

Vergaderjaar 2011–2012

33 175

Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 12 december 2011 en het nader rapport d.d. 31 januari 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 november 2011, no.11.002627, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende de samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee tot de nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee. De Afdeling advisering van de Raad van State plaatst daarbij de volgende kanttekening.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de regering het herindelingsadvies van de provinciale staten van Zuid-Holland zorgvuldig heeft beoordeeld en tot de overtuiging is gekomen dat het de toets aan de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling doorstaat.² Tevens past het herindelingsadvies, volgens de regering, in het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling dat het kabinet in juli 2011 heeft vastgesteld.³

De Afdeling wijst erop dat het centrale uitgangspunt van het laatstgenoemde beleidskader is dat gemeentelijke herindeling «van onderop» tot stand komt. «Voorstellen tot gemeentelijke herindelingen door provincies passen, naar het oordeel van het kabinet in beginsel niet binnen dit uitgangspunt. Van voorstellen tot gemeentelijke herindeling door provincies kan alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie voordoen. Te denken

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1, vierde tekstblok.

valt aan bestuurlijke knelpunten en/of de financiële positie van gemeenten of complexe regionale maatschappelijke opgaven.»¹

In het onderhavige geval hebben de gemeenteraden van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee unaniem besloten tot deze herindeling. De gemeenteraad van Goedereede heeft echter tegen dit herindelingsvoorstel gestemd en wenst bestuurlijk zelfstandig te blijven. De gemeenteraad van Goedereede heeft daarbij een voorkeur voor de zogenoemde 3+1 variant: een bestuurlijke fusie van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Deze nieuwe gemeente en de gemeente Goedereede zouden vervolgens één ambtelijke organisatie moeten vormen. De overige drie gemeenten wijzen deze variant af.

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat het hier om een uitzonderlijke situatie gaat. Het in 2006 in de vier gemeenten uitgevoerde lokaal en regionaal bestuurskrachtonderzoek laat zien dat de bestuurskracht van de vier gemeenten nog voldoende was.² Daarbij is tevens geconstateerd dat Goedereede zich als kleine gemeente sterk ontwikkeld heeft, de bestuurskracht van de gemeente als dienstverlener op een goed niveau staat en de gemeente haar financiële positie behoorlijk op orde heeft.³ In dat licht zou een herindeling voornamelijk zijn gericht op waarborging van bestuurskracht in de toekomst.

De Afdeling constateert dat daarmee de uitzonderlijkheid van de situatie die een voorstel van de provincie tot gemeentelijke herindeling rechtvaardigt lijkt te worden bepaald door de toekomstige bestuurskracht van gemeenten. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 november 2011, nr. 11.002627, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet houdende de samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Overflakkee rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 december, No.W04.11.0458/l, bied ik U hierbij aan.

De regering meent dat bij het onderhavige herindelingsvoorstel is voldaan aan de criteria die volgens het Beleidskader gemeentelijke herindeling van juli 2011 een initiatief van de provincie rechtvaardigen, hoewel dit beleidskader tijdens de arhi-procedure op basis waarvan het herindelingsadvies is voorbereid niet gold. Op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling is daarvan sprake in situaties waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie voordoen, waarbij gedacht kan worden aan bestuurlijke knelpunten en/of de financiële positie van gemeenten of complexe regionale opgaven.

Sterke inhoudelijke noodzaak

Het eiland Goeree-Overflakkee staat voor een aantal grote regionale opgaven. Zo staat de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid in de kernen van de gemeenten onder druk door onder andere bevolkingskrimp. Goeree-Overflakkee is mede om die reden in de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling genoemd als «anticipere regio». Daarnaast spelen er verschillende vraagstukken op het gebied van economie (zoals het versterken van recreatie en toerisme), waterveiligheid, verzilting, inrichting van het landschap met behoud van een duurzame landbouw en bereikbaarheid. Voor al deze vraagstukken geldt dat een integrale en gezamenlijke aanpak nodig is om een duurzame toekomst veilig te stellen.

¹ Beleidskader gemeentelijk herindeling, paragraaf 3. Gemeentelijke herindeling van onderop. (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28 blz. 3).

² Bestuur & Management Consultants, Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, Rentmeesterschap tussen verleden en toekomst, juni 2007.

³ Bestuur & Management Consultants, Bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, gemeente Goedereede, Geen kop zonder eiland, juni 2007, blz. 5.

Uit het bestuurskracht onderzoek bij de 4 gemeenten in 2007 is gebleken dat de bestuurskracht van drie van de vier gemeenten net voldoende was, maar dat met het oog op de toekomst het lokaal bestuur niet voldoende bestuurskrachtig is. De bestuurskracht van Goedereede werd weliswaar iets hoger beoordeeld, maar tevens werd vastgesteld dat deze binnen afzienbare tijd ook onder druk zou komen te staan. Daar komt bij dat het financiële meerjarenperspectief van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee niet gunstig is. Om al deze redenen is een duurzame versterking van de lokale bestuurskracht op het gehele eiland niet mogelijk zonder de gemeente Goedereede daarbij te betrekken.

De 3+1-variant, waar de gemeente Goedereede voorstander van is, draagt onvoldoende bij aan de dringend noodzakelijke vergroting van de eenheid van bestuur, beleid en uitvoering en heeft voorts onvoldoende draagvlak. Deze variant is ook in termen van vermindering van bestuurlijke drukte suboptimaal. De jarenlange samenwerking heeft bovendien volgens drie van de vier gemeenten onvoldoende resultaten opgeleverd en kan daarom bij deze drie gemeenten niet op draagvlak rekenen. Deze variant biedt dan ook onvoldoende perspectief voor een slagvaardige bestuurlijke aanpak van de regionale opgaven waar de gemeenten op het eiland voor staan. Door de vier gemeenten samen te voegen wordt de slagkracht van het lokale bestuur gemaximaliseerd en wordt tevens de bestuurlijke drukte geminimaliseerd. Hierdoor zal de nieuwe gemeente in staat zijn om de regionale opgaven adequaat en voor de langere termijn duurzaam op te lossen.

Urgentie

Vanwege de huidige beperkte bestuurskracht van de gemeenten, de regionale opgaven, de sociaalgeografische eenheid van het eiland, de noodzaak tot een integrale bestuurlijke afweging voor de toekomst van het eiland te komen en het ongunstige financiële meerjarenperspectief van drie van de vier gemeenten is deze herindeling urgent, te meer daar een reëel alternatief voor de voorgestelde herindeling ontbreekt

De toelichting is in het licht van het bovenstaande aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies