteristieken van de zeven kernen.
- kansen en risico's in beeld te brengen en de effecten op de gezamenlijkheidszin en de inzet van vrijwilligers.
- eerste schets te geven van de inzet van gemeentelijke eigendommen.
- de effecten voor de voorzieningen voor de jeugd, scholen en openbare ruimte te beschrijven.

Het hoofdstuk start met een samenvattend overzicht van voorzieningen in de gemeenten Bernisse en Spijkenisse (bijlage 6 en 7). Daarna gaan we in op het voorzieningenbeleid in beide gemeenten en worden de gevolgen en opgaven voor een nieuw te vormen gemeente.

Specifiek beschrijven we relevante aspecten als jeugd, toerisme en recreatie, beheer, wonen en ruimtelijk beleid, handhaving en veiligheid, om een globaal beeld te schetsen van de gevolgen van de gefuseerde situatie voor de zeven kernen en de stad. Het is nu niet mogelijk om specifiek in te gaan op het toekomstige voorzieningenniveau in de zeven kernen en de stad, omdat dit afhankelijk is van bestuurlijke keuzes en de toekomstige financiële ruimte.

5.1. Voorzieningenbeleid

5.1.1. Kerngegevens Bernisse en Spijkenisse

Voorzieningen	Bernisse	Spijkenisse
Zwembad	Bernissebad en Molengors	Rivièrabad
Sportcomplexen/hal/veld	8	23
Basisscholen	8	43
Dorpshuizen/wijkcentra	3	10
Scholen voor voortgezet onderwijs	-	7
Winkelcentra	3	8
Bibliotheek	Zuid- Hollandse Delta	Boekenberg

5.1.2. Voorzieningenbeleid van de gemeente Bernisse

Door de gewijzigde financieel-economische omstandigheden zag Bernisse zich genoodzaakt om na het vaststellen van de Toekomstvisie in 2007 een nieuwe visie op te stellen om een nieuwe balans te vinden tussen de sociale en fysieke structuur ten einde de sociale cohesie binnen de kernen te behouden. In de Voorzieningennota 2012-2015 is deze visie beschreven (zie paragraaf 2.1.1.).

In de Toekomstvisie (2007) wordt gesteld dat er niet één gemeente Bernisse is. De inwoners voelen zich vooral betrokken bij hun kern. In Bernisse wordt gebruik gemaakt van sociale verbanden en vrijwilligersverenigingen in de kernen. Er is wel beleid, maar pas als er vraag naar is, wordt het uitgevoerd. De vraag komt uit de kernen; deze zijn bepalend. Alles is erop gericht om de leefbaarheid in de kernen te bevorderen. Sport is daarvoor een zeer wezenlijk aspect; het verbindt de mensen.

Binnen de kernen kennen de mensen elkaar. De netwerken zijn overzichtelijk en de mensen zijn erg betrokken bij elkaar. Dat geeft kans te komen om te komen tot zeer nauwe samenwerking op verschillende gebieden. Er wordt veel inzet gevraagd van vrijwilligers, bijvoorbeeld voor de bibliotheek of voor de peuterspeelzalen. Er wordt aangesloten bij koepelorganisaties om de kwaliteit te waarborgen gecombineerd met de inzet van vrijwilligers. Zo wordt voor de peuterspeelzalen het kwaliteitsniveau gehanteerd, waarbij inzet van vrijwilligers mogelijk is.

Door de uitvoering van het Brede School-concept is er voor elke kern een budget beheer door de Stuurgroep Brede School. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente (waaronder de wethouder), de besturen voor het basisonderwijs en de buitenschoolse opvang en de woningbouwcorporatie 'de Zes Kernen'. Per Kern wordt er een projectgroep geformeerd. Rond deze projectorganisatie bevinden zich twee schillen. De eerste schil bestaat uit direct betrokken partijen en de tweede schil uit vrijwilligersorganisaties. Met alle partijen worden gesprekken gevoerd en afspraken gemaakt. Eind 2012 moet er al veel gerealiseerd zijn.

Door de invoering van het Brede School-concept worden alle subsidies, die niet zijn gebaseerd op een wettelijke taak, beëindigd per 1 januari 2013. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen wettelijke taken en taken die gelieerd zijn aan regionale organisaties zoals MEE- Zuid Holland. Als het een subsidie betreft aan een vrijwilligersorganisatie wordt deze per 1 januari 2013 beëindigd. Een aantal andere subsidies betreffen regionale instellingen, zoals MEE, Bouman, Pameijer, Delta en Careyn (betreft algemeen maatschappelijk werk). Deze blijven bestaan.

De nieuwe houding van de gemeente, waarbij meer gecommuniceerd wordt en meer ruimte wordt gegeven voor eigen initiatief wordt gewaardeerd. Om de eigenheid van de kernen te erkennen wordt er per kern een bestemmingsplan opgesteld.

5.1.3. Voorzieningenbeleid van de gemeente Spijkenisse

Het voorzieningenbeleid is niet vervat in één nota, zoals in Bernisse, maar krijgt via verschillende kadernota's op verschillende beleidsvelden vorm. In de laatste jaren is meer integraal beleid tot stand gekomen, resulterend in een geactualiseerde sociale visie, die bijna gereed is. Uitgangspunten zijn zelfredzame burgers en sterke netwerken. Het sociaal beleid is erop gericht om inwoners te stimuleren tot participatie in hun directe leefomgeving. Op die manier kunnen zij een effectief persoonlijk netwerk opbouwen en onderhouden. De nieuwe sociale visie zal via sectorale kadernota's verder worden uitgewerkt. De laatste jaren is meer gestructureerd ingezet op het voorzieningenbeleid onder andere door een overzicht te maken van alle gemeentelijke accommodaties en de beheersaspecten inzichtelijk te maken.

In het algemeen zijn de burgers minder actief betrokken. De tendens om te consumeren is groter. Er zijn specifieke groepen die van bepaalde voorzieningen gebruik (willen) maken. De relaties tussen de gemeente en mensen uit het maatschappelijk middenveld zijn minder persoonlijk. Er zijn verenigingen, die sociaal maatschappelijke activiteiten uitvoeren voor de wijk en o.b.v. inwoneraantal worden gesubsidieerd. Er zijn verenigingen, die activiteiten organiseren in de wijk en daarvoor eenmalig worden gesubsidieerd.

Voor het beheer van de voorzieningen maakt Spijkenisse geen gebruik van vrijwilligers. Zo is iedere peuterspeelzaal een formeel kinderdagverblijf. Er wordt ingezet op het hoogste landelijke kwaliteitsniveau.

Net als in Bernisse is sport een wezenlijk onderdeel van de samenleving en Sportverenigingen worden ondersteund in hun functioneren. Accommodaties worden onderhouden, voor zover passend binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente. Tegelijkertijd is gestreefd naar een breed en gedifferentieerd cultuuraanbod, passend bij een stad met 72.000 inwoners. Dat heeft geleid tot de bouw van centrale voorzieningen als de bibliotheek De Boekenberg. Ook komt er een nieuw theater (2014).

Op dit moment wordt beperkt zorg aangeboden in de wijken. Er zijn vijf wijkservicecentra en er wordt vanuit diverse locaties activiteiten per doelgroep aangeboden. Op het moment dat de decentralisatie voor de ABWZ doorgaat, zullen de activiteiten wellicht per wijk en minder doelgroepgericht worden aangeboden.

In het primair onderwijs is sprake van een terugloop van het leerlingenaantal en dus van leegstand van lokalen. Het strengere beleid om lokalen af te stoten wordt niet onopgemerkt uitgevoerd.

5.1.4. Gevolgen en opgaven

De nieuw te vormen gemeente staat voor de opgave hoe zij de voorzieningen, de gemeenschapszin c.q. sociale cohesie en de zelfredzaamheid van de bevolking in kernen en wijken c.q. stad kan behouden of verbeteren, ook bij slechte financieel-economische omstandigheden. Het belangrijkste verschil in het voorzieningenbeleid zit in de uitvoering en specifiek in de mate van sociale cohesie en maatschappelijke betrokken burgers in de kernen en de wijken c.q. de stad. De gemeenten gebruiken dan ook verschillende instrumenten en middelen om hun beleid vorm te geven en uit te voeren. Bernisse gaat uit van een integrale voorzieningennota en het brede school-concept met een combinatiefunctionaris. Spijkenisse streeft naar een integrale sociale visie, uit te werken in sectorale kadernota's, die de basis zullen zijn voor de (samenhangende) inzet van combinatiefunctionarissen, opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerkers, wijkservicecentra, diverse andere locaties en de scholen.

Bernisse regisseert en faciliteert vanuit een integraal perspectief. Spijkenisse regisseert, faciliteert en voert zelf uit waarbij verbindingen tussen verschillende beleidsvelden/sectoren gelegd moeten worden. Met andere woorden, Spijkenisse heeft (door haar verleden als groeikern en grotere omvang) een grotere rol in de uitvoering, waarbij wel in discussie is om meer te gaan regisseren. Voor beide gemeenten geldt

dat het voor de uitvoering belangrijk is om de context in de kern of de wijk goed te kennen.

Om de gedeelde uitgangspunten van zelfredzame burgers en sterke netwerken te realiseren zijn de volgende randvoorwaarden voor een nieuw te vormen gemeente belangrijk:

- Een brede kennis van een kern of een wijk.
- Een zichtbaar, daadkrachtig en naar buiten gericht bestuur met aandacht voor inwoners, bedrijven en verenigingen.
- Keuzes maken om taken over te dragen naar de samenleving en te bepalen van de wijze waarop.
- Een keuze maken tussen uitbesteden van taken of deze zelf blijven doen.
- Een keuze maken over de wijze waarop uitvoering georganiseerd wordt: integraal of sectoraal, afhankelijk van mate van beheersbaarheid.

Het is aan het nieuw te vormen gemeentebestuur om te bepalen hoe een samenhangende visie op de gemeente te vertalen is naar voorzieningen en uitvoering. Er moet worden bepaald of er wordt uitgegaan van een integrale of sectorale aanpak (vb. zorg, onderwijs, cultuur) of een variant van beide. Het nieuw te vormen gemeentebestuur moet daarbij ook onderzoeken hoe een goede afstemming kan plaatsvinden tussen centrale en decentrale voorzieningen, zoals een mogelijke samenwerking tussen bibliotheek De Boekenberg en de bibliotheekvoorzieningen in de kernen.

Het is aan de huidige gemeentebesturen om ervoor te zorgen dat er in ieder geval een gezonde financiële situatie is op het moment dat er een nieuwe gemeente wordt gevormd, omdat er anders sprake is van een belaste start. Ook zal gekeken moeten worden naar alle waarderings- en budgetsubsidies van de beide gemeenten. En naar welke lijn in de toekomst op dit punt gevolgd zal gaan worden, die van Bernisse, die van Spijkenisse of mogelijk een variant van beide.

5.2. Jeugdbeleid en jeugdproblematiek

5.2.1. Jeugdbeleid en jeugdproblematiek in Bernisse

In Bernisse wordt ook het jeugdbeleid o.b.v. het Brede School-concept uitgevoerd. Op dit moment wordt geïnventariseerd wat mogelijk is met gebruik van de huidige accommodaties voor jeugd en onderwijs.

De jeugdproblematiek aangepakt met de Beke- methode. Er is sprake van vier hinderlijke groepen en een overlastgevende groep. De problematiek in de kernen is hetzelfde als in steden met drank- en drugsgebruik en vandalisme. Daarnaast is er een groep jongeren, die niet volgens de Beke methodiek worden aangepakt, maar wel problemen geeft.

Er wordt onderzocht hoe de koppeling met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)vorm krijgt. Het CJG is een netwerkorganisatie van organisaties die samen invulling geven aan de verschillende gemeentelijke functies voor jeugdigen en gezinnen. Vanuit het CJG wordt de regie op de sluitende zorgketen voor gezinnen

gevoerd. Daarbij is het zo georganiseerd dat de medewerkers zowel in Bernisse als in Spijkenisse werken, vanuit het team Bernisse-Spijkenisse. Doelen van het CJG zijn snel en tijdige hulp en één gezin, één plan, één regisseur.

5.2.2. Jeugdbeleid en jeugdproblematiek in Spijkenisse

De missie voor het jeugdbeleid is "Je bent iemand als je in Spijkenisse opgroeit. Spijkenisse doet iets voor jou en jij doet iets terug". Samen met de ketenpartners wordt uitvoering gegeven aan het jeugdbeleid. In de collegeperiode 2010-2014 wordt er vooral naar gestreefd om de verschillende deelprojecten te clusteren en meer samenhang aan te brengen in de uitvoering van het jeugdbeleid. Het CJG is een herkenbare laagdrempelige voorziening voor jeugdigen en gezinnen, van waaruit de jeugdgezondheidszorg, maar ook laagdrempelige opvoed- en opgroeiondersteuning beschikbaar is. In Spijkenisse zijn drie CJG locaties.

Ook in Spijkenisse wordt de Beke methodiek gehanteerd om de jeugdproblematiek te categoriseren en op te pakken. Op dit moment zijn er vier hinderlijke en twee overlastgevendende groepen. Het betreft een momentopname, doordat groepen zich vormen en door allerlei factoren weer uit elkaar kunnen vallen.

5.2.3. Samenwerking

Op het gebied van de decentralisatie jeugdzorg wordt samengewerkt in een regionale werkgroep, die door Spijkenisse wordt geleid. De lokale vertaling naar Bernisse moet nog plaatsvinden. Op hoofdlijnen betekent dit dat het jeugdbeleid en de uitvoering van de jeugdzorg van Bernisse en Spijkenisse veel op elkaar lijken. Het voorzieningenniveau voor jeugd (onderwijs, sport en spel) is verschillend.

In het kader van de decentralisatie voor de jeugdzorg (en overigens ook de andere decentralisatie van de ABWZ en Wwnv) wordt al nauw samengewerkt met de gemeente Spijkenisse. De GOSA-regisseur is in dienst van Spijkenisse en wordt door Bernisse ingekocht.

Voor de leerplicht geldt dat er voor de administratie ervan al een gemeenschappelijke regeling is met de vier andere gemeenten op Voorne-Putten. Er komt een gemeenschappelijk bureau, waarin alles is ondergebracht wat met leerplicht te maken heeft. Ook wordt samenwerking met het CJG en de zorg administratieve teams (zat's) tot stand gebracht.

5.2.4. Gevolgen en opgaven

Het is een opgave voor de nieuw te vormen gemeente dat jongeren een toekomst opbouwen en dat ze zelfredzaam zijn, bijvoorbeeld door een startkwalificatie te behalen of door werk te vinden. Dit betekent dat het jeugdbeleid, het voorzieningenbeleid, de uitvoering en de aanpak van de jeugdproblematiek op elkaar afgestemd moet worden.

5.3. Toerisme en recreatie

5.3.1. Toerisme en recreatie in Bernisse

Toerisme en recreatie zijn belangrijke pijlers voor Bernisse, ook in economische zin. Zo zorgt het toerisme in de dagrecreatie tot 140 voltijdbanen met een toegevoegde waarde van €6,7 miljoen en het verblijfstoerisme tot 10 voltijdbanen en een toegevoegde waarde van € 300.000.

Bernisse beschikt over een beleidsnotitie Economie, waarin het beleid voor recreatie en toerisme is opgenomen. In verschillende nota's wordt Bernisse genoemd als het groene middengebied tussen enerzijds de watergerichte aspecten aan de westzijde van Voorne-Putten en anderzijds de meer verstedelijkte oostkant. Het Bernissegebied, de historische dorpskernen, het open en veelzijdige landschap, de cultuurhistorie en de rust en ruimte zijn belangrijke dragers voor toerisme en recreatie. Daarnaast is het Bernissegebied een cruciale zoetwatervoorziening die in de watervoorziening van de haven en het Westland voorziet.

Er wordt op dit terrein in verschillende vormen samengewerkt. Bernisse heeft zitting in de recreatieschappen Haringvliet en Voorne-Putten-Rozenburg en het Koepelschap. De gemeente is, anders dan via de bijdragen aan de recreatieschappen, geen direct geld kwijt aan het beheer van de recreatiegebieden. Bernisse betaalt bijdragen aan de recreatieschappen Haringvliet en Voorne-Putten-Rozenburg en ontvangt geld terug via het Koepelschap, dat een overkoepelende verrekeningsfunctie heeft voor alle recreatieschappen in de provincie Zuid-Holland.

Het huidige beheer van het recreatiegebied Bernisse wordt namens het recreatieschap Voorne-Putten-Rozenburg verzorgd door Groenservice Zuid-Holland (GZH), een provinciale uitvoeringsorganisatie. Er is vanaf 2011 sprake van forse bezuinigingsmaatregelen, omdat de beheerbudgetten zijn verminderd. Een en ander leidt er toe dat er voorzieningen verdwijnen, die niet alleen voor de regionale recreant bedoeld zijn, maar juist ook voor de inwoners van de aangrenzende kernen Abbenbroek en Zuidland. De provincie beraadt zich met de betrokken partners waaronder de gemeenten op een andere wijze van beheer van haar recreatiegebieden in de toekomst. De ontwikkelingsrichting van het nieuwe beheerbeleid krijgt in 2012 verder gestalte.

Bernisse heeft het initiatief genomen om in samenspraak met betrokken ondernemers een visie te ontwikkelen op de mogelijkheden van het recreatiegebied. Deze bevat ook ontwikkelingsrichtingen die voor het toekomstig beheer van het gebied consequenties heeft. De visie is ook de onderlegger voor het te ontwikkelen bestemmingsplan.

De gemeente streeft via de uitvoering van projecten met de partners op Voorne-Putten naar een verbeterde relatie met de ondernemers en het geven van ruimte voor particulier initiatief.

5.3.2. Toerisme en recreatie in de gemeente Spijkenisse

Spijkenisse heeft geen actueel beleid voor toerisme en recreatie. Het streven is een complete stad met een breed en gedifferentieerd cultuuraanbod en een aantrekkelijk pakket aan recreatie- en vrijetijdsvoorzieningen. Spijkenisse heeft veel parken en werd in 2011 derde in de wedstrijd voor groenste stad van Nederland. De gemeente heeft weinig recreatiegebieden maar neemt wel deel aan de recreatieschappen, waaraan op basis van inwoneraantal financieel wordt bijgedragen. Inwoners maken volop gebruik van de recreatiegebieden van Bernisse. Er komt een groene verbinding tussen Bernisse en Spijkenisse via de op korte termijn nieuw te ontwikkelen 140 hectare Groen Zuid Oost.

5.3.3. Gevolgen en opgaven

De sector Toerisme en Recreatie is van belang voor de recreatieve behoeften van de eigen inwoners en de inwoners van Voorne- Putten, maar ook van toeristen en recreanten van buiten de regio. Daarnaast is de sector een belangrijke economische factor. Het is een opgave voor de nieuw te vormen gemeente om de recreatieve en toeristische mogelijkheden van de recreatiegebieden, de dorpen en de stad optimaal te benutten en uit te dragen. De nota Economisch Beleid Bernisse 2012-2016 kan als uitgangspunt dienen en zal moeten worden aangevuld met gegevens en een integrale visie vanuit de gemeente Spijkenisse. De nieuwe gemeente krijgt te maken met een andere vorm van beheer van de recreatiegebieden, waarschijnlijk in de vorm van een gemeenschappelijke regeling.

5.4 Beheer

5.4.1. Beheer in Bernisse

Het groenplan is in 2012 vastgesteld. Daarin is het beleid voor tien jaar vastgesteld. Er is een duidelijke keuze gemaakt voor het onderhoud van beplanting en gras op kwaliteitsniveau C (met uitzonderingen van zogenaamde parels (B)). Het onderhoud van de beplantingen is in 2012 gegund aan de Welplaat uit Spijkenisse.

In Bernisse heeft elke kern zijn eigen begraafplaats, uitgezonderd Simonshaven (bij de kerk). De administratie van de begraafplaatsen loopt achter voor wat betreft oude graven. In het verleden was het beleid om de graven nooit te ruimen, vanwege uitbreidingen is dat niet meer houdbaar. Het beheer en onderhoud wordt door de gemeente zelf uitgevoerd.

Voor de milieustraat hebben de inwoners een pasje waarmee ze vijf keer per jaar afval gratis kunnen afleveren. Willen ze vaker, dan moeten ze bij betalen.

De gladheidsbestrijding doet de gemeente zelf in nauwe samenwerking met het waterschap. Ze vindt gebiedskennis en snel kunnen reageren belangrijk. Het beheer van de wegen binnen de bebouwde kom doet de gemeente, daarbuiten het waterschap.

De levensduur van wegen is gesteld op 40 jaar. Het herstraten vindt plaats na 20 jaar. Op grond van de meerjarenplanning wegen in combinatie met de meerjarenplanning Riolering worden de integrale reconstructieprojecten gepland.

Een aandachtspunt betreft de riolering. Er moet een verbreed gemeentelijk rioleringsplan komen, waarin de zorgplicht is opgenomen voor hemelwater en grondwater. Mede door deze extra zorgplicht, de grote hoeveelheden poldergebied die allemaal aangesloten moeten zijn via persleidingen en de intensivering van de rioleringszorg in de vorm van planvorming, inspecties en gegevensbeheer is een forse tariefstijging van de rioolheffing voorzien. Een ander aandachtspunt zijn de meerjarige onderhoudsplannen. Voor de bruggen zijn deze in ieder geval niet aanwezig. Wel zijn er budgetten gereserveerd voor onderhoud.

Bernisse is een regisserende gemeente, wat betekent dat veel wordt uitbesteed en ingekocht, zoals de ingenieurstaken en het landmeten. Bij de aanbestedingen wordt al op enkele onderdelen samengewerkt met andere gemeenten op Voorne Putten en in de regio. De wens is om deze samenwerking verder te intensiveren waar mogelijk.

5.4.2. Beheer in Spijkenisse

Spijkenisse heeft een onderzoek laten verrichten om de kwaliteit voor beheer te bepalen. Het kwaliteitsniveau is gemiddeld C en in sommige onderdelen B. De gemeente werkt met meerjarencontracten op diverse beheeronderdelen.

Spijkenisse heeft drie begraafplaatsen (Hekelingen, De Ommering en De Vredehofstraat). De werkwijze voor de begraafplaatsen is hetzelfde. Het beheersysteem in Spijkenisse is geactualiseerd. Door de koppeling van het systeem aan de basisregistratie zijn de nabestaanden bekend.

De milieustraat moet nog worden verplaatst naar de locatie nabij de Borgtweg. Burgers kunnen onbeperkt afval gratis aanbieden.

Het ophalen van afval en de uitvoering van de gladheidsbestrijding wordt in Spijkenisse uitgevoerd door Reinis. Dit is een overheidsbedrijf, waarvan Spijkenisse 100 procent aandeelhouder is. Reinis maakte in 2011 winst door de opbrengsten uit afvalstromen en (geringe) gladheidsbestrijding. Deze winst wordt als dividend aan de gemeente Spijkenisse uitgekeerd.

Spijkenisse heeft door haar groeikernverleden een relatief jonge riolering. De gemeente hanteert een lage heffing en bezit een hoge reserve.

Voor bijna alle onderdelen heeft de gemeente beheerplannen, maar deze zijn nog niet in de begrotingen verwerkt. Dit is een punt van nader onderzoek.

Spijkenisse is geen regisserende gemeente maar dat is het perspectief. Op dit moment wordt onderzocht hoe de gemeente het beste om kan gaan met taken op het gebied van ingenieurswerken, landmeten, beheer en bouw- en woningtoezicht.

5.4.3. Samenwerking in beheer

De samenwerking tussen beide gemeenten bestaat uit het delen van informatie, kennis en kunde.

Een gezamenlijke aanbesteding Voorne-Putten is gedaan op het gebied van openbare verlichting, waarbij het bureau Inkoop van de gemeente Spijkenisse een coördinerende rol heeft vervuld. De overeenkomst loopt tot 1 januari 2013. Een andere gezamenlijke aanbesteding betreft de inkoop van energie voor heel Voorne Putten en met Maasluis, Schiedam en Vlaardingen. Daarnaast heeft Bernisse met Brielle en Westvoorne een gezamenlijke aanbesteding voor de afvalreiniging voorbereid.

In het kader van de waterketen is sprake van verdergaande samenwerking. Er loopt een onderzoek voor Voorne Putten op het gebied van riolering, zuivering en waterbeheer. Daarbij wordt gekeken naar aspecten als tarieven en mogelijkheden om het beheer beter te regelen. Het waterschap neemt hieraan ook deel. Er is een taakstelling opgelegd door het Rijk, waarbij er taken worden overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Samenwerking vindt plaats op het gebied van gezamenlijk beheer en inkoop. De verwachting is dat deze samenwerking de vorm krijgt van een convenant.

5.4.4. Opgaven en gevolgen

Het beheer is in beide gemeenten een belangrijk aandachtspunt en dat zal voor de nieuw te vormen gemeente niet anders zijn. Het gemeentebestuur moet vaststellen welk kwaliteitsniveau het wil hanteren en voor welke gebieden. Ook moet het vaststellen welke locaties van de milieustraat in stand moeten blijven en welke kosten en opbrengsten daarmee gemoeid zijn. Daarnaast zal het gemeentebestuur keuzes moeten maken hoe en waarvoor het aanbestedingen wil doen. Er zal nader moeten worden onderzocht wat de gevolgen van een gemeentelijke herindeling zijn voor Reinis. Zo bestaat de mogelijkheid dat Reinis ook in de kernen van de gemeente Bernisse het vuil ophaalt.

5.5. Wonen

5.5.1. Het woon- en ruimtelijk beleid van de gemeente Bernisse

Enkele jaren geleden was er voor Bernisse geen ruimte om te bouwen. Inmiddels is de zogenaamde werende status van Bernisse vervallen en is er de mogelijkheid om per kern te bouwen. De Structuurvisie 2025 bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling per gebied en de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De bestemmingsplannen die hieraan getoetst worden, worden nu per kern geactualiseerd, zoals er ook bestemmingsplannen in ontwikkeling zijn voor het bedrijventerrein Zuidland en het recreatiegebied Bernisse.

De gemeente heeft haar beleid neergelegd in het Woonbeleidsplan (2009) met de volgende uitgangspunten:

- Bouwen naar behoefte: door het beleid van hogere overheden zijn er te weinig woningen gebouwd, waardoor mensen zijn vertrokken uit Bernisse. Er is behoefte aan ruimte voor terugkomers, levensbestendig wonen en aan 'landelijk bouwen' (RR2020).
- Aansluiten bij woonwensen: ontwikkeling kerngewijs door dorps te bouwen en met gebruik van de bestaande voorraad.
- Bevorderen van de doorstroming.
- Actieve benadering van verhuiscandidate.

- Matigen consequenties van het aanbodmodel maar wel met specifieke aandacht voor mensen die snel een woning nodig hebben en mensen die opnieuw terugkeren naar Bernisse.

Voor het buitengebied van Bernisse heeft de gemeenteraad in 2008 het bestemmingsplan vastgesteld. Voor woningbouwontwikkelingen worden specifieke bestemmingsplannen opgesteld. De woningbouwprojecten zijn de volgende:

- Oudenhoorn: plancapaciteit 170-200 woningen
- Zuidland: 50-60 vrije kavels en 400 woningen landelijk wonen
- Simonshaven: geen capaciteit voor plannen
- Geervliet: onderzoek Bernisse noord, concentratie sportvoorzieningen
- Heenvliet: Plan langs Groene Kruisweg
- Abbenbroek: nieuw stedenbouwkundig plan, onderzoeken wat haalbaar is.

In de nog vast te stellen Gebiedsvisie Voorne-Putten wordt een andere oplossing aangedragen voor de bedrijventerreinen op Voorne Putten. Voorstel is om de bedrijventerreinen van Brielle en Geervliet-Oost minder geconcentreerd te ontwikkelen, op het moment dat de nu weggevallen vraag naar bedrijventerreinen niet meer door Kickersbloem (Hellevoetsluis) kan worden bediend.

5.5.2. Woon- en ruimtelijk beleid van de gemeente Spijkenisse

In de periode 2010-2020 realiseert de gemeente Spijkenisse haar laatste grote bouwprojecten, waarbij de gemeente steeds meer binnen de stad gaat bouwen in plaats van aan de raden (Structuurplan 2010-2020). De bestemmingsplannen worden geactualiseerd.

Spijkenisse schenkt veel aandacht geschonken aan het realiseren van nieuwe woonmilieus om de goede balans in de stad te bewerkstelligen. In de afgelopen jaren is een aantal woningbouwprojecten gestart om in de hogere segmenten van de woningenmarkt meer aanbod te creëren. Met gebruik van citymarketing worden deze woningen in de markt gezet, onder andere via een woonbeurs en de woonsite "Mooiwonenspijkenisse.nl". De gemeente hecht veel waarde aan de doorstroming. Er is aandacht voor wijken uit de jaren vijftig en zestig d.m.v. herstructurering.

Spijkenisse is bezig met het opstellen van wijkontwikkelingsplannen (WOP) en wijkuitvoeringsplannen (WUP) op te stellen, waarbij een integrale uitvoering per wijk op interactieve wijze tot stand komt. De eerste WOP wordt opgesteld voor de wijk Spijkenisse Zuidwest (Akkers en Vogelenzang Zuid).

Relevante woningbouwprojecten zijn:

- Heer en Meester (landelijk wonen in Hekelingen)
- De Elementen (woontorens langs de maas (De Dijk) en 't Land en de Haven)
- Havenplein en Stadsplein (winkels met gelegenheid voor horeca)
- Achterstraat
- Kees de Groenplein
- 2^{de} Fase herstructurering Spijkenisse Noord
- Nieuwbouw Marckenburgh

5.5.3. Gevolgen en opgaven

Een mogelijke herindeling zal geen gevolgen hebben voor de mate van landelijk of stedelijk wonen. De stadsregio Rotterdam heeft onderzocht waar behoefte aan is. Het landelijk en dorps wonen scoort hoog en daarvoor heeft een nieuw te vormen gemeente veel te bieden.

De economische crisis zal daar op grote invloed hebben. De gemeenten moeten eerst ieder voor zich keuzes maken bij het doorzetten van woningbouwprojecten. De nieuw te vormen gemeente zal voor dezelfde uitdaging komen te staan.

5.6. Handhaving en veiligheid

5.6.1. Een veilige gemeente Bernisse

Bernisse heeft een beleidsplan Integrale Handhaving Fysieke Leefomgeving 2012-2014 en Het integraal veiligheidsplan 2012-2015 is in concept gereed. De uitvoering vindt plaats via wijkveiligheidsplannen. Ook in de vorige collegeperiode zijn er wijkveiligheidsplannen opgesteld. Voor toezicht en veiligheid is er een Bijzondere Opsporings Ambtenaar (BOA). De schaal in Bernisse is te klein om effectief een BOA in te zetten. Daarom wordt nauw samengewerkt met de meldkamer van de politie. Er is structureel een capaciteitstekort op dit gebied

De vergunningverlening verloopt goed. Voor de toetsing wordt gebruikt gemaakt van een op het Toetsingsprotocol gebaseerde methode. Er is een risicoanalyse uitgevoerd voor het opgestelde handhavingsbeleid. De prioritering van de taken volgt uit de risicoanalyse en worden uitgevoerd met behulp van het Integraal Toezichtsprotocol (ITP). Uit de analyse is gebleken dat de aandacht voor toezicht en handhaving op het aspect bouwen moet verschuiven naar bestaande bouw in plaats van gefocust te zijn op nieuwbouw. Daarnaast is vooral de brandveiligheid bij scholen en zorginstellingen een punt van aandacht.

Jaarlijks worden 150 aanvragen voor een omgevingsvergunning ingediend. Voor wat betreft de evenementen geldt dat er ongeveer 100 meldingen c.q. vergunningaanvragen worden afgehandeld. Hierbij wordt gewerkt volgens de regionale handreiking publieksveiligheid en de daarbij behorende risicoanalyse. In totaal wordt er 100 aanvragen per jaar behandeld (inclusief meldingen en evenementenaanvragen).

5.6.2. Een veilige gemeente Spijkenisse

Spijkenisse heeft een kadernota integraal veiligheidsbeleid en een nota integraal handhavingsbeleid en levert min of meer dezelfde producten als Bernisse op het gebied van handhaving en veiligheid, alleen zijn het er meer. Er worden 400 omgevingsvergunningen aangevraagd.

Spijkenisse hanteert een toetsingsprotocol voor omgevingsvergunningen en één voor de toezicht en handhaving. Het wordt momenteel geactualiseerd. Voor de bijzondere

wetten zijn in het verleden protocollen opgesteld, maar deze zijn verouderd en worden geactualiseerd.

5.6.3. Samenwerking

Er wordt samengewerkt op het gebied van de drank- en horecacontroles, waarbij gebruik gemaakt van de horeca boa's, die in dienst zijn van Spijkenisse.

Daarnaast wordt onderzocht hoe Bernisse gebruik kan maken van de crisisbeheersing van Spijkenisse. Het voorstel is om een kaderovereenkomst op te stellen. De opzet van de crisisorganisatie, het trainen en oefenen worden gezamenlijk op Voorne- Putten uitgevoerd. Ook wordt binnen Voor-Putten verband in de werkgroep WABO, die onderzoeken hoe een regionale uitvoeringsdienst kan worden opgezet. Tenslotte wordt kennis en kunde uitgewisseld, vooral op het gebied van de bouw- en woningtoezicht.

5.6.4. Gevolgen en opgaven

Veiligheid is een kerntaak van de gemeente. De gemeenten krijgen beide te maken met een nieuwe problematiek. Bernisse krijgt te maken met de grootstedelijke problematiek en Spijkenisse met de problematiek van de agrarische sector, die specifieke aandachtspunten met zich meebrengt bijvoorbeeld op het gebied van milieu en bouwen. Bij evenementen heeft elke kern en de stad specifieke aandachtspunten en wensen. Door een gemeentelijke herindeling mag deze eigenheid niet verdwijnen.

5.7. Samenvatting

Vergelijkend overzicht beleid op verschillende beleidsvelden

	<i>Bernisse</i>	<i>Spijkenisse</i>
<i>Voorzieningenbeleid</i>	Integraal beleid, versoberen en verminderen, Brede School	Sectoraal beleid, versoberen en verminderen, WOP's en WUP's
<i>Jeugd</i>	Sluitende ketenaanpak, Beke methodiek	Sluitende ketenaanpak, Beke methodiek
<i>Toerisme en recreatie</i>	Actueel beleid opgenomen in Economisch Beleid Bernisse (2012)	Geen actueel beleid
<i>Beheer</i>	Kwaliteitsniveau B/C, aanbesteding huishoudafvalinzameling, aandachtspunt riolering	Kwaliteitsniveau B, Reinis, aandachtspunt meerjarige onderhoudsplannen
<i>Wonen</i>	Diversiteit in woningaanbod met verschillende bouwprojecten per kern	Diversiteit in woningaanbod met verschillende bouwprojecten
<i>Handhaving en veiligheid</i>	Wijkveiligheidsplannen Handhavingsbeleid met uitvoeringsplan gebaseerd op een risicoanalyse Hulpvraag gezamenlijke crisisorganisatie	Wijkontwikkelingsplannen en wijkuitvoeringsplannen Zelfde taken uitvoering, verschil in kwantiteit Toetsingsprotocollen

Politiek en bestuurlijke opgaven en keuzes nieuw te vormen gemeente

<i>Het is een opgave om</i>	<i>Het is een keuze om te bepalen hoe</i>
te onderzoeken hoe de voorzieningen, de gemeenschapszin, de zelfredzaamheid te behouden en bevorderen, ook bij moeilijke financieel-economische omstandigheden	het beleid en de uitvoering op elkaar af te stemmen, welke financiële mogelijkheden er zijn en welke effecten beleid en beschikbaar budget hebben op de voorzieningen in wijken en kernen en de budgetsubsidies.
ervoor te zorgen dat de jeugd voor zichzelf een toekomst opbouwt en dat ze zelfredzaam is	het jeugdbeleid, het voorzieningenbeleid, de uitvoering van het beleid en de aanpak van de jeugdproblematiek op elkaar af te stemmen, zodat er sprake is van een sluitende aanpak.
de recreatieve en toeristische mogelijkheden van de recreatiegebieden, de dorpen en de stad optimaal te benutten en te promoten.	het beleid wordt op het gebied van toerisme en recreatie en hoe daar in de praktijk vorm aan moet worden gegeven.
zorg te dragen voor kwalitatief goed beheer in stad en dorpen	welk kwaliteitsniveau van beheer wordt gehandhaafd, wat herindeling betekent voor het aandeelhouderschap van Reinis en nader onderzoek moet worden gedaan naar de financiële effecten van riolering en meerjarig onderhoudsbeleid.
zorg te dragen voor een aantrekkelijk en divers woonklimaat waarbij doorstroming van doelgroepen mogelijk is.	optimaal gebruik te maken van marketing en financiële middelen.
een veilige woonomgeving te creëren de haar inwoners	kennis te verwerven van de grootstedelijke en landelijke problematiek en te handelen vanuit de eigenheid van de stad of de kernen

6. Gevolgen voor de positionering

Inleiding

In dit hoofdstuk hebben we geïnventariseerd wat de mogelijke gevolgen zijn bij een bestuurlijke fusie voor Bernisse en Spijkenisse en voor de samenwerking met andere gemeenten. Vervolgens hebben we de effecten op het grotere schaalniveau van de regio Rotterdam Rijnmond beschreven. Een aparte blik is geworpen op de haven, gezien de relatie tussen de haven en de dorpen en de stad, vooral in verband met de werkgelegenheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

6.1. Samenwerking op Voorne Putten

Bernisse is een belangrijke groene buffer, gelegen tussen Hellevoetsluis en Spijkenisse, die inwoners veel recreatie aanbiedt. Verder biedt Bernisse agrariërs de ruimte om op goede grond te boeren. De historie van de kernen is uniek. Spijkenisse is de grote stad op het eiland. De gemeente heeft op een aantal beleidsterreinen in de samenwerkingsverbanden een voortrekkersrol of de rol van centrumgemeente.

Bernisse is de eerste gemeente op het eiland, die de inschatting heeft gemaakt dat de eigen kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie zodanig is dat de kwaliteit van dienstverlening en voorzieningen voor haar burgers niet meer te garanderen zijn. Het verminderen van deze kwetsbaarheid is een belangrijke reden om te zoeken naar een vorm om enerzijds de kwaliteit te waarborgen en anderzijds de democratische legitimiteit zo groot mogelijk te laten zijn in het belang van haar inwoners.

Een mogelijke herindeling met Spijkenisse biedt de beste kansen om zowel de kwaliteit als de democratische legitimiteit te waarborgen. Een grotere massa betekent meer mogelijkheden tot het hebben van invloed en het voeren van goede dienstverlening. Een onderzoek naar herindeling met Spijkenisse is voor de hand liggend, omdat er al veel wordt samengewerkt en er al taken worden verricht door Spijkenisse. In interviews is opgemerkt dat de optie van één gemeente Voorne Putten een wenselijker perspectief is. Deze optie wordt op korte termijn door beide besturen echter –breed gedeeld- als onrealistisch beschouwd.

De reacties op het eiland op het voornemen van het onderzoek zijn tot nu toe overwegend van neutraal tot positief. De andere gemeenten gaan uit van behoud van de eigen zelfstandigheid. Als er sprake is van een herindeling, dan zal dit echter leiden tot andere verhoudingen op het eiland. In verschillende gemeenschappelijke regelingen krijgt de nieuw te vormen gemeente bijvoorbeeld een meerderheid en dat kan zorgen voor kanttekeningen bij het type samenwerking dat er is. Daar moet nader naar gekeken worden.

Begin 2012 nam de gemeenteraad van Hellevoetsluis de beslissing om vanwege opvolging een waarnemend burgemeester te benoemen met de opdracht om te inventariseren welke mogelijkheden er zijn voor een herindeling met Brielle en Westvoorne. Dit leidde er toe dat de gemeenteraden van Brielle en Westvoorne hebben uitgesproken hoeveel waarde zij hechten aan de eigen zelfstandigheid.

Uit een recent overzicht van de huidige samenwerkingsrelaties blijkt dat op dit moment op veel verschillende beleidsvelden nauw wordt samengewerkt tussen vier gemeenten op het eiland. De onderlinge verhoudingen zijn goed. De gemeente Hellevoetsluis participeert soms wel en meestal niet. Zij hecht veel waarde aan de eigen zelfstandigheid en onafhankelijkheid.

6.2. Samenwerking in de Regio Rotterdam Rijnmond

Binnen de stadsregio staat Bernisse bekend om zijn historische kernen in landelijk gebied. Spijkenisse heeft een identiteit als stad met veel nieuwbouw en eensoortige problematiek. Spijkenisse is de derde gemeente van de regio en levert een lid van het dagelijks bestuur van de Stadsregio en van de Veiligheidsregio. In deze verbanden laat Spijkenisse vaak namens het hele eiland Voorne Putten een eigen geluid horen.

De nieuw te vormen gemeente wordt de tweede gemeente van de regio met een inwoner aantal van 85.000 inwoners en een grondgebied van 9.504. Het karakter van de nieuw te vormen gemeente verandert. De nieuw te vormen gemeente zal zowel spreken namens de stad als namens de dorpen. Er ontstaat dus een nieuwe taal, vanuit zowel de stedelijke als de dorpse problematiek. Omdat de nieuw te vormen gemeente een gemengde gemeente wordt met stad en meerdere kernen en getalsmatig groter, wordt het geluid waarschijnlijk genuanceerder en met meer gewicht. Dat maakt de nieuw te vormen gemeente nog meer een factor om rekening mee te houden en zorgt mogelijk voor een verbindende positie zowel binnen de Stadsregio als de Metropoolregio.

Hoewel er al bewust op veel beleidsvelden een gezamenlijk standpunt vanuit Voorne putten wordt ingebracht in de regio, zal de directe invloed van burgers en raadsleden in Bernisse wel groter worden.

6.3. De blik gericht op het Haven Industrieel Complex (HIC)

Voor beide gemeenten is de haven een belangrijke bron van werkgelegenheid. Dat biedt kansen. Spijkenisse heeft in de "Doorkijk 2020" aangegeven de blik specifiek op het havengebied te richten voor wonen en werkgelegenheid. Daarnaast kan de haven ook gezien worden als een risicofactor, omdat een aantal gebieden binnen beide gemeenten vallen binnen het risicocontouren gebied, waardoor daar niet gebouwd mag worden. Bij de crisisoefeningen wordt rekening gehouden met problemen binnen het havengebied. De nieuwe gemeente zal door het grotere inwoneraantal en het vergrote grondgebied meer invloed hebben op de haven. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het strategische netwerk dat de gemeente Spijkenisse nu begint op te bouwen.

6.4. Conclusies

Een bestuurlijke fusie tussen de gemeenten Bernisse en Spijkenisse kan ervoor zorgen dat er sprake is van veranderende verhoudingen op het eiland. Dit hangt af hoe de nieuw te vormen gemeentebestuur een balans vindt tussen coördinatie en afstemming op het eiland en snel en daadkrachtig optreden richting de regio. Beide gemeenten hechten waarde aan samenwerking op het eiland Voorne Putten. Er komt één bestuur, dat krachtiger kan spreken in de regio. Dit geldt ook voor de beïnvloeding richting de haven en het vermogen om strategische allianties op te bouwen.

7. Gevolgen voor de financiën

Inleiding

Belangrijk aspect in de overweging om tot een gemeentelijke herindeling over te gaan zijn de financiën. In dit hoofdstuk bezien we de gevolgen voor de financiële positie van de nieuwe gemeente. Kerngegevens en de financiële risico's zijn geïnventariseerd. Er is een opstelling gemaakt van de directe financiële gevolgen (frictiekosten, algemene uitkering e.d.), de bezuinigingen die in Bernisse en Spijkenisse worden uitgevoerd en de aansluiting daarvan op elkaar. Specifiek wordt ingegaan op grondbeleid, algemene uitkering en frictiekosten. Ook wordt gekeken naar de aansluiting van de lange termijn verplichtingen, zoals contracten en beheerplannen. Daarnaast wordt in het hoofdstuk aangegeven welke vervolgoedragen uitgevoerd moeten worden om meer inzicht te krijgen in de financiële consequenties van een herindeling. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

7.1. Financiële analyse

Bij beide gemeenten is gekeken naar de saldi van de begrotingen en rekeningen van de afgelopen jaren, de ontwikkeling van de hoogte van het weerstandsvermogen in relatie tot de benodigde weerstandscapaciteit en het oordeel van de accountants bij de jaarrekeningen van de afgelopen jaren. Voor beide gemeenten is gebruik gemaakt van de (meerjaren)begrotingen 2010 tot en met 2012 en van de jaarrekeningen en jaarverslagen 2009 tot en met 2011. Met betrekking tot de langetermijn verplichtingen zijn het grondbeleid, verbonden partijen en de beheerplannen onderzocht. Een inventarisatie van alle overige langetermijnverplichtingen, zoals met contracten, is op dit moment niet mogelijk.

De omvang van de baten en lasten van de gemeente Spijkenisse bedragen jaarlijks gemiddeld circa € 225 miljoen. Het financiële resultaat laat over de afgelopen drie jaar een sterk wisselend beeld zien. Dit resultaat wordt voornamelijk bepaald door de sterk wisselende resultaten van de grondexploitatie. De algemene dienst laat telkens een gering positief resultaat zien dat voornamelijk wordt veroorzaakt door later uitgevoerde werkzaamheden die (door middel van de overheveling) het jaar daarop alsnog plaatsvinden. De (meerjaren)begrotingen zijn altijd sluitend geweest. In maart 2011 heeft de gemeenteraad besloten tot een pakket van ongeveer 180 bezuinigingsmaatregelen die samen met eerder vastgestelde bezuinigingen oplopen tot een bedrag van ruim € 12 miljoen in 2015. Thans resteert nog een bedrag van circa € 4,6 miljoen dat moet worden ingevuld.

De omvang van de baten en lasten van de gemeente Bernisse bedragen jaarlijks circa € 22 miljoen. Het financiële resultaat laat de afgelopen drie jaar telkens een klein positief resultaat zien ten opzichte van de eindejaarsrapportage.

In november 2011 heeft de gemeenteraad van Bernisse de Voorzieningennota vastgesteld. Aanleiding hiervoor was een dreigend structureel tekort van € 1 miljoen. Voor het realiseren van een meerjarig sluitende begroting zijn maatregelen voorgesteld voor een besparing van € 0,6 miljoen op het voorzieningenpakket (via de Voorzieningennota), dient € 0,2 miljoen te worden gerealiseerd door middel van samenwerkingsverbanden met andere gemeenten en dient € 0,2 miljoen op de

efficiency van de ambtelijke organisatie. Een deel van deze maatregelen dient nog nader te worden ingevuld.

Spijkenisse heeft in 2009 de nota 'Risicomanagement en weerstandsvermogen' vastgesteld. Op basis van deze nota hanteert de gemeente Spijkenisse een risicomanagementsysteem om alle risico's integraal te beheersen. In Spijkenisse is het bedrag aan geïntariseerde risico's € 88 miljoen. Aangezien niet alle risico's zich voordoen wordt vervolgens op basis van deze inventarisatie een berekening (d.m.v. simulatie) gemaakt van de noodzakelijke weerstandscapaciteit. Deze bedraagt circa € 36 miljoen. Deze noodzakelijke weerstandscapaciteit wordt vervolgens vergeleken met het weerstandsvermogen. Voor de bepaling van dit weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met de algemene reserve en enkele bestemmingsreserves. Eind 2011 is er na verwerking van het rekeningresultaat per saldo sprake van een matige weerstandsratio.

Ook de gemeente Bernisse hanteert een methode waarbij alle financiële risico's worden geïntariseerd. In Bernisse bedraagt de omvang van de noodzakelijke weerstandscapaciteit ruim € 1 miljoen. De weerstandscapaciteit, welke bestaat uit een aantal vrij reserves, bedraagt circa € 1,7 miljoen. Er is dus sprake van een meer dan voldoende weerstandsratio.

7.2. Grondbeleid

De gemeente Spijkenisse heeft een omvangrijke grondpositie. Er is weliswaar veel aandacht voor de actualisering en de beheersing van de risico's, maar gelet op de hoge boekwaarden (eind 2011 € 114 miljoen) en nog te realiseren opbrengsten (meer dan € 200 miljoen) zijn de risico's aanzienlijk en is voortdurende aandacht noodzakelijk.

Ook de gemeente Bernisse wordt in het grondbedrijf geconfronteerd met langere looptijden, lagere afzet en druk op grondprijzen. Het inzicht in de niet in exploitatie genomen gronden is nog niet volledig geactualiseerd. In vervolg op deze quick scan dient nader inzicht gegeven te worden in het grondbeleid en de daarmee samenhangende risico's in het grondbedrijf van zowel Bernisse als Spijkenisse.

7.3. Algemene uitkering

Verder is gekeken naar het effect op de algemene uitkering na fusie. In een eerder stadium is door het ministerie van BZK een berekening gemaakt van de bedragen van de algemene uitkering na fusie per 1 januari 2012. Dit bedrag is exclusief Wmo, decentralisatie- en overige uitkeringen. Ook is een opgave gedaan van de tijdelijke extra vergoedingen bij herindeling. Wel is de vraag of, en zo ja welke financiële effecten er zijn bij de overige inkomsten vanuit het rijk (Wmo, WWB, decentralisatie-uitkeringen enz.). Deze vraag kan in deze financiële quick scan niet beantwoord worden.

De mutatie van de algemene uitkering door fusie bedraagt op basis van de uitgangspunten 2012 totaal € 831.000 nadelig. Dit wordt veroorzaakt door verschillende factoren. De vraag is of dit structurele nadeel is goed te maken door andere voordelen. De verwachting is dat na fusie inderdaad verschillende voordelen

behaald (kunnen) worden. Niet alleen op bestuurlijk niveau maar ook op ambtelijk niveau treden aanzienlijke schaalvoordelen op. Vast staat dat het aantal bestuurders aanzienlijk daalt. Ook in de ambtelijke organisatie zijn (aanzienlijke) schaalvoordelen te halen. Dit geldt zeker voor het management en de (beleids)advisering, maar ook van de uitvoering zijn schaalvoordelen haalbaar. Bij een gemiddelde salarislust van € 50.000 per fte per jaar levert een formatiereductie van 17 fte al meer dan € 831.000 op. De huidige formatieomvang van beide gemeenten samen bedraagt thans circa 750 fte.

Naast de component personeelslasten kunnen ook op de materiële uitgaven aanzienlijke besparingen worden gerealiseerd. Voorbeelden daarvan zijn uitgaven op het gebied van licenties, lidmaatschappen en contributies, externe advisering en bijvoorbeeld accountantskosten. Er mag dan ook van worden uitgegaan dat bij herindeling schaalvoordelen gerealiseerd worden die de daling van de algemene uitkering ruimschoots compenseren.

7.4. Friciekosten

Bij een gemeentelijke herindeling krijgen de betrokken gemeenten een tijdelijke vergoeding als compensatie voor de frictiekosten. Deze vergoeding wordt 'tijdelijke maatstaf herindeling' genoemd. De vergoeding wordt uitbetaald over een periode van vier jaar en zou voor de fusie van Bernisse en Spijkenisse samen in totaal € 4,4 miljoen bedragen. De vraag is of dit bedrag voldoende is als compensatie voor de te verwachten frictiekosten? Deze vraag is niet met zekerheid te beantwoorden. Op voorhand is niet te bepalen hoe hoog alle frictiekosten uiteindelijk zullen zijn. Aangezien de te maken kosten volledig afhankelijk zijn van de lokale situatie, zijn hiervoor ook geen vuistregels voorhanden. Bij veel herindelingen wordt aangenomen dat de vergoeding voldoende is om de frictiekosten op te vangen.

7.5. Beheerplannen

In de gemeente Bernisse zijn de beheerplannen voor onderhoud gebouwen, huisvesting onderwijs, riolering, speeltoestellen en wegen niet actueel. Ook in Spijkenisse zijn niet alle beheerplannen actueel en vastgesteld.

De gemeentelijke beheerplannen voor de riolering worden op dit moment in beide gemeenten herzien. Deze herziening vindt eilandbreed plaats en is noodzakelijk vanwege nieuwe wettelijke kaders. Ook wordt opnieuw onderzocht welke kosten wel en welke kosten niet worden meegenomen bij de tariefsbepaling. In het vervolg op deze quick scan is nader onderzoek nodig naar de beheerplannen en de daarmee samenhangende risico's.

7.6. Vervolgopdracht

Niet alle financiële aspecten kunnen op een dergelijk korte termijn afdoende worden beantwoord. In principe kan de vraag welke vervolgonderzoek nodig is pas volledig worden beantwoord na ontvangst en behandeling van de herindelingscan van de provincie in september. De financiële analyse geeft wellicht al afdoende antwoord op een aantal verdiepvragen, maar werpt misschien ook nieuwe vragen op.

Vooralsnog worden de volgende vervolgoopdrachten voorgesteld.

Grondexploitatie

Breng de door de gemeenten gehanteerde methoden van risicobeheersing in de lopende grondexploitaties op vergelijkbare wijze in beeld. Beoordeel de gehanteerde methoden en inventariseer de aard, beheersing en dekking van de risico's ten aanzien van de grondexploitaties.

Beheerplannen

Breng de door de gemeenten gehanteerde methoden met betrekking tot het onderhoud (beheerplannen) van kapitaalgoederen (gebouwen, wegen, riolering, water, bruggen, parkeervoorzieningen, openbare verlichting, openbaar groen, onderwijs- en sportaccommodaties) op vergelijkbare wijze in beeld. Beoordeel de gehanteerde methoden, in hoeverre is er sprake van achterstallig onderhoud en beoordeel in hoeverre de financiële middelen in de meerjarenbegroting toereikend zijn om deze beheerplannen uit te voeren.

Stresstest

Een derde opdracht zou kunnen zijn het laten uitvoeren van een zogenaamde stresstest. Hierin worden gekeken naar de financiële risico's van een gemeente onderzocht en wordt op basis van een aantal indicatoren de mate van kwetsbaarheid/bestendigheid in beeld gebracht. Deze onderzoeken die veelal door commerciële partijen worden uitgevoerd zijn in opkomst. Inmiddels gaan er vele stemmen op, bijvoorbeeld van de Raad voor de financiële verhoudingen, om zo'n test voor alle gemeenten te verplichten. De accountant Deloitte is bedenker van deze test, en in staat deze in korte tijd uit te voeren.

Overigens zijn de grootste risico's die door de meeste partijen worden genoemd voor de hand liggend en ook bij ons bekend: grondexploitatie, rijksbezuinigingen, decentralisaties, instandhouding kapitaalgoederen, schuldenlast en vergrijzing en ontgroening.

Uitvoering belastingen

Tenslotte is een vergelijking gemaakt met betrekking tot (de deelname van beide gemeenten aan) de verbonden partijen. Hierin zijn geen wezenlijke verschillen. Het enige verschil betreft de deelname van Bernisse aan de SVHW (Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie en Waardebepaling). De SVHW voert voor Bernisse de heffing en inning van belastingen uit. De SVHW is een gemeenschappelijke regeling. Spijkenisse voert het heffen en innen van belastingen geheel zelf uit. De vraag die nog beantwoord dient te worden, is op welke wijze na herindeling de heffing en inning van belastingen wordt uitgevoerd. In het geval dit geheel in eigen beheer plaatsvindt, dient Bernisse haar deelname aan de gemeenschappelijke regeling te beëindigen. De financiële consequenties hiervan zijn op dit moment niet duidelijk. Overigens heeft het waterschap Hollandse Delta aangegeven uit deze GR te willen stappen. Een vierde opdracht is dan ook te onderzoeken welke voordelen, nadelen en consequenties beide opties bieden.

7.7. Conclusie m.b.t. de financiële positie

Het is een zware opgave voor Bernisse en Spijkenisse om een meerjarig sluitende begroting op te stellen. Beide gemeenten zijn bezig met een aanzienlijke bezuinigingsoperatie waartoe in 2011 is besloten. De maatregelen die worden uitgewerkt sluiten in hoofdlijnen op elkaar aan. Er wordt zowel gekeken naar de voorzieningen als naar de efficiency van de organisatie. Nog niet alle maatregelen zijn volledig uitgewerkt. Ook zijn niet alle beheerplannen van Bernisse en Spijkenisse actueel. De verwachting is dat beide gemeenten als gevolg van de economische ontwikkelingen en de aankomende rijksmaatregelen met een nieuwe bezuinigingsopdracht te maken krijgen. De reservepositie (vrije reserves) van beide gemeenten is laag en dient versterkt te worden.

Bij herindeling daalt de hoogte van de algemene uitkering. Geconcludeerd kan worden dat bij herindeling aanzienlijke kostenvoordelen behaald zullen worden. Zowel op personele als materiële uitgaven zijn aanzienlijke besparingen mogelijk. Deze besparingen zullen naar verwachting de daling van de algemene uitkering en sommige meerkosten zeker op termijn ruimschoots kunnen compenseren. Gelet op het bovenstaande biedt een herindeling daarom een beter perspectief om ook op langere termijn een sluitende meerjarenbegroting te kunnen blijven presenteren.

8. Gevolgen voor de bestuurskracht

Inleiding

In dit hoofdstuk is een schets opgenomen van de mogelijke gevolgen van de herindeling voor de regionale positionering, het functioneren van het bestuur en van de politieke aansturing op het gebied van beleidsontwikkeling en uitvoering. Allereerst hebben we aan de hand van interviews een beschrijving opgesteld van de bestuurscultuur in de huidige situatie. De beschrijving van het heden krijgt logischerwijs een vervolg in een blik op de toekomst: wat zijn de gevolgen van het ontstaan van de nieuwe gemeente voor het functioneren van het bestuur en voor de beide ambtelijke organisaties? Daarbij is niet alleen gekeken naar de zuiver organisatorische kant, maar globaal ook naar de rechtspositionele gevolgen voor de medewerkers. Tot slot hebben we geschetst op welke wijze een nieuwe organisatie zal kunnen ontstaan en welke randvoorwaarden daarbij moeten worden vervuld.

8.1. De bestuurscultuur in de huidige situatie

8.1.1. De bestuurscultuur in de gemeente Bernisse

Kenmerkend voor de Bernisser bestuurscultuur is de openheid en toegankelijkheid. Er is sprake van een teamgevoel. Het college is makkelijk toegankelijk voor de inwoners en de medewerkers. De contacten met inwoners, verenigingen en instellingen verlopen meestal direct.

De kwetsbaarheid van de kwaliteit en de beperkte capaciteit van de ambtelijke organisatie vragen om een relatief grote bestuurlijke inbreng bij het maken van analyses en strategische afwegingen. Ook de constant hoge werkdruk en het feit dat deskundigheid vaak slechts in één persoon aanwezig is, zorgen voor een wankel evenwicht. Het komt dan ook regelmatig voor dat ondersteuning van derden – ook vanuit Spijkenisse – moet worden ingeroepen.

De relatie met de raad is goed. Door de frequente contacten tussen collegeleden en fractievoorzitters is er niet echt sprake van een dualistische cultuur. Er zijn onderling stevige dialogen, waarin er duidelijk politiek stelling wordt genomen. In plaats van een commissiestelsel hanteert Bernisse een technisch beraad. Dit is een informerende bijeenkomst over een bepaald onderwerp, waarbij ook bijvoorbeeld inwoners of ondernemers uitgenodigd worden, waardoor er over en weer gesprekken ontstaan.

Raadsleden hebben rechtstreekse contacten met medewerkers, die in beginsel via de griffie lopen. Ook voor hen is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de persoonlijke belangen van een raadslid en de belangen van de gemeenschap en om daarbij duidelijke grenzen te stellen.

8.1.2. Bestuurscultuur in de gemeente Spijkenisse

De bestuurscultuur in Spijkenisse is te typeren als resultaatgericht, direct, open, en informeel. Dit geldt voor de samenwerking tussen bestuur en ambtelijke organisatie op alle niveaus. Het college is toegankelijk voor alle medewerkers, die direct betrokken worden bij de ontwikkeling, vaststelling en uitvoering van het beleid. Het college zit

anderzijds heel kort op de ambtelijke organisatie, wat de aansturing snel en direct maakt. Hierdoor ontstaat het gevoel in teamverband te werken aan de missie om Spijkenisse compleet te maken. Dit gevoel en de gelijkwaardige samenwerking zijn een belangrijke sleutel voor de successen die de stad boekt.

De kwaliteit van de medewerkers bevindt zich gemiddeld op een hoog niveau. Op vrijwel alle beleidsterrein slaagt de organisatie erin het bestuur goed te adviseren. De meedenkende organisatie geeft vertrouwen bij de bestuurders. Hulp van buiten gebeurt op dat gebied op incidentele basis.

De relatie tussen gemeenteraad en college is goed. Er wordt geïnvesteerd op informatie en contacten. Er is sprake van een meer monistische cultuur. Door de intensieve samenwerking van de griffie met de afdeling Bestuursondersteuning zijn beide partijen bovendien altijd zeer goed op de hoogte van elkaars activiteiten.

8.2. De gevolgen voor het functioneren van het bestuur

De gevolgen voor het functioneren van het bestuur zullen waarschijnlijk groter zijn voor Bernisse dan voor Spijkenisse. Immers, het is een grotere verandering om eerst bestuursverantwoordelijkheid te dragen voor een gemeente met een omvang van 13.000 inwoners, die groeit naar 85.000 inwoners dan wanneer er sprake is van een groei van 72.000 naar 85.000 inwoners.

De bestuurscultuur blijft waarschijnlijk net zo direct, maar er kunnen meer verdelingen zijn omdat het grondgebied groter is en de mensen diverser wonen. Daarnaast zal er de eerste jaren een risico zijn van raadsfracties of raadsleden die maar een deelbelang van de eigen gemeenschap voor ogen hebben in plaats van dat zij denken vanuit kernen en wijken c.q. de stad.

In de nieuw te vormen gemeente zullen er ten opzichte van de situatie in Bernisse meer ambtelijke schijven zijn waar bestuurders mee te maken hebben. De organisatie wordt immers omvangrijker en dus ook wel gecompliceerder. Daar staat tegenover dat er aanzienlijk meer capaciteit beschikbaar zal zijn op beleidsmatig en strategisch niveau. Het bestuurlijk besluitvormingsproces zal meer gestandaardiseerd en gedigitaliseerd kunnen verlopen. Voor documenten als startnotities, beleidsnota's en college- en raadsbesluiten zijn standaardformaten beschikbaar.

Voor de afstemming van bestaand en ontwikkeling van nieuw beleid zullen er strategische bijeenkomsten en werkconferenties worden georganiseerd. Belangrijk daarbij zijn de plaats die belangrijke waarden als aandacht voor de kernen en de wijken en de positie van de nieuwe gemeente ten opzichte van zijn omgeving zullen krijgen.

De gemeenteraad zal groeien van 15 zetels voor Bernisse en 35 voor Spijkenisse naar 37 zetels. Het te vormen college zal kunnen ontstaan uit een coalitie van (verbindingen van afdelingen) van partijen die hun oorsprong in Bernisse en Spijkenisse hebben.

8.3. De gevolgen voor de ambtelijke organisatie

Een herindelingsproces zorgt bij de medewerkers tijdelijk voor onduidelijkheid en voor onzekerheid over de eigen positie. Formeel worden alle medewerkers van beide organisaties ontslagen en afhankelijk van de afspraken die hierover in arbeidsrechtelijke zin worden gemaakt, krijgen zij een nieuwe plaats in de nieuwe organisatie toebedeeld. Een belangrijk voordeel voor de medewerkers van Bernisse is, dat ze vaak onderdeel van een team en een ander groter geheel zullen zijn, dat ze meer mogelijkheden hebben om van gedachten te wisselen met andere vakgenoten en dat ze meer mogelijkheden krijgen op het gebied van loopbaan, professionalisering en deskundigheidsbevordering.

De beide ondernemingsraden en managementteams hebben zich alle al eerder uitgesproken als voorstanders van een herindeling.

De ondernemingsraad van Bernisse pleit voor snelle besluitvorming en voor een vorm van samenwerking waarbij de medewerkers van Bernisse integreren in de organisatie van Spijkenisse. Het managementteam van Bernisse wijst erop dat een besluit daartoe de snelste manier is om tot een nieuwe goed ingerichte en gestructureerde samenwerkingsorganisatie te komen. Een snelle beslissing zorgt ook voor meer tijd om de nieuwe organisatie te realiseren. Een lange periode van onzekerheid over de eigen zelfstandigheid zou kunnen zorgen voor onzekerheid, verlies van motivatie en moeilijk vervulbare vacatures.

De ondernemingsraad van Spijkenisse pleit eveneens voor snelle duidelijkheid. Ook deze raad ziet een integratie van beide organisaties het liefst gebeuren door het integreren van de organisatie van Bernisse in die van Spijkenisse. De slagkracht ervan zal worden vergroot.

Het managementteam van Spijkenisse verwacht dat de nieuwe organisatie doelmatiger en doeltreffender worden. Een aanzienlijke besparing op de kosten van de uitvoeringsorganisatie lijkt haalbaar.

8.4. Aandachtspunten voor de organisatie van de nieuwe gemeente

Het moet mogelijk zijn de integratie van de beide ambtelijke organisaties eerder te laten plaatsvinden dan het moment dat de nieuwe gemeente ontstaat. Dat heeft als voordeel dat de ambtelijke organisatie klaar staat om de verkiezingen te organiseren en een nieuw college en gemeentebestuur te ondersteunen. Dan lijkt er voldoende tijd te zijn om te komen tot het benoemen van de kernwaarden van die organisatie. Tevens is er voldoende ruimte om een visiedocument op te stellen en de noodzakelijke veranderingen langs evolutionaire weg te laten plaatsvinden. Natuurlijke momenten kiezen voor iets nieuws verdient de voorkeur boven een schoksgewijze reorganisatie of omwenteling. Belangrijk is dat beide partijen over deze zaken in openheid blijven communiceren. Dit wordt meegenomen in het op te stellen plan van aanpak.

Een zeer belangrijk document in dit proces zal het sociaal plan zijn, dat voor beide gemeentes dient te worden opgesteld in samenspraak met de vakorganisaties en de ondernemingsraden. Voor de invoering van de nieuwe organisatie zijn capaciteit en middelen nodig. Zo zal iedere medewerker apart ontslagen en weer aangesteld moeten worden.

8.5. Conclusies Bestuurskracht

De bestuurskracht van Bernisse staat behoorlijk onder druk. Vooral de rol van de gemeente als organisatie is niet goed meer te vervullen. Omdat de bestuurkracht van Spijkenisse als organisatie sterk is, zal het samengaan een aanzienlijke winst opleveren.

De bestuurscultuur in beide gemeentes kenmerkt zich door openheid, resultaatgerichtheid en toegankelijkheid. Een herindeling zal hierbij dus niet voor problemen zorgen.

9. Overwegingen en advies

9.1. Constateringen

De gemeenteraden van Bernisse en Spijkenisse hebben gevraagd aan de Stuurgroep Samenwerking Bernisse en Spijkenisse om te (laten) onderzoeken in hoeverre herindeling een duurzame oplossing kan zijn. De Stuurgroep had eerder zelf voorgesteld om op basis van een centrumgemeenteconstructie te gaan samenwerken.

De stuurgroep constateert op basis van interviews en documentenanalyse dat:

- de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van de gemeente Bernisse dusdanig is, dat de gemeente voorziet dat het de nieuwe taken die het zal krijgen niet meer adequaat kan uitvoeren. De kwaliteit van dienstverlening en voorzieningen komt daarmee onder druk te staan. Spijkenisse herkent dat beeld door de hulpvragen die nu al worden gesteld.
- beide gemeenten van mening zijn dat er een duurzame oplossing dient te worden gevonden, waarbij de gemeenten gelijkwaardig zijn. De verschillen in getalsmatig opzicht tussen de beide gemeenten zijn evident (inwoneraantallen en hoeveelheid grondgebied). De strategische opgaven waar beide gemeenten voor staan zijn maatschappelijk even relevant.
- het voor beide gemeenten niet de vraag is of wordt samengewerkt, maar hoe. Overigens wordt daarbij ook gezien wat de gevolgen voor de samenwerking met de overige gemeenten op Voorne- Putten zijn. De keuze die voorligt, gaat tussen een samenwerking op basis van een centrumgemeentenconstructie of een gemeentelijke herindeling.
- er op veel beleidsterreinen al wordt samengewerkt via gemeenschappelijke regelingen, dienstverleningsovereenkomsten, kennisuitwisseling of via een constructie als centrumgemeente. Deze samenwerkingsvormen verminderen de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie van Bernisse, maar zorgen tegelijkertijd voor minder democratische legitimiteit omdat de gemeenteraad van Bernisse minder goed in staat is om hierbij kaders te stellen.

De Stuurgroep heeft gekeken naar de gevolgen van een mogelijke gemeentelijke herindeling voor de identiteit en visie, de dienstverlening, de gemeentelijke lasten, de samenleving, de financiën, de regionale positionering en de bestuurskracht van beide gemeenten. Het advies van de Stuurgroep bestaat uit drie onderdelen: een overzicht van kansen en bedreigingen, een vergelijking van de gevolgen bij een centrumgemeenteconstructie en een herindeling en een concluderend advies aan de colleges en raden inclusief beslispunten en voorstel.

9.2. Kansen en bedreigingen voor een nieuw te vormen gemeente

Uit het onderzoek komen de volgende kansen naar voren bij een gemeentelijke herindeling:

- door een groter inwoneraantal en een samengestelde identiteit van stad en land ontstaat een krachtige en genuanceerde stem in de regio.
- een nieuw te vormen gemeente kijkt vanuit de diversiteit van dorpen en stad en kan een brede afweging maken.
- er ontstaat een grotere diversiteit in woon- en recreatieaanbod.

- er kunnen nieuwe creatieve mogelijkheden worden bedacht om centrale en decentrale voorzieningen te benutten en gebruik ervan af te stemmen.
- er is sprake van een natuurlijke beweging; inwoners maken al veelvuldig gebruik van elkaars voorzieningen.
- er is sprake van een vergroting van de democratische legitimiteit waardoor de invloed van burgers, bedrijven en instellingen toeneemt.
- er zijn gedeelde waarden in de bestuurscultuur, waardoor de kans groot is dat een nieuw te vormen bestuur zich zichtbaar, daadkracht is en naar buiten gericht opstelt.
- er kunnen efficiencylagen worden gemaakt en in de organisatie een verminderde overhead
- het imago van de nieuw te vormen gemeente zal verbeteren vooral vanuit het perspectief van Spijkenisse.

Er zijn echter ook bedreigingen:

- er kan sprake zijn van druk op de bestuurlijke verhoudingen op het eiland.
- vanuit de behoefte van beheersbaarheid kan er een bureaucratische houding ontstaan, doordat wordt gedacht in termen van protocollen en standaardisatie.
- het gewend zijn aan leven in de anonimiteit van de stad kan zich vertalen naar onverschilligheid ten opzichte van kernen en buurten.
- er kan een grotere afstand ontstaan tussen burger en bestuur onder andere door een verminderd gevoel van identiteit.
- er kan versnippering optreden indien voor alle kernen en wijken een afzonderlijk beleid wordt gevoerd.
- er kan te veel worden gedacht vanuit oude structuren en organisaties, waardoor polarisatie ontstaat.

9.3. Vergelijking centrumgemeenteconstructie en herindeling

De stuurgroep geeft de volgende overwegingen mee aan de gemeenteraden ten aanzien van een vergelijking tussen een centrumgemeentenconstructie en een gemeentelijke herindeling.

1. Een centrumgemeenteconstructie en een herindeling zijn beiden onomkeerbaar. Weliswaar zal bij een centrumgemeenteconstructie de gemeenteraad van Bernisse in theorie voor de heropbouw van een ambtelijke organisatie kunnen kiezen, doch dit is in praktijk geen realistische optie.
2. Een centrumgemeenteconstructie biedt nog wel de mogelijkheid voor Bernisse om eigen beleid te formuleren, maar heeft slechts zeer beperkte mogelijkheden om dit ook uit te voeren.
3. Een herindeling biedt een duurzame langetermijnoplossing voor zowel de ambtelijke als bestuurlijke kwetsbaarheid en de discontinuïteitproblemen in Bernisse. Bij een centrumgemeenteconstructie blijft de bestuurlijke kwetsbaarheid en de beperkte democratische legitimiteit voor raadsleden van Bernisse in stand.
4. De democratische invloed op het uit te voeren beleid wordt bij een herindeling voor de burgers van Bernisse vergroot: beter een kwantitatief beperkte invloed in een grotere gemeenteraad die echt kan sturen, dan een getalsmatige grotere stem in een eigen gemeenteraad met slechts zeer beperkte marges tot beïnvloeding van de maatschappelijke werkelijkheid. Ze hebben te maken met één gemeente.

5. Een herindeling biedt een duurzame langetermijn oplossing voor de coördinatie en afstemmingsproblematiek voor Spijkenisse. Bij een centrumgemeente constructie blijft de ambtelijke organisatie twee verschillende besturen bedienen. Er zijn ook geen verschillende samenwerkingsconstructies meer, waardoor een eenduidige aansturing mogelijk is.
6. Een herindeling biedt voor beide gemeenten een duurzame lange termijn oplossing door de mogelijkheid om de nieuwe identiteit te ontwikkelen en strategische allianties te sluiten.

Vervolgproces

Indien de raden besluiten de beide colleges de opdracht te geven om een herindelingontwerp en plan van aanpak voor de herindeling voor te bereiden, dan zijn in het vervolg van het proces de volgende punten van belang:

- Direct na de zomer zal een voorstel worden voorgelegd aan de gemeenteraden voor het onderzoek naar het draagvlak onder de inwoners. De resultaten van dit onderzoek zullen namelijk meegenomen moeten worden in het herindelingontwerp. Het draagvlak onder de inwoners is een belangrijk criterium voor de wetgever om akkoord te gaan met een mogelijke herindeling. Gesprekken met inwoners in kernen en wijken zullen onderdeel van dit onderzoek zijn. Daarin kunnen zij ook aandachtspunten mee geven voor de nieuw te vormen gemeente.
- Voor het vervolgproces staat – naast het opstellen van een herindelingontwerp- de opdracht voor het opstellen van een plan van aanpak door de beide colleges centraal. Het plan van aanpak moet onder andere in gaan op de wijze waarop beleid en de gemeentelijke organisaties geïntegreerd worden. Over alle terrein zullen de beide gemeenten nader in gesprek moeten gaan met elkaar. Er zal een tijdspad worden opgesteld om te kijken welk beslissingen door wie genomen dienen te worden, bijvoorbeeld door de huidige gemeenteraden of door de nieuw te vormen gemeenteraad.

9.4. Samenvattende conclusies en voorstel van de Stuurgroep

De stuurgroep trekt op basis van het onderzoek de volgende samenvattende conclusies:

- Vanuit het perspectief van Bernisse verdient herindeling de voorkeur boven de centrumgemeenteconstructie. Voor beide gemeenten zijn de langetermijn gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor de burgers en bedrijven positief en kansrijk als gevolg van de versterking van de bestuurskracht (positie in de regio, sterkere organisatie en efficiency- en kwaliteitsverbetering in de dienstverlening).
- De bestuurlijke gevolgen zijn positief. De bestuurlijke aansturing op maatschappelijke ontwikkelingen wordt voor een raadslid uit Bernisse groter, omdat een raadslid in de nieuw te vormen gemeente meer direct sturing kan uitoefenen op de beleidsontwikkeling en – uitvoering. Dit vergroot de zogenaamde democratische legitimiteit van de besluitvorming van een gemeente.
- Het karakter van de nieuw te vormen gemeente kenmerkt zich door zowel zeven kernen en een stad. Daarmee kan een nieuwe gemeente zich een sterke positie in de regio verwerven en profiteren van beide sterke kanten, mits hiervoor een duidelijke samenhangende visie wordt opgesteld, die uitgedragen wordt door een zichtbaar en daadkrachtig bestuur.

Voor het voorbereiden van een herindelingontwerp (de eerste fase van de Arhi-procedure) dient een aantal randvoorwaardelijke aspecten nader te worden onderzocht. Deze aspecten zijn:

1. In de op te stellen samenhangende visie dient een evenwicht te worden gevonden voor de inzet van de nieuwe gemeente in kernen en wijken c.q. de stad en de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Er dienen keuzes te worden gemaakt in de uitgangspunten van beleid en uitvoering.
2. Er dienen adequate dienstverleningsoplossingen te komen voor verschillende groepen cliënten.
3. De afstand tussen burger en bestuur dient klein te blijven.
4. Bestaand beleid ten aanzien van voorzieningen dient zoveel als mogelijk binnen de financiële kaders te worden voortgezet.
5. Er dient nader inzicht te worden gekregen in de financiën door nader onderzoek te doen naar de grondexploitaties, beheerplannen en de uitvoering van belastingen. Tevens dient een zogenaamde stresstest te worden uitgevoerd.

Voorstel van de Stuurgroep

Dit constaterende stelt de stuurgroep de colleges voor aan de gemeenteraden voor te stellen:

1. Het onderzoeksrapport "herindeling tussen Bernisse en Spijkenisse: een goede oplossing" vast te stellen;
2. De colleges van de gemeente Bernisse en de gemeente Spijkenisse de opdracht te geven een herindelingsontwerp en een plan van aanpak bij herindeling voor te bereiden, waarin de randvoorwaarden zoals genoemd in het onderzoeksrapport verder worden uitgewerkt.

Bijlage 2 Literatuurlijst

Toekomstvisie Bernisse, gemeente Bernisse, 18 september 2007
Concept Doorkijk 2020, gemeente Spijkenisse, versie mei 2012
Stadsplan 2020, van wonen naar leven, gemeente Spijkenisse, 2006
Klantcontactcentrum, gemeente Bernisse, 1 september 2011
Rapport 'herindeling gewogen', provincie Zuid- Holland, 2008
Leefbaarheidsmonitoren Spijkenisse, gemeente Spijkenisse, diverse jaren
Rapport 'imago onderzoek gemeente Spijkenisse', gemeente Spijkenisse, 2010
Voorzieningennota, voorzieningen in Bernisse... keuzes maken, gemeente Bernisse 2011
Beleidslijnen en opgaven voor Spijkenisse, gemeente Spijkenisse, 2010
Business Case KCC, gemeente Spijkenisse, 2010
Het verhaal over de archeologie van Spijkenisse, gemeente Spijkenisse, 2008
Concept 'beleef Bernisse', de verbinding van Voorne- Putten, gemeente Bernisse, versie mei 2012
Economisch beleid Bernisse 2012-2016, gemeente Bernisse, februari 2012
Woonbeleidsplan, gemeente Bernisse, 2009
Concept- sociale visie, zelfredzame burgers en sterke netwerken, gemeente Spijkenisse, versie mei 2012
Structuurplan 2025, gemeente Bernisse, december 2009
Structuurvisie 2010-2020, gemeente Spijkenisse, mei 2009