

Vergaderjaar 2011–2012

33 175

Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 april 2012

Inhoudsopgave		blz.
1.	Inleiding	1
2.	Karakteristiek van het eiland	2
3.	Totstandkoming herindelingsadvies	3
4.	Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 8	7
4.1	Draagvlak	7
4.1.1	<i>Lokaal bestuurlijk draagvlak</i>	7
4.1.2	<i>Maatschappelijk draagvlak</i>	10
4.1.3	<i>Regionaal draagvlak</i>	15
4.2	Inhoudelijke noodzaak	15
4.2.1	<i>Bestuurskracht</i>	15
4.2.2	<i>Regionale opgaven en samenhang</i>	17
4.3	Urgentie	18
4.4	Duurzaamheid	21
4.5	Conclusies toets Beleidskader	21
5.	Financiële aspecten	25
6.	Overige aspecten	29

1. Inleiding

Het wetsvoorstel heeft geleid tot een aantal bevindingen en vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De leden van de VVD-, de D66- en de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel. De leden van de PvdA-, de PVV- en de CDA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel. De leden van de SP-fractie hebben met enige verbazing en de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met verbazing kennis genomen van dit voorstel.

Bij de beantwoording van de vragen heeft de regering zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

De leden van de CDA-fractie vragen of ten aanzien van de voorgestelde herindeling ook parallellen zijn te trekken met de herindeling van het eiland Schouwen-Duiveland in 1997.

Op 1 januari 1997 zijn de gemeenten Brouwershaven, Bruinisse, Duiveland, Middenschouwen, Westerschouwen en Zierikzee gefuseerd tot de nieuwe gemeente Schouwen-Duiveland. Goeree-Overflakkee is het meest zuidelijke eiland van Zuid-Holland en grenst aan de Zeeuwse eilanden, waaronder Schouwen-Duiveland. Daarmee is het karakteristiek van Goeree-Overflakkee gedeeltelijk vergelijkbaar met Schouwen-Duiveland.

Er zijn dan ook parallellen te trekken tussen Schouwen-Duiveland en Goeree-Overflakkee. Schouwen-Duiveland is net als Goeree-Overflakkee een sociaal geografische eenheid met gezamenlijke waarden. Beide eilanden hebben daarnaast een bestuurlijke en functionele samenhang. Een herindeling is zowel een bestuurlijke en een ambtelijke fusie. De vier gemeenten zijn nu bezig met de voorbereidingen voor deze fusies. Indien toch gekozen wordt voor de 3+1-variant zouden deze voorbereiding weer moeten worden ontvlochten. In de 3+1 variant ligt besloten dat er intensief zou moeten worden samengewerkt, dat zou leiden tot weer een bovenlokaal ambtelijke organisatie (vervlechting). Het geheel aan stappen dat in het geval van de 3+1 variant nodig zou zijn valt zeker als complex te bestempelen.

Bij de herindeling rond Schouwen-Duiveland waren drie gemeenten voor en hadden drie gemeenten bezwaren, zoals is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling Schouwen-Duiveland en Walcheren (Kamerstukken II 1995/96, 24 461, nr. 3).

2. Karakteristiek van het eiland

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat inwoners van de gemeente Goedereede zich zorgen maken over het behoud van hun identiteit en het waken over de zondagsrust in hun gemeente. Deze leden vragen de regering nader in te gaan op de interne samenhang van de gemeente en de cultuurverschillen die historisch gegroeid zijn.

Ieder dorp op Goeree-Overflakkee heeft zijn eigenheid en identiteit. Het eiland Goeree-Overflakkee is een logisch afgebakende sociaal geografische eenheid dat zich kenmerkt door religie, zorg voor elkaar en handen uit de mouwen. Dit maakt de band met het dorp en het eiland sterk. Op het eiland is nog steeds merkbaar dat het bestaat uit de twee voormalige eilanden Goeree en Overflakkee met elk hun specifieke landschapskenmerken. Goeree bestaat vooral uit duinlandschap en Overflakkee heeft een open agrarisch karakter. Dit uit zich in verschillen in identiteit.

De inwoners van Goeree-Overflakkee voelen zich primair inwoner van hun dorp vanwege de culturele kenmerken. Pas secundair ervaart men dat men inwoner is van een bestuurlijke eenheid.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden of het mogelijk is om de Zondagsrust ook in de toekomst op een effectieve manier te bewaren in een samengevoegde gemeente.

In het rapport van de commissie-Schutte wordt aangegeven dat zij uit de gesprekken constateert, dat ook de andere gemeenten de waarde van de zondagsrust onderkennen. Mede gelet op het feit dat in de verschillende gemeenteraden grotendeels dezelfde politieke partijen zijn vertegenwoordigd verwacht de commissie-Schutte dan ook, dat de keuze voor samenwerking of fusie geen belangrijke invloed zal hebben op de kernmerken van de lokale gemeenschappen.

De aan het woord zijnde leden geven aan dat de nieuwe gemeente een plattelandsgemeente zal worden met een flink oppervlak en dat daardoor sprake zou zijn van angst onder de bevolking dat zowel gemeentelijke als sociaal-culturele voorzieningen zullen afnemen en slechter bereikbaar worden. Deze leden vragen de regering in te gaan op deze angst van de bevolking en hoe het voorzieningenniveau op het eiland het best gegarandeerd kan worden.

Het waarborgen van het voorzieningenniveau is een belangrijke verantwoordelijkheid van het nieuwe gemeentebestuur. De nieuwe gemeente is een levensvatbare gemeente die in staat geacht moet worden om zich van deze taak te kwijten. Overigens is in de huidige situatie al sprake van een bepaalde clustering van sociaal-culturele voorzieningen.

3. Totstandkoming herindelingsadvies

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van mening is dat er door alle betrokkenen, te weten de provincie, de gemeenten en het Rijk, voldoende is geïnvesteerd om de partijen in het gebied nader tot elkaar te brengen.

Ten aanzien van de procesmatige rol van de provincie, de betrokken gemeenten en het Rijk, merkt de regering in de eerste plaats in algemene zin op dat gemeenten, de provincie en het Rijk (de wetgever) een eigen verantwoordelijkheid hebben als het gaat om gemeentelijke herindeling.

Wat de rol van de provincie in dit herindelingsproces betreft, constateert de regering dat de provincie Zuid-Holland de externe commissie-Schutte heeft ingesteld die twee modellen voor de bestuurlijke organisatie op Goeree-Overflakkee heeft verkend – het zogeheten fusiemodel en het samenwerkingsmodel – en dat de betrokken gemeenten zijn gevraagd een standpunt in te nemen over deze modellen. Vervolgens hebben gedeputeerde staten het zogeheten open overleg in het kader van de Arhi-procedure gevoerd, waarin gedeputeerde staten de bereidheid hebben getoond en de ruimte hebben gegeven om de door de gemeente Goedereede ingebrachte 3+1 variant nader te (laten) onderzoeken. Daarbij is echter gebleken dat daarvoor geen draagvlak bestond bij de drie andere betrokken gemeenten. Hieruit komt volgens de regering voldoende naar voren dat de provincie met een open houding in het herindelingsproces heeft geopereerd en aan het eind daarvan een afweging heeft gemaakt die is neergelegd in het herindelingsadvies. De regering is dan ook van oordeel dat het Arhi-proces zorgvuldig is doorlopen.

Als het gaat om de rol van de betrokken gemeenten, kan niet ontkend worden dat de verschillen in standpunten ten aanzien van deze herindeling zijn blijven bestaan. Wel is het zo dat de voorbereidende werkzaamheden inmiddels door de vier betrokken gemeenten – onder leiding van een bestuurlijke stuurgroep – voortvarend zijn opgepakt. De gemeenten zijn aldus bezig de basis te leggen voor het beleid en de organisatie van de nieuw te vormen gemeente.

Wat de rol van het Rijk betreft, kan de regering alleen over haar eigen rol en verantwoordelijkheid in het proces spreken. De regering toetst een herindelingsvoorstel aan de gevolgde procedure en het Beleidskader gemeentelijke herindeling, maar heeft geen rol in de voorbereiding en totstandkoming van het herindelingsadvies.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de betrokken gemeenten niet in staat bleken om tot een gezamenlijke oplossing voor de geconstateerde knelpunten te komen. Waarom kwamen de gemeenten er niet uit, zo vragen deze leden.

Nadat de vier gemeenten in 2007 hun bestuurskracht hadden laten onderzoeken hebben de vier gemeenteraden daarover een standpunt ingenomen. Daaruit bleek dat de gemeenten niet tot een gezamenlijk standpunt over het vervolgtraject konden komen. Gedeputeerde staten hebben daarna gesprekken gevoerd met de vier gemeenten, is er een werkconferentie georganiseerd en is er afgesproken dat voor 1 januari 2009 de vier gemeenten met een gezamenlijke toekomstbestendige oplossing zouden komen. Ondanks diverse gesprekken tussen de vier gemeenten en ook een aantal onderlinge werkconferenties zijn de vier gemeenten er niet in geslaagd om tot een gezamenlijke onderzoeksopdracht te komen van een onderzoek laat staan tot het beantwoorden van de vraag over een gezamenlijke toekomstbestendige oplossing voor Goeree-Overflakkee. De verschillen in opvatting tussen de vier gemeenten bleken onoverbrugbaar, waardoor een bestuurlijke impasse ontstond.

De aan het woord zijnde leden merken op, dat de gemeente Goedereede eerst heeft aangegeven dat zij wil komen tot een zogeheten 3+1-variant (bestuurlijke fusie van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee). Deze nieuwe gemeente en de gemeente Goedereede zouden vervolgens één ambtelijke organisatie vormen. Wat zijn de voordelen van een dergelijke samenwerking, zo vragen deze leden. Voorts vragen de aan het woord zijnde leden welke oplossing dit biedt voor de regionale problematiek. Hoe ziet de minister de samenwerking indien de gemeente Goedereede zelfstandig blijft, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen deze leden waarom er geen andere varianten zijn ingebracht dan de gehele herindeling of de 3+1-variant.

In januari 2009 is de commissie-Schutte geïnstalleerd. Deze commissie heeft van gedeputeerde staten de volgende opdracht meegekregen:

«Breng een advies uit waarin is nagegaan hoe te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012. Daarbij geven wij de commissie mee dat van deze variant kan worden afgeweken indien uw commissie constateert dat alle vier gemeenten tot een eensluidende alternatieve oplossing hebben besloten die voldoet aan de op 19 juni 2008 geformuleerde voorwaarde: een duurzame en toekomstbestendige oplossing die recht doet aan de constatering in de vier lokale bestuurskrachtonderzoeken en het regionale onderzoek en die daarbij een adequaat antwoordt biedt voor toekomstige ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee.»

De commissie-Schutte heeft in haar advies ook een vergelijking betrokken tussen een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking met één ambtelijke organisatie en herindeling. In bijlage 5 bij het advies van de commissie-Schutte is deze vergelijking opgenomen. Met name wordt door de commissie-Schutte gewezen op de essentiële voorwaarde voor het slagen van de BEL-samenwerking: het groot onderlinge vertrouwen tussen de gemeentebesturen. De commissie-Schutte adviseerde – nadat zij haar concept-rapport nog een keer had voorgelegd aan de vier gemeenteraden – dat de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee de meest adequate oplossing is.

Tijdens het open Arhi-overleg is door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Goedereede gesteld dat de gemeenten Oostflakkee, Dirksland en Middelharnis kunnen samengaan tot een nieuwe gemeente en deze nieuwe gemeente en de gemeente Goedereede

vervolgens samen één ambtelijke organisatie kunnen vormen (3+1 variant). Gedeputeerde staten hebben de gemeente Goedereede in de gelegenheid gesteld deze variant nader uit te werken. Goedereede heeft daarna een verkenning laten uitvoeren door Wagenaar Hoes in januari 2010, getiteld «Op zoek naar een duurzaam alternatief voor eilandelijke samenwerking Goeree-Overflakkee».

In een overleg op 4 december 2009 is door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee aangegeven dat zij niet kiezen voor de 3+1 variant die de gemeente Goedereede voorstaat.

Gedeputeerde staten hebben in hun afweging gekozen voor een eilandbrede samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee omdat voor deze variant het grootste draagvlak was, namelijk alle andere drie gemeenten, en er dan sprake is van één rechtstreeks gekozen gemeentebestuur. Dit in het belang van de opgaven waar de gemeenten op het eiland gezamenlijk voor staan. Andere varianten dan herindeling van de vier gemeenten en de zogenaamde 3+1-variant zijn in het open Arhi-overleg – dat tevens tot doel heeft om de diverse varianten in beeld te brengen – niet aangedragen.

De leden van de SP-fractie vragen of de beschouwing van de burgemeester van Goedereede klopt dat de provincie Zuid-Holland een half jaar na de start van de discussie tussen de gemeenten over herindeling heeft ingegrepen door de commissie Schutte te installeren, die tot doel zou hebben om te komen tot een herindeling.

Direct na de resultaten van de bestuurskrachtmetingen – vanaf medio 2007 – zijn de gemeenten in gesprek gegaan om de mogelijkheden te verkennen voor een gezamenlijk vervolgtraject. Ondanks diverse gesprekken en werkconferenties lukte het de gemeenten niet om vóór 1 januari 2009 tot een eensluidende en adequate oplossing te komen, dit terwijl deze met gedeputeerde staten afgesproken datum al verschillende keren was uitgesteld. Het lukte zelfs niet om tot een gezamenlijke onderzoeksopdracht te komen. Om uit de ontstane impasse te komen heeft de provincie vervolgens de commissie-Schutte ingesteld.

Nadat deze commissie in juni 2009 had geadviseerd om de procedure te starten om te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee hebben gedeputeerde staten op 15 september 2009 de Arhi-procedure gestart. De gemeenten waren dus anderhalf jaar in gesprek voordat de commissie-Schutte werd ingesteld.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de provincie het initiatief voor deze herindeling naar zich heeft toegetrokken, terwijl volgens het Beleidskader gemeentelijke herindeling gemeenten eerst aan zet zijn, en de provincie pas aan bod komt op het moment dat gemeenten er niet uitkomen en er nog steeds sprake is van urgente problemen.

Gedeputeerde staten zijn op basis van de uiteenlopende standpunten van de vier gemeenten op het eiland, het gebleken onvermogen om tot een gezamenlijke onderzoeksopdracht te komen en op basis van het advies van de commissie-Schutte tot de overtuiging gekomen dat de gemeenten niet in staat waren om op eigen kracht tot een duurzame en adequate oplossing te komen; de standpunten lagen te zeer uiteen. De gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee wilden het fusiemodel en de gemeente Goedereede koos voor het samenwerkingsmodel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen op welke vlakken de inhoudelijke samenwerking tussen de vier gemeenten onvoldoende resultaten heeft opgeleverd en op welke vlakken dat wel succesvol is gebleken.

De vier betrokken gemeenten werken samen in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). In het algemeen is de doorlooptijd van het beleidsproces binnen het ISGO lang. Als er verschillen van mening zijn en er geen urgentie en druk van buitenaf is, is er nauwelijks besluitvaardigheid.

Het ISGO is een samenwerkingsverband dat aanvankelijk alleen de milieudienst omvatte. In 2004 is de samenwerking verbreed naar nagenoeg alle gebiedsgerichte taken. Er zijn (behalve op milieugebied) geen bevoegdheden overgedragen

Er zijn verschillende voorbeelden van de lange doorlooptijd. Zo heeft de discussie over de regionale brandweer geduurd van 2004 tot 2007 en speelt er al sinds 2006 een discussie over gezamenlijke ICT. Andere voorbeelden zijn de totstandkoming van een regionale structuurvisie, woonvisie, detailhandelsvisie en bedrijfsterreinenprogrammering. Bij deze documenten was het in veel gevallen nodig om als regio een eenduidig signaal af te geven naar provincie en/of Rijk. Er is heel veel ambtelijk en bestuurlijk overleg voor nodig geweest om een resultaat neer te zetten.

Op dossiers als het gezamenlijke streekarchief, gezamenlijke inkoop, maar ook de gezamenlijke aanpak van verslavingsproblematiek wordt de samenwerking wel als succesvol ervaren.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de opvatting van de regering dat er geen alternatieven zijn voor de voorliggende herindelingsvariant. Zij lezen hierin een vooronderstelling dat herindeling nodig is om de bestuurskracht van alle vier betrokken gemeenten te versterken. Deze leden vragen de regering of zij deze opvatting deelt, en daarmee de situatie van Goedereede zo waardeert dat herindeling nodig is.

Wat de bestuurskracht van de gemeente Goedereede betreft, is in de memorie van toelichting gewezen op het bestuurskrachtonderzoek in juni 2007 waarin enerzijds is geconcludeerd dat Goedereede voldoende bestuurskrachtig is maar anderzijds dat voor deze gemeente voor wat haar ambities betreft, «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen». Uit het laatste komt naar voren dat twijfels bestaan als het gaat om de bestuurskracht van Goedereede voor de (middel)lange termijn. Het doen van uitspraken over de bestuurskracht van een gemeente omvat méér dan het geven van een oordeel van de situatie op een bepaald moment, maar strekt zich ook uit tot de vraag hoe toekomstbestendig de bestuurskracht van een gemeente is in relatie tot huidige en toekomstige taken en maatschappelijke opgaven. In dat licht bezien, vindt de regering dat een herindeling met de gemeente Goedereede voor de komende jaren voldoende duurzaam zal zijn, mede omdat de taken en opgaven voor Goedereede niet los kunnen worden gezien van die van het eiland als geheel.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden naar de opvatting van de regering omtrent het gebruik van een gedwongen herindeling om onder meer «de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland» en «noodzaak tot vermindering van bestuurlijke drukte» te bereiken. Deze leden vragen hoe deze gronden passen binnen het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Beleid en uitvoering kunnen op verschillende wijzen afgestemd en geïntegreerd worden. Naast gemeentelijke herindeling kunnen vormen van intensieve intergemeentelijke samenwerking (verlengd lokaal bestuur) bijdragen aan integratie van beleid en uitvoering. De regering constateert echter dat er voor het door Goedereede aangedragen alternatief geen draagvlak is bij de andere drie betrokken gemeenten en dat door het ontbreken van vertrouwen de kansen op een succesvolle (intensievere) samenwerking op grond van deze variant als alternatief voor deze herindeling daarmee klein lijken.

Met «de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland», waarnaar deze leden refereren, heeft de regering niet beoogd een bepaalde invulling van (criteria van) het Beleidskader gemeentelijke herindeling te geven, maar één van de overwegingen weergegeven, die ten grondslag ligt aan het standpunt van de drie betrokken gemeenten die vóór deze herindeling zijn en van de provincie. Deze overwegingen zijn relevant in de specifieke context van de situatie op het eiland Goeree-Overflakkee, waarvan de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee en de provincie Zuid-Holland hebben aangegeven, dat de maatschappelijke opgaven vragen om versterking van de lokale bestuurskracht op het eiland door de vorming van één gemeente. Daarnaast merkt de regering op dat de «noodzaak tot vermindering van bestuurlijke drukte» wel vaker als een overweging in herindelingsvoorstellen wordt genoemd in het kader van de beschrijving van het criterium «evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen» in het huidige Beleidskader (in het vorige Beleidskader: het criterium «regionale samenhang en evenwicht»).

4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

4.1 Draagvlak

4.1.1 Lokaal bestuurlijk draagvlak

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ten aanzien van het draagvlak voor de zogenoemde 3+1 variant, de voorkeursvariant van de gemeente Goedereede, de regering aangeeft dat de overige gemeenten en de provincie hierin geen vertrouwen hebben vanwege ervaringen met de jarenlange samenwerking op Goeree-Overflakkee. Deze leden vragen op welke ervaringen dit gebrek aan vertrouwen in verdere vrijwillige samenwerking gebaseerd is.

In het regionaal bestuurskracht onderzoek Goeree-Overflakkee (2007) stellen de onderzoekers dat veel vertegenwoordigers van regionale organisaties van mening zijn dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur op Goeree-Overflakkee niet voldoende efficiënt is. In hun beleving moet elke regionaal gemaakte afspraak door de vier gemeenteraden worden herbevestigd waardoor de uitkomst niet altijd even goed voorspelbaar is. Ook constateren de onderzoekers dat veel (beleids)ontwikkeling reeds op eilandschaal plaats vindt, maar dat door het ontbreken van afstemming van de planvorming in de lokale uitvoeringspraktijk misverstanden en wantrouwen ontstaan die het samenwerkingsklimaat aantasten. De door de regionale opgaven noodzakelijke scherpe keuzes worden niet (of te laat) gemaakt.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre de zogeheten 3+1 variant is onderzocht en of de regering bereid is om nader onderzoek te doen naar de effecten van deze vorm van samenwerking.

De 3+1-variant is een voortzetting van de intergemeentelijke samenwerking, alleen met twee gemeenten in plaats van met vier. De gemeenteraden hebben in toenemende mate ervaren dat zij hun kaderstellende en controlerende rol bij de beleidsvraagstukken op regionaal niveau onvoldoende kunnen waarmaken. De 3+1-variant maakt dit niet anders. Tussen de gemeenten is in de periode begin december 2009 en half januari 2010 overleg geweest over deze variant. Tijdens het open overleg in de Arhi-procedure is de conclusie getrokken dat het niet opportuun was deze variant verder uit te werken, te meer daar er bij de drie gemeenten geen bestuurlijk draagvlak bestaat voor een fusie zonder Goedereede.

Gedeputeerde staten hebben, gezien de functie van het open arhi-overleg, Goedereede de gelegenheid geboden om de 3+1-variant nader uit te werken en te bespreken met hen en de drie andere gemeenten. Gedeputeerde staten hebben daarmee de bereidheid getoond en de ruimte gegeven om deze variant nader te onderzoeken. Goedereede heeft de 3+1-variant nader uitgewerkt en toegelicht. Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben daarvan kennisgenomen en aangegeven de 3+1-variant af te wijzen, omdat deze de bestuurlijke drukte niet vermindert en niet resulteert in een gemeentelijk bestuur dat de noodzakelijke keuzes kan maken.

De regering vindt nader onderzoek naar de 3+1-variant daarom niet aan de orde.

Deze leden wijzen er op, dat de regering aangeeft dat de samenvoeging van drie gemeenten en de vorming van een gezamenlijke ambtelijke organisatie mogelijk te complex is. Zou een gefaseerde samenvoeging en vorming van één ambtelijke organisatie het negatieve oordeel van de regering kunnen nuanceren, zo vragen deze leden.

Een herindeling is een bestuurlijke en ambtelijke fusie. De vier gemeenten zijn nu bezig met de voorbereidingen voor deze fusies. Indien toch gekozen wordt voor de 3+1-variant zou moeten worden ontvlecht, vervlecht en samenwerking opgebouwd moeten worden. Dit kan als complex worden beschouwd.

Daarnaast is voor de 3+1-variant minder bestuurlijk draagvlak aanwezig dan voor de herindeling. Dit is een belangrijke complicatie voor de vorming van een succesvolle 3+1-variant, ook als deze gefaseerd plaats zou vinden. De regering wijst in dit kader ook op het voornoemde advies van de commissie-Schutte.

De leden van de PVV-fractie geven aan dat de gemeente Krimpenerwaard tot een ambtelijke fusie is overgegaan, wegens gebrek aan maatschappelijk draagvlak. Deze leden vragen of er een ambtelijke fusie is overwogen voor de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee, en zo nee, waarom dat niet het geval is.

De door deze leden weergegeven stand van zaken ten aanzien van de Krimpenerwaard is niet juist. In mijn brief van 13 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 48) heb ik aangegeven, dat ik de betrokken gemeenten in de Krimpenerwaard heb verzocht het bestuurlijk draagvlak te onderzoeken naar een fusie van de ambtelijke organisaties en mij daarover voor het einde van dit jaar te informeren. Een ambtelijke fusie in de Krimpenerwaard is derhalve nog geen feit, net zo min als de vorming van «de gemeente Krimpenerwaard».

De mogelijkheid van een ambtelijke fusie voor de vier betrokken gemeenten op Goeree-Overflakkee is aan de orde geweest tijdens het zogeheten open overleg tussen gedeputeerde staten en de vier betrokken

gemeentebesturen als onderdeel van de door de gemeente Goedereede ingebrachte 3+1 variant. Daarvoor bleek echter geen draagvlak te bestaan bij de besturen van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Dat draagvlak is er in de Krimpenerwaard wel.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de positie van de visserijsector als het tot een herindeling komt.

De nieuw te vormen gemeente zal een krachtiger positie hebben in de overleggreemia in de visserijsector. In de maatschappelijke agenda van de nieuwe gemeente, zoals deze is vastgesteld door de vier gemeenten, is hierover de volgende tekst opgenomen: «Versterking van de economische structuur van het eiland moet de komende jaren centraal staan. Pijlers daarin zijn de land- en tuinbouw en de visserij die hun unieke gebiedsvoordelen combineren met een duurzame en high-tech ontwikkeling.»

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij uiteen kan zetten waarom zij meent dat deze samenvoeging succesvol zal verlopen, als de grootste gemeente, te weten Goedereede, niet de noodzaak ziet van een samenvoeging en mogelijk zelfs niet het voortouw zal willen nemen in het samenvoegingsproces.

De regering gaat er van uit dat de herindeling succesvol gaat verlopen, omdat de voorbereidende werkzaamheden met het oog op de nieuw te vormen gemeente inmiddels door de vier betrokken gemeenten – onder leiding van een bestuurlijke stuurgroep – voortvarend zijn opgepakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de keuze voor een eilandbrede ambtelijke organisatie in de optiek van Goedereede sinds 2011 een correcte weergave van de werkelijkheid is.

In de brief van de gemeente Goedereede van 16 februari 2012 aan de vaste kamercommissie van Binnenlandse Zaken is het volgende aangegeven: «Wij pleiten voor behoud van de zelfstandigheid van de gemeente Goedereede. Wij hebben er overigens geen problemen mee indien de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee worden samengevoegd. Wij staan open voor samenwerking met die nieuwe gemeente»

De regering meent dat met deze passage een toekomstig alternatief voor de beoogde herindeling wordt geschetst.

De leden van de SGP-fractie vragen wat de achtergrond is van de opmerking in de memorie van toelichting dat de leden van de VVD- en CDA-fracties in de vier gemeenten het voorstel steunen. Is dit een zelfstandige afwegingsgrond of een argument voor het bepalen van de mate van vrijwilligheid van een herindeling, zo vragen deze leden.

De regering heeft hiermee willen duiden hoe de raden van de betrokken gemeenten tegen deze herindeling aankijken. Het stemgedrag van afzonderlijke raadsfracties vormt geen zelfstandige afwegingsgrond of een argument voor het bepalen van de mate van vrijwilligheid van een herindeling. De stemverhouding in raden is relevant voor de vraag of sprake is van lokaal bestuurlijk draagvlak voor een voorstel.

De aan het woord zijnde leden vragen of het niet mogelijk zou zijn om juist binnen het bestaande samenwerkingsverband de ervaren knelpunten aan te pakken, zodat de bestaande samenwerking in verbeterde vorm voortgezet kan worden. Zou een dergelijke oplossing niet meer recht doen

aan de vragen waar de vier gemeenten voor staan, dan een gedwongen herindeling met de negatieve consequenties daarvan, zo vragen deze leden.

Op basis van de ervaringen met de jarenlange samenwerking concluderen drie van de vier gemeenten dat de 3+1-variant onvoldoende perspectief biedt. Op Goeree-Overflakkee bestaat dus te weinig draagvlak voor intensivering van de samenwerking. Ook de provincie ziet deze variant als een suboptimale oplossing die onvoldoende tegemoet komt aan de regionale opgaven. De regering deelt deze opvatting

4.1.2 Maatschappelijk draagvlak

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de regering het kansrijk acht dat na een eventueel herindelingsbesluit voor deze gemeenten, het draagvlak voor de onderhavige herindeling ook in de gemeente Goedereede verder zal toenemen.

Ervaring bij andere herindelingsdossiers laat zien dat bij heringedeelde gemeenten – waar sprake was van een gemeente die niet wilde herindelen – sprake kan zijn van een succesvolle fusie. Met name daar waar de gemeente een zogenaamd tweesporenbeleid (ambtelijke en bestuurlijke medewerking aan het fusieproces en tevens bestuurlijk blijven pleiten voor zelfstandigheid) heeft gevolgd. Gewezen kan worden op de situatie rond de gemeente Teylingen die is gevormd uit de voormalige gemeenten Warmond, Voorhout en Sassenheim.

In het proces met betrekking tot Goeree-Overflakkee zijn er op dit moment geen belemmeringen, omdat door Goedereede het tweesporenbeleid wordt gevolgd.

De leden van de PVV-fractie vragen of er een mogelijkheid is dat het maatschappelijk draagvlak beter wordt onderzocht middels een enquête of referendum alvorens de wet te wijzigen.

Het investeren in en de wijze van vaststellen van het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel is een primaire verantwoordelijkheid van het betrokken gemeentebestuur. In het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling is aangegeven dat het kabinet het van belang vindt, dat het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel kenbaar en meetbaar is. Om die reden heeft het kabinet aangegeven dat het er aan hecht, dat betrokken gemeentebesturen onderzoek laten verrichten naar het maatschappelijk draagvlak. De wijze waarop het onderzoek plaats vindt is een verantwoordelijkheid van gemeenten; een enquête of referendum is één van de mogelijkheden in dat verband. Wel is het zo, dat het bovenstaande niet met terugwerkende kracht van toepassing is op dit voorstel, omdat het herindelingsadvies tot stand is gekomen ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2009, waarin het maatschappelijk draagvlakonderzoek niet was opgenomen. Dit is aangegeven in mijn brief van 29 maart 2012 aan de Tweede Kamer.

De aan het woord zijnde leden geven aan dat een van de zorgen van de burgers is dat de afstand tussen burger en bestuur te groot wordt. Hoe wordt gewaarborgd dat deze afstand niet te groot wordt, zo vragen deze leden.

Bij een herindeling betrokken gemeenten kunnen er voor zorgen dat de afstand tussen bestuur en burgers niet te groot wordt door oog te hebben voor de verscheidenheid van gemeenschappen, dorpen en kernen, door

vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld wijk- of dorpsraden, of vormen van ambtelijke deconcentratie bepaalde gemeentelijke voorzieningen aan te bieden in dorpskernen. Daarom is het van belang dat de betrokken gemeenten over deze zaken een gezamenlijke visie ontwikkelen, zodat de nieuw gevormde gemeente voortvarend aan de slag kan met inhoud en vorm te geven aan het belangrijke thema van maatschappelijke betrokkenheid en burgerparticipatie.

De aan het woord zijnde leden merken op dat het maatschappelijke draagvlak voor Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee wordt vooral gelinkt aan 13 maatschappelijke organisaties die allemaal rondom Middelharnis liggen. Is er overwogen om een wat completer beeld te verkrijgen van het draagvlak bij zowel andere maatschappelijke organisaties als burgers, en zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

Het maatschappelijk draagvlak voor de herindeling blijkt uit de commentaren van maatschappelijke organisaties. Het gaat hier om organisaties die het gehele eiland als hun werkgebied hebben, zoals twee regionale zorgaanbieders, de organisatie voor openbaar primair onderwijs, twee woningcorporaties, de afdeling Goeree-Overflakkee van LTO Noord, de vereniging van bedrijven Goeree-Overflakkee, de agrarische natuurvereniging, een instelling voor cultuurhistorie en de coöperatie Deltawind.

Het toetsten van de aanwezigheid van maatschappelijk draagvlak is een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. De vier gemeenten hebben dat op verschillende manieren gedaan: bewonersavonden, schriftelijke enquête en informerende raadsvergaderingen

Veel van de maatschappelijke organisaties op Goeree-Overflakkee zijn georganiseerd op het niveau van het eiland. Dit geldt vooral voor organisaties op het gebied van welzijn en zorg. Veelal is hun vestiging in of rond Middelharnis, dan wel Dirksland.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe groot de opkomst was tijdens de aparte informerende vergadering van de raad van Middelharnis en wat de inbreng van de aanwezigen was. Voorts vragen deze leden hoe de inspraak in de gemeente Dirksland is verlopen.

Tijdens de extra informerende en opiniërende raadsvergadering waren 30 burgers aanwezig. Er waren drie sprekers, waarvan twee vóór de herindeling en één tegen.

In mei 2009 is in Dirksland huis aan huis een informatiekrant verspreid. Huis aan huis is een oproep in de bus gedaan om de informatieavond op 18 mei 2009 in «Ons Huis» te Herkingen te bezoeken. Ongeveer 60 burgers hebben deze avond bezocht. Er is gediscussieerd over de vraag of er al dan niet moet worden heringedeeld met de overige drie gemeenten op Goeree-Overflakkee. Er waren circa vijf aanwezigen die zich tegen een herindeling hebben uitgesproken.

De leden van de SP-fractie geven aan dat het maatschappelijk draagvlak in de gemeente Dirksland wordt verdedigd met het feit dat de bestuurlijke toekomst regelmatig is geagendeerd en dat de betrokkenheid van inwoners gering was. Een bewonersavond naar aanleiding van het rapport van de commissie Schutte werd door ruim 60 personen bezocht, of 0,7 procent van de bevolking, zo geven deze leden aan. Deze leden vragen of de minister dit een representatieve meting acht voor het draagvlak van deze herindeling onder de bevolking van Dirksland, en waarom het draagvlak niet op een andere manier is gemeten.

Het investeren in en de wijze van vaststelling van het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel is een verantwoordelijkheid van het betrokken gemeentebestuur. Het is daarom ook aan het gemeentebestuur om, op basis van zijn initiatieven met betrekking tot het informeren en betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties voor een herindelingsvoorstel, zijn bestuurlijke afweging te maken. In de beantwoording van vragen van de leden van de PVV-fractie heb ik al aangegeven, dat het kabinet voor de toekomst ook zal kijken naar het onderzoek dat gemeenten hebben verricht naar het maatschappelijk draagvlak, zoals is beschreven in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling. Daarbij heb ik – onder verwijzing naar mijn brief van 29 maart 2012 – ook aangegeven dat dit niet met terugwerkende kracht van toepassing is op dit voorstel, omdat het herindelingsadvies tot stand is gekomen ten tijde van het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2009, waarin het maatschappelijk draagvlakonderzoek nog niet was opgenomen.

In Middelharnis heeft de gemeenteraad een informerende raadsvergadering belegd, zo geven de aan het woord zijnde leden aan. Deze leden vragen hoe hoog de opkomst was, kijkend naar het totale aantal inwoners, en wat dat zegt over het draagvlak onder de bevolking. Voorts vragen deze leden of het zou kunnen zijn dat de opkomst naar verhouding hoog was, omdat de inwoners de herindeling met argusogen volgen.

Tijdens de extra informerende en opiniërende raadsvergadering waren 30 mensen aanwezig, waarvan drie sprekers. (twee voor herindeling, een tegen). De extra raadsvergadering omvatte één agendapunt, te weten: een gedachtewisseling over het rapport van de commissie-Schutte. Dit onderwerp gaf 30 burgers aanleiding om de raadsvergadering bij te wonen.

Waarom is het draagvlak in deze gemeente niet gemeten, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Binnen onze representatieve democratie is het aan de gemeenteraad om het maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau te bepalen. Het is ook aan de gemeenteraad om te bepalen op welke wijze hij het draagvlak wil peilen.

Voor de relatie met het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling verwijs ik naar mijn antwoord op vragen van de PVV-fractie,.

Voorts geven de aan het woord zijnde leden aan dat de gemeenteraad van Oostflakkee met de inwoners heeft gesproken waarbij sprake zou zijn van ongeveer 30 aanwezige bewoners, wat overeen zou komen met 0,3 procent van de bevolking van Oostflakkee. Deze leden vragen of de minister dit een representatieve meting acht voor het werkelijke draagvlak van deze herindeling onder de bevolking van Oostflakkee.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het bovenstaande antwoord op de vraag van dezelfde strekking van deze leden met betrekking tot de gemeente Dirksland.

In de gemeente Goedereede is een schriftelijke enquête gehouden onder de 11 398 inwoners, zo geven de aan het woord zijnde leden aan. De opkomst was 62 procent, waarbij 89 procent van de deelnemers zich heeft uitgesproken voor zelfstandigheid van de gemeente Goedereede. Deze leden vragen hoe de minister tegen deze uitslag aankijkt.

Deze uitslag geeft aan dat een belangrijk deel van de bevolking van Goedereede geen voorstander is van deze herindeling.

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar het aantal ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp Goeree-Overflakkee. Er zijn 1932 zienswijzen ingediend, waarvan er 1926 negatief waren, en zes zienswijzen waren positief over deze herindeling. Waarom zag de provincie in deze zienswijzen geen aanleiding tot aanpassing van het herindelingsontwerp, zo vragen deze leden.

In het herindelingsadvies van de provincie wordt de zienswijzen behandeld per type brieven: standaardbrief particulieren; standaardbrief bedrijven, en overige zienswijzen. Deze veelal standaard zienswijzen zijn van een reactie voorzien in het herindelingsadvies (pagina 17 e.v.). Gelet op deze zienswijze en de reactie van gedeputeerde staten hierop, gaf dit voor Provinciale Staten geen aanleiding om tot een ander oordeel te komen.

De aan het woord zijnde leden vragen op grond waarvan de minister concludeert dat deze herindeling voldoet aan de criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, waarbij naar de opvatting van deze leden in aanmerking moet worden genomen dat het ontbreekt aan zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak en, aldus deze leden, in sommige gemeenten dit maatschappelijke draagvlak niet of onvoldoende gemeten is.

Draagvlak, zowel bestuurlijk als maatschappelijk, is een belangrijk maar niet het enige criterium waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst. De criteria in het Beleidskader moeten in hun onderlinge samenhang worden gezien én gewogen aan de hand van de situatie in de betreffende gemeenten.

Het herindelingsadvies van de provincie is getoetst aan de criteria in het Beleidskader. Ik ben tot de conclusie gekomen dat het gelet op de maatschappelijke opgaven en de regionale samenhang op het eiland Goeree-Overflakkee voor een duurzame versterking van de lokale bestuurskracht noodzakelijk is om de gemeente Goedereede bij deze herindeling te betrekken. Er zijn geen samenwerking- of herindelingsvarianten voorhanden die op meer bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen. Door vorming van één gemeente ontstaat één lokaal bestuur dat slagvaardig de lokale en regionale opgaven op het eiland kan oppakken.

Wat hebben betrokken gemeenten ondernomen om het maatschappelijk draagvlak te versterken, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De vier gemeenten hebben dat op verschillende manieren gedaan door bewonersavonden, schriftelijke enquête en informerende raadsvergaderingen te organiseren.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom onderscheid is gemaakt in de memorie van toelichting tussen de stichting «Herindeling NEE!» en die van het comité «Een Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen» en of de minister bereid is alsnog inhoudelijk te reageren.

De indruk van deze leden dat sprake zou zijn van onderscheid in het weergeven in de memorie van toelichting van de standpunten van de stichting «Herindeling NEE!» en die van het comité «Een Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen» zou wellicht gelegen kunnen zijn in het volgende.

In de memorie van toelichting wordt een beschrijving gegeven van het maatschappelijk draagvlak (paragraaf 4.1.2). Daarin wordt de stichting «Herindeling NEE!» uit Goedereede niet expliciet genoemd. Wel wordt deze stichting genoemd in paragraaf 4.5 van de memorie van toelichting

als tegenstander van deze herindeling en als voorstander van zelfstandigheid van de gemeente Goedereede.

In paragraaf 4.1.2 van de memorie van toelichting is een passage gewijd aan de ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp. Daarbij wordt gesproken van een standaardbrief die huis-aan-huis bij particulieren en bedrijven is verspreid. Deze standaardbrief is verspreid door de stichting Herindeling NEE Burgercomité Goedereede. Het ware juist geweest om dat expliciet in de memorie van toelichting te vermelden, zodat het beeld bij deze leden dat sprake zou zijn van het maken van onderscheid tussen beide bedoelde organisaties niet had kunnen ontstaan.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering in hoeverre de grote weerstand onder de burgers en bestuurders van Goedereede (schriftelijke enquête: 89% tegen, 1926 van de 1932 ingediende zienswijze negatief) bijdraagt aan een vruchtbare heringedeelde gemeente.

Ik ga er van uit dat als de wetgever tot herindeling besluit alle betrokkenen zich zullen inzetten om van de nieuwe gemeente een succes te maken. Dat laat onverlet dat het huidige gebrek aan bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak in Goedereede is een belangrijke opdracht voor de nieuw gevormde gemeente houdt om de bezwaren en reserves die tegen deze herindeling bestaan in Goedereede zoveel mogelijk weg te nemen. Dit kan enerzijds door de bezwaren en reserves serieus te nemen en daar als nieuw te vormen gemeente gericht op in te spelen, bijvoorbeeld door afspraken te maken over de beleidsuitgangspunten van de nieuwe gemeente waarmee rekening wordt gehouden met de opvattingen en wensen die belangrijk zijn voor Goedereede en het eiland als geheel. Anderzijds is het van belang dat de nieuw te vormen gemeente ook laat zien dat een integrale bestuurlijke aanpak van de maatschappelijke opgaven op het eiland ook de gemeenschappen en burgers in Goedereede ten goede zullen komen.

Ik realiseer mij – de herindelingspraktijk laat dat ook zien – dat het wegnemen van maatschappelijke weerstand ten aanzien van gemeentelijke herindeling tijd vraagt. Dat neemt niet weg dat ik er vertrouwen in heb, dat bestuurders, burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven op Goeree-Overflakkee hun verantwoordelijkheid kennen en zullen nemen, en samen zullen werken aan de toekomst van het eiland, met respect voor de eigenheid van de verschillende leefgemeenschappen.

De leden van de SGP-fractie geven aan dat de regering stelt dat het maatschappelijk middenveld op het eiland de visie onderschrijft dat herindeling noodzakelijk is. Deze leden vragen op welke manier dit is vastgesteld. Vertegenwoordigt het genoemde comité «Een Goeree-Overflakkee» het gehele maatschappelijk middenveld in alle vier de gemeenten, zo vragen deze leden.

Het comité «Eén Goeree-Overflakkee» vertegenwoordigt 15 maatschappelijke organisaties, waaronder één die 162 bedrijven vertegenwoordigt. Bij de maatschappelijke organisaties gaat het om organisaties die het gehele eiland als hun werkgebied hebben. Het comité Herindeling Nee vertegenwoordigt daarnaast een aantal lokale organisaties (vooral bedrijven).

Naast het comité «Eén Goeree-Overflakkee» zijn ook door meerdere maatschappelijke organisaties voorafgaande aan de hoorzitting die uw Kamer heeft georganiseerd over deze herindeling, zienswijzen ingediend bij uw Kamer, die niet vertegenwoordigd zijn in dit comité.

4.1.3 Regionaal draagvlak

De leden van de CDA-fractie vragen welke complexe regionale opgaven dit eiland kent en waaruit de sterke gezamenlijke oriëntatie op de opgaven voor het eiland blijkt.

De belangrijkste opgaven voor het gebied zijn:

- ontwikkeling ruimtelijk beleid, gelet op de veranderingen in de nabije omgeving (Deltagebied, verzilting en zoetwaterproblematiek);
- vormgeven aan duurzaamheid op het gebied van energie;
- inspelen op demografische ontwikkelingen en veranderingen in de economische dragers van het gebied;
- focus op recreatie en toerisme voor het gehele gebied (niet alleen verdelende rechtvaardigheid tussen de huidige gemeenten).

Belangrijk hierbij is dat deze opgaven spelen op de schaal van het eiland. In de nieuwe maatschappelijke agenda voor Goeree-Overflakkee worden opgaven op de langere termijn voor het eiland gedefinieerd op het economisch, sociaal en ecologische vlak.

De opgaven voor economie hebben te maken met het feit dat er op dit moment onvoldoende economische dragers zijn met voldoende groeiperspectief. Op sociaal terrein hebben de opgaven van doen met behoud van een voldoende zorg- en voorzieningenniveau, samenhangende woonprogrammering, ruimte voor innovatie in de woningbouw en zorginstellingen en inzet op kwalitatief goed onderwijs, inclusief het versterken van de positie van de visserijschool.

4.2 Inhoudelijke noodzaak

4.2.1 Bestuurskracht

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar de memorie van toelichting waarin is aangegeven, dat de samenwerking in het gebied volgens de meeste gemeenten al jarenlang zeer moeizaam verloopt en dat er onvoldoende resultaten worden geboekt. Daarnaast geven de aan het woord zijnde leden aan, dat provinciale staten op basis van de ervaringen met de jarenlange samenwerking van oordeel zijn dat deze samenwerking onvoldoende perspectief biedt. Tijdens de hoorzitting, zo geven deze leden aan, bleek dat de gemeente Goedereede hier anders over denkt dan de overige gemeenten. Deze leden geven aan meer informatie te willen over het moeizaam verlopen van de samenwerking en vragen op welke gebieden is er sprake van onvoldoende resultaten?

Er is sprake van een groot aantal terreinen waarvan de ontwikkelingen vooral eilandelijk zijn te duiden. Ze vragen daarom om een integrale eilandelijke bestuurlijke sturing.

In het algemeen geven bestuurders aan dat sprake is van een stroperig proces, het duurt lang om visies tot stand te brengen en er is sprake van een afnemend vermogen om de vier gemeenten op een lijn te brengen, terwijl de opgaven juist vragen om heldere scherpe keuzes.

Deze leden vragen verder wat er nu tekort schiet aan de bestuurlijke transparantie van het regionale beleid.

In het algemeen is de bestuurlijke transparantie van verlengd lokaal bestuur lastiger te organiseren dan bij een gemeente.

Indien er sprake zal zijn van een fusie van bijvoorbeeld drie gemeenten, welke gevolgen heeft dat voor het op slagvaardige wijze oppakken van de samenwerking, zo vragen deze leden.

Er zijn meerdere regionale opgaven op het gebied van economie, waterveiligheid, verzilting, inrichting van het landschap met behoud van duurzame landbouw, teruglopende recreatievoorzieningen, teruglopende voorzieningen in kleine kernen (krimpende bevolking) en bereikbaarheid. Ook het Besluit beheer Haringvlietsluizen heeft zijn effect op de benodigde medewerking van gemeenten in verband met de zoetwatermaatregelen. Deze taak kan efficiënter en effectiever indien één gemeente dit kan afstemmen met het waterschap Hollandse Delta in de ontwikkeling van een robuust en toekomstbestendig waterbeheer voor het gehele eiland. Voor al deze vraagstukken geldt dat een integrale en duurzame aanpak nodig is.

De aan het woord zijnde leden vragen op welke terreinen de betrokken gemeenten samenwerken in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). Gaat het om beheerstaken of houdt het ISGO zich ook bezig met de regionale opgaven, zo vragen deze leden. Voorts vragen deze leden hoe succesvol de samenwerking is in het ISGO en op welke terreinen het moeizaam bleek te zijn om in het ISGO tot gezamenlijke keuzes van de vier gemeentebesturen te komen.

Voor het antwoord op deze vraag wil ik verwijzen naar het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de ChristenUnie over het resultaat van de samenwerking, op pagina 6. Hieruit blijkt de veelzijdigheid aan onderwerpen waarop wordt samengewerkt, zoals de verslavingszorg, maar ook gemeenschappelijke inkoop. Ook is hier reeds ingegaan op de ervaringen met samenwerking op verschillende terreinen.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden hoe de opmerking van de burgemeester van Goedereede tijdens de hoorzitting, dat deze gemeente voldoende bestuurskrachtig is voor de toekomst, zich verhoudt tot de conclusies van de onderzoekers in het onderzoek naar de bestuurskracht van de gemeente Goedereede (juni 2007), dat voor de gemeente Goedereede voor wat haar ambities betreft, «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen».

Daarnaast vragen deze leden of de regering de conclusie van de onderzoekers deelt dat, voor wat betreft de bestuurskracht van de gemeente Goedereede, «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen».

De opmerking van de burgemeester van Goedereede dat de gemeente Goedereede «voldoende bestuurskrachtig is voor de toekomst» komt niet geheel overeen de conclusie van de onderzoekers in het onderzoek. In het bestuurskrachtonderzoek van juni 2007 wordt enerzijds geconcludeerd dat Goedereede voldoende bestuurskrachtig is maar anderzijds concluderen de onderzoekers dat deze gemeente voor wat haar ambities betreft, «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen». De regering deelt de conclusie van de onderzoekers dat, voor wat de bestuurskracht van de gemeente Goedereede betreft, de grenzen van het haalbare langzaam in zicht komen. De regering acht in het kader van de herindeling de huidige bestuurskracht van de gemeente Goedereede niettemin van zeer groot belang voor de versterking van de bestuurskracht die noodzakelijk is in het licht van regionale maatschappelijke opgaven waar het eiland als geheel voor staat. De opgaven waarvoor de gemeenten afzonderlijk gesteld staan kunnen immers niet los worden gezien van de opgave voor het eiland als geheel.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering constateert dat de samenwerking in het gebied volgens de meeste gemeenten al jarenlang zeer moeizaam is. Deze leden vragen in hoeverre dit ook voor de gemeente Goedereede geldt, die geen voorstander van de herindeling is.

Wat, zo vragen deze leden, zijn de belangrijkste knelpunten die in de samenwerking worden ervaren. Wordt niet teveel uit het oog verloren dat ook binnen één veel grotere gemeente veel meer ambtelijk en maatschappelijk overleg noodzakelijk is dan in de huidige kleinere gemeenten, zo vragen deze leden.

Hierboven is al enkele malen ingegaan op de ervaringen met samenwerking op Goeree-Overflakkee, zoals op pagina 6. Deze herindeling leidt inderdaad tot een grotere schaal, maar de ervaring bij herindeling leert dat – zeker indien er op wordt gestuurd – de bestuurskosten na verloop van tijd dalen en er synergievoordelen ontstaan.

4.2.2 Regionale opgaven en samenhang

De leden van de CDA-fractie vragen wat de opvatting is van de regering als het gaat om de constatering in het regionaal bestuurskrachtonderzoek, dat veel (beleids)ontwikkeling reeds op eilandschaal gebeurt, maar dat er door het ontbreken van aandacht voor afstemming van de planvorming op de lokale uitvoeringspraktijk wantrouwen ontstaat dat het samenwerkingsklimaat aantast.

Dit probleem heeft te maken met de keuzes van de gemeenteraden om beleidsvaststelling aan zich te houden, waarna het zicht op de consistente uitvoering van het regionaal beleid verloren gaat. Dit probleem wordt door drie van de vier betrokken gemeenten als een argument voor herindeling aangedragen.

Deze leden vragen hoe de betrokken gemeenten bezig zijn met het vraagstuk van de leefbaarheid en de profilering van de kernen?

De vier gemeenten zijn bezig met de ambtelijke en bestuurlijke voorbereidingen voor de herindeling. Eén van de onderwerpen die hierbij aandacht krijgt, is het kernenbeleid in de nieuw te vormen gemeente. Zo staan in de contourenschets voor de nieuwe organisatie plannen voor buurt- en kerngericht werken. Dit geeft de nieuwe gemeente de mogelijkheid een voortvarende start te maken met het kernenbeleid na de herindeling.

In hoeverre krijgt dit gebied de komende jaren te maken met bevolkingskrimp, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Het eiland Goeree-Overflakkee is een van de gebieden in ons land die volgens prognoses op de middellange termijn te maken zal krijgen met bevolkingsdaling. Daarom is Goeree-Overflakkee in de Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling benoemd als zogeheten anticiperregio.

De aan het woord zijnde leden vragen of de nieuw te vormen gemeente qua oppervlakte de grootste gemeente van Nederland wordt.

Nee, de nieuw te vormen gemeente Goeree-Overflakkee zal met een oppervlakte van ruim 397 km² niet de grootste Nederlandse gemeente worden.

Hoe gaat het nieuwe gemeentebestuur in de praktijk voorkomen dat de fysieke afstanden een belemmering voor burgers vormen, zo vragen deze leden.

Buurt- en kerngericht werken is één van de onderwerpen waar in de contourenschets voor de nieuwe organisaties aandacht aan wordt besteed. Het is uiteindelijk aan de nieuwe gemeente om hier keuzes in te maken.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe het staat met de woningbouwopgave in het gebied. Voorts vragen deze leden of de regering zich herkent in het beeld van de gemeente Goedereede, dat door het restrictieve beleid van de provincie Zuid-Holland onvoldoende woningen gerealiseerd kunnen worden. Tevens vragen deze leden welke mogelijkheden een herindeling biedt om dit probleem op te lossen.

De gemeenten op Goeree-Overflakkee, en dus ook de gemeente Goedereede, hebben voldoende mogelijkheden om te bouwen. Volgens het contourenbeleid van de provincie mag er tot migratiesaldo=0 binnen de contouren gebouwd worden. Dit betekent dat er gebouwd mag worden voor de behoefte die bepaald wordt door:

- het saldo van de natuurlijke aanwas: geboorte minus sterfte;
- het vertrek als gevolg van migratie mag worden gecompenseerd door een even groot inkomende migratiestroom.

De leden van de SGP-fractie vragen om een concretisering van de opgaven waar de gemeenten voor staan. Welke opgaven zouden niet goed ter hand genomen kunnen worden in bijvoorbeeld een variant waarbij de drie gemeenten die voor herindeling zijn, zouden samengaan, zo vragen deze leden.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of er in elk van de vier gemeenten sprake is van bevolkingskrimp en op welke termijn dit gaat spelen.

De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre er ook echt sprake is van een gezamenlijk gedragen identiteit en verbondenheid op het eiland. Is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de inwoners van de vier gemeenten, zo vragen deze leden. Deze leden vragen of de inwoners vooral zijn aangewezen op voorzieningen op Goeree-Overflakkee of ook op voorzieningen elders.

Op de terreinen van onderwijs en zorg zijn de voorzieningen geconcentreerd rond Middelharnis en Dirksland. Daarnaast is er een aantal andere regionale voorzieningen. Zo heeft Middelharnis een groot winkelcentrum en zijn in Oostflakkee en Goedereede regionale bedrijventerreinen te vinden.

4.3 Urgentie

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is, dat intergemeentelijke samenwerking voor de betrokken gemeenten geen alternatief voor herindeling is. De aan het woord zijnde leden vragen de regering of zij de mening van deze leden deelt dat er voor deze herindeling in feite geen alternatieven zijn.

De regering is het eens met deze leden dat intergemeentelijke samenwerking geen alternatief is voor de voorgestelde herindeling op Goeree-Overflakkee. In deze mening staat de regering niet alleen; ook de besturen van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee, de provincie en de commissie-Schutte hebben aangegeven dat intergemeentelijke samenwerking als alternatief voor deze herindeling onvoldoende zal zijn om de (boven)lokale bestuurskracht duurzaam te versterken ten einde de maatschappelijke opgaven op het eiland adequaat op te kunnen pakken.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan de regering of zij uiteen kan zetten waaruit de grote urgentie op dit eiland bestaat. Voor welke grote regionale opgaven staan de gemeenten en waaruit blijkt dat de samen-

voeging van de gemeenten nodig is om aan deze opgaven invulling te geven, zo vragen deze leden.

Er zijn meerdere regionale opgaven op het gebied van economie, waterveiligheid, verzilting, inrichting van het landschap met behoud van duurzame landbouw, teruglopende recreatievoorzieningen, teruglopende voorzieningen in kleine kernen (krimpende bevolking) en bereikbaarheid. Ook het Besluit beheer Haringvlietsluizen heeft zijn effect op de benodigde medewerking van gemeenten in verband met de zoetwatermaatregelen. Deze taak kan efficiënter en effectiever indien één gemeente dit kan afstemmen met het waterschap Hollandse Delta in de ontwikkeling van een robuust en toekomstbestendig waterbeheer voor het gehele eiland. Voor al deze vraagstukken geldt dat een integrale en duurzame aanpak nodig is.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering vindt van het idee om de gemeenten Oostflakkee, Middelharnis en Dirksland samen te voegen. Hoe bestuurskrachtig is een dergelijke gemeente en welke oplossing biedt dit voor het oppakken van de regionale opgaven, zo vragen deze leden.

Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee is een suboptimale oplossing voor de noodzakelijke versterking van de lokale bestuurskracht gelet op de maatschappelijke opgaven op Goeree-Overflakkee, waarvoor geen draagvlak bestaat bij de drie gemeenten. De gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee, de provincie Zuid-Holland en de commissie-Schutte geven aan dat, gelet op de maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeenten staan in relatie tot de aanwezige en voor de toekomst benodigde lokale bestuurskracht op het eiland, samenvoeging van de vier betrokken gemeenten noodzakelijk is.

De leden van de SP-fractie vragen waarom intensievere samenwerking als mogelijkheid niet verder is onderzocht en waarom dit volgens de minister ook geen optie om de slagkracht van het lokale bestuur te vergroten.

Intensievere samenwerking is onderzocht en aan de orde geweest als een van de twee modellen die de commissie-Schutte aan de betrokken gemeentebesturen heeft voorgelegd. Vervolgens is intensievere samenwerking in de zin van – de door de gemeente Goedereede voorgestelde – 3+1 variant aan de orde geweest in het open overleg tussen gedeputeerde staten en de vier betrokken gemeenten. Deze variant is afgewezen door de besturen van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Gelet op de als zodanig door de gemeenten ervaren knelpunten in de huidige samenwerking en gelet ook op de maatschappelijke opgaven die aan de orde zijn, is het niet realistisch te verwachten dat intensievere samenwerking voldoende is om de slagkracht van het lokale bestuur te versterken. Ook de zogeheten 3+1 variant is een suboptimale oplossing voor de noodzakelijke versterking van de lokale bestuurskracht, gelet op de maatschappelijke opgaven op Goeree-Overflakkee. Ook de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee, de provincie Zuid-Holland en de commissie-Schutte geven aan dat de maatschappelijke opgaven vragen om eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland door middel van samenvoeging van de vier betrokken gemeenten.

De aan het woord zijnde leden vragen of de minister de mening van deze leden deelt, dat het geen goede uitgangspositie is voor een fusie tussen gemeenten als nu al blijkt dat de verhoudingen en de samenwerking stroef verlopen. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de toekomstige bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente, zo vragen deze leden.

Ik deel deze visie van deze leden niet, omdat de voorbereidende werkzaamheden met het oog op de nieuw te vormen gemeente inmiddels door de vier betrokken gemeenten – onder leiding van een bestuurlijke stuurgroep – voortvarend zijn opgepakt. De gemeenten zijn aldus bezig de basis te leggen voor het beleid en de organisaties – de bestuurskracht – van de nieuw te vormen gemeente.

Deze leden vragen waarom de zogeheten «3+1 variant» (Goedereede blijft zelfstandig, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee fuseren) geen reëel alternatief zou zijn en of het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor deze variant zijn onderzocht.

De zogeheten 3+1 variant is een suboptimale oplossing voor de noodzakelijke versterking van de lokale bestuurskracht, gelet op de maatschappelijke opgaven op Goeree-Overflakkee. Ook de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee, de provincie en de externe commissie-Schutte wijzen – gelet op de maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeenten staan – op de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland die vraagt om samenvoeging van de vier betrokken gemeenten. Het bestuurlijk draagvlak voor de 3+1 variant is in het zogeheten open overleg tussen gedeputeerde staten en de betrokken gemeenten in het kader van de Arhi-procedure aan de orde geweest. Daarbij hebben de colleges van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee aangegeven niet voor de 3+1 variant te kiezen; dat standpunt is door de raden van deze gemeenten herhaald in hun zienswijzen op het herindelingsontwerp.

Tot besluit vragen de aan het woord zijnde leden waarom de gemeente Goedereede wordt gedwongen tot deelname aan deze herindeling. Hoe verhoudt zich dit tot het uitgangspunt in het Beleidskader gemeentelijke herindeling dat alleen in het uiterste geval, als alle andere opties zijn uitgeput, sprake mag zijn van een gedwongen fusie, zo vragen deze leden.

Aan het voorliggende voorstel ligt een herindelingsadvies ten grondslag van de provincie, dat is getoetst aan de gevolgde procedure en de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De regering is op basis van deze toetsing tot de conclusie gekomen dat de gevolgde procedure zorgvuldig is geweest en het voorstel voldoet aan de criteria van het Beleidskader. Wat betreft de vraag of «alle andere opties zijn uitgeput», constateert de regering dat er geen bestuurlijk draagvlak bestaat voor de 3+1 variant en ook bij drie van de vier betrokken gemeenten geen draagvlak bestaat voor intensievere samenwerking waarbij de vier gemeenten zelfstandig blijven als eventuele alternatieven voor deze herindeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering haar stelling, dat een 3+1 variant onvoldoende bijdraagt aan het veiligstellen van een duurzame toekomst, inhoudelijk te onderbouwen. De aan het woord zijnde leden vragen voorts hoe de regering haar stelling dat een dergelijke variant onwenselijk is in het kader van het verminderen van de bestuurlijke drukte, zich verhoudt met het uitgangspunt dat herindelingen slechts van onderop mogen komen. Deze leden vragen of de regering hiermee nieuw beleid inzet.

De 3+1 variant is volgens de regering een suboptimale oplossing voor het versterken van de bestuurskracht. De maatschappelijke opgaven waar de gemeenten voor staan en de noodzaak tot eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland vragen om een herindeling van de vier gemeenten.

De keuze voor de 3+1-variant leidt niet tot een noodzakelijke verhoging van de strategische kwaliteit van het lokaal bestuur op het eiland. Bovendien wordt de bestuurlijke drukte op deze wijze maar beperkt verminderd, omdat een nieuw samenwerkingsverband tussen twee gemeenten nodig is.

In het nader rapport is de regering reeds ingegaan op de verhouding tussen deze herindeling en de uitgangspunten van het beleidskader met betrekking tot deze herindeling die is geïnitieerd door de provincie (zie hiervoor ook p. 24 en volgende). Hieruit blijkt volgens de regering afdoende dat er geen sprake is van nieuw ingezet beleid.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de zinsnede in de memorie van toelichting dat de gemeente Goedereede steeds meer aanloopt «tegen de grenzen van haar ambities, omdat zij deel uitmaakt van het eiland». Voorts vragen deze leden of het wenselijk is om anticiperend op eventuele problemen in de toekomst nu al over te gaan tot herindeling.

Met deze passage in de toelichting wordt verwezen naar het bestuurskrachtonderzoek dat is verschenen in juni 2007. De onderzoekers concluderen hierin dat de gemeente Goedereede een ambitieuze gemeente is, maar dat hieraan wel risico's verbonden zijn. Eén van deze risico's betreft de aansluiting met de rest van het eiland, omdat het niet goed mogelijk is de toekomst van Goedereede los te zien van die van het eiland.

Voor het antwoord op het tweede deel van de vraag – of het wenselijk is om anticiperend op eventuele problemen in de toekomst over te gaan tot herindeling – verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie. Daarin heb ik aangegeven dat het voor een herindeling niet noodzakelijk is dat alle betrokken gemeenten een probleem met de eigen bestuurskracht hebben, omdat de bestuurskracht van één of meerdere gemeenten nodig kan zijn om die van andere te versterken.

4.4. Duurzaamheid

--

4.5 Conclusies toets Beleidskader

De leden van de VVD-fractie vragen waarom dit wetsvoorstel wel is ingediend, maar de regering een wetsvoorstel voor gemeentelijke herindeling in de Krimpenerwaard niet zal indienen. Deze leden geven aan dat een herindeling in de Krimpenerwaard minstens zo acuut is en vragen hoe de regering dat ziet.

In mijn brief van 13 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 48) is aangegeven, dat ik de betrokken gemeenten in de Krimpenerwaard heb verzocht onderzoek te doen naar het bestuurlijk draagvlak voor een ambtelijke fusie en mij daarover voor het einde van dit jaar te informeren. Ik heb in deze brief uiteengezet dat ik een krachtiger aanpak in de Krimpenerwaard noodzakelijk vind gelet op de forse gemeenschappelijke opgaven in de regio, de sterke samenhang die tussen de betrokken gemeenten bestaat en de ambities om de bestuurskracht in de regio duurzaam te versterken. Daar staat tegenover dat voor een gemeentelijke herindeling in de Krimpenerwaard binnen afzienbare termijn geen urgente noodzaak is vanwege acute bestuurlijke en/of financiële problemen. Tegen deze achtergrond heb ik de betrokken gemeenten tot het einde van dit jaar

de tijd gegeven om onderzoek naar het bestuurlijk draagvlak voor een ambtelijke fusie.

De term urgentie uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling ziet niet slechts op acute bestuurlijke problemen. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling is aangegeven dat een gemeentelijke herindeling om inhoudelijke redenen meer of minder urgent kan zijn. De mate waarin de bestuurskracht, regionale maatschappelijke opgaven en samenhang en het financieel meerjarenperspectief van gemeenten indringender zijn voor betrokken gemeenten afgezet tegen de tijd die nodig is om eventuele verbeteringen te kunnen aanbrengen of andere oplossingen te verkennen is mede bepalend voor de mate van urgentie.

De situatie op het eiland Goeree-Overflakkee verschilt echter van die in de Krimpenerwaard. De gemeenten op het eiland kunnen niet met andere gemeenten fuseren of samenwerkingsverbanden aangaan, zij worden daarin beperkt door de geografische eenheid van het eiland. Tevens bestaat er geen bestuurlijk draagvlak voor duurzame en vergelijkbare alternatieven, zoals een intensievere en vergaande onderlinge samenwerking. Hierdoor is er bij de gemeentelijke herindeling op het eiland sprake van urgentie.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de verschillende keuzes die zij heeft gemaakt in andere herindelingsdossiers waarbij geen sprake was van unaniem bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel, en de manier waarop gemeenten en provincies de beslissing van de regering kunnen voorzien. In dat verband wordt door deze leden gerefereerd aan de ingetrokken wetsvoorstellen tot samenvoeging de gemeenten Scherpenzeel, Woudenberg en Renswoude en de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar alsmede aan de beoogde gemeentelijke herindeling in de Gooi en Vechtstreek, waarbij – zo stellen deze leden – de regering ruimte biedt om het voorliggende wetsvoorstel zodanig aan te passen dat tegemoet gekomen wordt aan de aanvankelijke weerstand van de gemeente Bussum.

In de vraagstelling van deze leden lijkt besloten te liggen dat toetsing van herindelingsvoorstellen aan het (sub)criterium lokaal bestuurlijk draagvlak van het Beleidskader voor elk voorstel tot dezelfde, voorspelbare uitkomst leidt. Draagvlak is een belangrijk maar niet het enige criterium waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst. De criteria in het Beleidskader zijn wel richtinggevend maar niet absoluut; ze moeten in hun onderlinge samenhang worden gezien én gewogen worden in concrete situaties zodat elk voorstel op zijn eigen merites wordt beoordeeld. Met betrekking tot de wetsvoorstellen tot samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg, en de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar, waaraan deze leden refereren, zijn in de brief van 21 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 23) de overwegingen van de regering aangegeven op grond waarvan deze wetsvoorstellen uiteindelijk zijn ingetrokken.

In de brief van 20 april 2011 is aangegeven dat bijvoorbeeld de kwetsbaarheid van de bestuurskracht van de gemeente Renswoude afdoende kan worden ondervangen door de intensieve samenwerking die deze gemeente inmiddels met de gemeente Veenendaal is aangegaan. Het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar is niet alleen ingetrokken, omdat twee van de drie nieuw gekozen gemeenteraden tegen deze herindeling waren, maar ook omdat er geen alternatief naar voren is gekomen dat op meer bestuurlijk draagvlak kan rekenen; de betrokken gemeenten hebben aangegeven dat de regionale opgaven gezamenlijk (zullen) worden opgepakt. Deze overwegingen hebben voor de regering geleid tot de conclusie ten aanzien van deze voorstellen dat er geen sprake meer was een zodanige

urgentie dat er «onoverkomelijke problemen» zouden ontstaan wanneer er geen herindeling plaats zou vinden.

Ten aanzien van het voorliggende voorstel deelt de regering de opvatting van de provincie en van drie van de vier betrokken gemeenten dat er geen reëel alternatief is voor deze herindeling op het eiland Goeree-Overflakkee. Dat maakt de afweging tussen de afwezigheid van unaniem lokaal bestuurlijk draagvlak en de mate van urgentie bij dit voorstel anders dan bij de ingetrokken wetsvoorstellen.

Met betrekking tot de gemeentelijke herindeling in de Gooi en Vechtstreek, verwijs ik naar mijn inbreng in de eerste en tweede termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of het niet beter is een duidelijke keus te maken voor één Beleidskader gemeentelijke herindeling en daarbij rekening te houden met de wens van de Kamer om het nieuwe Beleidskader in te trekken.

Het kabinet heeft een duidelijke keuze gemaakt door het vorige Beleidskader van 3 april 2009 in te trekken en te vervangen door het op 8 juli 2011 vastgestelde nieuwe Beleidskader. Herindelingsvoorstellen zullen worden getoetst aan het nieuwe Beleidskader. Ten aanzien van de vraag welk Beleidskader geldt voor die voorstellen die nog ten dele tot stand zijn gekomen onder het vorige Beleidskader, ben ik nader ingegaan in mijn brief van 29 maart 2012 aan de Tweede Kamer. Daarin heb ik aangegeven, dat het nieuwe Beleidskader geen terugwerkende kracht heeft als het gaat om het zogeheten logboek en het onderzoek naar maatschappelijk draagvlak, omdat van de betrokken gemeenten niet kan worden gevraagd hieraan alsnog gevolg te geven. (Dit geldt overigens ook ten aanzien van het uitgebrachte herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Skasterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat tot de nieuw te vormen gemeente De Friese Meren, waarvan het voorstel is aangehouden vanwege vooral de voorziene grenscorrecties met de gemeenten Heerenveen en Boarnsterhim.)

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de gemeente Goedereede en de stichting Herindeling NEE! samen pleiten tegen deze samenvoeging. Deze leden geven verder aan dat zij hebben vernomen dat de gemeente Goedereede de stichting Herindeling NEE! financieel ondersteunt bij haar acties, en vragen wat het oordeel is van de minister over een dergelijke ondersteuning van actiegroepen door gemeenten.

Het al dan niet financieel ondersteunen van maatschappelijke organisaties door gemeenten is een verantwoordelijkheid van gemeenten. De verantwoording daarover dient plaats te vinden waar die thuishoort: in de gemeenteraad.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering helder uiteen te zetten waarom zij ervoor kiest dit wetsvoorstel wel aan de Kamer voor te leggen en niet in te trekken (zoals bij samenvoeging gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg), dan wel de besluitvorming hiervan uit te stellen (zoals bij samenvoeging gemeenten Bergambacht, Nederlek, Vlist, Schoonhoven en Ouderkerk). Deze leden vragen de regering hierbij vooral nadere uitleg in het kader van een consistent en transparant beleid.

Het is niet zo dat elke herindeling met een vergelijkbare beoordeling van het (sub)criterium lokaal bestuurlijk draagvlak tot dezelfde uitkomst hoeft te leiden. Draagvlak is een belangrijk, maar niet het enige criterium. Bij de

beoordeling van een herindelingsvoorstel moeten de criteria in onderlinge samenhang bezien en gewogen worden.

In de brief van 20 april 2011 is aangegeven het voorstel tot samenvoeging van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg is ingetrokken, omdat de kwetsbaarheid van de bestuurskracht van de gemeente Renswoude afdoende kan worden ondervangen door de intensieve samenwerking die deze gemeente inmiddels met de gemeente Veenendaal is aangegaan.

Over de Krimpenerwaard heb ik u geïnformeerd in mijn reeds genoemde brief van 13 maart 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 48). Bij de Krimpenerwaard zijn er overeenkomsten en verschillen met de nu voorliggende herindeling. Een eerste verschil is de waardering van de samenwerking nu en daarmee de vraag of (intensivering van) samenwerking een goed alternatief voor herindeling is. Een tweede verschil is de reële mogelijkheid om met andere gemeenten samen te werken of te fuseren, die op het eiland Goeree-Overflakkee niet voorhanden zijn, terwijl de geografische ligging van de Krimpenerwaard hier meer mogelijkheden voor biedt.

De regering heeft in al deze gevallen Uw Kamer geïnformeerd over de overwegingen om een voorstel in te trekken, in te dienen of een besluit uit te stellen.

De aan het woord zijnde leden vragen de regering aan te geven welk Beleidskader is gebruikt voor dit wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering in het bijzonder kenbaar te maken hoe dit zich verhoudt met de aangenomen Motie Ortega-Martijn/Van Raak (TK 28 750, nr. 34) die de regering verzoekt lopende herindelingsdossiers te toetsen op basis van een en hetzelfde beleidskader.

In mijn brief van 29 maart 2012 aan de Tweede Kamer ben ik ingegaan op de vraag welk Beleidskader van toepassing is op de drie voorstellen die voor een deel tot stand zijn gekomen onder het vorige Beleidskader uit 2009. Daarvan is sprake wat betreft de voorbereiding en totstandkoming van het herindelingsadvies in het kader van het onderhavige voorstel. Ook is in de brief aangegeven, dat het vorige Beleidskader van 3 april 2009 op 8 juli 2011 is ingetrokken en dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet vanaf die datum zijn gebonden aan het nieuwe Beleidskader als het gaat om de inhoudelijke beoordeling van herindelingsvoorstellen. Voor de drie genoemde voorstellen, waaronder het onderhavige voorstel, is tevens aangegeven, dat het nieuwe Beleidskader geen terugwerkende kracht heeft met betrekking tot het zogeheten logboek en het onderzoek naar maatschappelijk draagvlak, omdat van de betrokken gemeenten niet kan worden gevraagd hieraan alsnog gevolg te geven.

Op deze wijze meen ik invulling te hebben gegeven aan de motie van de leden Ortega-Martijn en Van Raak.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden aan de regering, in navolging van het advies van de Raad van State, helder aan te geven hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de mogelijkheid van de provincie om, zoals gesteld in het nieuwe Beleidskader, slechts in uitzonderlijke gevallen een herindelingsproces te initiëren. Hierbij vragen deze aan de regering specifiek aan te geven of zij hiermee de mogelijkheden van de uitzonderlijke gevallen niet oprekken doordat het onderhavige wetsvoorstel spreekt van een noodzaak «met het oog op de toekomst».

De regering is van mening dat bij deze herindeling sprake is van een uitzonderlijke situatie zoals genoemd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, en dat dus geen sprake is van het oprekken van de uitzonderlijke situaties. Ingevolge het Beleidskader gemeentelijke herindeling kan van herindelingen, geïnitieerd door de provincie, alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie zich voordoen.

De sterke inhoudelijke noodzaak zit in het gegeven dat het eiland Goeree-Overflakkee voor een aantal grote regionale opgaven staat. Door onder andere de bevolkingskrimp staat de sociaaleconomische vitaliteit en de leefbaarheid in de kernen van de gemeenten onder druk. Voor verschillende en uiteenlopende opgaven, zoals de veiligheid op het water, het versterken van recreatie en toerisme, inrichting van het landschap met behoud van duurzame landbouw en bereikbaarheid, is een integrale en gezamenlijke aanpak nodig om een duurzame toekomst veilig te stellen. Juist door het ontbreken van reële alternatieven, maar bijvoorbeeld ook de beperkte bestuurskracht van de gemeenten, de sociaalgeografische eenheid en de noodzaak om nu tot een integrale bestuurlijke afweging voor de nabije toekomst te komen is hier sprake van inhoudelijke redenen die deze herindeling urgent maken.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de herindeling in de Krimpenerwaard recent niet is doorgegaan. Deze leden vragen wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de situatie in de Krimpenerwaard en op Goeree-Overflakkee.

Als overeenkomsten in de situatie in de Krimpenerwaard en op Goeree-Overflakkee kunnen worden genoemd: het ontbreken van unaniem lokaal bestuurlijk draagvlak voor een herindeling, de sterke samenhang in het gebied als het gaat om maatschappelijke opgaven voor de betrokken gemeenten, een bepaalde mate van versnippering van lokaal beleid en uitvoering, en de wens bij een aantal betrokken gemeenten om de (boven)lokale bestuurskracht duurzaam te versterken.

Als eerste verschil kan worden genoemd, de mate waarin de bestaande intergemeentelijke samenwerking in beide regio's als effectief en slagvaardig wordt ervaren door de betrokken gemeenten en de daarmee samenhangende vraag of (intensivering van de) samenwerking een goed alternatief is voor herindeling. Hierover wordt in beide regio's verschillend gedacht, waarbij op Goeree-Overflakkee geen draagvlak is voor (intensivering van de) samenwerking bij drie van de vier gemeenten, terwijl het perspectief daarop in de Krimpenerwaard aanwezig lijkt te zijn, in die zin dat het bestuurlijk draagvlak voor een ambtelijke fusie thans wordt verkend door de betrokken gemeenten. Een ander verschil dat kan worden genoemd is dat reële mogelijkheden voor de betrokken gemeenten om met andere gemeenten samen te werken of te fuseren op het eiland Goeree-Overflakkee als geografische eenheid niet voorhanden zijn, terwijl de geografische ligging van de gemeenten in de Krimpenerwaard wat dat betreft meer mogelijkheden biedt.

5. Financiële aspecten

De leden van de VVD-fractie vragen hoe thans de lastenniveaus in de betrokken gemeenten zijn. Voorts vragen deze leden hoe deze lastenniveaus zich verhouden tot het te verwachten lastenniveau in de nieuwe gemeente en of het klopt dat de financiële lasten in de gemeente Goedereede het hoogste zijn.

Uit het financieel variantenonderzoek dat is uitgevoerd naar herindelingsvarianten op Goeree-Overflakkee komt naar voren dat de woonlastendruk in de gemeenten Dirksland en Goedereede naar verwachting in de periode

2007–2013 procentueel sterker zal stijgen dan in de gemeenten Middelharnis en Oostflakkee. Een deel van de voornoemde stijging wordt veroorzaakt door het feit dat de gemeenten Dirksland en Goedereede in de periode 2010–2013 tot verhoging van de woonlastendruk hebben besloten en de gemeenten Middelharnis en Oostflakkee niet. Voor wat betreft de verschillen in lastendruk tussen de betrokken gemeenten wijkt het actuele beeld slechts in geringe mate af van het beeld zoals dat is geschetst in het financieel variantenonderzoek. Qua woonlastendruk neemt Goedereede een gemiddelde positie in bij de betrokken gemeenten. Uit het variantenonderzoek blijkt dan ook dat de harmonisatie van de woonlasten als gevolg van de herindeling in Goedereede beperkte gevolgen heeft.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de betekenis in de memorie van toelichting over het ongunstige meerjarenperspectief van de overige gemeenten.

In de memorie van toelichting wordt gesproken over het ongunstige meerjarenperspectief van «deze drie gemeenten», waarmee bedoeld wordt op de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. De betekenis van deze zinsnede, waarnaar deze leden vragen, heeft betrekking op de gepresenteerde tekorten in de meerjarenraming van de gemeenten Middelharnis en Oostflakkee bij de begroting 2010, op basis van het financieel variantenonderzoek. Volgens de provincie, in de hoedanigheid van financieel toezichthouder, heeft de gemeente Middelharnis bij de begroting 2012 een sluitende meerjarenraming gepresenteerd. De gemeente Dirksland presenteerde volgens de provincie zowel in de begroting 2011 als 2012 een sluitende meerjarenraming.

Klopt de conclusie dat Goedereede nodig is om de nieuwe gemeente een financieel gezonde toekomst te bieden, zo vragen deze leden.

Door de relatief gezonde financiële situatie van de gemeente Goedereede, zal de financiële positie van de nieuwe te vormen gemeente in positieve zin worden beïnvloed ingeval van samenvoeging van de vier betrokken gemeenten. Uit het financieel variantenonderzoek blijkt dat de financiële startpositie van de nieuw te vormen gemeente voldoende is.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe groot daarmee het risico is dat de inwoners en bedrijven in Goedereede met hogere lasten geconfronteerd worden.

Berekeningen in het financieel variantenonderzoek laten zien dat bij samenvoeging van de vier gemeenten de woonlastendruk van de nieuw te vormen gemeente na harmonisatie op basis van gelijkblijvende belastingopbrengsten vrijwel identiek is aan de woonlasten in Goedereede.

Tevens vragen deze leden wat de financiële consequenties zouden zijn van de 3+1 variant.

In het financieel variantenonderzoek is aangegeven dat, geredeneerd vanuit de kostenoriëntatie die ten grondslag ligt aan de verdeling van het gemeentefonds, er geen belemmeringen bestaan voor de 3+1 variant. Op basis van dit onderzoek wordt wel geconcludeerd dat de financiële startpositie van de 3+1 variant voldoende is maar minder sterk dan de voorgestelde variant. Uit het onderzoek blijkt dat dit oordeel is gebaseerd op het beter sluitende meerjarenperspectief van de voorgestelde variant doordat naast de sluitende meerjarenraming van Dirksland ook de

meerjarenraming van Goedereede een sluitend perspectief vertoont. Ook de schuldpositie van de voorgestelde variant is beter.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering op basis van de huidige cijfers verwacht dat de gemeente Goedereede te maken krijgt met een verzwaring van de lokale lasten.

In de meerjarenraming bij de begroting 2012 gaat de gemeente Goedereede voor de jaren 2013 tot en met 2015 uit van een jaarlijkse verhoging van de OZB van 3,5% bij kostendekkende en gelijkblijvende tarieven voor de afvalstoffenheffing en rioolrechten.

Daarnaast vragen de aan het woord zijnde leden hoe het staat met de financiële positie van de gemeenten Middelharnis, Oostflakkee en Dirksland.

Ten tijde van het uitvoeren van het financieel variantenonderzoek hadden de gemeenten Middelharnis en Oostflakkee tekorten in de meerjarenraming (op basis van de begroting 2010). Bij de begroting 2012 zijn de volgende meerjarenramingen gepresenteerd (bedragen x € 1000,-):

	2013	2014	2015
Dirksland	- 3	2	0
Goedereede	22	87	- 25
Middelharnis	3	7	4
Oostflakkee	0	- 270	- 76

Welke maatregelen hebben de gemeenten Middelharnis en Oostflakkee inmiddels genomen om hun meerjarenraming sluitend te maken, zo vragen deze leden.

De gemeente Middelharnis heeft materieel evenwicht bereikt door ingrijpende bezuinigingen en een verhoging van de OZB. De gemeente Oostflakkee heeft een bezuinigingsprogramma opgesteld en dit zal komende periode nader worden uitgewerkt.

De aan het woord zijnde leden geven aan dat de daling van de algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente van ongeveer 1,3 miljoen euro vooral het gevolg is van negatieve effecten bij de maatstaf «vast bedrag». Deze leden vragen welke ijkpunten aan de orde zijn waar er sprake is van een negatief effect bij de maatstaf «vast bedrag».

Het gaat om de volgende gemeentefondsclusters: Maatschappelijke zorg, VHROSV (Volkhuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing), Wegen en water, Openbare orde en veiligheid, Fysiek milieu, Bevolkingszaken, Bestuursorganen en Overig/algemene ondersteuning. Daarnaast is bij de integratie-uitkering Wmo sprake van een vergelijkbaar effect vanwege een vast bedrag.

De leden van de SP-fractie wijzen op de daling van € 1,3 miljoen in de algemene uitkering van de nieuwe gemeente. Deze leden wijzen voorts op de verwachting van de regering dat deze structurele verlaging opgevangen kan worden door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. Wat als deze verwachtingen uitblijven, vragen deze leden. Verder geven deze leden aan dat herindelingen geld kosten en dat de uitkering op grond van de maatstaf herindeling hiervoor nodig zal zijn. Wat, zo vragen deze leden, als blijkt dat er straks toch een tekort op de begroting ontstaat als gevolg van de herindeling.

Een herindeling leidt tot een toegenomen schaal voor de nieuwe gemeente. De ervaring bij gemeentelijke herindelingen leert dat, zeker indien door de nieuwe gemeente wordt gestuurd op de bestuurskosten, deze inderdaad dalen na verloop van tijd en er synergievoordelen optreden. De regering vindt de lagere algemene uitkering daarom verdedigbaar, zeker omdat de nieuwe gemeente een even hoge algemene uitkering ontvangt als bestaande gemeenten met dezelfde kenmerken. Een gemeentelijke herindeling kost inderdaad geld, maar de frictiekosten zijn incidenteel. Per 2009 is de tijdelijke maatstaf herindelingen op advies van de Taakgroep D'Hondt verruimd. Gemeenten krijgen daardoor meer middelen om te voorzien in de frictiekosten. Mocht er alsnog een begrotingstekort optreden – al dan niet ten gevolge van de herindeling – en de gemeente kan dit tekort niet dekken, dan kan door de provincie preventief financieel toezicht worden ingesteld om de gemeente te bewegen de financiële situatie weer op orde te krijgen. In de uitzonderlijke situatie dat dit niet lukt, geldt de reguliere mogelijkheid van de aanvullende uitkering op grond van artikel 12 Financiële-verhoudingswet, indien de gemeente aan de overige criteria voor de aanvullende uitkering voldoet.

De aan het woord zijnde leden wijzen er op dat de nieuwe gemeente een tegemoetkoming krijgt van € 12,7 miljoen voor de te verwachten frictiekosten. Deze leden vragen of dat voldoende is om alle kosten die komen kijken bij een herindeling op te vangen en voorts of de minister kan aangeven hoe tot dit bedrag is gekomen. Klopt het dat hier een vast rekenmodel aan ten grondslag ligt, zo vragen deze leden.

De hoogte van de maatstaf herindeling in het gemeentefonds wordt inderdaad berekend volgens een vaste formule. De berekening is als volgt:

- het aantal gemeenten waarmee het totaal aantal gemeenten ten gevolge van de samenvoeging wordt verminderd vermenigvuldigd met € 2 245 440;
- het aantal inwoners van de betrokken gemeenten in het jaar voorafgaand aan de samenvoeging verminderd met het aantal inwoners van de bij de samenvoeging betrokken gemeente met het grootste aantal inwoners. De uitkomst van deze berekening wordt vermenigvuldigd met € 53,29;
- de twee bovenstaande berekende bedragen worden vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor van het gemeentefonds die geldt in het jaar van de herindeling.

Zoals aangeven, is de maatstaf herindeling in 2009 verruimd. Ik krijg geen signalen dat de hoogte van de bijdrage op grond van deze maatstaf een belemmering vormt bij voorgenomen herindelingstrajecten.

Tot slot vragen de aan het woord zijnde leden of de minister de mening van deze leden deelt dat het bij het berekenen van deze vergoeding goed zou zijn om meer rekening te houden met de individuele situaties van gemeenten, zodat beter ingesprongen kan worden op de lokale problematiek, de oplossingen en de kosten hiervan.

Het feit dat de vergoeding op basis van de maatstaf herindeling volgens een vaste rekenformule wordt vastgesteld, geeft de bij een herindeling betrokken gemeenten vooraf een helder financieel kader. Daarnaast is het zo dat in de vaste rekenformule met de aard van de herindeling rekening wordt gehouden. Kortheidshalve verwijs ik daarvoor naar het antwoord op de vorige vraag. Verdere toespitsing op de individuele situaties van gemeenten doet afbreuk aan het uitgangspunt van globaliteit van het gemeentefonds.

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet een sterke verbetering van de financiële positie van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee zou betekenen als zij gezamenlijk besluiten tot een intensieve samenwerking of fusie. Waarom zou die financiële positie wel verbeteren door het samengaan van vier gemeenten en niet door het samengaan van drie gemeenten, zo vragen deze leden.

Door de relatief gezonde financiële situatie van de gemeente Goedereede, zal de financiële positie van de nieuwe te vormen gemeente in positieve zin worden beïnvloed ingeval van samenvoeging van de vier betrokken gemeenten. Uit het financieel onderzoek blijkt dat de financiële startpositie van de nieuw te vormen gemeente voldoende is.

6. Overige aspecten

De leden van de SP-fractie verwijzen naar een motie van de raad van de gemeente Goedereede, waarin de minister wordt opgeroepen om de ingangsdatum van de voorgestelde herindeling met een jaar op te schuiven, van 1 januari 2013 naar 1 januari 2014. Deze leden geven aan, dat de tijd die na aanneming van dit wetsvoorstel rest, te kort zou zijn om alle benodigde veranderingen door te voeren. Deze leden vragen of de minister bereid is om de ingangsdatum op te schuiven.

Ik heb aan de raad van Goedereede, naar aanleiding van de motie waaraan deze leden refereren, aangegeven dat ik er van uit ga dat de voorgestelde herindeling per 1 januari 2013 haalbaar is en dat de betrokken gemeenten voldoende tijd hebben om zich daarop voor te kunnen bereiden. Ik breng in herinnering dat gedeputeerde staten van de provincie in september 2009 de Arhi-procedure zijn gestart en provinciale staten in oktober 2010 het herindelingsadvies hebben vastgesteld. De betrokken gemeenten hadden sindsdien rekening kunnen houden met de mogelijkheid van een gemeentelijke herindeling. In dat verband wijs ik op artikel 79 van de Wet algemene regels herindeling, waarin van betrokken gemeenten wordt opgedragen zorg te dragen voor een tijdsgebonden voorbereiding van de treffen voorzieningen met het oog op de nieuw te vormen gemeente. Mijn indruk is dat de betrokken gemeenten dit inmiddels met voortvarendheid hebben opgepakt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering inhoudelijk te onderbouwen of de streefdatum van de gemeentelijke herindeling per 1 januari 2013 voldoende recht doet aan de zorgvuldigheid en de complexiteit die gepaard gaat met een herindelingsproces.

Ik ga er van uit dat de voorgestelde herindeling per 1 januari 2013 haalbaar is en dat de betrokken gemeenten voldoende tijd hebben om zich daarop voor te kunnen bereiden. Herindelingsprocessen dienen inderdaad zorgvuldig te verlopen. Dat is, naar het oordeel van de regering, ook voor onderhavig voorstel het geval geweest. Daarnaast zijn herindelingsprocessen eveneens complex, vandaar dat het van belang is dat gemeenten zich goed voorbereiden op de vorming van de nieuwe gemeente. Mijn indruk is dat de betrokken gemeenten dit inmiddels met voortvarendheid hebben opgepakt.

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