

Vergaderjaar 2011–2012

**33 175**

## **Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Dit voorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee tot de nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee. De vier gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee vormen samen het eiland Goeree-Overflakkee, het meest zuidelijke eiland van de provincie Zuid-Holland. Het is een logisch afgebakende sociaalgeografische eenheid. Het gebied maakt onderdeel uit van de zuidwestelijke delta van Nederland en grenst aan de Zeeuwse eilanden. De gemeenten hebben een sterke gezamenlijke oriëntatie op de opgaven voor het eiland. De nieuw te vormen gemeente zal circa 48 000 inwoners hebben met een oppervlakte van ruim 397 km<sup>2</sup>.

Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies<sup>1</sup>, dat is vastgesteld door provinciale staten van Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland heeft het initiatief genomen tot dit voorstel. De gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee ondersteunen het voorstel, het voorstel kan niet rekenen op instemming van het gemeentebestuur van Goedereede.

Uit het herindelingsadvies blijkt dat het gebrek aan (toekomstige) bestuurskracht, in samenhang met de inhoudelijke noodzaak en urgentie de belangrijkste redenen zijn geweest voor het opstarten van de herindelingsprocedure. De samenwerking in het gebied verliep volgens de meeste gemeenten al jarenlang zeer moeizaam en er werden onvoldoende resultaten geboekt. Gezien de geografische eenheid van het gebied zijn er geen andere herindelingsvarianten wenselijk die leiden tot de gewenste versterking van de bestuurskracht. Tegen deze achtergrond concludeert het kabinet dat gedeputeerde staten terecht zijn overgegaan tot het starten van de arhi-procedure, dat heeft geleid tot het voorliggende wetsvoorstel.

Het kabinet heeft het herindelingsadvies zorgvuldig beoordeeld en is tot de overtuiging gekomen dat het de toets aan de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5)

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

doorstaat. Het herindelingsadvies past tevens in het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 8 juli 2011 en dat op 12 juli 2011 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het kabinet concludeert dat het proces verlopen is conform de vereisten van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

## **2. Karakteristieken van het eiland**

Het eiland Goeree-Overflakkee is een logisch afgebakende sociaalgeografische eenheid, dat geheel wordt omsloten door water. Het gebied maakt onderdeel uit van de zuidwestelijke delta van Nederland en grenst aan de Zeeuwse eilanden. De karakteristiek van het eiland is gedeeltelijk vergelijkbaar met de Zeeuwse eilanden. Het eiland vormt de schakel tussen de zuidvleugel van de Randstad en het deltagebied. Rust, ruimte en de omlijsting door de grote rivieren zijn belangrijke kwaliteiten van het eiland. Religie, «zorg voor elkaar» en «handen uit de mouwen» zijn belangrijke waarden voor de inwoners van het eiland.

Het eiland is ook nu nog te verdelen in de twee voormalige eilanden Overflakkee en Goeree met elk zeer specifieke landschapkenmerken. Overflakkee heeft een open, agrarisch karakter en behoort tot het zeeleipolderlandschap. Goeree bestaat vooral uit duinlandschap en heeft grote recreatieve, ecologische en cultuurhistorische waarden.

De huidige structuur van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee bestaat sinds 1966 na de eilandbrede fusie van de toenmalige 13 gemeenten tot de huidige gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee.

De vier gemeenten werken inhoudelijk samen in het Intergemeentelijke Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). In de periode tot 2004 betrof de samenwerking hoofdzakelijk de uitvoering van gemeentelijke milieutaken. Na de wijziging van de gemeenschappelijke regeling in 2004 is de samenwerking gericht op het initiëren en coördineren van de integrale ontwikkeling van het gebied Goeree-Overflakkee.

## **3. Totstandkoming herindelingsadvies**

In 2006 hebben de vier gemeenten gezamenlijk opdracht gegeven tot het laten uitvoeren van lokale en regionale bestuurskrachtonderzoeken. Hieruit bleek dat de bestuurskracht van de vier gemeenten net voldoende was, waarbij de gemeente Goedereede het meest bestuurskrachtig was van de vier gemeenten. De onderzoekers concludeerden dat met het oog op de toekomst het lokaal bestuur te weinig bestuurskrachtig is. Op basis van de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken kozen de colleges van de vier gemeenten voor een gezamenlijk traject dat voor 1 januari 2009 moest leiden tot een gezamenlijke oplossing voor de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van het lokaal bestuur van het eiland. Echter, de gemeenten bleken niet in staat om tot een gezamenlijke oplossing te komen voor de geconstateerde knelpunten. Daarop heeft de provincie Zuid-Holland – conform haar eigen beleidskader «Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland» – een externe adviescommissie ingesteld. Deze commissie, die onder voorzitterschap stond van de heer G.J. Schutte, adviseerde de provincie Zuid-Holland om het initiatief te nemen tot het starten van de Arhi-procedure en om op zo kort mogelijke termijn te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee, bestaande uit de huidige vier gemeenten.

Op 15 september 2009 heeft de provincie Zuid-Holland vervolgens de Arhi-procedure gestart. Op 2 maart 2010 heeft de provincie het herindelingsontwerp Goeree-Overflakkee vastgesteld en aangeboden aan de vier

gemeenten. Alle gemeenten hebben hun zienswijze gegeven op het herindelingsontwerp. Op basis van de zienswijzen heeft de provincie Zuid-Holland geconstateerd dat de gemeenteraden van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee in gezamenlijkheid hun zienswijze hebben opgesteld en dat de raden de keuze tot samenvoeging van de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee steunen. De gemeenteraad van de gemeente Goedereede steunt het voorstel tot samenvoeging van de vier gemeenten niet. De gemeente Goedereede wil bestuurlijk zelfstandig blijven. De gemeenteraad geeft aan een voorkeur te hebben voor de zogenaamde 3+1-variant: een bestuurlijke fusie van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Deze nieuwe gemeente en de gemeente Goedereede vormen vervolgens één ambtelijke organisatie. De overige drie gemeenten wijzen deze variant af. De gemeente Goedereede houdt echter vast aan de 3+1-variant.

De provincie Zuid-Holland heeft op basis van de zienswijzen de volgende conclusies getrokken:

1. de gemeenten op het eiland zijn niet tot overeenstemming gekomen;
2. de 3+1-variant heeft geen draagvlak bij drie van de vier gemeenten.

Gezien de opgaven waar de gemeenten voor staan, de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering op het eiland, de noodzaak tot het verminderen van de bestuurlijke drukte op het eiland, de wenselijkheid van een heldere bestuurlijke aansturing van de gezamenlijke eilandbrede ambtelijke organisatie en het onvermogen van de vier gemeenten om tot gezamenlijk gedragen oplossingen te komen kiest de provincie voor het samenvoegen van de gemeenten Dirksland, Goedereede Middelharnis en Oostflakkee. Zij is van mening dat dit de oplossing is met het grootst mogelijke draagvlak voor de noodzakelijke versterking van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.

#### **4. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Op 3 april 2009 heeft het toenmalige kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. Uitgangspunten zijn dat de gemeenten in eerste instantie aan zet zijn om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten waar dit noodzakelijk is. Het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat het vorige vervangt, is op 8 juli 2011 vastgesteld door het kabinet. In het Beleidskader zijn de volgende criteria opgenomen om invulling te geven aan de toetsende rol van het kabinet: draagvlak, inhoudelijke noodzaak, urgentie en overige criteria, te weten duurzaamheid, interne samenhang en regionale verhoudingen.

##### *4.1. Draagvlak*

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Er dient altijd naar een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te worden gestreefd. Draagvlak betekent echter niet dat er altijd unanimitéit in standpunt dient te zijn. Een herindelingsvoorstel dat niet door alle betrokken partijen gesteund wordt, kan alleen dan worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan. Het criterium draagvlak, wordt onderverdeeld in drie vormen: bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau, maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau.

##### **4.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak**

Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen wordt begrepen de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Indien

de raden van de betrokken gemeenten een herindelingsadvies hebben vastgesteld, duidt dit op bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

De gemeenteraden van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben unaniem tot deze herindeling besloten. De gemeenteraad van Goedereede heeft tegen dit herindelingsvoorstel gestemd: de fracties van CDA en VVD waren voor de fusie de overige partijen (SGP, PvdA, CU en de lokale partij) waren tegen. Alle fracties van VVD en CDA in de vier gemeenten op het eiland zijn derhalve voor deze herindeling.

De gemeenteraad van Goedereede pleitte in eerste instantie voor de zogenaamde 3+1-variant: een bestuurlijke fusie van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee. Deze nieuwe gemeente en de gemeente Goedereede zouden vervolgens één ambtelijke organisatie vormen. De overige drie gemeenten wijzen deze variant af. De gemeenteraad hield lang vast aan deze variant zonder daarbij aandacht te besteden aan het ontbreken van draagvlak voor deze variant bij de beoogde samenwerkingspartners en de provincie. De 3+1-variant komt naar het oordeel van provinciale staten onvoldoende tegemoet aan de noodzakelijke vermindering van de bestuurlijke drukte en vergroting van de eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. Daarnaast zijn provinciale staten op basis van de ervaringen met de jarenlange samenwerking van oordeel dat deze samenwerking onvoldoende perspectief biedt. Uit het onderzoek naar het functioneren van de Wet arhi dat mijn ambtsvoorganger in juni 2011 naar uw Kamer heeft gestuurd blijkt dat gemeentelijke herindeling een zeer complex proces is. Het tegelijkertijd fuseren van drie gemeenten bestuurlijk en vier gemeenten ambtelijk is nog complexer. De vraag is of dat uitvoerbaar is.

Nadat het herindelingsadvies door provinciale staten van de provincie Zuid-Holland was vastgesteld en aan mijn ambtsvoorganger is aangeboden heeft de gemeenteraad van de gemeente Goedereede in januari 2011 besloten dat zij zelfstandig wil blijven. De keuze voor de vorming van een eilandbrede ambtelijke organisatie is daarmee inmiddels geheel van tafel.

Op 15 augustus 2011 heeft mijn ambtsvoorganger een werkbezoek gebracht aan het eiland. De gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben toen duidelijk gemaakt dat zij van oordeel zijn dat er een eilandbrede bestuurlijke oplossing nodig is om de opgaven waar het eiland voor staat op te lossen. Ook het maatschappelijk middenveld op het eiland onderschrijft deze visie. Bovendien is het financieel meerjaren perspectief van de drie gemeenten niet gunstig. Een herindeling van alleen de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee wijzen alle drie deze gemeenten af. De gemeente Goedereede heeft tijdens dit werkbezoek herhaald dat de gemeente voldoende bestuurskrachtig is en niet heringedeeld wil worden. Daarnaast is de gemeente Goedereede van oordeel dat er weinig inhoudelijke noodzaak is voor deze herindeling. Tot slot vreest de gemeente dat er minder aandacht zal zijn voor de visserij.

#### 4.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en maatschappelijke organisaties bij het herindelingsproces.

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Schutte hebben de vier gemeenten in mei 2009 een gezamenlijke brochure huis-aan-huis verspreid over de bestuurlijke toekomst van het eiland. Voor elk van de

betrokken gemeenten geldt dat inwoners en maatschappelijke organisaties gelegenheid hebben gehad hun standpunt kenbaar te maken. In Dirksland heeft de gemeenteraad de bestuurlijke toekomst van de gemeente regelmatig geagendeerd waarbij de betrokkenheid van inwoners gering was. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Schutte is een bewonersavond georganiseerd waar ruim 60 personen aanwezig waren. Van hen was de overgrote meerderheid voor herindeling. In Goedereede is een schriftelijke enquête gehouden onder de inwoners. Hen is een keuze voorgelegd tussen zelfstandigheid (met intensieve samenwerking) en fusie van de gemeente met de andere eilandgemeenten. De opkomst was 62% waarvan 89% zich heeft uitgesproken voor zelfstandigheid van de gemeente Goedereede en 11% voor fusie. De gemeenteraad heeft deze uitslag zwaar laten meewegen in de besluitvorming.

In Middelharnis heeft de gemeenteraad een aparte informerende raadsvergadering belegd. In verhouding tot andere raadsvergaderingen was de opkomst van inwoners hoog. In Oostflakkee heeft de gemeenteraad met inwoners gesproken. Van de circa 30 aanwezigen hebben 6 personen ingesproken, allen voor de fusie.

Bij de start van de Arhi-procedure in september 2009 is in de vier gemeenten huis-aan-huis een provinciale informatiekraant verspreid. In die kraant is aan inwoners en andere belangstellenden uitgelegd waarom Gedeputeerde Staten de herindelingsprocedure zijn gestart en hoe een herindelingsprocedure werkt. Na vaststelling van het herindelingsontwerp Goeree-Overflakkee in maart 2010 is opnieuw een provinciale informatiekraant huis-aan-huis verspreid. In die kraant is aan inwoners en andere belangstellenden uiteengezet waarom Gedeputeerde Staten het besluit tot het vaststellen van het herindelingsontwerp hebben genomen. Daarnaast zijn bewoners en belangstellenden via de informatiekraant uitgenodigd voor een informatieavond op 8 april 2010. Bij deze bijeenkomst waren ongeveer 140 inwoners van de betrokken gemeenten aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst is het herindelingsontwerp nader toegelicht.

Het herindelingsontwerp Goeree-Overflakkee heeft van 15 maart 2010 tot en met 10 mei 2010 voor een ieder ter inzage gelegen in de gemeentehuizen van de betrokken gemeenten en in het provinciehuis. Gedurende de termijn zijn er in totaal 1932 zienswijzen ingediend door burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hiervan waren er 1926 negatief. Het overgrote deel van de zienswijzen (1867) bestaat uit een standaardbrief die huis-aan-huis bij particulieren en bedrijven is verspreid. Kern van deze brief is dat Goedereede voldoende bestuurskracht heeft, de nadelen van een herindeling voor Goedereede groot zijn en dat een groot deel van de bevolking tegen de herindeling is. In juli 2011 heeft mijn ambtsvoorganger 1400 voorgedrukte ansichtkaarten ontvangen uit de gemeente Goedereede waarin burgers aangeven dat zij tegen de herindeling zijn.

Provinciale staten hebben kennisgenomen van alle zienswijzen en op alle aangedragen argumenten een reactie gegeven. Deze argumenten gaven geen aanleiding tot aanpassen van het herindelingsontwerp.

Het comité «Een Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen» verenigt talrijke maatschappelijke organisaties uit het maatschappelijk middenveld op het eiland. Het comité heeft op 15 december 2008 een open brief gezonden aan de Commissaris van de Koningin en de bestuurders op het eiland Goeree-Overflakkee waarin het pleit voor samenvoeging van de vier gemeenten. In juni 2011 heeft dit comité ook aan mijn ambtsvoorganger een brief gestuurd waarin deze oproep wordt herhaald. Het comité geeft aan een urgente behoefte te hebben aan een zelfbewuste en krachtige gemeente op het eiland die samen met haar burgers, onder-

nemers en maatschappelijke verbanden de sociaaleconomische, ecologische en sociaal-culturele opgaven op een vernieuwende en verbindende wijze tegemoet zal treden. Volgens het comité is het eiland het meest gediend met één gemeente met een eilandelijk referentiekader, een eenduidige aansturing en een krachtige ambtelijke organisatie. Het comité is van oordeel dat de huidige bestuurlijke samenwerking niet voldoet omdat niet het regionale belang van het eiland voorop staat maar de lokale belangen.

#### 4.1.3. Regionaal draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke wenselijkheid, te geven op een voorgenomen herindeling. Aldus kan worden getoetst of sprake is van voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak.

Alle omliggende gemeenten van de in de herindelingsprocedure betrokken gemeenten, het waterschap Hollandse Delta en de provincies Zeeland en Noord-Brabant hebben het herindelingsontwerp Goeree-Overflakkee toegezonden gekregen. Geen van hen heeft een zienswijze kenbaar gemaakt.

### 4.2. Inhoudelijke noodzaak

#### 4.2.1. Bestuurskracht

In 2006 hebben de vier gemeenten gezamenlijk opdracht gegeven tot het laten uitvoeren van een lokaal en regionaal bestuurskrachtonderzoek. Hieruit blijkt dat de bestuurskracht van de vier gemeenten net voldoende is, waarbij Goedereede als de meest bestuurskrachtige gemeente op het eiland uit het onderzoek (juni 2007) naar voren komt.. Wel concluderen de onderzoekers dat voor de gemeente Goedereede wat haar ambities betreft, «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen» . De toekomstige bestuurskracht van de gemeente Goedereede kan derhalve niet los worden gezien van de bestuurlijke organisatie op het eiland, waarbij de 3+1-variant – naar het oordeel van de provincie en drie van de vier betrokken gemeenten – een suboptimale oplossing zou zijn die onvoldoende tegemoet komt aan de noodzakelijke vermindering van bestuurlijke drukte en vergroting van de eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. Op basis van de ervaringen met de jarenlange samenwerking concluderen de gemeenteraden van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee dat de 3+1-variant onvoldoende perspectief biedt. Met de keuze voor de samenvoeging van de vier gemeenten ontstaat een eilandbestuur dat verantwoordelijk is voor de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. De nieuwe gemeente zal beter in staat zijn de lokale, bovenlokale regionale opgaven en vraagstukken adequaat en voor de langere termijn op te pakken. Bovendien betekent een samenvoeging van de vier gemeenten een substantiële vermindering van de bestuurlijke drukte op het eiland waardoor de slagkracht van het lokale bestuur vergroot wordt. Daarnaast is het financieel meerjarenperspectief van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee niet gunstig. Bestuurlijke opschaling is een oplossing waardoor de financiële positie van de gemeente wordt versterkt en daarmee het adequaat functioneren van het lokaal bestuur wordt gewaarborgd.

#### 4.2.2. Regionale opgaven en samenhang

Er is een breed gedragen gevoel van urgentie dat er actie nodig is om de vitaliteit van het eiland Goeree-Overflakkee te waarborgen. De sociaaleconomische vitaliteit en de leefbaarheid in de kernen staan onder druk door onder andere bevolkingskrimp. In de Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling wordt Goeree-Overflakkee genoemd als een anticipeerregio. Er is vooral bewustwording nodig. Daarnaast spelen eilandelijke vraagstukken op het gebied van economie (versterken recreatie en toerisme, vinden van nieuwe economische dragers,) waterveiligheid, verzilting, inrichting van het landschap met behoud van een duurzame landbouw en bereikbaarheid. Recent is duidelijk geworden dat het kabinet het Besluit beheer Haringvlietsluizen (het KIERbesluit genoemd) alsnog zal gaan uitvoeren. De Haringvlietsluizen worden op een kier gezet, waardoor er een beperkte zoet- en zoutwaterovergang ontstaat. Dit is nodig voor het bevorderen van de vismigratie tussen de Noordzee en de stroomgebieden van Rijn en Maas. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu geeft aan dat dit een rijksopgave is waarbij de medewerking van de gemeenten op Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten vereist is voor het realiseren aan het Kierbesluit onlosmakelijk verbonden zoetwatermaatregelen waardoor de functionaliteit van het Haringvliet voor de zoetwatervoorziening van het eiland behouden blijft. Hierbij geldt dat deze taak efficiënter en effectiever kan worden uitgevoerd indien één bestuurskrachtige gemeente op het eiland Goeree-Overflakkee dit met het waterschap Hollandse Delta kan integreren in de ontwikkeling van een robuust en toekomstbestendig waterbeheer van het gehele eiland. Voor al deze vraagstukken geldt dat een integrale en gezamenlijke aanpak nodig is om een vitale en duurzame toekomst voor Goeree-Overflakkee veilig te stellen.

Hoewel het eiland een geografisch geheel vormt kent ieder dorp van oudsher zijn eigenheid/identiteit. In de Regionale Structuurvisie Goeree-Overflakkee presenteren de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee hun gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van het eiland tot 2030. Onderdeel van deze visie is de kernenprofilering. Alle betrokken gemeenten zijn bezig met het vraagstuk van de leefbaarheid en de profilering van de kernen.

#### 4.3. Urgentie

In het licht van de huidige bestuurskracht van drie van de vier betrokken gemeenten, de regionale maatschappelijke opgaven, de sociaalgeografische eenheid van het eiland, de noodzaak om te komen tot integrale bestuurlijke afwegingen voor de toekomst van het eiland en het ongunstige financieel meerjarenperspectief van drie van de vier betrokken gemeenten is deze herindeling urgent. Voorts blijkt uit onderzoek (2007) dat de gemeente Goedereede weliswaar voldoende bestuurskrachtig is, maar ook dat zij steeds meer tegen de grenzen van haar ambities aanloopt omdat zij deel uitmaakt van het eiland. Een duurzame versterking van de lokale bestuurskracht op het hele eiland is niet mogelijk zonder de gemeente Goedereede daarbij te betrekken. Daarnaast is deze herindeling urgent, omdat er geen andere herindelingsvariant is die kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak en aldus een reëel alternatief zou kunnen opleveren. Daarnaast biedt voortzetting van de samenwerking volgens de 3+1-variant volgens drie van de vier betrokken gemeenten en de provincie Zuid-Holland onvoldoende perspectief op noodzakelijke vermindering van bestuurlijke drukte en vergroting van de eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. Daarbij speelt een rol dat de jarenlange samenwerking onvoldoende resultaten heeft opgeleverd in de ogen van drie van de vier betrokken gemeenten.

Inmiddels is het eiland al jaren in de ban van de herindeling en staan de verhoudingen en de samenwerking onder druk. Velen op het eiland geven aan dat het van het grootste belang is dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over de bestuurlijke toekomst van het eiland.

#### *4.4. Duurzaamheid en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen*

Provinciale staten van de provincie Zuid-Holland zijn van oordeel dat de samenvoeging van de vier gemeenten op het eiland de meest duurzame oplossing is voor de noodzakelijke versterking van het lokaal bestuur op het eiland. Gezien de duidelijke geografische afbakening van het gebied is er geen aanleiding andere gemeenten bij het voorstel te betrekken. Samenvoeging van de vier gemeenten op het eiland Goeree-Overflakkee betekent een versterking van de positie van het eiland ten opzichte van de bestuurlijke partners zoals provincie, Rijk en de Rotterdamse regio. Hiermee worden de regionale bestuurlijke verhoudingen versterkt.

#### *4.5. Conclusies toets Beleidskader*

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het kabinet concludeert dat het voorstel aan die criteria voldoet. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet in het Beleidskader heeft uiteengezet op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd.

Er is een breed gedragen gevoel van urgentie dat er actie nodig is om de vitaliteit van het eiland te waarborgen. De lokale bestuurskracht op het eiland Goeree-Overflakkee moet daartoe voor de toekomst duurzaam versterkt worden, mede gelet op de bestuurskracht van drie van de vier betrokken gemeenten en het ongunstige financieel meerjarenperspectief van deze drie gemeenten. Naar de mening van drie van de vier betrokken gemeenten heeft de jarenlange samenwerking tussen de vier betrokken gemeenten onvoldoende resultaten opgeleverd en biedt de 3+1-variant onvoldoende perspectief voor een slagvaardige bestuurlijke aanpak van de maatschappelijke opgaven die op het eiland aan de orde zijn. Met de keuze voor de samenvoeging van de vier gemeenten ontstaat een eilandbestuur dat verantwoordelijk is voor de noodzakelijke eenheid van bestuur, beleid en uitvoering. De nieuwe gemeente zal beter in staat zijn de lokale, bovenlokale regionale opgaven en vraagstukken adequaat en voor de langere termijn op te pakken. Bovendien betekent een samenvoeging van de vier gemeenten een substantiële vermindering van de bestuurlijke drukte op het eiland waardoor de slagkracht van het lokale bestuur vergroot wordt.

Het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling is onder de betrokken gemeenten helaas niet unaniem. Drie van de vier gemeenten zijn voorstander van deze herindeling. Ook het maatschappelijk middenveld verenigd in het comité «Een Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen» pleit nadrukkelijk vóór deze herindeling. De gemeente Goedereede en de stichting Herindeling NEE! pleiten tegen deze samenvoeging en willen dat de gemeente Goedereede zelfstandig blijft.

Gezien de breed ervaren noodzaak tot duurzame versterking van het lokale bestuur op het eiland en vanuit het oogpunt van regionale samenhang is het noodzakelijk de gemeente Goedereede bij deze herindeling te betrekken. Er is geen samenwerkings- of herindelingsvariant voorhanden die kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak. Hoewel het kabinet de negatieve zienswijze van de gemeente Goedereede op deze



herindeling betreft, is het kabinet ervan overtuigd dat het dit herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland over behoort te nemen, redenerend vanuit het belang van bestuurskrachtige gemeenten.

## **5. Financiële aspecten**

Er is een financieel onderzoek uitgevoerd naar de herindelingsvarianten. Dit onderzoek is uitgevoerd door de afdeling Financieel toezicht van de provincie Zuid-Holland in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het onderzoek zijn de financiële consequenties van de twee oorspronkelijke ingebrachte varianten – eilandbrede samenvoeging van de vier gemeenten en de 3+1-variant in – beeld gebracht. Inmiddels is duidelijk dat er geen draagvlak bestaat voor de 3+1-variant. Een belangrijke conclusie is dat de financiële startpositie van de eilandbrede samenvoeging voldoende is. Op grond van de bevindingen uit dat onderzoek deel ik de conclusie uit het herindelingsadvies dat de financiële startpositie van deze nieuwe gemeente als voldoende wordt ingeschat. Op basis daarvan concludeer ik dat de nieuwe gemeente financieel levensvatbaar is.

De algemene uitkering voor de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van ongeveer € 1,3 miljoen lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2013 zonder samenvoeging zouden ontvangen. Deze daling is het gevolg van negatieve effecten bij vooral de maatstaven «vast bedrag». Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere te behalen efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2013 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van ruim € 12,7 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling uitgekeerd, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt. Deze berekeningen zijn gebaseerd op de gegevens uit de septem-bercircularie 2010.

## **6. Overige aspecten**

### *6.1 Datum van herindeling*

Het kabinet streeft ernaar de gemeentelijke herindeling op 1 januari 2013 een feit te laten zijn. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de betrokken gemeentebesturen en van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland.

### *6.2 Verkiezingen*

Indien realisering van de voorgestelde gemeentelijke herindeling per 1 januari 2013 mogelijk blijkt, zullen in november of december 2012 tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden. Het provinciebestuur van Zuid-Holland bepaalt de datum voor de herindelingsverkiezingen. Om de herindeling per 1 januari 2013 te realiseren moet het wetsvoorstel uiterlijk medio september 2012 zijn aanvaard en in werking getreden. Dit is noodzakelijk om voldoende tijd te hebben voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen. De huidige gemeente Middelharnis is op grond van dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de voorbereiding van deze raadsverkiezingen. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2018. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen in maart 2014 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. De zittingsduur van de nieuwe gemeenteraad zou anders slechts een jaar en drie maanden

bedragen, hetgeen de start van de nieuwe gemeente zou bemoeilijken. Door de zittingstermijn te verlengen naar vijf jaar en drie maanden krijgt de nieuwe gemeente voldoende tijd en rust de fusie goed te implementeren.

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