

OP ZOEK NAAR EEN
DUURZAAM ALTERNATIEF VOOR
EILANDELIJKE HERINDELING
GOEREE-OVERFLAKKEE

Opdrachtgever: Gemeente Goedereede
Project: Duurzaam alternatief bestuurlijke inrichting Goeree-Overflakkee
Rapport: Eindrapport
Datum: 8 januari 2010

WagenaarHoes Organisatieadvies
Hoofdstraat 69, Driebergen

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Samenvatting.....	7
Het duurzame alternatief	8
Globale verkenning.....	8
1. Positie van de wetgever	8
2. Situatie op het eiland	9
3. Analyse	10
4. Voorgesteld model nader geconcretiseerd.....	11
5. Model gewogen en overige procesaspecten.....	14
Conclusies	16

INLEIDING

Afgelopen jaren is de bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op het eiland Goeree-Overflakkee in velerlei opzichten onderwerp van gesprek geweest. De voorhistorie kenmerkt zich door vele onderzoeken, zoals bestuurskrachtmetingen van de vier gemeenten, het samenwerken (o.a. in het ISGO) en het daarbij te kiezen bestuurlijk model. Dit alles in sterke relatie tot de strategische eilandelijke ontwikkelthema's.

De vier gemeenten op het eiland - Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee- zijn er voor 1 januari 2009 niet in geslaagd te komen tot een eensluidende adequate oplossing voor de bestuurlijke en ambtelijke toekomst van het lokaal bestuur op het eiland. Dit was aanleiding voor Gedeputeerde Staten (GS) de vier gemeenten in januari 2009 te laten weten 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 gereede toekomstige eindbeeld lijkt te zijn.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee hebben GS gekozen voor het instellen van de 'Adviescommissie bestuurlijke toekomst lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee' (Commissie Schutte). Deze commissie heeft als opdracht meegekregen een advies uit te brengen hoe te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee per 2012. Daarbij is de commissie meegegeven dat van deze variant kan worden afgeweken in het geval dat de commissie constateert dat alle vier gemeenten tot een eensluidende alternatieve oplossing besluiten, die duurzaam en toekomstbestendig is.

De commissie is in haar werk uitgegaan van twee oplossingsrichtingen:

- Een vergaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking;
- Een fusie van de vier gemeenten tot één gemeente.

Voorop stond 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, nu of op termijn.

De commissie heeft in haar eindrapport GS geadviseerd het initiatief te nemen om onder provinciale regie de procedure te starten om op zo kort mogelijke termijn te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee, bestaande uit de huidige vier gemeenten.

De commissie is tot dit advies gekomen nadat de commissie de vier gemeenten in de gelegenheid heeft gesteld een voorkeur uit te spreken voor het samenwerkingsmodel of het fusiemodel als de meest adequate oplossing voor de toekomstige inrichting van het lokaal bestuur op het eiland. De raden van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben gekozen voor samenvoeging van de vier gemeenten. De raad van Goedereede heeft gekozen voor samenwerking en zelfstandigheid. De commissie ziet het als een gemiste kans dat de vier gemeenten niet tot een eensluidend standpunt zijn gekomen en heeft op basis van deze bestuurlijke patstelling GS geadviseerd het initiatief te nemen om te komen tot één gemeente Goeree-Overflakkee.

De provincie verwacht niet dat de vier gemeenten zelf het initiatief zullen nemen om te komen tot de vorming van één gemeente en heeft het voornemen uitgesproken om de procedure op grond van de Wet Arhi (Wet algemene regels herindeling) te starten tot wijziging van de gemeentelijke indeling op het eiland per 1 januari 2013. Mede gelet op de gedachtewisseling in de Statencommissie Bestuur en Middelen van 2 september 2009 is op grond van artikel 8 van de Wet Arhi op 15 september het open overleg gestart met de betrokken colleges van burgemeester en wethouders.

Op 21 oktober is het overleg feitelijk van start gegaan: het college van GS heeft afzonderlijk gesproken met de vier colleges van B&W en hen o.a. de vraag voorgelegd of andere duurzame varianten of alternatieven aangedragen kunnen worden die eveneens leiden tot duurzame versterking van de bestuurskracht van het lokaal bestuur en een consistent regionaal eindbeeld op Goeree-Overflakkee. Daarnaast is gevraagd in het bevestigende geval aan te geven op welke wijze en wanneer met de andere gemeenten die alternatieven of varianten gerealiseerd kunnen worden.

De gemeente Goedereede heeft - om een antwoord te geven op de door GS gestelde vraag - onderzoek gestart naar de variant:

- Waarin drie gemeenten fuseren (Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee) tot één nieuwe gemeente;
- Waarbij één gemeente zelfstandig blijft (Goedereede);
- Waarbij één eilandelijke ambtelijke professionele organisatie voor de twee nieuwe gemeenten tot stand wordt gebracht;
- Waarbij in de borging van de eilandelijke vraagstukken wordt voorzien.

Goedereede heeft WagenaarHoes Organisatieadvies in de arm genomen om dit nader onderzoek te begeleiden. WagenaarHoes heeft het gemeentebestuur van Goedereede afgelopen twee maanden ondersteund in haar zoektocht naar de haalbaarheid van de variant. We zijn dit de '3+1-variant' gaan noemen. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met de raad, de raadsfracties en het college van B&W van Goedereede, met de drie colleges van B&W van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee en de secretaris/directeur van het ISGO, het eilandelijk samenwerkingsverband. Tussentijds vond afstemming plaats met de betrokken ambtenaren van de provincie Zuid-Holland.

Wij hebben daarbij geconstateerd dat in de ogen van Gedeputeerde Staten de eilandelijke autoriteiten niet echt uitblonken hebben in het aanpakken van de eilandelijke thema's en dat er als gevolg daarvan termijnen zijn gesteld om te komen tot een oplossing op het eiland. Dat - ondanks de ruimte in tijd - de discussie over de bestuurlijke toekomst in procestermen veel beter gevoerd had moeten worden. In termen van regie en volledigheid van onderzoek zijn kanttekeningen te maken. Dat is wellicht ook de verklaring dat het eiland nooit verder gekomen is dan samenwerking op een aantal 'doe-taken' en dat geen van de eilandelijke partners voor het samenwerkingsverband - in welke vorm dan ook - een actief bestuurlijke rol zag weggelegd. Naar onze opvatting is dat niet alleen een bestuurlijk maar ook een sociaal-cultureel gegeven op het eiland.

Van belang is te melden dat:

- Het gemeentebestuur van Goedereede in geen opzicht de beslissingen tot een later tijdstip wil opschuiven: men vindt dit onverantwoord gezien de ontwikkelingen op het eiland (2012 of 2013).
- De inzet van de provincie gevoeld wordt als het aansturen op eilandelijke fusie, wat ook het proces tot op heden mede bepaald heeft. Dit ook uiteraard als gevolg van het feit dat het eiland zelf de handschoen in onvoldoende mate opnam.
- De primaire wens van Goedereede zelfstandig te blijven (en daartoe steekhoudende argumenten heeft) niet voldoende aan bod is gekomen.
- De onderliggende sociaal-culturele verschillen op het eiland onvoldoende aan bod zijn gekomen, c.q. voor het voetlicht gebracht zijn.
- De daarbij behorende onderliggende samenwerkingspatronen (of juist het gebrek daaraan) als structureel versturende factor te weinig onderwerp van bredere studie zijn geweest.
- De vraag legitiem is of de eilandelijke fusie een waarborg is voor de oplossing van die problemen.

De gemeente Goedereede spreekt haar waardering uit aan het adres van de provincie, die - mede gezien de uitspraak van de bevolking van Goedereede in juni 2009 - de mogelijkheid alsnog geboden heeft voor een mogelijk duurzaam alternatief.

De vraag voor de bestuurlijke toekomst van het eiland is dan vanuit de positie van Goedereede als volgt te formuleren: hoe kunnen we de drie problemen op het eiland (integrale keuzen voor het eiland, strategische kwaliteit lokaal bestuur en kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties) oplossen, met het oog op de belangen van de inwoners van Goedereede, met behoud van zoveel mogelijk zelfstandigheid. In wezen gaat het dan om maatwerk, zoals bedoeld in het in april 2009 vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling van het rijk. In dit beleidskader wordt juist gewezen op de kracht van samenwerking voor de oplossing van bestuurlijke vraagstukken en minder specifiek op gemeentelijke herindeling als enige, beproefde bestuurlijke oplossing.

Vanuit dit gegeven doorredenerend ontstaan meerdere oplossingen wanneer de optimale bestuurlijke schaal niet gelijk hoeft te zijn aan de optimale ambtelijke schaal. De oplossing kan dan gezocht worden in het zoeken naar een passende samenwerkingsvorm.

De prangende vraag die overigens steeds overeind blijft is: welke bestuursvorm biedt de meeste garantie om het samenwerkingsprobleem op het eiland op te pakken met zo weinig mogelijk ingrepen? In Goedereede is men ervan overtuigd dat eilandelijke fusie hierin een te grote stap is. Voor Goedereede geldt het uitgangspunt: *structuur volgt strategie!* Cultuurverschillen verplaatsen zich niet en zullen oplossingen belasten. Daar moet dus ook rekening mee gehouden worden in de te kiezen strategie.

Er zal meer kans op succes zijn als het schaalvraagstuk afgestemd wordt op de afstand burger-bestuur in meerdere opzichten. De fysieke afstanden op het eiland zijn al groot en worden ook als zodanig ervaren. Eilandelijke fusie draagt het risico mee van verlies aan vertrouwen en gebrek aan herkenbaarheid in de ontstane ruimtelijk grote gemeente. In Goedereede wordt dit ook ervaren als verlies van identiteit en structurele ruimte tegemoet te komen aan de specifieke belangen van haar inwoners. Komen de kernen in hun

identiteit en hun belangenbehartiging, afgezet tegen het eilandelijke belang, in het fusiemodel voldoende aan bod? Zijn de eilandelijke problemen niet ook op te lossen zonder complete bestuurlijke integratie? Zeker gezien de bestaande sociaal-culturele verschillen op het eiland heeft Goedereede daar weinig vertrouwen in. De fusievoorstellen lopen het risico de problemen vooruit te schuiven en moeilijker oplosbaar te maken.

Goedereede wil op zoek gaan naar een combinatie van de voordelen van ambtelijke schaalvergroting en het behouden van de kleine afstand tussen bestuur en burger, waarbij ook de eilandelijke belangen een goede behartiging krijgen. Kleinere gemeenten hebben als voordeel dat de afstand tussen burger en bestuur nog klein is. Dit is nu juist een doel van vernieuwingen die de rijksoverheid nastreeft. Het is ook een sterk punt van de 3+1-variant.

Niet onvermeld mag blijven dat Goedereede afgelopen jaren flink geïnvesteerd heeft in de eilandelijke vraagstukken en samenwerking. Die ingezette lijn wil Goedereede voortzetten en aanscherpen. In de 3+1-variant wordt de eilandelijke belangenbehartiging zelfs een expliciete regeling.

SAMENVATTING

Raad en college van B&W in Goedereede zijn van mening dat op basis van geschetste overwegingen de 3+1-variant nader onderzoek verdient. Deze verkenning van afgelopen maand - mede op basis van samenwerkingsresultaten elders in het land - vraagt om een nadere studie. Deze studie hebben wij binnen dit korte tijdsbestek nog niet kunnen doen. De globale verkenning van afgelopen periode heeft ons versterkt in de kansen die het nader onderzoek zou kunnen bieden.

Het verzoek van Goedereede is nu aan de provincie de mogelijkheid van een nader onderzoek mogelijk te maken, in tijd en mogelijk ook in middelen. Goedereede wil hierover graag met het provinciale bestuur verder in gesprek, over het onderzoek als zodanig en over door de provincie te stellen nadere voorwaarden. Op deze wijze ontstaan ook een breder inzicht en onderbouwing om het provinciale voorstel te vergelijken met de 3+1-variant en kunnen we sowieso komen tot een uiterst zorgvuldig proces. Ook de betrokken raden kunnen zich met de dan opgedane kennis daarover uitspreken.

Niet inwilligen van het verzoek betekent voor Goedereede dat dit als een gemis in het proces gezien zal worden, zeker gezien het beleidskader. Daarnaast zal dan het gevoel blijven bestaan dat de 3+1-variant geen volwaardige kans in het proces heeft gekregen. In belang van de toekomst van het eiland vragen wij dan ook aan GS in te stemmen met bedoeld nader onderzoek. Naar onze opvatting hoeft dat geen gevolgen te hebben voor de datum van 1-1-2013.

De drie colleges van B&W van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben aangegeven op dit moment op basis van een globale verkenning van de 3+1-optie geen bereidheid te hebben verder mee te denken in de 3+1-optie om de volgende redenen:

- Het proces loopt al (te) lang; er is een mentaal gevoel te willen afsluiten;
- De raden hebben gesproken: er is geen politiek-bestuurlijke ruimte op dit moment;
- De 3+1-optie geeft in eerste opzicht mogelijk een groter risico dan eilandelijke fusie.

Overigens wordt het verzoek van Goedereede om de 3+1 variant te onderzoeken door de drie colleges wel als legitiem ervaren en een gemis in het proces tot nu toe.

Raad en college van Goedereede hebben de intentie uitgesproken om te blijven inzetten op (bestuurlijke) zelfstandigheid in de 3+1-variant. Teneinde de voortgang in het gehele proces niet te frustreren zijn raad en college bereid mee te investeren in de vorming van één ambtelijke organisatie op het eiland. Met de voorbereidingen daartoe kan zo snel mogelijk gestart worden. Het 'bestuurlijk traject' wordt dan min of meer losgekoppeld van het 'ambtelijk fusietraject'. Op deze wijze wordt geen schade geleden in de voortgang van het proces en de inhoudelijke belangen voor het eiland. Goedereede blijft zich vanuit haar positie constructief opstellen.

Dit 'dubbelbesluit' of 'tweesporenbeleid' hoeft geen gevolgen te hebben voor de door de provincie beoogde fusiedatum van 2013. Er is zelfs bereidheid te werken aan 2012, alhoewel dit tijdstip in Goedereede - gezien het vele werk dat op het eiland afkomt als gevolg van de fusie - als niet realistisch wordt ervaren.

HET DUURZAME ALTERNATIEF

Globale Verkenning

1. Positie van de Wetgever

Bij deze verkenning is gekozen voor een onderzoeksbenadering en niet uitgegaan van de politieke haalbaarheid. Het bestuurlijke draagvlak zal door de verschillende bestuurders aangegeven dienen te worden. Het maatschappelijk draagvlak voor de 3+1-variant is buiten beschouwing gebleven.

In de Grondwet is bepaald dat bij wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet Arhi is geregeld hoe betrokken gemeenten, provincie en minister van BZK het initiatief kunnen nemen en welke procedureregels dan gehanteerd moeten worden.

Er is een kader voor gemeentelijk herindelingsbeleid dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan initiatieven kunnen worden getoetst. Het beleidskader bevat voornamelijk inhoudelijke criteria: draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang nieuwe gemeente, regionale samenhang en evenwicht en planologische ruimtebehoefte. Daarnaast zijn ook procesmatige criteria genoemd.

Overeenkomstig het coalitieakkoord wordt in het beleidskader aangegeven dat het initiatief tot gemeentelijke herindeling van onderop plaatsvindt, dat wil zeggen dat gemeenten of provincies het initiatief kunnen nemen. Tevens is uitgewerkt dat provincies verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke toets van een gemeentelijk of provinciaal voorstel tot herindeling en dat de nadruk voor de wetgever ligt op een procedurele toets.

Van belang is verder de volgende passage uit het kader: "Bestuurlijk draagvlak is essentieel en ontstaat bij betrokken gemeenten door het vaststellen van een herindelingsadvies. Het is echter niet gewenst dat één gemeente een regionaal gewenste herindeling tegen kan houden. Dit kan de belangen van de regio onaanvaardbaar schaden. De provincie heeft daarin een eigenstandige verantwoordelijkheid: het is aan de provincie die afweging te maken." Tot slot zijn bij de afweging in dit proces nog een aantal procesmatige voorwaarden opgenomen:

- Er dient voldoende te zijn aangetoond dat de provincie gestreefd heeft naar en gewerkt heeft aan een zo groot mogelijk draagvlak;
- De betrokken gemeenten in de gelegenheid gesteld zijn alternatieven aan te dragen;
- Deze alternatieven door de provincie in samenspraak met de betrokken gemeenten zijn beoordeeld;
- De provincie motiveert waarom naar haar oordeel afgeweken kan worden van de andere zienswijze van een gemeente en deze gemeente toch in het provinciale voorstel moet worden opgenomen.

Hiernaast gelden uiteraard ook de andere criteria onverminderd.

2. SITUATIE OP HET EILAND

Het eiland Goeree-Overflakkee heeft een oppervlakte van ruim 397 km² en bijna 48.000 inwoners, 18 dorpen/kernen opgedeeld in vier gemeenten: Goedereede (ruim 11.500 inwoners), Dirksland (ruim 8.300 inwoners), Middelharnis (ruim 17.600 inwoners) en Oostflakkee (ruim 10.100 inwoners). Het eiland vormt een schakel tussen de Zuidvleugel van de Randstad en het Deltagebied (Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden) en onderscheidt zich door zijn groene karakter en de aanwezigheid van rust, ruimte en recreatie. Goeree-Overflakkee heeft een agrarisch karakter, bedrijvigheid en wat betreft recreatie een accent op watersport, rust en kleinschaligheid. Religie, zorg voor elkaar en handen uit de mouwen zijn belangrijke aspecten die de band met het eigen dorp en eiland sterk maken.

De laatste jaren dienen zich vraagstukken aan op het gebied van het gehele eiland die een antwoord vragen. Deze opgaven hebben te maken met een stagnerende economische ontwikkeling, geringe innovatie en investeringen, teruglopende voorzieningen in kernen, achterblijvende recreatiesector, veroudering en verpaupering van de woningvoorraad, verbetering van de landschapskwaliteiten, onvoldoende zorgstructuur, te weinig voorzieningen voor de jeugd en landbouw en visserij die onder druk staan. Dat alles vraagt om robuuste lokale en regionale bestuurskracht.

Relevant op dit gebied is het onderzoek van het IVA Tilburg in 2001. De onderzoekers kwamen tot een aantal uitspraken:

- Er is geen urgentie en aanleiding voor vergaande ingrepen in de ambtelijke en bestuurlijke organisaties, de gemeenten zullen wel acties moeten nemen om te voorkomen dat in de toekomst knelpunten 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.
- Niet-vrijblijvende samenwerking biedt voor Goeree-Overflakkee de meeste meerwaarde.

Dit rapport is door de gemeenten omarmd en heeft geleid tot de nieuwe gemeenschappelijke regeling ISGO voor het eiland in 2004.

Na herhaald verzoek van GS hebben de vier gemeenten in 2006 opdracht gegeven hun bestuurskracht te onderzoeken. Deze onderzoeken gaven aan dat de bestuurskracht van de gemeenten (net) voldoende is voor de huidige opgaven. De gemeenten Goedereede vormt hierbij een positieve uitzondering, met name op het terrein van de dienstverlening. Ook de strategische kwaliteit van enkele besturen schiet te kort en op termijn zijn de ambtelijke organisaties te weinig robuust om de dienstverlening aan de burgers op peil te houden en de strategische functies van de gemeenten op niveau te houden. Tevens wordt geconstateerd dat het ISGO er door gebrekkige uitvoeringspraktijk en onderling wantrouwen niet in slaagt een goed samenwerkingsklimaat neer te zetten.

De uitkomsten van de bestuurskrachtonderzoeken hebben geleid tot veel discussie in en tussen de vier gemeenten in de afgelopen jaren, maar hebben geen gemeenschappelijk resultaat opgeleverd. Sterker nog: er is sprake van een patstelling die vraagt om een oplossing. Het gebrek aan het benodigde onderlinge vertrouwen in de afgelopen jaren is

daar debet aan. Er is naar het oordeel van Goedereede momenteel een situatie waarin er nieuwe kansen zijn en het niet goed zou zijn door te schieten in de te kiezen oplossing.

De vraag blijft daarbij overeind welke bestuurlijke opschaling de meest effectieve is om met succes een antwoord te geven op de gerezen inhoudelijke opgaven voor het eiland. Niet onbelangrijk detail daarbij is dat ook in 2008 de vier gemeenten op het eiland nog van oordeel waren dat hun zelfstandigheid zou kunnen blijven bestaan in een SETA-modelachtige benadering; één organisatie voor de vier gemeenten.

3. ANALYSE

Alles overwegend zijn in de kern op het eiland drie problemen te bestrijden:

- a) Onvoldoende integrale afweging/keuzes op de schaal van het eiland: te sterke focus op lokale belangen.
- b) Onvoldoende strategische kwaliteit van het lokaal bestuur: het ontwikkelen van visie, tegenspel bieden aan marktpartijen en omringende gebieden om het eiland te beschermen, ontwikkelen waar nodig en aanhaken op het rijksbeleid en provinciaal beleid gebeurt te weinig.
- c) De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties: kwetsbaar door de kleine schaal, onvoldoende strategische kwaliteit en op termijn onvoldoende in staat de dienstverlening op adequaat peil te houden.

Uiteindelijk wordt de burgers, ondernemers en instellingen op het eiland tekort gedaan.

Het door de provincie ingezette Arhi-traject zal volgens opvatting van de provincie moeten leiden tot het opheffen van de vier bestaande gemeenten en de vorming van één gemeente voor het gehele gebied van het eiland. Het door Goedereede gewenste model, de 3+1-variant, bestaat uit:

- Een fusie van de drie gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee;
- De gemeente Goedereede blijft zelfstandig;
- De twee nieuwe gemeenten hebben één ambtelijke gemeentelijke organisatie die aangestuurd wordt door raden en colleges van twee gemeenten. Om de eilandelijke belangen te behartigen wordt een aparte bestuursvorm in het leven geroepen die besluitvorming op dit vlak niet te afhankelijk maakt van de beide individuele gemeentebesturen.

Dit model gaat uit van een aantal uitgangspunten:

- Zelfstandigheid behouden voor zover gewenst;
- Er is ruimte voor (sociaal cultureel) verschil op het eiland tussen Goeree en Overflakkee, waarbij de bestuurlijke vormgeving aansluit bij deze verschillen;
- De borging van de eilandelijke vraagstukken en verantwoordelijkheden wordt expliciet vorm gegeven;
- De kwaliteit van de ambtelijke organisatie komt tot uitdrukking in één gemeentelijke organisatie voor het eiland;
- Voor de borging van de eilandelijke vraagstukken wordt speciale beleidsambtenaren aangetrokken.

4. VOORGESTELD MODEL NADER GECONCRETISEERD

Uitgangspunt is de fusie van de ambtelijke apparaten in de vorm van een gemeenschappelijk bedrijf dat werkt voor de twee participerende gemeentebesturen. Naast het samengaan van de ambtelijke organisaties behouden de twee gemeenten een eigen autonome politiek-bestuurlijke identiteit.

Ambtelijk onderdeel

In de bestuurskrachtmetingen valt te lezen dat de organisaties van Dirksland, Oostflakkee en Middelharnis voor de toekomst problemen krijgen om de dienstverlening aan de burger op adequaat niveau te blijven uitoefenen. Voor Goedereede geldt dat niet of in mindere mate. De bestuurskrachtmetingen worden in dit rapport niet verder onder de loep genomen. Wel is in dit verband nog vermeldenswaardig dat hoe dan ook de graad van samenwerking tussen de gemeenten fors zou moeten intensiveren.

De kwaliteit van de ambtelijke organisatie wordt bepaald aan de hand van de uitgangspunten:

- Operationele kwaliteit, bepaald door de vraaggerichtheid en bedrijfsmatig werken;
- Beleidsmatige en bestuurlijke kwaliteit, bepaald door het op open en zorgvuldige wijze invulling geven aan democratische besluitvorming en beleidsvorming; en
- Weerbaarheid, bepaald door stabiliteit, maatschappelijk draagvlak en vertrouwen.

De inrichting van de organisatie op de schaal van het eiland geeft de meeste garantie voor een robuuste organisatie die kan voldoen aan deze uitgangspunten. Efficiency in de bedrijfsvoering is maximaal mogelijk. De kwetsbaarheden van de bestaande organisaties kunnen in dit model het meest verminderd worden. De taakstelling zal met name komen te liggen op beheerstaken. Ook zal in beperkte mate sprake zijn ontwikkeltaken. Met name wordt daarbij gedacht aan de eilandelijke thema's. Voor die ontwikkeling zal een sterker strategisch vermogen nodig zijn c.q. zullen specifieke beleidsambtenaren aangetrokken dienen te worden. De ontwikkeltaken liggen met name op het gebied van economische ontwikkeling, vitaliteit van de kernen, recreatie, jeugd, volkshuisvesting, landbouw en visserij.

Een belangrijk onderdeel van de beheerstaken is gelegen in de directe dienstverlening naar de burger. Gezien de inhoudelijke en ICT-vraagstukken die hierbij komen kijken (EGEM-i, etc.) biedt de schaal van het eiland de beste waarborg voor professionele kwaliteit. Een uitwerking daarbij zal in de ogen van Goedereede moeten zijn dat een servicepunt naar de burger in Goedereede zeker aanwezig zal blijven. Dit om de directe dienstverlening naar de burger zo dicht mogelijk bij de bestaande situatie te houden, ook gezien de fysieke afstanden op het eiland. De ambitie zal moeten zijn dat de burger geen negatieve effecten ondervindt van het invoeren van de nieuwe organisatie.

Er komt één ambtelijke organisatie die beide gemeenten bedient en die in principe alle taken overneemt van de vier gemeenten alsmede de gemandateerde taken bij het ISGO. Wat betreft het ISGO zal nader onderzoek plaats dienen te vinden wat daarnaast eventueel aan uitbestede taken 'teruggaat' naar de gezamenlijke organisatie. Per saldo betekent een en ander dat zowel de uitvoerende taken als de ontwikkeltaken

samengevoegd worden in de nieuwe organisatie. De in het kader van de WSW bestaande gemeenschappelijke regeling op het eiland zal ook betrokken dienen te worden bij de vormgeving van de nieuwe organisatie. Tegelijkertijd kan een eenduidige gemeentelijke regie op de eilandelijke vraagstukken ontwikkeld worden met een transparante democratische regie daarop.

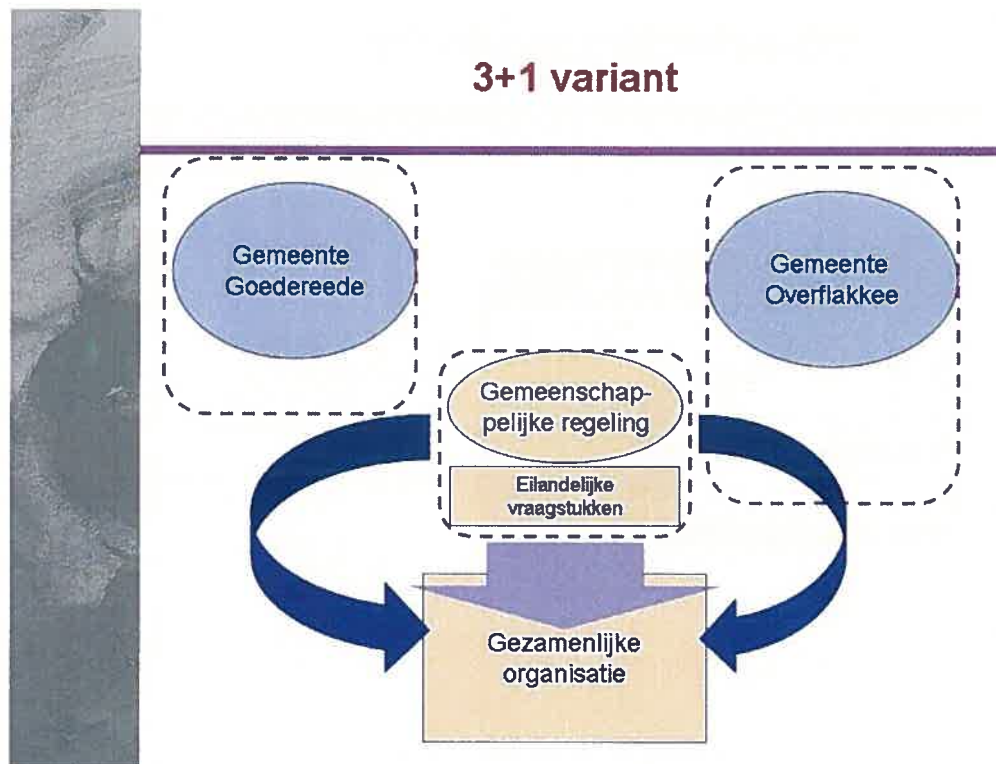
De kosten van deze organisatie zullen verdeeld worden over de twee gemeenten. Daarvoor geldt het uitgangspunt 'betalen op basis van gewenste kwaliteit en kwantiteit'. Uiteraard zal dit verder uitgewerkt dienen te worden. Hetzelfde geldt voor de wijze van aansturing van de organisatie door beide gemeenten. Temeer daar dit laatste door de andere drie gemeenten op voorhand als problematisch wordt ervaren. In ons land zijn ondertussen met succes een aantal modellen ontwikkeld (o.a. BEL-combinatie, Groningen-Ten Boer) die mede als voorbeeld kunnen dienen voor een nadere uitwerking. De essentie daarvan is dat de aansturing van de gezamenlijke organisatie in wezen niet veel anders zal. Er zijn twee opdrachtgevers, twee gemeentebesturen, die op basis van een 'dienstverleningsovereenkomst' bediend worden tegen een bepaalde prijs (begroting). Het koppelmechanisme tussen die ene organisatie en twee besturen dient goed geregeld te zijn, maar de praktijk leert inmiddels (evaluatie) dat dit goed mogelijk is. Ook de kostencomponent zal daarin betrokken worden. Er is dikwijls een soort primaire reactie die het model als duur en gecompliceerd betiteld. Groningen en Ten Boer hebben laten zien dat een dergelijke constructie ook goedkoper kan zijn.

Bestuurlijk onderdeel

Voor Goedereede is het belangrijkste uitgangspunt: behoud van de identiteit en behoud van een democratisch gelegitimeerd bestuur. Het is dit uitgangspunt dat legitimatie vormt om niet over te gaan tot een herindeling. De diep gevoelde wens specifieke keuzen te maken voor hun burgers op de kop van het eiland - uiteraard afgeleid van een eilandelijke benadering - ligt hieraan ten grondslag. Deze eigen identiteit door middel van eigen beleidsmatige keuzen geeft ook het verschil met de eilandelijke fusie. Deze wens is tevens ingegeven door de geringe afstand tussen burger en bestuur te willen handhaven. Goedereede heeft ook aangetoond vanuit een eilandelijke benadering de lokale behartiging goed te kunnen invullen.

Daarbij is identiteit een sleutelbegrip. Bij identiteit gaat het om de wijze waarop burgers hun sociale en fysieke omgeving beleven. Voor de inwoners van Goedereede is het van essentieel belang dat die identiteit bewaard blijft en vanuit de gemeente ondersteund wordt. Het is de taak van het gemeentebestuur aan te voelen wat in de dorpen leeft en dit in de raad te bespreken. Nogmaals: uiteraard in sterke samenhang met een eilandelijke benadering. Identiteit gaat hierbij verder dan religie: het gaat ook om specifieke inhoudelijke zaken als visserij en recreatie. In Goedereede wordt ook een 'mentaal verschil' gevoeld tussen de kop en de rest van het eiland (ondernemerschap en durf). De 3+1-variant als maatwerkoplossing refereert ook aan het sociaal-cultureel verschil en identiteit tussen de beide eilanddelen. Naast de taakinhoudelijke verschillen (wie doet wat op het eiland) is er in Goedereede ook sprake van gevoeld verschil in ondernemingsgeest, betrokkenheid en kwaliteit. De 3+1-variant sluit aan bij de twee (verschillende) eilanddelen. De verschillen tussen de 'kop en de rest van het eiland' zijn cultuurhistorisch o.a. te verklaren door het feit dat het twee eilanden zijn geweest.

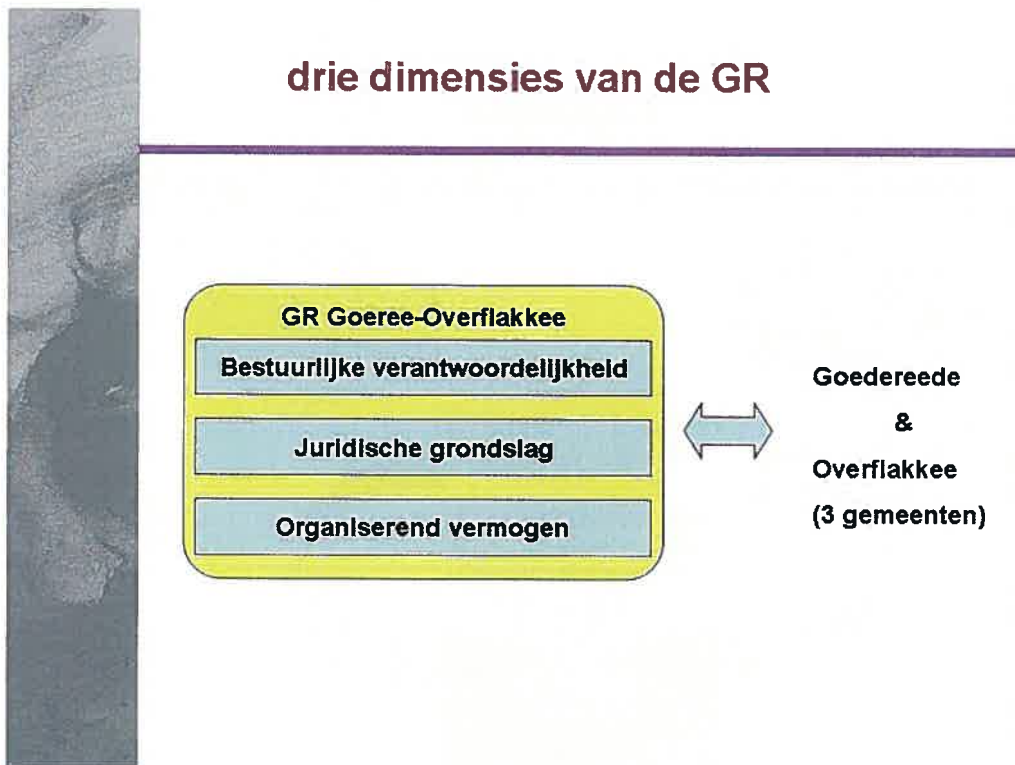
Bij besturen hoort ook verantwoording afleggen voor de gemaakte keuzen door bestuurders zo dicht mogelijk bij de burger. Die verantwoordelijkheid moet waargemaakt kunnen worden door de manier waarop de besturing is ingericht richting de ambtelijke organisatie.



Uitgangspunten voor de verdere uitwerking:

- Er ontstaan twee bestuurskrachtige gemeenten met één ambtelijke organisatie.
- De juridische vormgeving (bevoegdheden, taken, begroting) kan door middel van een Gemeenschappelijke Regeling (GR), kan ook door een 'inkoopmodel'.
- De GR is niet meer dan een goed huisvader voor de begroting en facilitator voor de twee gemeenten.
- De GR als transparant slagvaardig bestuurlijk platform met maximale afweging van de eilandelijke vraagstukken, expliciete regeling inclusief conflictregeling en mogelijkheid externe voorzitter.
- In het bestuur van de GR wordt jaarlijks de eilandelijke agenda bepaald.
- In de GR zal een takenlijst uitgewerkt worden met betrekking tot:
 - eilandelijke taken, jaarlijks te bepalen;
 - beleidsmatige taken; nader te bepalen (soort keuzemenu);
 - uitvoerende taken (geldt voor beiden).
- De verwachting is gerechtvaardigd dat in de 3+1-variant aan de voorwaarden elkaar te vinden in eilandelijke vraagstukken beter is voldaan dan in de huidige regeling.
- Beide gemeenten dienen hun bestuursondersteuning te regelen voor raad en college: griffier, gemeentesecretaris en verder zo veel als gewenst.

Goedereede is voorstander van het zo licht mogelijk houden van de samenwerkingsconstructie. Deze is geen doel op zich maar een middel om inhoudelijke opgaven te bewerkstelligen.



In Groningen is door de gemeenten Groningen en Slochteren een constructie gemaakt om de gezamenlijke ontwikkeling van Meerstad mogelijk te maken. Dat model zou hier ook van dienst kunnen zijn als het om de realisatie van eilandelijke vraagstukken gaat.

5. MODEL GEWOGEN EN OVERIGE PROCESASPECTEN

- De 3+1-variant is door Goedereede in dit rapport getoetst aan de door rijk en provincie gestelde criteria en kan daaraan naar haar oordeel in alle opzichten ruimschoots voldoen. Hetzelfde geldt voor de eis van duurzaamheid.
- Bij de vergelijking van de 3+1-variant met eilandelijke fusie is de vraag opgeroepen waarom niet gekozen is voor (bestuurlijke) fusie naast de intensieve vorm van ambtelijke samenwerking. Fusie heeft bovendien als extra voordeel dat het aantal besturen afneemt en daarmee de bestuurskosten; het samenwerkingsmodel is mogelijk duurder. Daartegenover staat dat in geval van fusie veel geïnvesteerd zal moeten worden in kernenbeleid (denk bv. aan dorps- of wijkraden) om de afstand burger-bestuur te overbruggen. Daarnaast speelt de vraag van twijfelachtige legitimatie van deze organen.

- Het grote voordeel van de 3+1-variant is het behoud van de geringe afstand tussen bestuur en burger (in beide gemeenten) en het behoud van eigen identiteit, terwijl een groot deel van de efficiency- en kwaliteitsvoordelen die gepaard gaan met een fusie ook gerealiseerd kunnen worden in de keuze voor één gemeenschappelijke organisatie.
- De wijze waarop thans wordt samengewerkt op het eiland wordt als onvoldoende ervaren om de eilandelijke vraagstukken op te lossen. De oorzaak hiervan is gelegen in de aard en identiteit van het eiland en zijn bewoners. Ook het model van de eilandelijke fusie zal pas slagen als er bereidheid zal ontstaan over de randen van het nest heen te willen kijken. De vraag is of een maximale structuuroplossing daarbij helpt c.q. niet te geforceerd is. In dat geval loopt de nieuwe eilandelijke gemeente het risico een 'vechtgemeente' te worden. Naar ons oordeel verdient het aanbeveling eerst te werken aan de verbetering van die samenwerkingsmechanismen. De prille start die daartoe gemaakt is verdient professioneel vervolg. De 3+1-variant gaat meer uit van bestaande verhoudingen op het eiland en bouwt daarop voort en wil maximaal investeren om het 'leren om eilandelijk te denken' te faciliteren. Het lokale vertrouwen wordt daarin geen of minder geweld aangedaan. Maatwerk dat past in de rijke traditie van het eiland.
- Het verdient aanbeveling een analyse te maken van de inschatting van de te verwachten incidentele en structurele kosten voor beide modellen en daarover te beschikken bij de finale besluitvorming over beide modellen.

Hoe het ook zij. Goedereede heeft er behoefte aan dat de 3+1-variant serieus mee wordt genomen en gewogen. Er zijn bovendien nog een aantal vragen naar het oordeel van Goedereede die van een antwoord moeten worden voorzien.

- Er is vanuit Goedereede zorg om de financiële situatie van de andere drie gemeenten op het eiland. Inzicht in de financiële posities door middel van financiële scans en herindelingscans en verificatie door een accountant zijn noodzakelijk voor het verdere bestuurlijke besluitvormingstraject.
- Door het rijk is in hun beleidskader als procesmatig criterium bepaald dat een door één betrokken gemeente, i.c. Goedereede, aangedragen alternatief door de provincie in samenspraak met de andere betrokken gemeenten beoordeeld dient te zijn. Dat betekent naar de opvatting van Goedereede dat de raden van de betrokken gemeenten een oordeel zouden moeten uitspreken over de 3+1-variant teneinde invulling te geven aan het criterium van voldoende maatschappelijk draagvlak. De colleges van Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee hebben op dit moment aangegeven dat er nog geen standpunten van drie raden liggen over de 3+1-variant.

CONCLUSIES

- De betrokken gemeenten zijn van oordeel dat de Arhi-procedure juridisch juist verlopen is. Goedereede vindt dat de procedure tot nu toe inhoudelijk niet goed gevoerd is. In de oplossing wordt het doel voorbij geschoten. Door de 3+1-variant een volwaardige kans te geven kan in dat gemis worden voorzien.
- Provincie en betrokken gemeenten op het eiland zijn het eens met de geformuleerde probleemstelling voor het eiland en dat een oplossing snel moet komen (2012 of 2013).
- Wat betreft de bestuurlijke oplossing is er verschil van opvatting tussen de gemeenten op het eiland. Goedereede blijft voorstander van bestuurlijke zelfstandigheid. Ten aanzien van de oplossing voor de ambtelijke schaal (één eilandelijke organisatie) is men het eens.
- De 3+1-variant kan een toets aan de rijkscriteria en provinciale criteria doorstaan.
- De 3+1-variant verdient een eerlijke bestuurlijke kans tegenover het voorstel van eilandelijke fusie.
- Daartoe zal nog nadere uitwerking en onderzoek moeten plaatsvinden.
- De provincie zal zijn regiefunctie verder op dienen te pakken.