

Vergaderjaar 2011–2012

33 175

Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 juni 2012

1. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat inzake het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee.

De leden van de VVD-, de PVV- en de CU-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het lid van de SGP-fractie geeft aan met belangstelling maar helaas niet met vreugde kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Daarbij is door de regering de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

2. Totstandkoming herindelingsadvies

De leden van de CU-fractie vragen of de mindere bestuurskracht en het ongunstige financiële meerjarenperspectief van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee ook kunnen dienen als rechtvaardiging voor de betrokkenheid van Goedereede bij de opgelegde samenvoeging en of dit betekent dat provinciaal ingrijpen voldoende gerechtvaardigd is wanneer een uitzonderlijke situatie zich voordoet in slechts enkele van de betrokken gemeenten. Indien dat niet het geval is, zo vragen deze leden, zijn de complexe regionale maatschappelijke opgaven de enige rechtvaardiging voor de betrokkenheid van Goedereede bij de opgelegde herindeling.

Het uitgangspunt volgens het huidige Beleidskader gemeentelijke herindeling (hierna Beleidskader) is dat herindelingsvoorstellen in de eerste plaats van onderop tot stand komen. Dit neemt niet weg dat, onder omstandigheden, ook voor de provincie een initiërende rol kan zijn

weggelegd. Daarbij kan volgens de regering het betrekken van een bestuurskrachtige gemeente bij een gemeentelijke herindeling gerechtvaardigd zijn. Bestuurlijke opschaling kan het enige reële alternatief zijn wanneer regionale maatschappelijke opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden kunnen worden opgepakt, en het perspectief op een volledig vrijwillige herindeling ontbreekt. De regering is het met de provincie eens dat, gelet op de maatschappelijke opgaven en de regionale samenhang op het eiland Goeree-Overflakkee, voor een duurzame versterking van de lokale bestuurskracht het noodzakelijk is om de gemeente Goedereede bij deze herindeling te betrekken. Daarbij speelt tevens de overweging dat er geen samenwerkings- of herindelingsvarianten zijn 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 adequaat kan oppakken. Drie van de vier betrokken gemeenten en de zogeheten commissie-Schutte zijn tot dezelfde conclusie gekomen. Ik acht het tegen deze achtergrond niet helemaal juist om in dit geval te spreken van een opgelegde samenvoeging. Onomstreden is dat de bestuurlijke organisatie op het eiland niet meer voldoet. Ook Goedereede is die opvatting toegedaan blijkens haar voorstel om tot een ambtelijke fusie te komen in de door haar voorgestelde variant, waarin zij zelf zelfstandig blijft. Dat Goedereede, als de meest bestuurskrachtige van de vier, moeite heeft om een volledig samengaan van de vier gemeenten te aanvaarden, is begrijpelijk. Het kan echter zo zijn dat het voor het op peil brengen van de bestuurlijke organisatie in een regio noodzakelijk is ook een of meer gemeenten in de herindeling te betrekken waarvan de bestuurskracht niet of nog niet in het gedrang is om tot een toekomstbestendig resultaat te komen. Voor dergelijke situaties voorziet het Beleidskader in een initiërende rol voor de provincie. In dit geval is de situatie extra pregnant omdat de bijzondere geografische ligging van de vier gemeenten op het eiland meebrengt dat duurzame versterking van de bestuurskracht uiteindelijk alleen kan worden bereikt als alle vier gemeenten samengaan. Het is dan niet doelmatig om de totstandkoming van die eindsituatie uit te stellen totdat alle betrokken gemeenten de noodzaak daarvan inzien.

Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe zij toetst wanneer een regionale maatschappelijke opgave een dusdanige complexiteit heeft dat een voorstel tot herindeling door de provincie gerechtvaardigd is.

De beoordeling door de regering van regionale maatschappelijke opgaven als een van de criteria in het Beleidskader heeft twee aspecten. Het eerste aspect heeft betrekking op de inhoud van de regionale maatschappelijke opgaven, zoals die worden beschreven en toegelicht in het herindelingsadvies. Op grond van deze beschrijving kan de regering zich een beeld vormen van de aard, de omvang en de onderlinge samenhang van de opgaven die aan de orde zijn. Met betrekking tot het eiland Goeree-Overflakkee gaat het om maatschappelijke opgaven op het gebied van economie, waterveiligheid, inrichting van het landschap met behoud van duurzame landbouw, teruglopende recreatievoorzieningen, teruglopende voorzieningen in kleine kernen (krimpende bevolking) en bereikbaarheid. Daarnaast heeft de beoordeling van regionale maatschappelijke opgaven betrekking op de relatie tussen deze opgaven en de lokale bestuurskracht die nodig is om opgaven of taken adequaat op te kunnen pakken. Daarbij gaat het dus om de vraag welke bestuurlijke schaal nodig is om de maatschappelijke opgaven efficiënt en effectief te kunnen oppakken. De regering deelt het standpunt van de provincie Zuid-Holland dat de maatschappelijke opgaven op de schaal van het eiland Goeree-Overflakkee vragen om één lokaal bestuur dat beter in staat is om deze

opgaven adequaat op te kunnen pakken. Ook de betrokken gemeenten, met uitzondering van de gemeente Goedereede, en de commissie-Schutte delen dit standpunt.

Het lid van de SGP-fractie stelt de vraag, uitgaande van het primaire uitgangspunt in het regeerakkoord dat een gemeentelijke herindeling van onderaf komt en de sterke nadruk in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling op het door de betrokken gemeenten ontwikkelde initiatief, of het door de provincie ondernomen initiatief in casu passend en gerechtvaardigd wordt geoordeeld door de regering. Daarbij vraagt het aan het woord zijnde lid aan de regering in haar reactie enerzijds in ogenschouw te nemen dat, op grond van het huidige beleidskader, voor de provincie alleen een rol is weggelegd in uitzonderlijke situaties waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie voordoen en anderzijds of de regering aan wil geven waarin de sterke inhoudelijke noodzaak alsmede de urgentie in concreto bestaan.

Zoals ook is aangegeven in de beantwoording van een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie, staat in het Beleidskader het uitgangspunt voorop dat herindelingsvoorstellen van onderop tot stand moeten komen, dat wil zeggen dat de afweging en keuze tot herindeling primair op lokaal niveau worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat in het Beleidskader ook wordt aangegeven, dat de provincie het initiatief kan nemen tot een herindelingsvoorstel. Dit op grond van de eigenstandige verantwoordelijkheid van de provincie voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Overigens merkt de regering hier nog op dat de provincie haar rol in het proces heeft genomen ten tijde van het vorige Beleidskader. De initiërende rol van de provincie in het herindelingsproces was in het vorige Beleidskader open geformuleerd.

Ook heeft de regering aangegeven dat het betrekken van een bestuurskrachtige gemeente bij een gemeentelijke herindeling gerechtvaardigd kan zijn indien alleen op die manier de bestuurskracht in het gebied duurzaam kan worden versterkt. Het is soms onontkoombaar om verder te kijken dan alleen naar de gemeenten die bereid zijn tot herindeling. In het Beleidskader is aangegeven dat daarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de situatie waarin gemeenten regionale maatschappelijke opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden kunnen oppakken. Indien het perspectief op een volledig vrijwillige herindeling ontbreekt omdat er niet bij alle betrokken gemeenten voldoende draagvlak is, kan de provincie het initiatief tot een herindelingsvoorstel nemen als de inhoudelijke noodzaak en de mate van urgentie om de bestuurlijke organisatie daaraan aan te passen daarom vragen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, is in dit concrete geval bovendien van betekenis dat het gebied door zijn geografische ligging als eenheid moet worden beschouwd omdat het om een eiland gaat. Het hele gebied staat voor dezelfde opgaven. Deze opgaven moeten krachtig en voortvarend tegemoet worden getreden. Het zelfstandig laten van de gemeente Goedereede betekent dat een onvolkomen, suboptimale situatie ontstaat. De winst van de herindeling wordt in dat geval onevenredig beperkt.

De regering is van mening dat het initiatief door de provincie Zuid-Holland tot het herindelingsvoorstel gerechtvaardigd is op grond van de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is sprake van inhoudelijke noodzaak tot deze herindeling. Dit heeft als eerste te maken met de noodzaak tot versterking van de bestuurskracht van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee (bestuurskrachtonderzoeken, juni 2007) en voor het lokale bestuur op het eiland als geheel (bestuurskrachtonderzoek Goeree-Overflakkee, juni 2007). Hiermee hangt, als tweede punt, samen dat de vier betrokken gemeenten zich gesteld zien voor dezelfde maatschappe-

lijke opgaven op het gebied van economie, waterveiligheid, inrichting van het landschap met behoud van duurzame landbouw, teruglopende recreatievoorzieningen, teruglopende voorzieningen in kleine kernen (krimpende bevolking) en bereikbaarheid, die voor de ontwikkeling van het eiland vragen om één lokaal bestuur dat deze opgaven adequaat kan oppakken. Naast deze inhoudelijke noodzaak is ook sprake van urgentie, in die zin dat er geen samenwerkings- of herindelingsvarianten voorhanden zijn die een reëel alternatief hadden kunnen zijn voor de noodzakelijke versterking van de lokale bestuurskracht op het eiland en op meer bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen.

Dit alles bijeen genomen, heeft de regering tot de conclusie gebracht dat het noodzakelijk is om de gemeente Goedereede bij deze herindeling te betrekken, waarbij de regering zich gesteund ziet door het feit dat de drie andere gemeenten en de commissie-Schutte tot dezelfde conclusie zijn gekomen.

3. Draagvlak

De leden van de PVV-fractie willen van de regering weten hoe het kan dat Nederland instemt met deze herindeling als het door Nederland geratificeerde Europese Handvest inzake lokale autonomie dit feitelijk uitsluitend toestaat als de plaatselijke gemeenschappen middels een referendum zijn geraadpleegd.

Artikel 5 van het Handvest inzake lokale autonomie (het Handvest) stelt dat wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan. Het artikel biedt de mogelijkheid om door middel van referenda, aan de in het artikel bedoelde raadpleging invulling te geven. Volgens het verklarend rapport van de Raad van Europa – de toelichting op de tekst van het Handvest – kan de raadpleging (het horen) rechtstreeks of indirect geschieden.¹ Het is niet juist dat het artikel voorschrijft dat een referendum noodzakelijk is. De regering wijst op een uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin hij oordeelde dat artikel 5 van het Handvest, in de officiële verdragstekst gelezen, het houden van een referendum niet (dwingend) voorschrijft.² Het horen van de plaatselijke gemeenschappen vindt in ons staatsrechtelijk bestel, dat is gebaseerd op representatieve democratie, indirect plaats. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld dat, nadat de gemeenteraad een herindelingsontwerp heeft vastgesteld, het ontwerp door burgermeester en wethouders gedurende een termijn van 8 weken ter inzage worden gelegd op het gemeentehuis. Tijdens deze termijn kan een ieder zijn zienswijze over het ontwerp kenbaar maken. In een representatieve democratie, is het voorts aan de betrokken gemeenteraad om het lokale draagvlak te onderzoeken en daarin te investeren. Daarbij komt de lokale oordeelsvorming over gemeentelijke herindeling aan de gemeenteraad toe. Het staat de betrokken gemeenteraden daarbij vrij om een raadplegend referendum te houden. Bij de beoordeling van het lokale draagvlak richt het kabinet zich echter op de besluiten van de betrokken gemeenteraden of, wanneer dat aan de orde is, de besluiten van provinciale staten.

De leden van de CU-fractie vragen, nu bij een schriftelijke enquête in de gemeente Goedereede 89% zich heeft uitgesproken voor zelfstandigheid van de gemeente, of de regering kan uitleggen welke uitzonderlijke situatie in Goedereede het negeren van een dusdanig grote meerderheid rechtvaardigt.

¹ Kamerstukken II 1987–1988, 20 586, nr. 1, blz. 4.

² Vz. ABRvS 30 december 1996.

Het maatschappelijk draagvlak wordt niet alleen bepaald door de opvatting van individuele burgers,. Naast de mening van de bevolking is voor het toetsen van het maatschappelijk draagvlak ook van belang de opvatting van maatschappelijke organisaties of ondernemingsverenigingen. Zij dienen ook te worden betrokken bij het organiseren van het maatschappelijk draagvlak. Veel van de maatschappelijke organisaties op het eiland zijn op dit moment al op het niveau van het eiland georganiseerd; zij hebben het gehele eiland als hun werkgebied. Deze organisaties, zoals zorginstellingen, woningcorporaties, ondernemers, maar ook natuur- en milieuorganisaties, hebben collectief aangegeven dat zij er last van hebben dat er niet één gemeentebestuur is en zij steunen dan ook de ambitie om tot een nieuwe gemeente te komen. Dat is een heel belangrijk gegeven en is daarom meegenomen in de toetsing aan het maatschappelijk draagvlakcriterium.

Opgemerkt zij verder dat maatschappelijk draagvlak een belangrijk maar niet het enige bepalende criterium voor (het beoordelen van) een herindeling ingevolge het Beleidskader. Uiteindelijk moet op basis van alle relevante feiten en omstandigheden een afweging worden gemaakt. Zoals al eerder aan de orde kwam valt het te begrijpen dat de gemeente Goedereede hecht aan haar zelfstandigheid en dat zij vanuit die positie opteert voor een ambtelijke fusie. Zij bleek immers bij het bestuurskrachtonderzoek in 2007 de meest bestuurskrachtige gemeente te zijn, ook heeft zij haar financiële positie op orde. Dat is een kant van het verhaal.

De andere kant is dat volgens de onderzoekers voor de gemeente Goedereede, gezien haar ambities, de grenzen van het haalbare in zicht komen. Hierdoor worden, door de onderzoekers, vraagtekens geplaatst bij de bestuurskracht van de gemeente Goedereede voor de nabije toekomst. Gezien de geografische ligging van deze gemeente en de maatschappelijke opgaven waar het eiland als geheel voor staat kan de toekomstbestendigheid van de bestuurskracht van Goedereede niet los worden gezien van de bestuurlijke organisatie in deze regio als geheel. Het is juist in dit verband dat voor het op peil brengen van de bestuurlijke organisatie op het eiland het noodzakelijk is om de gemeente Goedereede te betrekken, ondanks dat op dit moment haar bestuurskracht nog niet in het gedrang is.

4. Inhoudelijke noodzaak – bestuurskracht

De leden van de SP-fractie willen weten in hoeverre het argument van de gemeente Goedereede klopt, dat er gezien de bestuurskracht en de financiële perspectieven geen reden is dat deze gemeente voor samenvoeging in aanmerking komt. Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven in hoeverre de bestuurskracht en het financiële perspectief van de gemeente Goedereede redenen zijn voor de voorgestelde samenvoeging. Indien dat niet het geval is, zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd hoe de voorgestelde samenvoeging recht doet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling omtrent herindelingen die uitgaat van samenvoegingen van onderop.

Zoals al aan de orde is gekomen is volgens het bestuurskrachtonderzoek van juni 2007 de bestuurskracht van de gemeente Goedereede als dienstverlener goed. Ook de financiële positie van de gemeente Goedereede geeft de regering geen aanleiding tot zorg. Wel is het zo, dat in het voornoemde onderzoek, door de onderzoekers is geconcludeerd dat voor de gemeente Goedereede wat haar ambities betreft «de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht komen». Hieruit komt naar voren dat twijfels bestaan als het gaat om bestuurskracht van Goedereede in de nabije toekomst. Dat is een relevante constatering omdat het geven van een oordeel over lokale bestuurskracht zich ook uitstrekt tot de vraag hoe toekomstbestendig de bestuurskracht van een gemeente is in relatie tot

huidige en toekomstige taken en maatschappelijke opgaven. Daarbij speelt bij deze herindeling ook het belang van de (toekomstbestendigheid van de) bestuurskracht van de bestuurlijke organisatie in deze regio, gezien het feit dat het hier om een eiland gaat. Zodoende zijn de individuele belangen van gemeenten met die van het eiland als geheel verweven. Dat brengt met zich mee dat duurzame versterking van de bestuurskracht alleen wordt bereikt wanneer de vier gemeenten worden samengevoegd.

Het lid van de SGP-fractie vraagt hoe een mogelijk toekomstig gebrek aan bestuurskracht wordt gemeten en vastgesteld en welke concrete onderbouwing de regering wenst te geven aan deze verwachting. Voorts vraagt het aan het woord zijnde lid zich af waarop de stelling is gebaseerd dat er actueel sprake zou zijn van beperkte dan wel tekortschietende bestuurskracht bij alle vier de huidige gemeente.

In 2006 hebben de vier betrokken gemeenten gezamenlijk de lokale en regionale bestuurskracht laten onderzoeken. De uitkomst van deze onderzoeken liet zien dat de bestuurskracht van de vier gemeenten nog voldoende was en dat de gemeente Goedereede het meest bestuurskrachtig was. Echter, met het oog op de toekomst, is het lokaal bestuur te weinig bestuurskrachtig, zo concludeerde de onderzoekers. Op grond van de uitkomsten van de onderzoeken hebben de colleges van de betrokken gemeenten besloten tot een gezamenlijk traject dat vóór 1 januari 2009 moest leiden tot een gezamenlijke oplossing voor de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van het eiland. Toen bleek dat het de betrokken gemeenten niet lukte om voor deze datum tot een eensluidende en adequate oplossing te komen, heeft de provincie vervolgens de commissie-Schutte ingesteld. Deze commissie adviseerde om een Arhi-procedure te starten. De provincie heeft daar gevolg aan gegeven. Er is dan ook sprake van een breed gedragen gevoel van urgentie dat verandering van de bestuurlijke organisatie noodzakelijk is om de vitaliteit van het eiland Goeree-Overflakkee als geheel te borgen. Urgentie heeft echter in deze context niet dezelfde betekenis als acuut. Een herindeling kan immers, ingevolge het Beleidskader, ook om inhoudelijke redenen meer of minder urgent zijn. Voor de vraag in hoeverre een herindeling urgent is, moet de mate waarin bepaalde aspecten, zoals bestuurskracht, regionale maatschappelijke opgaven en het financieel perspectief, voor betrokken gemeente(n) zich sterker manifesteren, worden afgezet tegen de tijd die nodig is om eventuele verbeteringen te kunnen aanbrengen of andere oplossingen te kunnen beproeven.

Tevens vraagt het aan het woord zijnde lid of, mede in het licht van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat een herindeling zonder de gemeente Goedereede zeer goed mogelijk is, de stelling dat van beperkte bestuurskracht sprake is onverkort van toepassing is op de gemeente Goedereede. Ook vraagt het aan het woord zijnde lid of de regering de stelling wil verdedigen dat deze gemeente op het punt van dienstverlening onder de maat is gebleven, en, onderbouwd met feitelijke gegevens, wil aangeven waarom de gemeente Goedereede niet in staat geacht moet worden haar maatschappelijke opgaven te realiseren en haar wettelijke taken adequaat te vervullen, daarbij mede in beschouwing te nemend de achtergrond van de in de memorie van toelichting gemaakte opmerking dat Goedereede de meest bestuurskrachtige gemeente is en relatief het meest gunstige financiële meerjarenperspectief kent?

Zoals hierboven al aan de orde is gekomen is het juist dat de gemeente Goedereede de meest bestuurskrachtige gemeente op het eiland Goeree-Overflakkee is. Dat is gebleken uit het onderzoek dat de

gemeenten in 2007 zelf hebben laten uitvoeren. Goedereede, als kleine gemeente, heeft zich sterk ontwikkeld, de bestuurskracht van de gemeente als dienstverlener ligt op een goed niveau en de financiële positie is behoorlijk op orde. Hieraan refereert de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) in haar advies. Echter, anders dan het aan het woord zijnde lid suggereert heeft de Afdeling zich daarin niet uitgelaten over de mogelijkheid van een herindeling met of zonder de gemeente Goedereede. In het advies stelt de Afdeling dat, in het licht van de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek over de gemeente Goedereede in 2007, dat de herindeling voornamelijk zou zijn gericht op de waarborging van de bestuurskracht in de toekomst.

Naast de positieve constatering van de onderzoekers maken zij echter ook een kanttekening bij de bestuurskracht van deze gemeente. Gezien de ambities van de gemeente Goedereede komen de grenzen van het haalbare langzaam maar zeker in zicht. Hierdoor bestaan twijfels over de bestuurskracht van de gemeente Goedereede waar het gaat om de nabije toekomst. Een uitspraak over de bestuurskracht van een gemeente omvat ook meer dan het geven van een oordeel van de situatie op een bepaald moment en strekt zich mede uit over de toekomstbestendigheid van de bestuurskracht in relatie tot toekomstige taken en maatschappelijke opgaven.

Goedereede wordt dus niet betrokken bij deze herindeling omdat de bestuurskracht van de ze gemeente daar nu aanleiding voor geeft. De bedoeling van de onderhavige herindeling is, gezien de regionale maatschappelijk opgaven waar het eiland als geheel voor staat, om juist tot een bestuurskrachtige bestuurlijke organisatie te komen die duurzaam is. In dat verband is de eerder aangehaalde opmerking van onderzoekers over de toekomstbestendigheid van de bestuurskracht van de gemeente Goedereede relevant. Juist nu, door haar ambities, de grenzen van de bestuurskracht ook van deze gemeente in zicht komen, maar ook de geografische ligging en de gemeenschappelijke opgave, maken dat voor een duurzame versterking van de bestuurskracht het noodzakelijk is dat de er een herindeling wordt gerealiseerd waarbij alle vier de eilandgemeenten zijn betrokken.

Voorts stelt het aan het woord zijnde lid nog de vraag wat het oordeel van de regering is over het feit dat drie gemeenten geen medewerking hebben willen verlenen aan een onderzoek naar de zogenaamde 3+1-variant, waar door de gemeente Goedereede in is geïnvesteerd, en waarom niet alsnog een serieus onderzoek naar deze mogelijkheid zou kunnen worden ingesteld.

Door de commissie-Schutte is naast een fusiemodel ook een samenwerkingsmodel verkend. Tijdens het open overleg ingevolge de Arhi-procedure hebben gedeputeerde staten de ruimte gegeven aan de gemeente Goedereede om de ingebrachte 3+1-variant te laten onderzoeken en nader uit te werken.

De zogeheten 3+1-variant zou een voorzetting zijn van de huidige intergemeentelijke samenwerking. De gemeenteraden van drie van de vier gemeenten hebben bij deze vorm van samenwerking, in toenemende mate, ervaren dat zij hun kaderstellende en controlerende taken onvoldoende hebben kunnen waarmaken. De 3+1-variant maakt dit niet anders, en biedt volgens drie van de vier gemeenten onvoldoende perspectief. Er is dus geen breed draagvlak voor het versterken van de intergemeentelijke samenwerking. De gemeentelijke herindeling heeft dan wel geen unaniem draagvlak, maar kan wel op een breed draagvlak rekenen. Door de vier gemeenten samen te voegen ontstaat een bestuurskrachtige gemeente die veel beter in staat zal zijn om de regionale maatschappelijke opgaven adequaat en voor de lange termijn op te lossen.

5. Inhoudelijke noodzaak – urgentie

Het lid van de SGP-fractie vraagt zich af of de sociaalgeografische eenheid van het eiland Goeree-Overflakkee de status van toetsingscriterium moet worden toegekend en, zo ja, sinds wanneer dit volgens de regering het geval is en in welke relatie dit argument moet worden gezien tot het element «urgentie».

De sociaalgeografische eenheid van een bepaalde regio waar gemeentelijke herindeling aan de orde is, is geen toetsingscriterium in het Beleidskader maar er zijn wel relaties te leggen met de criteria «interne samenhang van de nieuwe gemeente» en «urgentie» van een gemeentelijke herindeling.

In de eerste plaats komt het de regering voor, dat sociaalgeografische overeenkomsten tussen bij een herindeling betrokken gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen als het gaat om het criterium «interne samenhang van de nieuwe gemeente». Naar mate sprake is van een gebied dat een afgebakende, sociaalgeografische eenheid vormt zal dat een positieve invloed kunnen hebben op de afweging van omliggende gemeenten om met elkaar te fuseren tot een nieuwe gemeente die daarmee ook een sterke interne samenhang zal vertonen. Als het gaat om het voorliggende voorstel is door de commissie-Schutte en de provincie Zuid-Holland gewezen op het feit dat het eiland Goeree-Overflakkee een sociaalgeografische eenheid vormt en een duurzame versterking van de lokale bestuurskracht ook op de schaal van het eiland gezocht moet worden. De regering onderschrijft dit standpunt van de commissie-Schutte, en wil naar aanleiding daarvan opmerken dat bij een herindelingsvoorstel specifieke feiten en omstandigheden aan de orde kunnen zijn die meegewogen moeten worden. Het gegeven dat het eiland Goeree-Overflakkee als sociaalgeografische eenheid is, is volgens de regering weliswaar een bijzondere omstandigheid maar echter weer te specifiek om te abstraheren tot een nieuw, afzonderlijk toetsingscriterium dat in het Beleidskader een plaats zou moeten krijgen.

Zoals aangegeven, kan er ook een relatie worden gelegd tussen de sociaalgeografische eenheid van een bepaalde regio en de mate van urgentie van een gemeentelijke herindeling. In het Beleidskader is aangegeven dat de mate van urgentie van een gemeentelijke herindeling naast inhoudelijke redenen ook mede wordt bepaald door de vraag of er alternatieven zijn om problemen met lokale bestuurskracht te verbeteren, afgezet tegen de tijd die daarvoor nodig is. Met betrekking tot het voorliggende voorstel is de regering tot de conclusie gekomen, dat deze herindeling naast inhoudelijke redenen ook urgent is omdat er voor deze herindeling geen reële alternatieven aanwezig zijn vanwege de ligging van de vier betrokken gemeenten op hetzelfde eiland.

Voorts vraagt het aan het woord zijnde lid waaruit momenteel het onvermogen van de vier gemeenten om tot samenwerking en gezamenlijk gedragen oplossingen te komen bestaat en waaruit zou blijken dat de gemeente Goedereede niet tot loyale samenwerking wenst te komen binnen de 3+1-variant.

De vier betrokken gemeenten werken thans samen in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). Het onvermogen van de vier betrokken gemeenten om tot samenwerking en gezamenlijk gedragen oplossingen te komen heeft zowel betrekking op de inhoud van de samenwerking als op de procesmatige kant van de samenwerking, waartussen overigens een sterke relatie bestaat. In dat verband kan worden verwezen naar de discussie over de regionale brandweer die heeft geduurd van 2004 tot 2007 en de discussie over gezamenlijke ICT die al sinds 2006 wordt gevoerd. Deze voorbeelden

wijzen op gebrek aan besluitvaardigheid en daadkracht met als gevolg lange doorlooptijden over belangrijke beslissingen voor het hele eiland. In ieder geval hebben de ervaringen met de huidige samenwerking voor drie van de vier betrokken gemeenten een rol gespeeld bij hun keuze voor samenvoeging van de vier betrokken gemeenten.

De regering heeft geen redenen om aan te nemen dat er bij de gemeente Goedereede geen bereidheid zou bestaan tot «loyale samenwerking» binnen de zogeheten 3+1-variant, waaraan het aan het woord zijnde lid refereert. De bereidheid daartoe door de gemeente Goedereede is door de regering ook niet in twijfel getrokken. Wel is het zo, dat er geen draagvlak voor deze variant bestaat bij de overige drie betrokken gemeenten.

Tevens vraagt het aan het woord zijnde lid of het feit dat de vier gemeenten voortvarend hebben gewerkt aan de voorbereiding van de gemeentelijke herindeling aan de gemeente Goedereede en haar streven naar zelfstandigheid in redelijkheid mag worden tegengeworpen.

Het treffen van de voorzieningen die noodzakelijk zijn met het oog op de nieuw te vormen gemeente is geregeld in artikel 79 van de Wet arhi. De regering constateert dat de vier betrokken gemeenten de voorbereiding voortvarend hebben opgepakt. Daarnaast, zo constateert de regering, voert het gemeentebestuur van Goedereede een zogeheten tweesporenbeleid dat hierin bestaat dat naast de medewerking aan de voornoemde voorbereidingen, het ook zijn streven met betrekking tot behoud van zelfstandigheid van deze gemeente uitdraagt. De regering respecteert uiteraard dat standpunt van het gemeentebestuur van Goedereede en ziet dat los van de medewerking aan de voorbereidingen, die door de regering positief wordt gewaardeerd.

6. Twee Beleidskaders gemeentelijke herindeling

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om opnieuw uitleg te verschaffen hoe de twee Beleidskaders gemeentelijke herindeling met elkaar samenhangen en of, en waarom, dit herindelingsvoorstel ook aan het nieuwe Beleidskader getoetst kan worden.

De regering heeft de vraag van de aan het woord zijnde leden zo begrepen dat zij in de eerste plaats een nadere uitleg willen over de vraag hoe beide Beleidskaders zich formeel tot elkaar verhouden als het gaat om herindelingsvoorstellen die tot stand zijn gekomen in de periode waarin het vorige Beleidskader uit 2009 van toepassing was.

Hierover wil de regering de volgende opmerkingen maken, met verwijzing naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 maart 2012 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 49).

Zoals aangegeven in deze brief, heeft het kabinet op 8 juli 2011 het nieuwe, thans vigerende Beleidskader vastgesteld en met ingang van die datum is het op 3 april 2009 vastgestelde Beleidskader komen te vervallen. Hieruit vloeit tevens voort dat het kabinet zich ook vanaf die datum heeft gebonden aan het nieuwe Beleidskader als het gaat om het toetsen van herindelingsvoorstellen. Het kabinet heeft dit besluit genomen om helderheid te bieden aan gemeenten en provincies dat voor toekomstige herindelingsvoorstellen het nieuwe Beleidskader van toepassing is. De achtergrond hiervan is dat herindelingsvoorstellen een lange voorbereidingstijd kennen; welke ingangsdatum van het Beleidskader ook zou zijn gekozen, er zijn in de praktijk altijd lopende herindelingsprocedures waarbij de vraag aan de orde zou zijn welk Beleidskader van toepassing is. De regering wil graag in herinnering roepen dat deze beleidslijn ook door het toenmalige kabinet is toegepast toen het

Beleidskader van 3 april 2009 werd vastgesteld en het Beleidskader van 2002 is komen te vervallen, en dat deze beleidslijn niet tot noemenswaardige knelpunten of onduidelijkheden aanleiding heeft gegeven.

Het voorgaande neemt niet weg, dat een aantal herindelingsvoorstellen zijn ingediend die onder het vorige Beleidskader zijn voorbereid. Dat is ook bij het voorliggende voorstel het geval. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is daarom aangegeven, dat het herindelingsadvies getoetst is aan beide Beleidskaders. Hier is om twee redenen voor gekozen. Enerzijds omdat het provinciale herindelingsadvies een onderbouwing geeft aan de hand van de criteria uit het vorige Beleidskader. Anderzijds omdat het kabinet vanaf 8 juli 2011 gebonden is aan het nieuwe Beleidskader. Zodoende heeft de regering een eigen verantwoordelijkheid om te beoordelen of een herindelingsadvies past binnen de criteria van het thans geldende Beleidskader. Ook hiervoor geldt dat deze beleidslijn ook door het toenmalige kabinet in 2009 is gevolgd; in dat jaar zijn herindelingsvoorstellen die nog onder het Beleidskader van 2002 waren voorbereid zowel getoetst aan dat Beleidskader als aan het vernieuwde Beleidskader dat op 3 april 2009 is vastgesteld.

In de voornoemde brief van 29 maart 2012 is ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen het vorige en het thans vigerende Beleidskader als het gaat om de inhoudelijke criteria in beide Beleidskaders. Daarover merkt de regering op dat de volgende criteria uit het vorige Beleidskader zijn overgenomen als (sub)criteria in het nieuwe Beleidskader: «draagvlak» (lokaal bestuurlijk, maatschappelijk, regionaal bestuurlijk draagvlak) en «bestuurskracht» en dat een aantal criteria uit het vorige Beleidskader onder de noemer «overige criteria», zoals «interne samenhang van de nieuwe gemeente» en «evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen» eveneens in het nieuwe Beleidskader zijn opgenomen. Ook is aangegeven dat het criterium «ruimtelijke planbehoefte» uit het vorige Beleidskader is vervallen, omdat dit criterium geen zelfstandige rol meer speelt bij herindelingen en daarnaast geschaard kan worden onder de lokale/regionale opgaven van een gemeente. Het nieuwe criterium «urgentie» behelst een weging van de bestuurskracht, regionale opgaven en samenhang, en het financieel perspectief van gemeenten, afgezet tegen de benodigde tijd om verbeteringen aan te brengen dan wel mogelijke alternatieven voor herindeling te beproeven. Daarnaast is het zo, dat voor het onderhavige voorstel geldt dat bepaalde aanvullende elementen – het zogeheten logboek en het maatschappelijk draagvlakonderzoek – uit het huidige Beleidskader vanzelfsprekend geen terugwerkende kracht hebben.

Het lid van de SGP-fractie vraagt of de regering het bezwaar onderkent dat, nu er aan twee Beleidskaders is getoetst, een schimmig beeld is ontstaan van de vigerende toetsingscriteria en of niet beslissend moet zijn of het wetsvoorstel voldoet aan de criteria van het nieuwe Beleidskader. Tevens zou het aan het woord zijnde lid van regering vernemen aan welk Beleidskader voorstellen tot gemeentelijke herindelingen in de nabije toekomst zullen worden getoetst.

In de beantwoording van de vraag van de leden van de VVD-fractie is uitvoerig ingegaan op de achtergrond van en de relatie tussen het vorige en het huidige Beleidskader. Daarbij is ook aangegeven, dat het kabinet dezelfde lijn heeft toegepast als in 2009 door het toenmalige kabinet; in dat jaar zijn voorstellen die nog onder het Beleidskader van 2002 zijn voorbereid zowel getoetst aan dat Beleidskader als aan het vernieuwde Beleidskader dat op 3 april 2009 is vastgesteld. Het kabinet heeft deze beleidslijn voortgezet bij het toepassen van het huidige Beleidskader op voorstellen die nog onder het vorige Beleidskader tot stand zijn gekomen.

Daarbij is geen sprake van een schimmig beeld; de inhoudelijke criteria zijn niet gewijzigd, maar zijn hoofdzakelijk anders gerangschikt. Een verschil tussen de twee Beleidskaders wat bij dit voorstel wel relevant is, is dat de rol van de provincie onder het vorige Beleidskader wat opener was geformuleerd. In het huidige Beleidskader is de rol van de provincie gepreciseerd, zoals ook is aangegeven in de beantwoording van de vragen van de CU-fractie. Dat neemt niet weg, dat het onderhavige wetsvoorstel zonder meer ook de toets aan de criteria in het huidige Beleidskader kan doorstaan.

Voorstellen tot gemeentelijke herindeling per 1 januari 2014 en volgende jaren zullen worden getoetst aan het huidige, vigerende Beleidskader. Dit met uitzondering van de toetsing van het herindelingsadvies tot samenvoeging van de gemeenten Skasterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat. De beoordeling van dat advies, dat is vastgesteld vóór de totstandkoming van het huidige Beleidskader, is aangehouden vanwege vooral de voorziene grenscorrecties met de gemeenten Heerenveen en Boarnsterhim.

7. Oppervlakte

De leden van de CU-fractie vragen of de regering kan uitleggen wat zij bedoelt, in de nota naar aanleiding van het verslag, dat in de contourenschets voor de nieuwe organisaties aandacht wordt besteed aan de zorgen van de bevolking dat de samenvoeging de fysieke afstanden tot voorzieningen vermoedelijk vergroten. Voorts stellen de aan woord zijnde leden de vraag of in deze schets concrete maatregelen, eisen of voorwaarden staan waaraan de nieuw te vormen gemeente moet voldoen.

De Stuurgroep Herindeling Goeree-Overflakkee heeft op 22 maart 2012 de *Contourenschets Organisatie en besturing* vastgesteld. In deze schets wordt ingegaan op zaken als het dienstverleningsconcept, implementatie, huisvesting en faciliteiten, financiën, *planning en control*, informatisering en automatisering, personeel en organisatie, cultuur en ontwikkeling en decentralisatie.

In deze schets is ten aanzien van het kernenbeleid en burgerparticipatie opgenomen dat de nieuw te vormen gemeente met haar vele dorpen, kernen en buurtschappen streeft naar een gebiedsgerichte, ofwel wijk- en kerngerichte, manier van werken. Binnen wijkgericht werken is aandacht voor een breed scala van onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving, veiligheid, wijkvoorzieningen, sociale cohesie, bereikbaarheid, vormgeving en afstemming van activiteiten. Het wijkgericht werken dient om de afstand tussen burgers en het lokale bestuur te verkleinen en het vertrouwen in elkaar te versterken. Betrokkenheid van burgers en organisaties, en samenwerking met het lokale bestuur worden niet achteraf gerealiseerd, maar in de beginfase van beleidsontwikkeling en oriëntatie. Het is wel zo, dat het uiteindelijk aan het bestuur van de nieuw te vormen gemeente is om hierin keuzes te maken.

Tevens verwijst de regering in dit verband nog naar de – door de vier betrokken gemeenteraden in december 2010 vastgestelde – *Structuurvisie Goeree-Overflakkee*. Ook in deze visie wordt aandacht gegeven aan het kernenbeleid op Goeree-Overflakkee. Zo is één van de 14 strategische hoofdlijnen verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en identiteit van de kernen door herstructurering van verouderde woongebieden, openbare ruimten, historische dorpskernen, havengebieden en bedrijventerreinen.

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