

# ‘Samen voor ons eiland’

Goeree-Overflakkee - een eenheid in verscheidenheid



Rapport over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur  
op Goeree-Overflakkee uitgebracht door de Commissie Schutte

Maart 2009

# **'Samen voor ons eiland'**

**Goeree-Overflakkee - een eenheid in verscheidenheid**

**Rapport over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee  
uitgebracht door de Commissie Schutte**

*31 maart 2009*

## VOORWOORD

Zes weken lang zijn we als commissie intensief betrokken geweest bij het leven op Goeree-Overflakkee. Een eiland waarvan de naam herinnert aan het verleden toen Goeree en Overflakkee door water van elkaar gescheiden waren.

We waren er, we keken rond en we spraken met vele bestuurders. In de Koersnotitie stellen de eilandbestuurders trots te zijn op het prachtige eiland Goeree-Overflakkee, een eiland met een gevoel van rust en ruimte en authentieke dorpen waar mensen tijd en zorg voor elkaar hebben.

Wat bergt Goeree-Overflakkee veel mogelijkheden in zich; met zo'n lange kustlijn zijn er waarschijnlijk nog heel veel recreatiemogelijkheden te exploiteren. We zagen de boten in de kleine haventjes. Ook de fiets- en wandelroutes zijn aantrekkelijk. Wat ons vooral opviel was de gemoedelijkheid van de dorpen. Dat moeten we koesteren en hopen dat meer mensen daarvan kunnen genieten. Wel waren we bezorgd dat er in sommige kleine gemeenschappen veel huizen te koop stonden. Wat betekent dat immers voor de leefbaarheid van die kern? Goeree-Overflakkee is een prachtig gebied. Voor een aantal van ons was dat een verrassing. Jammer dat niet iedere Nederlander en iedere buitenlandse toerist dat weet.

In de afgelopen weken hebben we zeer betrokken bestuurders ontmoet, die het er over eens waren dat de vier gemeenten niet goed genoeg alle taken kunnen uitvoeren die op hun bordje liggen. Ze willen allemaal het beste voor Goeree-Overflakkee, alleen weten ze soms niet hoe ze dat voor elkaar moeten krijgen. Het woord 'eilandelijk' werd heel veel gebruikt. Iedereen is het erover eens dat veel van de vooruitgang die de bestuurders willen zien alleen maar kan als ze meer gezamenlijk doen.

De rol van de provincie kwam ook regelmatig aan de orde, niet altijd positief. Zeker als het over het onderwerp gaat waar wij een advies over moeten geven zijn niet alle gemeentebesturen positief, maar ook op andere terreinen wordt de provincie soms als lastig ervaren. Maar tegelijkertijd heeft Goeree-Overflakkee de provincie hard nodig omdat daar vaak deskundigheid zit.

Al sinds de herindeling van 1966 is met enige regelmaat gesproken over de vraag of het eiland niet beter af zou zijn als één bestuurlijke entiteit. Sommigen zijn daarbij van mening dat 1966 slechts een tussenstap was, voor anderen was de stap in 1966 voldoende. Kwam in het verleden de roep om fusie echter vaak van buiten het eiland, nu is het anders, nu kiezen twee gemeenten op het eiland zelf voor opschaling. De andere twee gemeenten zien vooralsnog meer heil in aanpassing van de samenwerking. Ziedaar de bestuurlijke knoop van de afgelopen anderhalf jaar. Dit was voor Gedeputeerde Staten aanleiding onze adviescommissie in te stellen. In dit rapport leest u onze bevindingen en conclusie.

Commissie Schutte

## **INHOUDSOPGAVE**

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Opdracht en samenstelling	5
1.3	Werkwijze van de commissie en leeswijzer	6
HOOFDSTUK 2	GLOBALE SCHETS VAN HET GEBIED	7
2.1	Geografisch en sociaal	7
2.2	Bestuurlijke organisatie	7
2.3	Opgaven in het gebied	8
HOOFDSTUK 3	ANALYSE	9
3.1	Huidige situatie	9
3.2	Uitkomsten bestuurskrachtonderzoeken	9
3.3	Acties naar aanleiding van de bestuurskrachtonderzoeken	11
3.4	Standpunten en voorstellen van gemeenten aan de commissie	12
3.5	Conclusies uit de gesprekken	13
HOOFDSTUK 4	OPLOSSINGSRICHTINGEN VERGELEKEN	15
4.1	Twee reële oplossingsrichtingen	15
4.2	Beschouwingen	16
HOOFDSTUK 5	OVERWEGINGEN EN ADVIES	20
5.1	Constateringen van de commissie	20
5.2	Keuze oplossing	20
5.3	Effectuering van de keuze	24
HOOFDSTUK 6	CONCLUSIE	26
BIJLAGEN		
1	Kaart van Goeree-Overflakkee	
2	Tijdpad ontwikkelingen Goeree-Overflakkee	
3	Verslagen gesprekken colleges en gemeenteraden	
4	Oproep zienswijzen, ontvangen zienswijzen en verslag hoorzitting	
5	Het samenwerkingsmodel en fusiemodel vergeleken	



## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

Op 19 januari 2009 hebben Gedeputeerde Staten aan de gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelhamis en Oostflakkee geschreven dat zij tot de conclusie zijn gekomen dat de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012, bestaande uit de huidige vier gemeenten op het eiland, het meest gerede toekomstige eindbeeld lijkt te zijn. Gedeputeerde Staten zijn tot deze conclusie gekomen op basis van:

- het feit dat naar aanleiding van het IVA-onderzoek in 2001 reeds gekozen is voor versterking van de samenwerking om de bestuurskracht van de gemeenten te versterken;
- de uitkomsten van de bestuurskrachtmetingen in 2007;
- de uiteenlopende besluiten in het najaar van 2008 van de gemeenteraden van Dirksland, Middelhamis, Oostflakkee en Goedereede op het voorstel van de vier gezamenlijke colleges om de mogelijkheden van de vorming van één ambtelijke organisatie en direct aansluitend de beste bestuurlijk aansturing te onderzoeken;
- het feit dat de gemeenten er ook vóór 1 januari 2009 niet in geslaagd zijn tot een gezamenlijke eensluidende adequate oplossing te komen voor de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee;
- het feit dat aanpak van de stagnerende economische ontwikkeling, teruglopende voorzieningen in de kleine kernen (krimpende bevolking en leefbaarheid), eenzijdige en achterblijvende recreatiesector en de onder druk staande landbouw (ook gekoppeld aan vraagstuk van verzilting) en visserij op het eiland vragen om fundamentele keuzes op de schaal van het eiland Goeree-Overflakkee.

### 1.2 Opdracht en samenstelling

Op 19 januari 2009 hebben Gedeputeerde Staten de externe 'Adviescommissie Bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee' (Commissie Schutte) ingesteld.

De 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 door ons 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 antwoord biedt voor toekomstige ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee.*

De commissie is gevraagd vóór 1 april 2009 advies uit te brengen aan Gedeputeerde Staten.

De commissie bestaat uit de heer G.J. Schutte, voorzitter, en de leden mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, mevrouw N.H. Van den Broek-Laman Trip en de heer J.J.A.H. Klein Breteler. De commissie is in haar werkzaamheden ambtelijk ondersteund door de heer J. Kleinhesselink en mevrouw Z.B. Bholai.

### 1.3 Werkwijze van de commissie en leeswijzer

De commissie is eind januari 2009 met haar werkzaamheden gestart. In februari 2009 heeft de commissie in totaal 9 gesprekken gevoerd met de colleges van burgemeester en wethouders van Middelhamnis, Dirksland, Oostflakkee en Goedereede, met de gemeenteraden van deze gemeenten en met het dagelijks bestuur van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). Daarnaast heeft de commissie in een tweetal regionale nieuwsbladen een oproep geplaatst waarin de commissie maatschappelijke organisaties heeft opgeroepen een zienswijze te geven over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. De commissie heeft tijdens een openbare hoorzitting met een aantal van deze organisaties gesproken.

Met dit rapport brengt de commissie advies uit aan Gedeputeerde Staten over de vraag of inderdaad gekomen zou moeten worden tot één gemeente Goeree-Overflakkee bestaande uit de huidige vier gemeenten op het eiland. Daarnaast adviseert de commissie over de vraag hoe in dat geval tot deze gemeente gekomen dient te worden.

De commissie heeft positief gereageerd op het verzoek van de gemeenteraden op basis van bestaand materiaal een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking met één ambtelijke organisatie en herindeling in beschrijvende zin te vergelijken, toegespitst op de opgaven voor het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. De commissie is van mening dat deze vergelijking bijdraagt aan de tot op heden nog onvoldoende gevoerde inhoudelijke discussie over en het draagvlak voor de ambtelijke en bestuurlijke toekomst van Goeree-Overflakkee.

Voorliggend advies is gebaseerd op de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken in 2007, de activiteiten die de gemeenten sindsdien hebben ondernomen en de resultaten die een en ander heeft opgeleverd, de conclusie van Gedeputeerde Staten zoals verwoord in de brief aan de vier gemeenten op 19 januari 2009 en de bovengenoemde vergelijking.

#### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geeft de commissie een globale 'foto' van het gebied. In hoofdstuk 3 gaat de commissie in op de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken in 2007, de activiteiten van de besturen sindsdien en de conclusies die de commissie heeft getrokken uit de gevoerde gesprekken.

In hoofdstuk 4 gaat de commissie nader in op de vergelijking tussen een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking met één ambtelijke organisatie en herindeling.

In hoofdstuk 5 en 6 zijn de overwegingen van de commissie en het advies aan Gedeputeerde Staten verwoord.

In dit rapport zijn citaten cursief weergegeven.

## HOOFDSTUK 2 GLOBALE SCHETS VAN HET GEBIED

### 2.1 Geografisch en sociaal

Het eiland heeft een oppervlakte van ruim 397 km<sup>2</sup> en bijna 48.000 inwoners (cijfers 2008). Van west naar oost bestaat het eiland uit de dorpen/kernen Ouddorp, Oostdijk, Goedereede, Havenhoofd en Stellendam (tezamen gemeente Goedereede, ruim 11.500 inwoners), Melissant, Herkingen en Dirksland (tezamen gemeente Dirksland, ruim 8.300 inwoners), Sommelsdijk, Middelharnis, Nieuwe Tonge en Stad aan 't Haringvliet (tezamen gemeente Middelharnis, ruim 17.600 inwoners), Oude Tonge, Zuidzijde, Den Bommel, Achthuizen, Langstraat en Ooltgensplaat (tezamen gemeente Oostflakkee, ruim 10.100 inwoners).

Het eiland vormt een schakel tussen de Zuidvleugel van de Randstad en het Deltagebied (Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden). Ten opzichte van de stedelijke ontwikkelingen in de Zuidvleugel onderscheidt Goeree-Overflakkee zich door zijn groene karakter en de aanwezigheid van rust, ruimte en recreatie. Voor wat betreft het fysieke karakter van het eiland én in de beleving van veel bezoekers is het eiland onderdeel van de Deltagebied. In vergelijking met Schouwen-Duiveland (één gemeente sinds 1997) heeft Goeree-Overflakkee een wat sterker agrarisch karakter, meer bedrijvigheid en wat betreft de recreatie een sterker accent op watersport, rust en kleinschaligheid. Religie, 'zorg voor elkaar' en 'handen uit de mouwen' zijn bij dit alles belangrijke aspecten die de band met het eigen dorp en het eiland sterk maken.

Het eiland wordt geheel omsloten door water: Haringvliet, Krammer Volkerak, Grevelingen en Noordzee. Het eiland is ontsloten door een aantal dammen en bruggen. Goeree-Overflakkee is via de Hellegatsdam verbonden met de Hoeksche Waard (Haringvlietburg) en Noord-Brabant. De Grevelingendam en de Brouwersdam maken de verbinding met Schouwen-Duiveland. De Haringvlietdam (met de Haringvlietsluizen) loopt naar Voorne-Putten. Over het eiland lopen de rijkswegen N57 en N59 en de provinciale weg N215.

In bijlage 1 is een kaart van het eiland opgenomen.

### 2.2 Bestuurlijke organisatie

De gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee vormen sinds de herindeling in 1966 samen het lokaal bestuur van het eiland Goeree-Overflakkee. De gemeenten werken sinds 1993 samen in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO). Sinds eind 2004 is deze samenwerking gericht op het initiëren en coördineren van de integrale ontwikkeling van het gebied Goeree-Overflakkee, daarvoor betrof het hoofdzakelijk de uitvoering van de gemeentelijke milieutaak.

In de gemeenschappelijke regeling van het ISGO zijn doelstelling en taken van het ISGO verwoord:

*Vanuit de gedachte van verlengd lokaal bestuur streven naar een evenwichtige ontwikkeling van het gebied van de deelnemende gemeenten, bevorderen van verdergaande samenwerking tussen de gemeenten, bevorderen van gemeenschappelijk optreden en naar voren brengen van gemeenschappelijke standpunten bij overleg met derden.*

*De deelnemende gemeenten zullen, zo veel mogelijk via de gebiedsgerichte aanpak, inhoudelijke en niet-vrijblijvende samenwerking aangaan (op regionaal niveau) op de volgende terreinen: openbare orde en veiligheid, sociale zaken, onderwijs en welzijn, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische zaken, milieu, verkeer, archiefzaken.*



Het bestuur van het ISGO wordt gevormd door het Algemeen Bestuur, bestaande uit leden die tevens collegelid zijn van één van de deelnemende gemeenten en het Dagelijks Bestuur, bestaande uit leden die burgemeester zijn van wie één tevens voorzitter is. De secretaris van het ISGO is tevens directeur van het uitvoeringsorgaan. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe gemeenschappelijke regeling (eind 2004) hebben de raadsleden gekozen geen deel meer uit te willen maken van het regiobestuur.

De vergaderingen van het bestuur worden voorbereid door Portefeuillehoudersadviescommissies (PAC) Milieu, VROEZ (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken), OOV (Openbare Orde en Veiligheid) en MA (Maatschappelijke Aangelegenheden). Daarnaast bestaat er een Stuurgroep Verkeer. Adviezen van de PAC's worden voorbereid door ambtelijke werkgroepen vanuit het ISGO en de gemeenten.

### 2.3 Opgaven in het gebied

De vier gemeenten hebben in 2008 gezamenlijk in ISGO-verband de 'Koersnotitie Goeree-Overflakkee, regionale structuurvisie' op laten stellen. Naast de gevoerde gesprekken heeft de commissie ondermeer uit deze notitie geput om een beeld te krijgen van de opgaven voor het eiland.

In de Koersnotitie stellen de gemeenten dat er enkele grote sociaal-economische en ruimtelijke opgaven zijn die op korte termijn keuzes en acties vragen. Er is een breed gedragen gevoel van urgentie dat er actie nodig is om de vitaliteit van het eiland te waarborgen. In de Koersnotitie verwoorden de gemeenten zelf de opgaven voor het lokaal bestuur als volgt:

*Ondanks de bijzondere kernkwaliteiten van kleinschalig wonen en recreëren in een groenblauwe oase van rust en ruimte gaat het op een aantal belangrijke fronten niet goed moet ons eiland. We hebben te maken met een stagnerende economische ontwikkeling, een ijle productiestructuur, geringe innovatie en investeringen, sterk teruglopende voorzieningen in veel kleine kernen, achterblijvende recreatiesector, zwaar verouderde tot soms verpauperde delen van de woningvoorraad, openbare ruimtes en bedrijventerreinen, stagnerende herstructurering en renovatie van de bestaande voorraad, verbetering in landschapskwaliteiten die niet van de grond komen, onvoldoende ontwikkelde zorgstructuur, te weinig voorzieningen voor jongeren, en een landbouw en visserij die stevig onder druk staan. Daarbij speelt in het bijzonder het waarborgen van een goede zoetwatervoorziening voor de landbouw en het op een adequate manier omgaan met dreigende verzilting.*

Naast bovenstaande opgaven zijn er opgaven die kansen bieden vooral als de gemeenten deze opgaven met elkaar weten te combineren. Het gaat daarbij om opgaven op het terrein van wonen, toerisme, zorg, landschap, water, natuur en duurzaamheid. Met name op het terrein van wonen merkt de commissie op dat het vigerende streekplan uitgaat van 'migratiesaldo 0' dat door de vier gemeenten als knellend wordt ervaren.

De gemeenten kiezen voor een interventiestrategie van gebiedsgericht maatwerk om kansen te benutten om sociaal-economische vitaliteit te vergroten samen met verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de kernen en het landelijk gebied.

## HOOFDSTUK 3 ANALYSE

### 3.1 Huidige situatie

De gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee werken sinds 1993 samen in het ISGO (en zijn rechtsvoorganger, het Overlegorgaan Goeree-Overflakkee, OGO).

In 2001 hebben de gemeenten aan het IVA Tilburg opdracht gegeven tot een onderzoek naar vormen van niet-vrijblijvende samenwerking. Achtergrond van dit onderzoek was de vraag van de colleges op welke wijze de gemeenten in de toekomst kunnen blijven voldoen aan het criterium 'robuustheid' (tegenwoordig spreken wij van bestuurskracht).

De onderzoekers komen tot een aantal uitspraken:

- de bestuurlijke en ambtelijke organisaties van de gemeenten zijn relatief klein van omvang en daardoor kwetsbaar;
- er is (in 2001) geen urgentie en aanleiding voor vergaande ingrepen in de ambtelijke en bestuurlijke organisaties, maar de gemeenten zullen wel actie moeten ondernemen om te voorkomen dat in de toekomst knelpunten zullen ontstaan;
- van acute en grootschalige problematiek op het eiland is geen sprake, een samenvoeging van de gemeenten zou derhalve een te zware bestuurlijke oplossing zijn;
- de gemeenten op Goeree-Overflakkee zullen moeten inspelen op vraagstukken voor de ambtelijke en bestuurlijke organisaties in relatie tot het takenpakket en veranderende eisen aan de lokale overheid; dit kan in de vorm van een groeimodel;
- niet-vrijblijvende samenwerking biedt voor de specifieke omstandigheden in Goeree-Overflakkee de meeste meerwaarde.

Op basis van de uitkomsten van dit IVA-onderzoek kiezen de gemeenten voor het versterken van de samenwerking. Eind 2003 meldt de voorzitter van het OGO per brief aan Gedeputeerde Staten dat *'na lang overleg overeenstemming is bereikt'* over de nieuwe gemeenschappelijke regeling ISGO. Eind 2004 treedt de nieuwe gemeenschappelijke regeling in werking. In paragraaf 2.2 zijn de doelstellingen, taken en werkwijze van het ISGO geschetst.

Na herhaald verzoek van Gedeputeerde Staten (april 2005 en januari 2006) geven de vier gemeenten in 2006 opdracht hun bestuurskracht te laten onderzoeken. Rond de zomer van 2007 zijn de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken van de vier gemeenten en hun samenwerkingsverband openbaar geworden.

### 3.2 Uitkomsten bestuurskrachtonderzoeken

Aanleiding voor de discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten zijn de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken.

De onderzoekers concluderen dat de bestuurskracht van de gemeenten globaal gezien (net) voldoende is voor de huidige opgaven. De gemeente Goedereede vormt hierbij de positieve uitzondering, met name op het terrein van de dienstverlening. De onderzoekers concluderen daarbij dat de strategische kwaliteit van enkele gemeenten op Goeree-Overflakkee al tekort schiet. Ook stellen zij dat de gemeentelijke organisaties te weinig robuust zijn om enerzijds de dienstverlening aan de burgers op peil te houden en anderzijds de strategische functies van de gemeente op niveau te brengen. De onderzoekers constateren dat veel

beleidsontwikkeling op eilandschaal gebeurt (waarbij door het ISGO veel werk wordt uitbesteed aan externe bureaus), maar dat door het ontbreken van aandacht voor afstemming van de planvorming op de lokale uitvoeringspraktijk misverstanden en wantrouwen ontstaan die het samenwerkingsklimaat aantasten. Kijkend naar de toekomstige opgaven stellen de onderzoekers dat voor de vier gemeenten geldt dat hun bestuurskracht over het geheel gezien te weinig robuust zal zijn en daarmee niet toekomstbestendig. Volgens de onderzoekers kan het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee alleen op de toekomstige opgaven van het eiland voorbereid zijn als dat op eilandschaal gebeurt.

De onderzoekers stellen dat veel vertegenwoordigers van regionale organisaties van mening zijn dat de huidige inrichting van het openbaar bestuur niet voldoende efficiënt is. In de beleving van deze vertegenwoordigers moet elke regionaal gemaakte afspraak door de vier gemeenteraden worden herbevestigd, waarbij de uitkomst niet altijd even goed voorspelbaar is.

De onderzoekers concluderen dat het versterken van de bestuurskracht wellicht niet mogelijk is binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen. De onderzoekers stellen de vraag of het, gelet op ontwikkelingen en ambities, niet tijd wordt voor het aanbrengen van veranderingen in het bestuurlijke landschap van het eiland. De onderzoekers komen tot drie ontwikkelopties voor het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee:

*Optie 1: versterken strategische niet-vrijblijvende samenwerking;*

*Optie 2: vormen van één gemeente;*

*Optie 3: fusie van Middelharnis en Dirksland tot centrumgemeente en daarmee tot de bestuurlijke 'brievensbus' voor het eiland.*

De vier gemeentebesturen hebben aangegeven zich te herkennen in de uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken.

De uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken zijn medio 2007 besproken in de afzonderlijke gemeenteraden. De gemeenteraad van Middelharnis heeft daarbij op 31 mei 2007 een motie aangenomen waarin hij het college opdraagt een verkenning uit te voeren naar het samengaan van de gemeente Middelharnis met de overige gemeenten op Goeree-Overflakkee. Deze verkenning zou in ieder geval de voor- en nadelen, de mogelijkheden en onmogelijkheden en een verkenning van de gedachten hierover bij de andere gemeenten dienen te bevatten.

Het college van Dirksland stelde in zijn aanbiedingsbrief bij het onderzoeksrapport aan de gemeenteraad dat *'niet moet worden doorgemodderd tot de gemeenten het niet meer trekken'* en komt tot de conclusie dat samenvoeging van de vier gemeenten op de lange termijn de beste oplossing is. De gemeenteraad van Dirksland heeft met een motie (23 augustus 2007) het college opdracht gegeven *'te onderzoeken naar en te rapporteren, uiterlijk voor 1 mei 2008, over de mogelijkheden van gemeentelijke samenvoeging van de vier gemeenten van Goeree-Overflakkee binnen een termijn van 4 jaar (uiterlijk eind 2011)'*.

De gemeenteraad van Goedereede heeft op 6 september 2007 ingestemd met het opstellen van een plan van aanpak om de verbeter- en aandachtspunten goed vorm te geven zodat Goedereede klaar is en blijft voor de toekomst. Goedereede wil sturen op zijn eigen zelfstandige toekomst. Het belang van een goede samenwerking met de andere gemeenten wordt onderschreven en deze mag worden versterkt.

De gemeenteraad van Oostflakkee heeft op 13 september 2007 over het dilemma met betrekking tot de bestuurlijke toekomst dat de onderzoekers schetsen gesproken. De raad van Oostflakkee heeft daarbij zijn voorkeur voor zelfstandigheid uitgesproken en wil werken aan verbeteren van de samenwerking.

### 3.3 Acties naar aanleiding van de bestuurskrachtonderzoeken

In de zomer van 2007 is het voor de vier colleges vanzelfsprekend dat de oplossing voor de punten die in de bestuurskrachtonderzoeken waren gepresenteerd in een gezamenlijk proces opgepakt dient te worden.

Na de bespreking van de resultaten van de bestuurskrachtonderzoeken slagen eind oktober 2007 de vier colleges er niet in tot afspraken te komen over een gezamenlijk vervolgtraject. Begin november 2007 wordt met Gedeputeerde Van Engelshoven-Huls de afspraak gemaakt om voor 1 maart 2008 met een standpunt te komen. In maart en april 2008 organiseren de gemeenten twee bestuurlijke werkconferenties die geleid worden door een extern deskundige.

Eind april 2008 melden de vier gemeenten gezamenlijk per brief aan Gedeputeerde Staten het volgende:

*'Alle mogelijkheden voor een andere dan de nu bestaande samenwerking zijn bewust breed besproken. Daarbij hebben de colleges vastgesteld beslist verder te willen op de nu ingeslagen weg en een gericht onderzoek willen instellen. Daarbij moet worden ingezoomd op de meest vergaande ambtelijke samenwerking (één ambtelijke organisatie). Deze zal moeten worden afgezet tegen het zgn. SETA-model (Samen En Toch Apart). Aansluitend kan worden bepaald welke bestuurlijke aansturing hier het beste past. Het eindbeeld daarvan staat nog niet vast, geen enkele samenwerkingsvariant is op dit moment uitgesloten. Het beoogde onderzoek zal voor eind van dit jaar in besluitvormende zin worden afgerond.'*

Als reactie spreken Gedeputeerde Staten in juni 2008 met de vier gemeentebesturen af dat de gemeenten vóór 1 januari 2009 met een duurzame en toekomstbestendige oplossing komen die recht doet aan de constatering in de vier lokale bestuurskrachtonderzoeken en het regionale onderzoek. Daarnaast geven Gedeputeerde Staten aan dat de oplossing een adequaat antwoord moet bieden voor toekomstige ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee.

De vier colleges hebben ieder voor zich het gezamenlijk voorstel aan hun gemeenteraad aangeboden. Het voorstel luidde zoals in april aan Gedeputeerde Staten was geschreven. In september en oktober 2008 hebben de vier raden zich afzonderlijk over dit voorstel gebogen. De gemeenteraden van Goedereede en Oostflakkee stemden in met het voorstel. De gemeenteraden van Dirksland en Middelharnis stemden niet in met het voorstel omdat zij van mening waren dat eerst de bestuurlijke vraag beantwoord moest worden.

Om uit de ontstane impasse te geraken komen in november 2008 de vier burgemeesters en vier secretarissen tot het voorstel om tegelijkertijd het onderzoek naar de ambtelijke organisatie en de bestuurlijke aansturing uit te voeren en de gemeenteraden hierbij te betrekken. Ondertussen ontmoeten de gemeenteraden van Dirksland en Goedereede elkaar in een informele werkbijeenkomst om de haalbaarheid van enige vorm van samenwerking tussen beide gemeenten te verkennen.

Medio december 2008 treffen burgemeesters, secretarissen en griffiers elkaar om de stand van zaken te bespreken. De uitkomst van dit overleg is dat de gemeenten geen andere mogelijkheid zien dan op zoek te gaan naar een externe bemiddelaar. Zij spreken hierbij de voorkeur uit voor een bestuurlijk zwaargewicht om de gemeenten uit de ontstane impasse te helpen. De gemeenten hebben dit eigen initiatief niet doorgezet nadat zij door Gedeputeerde Staten medio januari 2009 geïnformeerd waren dat de commissie Schutte ingesteld was.

In bijlage 2 is het tijdspad van de bestuurlijke ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee geschetst tot aan de start van de commissie Schutte.

### 3.4 Standpunten en voorstellen van gemeenten aan de commissie

In februari 2009 heeft de commissie negen afzonderlijke gesprekken gevoerd met de vier colleges van Burgemeester en Wethouders, de vier gemeenteraden en het dagelijks bestuur van het ISGO. Daarnaast heeft de commissie een openbare hoorzitting gehouden. Tijdens deze gesprekken heeft de commissie gesproken over het standpunt van de gesprekspartner, de standpunten van andere gesprekspartners, het proces van de vier gemeenten tot heden en de mogelijke oplossingen voor de versterking van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. In bijlage 3 zijn de verslagen van de gesprekken met de colleges en gemeenteraden opgenomen. In bijlage 4 zijn de oproep van de commissie, de ontvangen zienswijzen en het verslag van de hoorzitting opgenomen.

#### Middelharnis

Het college van Middelharnis is voorstander van samenvoeging van de vier huidige gemeenten en is van mening dat hiertoe snel overgegaan zou moeten worden om de bestuurskracht te vergroten. De huidige samenwerking binnen het ISGO loopt niet optimaal en met lange besluitvormingstrajecten. Het college is van mening dat de gemeenten zelf de regie zouden moeten voeren in het proces van de fusie van de vier gemeenten.

De gemeenteraad van Middelharnis heeft een voorkeur voor herindeling als oplossing voor het tekort aan bestuurskracht op het eiland. Indien toch niet voor herindeling gekozen wordt, dan moet een maximaal aantal taken worden overgedragen aan een samenwerkingsverband. Bij herindeling dient voldoende aandacht te zijn voor het behoud van de identiteit van de kernen. De raad is verdeeld over de vraag wie de regie moet voeren in het vervolgproces. In zijn zoektocht naar draagvlak voor een oplossing heeft de raad op 5 februari 2009 in een amendement de commissie Schutte verzocht een uitgebreid onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van herindeling en samenwerking.

#### Oostflakkee

Het college van Oostflakkee heeft de nadrukkelijke wens uitgesproken tot een inhoudelijke afweging van de voor- en nadelen van herindeling en samenwerking. Het college is van mening dat als bij een aangepaste vorm van samenwerking te veel (beleids-)taken overgedragen zouden moeten worden, herindeling wellicht een betere optie is voor het eiland. De regie in het vervolgproces dient bij de gemeenten te liggen.

De gemeenteraad van Oostflakkee heeft op 30 januari 2009 aan de gemeenteraden van Dirksland, Goedereede en Middelharnis per brief opgeroepen op korte termijn te komen tot een unaniem standpunt over de bestuurlijke toekomst van het eiland en de wijze waarop die wordt vormgegeven.

In het gesprek met de commissie heeft de gemeenteraad gepleit voor een goede analyse van de voor- en nadelen van herindeling en samenwerking toegespitst op de situatie op Goeree-Overflakkee. De huidige samenwerking voldoet niet. Daarom heeft de raad ingestemd met het onderzoek naar één ambtelijke organisatie voor het eiland. De raad wil het liefst zelfstandig blijven, maar heeft aangegeven geneigd te zijn het advies van de commissie te volgen als daarin een goede inhoudelijke afweging wordt gemaakt tussen de twee varianten.

#### Goedereede

De gemeenteraad van Goedereede is voorstander van intensivering van de samenwerking. De raad voelt zich overvallen door het besluit van Gedeputeerde Staten. Hij is van mening dat het van belang is dat de regie in dit proces weer terugkomt op het eiland. Het behoud van kenmerkende waarden en identiteit van de gemeente staat voor de gemeente voorop in dit proces, het gaat daarbij om rust en respect voor elkaar (zondagsrust) in een goede verhouding tot economische belangen. De raad vraagt zich af of in een heringedeelde gemeente de huidige balans in stand zal blijven. Alles overziend pleit de gemeenteraad primair voor het onderzoeken van alternatieven voor herindeling en het vergelijkend inzichtelijk maken van de voor- en nadelen van de diverse bestuurlijke/ambtelijke modellen. Daarbij heeft Goedereede aan de

commissie meegegeven dat Gedeputeerde Staten de gemeenten op Goeree-Overflakkee ruimte en tijd zouden moeten geven om voor een bepaalde datum een standpunt in te nemen op basis van de onderzoeksresultaten. Tegelijkertijd realiseert de raad zich dat door het besluit van Gedeputeerde Staten herindeling onvermijdelijk een van de opties is geworden. De gemeenteraad heeft op 19 februari 2009 een motie aangenomen waarin hij pleit voor een onderzoek naar de voor- en nadelen van samenwerking en herindeling. Naar aanleiding van het gesprek met de commissie heeft de raad laten weten dat hij zich aansluit van het verzoek van de andere gemeenteraden aan de commissie om dit onderzoek te verrichten. Het college van Goedereede onderschrijft het standpunt van zijn gemeenteraad. Het college is van mening dat de afgelopen jaren veel bereikt is met samenwerking en ziet mogelijkheden de samenwerking anders vorm en inhoud te geven.

#### Dirksland

Het college heeft aangegeven voorstander te zijn van fusie van de vier gemeenten. Het college ziet niet-vrijblijvende samenwerking alleen als een tussenstap naar een gemeente Goeree-Overflakkee. Alleen ambtelijk samenwerken is onvoldoende oplossing voor de bestuurskracht van Dirksland. Het college ziet geen voordelen wanneer de gemeenten zelf de regie voeren in het vervolgproces.

De gemeenteraad van Dirksland is in grote meerderheid voorstander van fusie van de vier gemeenten. De raad is bereid een onderzoek naar de voor- en nadelen van herindeling en verregaande samenwerking te laten uitvoeren door de commissie. De gemeenteraad hoopt dat na het werk van de commissie Schutte de gemeenten weer zelf de regie in handen krijgen.

#### ISGO

Binnen het dagelijks bestuur van het ISGO is geen eensluidend beeld van de toekomst van het samenwerkingsverband. Het bestuur is van mening dat er onvoldoende voortgang is geboekt in het komen tot niet-vrijblijvende samenwerking tussen de gemeenten. De huidige samenwerking leidt tot trage besluitvorming en ontevredenheid bij gemeenteraden.

#### Openbare hoorzitting

De commissie heeft maatschappelijke organisaties opgeroepen een zienswijze te geven over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. Op deze oproep heeft de commissie zes reacties ontvangen, waarvan twee reacties van individuele burgers (een uit Dirksland en een uit Middelhamnis). Tijdens de openbare hoorzitting heeft de commissie drie maatschappelijke organisaties gehoord. Het Comité Eén Goeree-Overflakkee, sprekend namens dertien organisaties op het eiland, sprak zich uit voor één gemeente om zodoende met een nog professioneler bestuur en werkorganisatie de toekomst adequaat het hoofd te kunnen bieden. Een fusie zal veel afstemmingsproblematiek doen verminderen tussen het maatschappelijk middenveld en het (verlengd) lokaal bestuur. De Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee wilde geen politieke uitspraken doen maar er wel op wijzen dat door een betere samenwerking en eenduidige eenvoudige besluitvorming winst kan worden behaald. 'Ouddorp bouwt voor jong en oud' pleitte voor het 'Samen en toch Apart' model. Zij is voorstander van zelfstandigheid van de gemeenten en dan met name Goedereede. Deze organisatie ziet geen meerwaarde in opschaling en vreest dat de gemeente Goedereede in het geheel niet meer zal meetellen. De Woningbouwvereniging Beter Wonen uit Goedereede heeft schriftelijk laten weten herindeling niet nodig te vinden en af te wijzen.

### **3.5 Conclusies uit de gesprekken**

De commissie is met de gemeenten van mening dat een versterking van het lokaal bestuur gewenst is. Nu, maar zeker voor de toekomst. De gemeenten zijn het onderling eens dat de huidige organisatie van het lokaal bestuur (vier gemeenten en een samenwerkingsverband) niet voldoet en verbeterd dient te worden.

De gemeenteraden van Dirksland en Middelharnis hebben de voorkeur voor de oplossing herindeling, de gemeenteraad van Oostflakkee kiest voor zelfstandigheid en versterken van de samenwerking, maar staat open voor discussie over herindeling op basis van argumenten. De gemeenteraad van Goedereede kiest voor zelfstandigheid, maar pleit in zijn motie van 19 februari 2009 nu wel voor een onderzoek waarin ook herindeling wordt meegenomen.

De commissie heeft in de gesprekken gemerkt dat er bij de vier gemeenten verschillende beelden bestaan van de gewenste toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. De commissie constateert daarbij dat die verschillende beelden ook dwars door politieke partijen in de verschillende gemeenteraden heenlopen. Dit heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat de afgelopen jaren geen schot in het proces zat en dat er geen eensgezind besluit genomen kon worden over het verdere traject.

De commissie is van mening dat geen sprake is van een gezamenlijke duurzame en toekomstbestendige oplossing waar Gedeputeerde Staten om hebben gevraagd. De commissie plaatst bovendien vraagtekens of de gemeenten op korte termijn wel in harmonie tot die duurzame en toekomstbestendige oplossing zullen kunnen komen. De commissie is van mening dat het onderling benodigde vertrouwen hiervoor ook nu onvoldoende aanwezig lijkt te zijn.

De commissie constateert dat de vier gemeenten unaniem van mening zijn dat het proces gericht op de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur gezamenlijk moet gebeuren en moet leiden tot een oplossing die soelaas biedt aan alle vier gemeenten.

Daarbij vindt de commissie dat door de bestuurders op het eiland veel tijd en energie is gestoken in het proces om te komen tot een gemeenschappelijke onderzoeksvraag zonder dat dit tot gewenst resultaat heeft geleid. Immers, een dergelijk onderzoek is (nog) niet uitgevoerd. Een situatie waarin één of meerdere gemeenten los van de andere een bepaalde onderzoeksvraag zouden oppakken (zoals is gebeurd in de Noordelijke Bollenstreek) is geen haalbare optie gebleken voor de gemeenten. De vier gemeenten hebben elkaar 'in gijzeling' gehouden bij het komen tot een oplossing voor de ambtelijke en bestuurlijke toekomst. Hierdoor hebben meerdere colleges moties of amendementen van hun gemeenteraad niet of onvoldoende uitgevoerd.

De commissie is enigszins verbaasd dat de gemeenten de afgelopen anderhalf jaar zelf onvoldoende toegekomen zijn aan een inhoudelijke discussie over de vergelijking van beide modellen (een concrete vorm van verregaande niet-vrijblijvende samenwerking vergeleken met herindeling) en dat voor de vier gemeenten geldt dat zij graag in de gelegenheid gesteld worden dit alsnog binnen een beperkte tijd te doen.

De commissie constateert dat er bij de gemeenten geen eenduidig beeld bestaat over de vraag wie de regie zou moeten voeren indien het advies van de commissie herindeling zou zijn.

## HOOFDSTUK 4 OPLOSSINGSRICHTINGEN VERGELEKEN

### 4.1 Twee reële oplossingsrichtingen

Op basis van documentenstudie en de gesprekken die de commissie de afgelopen periode heeft gevoerd, komt de commissie tot eenzelfde conclusie als de vier gemeenten: een andere wijze van organisatie van het (verlengd) lokaal bestuur dan de huidige is noodzakelijk. De commissie onderkent dat er vele modellen mogelijk zijn waarop de vier gemeenten hun bestuurlijke toekomst vorm en inhoud zouden kunnen geven. Het is voor de commissie helder geworden dat de besturen van alle vier gemeenten vinden dat de huidige inrichting van de samenwerking niet meer voldoet en daarmee dus geen reëel alternatief is voor de toekomst. De commissie ziet vervolgens twee reële oplossingsrichtingen voor het toekomstige lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee:

- een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking;
- een fusie van de vier gemeenten tot één gemeente.

De commissie sluit hierbij aan bij de opties die ook zijn genoemd in de rapporten van de bestuurskrachtonderzoeken in 2007 en die in de periode sindsdien zonder resultaat besproken zijn door de gemeenten.

De commissie heeft op basis van bestaande documenten een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking met één ambtelijke organisatie en herindeling vergeleken, toegespitst op de opgaven voor het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.

Het gaat hierbij om de weging van de verschillen tussen herindeling en verregaande samenwerking. Herindeling of versterken van de samenwerking is geen doel op zich maar een middel om de bestuurskracht van het lokaal bestuur te versterken. Voor de commissie staat daarom voorop dat de te kiezen variant een oplossing moet zijn voor de geconstateerde problemen op Goeree-Overflakkee. De commissie is van mening dat de te kiezen variant minimaal een oplossing moet bieden voor:

- de onvoldoende integrale afweging/keuzes op de schaal van het eiland;
- de huidige strategische kwaliteit van het lokaal bestuur;
- de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties.

Alvorens beide varianten te wegen, schetst de commissie de kenmerken van beide varianten.

#### Een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking (samenwerkingsmodel)

In de vigerende gemeenschappelijke regeling van het huidige samenwerkingsverband spreken de deelnemers reeds uit inhoudelijke en niet-vrijblijvende samenwerking aan te gaan. De commissie heeft geconstateerd dat alle vier gemeenten van mening zijn dat de huidige samenwerking desondanks niet voldoet. De gemeenten hebben daarom gesproken over de vorming van één ambtelijke organisatie om de kwetsbaarheid van de afzonderlijke ambtelijke organisaties op te vangen. Dit neemt de commissie als uitgangspunt. De commissie is van mening dat de vorming van één ambtelijke organisatie voor het gehele gebied op zichzelf nog een onvoldoende oplossing biedt voor de bestuurlijke problemen van het gebied. Voor een integraal beleid op belangrijke beleidsterreinen is het namelijk nodig dat taken en bevoegdheden van de gemeenten worden overgedragen aan het samenwerkingsverband. Dat brengt tevens met zich mee, dat er sprake moet zijn van een goed democratisch gelegitimeerd bestuur van het samenwerkingsverband. Als de oplossing gezocht wordt in samenwerking, dan zal dit worden vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling tussen de vier gemeenten, waarin de ambtelijke samenwerking en bestuurlijke aansturing beide worden geregeld.



De commissie heeft dit uitgewerkt in een model met ondermeer de volgende kenmerken:

- De ambtelijke organisaties van de vier gemeenten en die van het samenwerkingsverband worden samengevoegd tot één organisatie onder leiding van één functionaris. Deze wordt aangestuurd door en is verantwoording schuldig aan het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband. Elke afzonderlijke gemeente behoudt een kleine staf bestaande uit de gemeentesecretaris met ondersteuning. Voor bepaalde publieks-gerelateerde taken blijft per gemeente een loketfunctie in stand;
- Het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten;
- Het algemeen bestuur bestaat uit raadsleden van de vier gemeenten;
- In de gemeenschappelijke regeling wordt aangegeven welke taken en bevoegdheden (met kaderstelling) van de gemeenten worden overgedragen aan het bestuur van het samenwerkingsverband alsmede hoe deze zich verhouden tot de taken en bevoegdheden die bij de gemeenten blijven. De over te dragen taken en bevoegdheden betreffen in ieder geval de beleidsterreinen die nu reeds bij het samenwerkingsverband zijn belegd: openbare orde en veiligheid, sociale zaken, onderwijs en welzijn, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische zaken, milieu, verkeer, archiefzaken;
- In de gemeenschappelijke regeling wordt geregeld hoe het bestuur van het samenwerkingsverband verantwoording aflegt aan de gemeentebesturen.

In dit model werkt de ambtelijke organisatie van het samenwerkingsverband dus zowel voor het bestuur van het samenwerkingsverband als – voor de niet overgedragen taken – voor de afzonderlijke gemeenten. De huisvesting van de ambtelijke organisatie zal in belangrijke mate moeten worden geconcentreerd.

#### Een fusie van de vier gemeenten tot één gemeente (fusiemodel)

Een fusie van de huidige vier gemeenten tot één gemeente betekent het vormen van één gemeentebestuur en één ambtelijke organisatie in plaats van de huidige vier gemeentebesturen en het bestuur van het ISGO. Ook in dit model kan voor bepaalde taken een loketfunctie voor bepaalde kernen in stand blijven. Over de huisvesting van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie beslist het nieuwe gemeentebestuur. Concentratie ligt zeker op termijn voor de hand.

## **4.2 Beschouwingen**

Ter voldoening aan de verzoeken van de vier gemeenteraden om zowel een concreet samenwerkingsmodel als fusie met elkaar te vergelijken, heeft de commissie nagegaan welke de belangrijkste aspecten zijn die hierbij een rol spelen. Zij heeft daarbij met name ook geluisterd naar de argumenten die in de gesprekken met raden en colleges en tijdens de hoorzitting naar voren kwamen. Deze argumenten waren van zeer uiteenlopende aard. De aandacht werd gevraagd voor bestuurlijke en maatschappelijke aspecten, maar ook meer emotioneel getinte argumenten spelen een rol. De commissie heeft hieraan recht willen doen door in bijlage 5 - aan de hand van in totaal 14 invalshoeken - een vergelijking van beide modellen te maken, toegesneden op de situatie van en de opgaven voor het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.

Deze bijlage vormt de achtergrond van de beschouwingen in dit hoofdstuk, waarin de commissie aan de hand van een indeling in rollen van gemeenten, die ook in bestuurskrachtonderzoeken veelal wordt gehanteerd, een vergelijking maakt.

Het gaat daarbij om de volgende rollen:

- a. De gemeente als organisatie;
- b. De gemeente als dienstverlener;
- c. De gemeente als gemeenschap;
- d. De gemeente als partner/samenwerker;
- e. De gemeente als beleidsmaker.

Aansluitend daaraan schenkt de commissie nog aandacht aan de financiële aspecten die aan beide modellen verbonden zijn en aan de vraag in hoeverre er sprake is van een duurzame en toekomstbestendige oplossing.

#### Ad a. De gemeente als organisatie

Bij samenwerking zijn de vier afzonderlijke gemeentebesturen opdrachtgever voor die taken waarvoor de bevoegdheid niet is overgedragen en is het samenwerkingsbestuur opdrachtgever voor de overgedragen taken. Aandachtspunt bij deze constructie is het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, waarbij de mogelijkheid bestaat dat de ambtelijke organisatie te maken heeft met maximaal vijf opdrachtgevers met verschillende wensen en verwachtingen. Binnen de ambtelijke organisatie zal een drang ontstaan naar uniformering, ondermeer vanuit efficiency overwegingen.

Na herindeling is er sprake van één gemeentebestuur dat als opdrachtgever optreedt voor het ambtelijk apparaat.

#### Ad b. De gemeente als dienstverlener

Bij samenwerking zal de huidige situatie met vier burgerloketten gecontinueerd worden, terwijl de huidige vier ambtelijke organisaties achter deze loketten geconcentreerd kunnen worden in één ambtelijke organisatie. Aandachtspunt hierbij is een goede afstemming tussen de decentrale burgerloketten en centrale ambtelijke organisatie. Bij herindeling is de wijze waarop de dienstverlening vorm en inhoud wordt gegeven afhankelijk van de keuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt. Het bestuur kan ervoor kiezen de burgerloketten centraal of decentraal te organiseren.

De keuzes binnen de samenwerking of herindeling beïnvloeden de kwaliteit van de dienstverlening naar de burger. In het rapport 'Herindelingen gewogen' (2008) concluderen de onderzoekers dat weliswaar na een tijdelijke dip de professionaliteit en klantgerichtheid van de dienstverlening toeneemt na een herindeling. De vorming van een ambtelijke organisatie binnen de samenwerking betekent een reorganisatie van de huidige ambtelijke organisaties waarbij het aannemelijk is dat ook dan sprake zal zijn van een dip in de kwaliteit van de dienstverlening.

#### Ad c. De gemeente als gemeenschap

De huidige schaal van het lokaal bestuur (vier gemeenten en een samenwerkingsverband) ontstijgt sinds 1966 de schaal van de gemeenschappen in de dorpen en kernen op Goeree-Overflakkee.

Bij samenwerking wordt de huidige situatie gecontinueerd. Voor de beleidsvoorbereiding, kaderstelling en uitvoering zijn de individuele gemeenten echter meer dan nu afhankelijk van hun samenwerkingsverband. Bij herindeling is er sprake van één bestuur op eilandschaal. Dit bestuur staat voor de vraag op welke wijze zij omgaat met de verschillende gemeenschappen op het eiland en op welke wijze dorpsgericht werken (kernenbeleid) hierin een plek krijgt.

Bij herindeling speelt het gevoel van verlies van de eigen identiteit een belangrijke rol. Na een herindeling neemt de ervaren afstand tussen burger en bestuur toe (Herindelingen gewogen, 2008). De nieuw gevormde gemeente staat voor de keuze op welke wijze zij wil communiceren met de burgers en op welke wijze zij de burgers uit de verschillende dorpen en kernen bij het beleid van de gemeente wil betrekken.

Bij samenwerking ervaren burgers niet het gevoel van verlies van de eigen identiteit. Wel is het bij verregaande samenwerking voor ondermeer maatschappelijke organisaties niet altijd even helder 'wie waarover gaat'.

#### Ad d. De gemeente als partner/samenwerker

In onze huidige maatschappij kan geen overheid alles 'alleen', zowel bij een keuze voor samenwerking als voor herindeling zal het eiland als geheel op verschillende terreinen samenwerking (moeten) zoeken. Samenwerking kan niet zonder coördinatie, hoe intensiever de samenwerking is, hoe meer coördinatie noodzakelijk is. Verregaande samenwerking zal veel coördinatie en (in aantal gevallen) consensus vragen om één geluid namens het eiland te laten klinken bij partners waarmee het eiland samenwerkt of onderhandelt (medeoverheden, maatschappelijk middenveld).

Bij herindeling is er één bestuur waardoor dat bestuur krachtiger met één mond kan spreken namens het gehele eiland in de richting van bijvoorbeeld de provincie, de Rotterdamse regio, het Rijk of Europa.

#### Ad e. De gemeente als beleidsmaker

Bij samenwerking waarbij veel taken en bevoegdheden zijn overgedragen aan het samenwerkingsverband zal kaderstelling op die beleidsterreinen niet meer plaatsvinden in de afzonderlijke gemeenteraden, maar in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband. De gemeenteraden kunnen alleen nog kaderstellend optreden voor de beleidsterreinen waarop geen taken en bevoegdheden zijn overgedragen. Hoe meer taken en bevoegdheden overgedragen zijn aan het samenwerkingsverband, hoe minder ruimte de afzonderlijke gemeenten hebben als beleidsmaker. Wanneer één ambtelijke organisatie voor meerdere gemeenten beleid dient te ontwikkelen en uit te voeren, zal binnen die organisatie de wens ontstaan tot uniformering. Dit kan in de praktijk negatieve gevolgen hebben voor de feitelijke beleidsvrijheid van de afzonderlijke gemeenten.

Bij herindeling stelt de gemeenteraad de kaders waarbinnen het college integraal beleid kan maken en uitvoeren.

#### Financiën/kosten

Een samenwerkingsverband heeft een gesloten huishouding, de kosten van het samenwerkingsverband dienen derhalve volledig betaald te worden door de deelnemende gemeenten. De gemeentefondsuitkering van de vier gezamenlijke gemeenten is de som van de uitkeringen van de vier gemeenten. Daarnaast stellen de individuele gemeenteraden eigenstandig de tarieven voor heffingen en leges vast, tenzij in het samenwerkingsverband hierover afspraken zijn gemaakt. Binnen het gemeentefonds bestaat geen separate vergoeding voor de kosten van de samenwerking.

Na een herindeling ontvangt de nieuwe gemeente een lager bedrag uit het gemeentefonds dan de vier gemeenten voor de herindeling. Dit wordt ondermeer veroorzaakt door het wegvallen van de vaste voeten (schatting voor Goeree-Overflakkee op basis van de decembercirculaire 2008: ongeveer € 1,2 miljoen per kalenderjaar). Bij een herindeling ontvangt een nieuwe gemeente eenmalig een genormeerd bedrag, de zogeheten bijdrage aan frictiekosten, om de kosten van de herindeling op te vangen. Op basis van de decembercirculaire 2008 is globaal geschat dat een heringedeelde gemeente Goeree-Overflakkee eenmalig ongeveer € 13 miljoen in de bijdrage aan frictiekosten ontvangt (verdeeld over vier jaar).

Na een herindeling stelt de raad een nieuw tarievenstelsel vast voor alle belastingen, heffingen en leges.

Om inzicht te krijgen in de gevolgen van harmonisatie van ondermeer de tarieven voor de onroerende zaak belasting en reiniging- en rioolrechten kunnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Provincie Zuid-Holland voor gemeenten die voornemens zijn te fuseren een herindelingscan uitvoeren. Een dergelijke scan geeft inzicht in financiële verschillen en aanverwante omstandigheden

tussen de gemeenten, waaronder de mogelijke effecten op de belastingen en de bijbehorende tarieven. Met een herindelingscan kunnen veranderingen die een fusie met zich meebrengt transparanter worden gemaakt ten behoeve van het besluitvorming- en implementatieproces. Over de consequenties van harmonisatie doet de commissie geen uitspraken.

Zowel bij het versterken van de samenwerking als bij herindeling geldt dat de kosten voor de baat zullen uitgaan. Bij herindeling bestaat het gevoel bij burgers 'dat alles duurder wordt'. Het onderzoek 'Herindelingen gewogen' (2008) laat zien dat dit in Zuid-Holland bij een aantal herindelingen het geval is, maar ook dat bij een aantal herindelingen de kosten juist gedaald zijn.

#### Duurzaam en toekomstbestendig

Bij samenwerking zal de vraag aan de orde blijven of het lokaal bestuur vormgegeven is zodat de opgaven waar de gemeenten afzonderlijk en met elkaar voor staan zo adequaat mogelijk gerealiseerd kunnen worden omdat de samenwerking zowel ambtelijk als bestuurlijk meer coördinatie en consensus vraagt tussen de gemeenten dan na herindeling.

Daarnaast leert de ervaring dat als eenmaal gesproken is over herindeling als oplossing voor de versterking van het lokaal bestuur, deze oproep telkens opnieuw geagendeerd zal worden zeker wanneer de opgaven waarvoor de gemeenten komen te staan zullen toenemen. Herindeling is een stap die duurzaam en toekomstbestendig is, zeker in het geval van Goeree-Overflakkee als geografisch afgebakend gebied.

#### Algemeen

In het onderzoeksrapport 'Herindelingen gewogen' (Provincie Zuid-Holland, 2008) spreken de onderzoekers over de spagaat van herindeling. Op het eerste gezicht lijkt iedereen beter te worden van een herindeling. De ambtelijke organisatie wordt beter, de bestuurders winnen aan kwaliteit, de gemeente krijgt een sterkere positie en de dienstverlening krijgt een impuls. Echter, de burgers ervaren een toename van de afstand tot het gemeentebestuur. De spagaat bestaat eruit dat de bestuurlijke en ambtelijke organisatie professionaliseren en verbeteren, maar de inwoners het niet waarnemen omdat hun betrokkenheid en interesse met de lokale politiek afneemt.

De commissie vindt deze spagaat in zijn algemeenheid logisch omdat burgers zullen moeten wennen aan de nieuw gevormde gemeente. Zij veronderstelt echter dat de spagaat tijdelijk is, zeker op Goeree-Overflakkee omdat het eiland al een eigen duidelijk herkenbare identiteit heeft.

Bij de keuze voor samenwerking ontstaat naar de mening van de commissie een andere spagaat: lokale bestuurders dragen binnen het samenwerkingsverband verantwoordelijkheid voor integrale keuzes op de schaal van het samenwerkingsverband (in dit geval het eiland Goeree-Overflakkee) terwijl het afleggen van verantwoording hierover plaatsvindt in de afzonderlijke gemeenteraden en bij de lokale verkiezingen.

## HOOFDSTUK 5 OVERWEGINGEN EN ADVIES

### 5.1 Constateringen van de commissie

Gedeputeerde Staten hebben de commissie gevraagd advies uit te brengen waarin is nagegaan hoe te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012. Daarbij is de commissie meegegeven dat van deze variant kan worden afgeweken indien onze commissie constateert dat alle vier gemeenten tot een eensluidende alternatieve oplossing hebben besloten die voldoet aan de voorwaarde: een duurzame en toekomstbestendige oplossing die recht doet aan de constateringen in de vier lokale bestuurskrachtonderzoeken en het regionale onderzoek en die daarbij een adequaat antwoord biedt voor toekomstige ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee.

De commissie constateert dat

- de vier gemeenten van mening zijn dat de bestuurskracht van het lokaal bestuur versterkt moet worden;
- de vier gemeenten daarbij van mening zijn dat een oplossing gevonden dient te worden voor de vier gemeenten gezamenlijk;
- de vier gemeenten tevens van mening zijn dat de huidige wijze waarop de samenwerking is georganiseerd niet voldoet;
- het voor bestuurders (colleges en raden) op Goeree-Overflakkee niet de vraag is of samengewerkt moet worden, maar de vraag op welke wijze en met welke intensiteit (van min of meer vrijblijvend tot samengaan);
- de bestuurders van de vier gemeenten (en ISGO) er de afgelopen periode niet in geslaagd zijn met elkaar een proces in te richten om een inhoudelijke en politieke afweging te maken over de bestuurlijke toekomst van de vier gemeenten (onderzoek naar voor- en nadelen van varianten).

De commissie heeft op verzoek van de gemeenteraden op basis van bestaand materiaal twee reële oplossingen vergeleken. Deze informatie en de gesprekken met de colleges en gemeenteraden hebben de basis gevormd voor de commissie om een advies uit te brengen over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.

Het advies van de commissie bestaat uit twee onderdelen:

- De keuze voor een oplossing;
- De keuze voor de wijze van effectuering.

Hieronder gaat de commissie in op deze twee onderdelen.

### 5.2 Keuze oplossing

Zoals in hoofdstuk 4 vermeld ziet de commissie in principe twee reële oplossingsrichtingen voor het toekomstige lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, verregaande samenwerking of fusie tot één gemeente. Uit de vergelijking in bijlage 5 blijkt dat beide modellen, naast overeenkomsten op onderdelen, ook belangrijke verschillen vertonen. Deze verschillen kunnen uiteraard verschillend worden gewogen. De commissie heeft hierbij als focus gekozen het belang van een keuze die soelaas biedt voor de opgaven en het bestuur van het eiland. Waar het gaat om het zoeken van een gezamenlijke oplossing voor geheel Goeree-Overflakkee zullen lokale voorkeuren daarom niet doorslaggevend kunnen zijn.

Eerder stelde de commissie dat de te kiezen variant minimaal een oplossing moet bieden voor:

- de onvoldoende integrale afweging/keuzes op de schaal van het eiland;
- de huidige strategische kwaliteit van het lokaal bestuur;
- de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties.

Voor beide varianten is de aanwezigheid van een breed politiek en maatschappelijk draagvlak belangrijk. Een keuze voor versterking van de samenwerking vraagt in de ogen van de commissie zelfs om een groot bestuurlijk draagvlak, immers samenwerking kan per definitie alleen samen gerealiseerd worden.

De centrale vraag waar het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee voor staat is of het vanuit de huidige vier gemeenten onderlinge coördinatie wil organiseren met behulp van een stevige gemeenschappelijke regeling (inclusief centraliseren en uniformeren) of dat het kiest voor integraal beleid door een democratisch gekozen bestuur, dat ruimte kan laten voor decentrale uitvoering van beleid.

### Samenwerken?

Het is een belangrijk gegeven dat Goeree-Overflakkee een sociaal-geografisch samenhangend gebied vormt met grote onderlinge verbondenheid en met tal van functionele en ruimtelijke relaties. De ontwikkeling van dit gebied is gebaat bij een integrale bestuurlijke benadering. De commissie constateert, dat zowel de raden als de colleges van de vier gemeenten alle van mening zijn, dat een intensieve coördinatie tussen de vier gemeenten onmisbaar is. Daarmee stellen de gemeenten dat voor belangrijke beleidsdossiers onderlinge afstemming nodig is, zowel beleidsvoorbereidend als uitvoerend. De huidige gemeenschappelijke regeling voor het samenwerkingsverband spreekt reeds over het komen tot niet-vrijblijvende samenwerking.

Op dit moment bestaan er verschillen in verwachtingen over de doelen en opbrengsten van de samenwerking en bestaan er meerdere beelden van de toekomst van het samenwerkingsverband, variërend van samenwerken tot samengaan. Bij samenwerking geef je een deel van de autonomie op, in het vertrouwen dat je er meer voor terug krijgt. Sommige gemeenten hebben er vertrouwen in dat samenwerking voldoende soelaas zal bieden, andere duidelijk niet.

In feite is dat het beeld dat zich al geruime tijd voordoet. In 2001 is naar aanleiding van het IVA-onderzoek de samenwerking tussen de vier gemeenten versterkt. In 2007 concludeerden de onderzoekers een nog steeds bestaande behoefte aan versterking van de samenwerking. De inspanningen in de tussenliggende jaren hebben dus kennelijk onvoldoende opgeleverd. Een conclusie die blijkens de door de commissie gevoerde gesprekken ook nu nog breed wordt gedeeld.

Het is dan ook de vraag of opnieuw investeren in versterking van de samenwerking daadwerkelijk zal leiden tot meer bestuurskracht van de afzonderlijke gemeenten. Immers, na de vorige stap (eind 2004, richting niet-vrijblijvende samenwerking) dient deze keer versterking van de samenwerking gepaard te gaan met overdracht van taken, bevoegdheden en kaderstelling van de gemeenten aan het samenwerkingsverband. Dit vraagt een sterkere regierol van de gemeenten in de zin van meer strategisch vermogen ten behoeve van goed opdrachtgeverschap. Bovendien zal er meer coördinatie tussen de gemeenten nodig zijn dan tot nu toe werd gevraagd.

Voor alle vier gemeenten concluderen de bestuurskrachtonderzoekers, dat de huidige vier ambtelijke organisaties te weinig robuust zijn dan wel dat er twijfels zijn voor de toekomst. Over de ambtelijke organisatie van het ISGO stellen de onderzoekers dat het organisatorisch beheer van strategische functies van de samenwerking kwetsbaar is en niet toereikend voor de huidige en toekomstige opgaven.

De vraag moet dan ook onder ogen worden gezien of de weg van versterking van de samenwerking, zoals voorzien in het samenwerkingsmodel, een duurzame en toekomstbestendige oplossing is. De kans is reëel, dat een dergelijke constructie binnen een aantal jaren zal leiden tot een vergelijkbare conclusie als onderzoekers hebben geconstateerd in de Krimpenerwaard: het strategisch vermogen van de afzonderlijke gemeenten is verminderd.

In de gesprekken met raden en colleges is enkele malen gewezen op vormen van intensieve samenwerking in andere delen van het land, zoals tussen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten). Deze vergelijking gaat in die zin al mank, dat het daar alleen gaat om de vorming van één ambtelijke werkorganisatie, terwijl de problematiek op Goeree-Overflakkee juist ook vraagt om integraal beleid op bestuurlijk niveau. In tegenstelling tot de gemeenten op Goeree-Overflakkee zijn de drie BEL-gemeenten alle zogeheten 'beheer' gemeenten, zonder grote ontwikkelopgaven. Een essentiële voorwaarde voor het slagen van de BEL-samenwerking is groot onderling vertrouwen tussen de gemeentebesturen. Bovendien is deze samenwerkingsvorm kostbaar, omdat tegenover extra kosten geen tegemoetkoming in (frictie-) kosten staat. De gemeenten Liesveld, Graafstroom en Nieuw-Lekkerland overwegen daarom al voordat de gezamenlijke ambtelijke organisatie per 1 juli 2009 een feit is een bestuurlijke fusie van de drie gemeenten.

#### De commissie kiest voor één gemeente

De commissie is van mening, dat het fusiemodel betere voorwaarden biedt voor integraliteit, kwaliteit, efficiency en beheersbaarheid dan het samenwerkingsmodel. Mede gelet op de conclusies in het rapport 'Herindelingen gewogen' (2008) is aannemelijk, dat inwoners van de kernen op Goeree-Overflakkee uiteindelijk meer kwaliteit zullen krijgen wanneer gekozen wordt voor één eilandbestuur met decentralisatie van uitvoering dan wanneer de huidige vier gemeenten met delen van hun ambtelijke organisatie blijven gehandhaafd.

De commissie sluit zich aan bij de opmerkingen van de bestuurskrachtonderzoekers in 2007:

*Één gemeente Goeree-Overflakkee kan zich ontwikkelen tot een krachtige gemeentelijke speler met een helder profiel die:*

- *Beheer en ontwikkeling in eigen beheer kan realiseren en aansturen;*
- *De inrichting van het openbaar bestuur kan toesnijden op de verscheidenheid op het eiland;*
- *Ook in de toekomst voldoende massa heeft om een moderne bereikbare dienstverlening voor de eilandbewoners te garanderen;*
- *Een stevige gesprekspartner kan zijn voor de regionale maatschappelijke organisaties en daarin richting kan geven aan een aantrekkelijk eilandbreed voorzieningenniveau in zorg, welzijn, sport en cultuur;*
- *Er in slaagt de toekomst van het eiland op de agenda van provincie en Rijk te krijgen en te houden.*

De commissie heeft in de gevoerde gesprekken een aantal bezwaren gehoord tegen het fusiemodel. In bijlage 5 komen deze aan de orde. Sommige van deze bezwaren berusten vooral op een inschatting van mogelijke (negatieve) gevolgen van fusie. Daarom wil de commissie hier afzonderlijk op ingaan.

- **Toename afstand burger – bestuur**  
Een van de bezwaren tegen de keuze voor één gemeente is dat de afstand tussen het bestuur en de dorpen te groot zou worden. Op verschillende plaatsen in Nederland is ervaring opgedaan met het voeren van kernenbeleid. Als interessant voorbeeld voor Goeree-Overflakkee ziet de commissie het beleid in de gemeente Emmen. De gemeente Emmen (ruim 109.000 inwoners) heeft een oppervlakte van 350 km<sup>2</sup>. De gemeente bestaat uit een stedelijke kern en verschillende omringende dorpen, ieder

met hun eigen karakter. De gemeente werkt met dorps- en wijkraden, de zogeheten Erkende Overlegpartners, bestaande uit bewoners, ondernemers en andere vertegenwoordigers uit een dorp, wijk of kern. De dorps- en wijkraden zijn bevoegd over alle aangelegenheden betreffende het dorp, de kern, de wijk of het buurtschap aanbevelingen te doen aan de gemeenteraad, burgemeester en wethouders en de burgemeester. Alle Erkende Overlegpartners beschikken over een eigen budget. Dit budget kunnen zij, binnen criteria, inzetten voor zaken die zij belangrijk vinden in hun woonomgeving.

- **Verlies van identiteit**

De commissie kent de suggestie dat het lokaal bestuur georganiseerd dient te zijn op de schaal van de gemeenschap. Het eiland Goeree-Overflakkee bestaat sinds 1966 uit meer gemeenschappen dan gemeenten. Dat betekent dat de schaal van het lokaal bestuur nu al niet meer overeenkomt met de schaal van de gemeenschappen. De commissie veronderstelt dat de stap naar één democratisch gekozen eilandbestuur de gemeente als gemeenschap niet nadelig zal beïnvloeden, maar eerder mogelijkheden biedt voor het voeren van eilandbreed kernenbeleid. De commissie acht daarom de kans voor het verlies van de identiteit van de dorpen niet groot.

- **Verlies van (zondags-)rust**

Met name door leden van de gemeenteraad van Goedereede is gewezen op het feit, dat (zondags-)rust, ruimte en respect kenmerkend zijn voor de lokale gemeenschap. De vrees bestaat dat dit bij een grotere bestuurlijke eenheid zal veranderen. De commissie heeft in de gesprekken geconstateerd, dat ook de andere gemeenten de waarde hiervan onderkennen. Mede gelet op het feit dat in de verschillende gemeenteraden grotendeels dezelfde politieke partijen zijn vertegenwoordigd verwacht de commissie, dat de keuze voor samenwerking of fusie geen belangrijke invloed zal hebben op de kenmerken van de lokale gemeenschappen.

- **Wat worden burgers er beter van?**

De commissie deelt de opmerking van het college van Dirksland dat het niet eenvoudig is om aan burgers de voordelen van herindeling uit te leggen. Veel burgers zullen geneigd zijn te kijken naar de korte termijn nadelen. Voor de commissie staat voorop dat de oplossing duurzaam en toekomstbestendig moet zijn en daarmee weegt de commissie de lange termijn voordelen zwaarder dan de (mogelijke) korte termijn nadelen. Het onderzoek 'Herindelingen gewogen' (2008) laat zien dat de burger na een herindeling een bestuurskrachtige gemeente krijgt: de ambtelijke organisatie wordt beter, de bestuurders winnen aan kwaliteit, de gemeente krijgt een sterkere positie en de dienstverlening krijgt een impuls. Als nadeel constateren de onderzoekers de toegenomen ervaren afstand tussen burger en bestuur. De commissie is van mening dat met een degelijk kernenbeleid en een open houding van het nieuwe gemeentebestuur er voldoende mogelijkheden zijn de afstand tussen burger en bestuur niet te groot te laten worden.

De discussie over beide modellen moet niet doen vergeten voor welke inhoudelijke opgaven het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee staat. Zonder naar volledigheid te streven wijst de commissie op de tien strategische hoofdlijnen zoals de gemeenten deze hebben geformuleerd in de Koersnotitie:

- *Inzet op een wooneconomie;*
- *Herstructurering van verouderde woongebieden, openbare ruimten en bedrijventerreinen;*
- *Uitbreiding van woningbouw in combinatie met een goede zorgstructuur en winkelvoorzieningen volgens een nader vast te stellen kernenprofilering en sturingsfilosofie;*
- *Uitbouw zowel kwalitatief als kwantitatief van verblijfsrecreatie en dag(eco-)toerisme;*
- *Ontwikkeling van nieuwe combinaties van wonen, werken, recreatie, landschap, water en natuur;*
- *Versterking van de niet-commerciële dienstverlening/zorgcluster rond het regionale ziekenhuis;*



- *Verbetering van de bereikbaarheid;*
- *Versterking van landschapsstructuren en stedelijke ontwikkelingen volgens het landschapsontwikkelingsplan;*
- *Handhaving van een duurzame landbouw met een goede zoetwatervoorziening en innovatie en knooppuntenontwikkeling van het visserijcluster;*
- *Versterking inzet op duurzaamheid, vooral door investeringen in het leveren van schone energie.*

De commissie typeert deze tien hoofdlijnen als ambitieus, maar spreekt tegelijkertijd haar waardering hiervoor uit. Wel ziet de commissie dat de uitwerking van deze hoofdlijnen om scherpe keuzes op de schaal van het eiland vraagt van het lokaal bestuur.

In het voorafgaande heeft de commissie duidelijk gemaakt dat vorming van één gemeente voor Goeree-Overflakkee naar haar mening de meest adequate oplossing is. Dat neemt niet weg, dat ook het samenwerkingsmodel – in ieder geval voorshands - in principe een oplossing kan zijn als de vier gemeenten er samen voor kiezen en zich er sterk voor willen maken. In de gesprekken die de commissie met raden en colleges heeft gevoerd is zo'n gezamenlijke keuze (nog) niet gemaakt. Het feit echter, dat de vier raden gezamenlijk aan de commissie hebben gevraagd om een afweging van beide mogelijkheden te maken kan een argument vormen de gemeenten de mogelijkheid te bieden alsnog tot een gezamenlijk gedragen keuze uit de beide modellen te komen.

### **5.3 Effectuering van de keuze**

De keuze voor een bepaald model zal gevolgd moeten worden door concrete stappen ter effectuering ervan. Het ligt voor de hand dat in het samenwerkingsmodel het initiatief weer bij de gemeenten ligt. Voorkomen moet echter worden, dat de totstandkoming van de nieuwe vorm van samenwerking een zaak van lange adem wordt. Dat zou zeer schadelijk zijn voor zowel het lokaal bestuur als de bevolking omdat dit ten koste kan gaan van de aanpak van de urgente vraagstukken zoals aangeduid in de Koersnotitie. Daarom vindt de commissie, dat een keuze voor het samenwerkingsmodel gepaard moet gaan met een uitspraak van de vier gemeenten dat binnen een door Gedeputeerde Staten te bepalen termijn de benodigde gemeenschappelijke regeling tot stand gekomen moet zijn. Mocht dat onverhoopt niet lukken, dan zou alsnog de weg van fusie moeten worden ingeslagen.

In het algemeen vindt de commissie het gewenst wanneer de gemeenten ook zelf de regie voeren in het proces om te komen tot een nieuwe fusiegemeente. Het is immers verstandiger 'je eigen toekomst niet slechts te ondergaan, maar deze zelf te maken'. Dit geldt wat de commissie betreft uiteraard ook voor de gemeenten op Goeree-Overflakkee.

In de gesprekken met colleges en raden is voor de commissie op dit punt een diffuus beeld ontstaan. Er zijn bestuurders die van mening zijn dat de gemeenten zelf de regie moeten houden in het proces, ook in het geval een eindbeeld door de provincie wordt vastgesteld. Andere bestuurders zijn van mening dat wanneer de provincie een eindbeslissing neemt, de provincie ook de regie voor het vervolgproces ter hand moet nemen.

Nu de gemeentebesturen niet gelijk denken over de vraag waar de regie in een proces van herindeling moet liggen, ligt het voor de hand dat Gedeputeerde Staten het initiatief nemen. Gelet op de voordelen die voor de gemeenten en voor het proces verbonden zijn aan een gemeentelijke regie adviseert de commissie aan Gedeputeerde Staten om - als zij besluiten de weg naar fusie in te slaan - de gemeenten nog een ultieme gelegenheid te bieden zelf gezamenlijk de regie te gaan voeren.

Dit is ook van belang voor de datum van ingang van de fusie. Indien het initiatief bij de gemeenten ligt, is er voldoende tijd het proces naar herindeling per 2012 zorgvuldig in te richten. Mocht het initiatief daarentegen van Gedeputeerde Staten uitgaan, dan is het de vraag of het nog lukt de procedure volgens de wettelijke regels tijdig voor dat jaar af te ronden.

## HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE

Gedeputeerde Staten hebben de commissie Schutte gevraagd vóór 1 april 2009 advies uit te brengen over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. Daarbij zijn Gedeputeerde Staten van mening dat de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012, bestaande uit de huidige vier gemeenten op het eiland, het meest gereede toekomstige eindbeeld lijkt te zijn. Aan de commissie is gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop tot die ene gemeente gekomen kan worden, waarbij hiervan kan worden afgeweken indien de vier gemeenten gezamenlijk een adequate en duurzame alternatieve oplossing presenteren. Gedeputeerde Staten hebben aangegeven op basis van het advies van de commissie Schutte voor 1 juni 2009 een eindbeslissing te nemen.

De commissie heeft op verzoek van de gemeenteraden op basis van bestaand materiaal een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking met één ambtelijke organisatie en fusie van de vier gemeenten vergeleken. Deze informatie en de gesprekken met de colleges en gemeenteraden hebben de basis gevormd voor de commissie om een advies uit te brengen over de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.

De commissie is van mening dat de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee de meest adequate oplossing is voor de toekomstige inrichting van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. Elke andere variant acht de commissie minder duurzaam en toekomstbestendig.

De vorming van één gemeente biedt kansen voor de versterking van de bestuurskracht ondermeer door de vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Daarnaast vragen de meeste beleidsdossiers vanuit verschillende perspectieven om een eilandelijke afweging op bestuurlijk niveau. De vorming van één bestuur biedt hiertoe meer waarborgen voor integraliteit, kwaliteit, efficiency en beheersbaarheid dan samenwerking door de vorming van één ambtelijke organisatie die wordt aangestuurd door vier gemeentebesturen. Dit oordeel is mede gebaseerd op de verschillen in waardering voor de huidige samenwerking vanuit de verschillende gemeenten.

Enkele gemeenteraden hebben aangegeven nog onvoldoende toegekomen te zijn aan een inhoudelijke discussie over een concrete vorm van verregaande niet-vrijblijvende samenwerking vergeleken met fusie van de vier gemeenten. Daardoor is niet duidelijk of er eilandelijk voldoende draagvlak bestaat voor elk van de beide modellen, indien daarvoor gekozen wordt.

De commissie heeft eerder al gewezen op de betekenis van een zo groot mogelijk draagvlak en is daarom ook ingegaan op het verzoek van de raden de twee modellen, die in principe tot een reële oplossing zouden kunnen leiden, vanuit een groot aantal invalshoeken met elkaar te vergelijken. Het zou goed zijn als de gemeenteraden het resultaat daarvan alsnog zouden kunnen wegen om te zien op welk bestuurlijk draagvlak de beide modellen kunnen rekenen.

De commissie zou daarom aan de gemeenteraden willen vragen binnen een beperkte tijd een keuze te maken uit de volgende mogelijkheden:

- I. Het samenwerkingsmodel, met de kenmerken zoals die zijn genoemd in paragraaf 4.1. Daarbij dient de bereidheid te worden uitgesproken binnen een door Gedeputeerde Staten te bepalen termijn de benodigde gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen.
- II. Het fusiemodel. Daarbij dient de bereidheid te worden uitgesproken binnen een door Gedeputeerde Staten te

bepalen termijn een gezamenlijk herindelingsontwerp vast te stellen dan wel aan Gedeputeerde Staten te worden medegedeeld dat het initiatief daartoe aan de provincie wordt overgelaten.

Kiezen de gemeenten eensluidend voor de eerste mogelijkheid en doen zij daarbij heldere uitspraken over overdracht van taken, bevoegdheden en kaderstelling en de bestuurlijke aansturing in dit model, dan zal de commissie aan Gedeputeerde Staten adviseren in overleg met de gemeenten een termijn te stellen binnen welke de benodigde gemeenschappelijke regeling tot stand dient te zijn gekomen.

Indien de vier gemeenteraden niet gezamenlijk voor de eerste mogelijkheid kiezen, zal de commissie constateren dat de gemeenten niet tot een eensluidende alternatieve oplossing zijn gekomen, die voldoet aan de door Gedeputeerde Staten gestelde voorwaarde van duurzaamheid en toekomstbestendigheid. In dat geval zal de commissie Gedeputeerde Staten adviseren de procedure tot vorming van één gemeente in gang te zetten.

Indien de vier gemeenteraden kiezen voor het fusiemodel, ligt wat betreft de commissie de regie alleen bij de gemeenten als ze daar eensluidend zelf voor kiezen.

De commissie verzoekt Gedeputeerde Staten de vier gemeenteraden tot 15 juni 2009 de gelegenheid te bieden bovenstaande keuze te maken. Spoedig daarna zal de commissie het resultaat aan Gedeputeerde Staten mededelen.

Adviescommissie Bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee

Middelhamis, 31 maart 2009

G.J. Schutte, voorzitter  
L.E. Stolker-Nanninga  
N.H. Van den Broek-Laman Trip  
J.J.A.H. Klein Breteler



**Bijlage 1**  
**Kaart van Goeree-Overflakkee**









**Bijlage 2**

**Tijdpad ontwikkelingen Goeree-Overflakkee**



## Tijdpad ontwikkelingen Goeree-Overflakkee

(bijgewerkt tot start van Commissie Schutte)

- Mei 2001 Onderzoek IVA naar niet-vrijblijvende samenwerking op Goeree-Overflakkee
- December 2003 Mededeling aan GS dat na lang overleg overeenstemming is bereikt over nieuwe gemeenschappelijke regeling (GR).
- Juni 2004 Verzoek aan GS om goedkeuring wijziging GR ISGO
- November 2004 GS stemmen in met gewijzigde GR ISGO
- April 2005/januari 2006 GS verzoeken de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Goedereede bestuurskracht te meten
- Augustus 2006 Overleg tussen GS en ISGO o.a. meten bestuurskracht
- April 2006 Gemeenten laten aan GS weten in 2006 bestuurskracht te meten.
- 31 mei 2007 Motie raad Middelharnis: verkenning uitvoeren naar samengaan van Middelharnis met de overige gemeenten op het eiland.
- Juni 2007 Uitkomsten bestuurskrachtonderzoeken openbaar.
- Medio 2007 Bespreking uitkomsten bestuurskrachtonderzoeken in gemeenteraden.
- 23 augustus 2007 Motie raad Dirksland: vóór 1 mei 2008 rapporteren over mogelijkheden van gemeentelijke samenvoeging van de vier gemeenten op het eiland.
- 11 oktober 2007 Bijeenkomst vier burgemeesters en secretarissen gericht op mogelijkheden samen optrekken in vervolgtraject.
- 30 oktober 2007 Algemeen Bestuur ISGO: het lukt niet om tot overeenstemming te komen, drie van vier gemeenten stemmen in met onderzoek naar verdere intensivering van de samenwerking en daarbij tevens de voor- en nadelen van een gemeentelijke herindeling in beeld brengen. Conclusie: (nog) geen onderzoek.
- 2 en 8 november 2007 Overleg Van Engelshoven-Huls met afzonderlijke colleges: afspraak reactie op uitkomsten onderzoeken en vervolgstappen vóór 1 februari 2008 (later opgeschoven naar begin maart 2008).
- 3 maart 2008 Werkconferentie vier colleges gericht op de (on)mogelijkheden van een gezamenlijk standpunt (persbericht 5 maart).
- 12 maart 2008 Brief GS met uitnodiging bestuurlijk overleg op 1 april 2008.
- 13 maart 2008 Ontvangst brief gezamenlijke colleges met stand van zaken besprekingen (gezamenlijk) standpunt.
- 1 april 2008 Bestuurlijk overleg GS met vier colleges op provinciehuis.
- 7 april 2008 Vervolg werkconferentie vier colleges gericht op de (on)mogelijkheden van een gezamenlijk standpunt.
- 9 april 2008 Werkbezoek CdK aan Goeree-Overflakkee.
- 29 april 2008 Brief namens de vier gemeenten aan GS dat de gemeenten vóór 1 januari 2009 onderzoek naar ambtelijke en bestuurlijke toekomst in besluitvormende zin hebben afgerond.
- 19 juni 2008 GS spreken met de vier gemeenten af dat de gemeenten vóór 1 januari 2009 tot een eensluidende adequate oplossing te komen.
- 4 september 2008 Raden van Dirksland en Middelharnis maken keuze eerst bestuurlijke vraagstuk te beantwoorden.
- 11 september 2008 Raad van Oostflakkee kiest voor onderzoek naar ambtelijke samenwerking en daarop volgend bestuurlijke model.
- 2 oktober 2008 Raad van Goedereede kiest voor onderzoek naar ambtelijke samenwerking en daarop volgend bestuurlijke model.

- 24 november 2008      Gesprek vier burgemeesters en vier secretarissen. Afspraak samen verkenning uitvoeren, raden bij het proces betrekken.
- 10 december 2008    Gezamenlijke bijeenkomst gemeenteraden Goedereede en Dirksland.
- 15 december 2008    Namens een aantal maatschappelijke organisaties op Goeree-Overflakkee is aan de CdK en de vier burgemeesters een petitie aangeboden met als boodschap dat gestreefd moet worden naar een gemeente Goeree-Overflakkee.
- 16 december 2008    Bijeenkomst burgemeesters, secretarissen en griffiers van de vier gemeenten om stand van zaken te bespreken, afgesproken is te zoeken naar een bemiddelaar van statuur.
- Januari 2009          Overleg GS met individuele colleges over GS-besluit.  
GS besluit tot instellen externe adviescommissie Bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee (commissie Schutte).
- 19 januari 2009      Verzenden brief GS met besluit bestuurlijke toekomst en instellen externe adviescommissie.
- 23 januari 2009      Start werkzaamheden commissie Schutte.

**Bijlage 3**

**Verslagen gesprekken colleges en gemeenteraden**



**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met het college van B en W van de gemeente Goedereede, betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 27 februari 2009, in het gemeentehuis Goedereede, aanvang 10.30 uur**

---

Aanwezig namens de gemeente: mevrouw G.J. van de Velde-de Wilde (burgemeester), de heer A. Admiraal (wethouder), de heer A.J.C. van der Vlugt (wethouder), de heer P. Feller (wethouder), de heer H. van Steeg (secretaris)

Aanwezig namens de commissie: de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)

Notulen: mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd, dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

Burgemeester Van de Velde geeft de commissie eerst de reactie van de raad naar aanleiding van het overleg van 23 februari jl. In de motie die de raad op 19 februari aannam was de intentie om op basis van eigen regie maar in samenwerking met de andere gemeenten, de onderzoeksvraag te formuleren en het onderzoek naar mogelijke vormen van samenwerking uit te voeren. De raad vindt het belangrijk dat zorgvuldig en transparant wordt gehandeld, gebruikmakend van kennis in het veld. De korte analyse die de commissie nu voorstelt, beantwoordt hier misschien niet geheel aan. Toch gaat de raad hiermee akkoord omdat hij het proces niet wil ophouden. De raad benadrukt dat de commissie de identiteit en kenmerken van de gemeenten moet meenemen in haar onderzoek.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

De gemeente Goedereede heeft in het ISGO het initiatief genomen om met de vier gemeenten een aantal verbeterpunten uit te voeren op basis van de uitkomsten van de bestuurskrachtmeting. Goedereede heeft hier veel slagen gemaakt en heeft een positieve bijdrage aan de regionale samenwerking geleverd. Het bestuurskrachtonderzoek naar de samenwerking was grotendeels gebaseerd op het evaluatierapport van de intergemeentelijke samenwerking dat een jaar na de herstart was opgesteld. Burgemeester Stoop van Dirksland heeft op basis hiervan een inventarisatie van knelpunten gemaakt, wat heeft geleid tot het secretarissenoverleg. Met dit overleg probeert men de besluitvorming te versnellen en de afstemming tussen gemeenten te verbeteren.

De toekomstvisie van Goedereede dient als input voor de regionale structuurvisie. Ook op het gebied van ruimtelijke ordening levert Goedereede een actieve inbreng. De gemeente heeft haar toekomstvisie opgesteld die als onderlegger dient voor een regionale structuurvisie. Hierin staat het belang van het verdelen van de functies op het eiland. De accenten die hierin worden genoemd, worden door alle gemeenten gedragen. Volgens het college zou het ISGO dit verder moeten aansturen. De uitgangspunten in de structuurvisie worden uitgewerkt in beleidsplannen. Per deelproject kan worden aangemerkt of het via het ISGO of via afzonderlijke gemeenten moet worden opgepakt.

Het blijft moeilijk om op eilandelijk niveau zaken te organiseren. Binnen de gemeente Goedereede bestaat een innovatieplatform door ondernemers maar het lukt niet om dit voor heel Goeree-Overflakkee van de grond te krijgen. Ook de stap tot samenwerking met SVHW bleek niet eenvoudig. Het college van Goedereede had onderzoek gedaan naar voor- en nadelen van



gezamenlijk belasting heffen en besloot zich aan te sluiten bij SVHW. Dit is besproken met de andere gemeenten maar zij bleven afzonderlijk de belastingheffing verzorgen. Later heeft Dirksland zich alsnog bij het samenwerkingsverband aangesloten.

### **Sociale en culturele verschillen**

Goedereede maakt veel gebruik van inspraak door bewoners, informatieavonden etc. Zo zijn over de toekomstvisie twee bijeenkomsten gehouden, die elk door 300 mensen werden bijgewoond. Goedereede investeert ook veel in zijn bewoners en ondernemers.

### **Standpunt gemeente Goedereede**

Het college van Goedereede is voorstander van niet-vrijblijvende samenwerking in de vorm van het ISGO zodat de gemeenten richting de provincie gezamenlijk kunnen optreden.

De commissie noemt de negatieve aspecten van het ISGO: diverse partijen geven aan dat de besluitvorming traag is en dat het proces uiteindelijk vaak leidt tot een compromis waar geen van de partijen helemaal achter staat. Het college is het hier niet geheel mee eens. Het vormen van één ambtelijke organisatie en daarna een bestuursvorm kiezen werd door de colleges niet beschouwd als een compromis, maar als het maximaal haalbare gezamenlijk voorstel tot een vorm van samenwerking. Op het moment dat Gedeputeerde Staten de datum van 1 januari 2009 noemden voor een gezamenlijk voorstel waren de gemeenten het met elkaar eens over het proces ten behoeve van de bestuurlijke toekomst. De breuk ontstond daarna. Nu is het belangrijker om vertrouwen en draagvlak te creëren dan door een snel proces samenwerking te forceren. In het afgelopen jaar is al veel bereikt doordat gemeenten voor het eerst echt contact met elkaar hadden.

Op basis van ervaringen elders in Nederland, bijvoorbeeld de BEL-gemeenten en Drechtsteden, is het college ervan overtuigd dat de constructie van vier gemeenten met één ambtelijk apparaat goed kan werken. Of dit samenwerkingsmodel geschikt is voor de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee is nog niet onderzocht.

De colleges waren het erover eens dat één ambtelijk apparaat noodzakelijk is om in de toekomst de dienstverlening goed te organiseren. De politiek bestuurlijke discussie op het eiland is echter nog niet ver genoeg gevorderd. Om te voorkomen dit de inhoud sterk zou vertragen hebben de colleges ervoor gekozen de twee aspecten uit elkaar te trekken en op basis daarvan met een advies komt. Daarnaast worden in de bestuursopdracht meerdere samenwerkingsopties genoemd en is de bestuursvorm afhankelijk van het te kiezen samenwerkingsmodel. Het SETA-model kent twee varianten. Het matrixmodel (vergelijk met BEL-gemeenten) en het facilitair bedrijf (vergelijk met Drechtsteden). Het college zou graag deze twee varianten door de commissie laten onderzoeken om af te zetten tegen het model van herindeling.

Als gekozen wordt voor het matrixmodel heeft dit gevolgen voor het ISGO. Het college is bereid om meer taken over te dragen als dit nodig is, ook op het gebied van woningbouw, ruimtelijke ordening en economie. Of er dan nog voldoende taken voor de afzonderlijke gemeenten overblijven, vraagt om een afweging van de vier gemeenten. Op het sociale en maatschappelijke domein is al aangetoond dat de gemeenten dit regionaal kunnen aanpakken.

Het college is er voorstander van dat het algemeen bestuur van het ISGO uit raadsleden bestaat en gaat ervan uit dat raadsleden dit ook willen. Of raadsleden hiertoe in staat zijn, is nog niet duidelijk.

Het college ziet op dit moment geen reden om te reageren op het advies dat de adviescommissie aan Gedeputeerde Staten uitbrengt, maar dit is afhankelijk van het advies. Als Gedeputeerde Staten besluiten tot herindeling, heeft de gemeente Goedereede er geen behoefte aan om zelf de regie in dat proces te krijgen.

### **Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat moeten de voor- en nadelen geïnventariseerd worden en gaan college en raad ermee akkoord dat de commissie dit gaat doen, toegespitst op de situatie op Goeree-Overflakkee. Daarna kan een afweging gemaakt worden. De gemeente Goedereede heeft veel geïnvesteerd in de ontwikkelingen op het eiland en in de discussie over de ambtelijke en bestuurlijke kant. Als gekozen wordt voor samenwerking, zou dat betekenen dat het ISGO hervormd moet worden omdat het in de huidige vorm onvoldoende in staat is het proces te besturen.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met de gemeenteraad van Goedereede betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 23 februari 2009, in restaurant Berrisz te Stellendam, aanvang 19.15 uur**

---

- Aanwezig namens de gemeente: mevrouw G.J. van de Velde-de Wilde (voorzitter), de heer K. Soeteman (SGP), de heer H. Tanis (SGP), de heer T. Human (SGP), mevrouw E.B. Keijzer – Westhoeve (CDA), de heer D. Pijl (CDA), mevrouw T. Poort – van Dam (PvdA), de heer B. van Dam (PvdA), de heer H. van der Meer (VVD), mevrouw A.J. Rijkerkerk – Andriesen (VVD), de heer P.K.C. Polie (VGB), de heer J. Goemaat (CU), de heer D.A. Koppenol (raadsgriffier)
- Aanwezig namens de commissie: de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
- Afwezig: de heer J. Klepper (SGP), de heer P.C. Grinwis (SGP), de heer H.T. van Oostenbrugge (CDA), de heer C.A. Sperling (CU) en mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip (commissie)
- Notulen: I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

In de huidige samenwerking leveren beleidsmatige aspecten diverse knelpunten op. De gemeente heeft op een aantal punten al een slag gemaakt en dit is ook eilandbreed gebeurd. Intensivering van de samenwerking kan dit verder verbeteren. Sommige betrokken partijen geven aan dat er weinig wordt samengewerkt, Goedereede is het hier niet mee eens. Zowel op strategisch als uitvoerend niveau wordt veelvuldig samengewerkt.

In de huidige samenwerking is het proces stroperig en is er onvoldoende controle door de raden. De raad stelt voor om naar het SETA-model te kijken, hiermee zouden veel problemen kunnen worden opgelost.

#### **Standpunt Goedereede**

Goedereede geeft de voorkeur aan intensivering van de samenwerking. De gemeente heeft voldoende bestuurskracht en kent een hoog voorzieningenniveau. De raad vindt het belangrijk dat de positieve kanten van een kleine gemeente, zoals snelle communicatie en korte lijnen worden behouden. De gemeente heeft 11.500 inwoners maar heeft een onevenredig brede portefeuille van specifieke beleidstaken zoals visserij, de voordelta en tweede maasvlakte, strand, recreatie en natuurontwikkeling. Bestuurders uit andere gemeenten hebben van een aantal van deze taken geen kennis en zijn niet betrokken bij deze beleidsgebieden.

Ook de grote cultuur- en identiteitsverschillen met de andere gemeenten op Goeree-Overflakkee spelen een rol in de wens om zelfstandig te blijven. Het respecteren van de zondagsrust is een belangrijk aspect voor de burgers van Goedereede.

Ten slotte vindt de raad dat een eilandelijke gemeente erg groot wordt om te besturen, waardoor de (fysieke) afstand tussen burger, ambtenaren en bestuur groot wordt.

Omdat er lange tijd geen basis van vertrouwen is geweest, heeft het onderling overleg tot nu toe te weinig opgeleverd. Pas als het vertrouwen is hersteld, kan worden besloten in welke vorm de vier gemeenten verder gaan. Een onderzoek naar de voor- en nadelen van zowel samenwerking als herindeling kan hierbij helpen omdat dan op basis van argumenten tot de beste bestuursvorm kan worden besloten. De raad heeft er vertrouwen in dat een zuiver ingezette onderzoeksvraag niet automatisch leidt tot herindeling maar dat ook andere samenwerkingsmodellen bruikbaar zijn om de gezamenlijke doelen te realiseren. De raad van Goedereede vraagt verder om de mogelijkheid tot burgerraadpleging voorafgaand aan de besluitvorming. Bij de laatste verkiezingen was een eventuele herindeling n.l. niet aan de orde.

Als gekozen wordt voor intensieve samenwerking, is de raad van Goedereede voorstander van de vorming van één ambtelijke organisatie voor de vier gemeenten en het ISGO of een variant op dit model (facilitair bedrijf en matrix-model) binnen het SETA-model, met de beste bestuurlijke samenwerkingsvorm tussen de vier gemeenten, passend bij de ambtelijke samenwerkingsvorm.

Met enige terughoudendheid ten opzichte van de werkwijze, vindt de raad van Goedereede het acceptabel om het onderzoek naar de voor- en nadelen van diverse samenwerkingsvormen door de adviescommissie te laten uitvoeren. De commissie kan op basis van bestaand materiaal een analyse uitvoeren die wordt toegespitst op de situatie op Goeree-Overflakkee. Naast zakelijke worden ook maatschappelijke en emotionele aspecten benoemd. Vervolgens maakt de commissie een afweging die leidt tot een conclusie om een bepaald model te kiezen. Deze conclusie zal de commissie adviseren aan Gedeputeerde Staten. Na 1 april ontvangen de gemeentebesturen uiteraard ook het advies van de commissie zodat zij hier vervolgens op kunnen reageren in de richting van Gedeputeerde Staten.

De raad geeft nog aan dat een aantal ondernemers en maatschappelijke organisaties een brief heeft geschreven aan Gedeputeerde Staten. Dit betreft echter een zeer selectieve groep die geen breed draagvlak vertegenwoordigt.

Tot slot stelt de raad dat Goedereede in 2012 haar 700-jarig jubileum van stadsrechten en het 500-jarig bestaan van de toren viert. Hij verzoekt de commissie dit aspect mee te nemen in de overweging.

Tijdens het gesprek is aan de commissie overhandigd de door de gemeenteraad van Goedereede op 19 februari 2009 met algemene stemmen aangenomen motie inzake de bestuurlijke toekomst van Goeree-Overflakkee en het memorandum Bestuurlijke toekomst Goeree-Overflakkee / Positie Goedereede de dato 23 februari 2009.

### **Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat is de gemeente Goedereede voorstander van intensivering van de samenwerking. Om te komen tot objectieve gegevens waarop een keuze gebaseerd kan worden, is de raad voornemens in te stemmen met een beperkt onderzoek naar de voor- en nadelen van zowel samenwerking als herindeling. Vrijdag 27 februari zal het college het definitieve standpunt terzake van de raad aan de commissie meedelen.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met het college van B en W van de gemeente Dirksland betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 12 februari 2009, in het gemeentehuis Dirksland, aanvang 11.30 uur**

---

Aanwezig namens de gemeente:	de heer S. Stoop (burgemeester), de heer G.W. Robijn (wethouder), de heer J.W. Bruggeman (wethouder), de heer K. Kasteleijn (secretaris),
Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Afwezig:	de heer P.J. Koningswoud (wethouder)
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

**Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

Sinds de herziening van het ISGO is er veel gezamenlijk beleid tot stand gekomen, met name op het sociale domein. Toch stukt het vaak na overleg op ambtelijk niveau en portefeuilleniveau. De samenwerking kost erg veel tijd en de besluitvorming is traag omdat gemeenten hun beleidstaken niet volledig willen delegeren. De raden staan deels buiten de werkzaamheden. Het ISGO probeert ze erbij te betrekken maar de raadsleden zijn ontevreden over de 'black box' van het ISGO.

Gemeenten zijn niet goed in staat om in het belang van het gehele eiland beleid te ontwikkelen. Dit blijkt uit plannen voor onder andere ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en recreatie. Op abstract niveau is men het eens met elkaar maar de problemen ontstaan zodra plannen concreet worden. Het college heeft er geen vertrouwen in dat deze knelpunten binnen het ISGO kunnen worden opgelost omdat niet geheel duidelijk is waar de problemen precies zitten.

De gemeente Dirksland ziet Goeree-Overflakkee als één entiteit waarbinnen verscheidenheid mogelijk is. Andere gemeenten hechten echter zeer sterk aan hun zelfstandigheid. Begin 2008 was er enige beweging binnen de vier colleges tijdens de besprekingen om te zoeken naar een nieuwe bestuurlijke vorm. Het college van Dirksland zag nog een mogelijkheid om eerst toe te werken naar één ambtelijk apparaat en vervolgens een onderzoek naar nieuwe bestuursvormen te laten uitvoeren. De gemeenteraad heeft dit voorstel echter afgewezen omdat hij eerst een bestuurlijke vorm wil kiezen om daar vervolgens de ambtelijke organisatie op af te stemmen. Het college is geen voorstander van ambtelijke samenwerking zonder gemeentelijke fusie omdat dit op lange termijn geen oplossing biedt..

### **Sociale en culturele verschillen**

Sociale en culturele aspecten spelen een rol in de standpunten tussen de verschillende gemeenten, maar het verschil in opvatting over de zondagsrust vormt volgens het college geen groot probleem.

### **Standpunt gemeente Dirksland**

Het college is al lange tijd voorstander van niet-vrijblijvende samenwerking en zelfs van herindeling en heeft dit ook vanaf 2006 opgenomen in het collegeprogramma. De conclusie uit de bestuurskrachtmeting was voor de gemeente dan ook niet verrassend. Zwakke punten in de organisatie betroffen voornamelijk de digitale dienstverlening. Na de publicatie van het rapport in juni 2007 heeft het college een brief aan de gemeenteraad gestuurd waarin het aangaf dat de gemeente op de lange(re) termijn niet zelfstandig in staat is de genoemde punten te verbeteren. Dirksland is een kleine gemeente met een krappe ambtelijke organisatie en weinig financiële mogelijkheden. Het bestuurskrachtrapport noemde een aantal opties: intensivering van samenwerking, een fusie met gemeente Middelharnis en gemeentelijke herindeling van heel Goeree-Overflakkee. De laatste optie had en heeft de voorkeur van het college.

Op een aantal gebieden wordt goed samengewerkt, zoals bij het gezamenlijk realiseren van woon-zorgcomplexen. Ook het ziekenhuis in Dirksland werkt regionaal. Hierin ziet men wel het eilandelijke belang, net als hospice Calando wordt het gezien als een eilandelijke voorziening.

Bij de verziltingproblematiek zien gemeenten alleen noodzaak tot actie als het de eigen gemeente direct aangaat. Zodra het op een abstracter niveau blijft, roepen alle gemeenten dat er gezamenlijk iets aan gedaan moet worden, maar gebeurt er niets.

Een fusie tussen Dirksland en Middelharnis is geen optie voor het college van Dirksland omdat hierbij geen sprake zal zijn van gelijkwaardigheid. Bovendien zou bestuurlijke afstemming met andere gemeenten op het eiland noodzakelijk blijven, waardoor een dergelijke fusie weinig oplost. Onlangs is ook gekeken naar samenwerking of een fusie tussen de gemeenten Dirksland en Goedereede. Voor de gemeente Dirksland zou een dergelijke samenwerking als tussenoplossing kunnen dienen, gemeentelijke herindeling blijft echter het doel voor Dirksland, terwijl Goedereede het meer zag als ontkomen aan een totale herindeling.

Het college schat de mogelijkheden voor een bevredigende oplossing door de gemeenten zelf als zeer beperkt en heeft begrip voor de gevoelsmatige afkeer van gemeentelijke herindeling in andere gemeenten. Ook de gemeente Dirksland zou zelfstandig willen blijven opereren maar op basis van rationele argumenten acht het college dit in de toekomst onmogelijk.

De commissie geeft aan dat de raad van Middelharnis nu middels een amendement een analyse van de voor- en nadelen van zowel niet-vrijblijvende samenwerking als herindeling wil laten uitvoeren met daarbij een advies voor een keuze. De gemeenten kunnen vervolgens ook hun eigen afweging maken. Het college van Dirksland kan zich voorstellen dat een dergelijke analyse positief werkt maar vindt dat het hier nu te laat voor is. Het college ziet er geen voordelen in als de gemeenten zelf de regie houden. Voorwaarde moet dan namelijk zijn dat vier gemeenten gezamenlijk regie willen en kunnen voeren. Dat lijkt niet haalbaar.

Het college geeft aan dat het niet eenvoudig is om aan burgers de voordelen van herindeling uit te leggen. De eerste jaren is er waarschijnlijk geen voordeel omdat de kosten in eerste instantie zullen toenemen. Verbetering van de kwaliteit van de organisatie en waarborging van continuïteit zijn belangrijk, maar worden niet direct opgemerkt door burgers. Het college heeft de indruk dat het onderwerp weinig leeft onder burgers. Hoewel media veel aandacht besteden aan de gemeentelijke herindeling, krijgt het weinig reacties. Vooral jongeren hebben weinig emotionele binding met hun gemeente. Bij ouderen leeft de vorige herindeling uit 1966 echter nog steeds.

**Tijdsplanning en verkiezingen**

Het college wil zo snel mogelijk fuseren, 2012 zou prima zijn. Als het proces te lang duurt, komt de continuïteit van de ambtelijke organisatie in gevaar doordat mogelijk leegloop ontstaat. Dat de herindeling kort na de verkiezingen van 2010 wordt gerealiseerd, vindt het college geen probleem.

**Sluiting**

De **voorzitter** concludeert dat de gemeente Dirksland een uitgesproken voorstander is van snelle herindeling tot één gemeente en dat de variant van niet-vrijblijvende samenwerking alleen als tussenoplossing mogelijk is als de bestuurlijke toekomst duidelijk gemarkeerd wordt.



**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met de gemeenteraad van Dirksland betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 23 februari 2009, in restaurant Berrisz te Stellendam, aanvang 17.00 uur**

---

Aanwezig namens de gemeente:	de heer S. Stoop (voorzitter), de heer J.H. Kalle (SGP), de heer M.H. Baan (SGP), de heer H.C. Ju (SGP), de heer D.A. Markwat (SGP), de heer J. Sandee (CDA), de heer J. Toes (CU), de heer J. Wolfert (CU), de heer J.H.A. Leenders (GB), de heer H. Zwanenburg (VVD), de heer H.T. Huber (Fractie Huber), de heer P.J. de Pagter (griffier)
Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Afwezig:	de heer P. Keuker (PvdA), de heer D. van der Vlugt (PvdA), mevrouw D.G.P. Boelen (GB), mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip (commissie)
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

De raad constateert dat veel taken al op eilandelijk niveau worden behandeld, via het ISGO of anders. De huidige samenwerking voldoet niet omdat er geen democratische controle van het ISGO is door de raden. Een fusie lost dit probleem op. De raad voorziet problemen als gekozen wordt voor intensivering van de samenwerking. Eén ambtelijke organisatie die wordt aangestuurd door vier besturen werkt niet en het creëren van een nieuwe bestuurslaag is niet efficiënt. Geografisch gezien is het logisch om Goeree-Overflakkee met één bestuurslaag en één ambtelijke organisatie te besturen. De raad verwacht geen problemen met de afstand die ontstaat tussen burgers en bestuurders. Het kan juist voordelen opleveren, zeker als er dorpsraden of iets dergelijks worden opgericht. Bovendien verwacht de raad dat de mening van de burger over herindeling positiever zal zijn als de gevolgen ervan worden uitgelegd.

#### **Standpunt Dirksland**

De gemeenteraad van Dirksland is voorstander van samenvoeging van de vier gemeenten tot één gemeente op Goeree-Overflakkee. Dit acht hij noodzakelijk omdat Dirksland voor de langere termijn onvoldoende bestuurskracht heeft. Beleidsnota's (ook die regionaal worden voorbereid) laten lang op zich wachten door gebrek aan menskracht. Bovendien worden de verwachte kosten van nieuwe ontwikkelingen te hoog voor de inwoners van een kleine gemeente als Dirksland. Eén grote gemeente leidt tot een sterker en kwalitatief beter bestuur en hoeft minder gebruik te hoeven maken van externe deskundigheid wat op



langere termijn leidt tot kostenbesparing. Bovendien verwacht de raad dat een gemeente met bijna 48.000 inwoners een serieuze gesprekspartner vormt voor de provincie.

De overgrote meerderheid van de raad is voorstander van herindeling en een van de aanwezige raadsleden heeft zich tegen verklaard. Hij denkt dat veel burgers tegen een herindeling zijn. Zij hebben zich niet over dit onderwerp kunnen uitspreken. Hij vreest voor de identiteit van de gemeente waar de zondagsrust wordt gerespecteerd. Ook vreest hij dat samenvoeging leidt tot achteruitgang van rust en ruimte en dat de afstand tussen burger en politiek groter wordt. Ten slotte vraagt hij of het verantwoord is om tijdens de huidige recessie voor herindeling te kiezen omdat het de burgers geld zal kosten.

De overgrote meerderheid van de raad vindt dat economische redenen bij de keuze voor of tegen herindeling zwaar moeten wegen. Aan principiële aspecten kan naar hun mening ook in één grotere gemeente tegemoet gekomen worden.

De raad heeft besprekingen gevoerd over vergaande samenwerking met Goedereede. Het is altijd de intentie geweest om ook met de andere gemeenten verder te spreken over een totale samenvoeging. Een fusie tussen Dirksland en Goedereede zou volgens de raad een tijdelijke oplossing kunnen zijn. Al snel zal die gemeente opnieuw te klein zijn.

Om het proces op gang te houden, is de raad bereid om in te stemmen met een onderzoek naar de voor- en nadelen van zowel herindeling als samenwerking, uitgevoerd door de commissie. Het onderzoek heeft voor Dirksland weinig toegevoegde waarde omdat het op basis van bestaand materiaal plaatsvindt. De raad is ervan overtuigd dat herindeling de meeste voordelen zal opleveren. Omdat een gemeentelijke herindeling op initiatief van de gemeenten meer ruimte in het speelveld geeft dan een opgelegde herindeling, hoopt de raad dat de vier gemeenten op basis van het onderzoek tot de conclusie komen dat herindeling de beste optie is. Bovendien kan een dergelijk onderzoek een positief effect hebben in de communicatie met de achterban en versterkt het de gemeentelijke positie richting Gedeputeerde Staten en de Tweede Kamer. De raad hoopt dat de gemeenten na het onderzoek de regie weer in handen krijgen.

De raad van Dirksland verzoekt de commissie om in haar rapportage aan te geven dat Dirksland als kleinste gemeente het eerst in de problemen komt en dat dit de aanleiding is geweest om in de gesprekken met de andere gemeenten te pleiten voor herindeling.

### **Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat is de gemeente Dirksland voorstander van herindeling. De raad is bereid om een onderzoek naar de voor- en nadelen van samenwerking en herindeling door de commissie te laten uitvoeren, omdat het draagvlak hiermee vergroot kan worden.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met het college van B en W van de gemeente Middelharnis betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 12 februari 2009, in het gemeentehuis Middelharnis, aanvang 9.30 uur**

---

Aanwezig namens de gemeente:	mevrouw G. Hommes (burgemeester), de heer G.C. Kleingeld (wethouder), de heer Ph. van den Berg (wethouder), de heer A.A. Wesdorp (wethouder), de heer H. Scholtens (secretaris)
Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw N.H. van den Broek – Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

Volgens het college van Middelharnis verloopt de samenwerking binnen het huidige ISGO niet optimaal. De gemeenten willen geen beleid overdragen, maar slechts taken opdragen aan het ISGO. Dit leidt tot lange besluitvormingstrajecten. Maatschappelijke aangelegenheden worden goed opgepakt maar economische zaken, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting leiden voortdurend tot discussie. Dit komt doordat het ISGO een samenwerking is tussen de colleges en niet tussen de raden. Het heeft beleidsvoorbereidende taken maar alle beleid moet worden goedgekeurd door de vier afzonderlijke gemeenteraden. Dit leidt tot lange besluitvormingstrajecten.

Het college ziet de noodzaak van intensieve samenwerking omdat de concurrentie met gemeenten buiten Goeree-Overflakkee groot is. De gemeente heeft altijd meegewerkt aan de eilandelijke belangen maar het moet toegeven dat ook de gemeenteraad van Middelharnis de laatste tijd soms vraagt om de gemeentebelangen boven de eilandelijke belangen te stellen.

Intensieve samenwerking is noodzakelijk om eilandbrede onderwerpen aan te pakken, zoals de verziltingsproblematiek, recreatie en toerisme, werkgelegenheid en gedifferentieerde woningbouw. Als de verdeling van functies niet gezamenlijk gebeurt, ontstaat onevenwichtigheid op het eiland waardoor de werkgelegenheid in gevaar komt. De sterke kanten van het eiland zullen dan verminderen, zoals recreatie in Goedereede, zorg in Dirksland, maatschappelijke dienstverlening in Middelharnis en industrie en landbouw in Oostflakkee. Om economisch sterk te blijven is intensieve samenwerking noodzakelijk. Als niet gekozen wordt voor niet-vrijwillige samenwerking, zullen alle gemeenten op den duur weer voor zichzelf kiezen.

De verzilting van het land wordt een steeds groter probleem dat eilandelijk moet worden opgelost. De gemeenten moeten zich gezamenlijk richten op bescherming van de

landbouw, ondanks het zilte water. De huidige bestuurlijke constructie biedt onvoldoende kwaliteit om deze problematiek te behandelen. Hiervoor is één verantwoordelijke nodig.

Het college geeft aan dat het veel tijd kost om de vier gemeenten op één lijn te krijgen. Het ISGO werkt niet optimaal omdat iedereen er in principe met een eigen agenda zit. De gezamenlijke aanbesteding van de Wmo is goed verlopen, maar het opzetten van één uitgiftebureau voor bedrijventerreinen blijkt onmogelijk, terwijl iedereen het erover eens is dat gemeenten zich meer gezamenlijk moeten presenteren.

### **Sociale en culturele verschillen**

Sociale en culturele verschillen spelen een rol in de standpunten van de verschillende gemeenten, zoals de invulling van jeugd- en cultuurbeleid en het respecteren van de zondagsrust. De cultuur op de kop van Goeree is behoudender, hoewel ook daar festiviteiten worden georganiseerd. De zondagsrust is daar deels bepalend voor het beleid. Een deel van de gemeente Goedereede is bang voor aantasting van de zondagsrust, wat misschien een rol speelt bij de keuze voor samenwerking of samengaan. Middelharnis heeft onlangs een toekomstvisie opgesteld, daarin speelde ook deze discussie. Hier wordt echter onderscheid gemaakt tussen zondagsrust en rust op zondag. De burgers vragen slechts rust voor degenen die daar behoefte aan hebben. Binnen Middelharnis is dit geen knelpunt.

### **Standpunt Middelharnis**

Het college vindt de conclusie 'Middelharnis is voor herindeling' iets te voorbarig. De gemeente wil alleen een herindeling als de andere gemeenten het hiermee eens zijn. De gemeenten hebben in 2007 een extern adviseur ingehuurd om de vier colleges bijeen te brengen. Hierbij kwam men tot het gezamenlijke standpunt dat men wilde samenwerken tot één ambtelijke organisatie. Middelharnis stelde voor om dan meteen de meest passende bestuursvorm erbij te zoeken. Liever had Middelharnis eerst een onderzoek naar bestuurlijke samenwerking/samenvoeging laten uitvoeren om daarna te kijken welke organisatie daarbij past. In de hoop dat er eindelijk een onderzoek gestart zou worden, hebben de vier colleges echter een ultieme poging gedaan om met het gezamenlijke collegevoorstel naar de raden te gaan. De raden van Middelharnis en Dirksland stemden tegen, waarbij de raad van Middelharnis een amendement indiende om eerst tot een bestuurlijke verkenning te komen. Goedereede en Oostflakkee stemden voor. Op 24 november 2008 hebben burgemeesters en secretarissen opnieuw overlegd, wat resulteerde in een voorstel om beide onderzoeken tegelijkertijd te laten uitvoeren. Bij dit overleg is Goedereede afgehaakt omdat het voorstel volgens hen in Middelharnis niet door de raad zou komen.

De raad van Middelharnis heeft een amendement aangenomen waarin staat dat de gemeenteraad van mening is dat de enigste gezamenlijke oplossing is om de voor- en nadelen van gemeentelijke samenwerking/herindeling te onderzoeken. Het college van Middelharnis vraagt of de commissie Schutte een dergelijke analyse, toegesneden op de situatie van Goeree-Overflakkee, kan uitvoeren.

Het college vindt dat men zo snel mogelijk tot één gemeente moet komen om de bestuurskracht te vergroten en achterstanden in te halen. Het college zet in op herindeling per 2011. De gemeentesecretaris voegt hieraan toe dat een meerderheid in de raad voor herindeling is en een minderheid wil dit standpunt af laten hangen van een onderzoek, zoals eerder genoemd.

Volgens het college zal de bevolking in de kernen van Middelharnis een herindeling probleemloos aanvaarden, in Goedereede zal dit gevoeliger liggen. In Goedereede stond zowel in de verkiezingsprogramma's als in het collegeprogramma dat er niet over herindeling gesproken zou worden. Dat maakt het voor de bestuurders en raadsleden lastig om het huidige proces aan de burgers uit te leggen.

Volgens het college is het soms moeilijk om aan de kiezer uit te leggen waarom een fusie tot één gemeente de voorkeur verdient. Er wordt nu te weinig nagedacht over de gevolgen voor het eiland van het afnemen van de bevolking. Op het gebied van volkshuisvesting

moet hier nu al beleid op gevoerd worden. 60% van de bevolking werkt op het eiland, 40% werkt in de regio Rotterdam of West-Brabant. Er is sprake van 10% inkomende pendel, het pendelen is hier niet groter dan elders. De gemeente ziet de pendel niet als een probleem. Als het aantal banen op het eiland afneemt, zullen vooral de kleine dorpen slaapkernen worden. Dit moet eilandbreed worden aangepakt.

#### **Tijdsplanning en verkiezingen**

Het college wil voorkomen dat de herindeling inzet wordt van de verkiezingen in 2010. Dit zou het proces niet ten goede komen. Het vraagt wat de mogelijkheden zijn om de verkiezingen uit te stellen.

De commissie geeft aan dat dit afhankelijk is van de periode tussen de verkiezingen en de herindeling. Dit mag maximaal een half jaar zijn. Als de vier raden het snel met elkaar eens worden, lijkt herindeling per 2011 mogelijk. In dat geval kunnen de verkiezingen worden uitgesteld.

Het college zou de regie het liefst zelf in handen houden, maar beseft dat dit afhankelijk is van het advies van de commissie en de houding van andere gemeenten.

#### **Sluiting**

De **voorzitter** dankt het college van B en W van Middelharnis voor zijn inbreng. Samengevat kiest het college van Middelharnis voor een snelle herindeling, liefst per 2011 en raadt het de commissie aan goed te kijken naar het amendement, daarop haar conclusies te trekken om op die manier voldoende draagvlak te creëren bij de vier gemeenteraden.



**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met de gemeenteraad van Middelharnis betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 16 februari 2009, in het gemeentehuis Middelharnis, aanvang 17.00 uur**

---

- Aanwezig namens de gemeente: mevrouw G. Hommes (voorzitter), de heer C.J. van Dam (SGP), de heer P. Vreeswijk (SGP), de heer M. van der Boom (SGP), mevrouw J.A.H.O. Vermeulen (PvdA), de heer J. Hoving (PvdA), de heer W.I.M. Hooyman (PvdA), de heer B.P.M. Vreugde (VDB '78), mevrouw M.J. Maas – van der Valk (VDB '78), de heer J. de Vos (VDB '78), mevrouw J. van Rossum (ABB), de heer R.R. de Rover (CU), de heer J.J. van Oostenbrugge (CU), de heer R. Osinga (VVD), de heer S.C. van Maurik (VVD), de heer R. van Papeveld (CDA), de heer P.L. de Feijter (CDA), mevrouw P.W. Berrevoets-Ringelberg (griffier)
- Aanwezig namens de commissie: de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, de heer L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
- Notulen: mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

Gemeenten op Goeree-Overflakkee zijn bereid om samen te werken en zien ook de noodzaak ervan, maar bij de besluitvorming loopt de samenwerking vaak vast door tegenstrijdige belangen. De oprichting van het ISGO heeft niet geleid tot voldoende verbetering van de samenwerking. De raad van Middelharnis wil al langere tijd de mogelijke vormen van samenwerking onderzoeken. Door andere gemeenten werd gezegd dat onderzoek mogelijk was, zolang fusie niet tot de te onderzoeken opties behoorde. Argumenten hiervoor werden niet gegeven. Sindsdien blijft het besluit uit tussen de gemeenten over de grenzen van toelaatbare en ontoelaatbare vormen van samenwerking. Hoewel de bestuurlijke toekomst op Goeree-Overflakkee al een aantal jaren onderwerp van gesprek is, heeft de raad tot nu toe weinig inhoudelijk gesproken over mogelijke vormen van samenwerking omdat altijd een gemeente tegen een bepaalde vorm was.

#### **Standpunt Middelharnis**

Voor de raad van Middelharnis was het onbespreekbaar om eerst een onderzoek te laten uitvoeren naar de inrichting van één gezamenlijk ambtelijk apparaat en vervolgens een bestuursvorm te kiezen. De raad is geen voorstander van het model van één ambtelijk apparaat omdat de achterliggende gedachte is dat gemeenten dan zelfstandig kunnen blijven bestaan. Het lost niets op om de bestuurlijke onmacht af te wentelen op de ambtelijke organisatie. Bovendien wordt met dit model uitgesloten dat gemeentelijke herindeling wordt onderzocht.

In een amendement heeft de raad onlangs verzocht om een onderzoek te laten uitvoeren naar de voor- en nadelen van alle mogelijke vormen van samenwerking, toegespitst op Goeree-Overflakkee. Hierbij is het belangrijk dat de argumenten voor of tegen herindeling uit de emotionele hoek gehaald worden. De raad vraagt of de commissie een dergelijk overzicht in haar rapportage opneemt, of liever nog eerder aanlevert aan de betrokken partijen. Op basis van het materiaal dat er nu ligt zou de commissie de voor- en nadelen van gemeentelijke herindeling en samenwerking kunnen vertalen naar de situatie op Goeree-Overflakkee waarop de gemeenten vervolgens hun keuze kunnen baseren.

Als gekozen wordt voor niet-vrijwillige samenwerking moet een maximaal aantal taken worden overgedragen en moet er een democratisch bestuur komen. Het gebrek aan bestuurskracht wordt hiermee echter niet opgelost. Bovendien moet men oppassen dat ambtenaren niet allemaal het beleid op andere wijze uitvoeren, zoals onlangs gebeurde bij het Wmo-beleid, dat in ISGO-verband is vastgesteld.

Het huidige ISGO is onvoldoende ingericht om gezamenlijk beleid uit te voeren. Een model zou zijn om gemeenteraadsleden deeltijd te laten maken van het ISGO bestuur en dat het wantrouwen in het ISGO en tussen gemeenten onderling wordt weggenomen.

Als gekozen wordt voor herindeling moeten dorpen voldoende mogelijkheden krijgen om de eigen identiteit te behouden. Het is mogelijk om hier vooraf voorwaarden voor te scheppen. Als het goed wordt georganiseerd, komt het bestuur dichterbij de bevolking dan in de huidige situatie. De raad zou niet kiezen voor vier 'deelgemeenten', maar eerder voor het oude dorpsbestel, bijvoorbeeld door het instellen van dorpsraden.

Bij de bevolking in Middelharnis verwacht de gemeenteraad in het algemeen weinig weerstand. Men verwacht een gemeentelijke herindeling. Wel is het noodzakelijk om goed te onderbouwen waarom tot een nieuwe bestuursvorm wordt gekozen, zeker als men kiest voor een model met dorpsraden.

De raad is verdeeld over de plaats waar de regie moet liggen als gekozen wordt voor herindeling. De fracties CDA en VVD vinden dat de provincie regie moet voeren. Dit maakt de beslissing voor bestuurders eenvoudiger en voorkomt dat de onderlinge verhoudingen op scherp gezet worden. CU en SGP zouden de regie graag terugleggen bij de gemeenten, hoewel de fractie van CU twijfelt aan het realisme van deze optie. Ook VDB '78 twijfelt eraan of de gemeenten de regie aankunnen. Om de regie te kunnen voeren, kunnen de gemeenten een extern bureau inschakelen. Het is geen optie om deze taak bij het ISGO neer te leggen.

#### **Tijdsplanning en verkiezingen**

De raad vraagt naar de mogelijkheden om dubbele verkiezingen te voorkomen als gekozen wordt voor herindeling. De commissie legt uit dat de wet bepaalt in welke gevallen de verkiezingen uitgesteld kunnen worden. De periode hiertoe is zeer begrensd en staat op gespannen voet met de zorgvuldige procedure die nodig is om voldoende draagvlak te creëren. Bij een herindeling per 2012, is uitstel van verkiezingen geen optie. Om dubbele verkiezingen te voorkomen heeft de minister vóór 1 juli 2009 twee besluiten nodig. Het eerste besluit moet acht weken ter inzage liggen, alvorens het tweede besluit genomen kan worden. De vier gemeenten moeten vóór 1 juli dus tweemaal een eensluidend besluit nemen.

#### **Sluiting**

De **voorzitter** dankt alle aanwezigen voor hun inbreng en concludeert dat de gemeenteraad van Middelharnis een voorkeur heeft voor herindeling. In het licht van het ingediende amendement zoekt de raad naar draagvlak op het gehele eiland en vraagt men de commissie om de voor- en nadelen in kaart te brengen van beide samenwerkingsmodellen, toegespitst op de situatie van Goeree-Overflakkee en op basis daarvan een advies uit te brengen aan Gedeputeerde Staten.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met het college van B en W van de gemeente Oostflakkee betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 18 februari 2009, in het gemeentehuis Oostflakkee, aanvang 17.00 uur**

---

Aanwezig namens de gemeente:	de heer J. Heijkoop (waarnemend burgemeester), de heer G.J. van der Valk (wethouder), mevrouw P.W. 't Hoen (wethouder), de heer J.T.M. Brouwer (secretaris)
Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Afwezig:	de heer H. Klein Breteler (commissie)
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

De samenwerking tussen de gemeenten in ISGO-verband heeft inmiddels een aantal successen geboekt: de Wmo is gezamenlijk opgepakt en de koersnotitie die moet leiden tot een eilandelijke structuurvisie, zijn hiervan voorbeelden. Voor het eerst hebben portefeuillehouders keuzes kunnen maken voor het eiland die soms pijnlijk waren voor de afzonderlijke gemeenten. Ook voor de Regionale Agenda waarop Centrum voor Jeugd en Gezin en Bureau Leerplicht stonden, zijn slagen gemaakt die vijf jaar geleden onmogelijk waren.

De gemeenten op Goeree-Overflakkee hebben altijd moeite gehad om eenduidig naar buiten treden, bijvoorbeeld richting de provincie. Daarmee heeft het eiland zich in het verleden tekort gedaan en doet dat nog steeds.

Door de behaalde successen van de samenwerking heeft Oostflakkee er vertrouwen in dat samenwerking nog steeds een reële optie is. Als beleid geformuleerd moet worden waarbij gemeenten tegenstrijdige belangen hebben, ontstaat veel discussie. Toch is ook in het economisch domein vooruitgang geboekt, door de economische functies te verdelen over het eiland. De economische visie is gezamenlijk vastgesteld en momenteel wordt een detailhandelsvisie gemaakt.

#### **Standpunt Oostflakkee**

De gemeente Oostflakkee geeft de voorkeur aan zelfstandigheid. Uit de bestuurskrachtmeting bleek dat Oostflakkee voldoende in staat is om als zelfstandige gemeente te functioneren. Toch waren het college en de raad er unaniem voorstander van om zowel de optie van herindeling als intensivering van de samenwerking op het eiland te onderzoeken. Oostflakkee betreurt het dat de vier gemeenten niet in staat zijn geweest om tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen.



Oostflakkee heeft een zeer ambitieus collegeprogramma. De gemeente is bang dat er weinig van de uitvoering terecht komt, als besloten wordt tot herindeling. Oostflakkee ontwikkelt zich van beheersgemeente tot ontwikkelgemeente. Het beeld heerst, zowel bij ambtenaren als bestuurders, dat de gemeente zich als zelfstandige gemeente op korte termijn sneller kan ontwikkelen. Dit speelt een belangrijker rol in de voorkeur voor zelfstandigheid dan principiële bezwaren tegen herindeling.

Door de brief van Gedeputeerde Staten heerst in de gemeente nu het idee dat de provincie aanstuurt op herindeling waarbij de variant van samenwerking niet serieus meer wordt overwogen. De raad heeft behoefte aan rationele argumenten om de afweging zelf te maken. Het college sluit niet uit dat dan gekozen zou worden voor herindeling.

Als gekozen wordt voor samenwerking, vindt het college dat het huidige ISGO opgeheven moet worden en een nieuwe organisatie moet worden opgebouwd die een goede democratische legitimatie kent. Nu staan de gemeenteraden op grote afstand van het ISGO doordat het algemeen bestuur door de colleges wordt gevormd. Dit leidt bij raadsleden vaak tot onbegrip. Het college is zich ervan bewust dat een gemeenschappelijke regeling opnieuw veel schijven oplevert wat de procedures stroperig maakt.

Het college is geen voorstander van zeer intensieve samenwerking. Het kiest voor beperkte overdracht van taken aan bijvoorbeeld een eilandraad of voor herindeling. Als samenwerking betekent dat de raad van Oostflakkee geen zeggenschap meer heeft over de overgedragen taken, geeft het de voorkeur aan herindeling. De uiteindelijke keuze moet gemaakt worden op basis van een onderzoek naar de beste oplossing voor de burgers.

Een aantal private ondernemers kent zelf een eilandelijke organisatie. Zij hebben belang bij één aanspreekpunt. Andere (kleine) bedrijven zien er geen voordelen in. Burgers maken zich niet zo druk om de bestuurlijke organisatie. Het voorzieningenniveau is het enige dat leeft.

Het college denkt dat een analyse van de voor- en nadelen van beide varianten voor de raad van Oostflakkee een goed instrument zou zijn om tot een beargumenteerde keuze te komen. De raad wil zelf de afweging kunnen maken en ook mede het debat voeren over de afweging.

Als de commissie haar advies uitbrengt, hebben Gedeputeerde Staten twee maanden om een besluit te nemen. In deze periode kan de gemeenteraad zijn afweging maken en de regie weer in handen nemen. Het college acht het mogelijk dat de vier raden vóór het ultimatum van Gedeputeerde Staten tot een gezamenlijke keuze komen.

De gemeente wil de regie terug in handen krijgen, ongeacht de conclusie van de commissie en de provincie. Het college verwacht dat de discussie met andere gemeenten dan een andere wending krijgt, omdat dan beleidsinhoudelijke zaken besproken moeten worden in plaats van bestuurlijke zaken. De vier gemeenten hebben dan een gemeenschappelijk doel omdat ze allemaal werkzaamheden hebben liggen die de eigen organisatie moeilijk kan realiseren en waarvoor externe financiële middelen of deskundigheid nodig zijn.

### **Sluiting**

De **voorzitter** dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat heeft het college van Oostflakkee de wens tot een inhoudelijke afweging van de voor- en nadelen van beide opties. Het college zegt niet bij voorbaat dat één van de twee varianten het moet worden. Als gekozen wordt voor samenwerking moet er niet te veel beleid overgedragen worden, in dat geval is herindeling een betere optie. Bij samenwerking zou de gemeenschappelijke regeling democratisch gelegitimeerd moeten zijn.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met de gemeenteraad van Oostflakkee betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 18 februari 2009, in het gemeentehuis Oostflakkee, aanvang 19.15 uur**

---

- Aanwezig namens de gemeente: de heer J. Heijkoop (voorzitter), de heer A.F. Daalmeijer (PVDA), mevrouw C.C. van Dijke (PvdA), mevrouw P.J. van Dijke-van Daalen (PvdA), mevrouw W.M. Heerebout (PvdA), de heer F. van der Linden (PvdA), de heer J. van Dijk (CU), de heer K. Knoester (CU), de heer C.M. Pipping (CU), mevrouw M.M.L. van Rossum-Gortzak (CDA), de heer A. Houweling (SGP), de heer A.T. van Gurp (SGP), de heer E. van Noordt Wieringa (VVD), de heer P.H. van de Ree (VVD), mevrouw J. Campfens-van den Ouden (VLO), de heer P. de Vries (VLO), mevrouw J.P.T van Eerten-van Kempen (griffier)
- Aanwezig namens de commissie: de heer G.J. Schutte (voorzitter), mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
- Afwezig: de heer H. Klein Breteler (commissie)
- Notulen: mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

#### **Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

De samenwerking in ISGO-verband werkt niet optimaal. Daarom heeft de raad uitgesproken dat het wil onderzoeken of één ambtelijk apparaat op het eiland mogelijk is. Daarna wil men kijken welke bestuursvormen hierbij passen.

De vier gemeenten zijn in staat om goed samen te werken. De uitvoering van de Wmo en Wwb zijn hier voorbeelden van. Momenteel wordt een eilandbrede structuurvisie geformuleerd. De raad vindt dat de samenwerking tot nu toe voldoende succesvol is geweest om het vertrouwen te hebben dat intensivering ervan leidt tot duurzaam en toekomstbestendig bestuur. Veel raadsleden zijn bereid om de samenwerking verder vorm te geven om er voor te zorgen dat de economische situatie op Goeree-Overflakkee verbetert.

#### **Standpunt Oostflakkee**

De gemeente Oostflakkee zou het liefst als zelfstandige gemeente blijven functioneren en vindt het vervelend dat Gedeputeerde Staten dit niet meer als een aanvaardbaar alternatief beschouwt. Uit het bestuurskrachtonderzoek concludeert de raad dat deze bestuursvorm voor Oostflakkee de beste is. De raad ziet geen voordelen van herindeling omdat deze meer afstand tussen bestuur en burger creëert en de oppervlakte erg groot wordt voor één

gemeente. De raad mist een gedegen fundering van de gevolgen van samenwerking en herindeling.

Als gekozen wordt voor intensivering van de samenwerking, hebben CDA en PvdA voorkeur voor één ambtelijke organisatie waarop de bestuursvorm wordt aangepast. Eén ambtelijk apparaat dat door vier besturen wordt aangestuurd, levert een onwerkbaar situatie op. Het bestuur moet democratische legitimatie hebben. Een eilandraad is een mogelijkheid, hoewel dit wel een extra bestuurslaag oplevert. CU en VLO zien liever een voortzetting van het huidige ISGO. Gezien de successen die deze samenwerking heeft opgeleverd, hadden zij hierin steun verwacht van de provincie. Dat de gemeentelijke belangen binnen de samenwerking botsen, wordt niet als probleem gezien.

Als de gemeenten veel beleid aan de toekomstige gemeenschappelijke regeling moeten overdragen, zoals verkeer, recreatie, ruimtelijke ordening en economische zaken, worden de huidige gemeenten uitgehoud. Met name de VVD geeft de voorkeur aan een herindeling, omdat samenwerking blijft leiden tot getouwtrek, vooral op het gebied van ruimtelijke ordening. Volgens CU wordt de besluitvorming niet eenvoudiger als de gemeenten worden samengevoegd omdat tegenstrijdige belangen blijven bestaan.

De raad zou graag nog onderzoeken wat de voor- en nadelen van zowel samenwerking als herindeling zijn zodat de vier raden op basis van argumenten een beslissing kunnen nemen. In de analyse moeten ook emotionele aspecten en culturele verschillen op het eiland worden meegewogen.

De commissie zou een dergelijke analyse kunnen uitvoeren en vervolgens op basis hiervan aan Gedeputeerde Staten meedelen welke optie zij de beste vindt. De gemeenteraad zal na 1 april zijn eigen afweging maken op basis van de analyse. De gemeente kan dan aan Gedeputeerde Staten een beargumenteerd commentaar geven op het voorgenomen besluit. De SGP-fracties op Goeree-Overflakkee hebben in 2007 de voor- en nadelen al eens benoemd.

De raad vindt unaniem dat de regie moet worden teruggelegd bij de gemeenten. Een voorwaarde is dan wel dat er een structuur is waarin de vier gemeenten in staat zijn om knopen door te hakken.

### **Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat pleit de gemeenteraad van Oostflakkee voor een analyse van voor- en nadelen van beide opties waarin ook emotionele en culturele aspecten worden gewogen en die is toegespitst op de situatie op Goeree-Overflakkee. Vervolgens zullen zowel de commissie als de gemeenten de alternatieven wegen en hun keuze aan Gedeputeerde Staten kenbaar maken. De raad geeft aan geneigd te zijn het advies van de commissie te volgen als daarin een goede inhoudelijke afweging wordt gemaakt.

**Verslag van het gesprek van de commissie Schutte met het dagelijks bestuur van het ISGO betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 16 februari 2009, in het gemeentehuis Middelharnis, aanvang 15.00 uur**

---

Aanwezig namens het ISGO:	de heer S. Stoop (burgemeester Dirksland), mevrouw G. Hommes (burgemeester Middelharnis), de heer J. Heijkoop (waarnemend burgemeester Oostflakkee), mevrouw G.J. van de Velde – de Wilde (burgemeester Goedereede), de heer A.R. Slijkhuis (secretaris),
Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), de heer H. Klein Breteler, mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. Op basis van de gesprekken die de commissie met alle betrokken partijen voert, zal zij haar standpunt bepalen en voor 1 april a.s. advies uitbrengen aan de provincie.

**Samenwerking op Goeree-Overflakkee**

Het ISGO is in zijn huidige vorm begin 2005 van start gegaan nadat was vastgesteld dat de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee afspraken moesten maken over niet-vrijblijvende samenwerking. Na veel overleg in de gemeenteraden is het ISGO een uitvoeringsorgaan van gemeenschappelijk geformuleerd beleid geworden. Het algemeen bestuur bestaat uit de vier colleges. Portefeuillehouders bereiden het beleid in ISGO-verband voor. De beleidsnotities worden via de afzonderlijke gemeenteraden vastgesteld.

Er werken 48 mensen bij het ISGO, die voor het overgrote deel worden ingezet op milieu en reiniging. Een aantal mensen is actief in de gebiedsgerichte aanpak. Verder voert het ISGO een aantal ondersteunende taken uit, zoals het streekarchief, en zorgt het voor volwasseneneducatie, samenwerking met het waterschap en de uitvoering van de regiotaxi. Ongeveer 20% van de medewerkers voert beleidsvoorbereidende werkzaamheden uit.

Daarnaast zijn diverse beleidsvelden vooraf benoemd, zonder directe rol voor het ISGO. Hiervoor worden ambtelijke werkgroepen opgezet die deels uit ISGO-medewerkers en deels uit medewerkers vanuit de afzonderlijke gemeenten bestaan.

Een probleem in de huidige samenwerking is het feit dat de gemeenteraden in hun beleving onvoldoende worden betrokken bij het formuleren van beleid. Doordat het algemeen bestuur door de colleges wordt gevormd moeten zij elk voorgenomen besluit terugbrengen naar de afzonderlijke raden. Dit leidt tot trage besluitvorming en een 'algehele ontevredenheid' bij de raden. Daar staat tegenover dat de portefeuillehouders vrijwel nooit door hun raden ter verantwoording worden geroepen. Het kost de colleges soms wat inspanning om het met elkaar eens te worden, als dat eenmaal het geval is, stemmen de raden vrijwel altijd in met de gezamenlijke beleidsvoorstellen. Het komt zelden

voor dat de raden niet instemmen. Dit is ook het geval bij concrete beleidsplannen, zoals de Wmo, gemeenschappelijk aanbestedingsbeleid, collectief vraagafhankelijk vervoer. Deze beleidsstukken zijn in de afzonderlijke gemeenten vastgesteld en worden nu uitgevoerd.

### **Spanningsvelden in de besluitvorming**

Als de provincie het beleidskader vaststelt, zijn de gemeenten in staat om eenduidig beleid op te stellen. Zodra gemeenten tegenstrijdige belangen hebben, verloopt de besluitvorming moeizamer. Een voorbeeld hiervan is de opzet van regionaal collectief vraagafhankelijk vervoer. Alle gemeenten hadden een vorm van collectief vervoer, maar de voorwaarden waren zeer verschillend. Toen dit opgevaardeerd moest worden naar een regionale schaal, moesten de randvoorwaarden van het systeem in Middelharnis versoepeld worden. Dit was pijnlijk, maar men is toch tot een gezamenlijke regeling gekomen. Ook onderwerpen waarin de concurrentiepositie tussen de verschillende gemeenten een rol speelt, zoals werkgelegenheid, woningbouw en vergrijzing, leveren spanning op. Het ISGO heeft nu een koersnotitie opgesteld die dit jaar moet resulteren in een definitieve structuurvisie. Hierin worden fundamentele keuzes gemaakt tussen de vier gemeenten. Op hoofdlijnen is men het eens over de verdeling van functies over het eiland. Alle partijen voelen de urgentie tot samenwerking en het versterken van de totale concurrentiepositie.

Een eenduidig rekenmodel voor verdeling van gezamenlijke kosten en opbrengsten voor alle gemeentegrensoverstijgende aangelegenheden is niet eenvoudig te maken. Zo worden bijvoorbeeld de kosten voor de onderwijshuisvesting van scholen voor voortgezet onderwijs gedragen door Middelharnis. Daarnaast worden als regionaal aangeduide bedrijventerreinen ontwikkeld door individuele gemeenten. Acht jaar geleden is geprobeerd om een ontwikkelingsfonds op te zetten voor gezamenlijke investeringen. Dit is toen niet gelukt.

### **De positie van het ISGO**

Om tegemoet te komen aan de problematiek rond afstemming en coördinatie tussen de vier gemeenten en het ISGO hebben de vier colleges recentelijk voorgesteld om tot één ambtelijke organisatie te komen. Twee gemeenteraden (Dirksland en Middelharnis) stemden niet in met het voorstel.

Over de toekomst van het ISGO zijn de bestuursleden verdeeld. De heer Stoop is van mening dat het ISGO alleen toekomst heeft als gemeenten op een heldere manier taken en bevoegdheden aan het samenwerkingsorgaan opdragen; zonder deze beweging is het ISGO niet in staat zich te ontwikkelen tot een dragend geheel van niet-vrijblijvende samenwerking. Mevrouw Van de Velde-de Wilde is het hier niet mee eens. Zij benadrukt dat er binnen het ISGO ook veel voor elkaar is gekregen en dat vele dossiers tot een goed einde zijn gebracht. We krijgen steeds meer grip op de zaak. Wel zijn er aanpassingen nodig. Zij denkt dat de gemeenteraad van Goedereede bereid is om meer taken aan het ISGO uit te besteden. Mevrouw Hommes denkt dat de constructie met vier gemeenten en het ISGO te duur wordt en niet kosteneffectief zal functioneren. De heer Heijkoop denkt dat de constructie op den duur kans van slagen heeft als de vier gemeenten bereid zijn om veel beleid over te dragen aan het ISGO. Het algemeen bestuur moet dan uit raadsleden bestaan.

Als het algemeen bestuur van het ISGO uit raadsleden bestaat, ontstaat er meer binding en communicatie tussen de gemeenten. Besluitvorming door afzonderlijke gemeenteraden kan dan vervallen als van tevoren duidelijk vaststaat op welk niveau de besluitvorming plaatsvindt. Dit maakt het ISGO bestuurskrachtiger.

Ten slotte wordt opgemerkt dat het huidige ISGO slechts een 'werkorganisatie' is waar de bestuursleden niet dagelijks, maar wel maandelijks komen. Het dagelijks werk speelt zich af binnen de eigen gemeente waardoor men daar meer binding mee heeft. De heer Heijkoop ziet een spanningsveld tussen medewerkers van de gemeente en die van het ISGO. Er zijn wel eens tegenstrijdige belangen tussen het eiland als geheel en een individuele gemeente.

**Urgentie van samenwerking**

De bestuursleden van het ISGO erkennen het gevoel van urgentie van samenwerking. Toch is er de afgelopen jaren te weinig resultaat geboekt om tot niet-vrijblijvende samenwerking te komen. Vorig jaar gaven Gedeputeerde Staten aan dat de gemeenten met een gezamenlijk voorstel konden komen, dit is niet gelukt.

Twee gemeenten (Goedereede en Oostflakkee) hechten zeer aan hun autonomie en zelfstandigheid. Het bleek onmogelijk om gelijktijdig voor- en nadelen van herindeling zowel als van intensieve samenwerking te onderzoeken omdat Goedereede niet wilde praten over gemeentelijke herindeling en Dirksland niet verder over niet-vrijblijvende samenwerking. Omdat de vier raden niet tot een eensluidend besluit konden komen, ontstond een impasse.

In het geval de provincie de gemeenten opdraagt om tot herindeling te komen, is er volgens het dagelijks bestuur geen formele positie van het ISGO meer. De gemeenten zijn dan aan zet hoe met het voorstel van de commissie om te gaan.

**Sluiting**

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng. Samengevat kan gesteld worden dat het ISGO qua organisatie en werkwijze fors moet veranderen, als gekozen wordt voor niet-vrijblijvende samenwerking. De inschatting is dat dit nog tot discussie bij de vier gemeenten zal leiden, aangezien de raden hierover nog geen eensluidend standpunt hadden ingenomen.



**Bijlage 4**

**Oproep zienswijzen, ontvangen zienswijzen en verslag hoorzitting**





## **Commissie Schutte - bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee**

### **Oproep zienswijzen inzake bestuurlijke toekomst lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee**

*De 'Adviescommissie Bestuurlijke toekomst lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee' (Commissie Schutte) roept vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties op een zienswijze te geven op de mogelijke oplossingen voor de toekomstige inrichting van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.*

De adviescommissie is begin januari 2009 door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland ingesteld. Aan de commissie is gevraagd vóór 1 april 2009 advies uit te brengen over de conclusie van Gedeputeerde Staten dat de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012, bestaande uit de huidige vier gemeenten op het eiland, het meest gerede toekomstige eindbeeld lijkt te zijn. Van deze variant kan worden afgeweken indien de commissie constateert dat alle vier gemeenten tot een eensluidende alternatieve oplossing hebben besloten die voldoet aan de 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 antwoord biedt voor toekomstige ontwikkelingen op Goeree-Overflakkee.

De commissie stelt vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gaarne in de gelegenheid tot het inzenden van een schriftelijke zienswijze op bovengenoemde adviesopdracht en oplossingsvarianten. De sluitingsdatum voor het inzenden van reacties is vrijdag 20 februari 2009.

Na ontvangst van de reacties zal de commissie besluiten over de verdere procedure. In het kader van die procedure is de commissie voornemens een hoorzitting te organiseren op vrijdag 27 februari 2009 om 14.00 uur ten kantore van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee.

#### **Spelregels hoorzitting**

Voor het verloop van de hoorzitting hanteert de commissie de volgende spelregels. De hoorzitting is openbaar. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die tijdens de hoorzitting willen inspreken dienen dit te melden in hun schriftelijke reactie. Na aanmelding bepaalt de commissie welke organisaties zij op de hoorzitting spreektijd toekent. Aan individuele burgers die op persoonlijke titel spreken zal geen spreektijd worden toegekend.

Afhankelijk van het aantal aanmeldingen bedraagt de spreektijd tijdens de hoorzitting maximaal 10 minuten. Ervaring leert dat het standpunt van de sprekers het best tot zijn recht komt indien zij zeer beknopt (ca. 3 minuten) een toelichting geven op de schriftelijke reactie die zij al hebben ingezonden, en de overige tijd vrijhouden voor beantwoording van vragen van de leden van de commissie.

Reacties kunt u tot uiterlijk 20 februari 2009 richten aan:

Adviescommissie Bestuurlijke toekomst lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee'  
t.a.v. de secretaris, de heer J. Kleinhesselink  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
Telefoon: 070 - 441 6173  
Email: j.kleinhesselink@pzh.nl



**LdeBerg**

**Van:** "LdeBerg" <Ldeberg@hetnet.nl>  
**Aan:** <onseiland@whm.wegener.nl>; <redactie@eilandennieuws.nl>; <gandje@hetnet.nl>; <redactie@ggof.nl>; <p.keuker@chello.nl>  
**CC:** "Doom van der vlugt" <vlugzout@hetnet.nl>  
**Verzonden:** zondag, 08 februari 2009 12:22  
**Onderwerp:** samen voegen waaom ? , geachte redactie wilt u het onderstaande plaatsen dank u

### Gemeenten samenvoegen waarom ?

Veel gemeente bestuurders op ons eiland zijn voorstander van een gemeente ik vraag mij af waarom , heel onze samenleving zucht naar kleinschaligheid , omdat kleine scholen , kleine ziekenhuizen , kleine eenheden in de thuiszorg veel beter presteren en veelal goedkoper werken , bij de kamers van koophandel zijn de afgelopen jaren honderd duizenden kleine zelfstandigen ingeschreven ( z.z.p ers )

bij de huidige credietcrisis vallen juist de grotebedrijven en banken om , de Rabobank doet het juist goed , waarom ? omdat deze in nog in betrekkelijk in kleine eenheden werkt , en waar de leden nog hun invloed hebben .

Historisch loopt onze overheid altijd achterop ik denk dat wij over 10 jaar niet meer denken aan gemeentelijkesamenvoeging , opmerkelijk is dat in het huidige regeerakkoord staat dat tot 2012 er geen gedwongen samenvoeging zal zijn Laten de mensen in de dorpen zich hier eens over uit spreken ,het resultaat kon wel eens verrassent zijn, wel zullen er meer taken eilandelijk moeten gebeuren maar niet op vrijwilligebasis dus opgelegd door de hogere overheid Mijn gemeente Dirksland heeft in meerderheid gekozen voor aansluiting bij Middelharnis, wat daarvan de gevolgen zijn is niet te overzien , ik denk dat de overgrote meerderheid van de bevolking in Herkingen , Melissant en Dirksland best tevreden is met hun huidige gemeente , volgend jaar zijn er gemeenteraad verkiezingen laten we dan alleen stemmen op die mensen die tegen samenvoeging zijn. L B de Berg Bloemendaal 20 Dirksland .

Ingekomen PZH

17 februari 2009



Middelharnis 18-02-2009.

Provincie  
van Zuid-Holland

Onderwerp Bestuurlijke toekomst lokaal  
Bestuur op Goeree-Overflakkee.

19 FEB. 2009

Geachte leden Adviescommissie.

Ondergetekende K.v.d.Ketterij Pr.Bernhardlaan 43 3241 TA Middelharnis dient de volgende zienswijzen in.. Hoewel nog wel lid van een aantal organisaties waar met de leden niet van gedachten is gewisseld omdat de tijd daarvoor te kort was doe ik dat op persoonlijke titel. Ik was in 1961 al raadslid van de gemeente Middelharnis waar in die jaren al van gedachten is gewisseld over een herindeling van 13 gemeenten op ons eiland naar 4 gemeenten die er nu nog zijn In al die gemeenteraden in zijn totaal waren er 80% tegen Maar let wel Toen kwam het opgelegd van boven van Minister Toxopeus .

Geachte adviescommissieleden nu moet het eigenlijk van onderaf komen dat is wel het kabinet standpunt en dat haart mij zorgen omdat wat ik hoor en lees er geen draagvlak is DE gemeenteraden zijn verdeeld .

Als ik dan de brief van Gedeputeerde Staten lees aan uw commissie dan lees ik daarin o.a. een advies uit te brengen waarin is nagegaan hoe te komen tot een gemeente Goeree-Overflakkee per 2012.

Dan is het een belangrijke vraag Is dat niet een stap te ver , want herindeling ofwel schaalvergroting als beleid zijn grenzen kent.

Want kleinschaligheid is niet gelijk aan gebrek aan bestuurskracht.

Bij een eventuele vorming van een gemeente zal de afstand tot de burgers toenemen Dat kan betekenen dat zij zich daardoor minder bij de gemeente betrokken voelen Het algemeen gevoel is dat burgers niet zitten te wachten op herindeling.

Alhoewel afstand en relatief begrip is ,is een geografisch gebied van totaal. 50 km lang,vrij groot Je kan zeggen er komen loketfuncties ,maar in de praktijk blijkt dit echter te duur te zijn..

Zal er bij de vorming van een gemeente ten behoeve van de voorzieningen geen verarming optreden ? Ik denk daarbij ook aan de kleine kernen problematiek ,waar nu al problemen zijn Wat zal dat betekenen als het een gemeente wordt

Kostenaspect Dat blijkt in de praktijk een zeer lastig meetbaar item Bij andere herindelingen leert dat samenvoeging en zeer kostbare aangelegenheid is die heel wat jaren kunnen omvatten Meestal moeten er adviesbureau ingehuurd worden die veel kosten Het zal voor de burgers meer financiële offers vragen ..

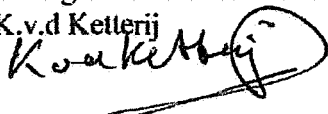
Principiële invloeden dat zou wat mij betreft ook eerst genoemd kunnen worden Door dat de identiteit van de afzonderlijke gemeente komt te vervallen kan dat zeker invloed hebben op de zondagsrust De meeste gemeentelijke accommodaties zijn nu op zondag gesloten en ook de winkels., dat zou bij een te vormen gemeente wel eens anders kunnen zijn Sluitingstijden horeca ook nog en punt van zorg. De beschermende factor van waarden en normen voor de burgers wordt meestal niet ingezien Onze Schepper weet wat goed is voor Zijn maaksel Daartoe stelde Hij normen en waarden in en niet vrijblijvend

Geachte Adviescommissieleden Als je deze zienswijze op je in laat werken Zou het dan niet verstandig zijn om in het advies aan Gedeputeerde Staten niet voor een ingrijpende herindeling te pleiten maar voor een effectieve sterke samenwerking Dat is een manier die het minst ingrijpend is en die nog te verbeteren zijn Samen en toch sterk zou de oplossing kunnen zijn Hierdoor houden de gemeenten hun eigen identiteit en de afstand tot de burger kleiner waarbij de betrokkenheid van de burger groter is en gemeentee overstijgende zaken via de niet vrijblijvende samenwerking kunnen worden opgepakt Zoals het Dichtstedenmodel

werkt waarbij ook raadsleden zowel in het dagelijks en algemeen bestuur vertegenwoordigd zijn Dat is wat democratischer dan nu bij het ISGO waar alleen Burgenmeesters en Wethouders in vertegenwoordigd zijn (duale stelsel) .

Geachte adviescommissie zie enige zienswijzen en een oplossing Heel veel sterkte toe gewenst bij het uitbrengen van een advies aan Gedeputeerde Staten

Hoogachtend hr. K.v.d Ketterij



Pr .Bernhardlaan 43 .  
3241 TA Midd elhamis.  
Tel 0187-483138

# Woningbouwvereniging Beter Wonen

## Goedereede



Postbus 1, 3252 ZG Goedereede

Aan de Adviescommissie Bestuurlijke toekomst  
lokaal bestuur Goeree-Overflakkee  
t.a.v. de secretaris, de heer J. Kleinhessink  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag

ons kenmerk

Goedereede, 18 februari 2009

onderwerp

Bestuurlijke toekomst  
Goeree-Overflakkee.

Geachte commissie,

Naar aanleiding van uw oproep in de regionale bladen stellen wij het op prijs u van onze mening in kennis te stellen.

De woningbouwvereniging Beter Wonen te Goedereede beheert ruim 1.100 woningen binnen het grondgebied van de gemeente Goedereede. Als zodanig zien wij ons als maatschappelijk middenkader. Wij kunnen ons dan ook niet vinden in de aan de provincie geschreven brief van een aantal vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenkader.

Wij stellen vooraf, dat wij er geen behoefte aan hebben om in te gaan op het proces c.q. de processen die zich de afgelopen tijd binnen de gemeenten op Goeree-Overflakkee hebben plaatsgevonden.

Wel verwondert het ons dat eerst door de Provincie een bestuurskrachtmeting wordt opgedragen en dat, nu blijkt dat de gemeenten van ruim voldoende tot goed scoren, de waarde van dit onderzoek door Gedeputeerde Staten - in ieder geval voor zover het onze waarneming betreft - buiten beschouwing wordt gelaten. Op dat punt zijn door Gedeputeerde Staten bepaalde verwachtingen gewekt, waaraan hetzelfde college nu voorbij gaat.

Inhoudelijk zijn wij van mening dat het gemeentelijk herindelen c.q. samenvoegen van de gemeenten op Goeree-Overflakkee niet onze instemming heeft en ook in het geheel niet noodzakelijk is.





Groter hoeft per definitie niet beter te zijn. Tal van voorbeelden in de dagelijkse praktijk van fusies en samenwerking sterken ons in dit oordeel. Wij denken hierbij aan het opheffen van plaatselijke bibliotheken en die te vervangen door een regionale organisatie van bibliobussen. Deze bussen functioneren een aantal jaren en worden dan, veelal om financiële redenen, afgeschaft. Om vervolgens weer terug te komen waar men begon: in het plaatselijk verenigingsgebouw kunnen boeken geleend en gelezen worden. Alleen heet het nu "leespunt".

Eenzelfde voorbeeld hebben we ervaren ten aanzien van het voormalig Groene Kruis. Men had in ieder dorp een vestiging. Deze werd gesloten om aan te sluiten bij een GGD. De GGD gaat een fusie aan, alles wordt onbestuurbaar en op dezelfde plaats waar men vroeger de hulpmiddelen haalde in het Groene Kruisgebouw hangt nu een bord van Careyn en kunnen dezelfde hulpmiddelen verkregen worden. Zelfs de vorming van één Rabobank Goeree-Overflakkee leert dat de cliënt van de bank voor een groot aantal zaken het eigen dorp moet verlaten om naar een centrale vestiging te gaan.

Met deze voorbeelden willen wij aangeven dat het vormen van één gemeente ten koste gaat van de serviceverlening aan de bevolking. De afstand tussen bestuurder en burger wordt alleen maar groter. Anderzijds is de bestuurder, met een vrij groot werkgebied, niet altijd in de gelegenheid zich ter plaatse te oriënteren. Veel minder democratische controle. Een voorbeeld hiervan is het functioneren van het I.S.G.O.

In het kader van de volkshuisvesting zien wij ernstige problemen. Het gaat hierbij om de leefbaarheid van de kernen. Wij vrezen dat door de vorming van één gemeente deze leefbaarheid in het gedrang komt. Reeds nu bemerken wij dat bijvoorbeeld in de gemeente Middelharnis, de dorpen Nieuwe-Tonge en Stad a/h Haringvliet zich achtergesteld vinden ten opzichte van de dorpen Middelharnis en Sommelsdijk.

Voorts zal één gemeente het eiland verdelen in functionele vakken.

\*De woningbouw, waaronder ook voorzieningen rond de zorg, etc. in de huidige gemeenten Dirksland en Middelharnis;

\*De bedrijvigheid binnen de huidige gemeente Oostflakkee;

\*De visserij en toerisme binnen de huidige gemeente Goedereede.

Dit kan in de praktijk betekenen dat mensen die vanaf hun geboorte in één van de dorpen gewoond hebben, later moeten verhuizen naar een ander deel van het eiland.

Dit zal ook betekenen dat voor starters niet meer gebouwd wordt in elk van de dorpen. Gevolg: een versnelde vergrijzing van de bevolking en een verpaupering van de bebouwing in die dorpen. Daarmee wordt ook het cultuurgoed aangetast.



Dat sprake zou zijn van te weinig bouwen voor de doelgroepen (starters en senioren) ligt niet aan de 4 afzonderlijke gemeenten. Eerder is dit te wijten aan de veel te lange procedures en de weinig coöperatieve medewerking vanuit de provincie. Er zijn veel goede initiatieven en plannen die reeds heel lang wachten op groen licht vanuit het provinciehuis.

Dat eilandelijk gekeken wordt naar samenwerking c.q. het uitvoeren van gezamenlijke taken door één van de huidige gemeenten, kan ook voor de andere gemeenten een goede oplossing zijn om de deskundigheid op bepaalde vakgebieden te vergroten.

Samenwerking stopt niet bij gemeentegrenzen. Altijd zal gekeken moeten worden naar een breder verband, zodat gemeentegrenzen nimmer bepalend kunnen zijn voor samenwerking.

Met andere woorden één gemeente of 4 gemeenten maakt geen verschil voor samenwerking.

Procedureel zijn wij van mening dat over dit onderwerp zeker de burger geraadpleegd dient te worden. Uiteindelijk zijn de bestuurders er voor de burgers en niet de burgers voor de bestuurders.

Tenslotte delen wij u mede geen gebruik te zullen maken van de mogelijkheid tot het inspreken tijdens de hoorzitting.

Wij wensen u veel wijsheid toe.

Hoogachtend,

Het Bestuur van de Woningbouwvereniging Beter Wonen Goedereede,

De secretaris,

L.C. Kleviet

De voorzitter,

P.A. Braber



Aan de Adviescommissie Bestuurlijke toekomst  
Lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee  
T.a.v. Dhr. J. Kleinheesteling  
Postbus 90602  
2509 LP Den-Haag

Provinciaal Bestuur  
van Zuid-Holland

Secretariaat:  
P.C. Bestebroer  
Keetsteeg 1  
3111 BK Schiedam

Mobiel 06 51852581  
Fax 010 4713909  
E-mail [wmo-go@planet.nl](mailto:wmo-go@planet.nl)  
Internet [www.wmo-go.nl](http://www.wmo-go.nl)

17 FEB. 2009

Schiedam, 16 februari 2009  
Kenmerk: PCB/imp-02022.09

Geachte Commissie,


Hierbij ontvangt u het ongevraagde advies dat de Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee aan de vier colleges van de gemeenten op Goeree-Overflakkee heeft gestuurd. Zoals u ziet heeft de Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee zich beperkt tot het terrein van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en heeft zich bewust van politieke uitspraken onthouden.

Wij sturen u dit advies omdat dit naar de mening van de Wmo-adviesraad van belang kan zijn voor uw beeldvorming.

Aangezien wij bij het opstellen van dit advies buiten gewoon zorgvuldig hebben geformuleerd, om het draagvlak voor dit advies zo breed mogelijk te maken, stellen wij het op prijs om dit advies mondeling toe te lichten. Ook verzoeken wij u vriendelijk om indien u ons uitnodigt voor de hoorzitting, of wij dan als één der eerste mogen spreken in verband met een latere bijeenkomst met de wethouder van de gemeente Dirksland die middag.

In afwachting van uw reactie, verblijven wij met vriendelijke groet,

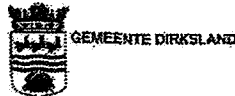
Namens de Wmo-adviesraad  
Goeree-Overflakkee

  
P.C. Bestebroer  
(Secretaris)

De WMO Adviesraad Goeree-Overflakkee adviseert de gemeenten van



Middelharnis 



**OOSTFLAKKEE**

# WMQ *Adviesraad Goeree-Overflakkee*

Aan het College van  
Burgemeester & Wethouders  
van de Gemeente "Middelharnis"  
Postbus 1  
3240 AA Middelharnis

KOPIE

Secretariaat:  
E.C. Bestebroer  
Keetsteeg 1  
3111 BK Schiedam

Mobiel 06 51852581  
Fax 010 4713909  
E-mail [wmo-go@planet.nl](mailto:wmo-go@planet.nl)  
Internet [www.wmo-go.nl](http://www.wmo-go.nl)

Schiedam, 17 januari 2009  
Kenmerk: PCB/imp-01003.09

Geachte College,

De door u ingestelde Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee heeft de taak om gevraagd en ongevraagd advies te geven als het gaat om zaken die de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) betreffen. Hierbij ontvangt u ongevraagd advies betreffende het prestatieveld 1 van de Wmo te weten "Het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten", over de ontwikkelingen m.b.t. de Wmo bij de vorming van één gemeente Goeree-Overflakkee gezien vanuit het perspectief van de Wmo.

Vooraf stelt de Wmo-adviesraad nadrukkelijk dat zij met dit advies geen politieke uitspraken wil doen! Wel wil zij de mogelijkheden en onmogelijkheden benoemen die voor een optimale uitvoering van de Wmo van belang zijn. In dit advies worden de waarnemingen en ervaringen van de achterliggende periode meegenomen.

Voor de burgers van uw gemeente is het van groot belang dat er een goede invulling is van de Wmo, waardoor het uitgangspunt van de Wmo dat iedereen moet kunnen meedoen wordt waargemaakt.

Voor de Wmo-adviesraad is het duidelijk dat de mogelijkheden van het ambtelijk apparaat om voldoende tijd te kunnen besteden aan de ontwikkelingen van de Wmo beperkt zijn. Zo is meerdere keren gebleken dat er:

- geen tijd is om naar nuttige bijeenkomsten of congressen te gaan.
- onvoldoende capaciteit is om de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving te volgen.
- afstemming tussen gemeenten niet vlekkeloos verloopt.
- Verschillen bestaan in de menigs- en besluitvorming op ambtelijk en bestuurlijk niveau waardoor trajecten soms onnodig te lang duren.

De WMO Adviesraad Goeree-Overflakkee adviseert de gemeenten van



GEMEENTE GOEDEREDE

Middelharnis 



GEMEENTE DIRKSLAND

OOSTFLAKKEE

Het komt ook voor dat verschillende gemeenten zich bezig houden met eenzelfde initiatief als een buurgemeente, zonder dat men het van elkaar afweet.

Naast de beperkingen van het ambtelijk apparaat komt het regelmatig voor dat door gemeenten verschillend wordt besloten. Als dit gebeurt, heeft dat tot gevolg dat de Wmo-adviesraad meerdere voorstellen ontvangt, die soms maar op één gemeente of enkele punten anders is, maar wel afzonderlijk moet worden behandeld. Dergelijke verschillen kunnen ongelijkheid veroorzaken in de rechten van de burgers op Goeree-Overflakkee, dit is gezien de natuurlijke eenheid die Goeree-Overflakkee is, ongewenst.

Meerdere keren zijn wij getuige geweest van een besluitvorming die in één gemeente afweek van wat eilandelijk werd voorgesteld. Belangrijke ontwikkelingen zoals de vorming en invulling van een centrum voor Jeugd- en Gezin maar ook besluiten over de ontwikkelingen bij de GGD kunnen door een dergelijke diversiteit in besluitvorming vertragen, gefrustreerd worden of verschillen opleveren in rechten voor burgers.

Een ander punt is dat ontwikkelingen zich (gelukkig) niet aan gemeentegrenzen laten binden. Toch ervaart de Wmo-adviesraad het als jammer als een initiatief niet door alle gemeenten wordt gesteund. Hierdoor worden burgers op een deel van Goeree-Overflakkee uingesloten van een waardevol initiatief.

Zoals gezegd wil de Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee geen politieke uitspraken doen, maar wil er wel op wijzen dat op het gebied van de Wmo door een betere samenwerking en eenduidig, eenvoudige besluitvorming winst kan worden behaald. Winst die van belang is voor het welzijn van de burgers op Goeree-Overflakkee, hoe deze winst kan worden binnen gehaald is een taak voor politici.

Een kopie van dit schrijven hebben wij eveneens verzonden naar de initiatiefnemers van de open brief, tevens hebben wij uw griffier verzocht om deze brief per e-mail aan uw raadsleden toe te sturen. Gaarne zien wij uw reactie op ons ongevraagd advies tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Namens de Wmo-adviesraad  
Goeree-Overflakkee

P.C. Bestebroer  
(secretaris)



20 FEB. 2009

Ouddorp, 18 februari 2009.

Initiatievgroep "Ouddorp bouwt voor jong en oud"

Geachte commissie.

In uw artikel in de krant nodigt u maatschappelijke organisaties uit een zienswijze te geven. Onze groep is ontstaan in de gemeente Goedereede omdat wij de stem van de zwijgende meerderheid wilden laten horen. Wij haalden meer dan 1300 handtekeningen op om te kunnen bouwen op de "Gronden Breen".

Jaren probeert onze gemeente te bouwen voor starters en ouderen, er zijn verschillende projecten bij de provincie aangeboden, waaronder o.a. het Oosterpark en "Gronden Breen", en iedere keer nül op het rekest.

Terwijl de gemeente Middelharnis maar bouwt en bouwt en een recreatiepark mag legaliseren tot woningen.

Zeer frustrerend voor de inwoners van Goedereede en de mensen die deze plannen maken met elkaar.

Als wij nu één gemeente zouden gaan worden zijn wij bang dat de gemeente Goedereede in het geheel niet meer mee zal tellen en dat terwijl wij er als beste uitsprongen bij de bestuurskrachtmeting.

In de brief van de provincie aan de vier gemeenten van 19-01-2009 staan ook wel wat opmerkingen waar wij moeite mee hebben.

Blz. 4 De alinea begint met: In de nota "Samenwerken..... staat al waar alles al jaren om draait. Als alle gemeenten niet die richting op kijken of denken ligt hij volgens de provincie dwars. Maar voor ons is er maar één dwarsligger en dat is Middelharnis.

Dat de gemeente Dirksland die kant op lonkt is uit nood geboren.

De gemeente Middelharnis wil alleen haar eigen kant uit.

Naar onze mening is het "Samen en toch Apart" model de beste oplossing.

De culturen van de verschillende dorpen liggen ook nogal uit elkaar :

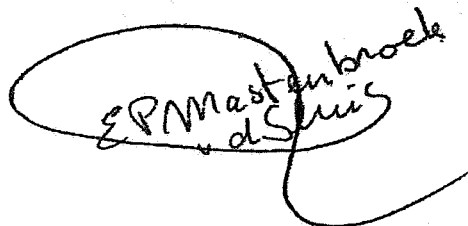
Van zondagstrust tot voetbal.

Wij pleiten ervoor om als gemeente Goedereede verder te kunnen gaan, en stellen voor om per gemeente een referendum of een ander soort volksraadpleging te houden laat de burgers maar eens zeggen wat zij ervan denken.

Wij zijn altijd bereid om ons standpunt nog nader toe te lichten op de hoorzitting.

Hoogachtend Mevr E.P. (Ellen) Mastenbroek namens "Ouddorp bouwt voor jong en oud".

Ouddorp bouwt voor jong en oud.  
p.a. Mevr.E.P. Mastenbroek  
Oudelandseweg 66  
3253LP Ouddrp.



E.P. Mastenbroek  
v.d. Schuis





Open Brief en Uitnodiging  
Aan de Commissaris van de Koningin en  
de Goeree-Overflakkeese Bestuurders

***Één Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen!***

***Goeree-Overflakkee 15 december 2008***

***Bundel kennis, kracht en kunde  
één vitaal Goeree-Overflakkee.***

**Open Brief en Uitnodiging aan de Commissaris van de Koningin en Bestuurders van eilandelijke Gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee**

**Geachte heer Franssen, geachte Bestuurders,**

**Graag nodigen wij u en uw bestuurlijke collega's op ons eiland uit voor een rondetafelgesprek over één Goeree-Overflakkee. Deze bijeenkomst wordt begin 2009 georganiseerd door samenwerkende ondernemers, particulieren en bestuurders van maatschappelijke organisaties op ons eiland, verenigd in "Eén Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen"**

**Waar gaat het om?**

Samen met u – en naar wij hopen ook met onze lokale gemeentebestuurders – willen wij van gedachten wisselen over de wijze waarop ons eiland efficiënter en toekomstgericht kan worden bestuurd. In vele informatiebijeenkomsten en toekomstavonden in de regio hebben wij onze visie gegeven, wij brengen die nogmaals indringend onder úw aandacht.

**Wat is de situatie?**

Vier gemeenten op één eiland? Is dat nog van deze tijd? Zijn we zo voldoende toegerust voor de 21e eeuw en de uitdagingen waarvoor de regio staat? Ons eiland vormt een geografische eenheid en er wonen nog geen 50.000 mensen. Regionale vitaliteit, bundeling van kennis en slagvaardigheid zijn nú nodig.

**Waarom moet het anders?**

Er is nu enkele jaren ervaring opgedaan met bestuurlijke samenwerking binnen ISGO-verband. Ons gaat dat niet ver genoeg. Altijd worden belangrijke gemeenschappelijke ISGO-thema's weer teruggedrukt bij individuele gemeenten. Daar domineert het suboptimale belang. Niet het belang van ons eiland als geheel staat in de lokale Raad voorop, het lokale belang domineert. Dat vervaagt en vertraagt de ontwikkeling van gemeenschappelijke visie en besluitvorming tot die soms zelfs stagneert. Voor regionale initiatieven moet immers de medewerking worden verworven en behouden van vier gemeenten.

Thema's zoals veiligheid, bereikbaarheid, (bedrijfs-)huisvesting, landschap en economische en sociaal vitale ontwikkeling van onze regio vragen om een brede, daadkrachtige aanpak. Die overschrijdt onze huidige gemeentegrenzen en vraagt om één eendrachtige eilandelijke bestuursagenda. Datzelfde geldt voor het overleg met hogere overheden en bovenregionale samenwerkingsverbanden.

De tweede Maasvlakte komt er aan, die wetenschap alleen al moet voldoende zijn om de gemeentelijke handen ineen te doen slaan om een eendrachtige toekomstgerichte regionale bestuursagenda op te stellen.  
**Bundel kennis, kracht en kunde voor één vitaal Goeree-Overflakkee.**

### **Besturen kan toch eenvoudiger! Slagvaardiger!**

De maatvoering van onze bestuurlijke indeling is te krap. Het voelt als een eiland op vier benen in te krappe schoenen: ze knellen en lopen elkaar in de weg. Wij vinden dat ons eiland daardoor nog niet klaar is voor de uitdagingen van de 21ste eeuw. Grote inspanningen en investeringen in leefbaarheid en economie zijn hard nodig om de vitaliteit van de regio te vergroten en om een balans te zoeken in sociale, economische en ecologische ontwikkelingen. De thema's zijn bekend: duurzame economische ontwikkeling, ouderenzorg, gezondheidszorg, leefbaarheid van kleine kernen, ict-infrastructuur, kwaliteitsverbetering natuur en landschap, recreatie en toerisme, werkgelegenheid, betaalbaar wonen voor jong en ouder. Er zijn vele goede nota's en notities beschikbaar. Maar nu: geen woorden maar daden!

### **Onze inzet: één Goeree-Overflakkee**

Onze inzet voor een rondetafelgesprek over "Eén Goeree-Overflakkee" is één eiland, één gemeente. Dat is efficiënter, vitaler en daadkrachtiger.

Eén eilandgemeente hoeft volgens ons niet ten koste te gaan van lokale voorzieningen of het eigen karakter en de identiteit van de veertien woonkernen, het buitengebied en het eigen karakter van Goeree-Overflakkee. Wij denken dat er draagvlak is voor één gemeente als dat besturen vitaler, effectiever en daadkrachtiger maakt. Dat hebben we al meermalen bewezen. Goeree-Overflakkee telde in de 19e eeuw nog 13 gemeenten, in de 20ste eeuw 4 gemeenten met het ISGO als samenwerkingsverband. De 21e eeuw maakt ook de laatste stap in dit integratieproces noodzakelijk. Ter herinnering: het initiatief voor de ontsluiting van ons eiland, de Haringvlietbrug (1964), ging uit van de toenmalige bestuurders en verantwoordelijken.

Het Provinciebestuur heeft aangegeven initiatieven van onderop af te wachten, maar wilt u toeschouwer blijven wanneer de wedstrijd verzandt?

Waar gemeenten en waterschappen in heel Nederland fuseren en integrale veiligheidsregio's ontstaan, mag het bestuur van ons eiland niet achterblijven. Immers: wie niet meespeelt, wordt weggespeeld! Bestuurlijk werkt ons eiland al samen. Waarom niet de volgende stap naar één gemeente?

Laten we samen eens goed kijken naar de 'Kaart van Goeree-Overflakkee'. Al die gemeentegrenzen, hebben we die nu echt nodig? Wij horen graag uw mening en die van uw bestuurlijke collega's op ons eiland.

We roepen op tot integrale samenwerking nu het nog niet te laat is.

**Het initiatief : Eén Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen!  
wordt gesteund door Goeree-Overflakkeese Ondernemers en Organisaties  
en Personen (zie bijlage)**

De Open Brief wordt ook gepubliceerd in de regionale pers en geadresseerd aan de vier Gemeenteraden.

**Vereniging Bedrijven Goeree-Overflakkee**  
namens 162 eilandelijke ondernemers in  
dienstverlening, transport, recreatie, midden en klein bedrijf

**De Klepperstee**  
Recreatieonderneming Ouddorp

**LTO Noord Afdeling Goeree-Overflakkee**  
De organisatie van ondernemers in Land- en tuinbouw

**Rabobank Goeree-Overflakkee**

**Woongoed Flakkee**  
woningbouwvereniging met woningen in Middelharnis, Nieuwe Tonge,  
Sommelsdijk, Oude-Tonge en Stad aan 't Haringvliet

**Careyn Goeree-Overflakkee**  
thuiszorg, maatschappelijk werk, opvoedbureau

**Edudelta College**  
voorbereidend en middelbaar beroepsonderwijs  
(groene en technische school)

**Albeda College Onderwijsteam Toeleiding**  
Begeleiding van voortijdig schoolverlaters, Middelharnis

**ANBO Midden- en West Flakkee**  
bond voor ouderen

**Stichting Rhetorica**  
culturele vereniging Sommelsdijk

**Vereniging voor Natuur- en Landschapsbescherming Goeree-Overflakkee**  
Behoud en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden

**Agrarische Natuurvereniging In Goede Aarde**  
duurzame landbouw

**Stichting Podium Goeree-Overflakkee**  
eilandelijke culturele stichting  
onder andere meekrapproject en tramproject

**Personen:**

Jan Trompper, Ludovic den Hollander, Simon van Nieuwaal, Aad Kranse,  
Jan Verhage, Adri Schipper, Co Jacobs.

De voorbereidingstijd voor het initiatief Één Goeree-Overflakkee, je kunt er niet omheen!  
was kort. De initiatiefnemers vertrouwen erop dat de komende weken meer ondernemers en  
organisaties zich achter het initiatief zullen scharen.

**Contact: [1goereeoverflakkee@gmail.com](mailto:1goereeoverflakkee@gmail.com)**

**Verslag van de hoorzitting van de commissie Schutte betreffende de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee, gehouden op 27 februari 2009, bij het ISGO, aanvang 14.00 uur**

---

Aanwezig namens de commissie:	de heer G.J. Schutte (voorzitter), mevrouw N.H. van den Broek-Laman Trip, mevrouw L.E. Stolker-Nanninga, de heer J. Kleinhesselink (secretaris)
Afwezig:	de heer H. Klein Breteler
Notulen:	mevrouw I.C. Wendt-Kok (Notuleerservice Nederland)

De heer Schutte heet iedereen welkom en licht de opdracht van de commissie toe. De adviescommissie heeft van de provincie een concrete opdracht gekregen maar kent een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar opdracht. Gedeputeerde Staten hebben nog geen besluit genomen tot herindeling van de vier gemeenten, maar daar wel een voorkeur voor uitgesproken. De ruimte om hiervan af te wijken is zodanig begrensd, dat de vier gemeenten het met elkaar eens dienen te zijn over een alternatief en dat er een bestuurlijke vorm gekozen wordt die duurzaam en toekomstbestendig is. De commissie heeft gesproken met de gemeenteraden, colleges en het ISGO en geeft nu maatschappelijke organisaties de gelegenheid om hun mening te geven. De commissie heeft 6 reacties ontvangen en op basis daarvan WMO adviesraad Goeree-Overflakkee, initiatievengroep 'Ouddorp bouwt voor jong en oud' en comité Eén Goeree-Overflakkee uitgenodigd hun zienswijze toe te lichten.

**WMO adviesraad Goeree-Overflakkee**

De WMO adviesraad heeft een brede samenstelling waarin ouderen en het gehandicaptenplatform zijn vertegenwoordigd. Het standpunt dat de adviesraad vandaag toelicht is voorbereid in een kleine groep maar wordt afgestemd met de gehele raad.

De heer Drooger, voorzitter, is er trots op dat er een gezamenlijke adviesraad is voor Goeree-Overflakkee, maar signaleert ook de beperkingen. De vier gemeenten zijn van goede wil maar zijn beperkt in de mogelijkheden die ze hebben. Dit leidt tot afstemmingsproblemen op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau en tot interpretatieproblemen. Er is altijd wel een college of een raad die afwijkend besluit waardoor de adviesraad met meerdere verordeningen te maken heeft. De WMO adviesraad is een groot voorstander van meer samenwerking zodat een eenduidig en krachtig beleid gevoerd kan worden op het hele eiland. De adviesraad vindt het niet wenselijk dat in een natuurlijk afgebakend gebied als Goeree-Overflakkee het beleid in de diverse kernen verschillend is. De adviesraad zou graag minder politieke discussie willen en meer bestuurlijke slagvaardigheid. Ook weten gemeenten vaak niet van elkaar waar ze mee bezig zijn. Er is geen onderlinge afstemming.

De WMO adviesraad ziet geen grote verschillen in identiteit en prioriteit in het gemeentelijk beleid en verwacht op dit gebied geen grote problemen als gemeenten worden samengevoegd. De adviesraad denkt dat intensivering van de samenwerking geen goede optie is omdat het lastig is om bestaande structuren te doorbreken. Men is van goede wil maar vindt het moeilijk om dit om te zetten in actie.

**Initiatievengroep 'Ouddorp bouwt voor jong en oud'**

Mevrouw Mastenbroek spreekt namens de initiatievengroep. De groep bestaat uit jongeren en ouderen uit Goedereede en is tijdens een gemeentelijke informatieavond spontaan ontstaan. De groep behartigt de belangen van burgers in Goedereede en heeft als doel het op korte termijn bevorderen van woningbouwprojecten in Goedereede. De initiatievengroep denkt dat herindeling leidt tot meer woningbouw in de centrumgemeente, wat ten koste gaat van mogelijkheden voor nieuwbouw in Goedereede. Herindeling vindt de initiatievengroep niet nodig omdat samenwerking net zo goed werkt. Bovendien heeft de kop van Goeree heel andere problemen dan de rest van het eiland. Het argument dat een grotere gemeente een sterkere positie heeft ten opzichte van bijvoorbeeld de provincie, vindt de initiatievengroep niet steekhoudend. Alle gemeenten zijn mondig genoeg om voor zichzelf op te komen. Bij herindeling worden alle voorzieningen naar Middelharnis verplaatst. Op

Schouwen-Duiveland heeft men hetzelfde meegemaakt, daar speelt nu ook het probleem dat de kleine kernen achterblijven. De initiatievengroep stelt voor om eerst te proberen om goed samen te werken, als dit niet lukt kan altijd nog worden besloten tot herindeling.

### **Comité Eén Goeree-Overflakkee**

Het comité Eén Goeree-Overflakkee bestaat sinds kort en wordt ondersteund door vele eilandelijke ondernemers, onderwijsinstellingen en verenigingen. Het standpunt dat het vandaag toelicht, wordt breed gedragen door de achterban. Het comité peilt dit regelmatig bij zijn leden, bijvoorbeeld tijdens jaarvergaderingen.

De heer Van Nieuwaal geeft namens het comité aan dat een eilandelijke aanpak op tal van beleidsvelden noodzakelijk is. De Tweede Maasvlakte, vergrijzing, de druk op het landschap en de economische ontwikkelingen hebben een daadkrachtig en eilandbreed bestuur nodig. Het eiland heeft een agenda nodig voor de economische structuurvisie, woningbouw, ruimtelijke ordening en leefbaarheid in de kernen. Deze onderwerpen verschijnen regelmatig in beleidsrapporten maar concrete actie ontbreekt, waardoor de innovatiekracht wordt afgeremd. Het eilandelijk belang staat niet altijd voorop en verdelingsvraagstukken leveren altijd spanning op.

Het comité ziet de herindeling van 1966 van dertien naar vier gemeenten als een stap in het proces. Nu moet de volgende stap worden gezet. Het zou goed zijn als voor de verkiezingen in 2010 duidelijkheid is over herindeling.

Het comité beschouwt één gemeente als de meest ideale oplossing. Er zijn voldoende pogingen gedaan tot samenwerking maar dit blijkt een moeizaam proces. Het functioneren van het huidige bestuur van het ISGO is een argument dat de gemeenten niet zelfstandig kunnen functioneren. Zolang bestuurders lokaal worden gekozen, blijven regionale belangen ondergeschikt. De besluitvorming komt niet van de grond, ondanks de goede bedoelingen van afzonderlijke gemeenten. Gemeenten slagen er bijvoorbeeld niet in om te berekenen hoeveel woningen er op Goeree-Overflakkee nodig zijn omdat men deze informatie niet in een regionaal referentiekader kan vatten.

Op dit moment staan de gemeentebestuurders open voor een nieuwe bestuursvorm, na de verkiezingen in 2010 kan men weer opnieuw met de discussie beginnen. Een aantal gemeenten zien herindeling als bedreiging omdat men de macht van de centrumgemeente vreest. In het bedrijfsleven is meer behoefte aan samenvoeging om samen sterker te staan.

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun inbreng en sluit de bijeenkomst om 15.00 uur af.

## **Bijlage 5**

### **Het samenwerkingsmodel en fusiemodel vergeleken**





## Het samenwerkingsmodel en fusiemodel vergeleken

In hoofdstuk 4 zijn de contouren geschetst van twee modellen, die in principe een oplossing zouden kunnen betekenen voor het toekomstige lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee. Het samenwerkingsmodel beschrijft een verregaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking. Het fusiemodel gaat uit van samenvoeging van de vier gemeenten tot één gemeente. Aan het slot van deze bijlage zijn deze beide modellen schematisch weergegeven.

Beide modellen vertonen naast punten van overeenstemming ook verschillen. In deze bijlage worden beide vanuit een groot aantal invalshoeken geschetst, zodat een vergelijking op onderdelen mogelijk is. Mede op basis van deze vergelijking maakt de commissie in hoofdstuk 5 een algemene afweging.

### 1. Contact en vertrouwen tussen overheid en burgers

In beide modellen zal de fysieke afstand tussen overheid en burgers toenemen als gevolg van de vorming van één ambtelijke organisatie. Beide modellen bieden ook mogelijkheden voor een loketfunctie per gemeente of kern voor bepaalde publieksgerelateerde taken. Overigens is de betekenis van de fysieke afstand voor burgers, bedrijven en instellingen in de loop der jaren verminderd als gevolg van toenemende digitale contacten.

De afstand tussen bestuurders en burgers zal in het fusiemodel wel groter zijn dan bij samenwerking doordat een kleiner aantal bestuurders verantwoordelijk is voor een grote gemeente. Het directe contact tussen raadsleden, wethouders en burgemeesters en individuele burgers zal minder zijn en zakelijker van karakter. Hieraan kan ten dele tegemoet worden gekomen door elk van de wethouders in het bijzonder verantwoordelijk te maken voor één of meer kernen en door het houden van spreekuur in kernen.

Ervaringen elders leren dat het vertrouwen van de burgers in hun gemeente na een herindeling in eerste instantie afneemt evenals de belangstelling van de inwoners in de gemeentepolitiek. De opkomstcijfers bij lokale verkiezingen zijn na een herindeling meestal lager dan in de afzonderlijke gemeenten daarvoor. Naderhand herstelt die opkomst zich wel weer, maar het opkomstpercentage haalt vaak niet meer de hoogte van de oude gemeenten. Welk effect het samenwerkingsmodel op het vertrouwen van de burgers zal hebben is moeilijk aan te geven. Het is niet ondenkbaar dat zaken als de toegenomen fysieke afstand, de bestuurlijke drukte en de kosten van samenwerking ook een negatieve uitwerking zullen hebben.

Er is op Goeree-Overflakkee nu sprake van een situatie dat de vier gemeentebesturen samen zorgdragen voor een evenwichtige verdeling van ondermeer woningen, bedrijventerreinen over dorpen en gemeenten. De vier gemeenten moeten hier gezamenlijke keuzes in maken. Deze inhoudelijke noodzaak voor keuzes op eilandschaal zullen door fusie of samenwerking van gemeenten op zichzelf niet veranderen. Wel zal het bestuur hiermee rekening moeten houden en moeten verantwoorden hoe het hiermee omgaat. Eén gemeentebestuur is gemakkelijker in staat tot integrale afwegingen dan vier gemeentebesturen, ondermeer omdat dat ene bestuur niet een ander gemeentebestuur 'de schuld' kan geven voor keuzes die negatief uitpakken voor individuele burgers of dorpen.

Het vertrouwen tussen overheid en burgers kan in een tijd van discussie over samenwerking of fusie van gemeenten mede beïnvloed worden door het proces van besluitvorming hierover. De discussie is in de vier gemeenten tot nu toe niet vanuit eenzelfde perspectief gevoerd. Een zorgvuldige afweging van de beide modellen kan het vertrouwen in het resultaat ten goede komen.

## **2. Schaalgrootte**

De gewenste schaalgrootte van een gemeente is niet alleen afhankelijk van geografische en historische omstandigheden maar ook van karakter en functie van een gemeente in zijn omgeving. Goeree-Overflakkee is weliswaar niet bij uitstek een gebied met ontwikkelingsfunctie, maar op een aantal terreinen is wel sprake van nieuwe ontwikkelingen die het gehele eiland raken (zie de Koersnotitie, 2008). In beginsel kan aan deze ontwikkelingen zowel met het samenwerkingsmodel als door fusie sturing worden gegeven.

In het fusiemodel zal de aansturing kunnen geschieden door één bestuur en ambtelijke organisatie voor het gehele eiland, in het samenwerkingsmodel is er wel de ene ambtelijke organisatie maar zullen veel zaken met behulp van gemeenschappelijke regelingen en afspraken tussen de gemeenten geregeld moeten worden.

In een fusiegemeente zullen individuele bestuurders en ambtenaren minder bekend zijn met de lokale situatie in elk van de kernen. Meer specialisatie van ambtelijke kennis zal in beide modellen nodig zijn.

In het fusiemodel ontstaat een gemeente van ongeveer 48.000 inwoners op een landoppervlakte van bijna 400 km<sup>2</sup>. De afzonderlijke gemeenten tellen nu een aantal inwoners variërend van 8.300 (Dirksland) tot 17.600 (Middelharnis). De oppervlakte per gemeente loopt uiteen van 62 km<sup>2</sup> (Middelharnis) tot 154 km<sup>2</sup> (Goedereede). Voor alle vier gemeenten is dus sprake van een aanzienlijke schaalvergroting. Vergeleken met andere delen van het land is vooral naar oppervlakte sprake van een grote gemeente, maar niet van een uitzonderlijke situatie. Nederland telt vanouds gemeenten van een vergelijkbare omvang die ook tal van kernen tellen. Zo telt Emmen 110.000 inwoners, verdeeld over 13 dorpen, met een oppervlakte van 350 km<sup>2</sup>. De gemeente Ede telt 108.000 inwoners, verdeeld over 8 dorpen, met een oppervlakte van 320 km<sup>2</sup>.

Er zijn ook nieuw gevormde gemeenten met een grote oppervlakte. Zo telt de in 2001 gevormde gemeente Hardenberg 58.000 inwoners, verdeeld over bijna 30 kernen, met een oppervlakte van 317 km<sup>2</sup>. En buurgemeente Schouwen-Duiveland heeft 34.000 inwoners op 231 km<sup>2</sup>.

Bijzonder aan de situatie op Goeree-Overflakkee is wel de grote afstand van oost naar west. Daar staat tegenover dat Goeree-Overflakkee veel meer een geografische eenheid vormt dan elders vaak het geval is.

## **3. Identiteit**

Bestuurlijke schaalvergroting gaat veelal gepaard met vrees voor verlies van eigen identiteit van de oorspronkelijke gemeenten. Die vrees is in de gesprekken van verschillende kanten naar voren gebracht. Dat is ook te begrijpen, omdat de identiteit van een lokale gemeenschap veelal wortelt in een lange historische traditie, die door een bestuurlijke ingreep doorbroken zou kunnen worden. Daarbij gaat het vooral om de identiteit van de verschillende kernen, die door de gemeenten wordt beschermd en gestimuleerd. De raden hebben er op gewezen, dat tot de identiteit ook behoort het rekening houden met elkaars belangen en opvattingen. Zo worden rust, ruimte en respect als kenmerken genoemd. In het samenwerkingsmodel is het vooral de taak van de vier gemeentebesturen binnen eigen gemeente recht te doen aan de identiteit van de kernen. In het fusiemodel ligt hier een taak voor het ene gemeentebestuur. Gezien de opvattingen van de verschillende raden en raadsfracties ter zake is niet aannemelijk dat de identiteit van de kernen dan minder aandacht zal krijgen. Een overheersende rol van één van de kernen is gelet op de inwonertallen van de huidige gemeenten en de kernen op Goeree-Overflakkee ook niet waarschijnlijk.

In dit verband is van belang, dat de partijpolitieke verhoudingen in de verschillende gemeenteraden niet sterk verschillen. In alle vier gemeenten zijn de landelijke partijen CDA, PvdA, VVD, CU en SGP vertegenwoordigd naast één of twee lokale partijen. Het is dus aannemelijk, dat na nieuwe verkiezingen de verhoudingen in de nieuwe gemeenteraad niet wezenlijk anders zullen zijn dan het geval zou zijn bij handhaving van de vier gemeenten.

De identiteit van de kernen is niet alleen politiek en godsdienstig bepaald maar ook maatschappelijk, onder meer tot uitdrukking komend in het lokale verenigingsleven. Deze vorm van identiteit wordt niet beïnvloed door de lokale bestuursvorm, maar berust vooral op initiatieven van burgers zelf. Wel is op Goeree-Overflakkee – evenals elders – ook los van een eventuele bestuurlijke schaalvergroting een tendens te signaleren naar schaalvergroting van maatschappelijke activiteiten en organisaties (bijvoorbeeld de Rabobank en LTO). Soms gebeurt dit onder invloed van beleid van de provincie of het rijk, maar veelal is er sprake van een autonoom proces.

Als kenmerk van de eigen identiteit werden in de gesprekken ook genoemd de specifieke maatschappelijke functies van verschillende gemeenten, zoals de visserijsector, het onderwijs, de zorg en de landbouw. Sommigen vreesden dat deze functies in het gedrang zouden kunnen komen als niet langer een zelfstandig gemeentebestuur het beleid zou bepalen. Van de meeste van deze functies geldt dat ze niet alleen de belangen van één van de gemeenten raken maar van het gehele eiland. Het delen van verantwoordelijkheid is dan een tweerichtingsverkeer: niet alleen accepteren dat anderen invloed kunnen uitoefenen op het eigen beleid maar ook zelf invloed kunnen uitoefenen op het beleid van anderen. Overigens is het zowel in het fusiemodel als in het samenwerkingsmodel mogelijk dat specifieke bestuurstaken decentraal worden uitgevoerd, al dan niet met inschakeling van burgers en maatschappelijke organisaties. Ondermeer de werkwijze van de gemeente Emmen kan hierbij als voorbeeld dienen.

#### **4. Maatschappelijk draagvlak**

Voordat Gedeputeerde Staten de commissie instelden was in de meeste gemeenten wel onder bestuurders, maar veel minder onder en met burgers een maatschappelijke discussie over de bestuurlijke toekomst van het eiland. Dat is ook te begrijpen, omdat er nog geen sprake was van concrete bestuurlijke voornemens. Ook de meeste politieke partijen hadden er in hun verkiezingsprogramma's geen uitspraken over gedaan.

De voorlopige keuze van Gedeputeerde Staten en de instelling van de commissie leidden wel tot politieke reacties van gemeenten. Maar de maatschappelijke discussie bleef beperkt. Voor de door de commissie belegde hoorzitting meldden zich drie maatschappelijke organisaties. Het Comité Eén Goeree-Overflakkee, sprekend namens dertien organisaties op het eiland, sprak zich uit voor één gemeente om zodoende met een nog professioneler bestuur en werkorganisatie de toekomst adequaat het hoofd te kunnen bieden. De Wmo-adviesraad Goeree-Overflakkee wilde geen politieke uitspraken doen maar er wel op wijzen dat door een betere samenwerking en eenduidige eenvoudige besluitvorming winst kan worden behaald. 'Ouddorp bouwt voor jong en oud' pleitte voor het 'Samen en toch Apart' model.

Daarnaast liet de woningbouwvereniging Beter Wonen uit Goedereede schriftelijk weten herindeling niet nodig te vinden en af te wijzen. Twee individuele personen lieten ook schriftelijk hun mening weten.

Het is moeilijk op basis van dit beperkte aantal reacties een algemeen oordeel te geven over het maatschappelijk draagvlak voor beide modellen. Hooguit kan geconstateerd worden, dat het thema niet

zodanig leeft dat burgers en organisaties er massaal voor in beweging komen. Inwoners van Goedereede lijken nog het meest te hechten aan zelfstandigheid van hun gemeente. Of dat ook geldt als men zich realiseert dat de feitelijke keuze gaat tussen verregaande samenwerking en fusie is de vraag.

## 5. Dienstverlening

Voor de dienstverlening aan burgers en organisaties is de vorming van één ambtelijke organisatie van groot belang. Daardoor kan de kwaliteit van de dienstverlening worden verbeterd, terwijl ter tegemoetkoming aan het bezwaar van soms grote fysieke afstanden per gemeente of kern een loketfunctie in stand gehouden kan worden. In die zin kunnen beide modellen dus leiden tot een optimale dienstverlening. De ervaring elders leert, dat burgers niet op grote schaal gebruik maken van lokale loketten, wat ertoe leidt dat ze na verloop van tijd gesloten worden. Dat risico bestaat echter in beide modellen, zij het dat in het fusiemodel de beslissing hierover centraal genomen wordt en in het samenwerkingsmodel in principe in overleg.

De vraag wanneer een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening kan worden bereikt is mede afhankelijk van het tempo waarin en de manier waarop de ene (ambtelijke) organisatie wordt gerealiseerd. De ervaring leert dat een ingrijpende reorganisatie in eerste instantie de dienstverlening onder druk zet om pas daarna daadwerkelijk te verbeteren.

## 6. Aantal en kwaliteit van bestuurders

Een belangrijk verschil tussen beide modellen zit in de aantallen bestuurders. In onderstaand schema wordt het aantal functionarissen in beide modellen vergeleken:

	Samenwerken	Fusie
Burgemeesters	4	1
Wethouders	11	Maximaal 6
Raadsleden	60	29
Gemeentesecretarissen	4	1
Griffiers	4	1
Secretaris/directeur gemeenschappelijke regeling	1	0

In het samenwerkingsmodel zullen de wethouders (voor een deel) een parttime functie houden, in het fusiemodel gaat het in principe om fulltime wethouders. Het raadslidmaatschap in een grote gemeente zal wellicht meer tijd vergen dan in een kleine gemeente, maar zal een parttime functie blijven. Wat betreft de werving van kandidaten voor het raadslidmaatschap zal het moeilijker zijn 60 bekwame raadsleden (en hun mogelijke opvolgers) te vinden dan 29. Hetzelfde geldt voor de wethouders. Hier staat tegenover dat in het samenwerkingsmodel meer raadsleden en wethouders daadwerkelijk deelnemen aan het besturen van hun gemeente.

In het samenwerkingsmodel wordt de werkdruk van wethouders en raadsleden vergroot doordat zij soms een dubbele functie hebben, namelijk bestuurder van hun gemeente en van het samenwerkingsverband. Dat leidt niet alleen tot extra vergaderen maar ook tot spanningen in verband met een dubbele verantwoordelijkheid en loyaliteit ('twee petten').

## **7. Democratische legitimatie**

Op dit punt zijn de verschillen tussen beide modellen markant. In het samenwerkingsmodel bezitten de raden van de vier gemeenten een directe legitimatie van de kiezers maar hebben zij belangrijke taken en bevoegdheden overgedragen aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Dit bestuur is indirect gelegitimeerd door de aanwijzing van de leden door en uit de raden. Als bestuursleden hebben zij inbreng in het beleid van het samenwerkingsverband, waarover uiteindelijk zo nodig bij meerderheid van stemmen wordt beslist.

In het fusiemodel is de raad van de gemeente direct gelegitimeerd door de kiezers voor het geheel van gemeentelijke taken en bevoegdheden. Gemeenteraadsverkiezingen kunnen gaan over alle zaken waar de te kiezen raad over gaat. In het samenwerkingsmodel zal voor wat betreft de overgedragen taken de verkiezing alleen kunnen gaan over de inbreng vanuit een gemeente in het beleid van het samenwerkingsverband. Het bestuur van het samenwerkingsverband kan wel aan de raden en aan de burgers rapporteren over het gevoerde beleid, maar verantwoording kan alleen aan en via de raden worden afgelegd.

In het fusiemodel is sprake van een heldere verantwoordingslijn: burgemeester en wethouders leggen verantwoording af voor het gehele beleid aan de raad. In het samenwerkingsmodel is dit gecompliceerder: het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband legt verantwoording af zowel aan het algemeen bestuur als aan de colleges van de vier gemeenten, het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de raden van de vier gemeenten. Voor een slagvaardig en consistent beleid vergt dit een behoorlijke mate van eensgezindheid en onderling vertrouwen tussen de gemeenten en de bestuurders.

In het samenwerkingsmodel kan spanning ontstaan doordat bestuurders die verantwoordelijk zijn voor de resultaten van het samenwerkingsverband hun afwegingen maken op de schaal van het eiland, terwijl de politieke verantwoording in de richting van gemeenteraden en burgers (verkiezingen) per gemeente plaats vindt. Een gekozen volksvertegenwoordiger is in eerste instantie gericht op zijn eigen gemeente. Hier kunnen belangen botsen tussen de gemeenten onderling of tussen de gemeenten en het eilandelijk samenwerkingsverband waardoor de betrokken bestuurders in een spagaat terecht kunnen komen.

In het algemeen kan dan ook gezegd worden, dat naar mate meer en belangrijke taken en bevoegdheden van de gemeenten worden overgedragen aan het samenwerkingsverband de bezwaren van het samenwerkingsmodel vanuit een oogpunt van democratische legitimatie zwaarder wegen.

Een keuze voor fusie per 2012 brengt de noodzaak van extra raadsverkiezingen in november 2011 met zich mee, waardoor in maart 2010 zestig gemeenteraadsleden gekozen moeten worden, die voor het grootste deel per 2012 hun functie verliezen. Hetzelfde geldt voor de te kiezen wethouders. Dit zal de bestuurskracht van de gemeenten gedurende enkele jaren nadelig kunnen beïnvloeden. Dit kan alleen worden vermeden als de fusie zou ingaan per 2011 dan wel 2014. De eerste datum is gelet op de wettelijke termijnen praktisch niet meer haalbaar. De tweede datum leidt tot een lange periode van onduidelijkheid. Bij een keuze voor het samenwerkingsmodel kunnen de verkiezingen voor de vier gemeenteraden gewoon op de wettelijke datum worden gehouden voor een normale zittingsperiode.

## **8. Ambtelijke organisatie**

Beide modellen hebben als uitgangspunt de vorming van één ambtelijke organisatie, die in het samenwerkingsmodel zowel voor het bestuur van het samenwerkingsverband werkt als – voor de niet overgedragen taken – voor de afzonderlijke gemeenten. In het samenwerkingsmodel behouden de vier gemeenten hun eigen secretaris en griffier met een kleine staf voor bestuurlijke ondersteuning.

In het samenwerkingsmodel zal er dus sprake zijn van een relatief grote ambtelijke organisatie van het samenwerkingsverband en vier kleine organisaties per gemeente. In het fusiemodel zal er één ambtelijke organisatie voor het gehele eiland zijn, met desgewenst voor bepaalde taken decentrale deelorganisaties.

Beide modellen bieden door de grotere schaal de mogelijkheid van specialisatie en grotere professionaliteit, maar houden ook het risico in van bureaucratisering. Voor de situatie op de arbeidsmarkt behoeven beide modellen niet tot belangrijke verschillen te leiden. Het onderzoek 'Herindelingen gewogen' (2008) relateert de verwachte meerwaarde van fusie voor de positie van de ambtelijke organisatie op de arbeidsmarkt. De aansturing van de ambtelijke organisatie geschiedt in een fusiegemeente centraal door burgemeester en wethouders. In geval van samenwerking is dit complexer: de centrale organisatie valt onder de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband, de ambtenaren die in dienst van de gemeenten zijn onder verantwoordelijkheid van de vier colleges. Dit kan – in samenhang met de taakverdeling tussen de gemeenten en het samenwerkingsverband – aanleiding geven tot competentiekwesties en overlap.

Bij het ontbreken van een eenduidige politieke aansturing (vijf bestuurlijke gremia) bestaat het risico dat de ambtelijke leiding van het samenwerkingsverband zich zelfstandig gaat opstellen ten opzichte van het bestuur en van de gemeenten. Deze organisatie zal een druk tot uniformering vertonen (daar zit immers de meerwaarde van een organisatie ten opzicht van vijf organisaties) en daarmee invloed uitoefenen op het beleidsproces van gemeentebesturen. Bij één organisatie en één bestuur is dit risico beduidend kleiner.

Om de voordelen van één ambtelijke organisatie ook daadwerkelijk te bereiken is een centrale huisvesting belangrijk. De ervaring leert dat dit onderwerp bij fusie van de aanvang af op de agenda staat, maar ook in het samenwerkingsmodel is een belangrijke mate van centrale huisvesting zeker op termijn onvermijdelijk.

## **9. Beleidsvorming**

In het fusiemodel zal integrale beleidsvorming voor het hele eiland gemakkelijker, sneller en transparanter kunnen geschieden dan in het samenwerkingsmodel, simpelweg omdat er sprake is van minder 'schijven'. Eenheid van beleid zal uitgangspunt zijn, differentiatie uitzondering. In het samenwerkingsmodel zullen de belangen van de afzonderlijke gemeenten een grotere rol spelen. Bij overgedragen taken zal uiteindelijk één beleid worden geformuleerd, waarbij de kans op vage compromissen groter is dan in het fusiemodel.

## **10. Uitvoering van belangrijkste gemeentelijke taken**

In beide modellen is sprake van een grotere schaal voor het uitvoeren van gemeenschappelijke taken. Daardoor kunnen werkzaamheden meer in eigen beheer worden uitgevoerd. Als toch werkzaamheden moeten worden uitbesteed is de positie van de gemeente dan wel het samenwerkingsverband sterker dan nu het geval is. Vooral in het samenwerkingsmodel zou wel gewaakt moeten worden voor het ontstaan van langdurige procedures. Transparantie in besluitvorming is van groot belang.

In het samenwerkingsmodel moeten afspraken worden gemaakt over de verdeling van de taken die door het samenwerkingsverband zullen worden behartigd en die welke door de gemeenten verricht blijven worden. Daarbij zal met name moeten worden geregeld hoe deze taken zich tot elkaar verhouden. Bij goede afspraken kan in beide modellen efficiencywinst geboekt worden. Bij samenwerking is meer differentiatie in uitvoering per gemeente mogelijk door bepaalde taken geheel of gedeeltelijk buiten de samenwerking te houden. In een fusiegemeente is ook differentiatie in uitvoering mogelijk, bijvoorbeeld door een bestuurscommissie voor bepaalde taken in te stellen.

In het samenwerkingsmodel bestaat in de praktijk een extra bestuurslaag. Dit brengt extra kosten met zich mee.

### **11. Voorzieningenniveau**

In het samenwerkingsmodel zullen de afzonderlijke gemeenten prioriteit kunnen geven aan de voorzieningen in de eigen kernen. In het fusiemodel zal de nadruk meer liggen op het voorzieningenniveau in de gemeente als geheel. Voor het verwerven en behouden van centrale voorzieningen heeft de ene gemeente een sterkere positie dan vier afzonderlijke gemeenten. De ene gemeente met veel kernen zal beter dan in het samenwerkingsmodel een algemeen kleine kernenbeleid kunnen voeren.

De vrees voor verlies van bepaalde voorzieningen in bepaalde kleine kernen wordt vaak genoemd als argument tegen het fusiemodel. De ervaring leert, dat deze vrees in algemene zin niet gegrond is. Er is geen duidelijke relatie tussen de schaal van een gemeente en de voorzieningen in kleine kernen. Dat sluit niet uit dat bepaalde kernen er na een fusie qua voorzieningen op achteruit kunnen gaan. De vraag is echter of dit veroorzaakt wordt door de fusie of dat het gaat om voorzieningen die ook bij voortbestaan van de afzonderlijke gemeenten onder druk zouden komen te staan, met name vanwege budgettaire problemen of om exploitatietechnische redenen. De instandhouding van voorzieningen in kleine kernen is immers in het gehele land een probleem. Afstanden spelen steeds minder een rol, terwijl de voorkeuren en het bestedingspatroon van veel inwoners veranderen. Gemeenten zullen als het gaat om concrete voorzieningen voortdurend afwegingen moeten maken. Als die afweging gemaakt wordt door het bestuur van de fusiegemeente zullen inwoners van een kern die een voorziening gaan missen de keuze kunnen ervaren als achterstelling van hun kern. Als één van de bestaande gemeenten de afweging maakt zal duidelijker kunnen zijn welke afweging van prioriteiten tot de keuze heeft geleid.

De leefbaarheid van de kernen wordt mede bepaald door de aanwezigheid van voldoende betaalbare huisvesting. Hieraan schort het momenteel in verschillende kernen, terwijl er in enkele kernen wel sprake is van leegstand. De oorzaak wordt door sommige gemeenten gezocht bij het restrictieve beleid van de provincie, waardoor er onvoldoende woningen zouden kunnen worden gebouwd. Wat daarvan ook zij, dit beleid vormt voor de gemeenten een gegeven waarmee zij rekening moeten houden. Om invloed op het provinciale beleid te kunnen uitoefenen is een gezamenlijk treden van de gemeenten met een integrale beleidsvisie van groot belang.

### **12. Externe positie van de gemeente(n)**

Gezamenlijk optreden van de gemeenten op Goeree-Overflakkee is van groot belang voor de behartiging van de belangen van het eiland en van de gemeenten en inwoners tegenover andere overheden. Het gaat hierbij om contacten met de provincie en met rijksdiensten, maar ook met andere gemeenten. Ook



Europese fondsen en regelgeving worden steeds belangrijker voor gemeenten en regio's. Door gezamenlijk op te treden kan hiervan optimaal gebruik worden gemaakt.

Daarnaast is vaak gezamenlijk optreden nodig in onderhandelingen met maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

In principe kan deze sterkere positie zowel met het samenwerkings- als met het fusiemodel bereikt worden. Dit is echter afhankelijk van de mate van gezamenlijkheid en de daarmee gepaard gaande bestuurskracht. Samenwerking houdt het risico in van onderlinge concurrentie bijvoorbeeld bij bedrijfsvestiging (alhoewel de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee hierover principe afspraken hebben gemaakt).

### **13. Financiële situatie**

Aan beide modellen is een financieel plaatje verbonden, dat voor een deel vergelijkbaar is maar op belangrijke onderdelen ook verschilt. Zo zullen in beide gevallen extra huisvestingskosten ontstaan, die gedeeltelijk gecompenseerd kunnen worden door de opbrengst van de oude huisvesting.

In het samenwerkingsmodel zullen de kosten van het samenwerkingsverband aanzienlijk hoger worden dan de kosten van het ISGO nu omdat belangrijk meer taken aan het samenwerkingsverband zullen worden opgedragen. Deze kosten worden in principe naar rato van het inwonertal omgeslagen over de gemeenten. Daar staat tegenover dat de kosten van de overgedragen taken niet meer rechtstreeks op de gemeentebegrotingen drukken.

De financiële gevolgen van beide modellen zijn nog het duidelijkst van tevoren te bepalen voor wat betreft de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Deze uitkering bestaat voor een deel uit een vast bedrag per gemeente. Omdat in het fusiemodel het aantal gemeenten daalt van vier naar één betekent dit, dat driemaal het vaste bedrag vervalt. Op basis van de meest recente cijfers (decembercirculaire 2008) leidt dit tot een jaarlijkse inkomstendering van bijna € 1,2 miljoen. In het samenwerkingsmodel behouden de gemeenten dit bedrag. Over de invloed van andere bestanddelen van de algemene uitkering, zoals de schaalfactor voor de uitvoering van de Algemene bijstandswet, de maatstaf bodemgesteldheid en de maatstaven lokaal en regionaal klantenpotentieel en omgevingsadressendichtheid, kan van tevoren niet veel gezegd worden. In het geval van fusie adviseert de commissie gemeenten een herindelingscan (eventueel aangevuld met een due diligence onderzoek) te laten uitvoeren.

Effectuering van beide modellen zal de eerste jaren tot extra (frictie)kosten leiden. In geval van fusie valt hierbij te denken aan:

- Voorbereidingskosten (o.a. voorlichting)
- Kosten van organisatieonderzoek
- Tijdelijke huisvestingskosten
- Afstemmen planologische maatregelen, verordeningen e.d.
- Beëindigen of aanpassen gemeenschappelijke regelingen
- Verhuiskosten
- Naamswijzigingen (plaatsnaamborden, briefpapier)
- Aanpassen administratie
- Extra verkiezingen
- Extra wachtgelden
- Extra automatiseringskosten.

De hoogte van deze kosten is voor een deel afhankelijk van keuzen die de gemeente maakt en is dus moeilijk van tevoren te ramen. Een deel van de kosten zal in het samenwerkingsmodel ook moeten worden gemaakt. Anders dan in het fusiemodel staat hier geen compensatie uit het gemeentefonds tegenover. In het fusiemodel heeft de nieuwe gemeente recht op een vergoeding wegens frictiekosten. Op basis van de thans bekende gegevens (decembercirculaire 2008) kan deze vergoeding worden berekend op ongeveer € 13 miljoen, verdeeld over een periode van vier jaar (jaar van herindeling 40%, daarna 3 jaar 20%).

Of dit bedrag in de praktijk voldoende zal zijn om de extra kosten te compenseren valt niet te zeggen. Een veel gehoorde klacht van gemeenten is dat fusie leidt tot onvoorziene tegenvallers. Een dergelijke klacht is voor de Tweede Kamer aanleiding geweest een onderzoek te doen instellen door de Raad voor de Gemeentefinanciën (2002). De conclusie was, dat de compensatie voldoende zou moeten zijn voor de kosten van herindeling. Dit kan uiteraard – mede afhankelijk van door de gemeente te maken keuzen – per gemeente verschillen. Dat het beeld bestaat dat fusie per saldo extra geld kost kan ook samenhangen met het feit dat aan de fusie kosten worden toegerekend die voor een deel ook zonder fusie zouden moeten worden gemaakt. Voor Goeree-Overflakkee kan in dit verband gedacht worden aan de kosten die verbonden zijn aan een keuze voor het samenwerkingsmodel, waar, zoals gezegd, geen compensatie tegenover staat. Overigens merkt de Raad voor de financiële verhoudingen nog op dat de kosten van een vrijwillige herindeling lager zijn dan bij een opgelegde herindeling.

Drie gemeenten in de Alblasserwaard stonden eerder voor de afweging tussen samenwerking en fusie. Ze kozen in eerste instantie voor samenwerking door de vorming van één ambtelijke organisatie 'De Waard', te starten per 1 juli 2009. De kosten hiervan bleken fors hoger uit te komen dan in eerste instantie verwacht. Dit vormde aanleiding om alsnog in te zetten op fusie per 2013.

Zowel voor de gemeenten als voor de burgers is van groot belang welke invloed de keuze voor een model heeft op de hoogte van de gemeentelijke belastingen en tarieven. Het gaat hier immers bij uitstek om een autonome bevoegdheid van de gemeenten. De hoogte van belastingen en tarieven speelt een belangrijke rol bij de afweging tegen het gewenste voorzieningenniveau. Het spreekt dan ook vanzelf, dat in het samenwerkingsmodel de tarieven in principe geen grote verschillen behoeven te vertonen in de periode voor en na de totstandkoming van het samenwerkingsverband, maar mogelijk wel tussen de gemeenten onderling.

In het fusiemodel wordt centraal beslist over belastingen en tarieven en mag in beginsel geen onderscheid worden gemaakt tussen tarieven in verschillende kernen. Wel kan uiteraard feitelijk verschil in belastingdruk blijven bestaan als de waarde van het onroerend goed in de ene kern lager is dan in de andere.

De herindelingen in Zuid-Holland hebben gemiddeld genomen niet geleid tot een extra verhoging van de tarieven voor afvalstoffenheffing en bouwleges, maar in de afzonderlijke gemeenten zijn er verschillen zowel naar boven als naar beneden. Ervan uitgaande dat de nieuwe gemeente de opbrengst van de belangrijkste belastingen en heffingen – afgezien van de inflatiecorrectie – in beginsel gelijk wil houden met de totaal-opbrengst in de vier gemeenten behoeft het fusiemodel dus niet te leiden tot een verhoging van de gemiddelde belastingdruk. Dat neemt echter niet weg dat er sprake zal zijn van een nivellering van de tarieven, waardoor de burgers in een gemeente waar een tarief nu relatief laag is de fusie kunnen ervaren als oorzaak van een hogere belastingdruk. Het omgekeerde geldt overigens eveneens.

Om een indruk te krijgen van de mogelijke gevolgen van een fusie voor de bewoners van de vier gemeenten volgt hieronder een overzicht van enkele belangrijke geldende tarieven (ontleend aan de begrotingen voor 2009 en de lokale belastingverordeningen (prijsspeil 2009) van de gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee).

Tarieven (in bedragen € per eenheid van € 2.500,00) en opbrengsten (in bedragen €) 2009 onroerende zaak belasting

	Eigenarenbelasting woningen		Eigenarenbelasting niet-woningen		Gebruikersbelasting niet-woningen	
	Tarief	Opbrengsten	Tarief	Opbrengsten	Tarief	Opbrengsten
Goedereede	1,99	1.345.000	1,99	194.000	1,60	140.000
Dirksland	2,21	706.000	3,47	190.000	2,78	150.000
Middelharnis	1,94	1.255.000	1,94	268.000	1,56	195.000
Oostflakkee	2,82	985.000	3,16	208.000	2,53	166.000

Tarieven, kosten en opbrengsten 2009 afvalstoffenheffing (in bedragen €)

	Tarief	Kosten	Opbrengsten
Goedereede	279,00	1.178.000	1.265.000
Dirksland	242,00	647.000	755.000
Middelharnis	233,00	1.352.000	1.531.000
Oostflakkee	240,00	809.000	922.000

Tarieven, kosten en opbrengsten 2009 rioolheffing (in bedragen €)

	Tarief	Kosten	Opbrengsten
Goedereede	179,00	1.582.000	1.648.000
Dirksland	273,70	1.145.000	1.060.000
Middelharnis	167,81	1.199.000	1.199.000
Oostflakkee	279,00	1.421.000	1.620.000

Het vorenstaande samenvattend kan voorzichtig het volgende worden geconcludeerd:

- Het uiteindelijke financiële plaatje wordt in belangrijke mate bepaald door keuzen die gemaakt worden bij de effectuering van een model.
- Aan beide modellen zijn extra kosten verbonden, die op termijn kunnen leiden tot kwaliteits- en efficiencyverbetering.
- Als gevolg van het ontbreken van een frictiekostenvergoeding zal het samenwerkingsmodel in de eerste jaren per saldo duurder zijn dan het fusiemodel.
- De belastingopbrengst en de gemiddelde belastingdruk behoeven niet beïnvloed te worden door de keuze voor een model. De belastingdruk voor de individuele burger kan door een keuze voor het fusiemodel zowel positief als negatief beïnvloed worden.
- In het samenwerkingsmodel behouden de vier gemeenten een zekere autonome begrotingsbevoegdheid, in het fusiemodel berust deze bij de ene gemeenteraad.

#### 14. Overgangssituatie

Beide modellen zullen leiden tot een ingrijpende reorganisatie. Deze zal tijdelijk gevolgen hebben voor de effectiviteit van de organisatie doordat veel aandacht en energie gestoken moeten worden in overleg en organisatorische maatregelen. Bij samenwerking zal het proces geleidelijker kunnen verlopen.

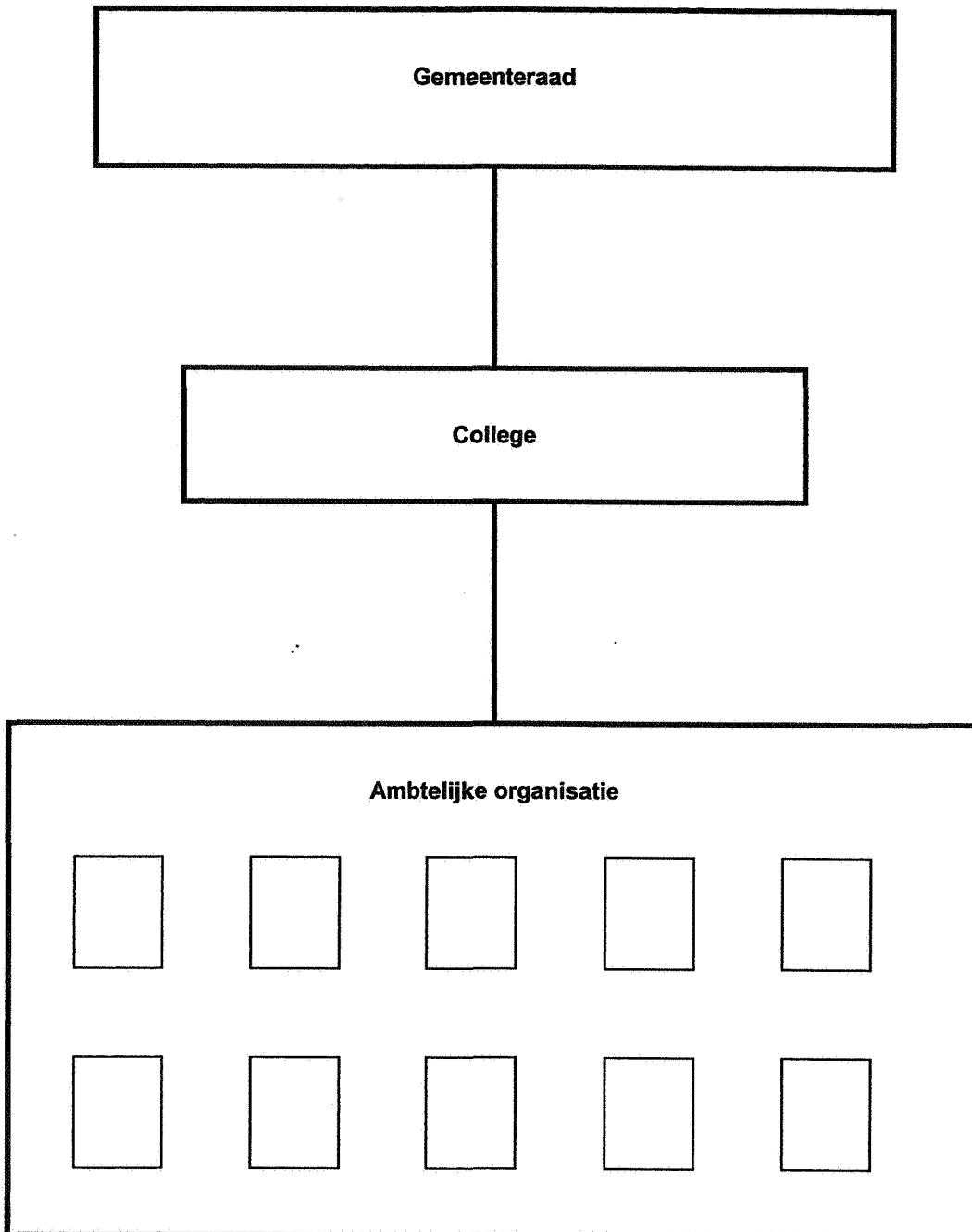
De overgangssituatie begint in feite al op het moment dat voor een model gekozen wordt. Dat schept weliswaar duidelijkheid over het eindplaatje maar onzekerheid over ieders plaats daarin. Dit kan leiden tot personeelsverloop en moeilijke werving. In de periode voorafgaand aan fusie bestaat de kans dat moeilijke beslissingen vooruitgeschoven worden en dat besluiten worden genomen waarmee de nieuwe gemeente wordt geconfronteerd. Het is daarom belangrijk dat de overgangssituatie zo kort mogelijk duurt.

In het fusiemodel vloeit het tijdschema grotendeels uit de wet voort. Rekening moet gehouden worden met een periode van tenminste anderhalf jaar tussen de start van het wetgevingstraject (kabinet, Raad van State, Tweede Kamer en Eerste Kamer, daarvoor hebben gemeenten en provincie de benodigde arhi-besluiten genomen) en de totstandkoming van de nieuwe gemeente. In het samenwerkingsmodel is de tijdsduur afhankelijk van medewerking van elk van de gemeenten. Om te voorkomen dat de samenwerking alsnog in het slop zal geraken, kan de provincie eventueel een limiet stellen, bij overschrijding waarvan alsnog voor het fusiemodel wordt gekozen. In beide modellen is het belangrijk, dat de vier gemeenten in een vroeg stadium tot een plan van aanpak komen.

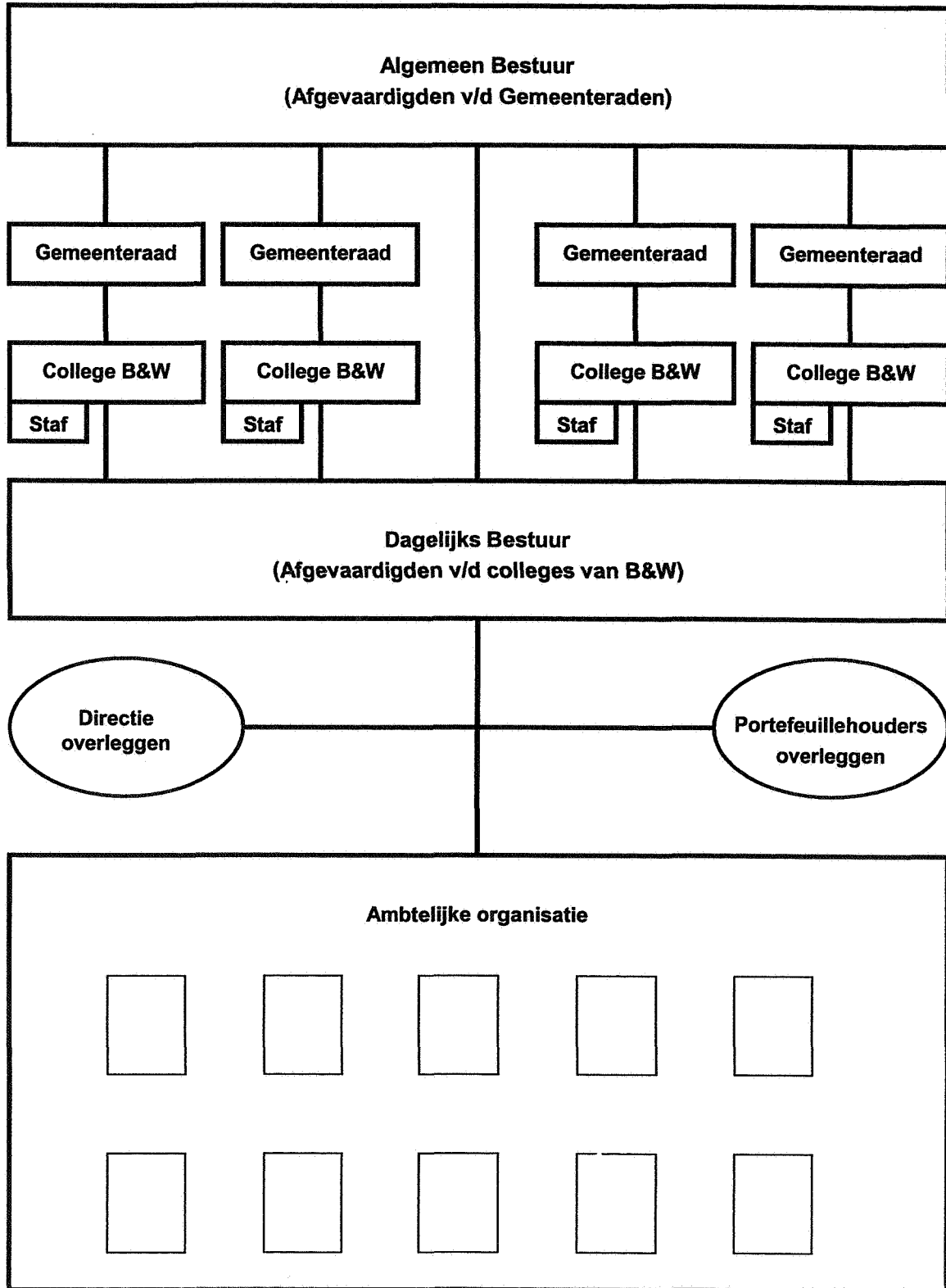
Ook met de implementatie van het gekozen model is tijd gemoeid. Hierbij gaat het niet alleen om de formele besluiten en de uitvoering ervan. Vooral in het fusiemodel moet rekening gehouden worden met de tijd die nodig is om aan elkaar en aan nieuwe verhoudingen te wennen.

Bij het samenwerkingsmodel is nog van belang in hoeverre dit model voor alle betrokkenen ook een keuze is voor langere termijn. Het risico bestaat dat voor een of meer gemeenten fusie het uiteindelijke perspectief blijft. Dit kan in de weg staan aan een goed functioneren van het samenwerkingsmodel.

Schematisch weergave Fusiemodel

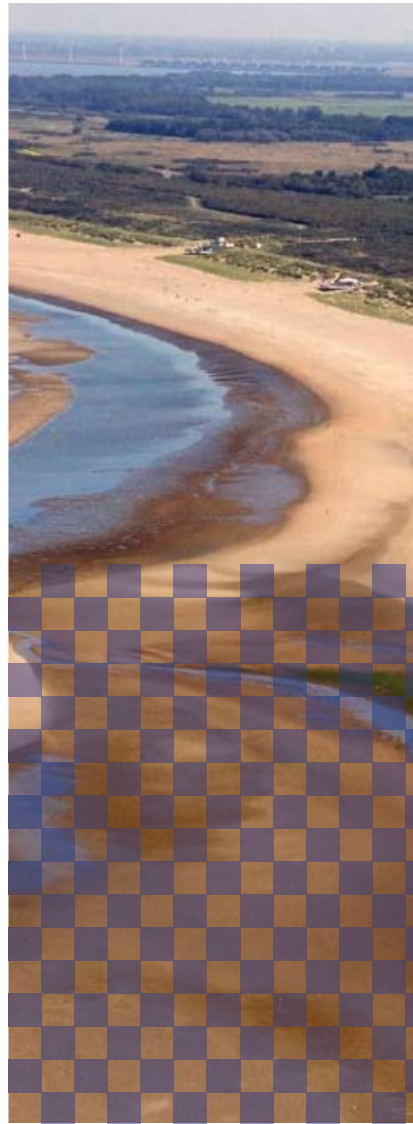


Schematische weergave Samenwerkingsmodel<sup>1</sup>



<sup>1</sup> In paragraaf 4.1 zijn de kenmerken van dit model geschetst. De portefeuillehouders van de vier gemeenten nemen deel aan de portefeuillehoudersoverleggen. De vier gemeentesecretarissen en de secretaris/directeur van de ambtelijke organisatie nemen deel aan de directieoverleggen.





092115