

Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen.

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen samen te voegen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

§ 1. Opheffing, instelling en grenswijziging van gemeenten

Artikel 1

Met ingang van de datum van herindeling worden de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen opgeheven.

Artikel 2

Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe gemeente Hoeksche Waard ingesteld, bestaande uit het grondgebied van de op te heffen gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen, zoals aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.

§ 2. Overige bepalingen

Artikel 3

Voor de nieuwe gemeente Hoeksche Waard wordt de op te heffen gemeente Binnenmaas aangewezen voor de toepassing van artikel 36 van de Wet algemene regels herindeling, in verband met de toepassing van de instructies en reglementen, bedoeld in dat artikel.

Artikel 4

Voor de op te heffen gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen wordt de nieuwe gemeente Hoeksche Waard aangewezen voor de toepassing van de volgende bepalingen van de Wet algemene regels herindeling:

a. artikel 39, tweede lid, in verband met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen;

b. artikel 41, derde lid, in verband met de deelneming aan gemeenschappelijke regelingen;

c. artikel 45, tweede lid, in verband met de overgang van rechten en verplichtingen in verband met de voorziening van drinkwater, elektriciteit en gas.

Artikel 5

Met ingang van de datum van herindeling vervallen in de tabel, bedoeld in artikel E 1, eerste lid, van de Kieswet, in de rij bij kieskringnummer 14 'Binnenmaas,', 'Cromstrijen,', 'Korendijk,', 'Oud-Beijerland,' en 'Strijen,' en wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: Hoeksche Waard,.

Artikel 6

Met ingang van de datum van herindeling vervallen in de bijlage bij artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's, onder Zuid-Holland-Zuid, 'Binnenmaas,', 'Cromstrijen,', 'Korendijk,', 'Oud-Beijerland,' en 'Strijen,' en wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: Hoeksche Waard,.

Artikel 7

Met ingang van de datum van herindeling vervallen in artikel 12 van de Wet op de rechterlijke indeling 'Binnenmaas,', 'Cromstrijen,', 'Korendijk,', 'Oud-Beijerland,' en 'Strijen,' en wordt in de alfabetische rangschikking ingevoegd: Hoeksche Waard,.

Artikel 8

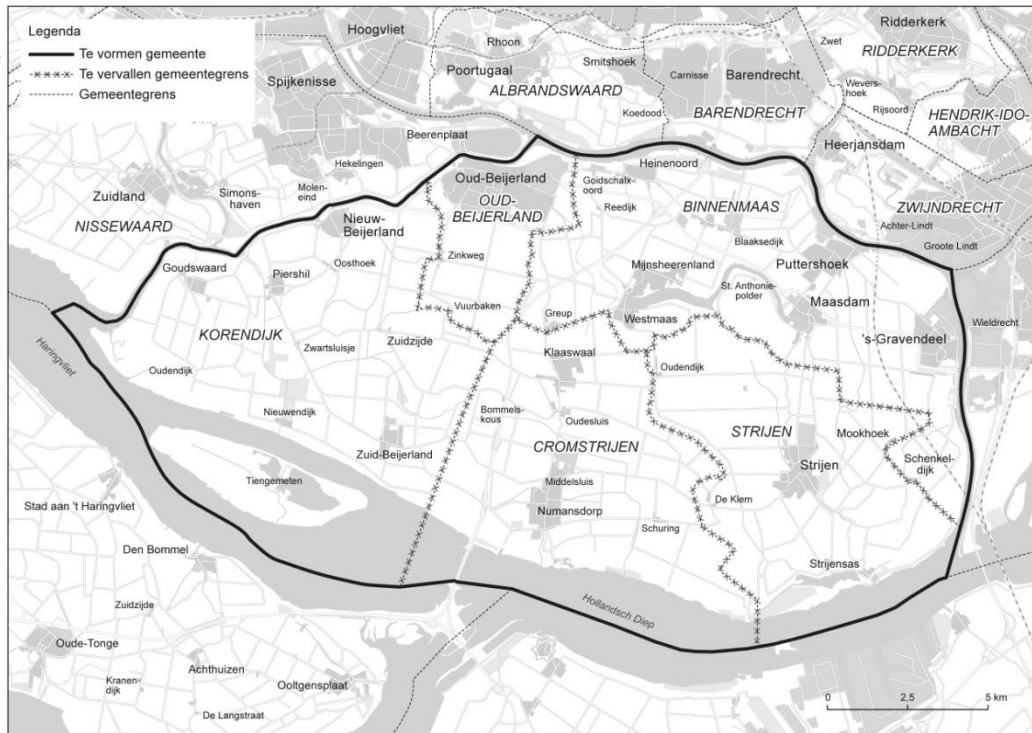
Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Kaart, genoemd in artikel 2



Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen

Memorie van toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. Deze gemeente zal circa 85.700 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van ongeveer 324 km². De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland van 22 februari 2017, waarmee de provincie de bestuurlijke impasse in de regio Hoeksche Waard wil doorbreken.¹ De afgelopen jaren hebben de vijf gemeenten in de regio geconstateerd dat het noodzakelijk is om te kiezen voor herindeling of versterking van de bestuurlijke samenwerking. Omdat overtuigend draagvlak voor een van de twee oplossingsrichtingen ontbreekt en nietsdoen geen optie is, heeft de provincie in januari 2016 met instemming van de gemeenten het initiatief genomen tot het starten van het open overleg in het kader van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De herindelingsprocedure heeft geleid tot bovengenoemd herindelingsadvies, waarin de provincie adviseert de vijf gemeenten samen te voegen tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. Met de provincie is de regering van oordeel dat deze samenvoeging de beste en meest duurzame oplossing voor de regio is. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op enkele overige aspecten, waaronder de herindelingsverkiezingen.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

2.1. Voorgeschiedenis

Aan dit wetsvoorstel is een lange periode van discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen voorafgegaan. Na een eilandbrede gemeentelijke herindeling ontstonden in 1984 zes gemeenten in de regio Hoeksche Waard. In 2005 is een nieuwe herindelingsprocedure gevolgd om de mogelijkheid van een herindeling van deze zes gemeenten tot één nieuwe gemeente Hoeksche Waard te onderzoeken. De gemeenten hebben toentertijd de voorkeur gegeven aan intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking in de Commissie Hoeksche Waard. Twee gemeenten (Binnenmaas en 's-Gravendeel) zijn wel samengevoegd, waarmee er sinds 2007 vijf gemeenten zijn in de Hoeksche Waard.

¹ Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via rijksoverheid.nl.

In 2009 is op basis van regionale en lokale bestuurskrachtonderzoeken geconcludeerd dat de samenwerking in de Commissie Hoeksche Waard niet langer voldeed. De commissie heeft zich vooral ontwikkeld tot een vorm van 'meer vrijblijvende bestuurlijke netwerksamenwerking', zo is de conclusie. Ter verbetering van de samenwerking is in 2010 het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW) opgericht. Deze samenwerking is in 2013 geëvalueerd onder begeleiding van mevrouw J.W.E. Spies, mevrouw J.M. Leemhuis-Stout en de heer M. Herweijer. De conclusie van de evaluatie is onder meer dat de SOHW de samenwerking niet goed kan faciliteren, er te weinig onderling vertrouwen is en de samenwerking meer voortkomt uit noodzaak dan de wens om gezamenlijk kansen te creëren.²

De conclusies van deze evaluatie leidden in de regio tot een breed gedeeld gevoel van urgentie om te komen tot bestuurlijke verbeteringen. De gemeenteraden spraken unaniem uit dat nietsdoen geen optie was. Vervolgens zijn in de tweede helft van 2013 drie verschillende bestuursmodellen verkend: een ambtelijke fusie, een samenvoeging van de vijf gemeenten en een samenwerkingsmodel met een regioraad, vergelijkbaar met de samenwerking in de Drechtsteden. Na deze verkenning is een raadsvoorstel opgesteld met het voorstel om per 1 januari 2018 één gemeente in de Hoeksche Waard te vormen. Dit voorstel is op 18 december 2013 door de gemeenteraden van Cromstrijen, Oud-Beijerland en Strijen overgenomen en door de gemeenteraden van Binnenmaas en Korendijk verworpen. Er kon op dat moment geen (volledige) overeenstemming worden gevonden over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten.

Eind 2014 hebben de burgemeesters van de vijf gemeenten een nieuw onderzoek voorgesteld om tot een gezamenlijk standpunt over de bestuurlijke toekomst te kunnen komen. Dit onderzoek is uitgevoerd onder leiding van de Stuurgroep Onderzoek Bestuurlijke Toekomst (OBT), bestaande uit alle 35 fractievoorzitters in de vijf gemeenteraden. In het onderzoek zijn twee keuzemogelijkheden verkend: versterking en intensivering van de samenwerking of herindeling van de vijf gemeenten. Van maart tot oktober 2015 is hierover een breed onderzoek uitgevoerd, onder andere door het interviewen van gemeentebestuurders, gemeenteraden, samenwerkingsverbanden, bestuurlijke en maatschappelijke partners, het uitvoeren van een financiële scan en het houden van een burgerpeiling over het functioneren van de gemeenten. Op basis hiervan heeft de stuurgroep vijftien uitgangspunten vastgesteld, aan de hand waarvan de twee keuzemogelijkheden zijn vergeleken. De eindconclusie van de stuurgroep luidt dat een herindeling beter aan die uitgangspunten voldoet dan versterkte samenwerking.³

De stuurgroep koos bij meerderheid (23 voor, 11 tegen en 1 niet aanwezig) voor de optie herindeling, daarin gevolgd door de gemeenteraden van Strijen (11 stemmen voor en 2 tegen) en Oud-Beijerland (19 voor en 0 tegen). De gemeenteraden van Binnenmaas (9 voor en 12 tegen), Cromstrijen (7 voor en 8 tegen) en Korendijk (5 voor en 10 tegen) verwierpen het voorstel echter en stelden alsnog voor de huidige samenwerking te versterken.

De raden van de vijf gemeenten waren derhalve unaniem van oordeel dat nietsdoen geen optie is en dat er slechts twee oplossingsrichtingen bestaan, maar geen van beide richtingen kon op een overtuigend draagvlak rekenen. Om uit deze impasse te komen besloten gedeputeerde staten van Zuid-Holland op 12 januari 2016 tot het starten van een open overleg in het kader van de Wet arhi.

2.2. Totstandkoming herindelingsadvies

² Partners + Pröpper, Evaluatie van de regionale samenwerking Hoeksche Waard (juli 2013).

³ BMC, Bestuurlijke toekomst Hoeksche Waard: bouwstenen en barrières, kansen en kwetsbaarheden (oktober 2015).

Bij een herindelingsprocedure op initiatief van een provincie is het provinciebestuur verantwoordelijk voor het doorlopen van een zorgvuldig proces om tot een herindelingsadvies te komen. Dit proces heeft in overeenstemming met de Wet arhi in twee fasen plaatsgevonden. De eerste fase was de periode van het open overleg en aansluitend de totstandkoming van het herindelingsontwerp (§ 2.2.1). De tweede fase betrof het verzamelen en beoordelen van reacties op het herindelingsontwerp (§ 2.2.2).

2.2.1. Open overleg

Het open overleg is op 12 januari 2016 gestart met een vergadering van gedeputeerde staten van Zuid-Holland met de colleges van burgemeester en wethouders van de vijf gemeenten. Vervolgens zijn tientallen gesprekken gevoerd met de colleges van burgemeester en wethouders, gemeenteraden, afzonderlijke raadsleden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, medeoverheden en inwoners. Voor de inwoners van de vijf gemeenten zijn zes inloopavonden georganiseerd en verschillende openbare bijeenkomsten waar kon worden meegepraat over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard.

Tijdens de fase van het open overleg is het model van versterkte samenwerking met doorzettingsmacht door de fracties die unaniem of in meerderheid voorstander van dit model zijn, nader uitgewerkt en op 17 mei 2016 aan de provincie Zuid-Holland aangeboden. Het model betreft een aanvulling van de huidige samenwerking binnen het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW) met een 'regioraad' met doorzettingsmacht. De doorzettingsmacht komt tot stand door taken en bevoegdheden van gemeenten te delegeren aan de regioraad. De provincie constateerde echter dat hier beperkingen aan zitten. Zo betreft de voorgestelde regioraad een niet rechtstreeks gekozen orgaan en kan een aantal gemeentelijke taken, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan, niet worden overgedragen aan de regioraad.

Daarnaast constateerde de provincie dat de bestuurlijke en ambtelijke randvoorwaarden om een dergelijk model succesvol te maken in de Hoeksche Waard ontbreken. Het voorstel was geïnspireerd op het zogenoemde Drechtstedenmodel, dat vraagt dat besluiten van de regioraad (Drechtraad) in de praktijk worden overgenomen door de gemeenten. In de Drechtsteden wordt de basis hiervoor volgens de provincie gevormd door een jarenlange investering door de colleges en de raden in een cultuur van gunnen en vertrouwen. Die cultuur is volgens de provincie, gezien de bestuurlijke geschiedenis, het verloop van het open overleg en de onderlinge fricties, niet (voldoende) aanwezig in de Hoeksche Waard.

De provincie concludeerde op grond van de bevindingen van het open overleg dat het model van versterkte samenwerking met doorzettingsmacht geen afdoende oplossingen biedt voor een duurzame toekomst van de gemeenten in de Hoeksche Waard. Daarom hebben gedeputeerde staten op 5 juli 2016 het besluit genomen om de herindelingsprocedure voort te zetten. Op 20 september 2016 is een herindelingsontwerp vastgesteld met het advies om de vijf gemeenten samen te voegen tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

2.2.2. Terinzagelegging herindelingsontwerp

De colleges van burgemeester en wethouders van de vijf gemeenten hebben het herindelingsontwerp van 26 september tot en met 21 november 2016 voor de inwoners en overige belangstellenden ter inzage gelegd. Daarnaast heeft de provincie het herindelingsontwerp zelf ter inzage gelegd. Dit is bekendgemaakt aan iedereen die een reactie heeft ingediend gedurende het open overleg, aan de samenwerkingsverbanden van de vijf gemeenten en aan andere betrokken medeoverheden. De inwoners zijn geïnformeerd via een grote advertentie in de regionale krant Het Kompas en de website van de provincie (www.zuid-holland/hw). Verantwoordelijk gedeputeerde Van der Sande heeft op 13 oktober 2016 een toelichting gegeven op het herindelingsontwerp aan de colleges van burgemeester en wethouders van de vijf gemeenten en daarna aan alle raadsleden en overige belangstellenden.

Tot en met 23 december 2016 zijn bij de provincie 1.585 zienswijzen binnengekomen. Hiervan zijn 1.320 per brief ingediend, 247 via een digitaal formulier en 18 per e-mail. Van de ontvangen zienswijzen bestaat 55% uit een reactie voor of tegen herindeling met beperkte toelichting. De zienswijzen zijn ingediend door inwoners, dorpsverenigingen, medeoverheden, diverse maatschappelijke instellingen en de ondernemingsraden van de vijf gemeenten.

De zienswijzen zijn, inclusief reactie van gedeputeerde staten, opgenomen in de reactienota bij het herindelingsadvies. In § 3.1 wordt nader ingegaan op de zienswijzen en hoe deze zijn verwerkt in het herindelingsadvies. Na verwerking van de zienswijzen is het herindelingsadvies door gedeputeerde staten ter vaststelling voorgelegd aan provinciale staten, die het herindelingsadvies op 22 februari 2017 hebben vastgesteld met een stemverhouding van 40 voor, 14 tegen en 1 onthouding van stemming.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling

Het herindelingsadvies is getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).⁴ Volgens het Beleidskader dienen herindelingsadviezen aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

3.1. Draagvlak

3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven, zijn de colleges van burgemeester en wethouders en de gemeenteraden van Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen het erover eens dat nietsdoen geen optie is, dat de Hoeksche Waard één en ondeelbaar is en dat meer zaken op regionaal niveau besloten moet worden. Ook zijn zij het erover eens dat er slechts twee oplossingsrichtingen bestaan: versterkte samenwerking met doorzettingmacht of herindeling. Voor geen van beide opties bestaat echter overtuigend draagvlak in de gemeenten. De stemverhoudingen in de gemeenteraden zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

| | Aantal raadsleden voor herindeling | Aantal raadsleden voor versterkte samenwerking |
|------------|------------------------------------|--|
| Binnenmaas | 9 | 12 |

⁴ Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.

| | | |
|----------------|----|----|
| Cromstrijen | 7 | 8 |
| Korendijk | 5 | 10 |
| Oud-Beijerland | 19 | 0 |
| Strijen | 11 | 2 |

Een meerderheid van de Stuurgroep Onderzoek Bestuurlijke Toekomst, met vertegenwoordiging vanuit alle 35 fracties in de Hoeksche Waard, heeft gestemd voor de optie herindeling.

Er is in de regio, kortom, geen overtuigend bestuurlijk draagvlak voor één van de twee oplossingsrichtingen. Vanwege de langdurige patstelling tussen de betrokken gemeenten en het daardoor stelselmatig missen van kansen voor inwoners, instellingen en bedrijven, bestaat echter geen draagvlak voor de optie om niets te doen. Om deze reden kan het lokale draagvlak voor de herindeling niet de doorslag geven.

3.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Ter vaststelling van het maatschappelijk draagvlak hebben in alle gemeenten meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden waar inwoners, dorpsraden, ondernemers en maatschappelijke organisaties kennis hebben kunnen nemen van het voornemen tot herindeling en daarover hun opvatting hebben kunnen delen met het provinciaal bestuur. Ook heeft de provincie zes openbare inloopavonden georganiseerd waar iedereen mondeling kon reageren. Voorts zijn maatschappelijke organisaties, bedrijven en medeoverheden in en rond de Hoeksche Waard uitgenodigd om mee te doen aan het open overleg. Er zijn gesprekken gevoerd met verschillende vertegenwoordigers, zoals met de dorpsverenigingen Korendijk, de stichting Hoeksche Waard op de Kaart, landbouworganisatie LTO Noord en winkeliersvereniging Centrum Numansdorp.

Uit de inbreng blijkt dat de bestaande gemeentelijke indeling volgens een aantal organisaties uit het maatschappelijk middenveld, bedrijven en andere organisaties in de regio Hoeksche Waard niet langer aansluit bij de praktijk. Niet alleen de eilandbreed georiënteerde organisaties, maar ook andere organisaties hebben in hun reacties tijdens het open overleg en in hun zienswijzen in overwegende mate gepleit voor herindeling. In de reacties van de inwoners tijdens het open overleg is zowel vóór als tegen herindeling gepleit. Veelal wordt de provincie wel opgeroepen de knoop door te hakken.

Onder de inwoners bestaan ook zorgen over de herindeling. Dit blijkt mede uit de burgerpeilingen in de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk, waarbij de inwoners na de vaststelling van het herindelingsadvies is gevraagd of zij 'voor of tegen herindeling' zijn.⁵ De uitkomst van de burgerpeilingen is dat ongeveer een derde van de inwoners voorstander is van herindeling en tweederde tegenstander. De optie van versterkte samenwerking met doorzettingsmacht is in de burgerpeiling niet aan de orde gekomen.

De regering concludeert dat het maatschappelijk draagvlak, evenals het lokaal bestuurlijk draagvlak, een gemengd beeld oplevert. Dit brengt een oplossing voor de impasse over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard niet dichterbij.

⁵ Daarnaast is door raadsfractie Strijens Belang een 'alternatieve burgerpeiling' georganiseerd, die door slechts 5% van de inwoners van Strijen is ingevuld. Van de inwoners die een stem hebben uitgebracht, heeft een kleine 95% tegen herindeling gestemd.

3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

In de zienswijzen van medeoverheden (gemeenten Goeree-Overflakkee, Nissewaard en Drechtsteden, Waterschap Hollandse Delta) op het herindelingsontwerp is geen expliciete voorkeur uitgesproken voor een van de twee oplossingsrichtingen. Wel is aangegeven aan welke voorwaarden een versterking van de bestuurlijke samenwerking of een herindeling zou moeten voldoen. De regionale partners vragen om een bestuurskrachtige, eensgezinde opstelling van de Hoeksche Waard, waarbij de nadruk ligt op minder bestuurlijke drukte en harmonisatie van belangen in plaats van energie te steken in de onderlinge verschillen. In het licht van deze voorwaarden lijkt alleen herindeling als oplossingsrichting voldoende soelaas te bieden. In de zienswijzen hebben deze medeoverheden en ook het Veiligheidshuis Zuid-Holland Zuid aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de vorming van één gemeente Hoeksche Waard. Hieruit leidt de regering af dat voor de herindeling voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak bestaat.

3.2. Interne samenhang

De beoogde gemeente vertoont een sterke mate van interne samenhang. Hoewel de zeventien dorpen in de Hoeksche Waard elk hun eigen karakter hebben, kent de Hoeksche Waard als geheel een sterke identiteit en samenhang. Dit is unaniem door de vijf gemeenteraden uitgesproken: zij beschouwen de Hoeksche Waard als 'één en ondeelbaar'. Voor de buitenwereld komt men niet uit een van de dorpen, maar uit de Hoeksche Waard. Het minst verbonden voelen de inwoners zich met de huidige gemeenten.⁶

Het eilandkarakter van de Hoeksche Waard zorgt ervoor dat de gemeenten veel opgaven en voorzieningen delen. Dit verklaart ook waarom de gemeenten al samenwerken op gebieden zoals wonen, economie, onderwijs en zorg. Het verenigingsleven verbindt zich vaak aan het niveau en de naam van de Hoeksche Waard. Ook wordt de Hoeksche Waard op diverse terreinen als 'merk' gepresenteerd. Een voorbeeld is de innovatieve landbouwsector die zichzelf presenteert met streekproducten uit de Hoeksche Waard en samenwerkt in samenwerkingsverbanden als 'Hoeksche Waard op de kaart'.

3.3. Bestuurskracht

De noodzaak om de bestuurskracht in de Hoeksche Waard te versterken is de voornaamste grond voor het voorstel tot herindeling. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat versterking van de besluitvorming in de Hoeksche Waard noodzakelijk is. In het onderzoek naar de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard uit 2015 (zie § 2.1) is onder meer het volgende geconstateerd:

- De vijf gemeenteraden zijn nu vooral gericht op de dorpskernen, terwijl opgaven zich voor een groot deel op het niveau van de Hoeksche Waard afspelen. Het maken van keuzes over voorzieningen verloopt moeizaam door maatschappelijke en politieke druk.
- De gemeenteraden zijn weinig betrokken bij de Hoeksche Waard als geheel. De regionale besluitvorming sluit niet goed aan op de gemeentelijke besluitvorming en dit maakt de bestuurlijke samenwerking traag en stroperig.
- De belangen van de Hoeksche Waard als geheel zijn onvoldoende vertegenwoordigd in de besluitvorming. De samenwerking bij uitvoerende taken verloopt goed, maar strategische samenwerking die meer inhoudelijke (beleids)keuzes vergt, komt moeizaam van de grond.
- Er is sprake van groeiende kwetsbaarheden in de ambtelijke organisaties en beperkte capaciteit voor Hoeksche Waardse aangelegenheden.

⁶ Zie de uitkomsten van de burgerpeiling in bijlage 4 van het rapport van BMC, Bestuurlijke Toekomst Hoeksche Waard (oktober 2015).

- De relaties van gemeenten met buurten, dorpen en wijken zijn spanningsvol, doordat gemeenten door hun beperkte mogelijkheden vaker nee moeten verkopen.
- De dienstverlening aan en het partnerschap met clubs, verenigingen, bedrijven en instellingen schieten tekort; zij missen een gesprekspartner die economische, culturele en recreatieve vraagstukken in het perspectief van de gehele Hoeksche Waard kan bezien.
- De positie van de Hoeksche Waard ten opzichte van medeoverheden en andere regio's is zwak. De gemeenten zijn vooral op zichzelf gericht. Kansen voor strategische allianties en investeringen worden hierdoor gemist.

Om deze redenen bestaat in de regio brede overeenstemming over de noodzaak van bestuurskrachtversterking; de vijf gemeenten zijn het er unaniem over eens dat nietsdoen geen optie is. Er is sprake van bestuurlijke drukte en trage, stroperige samenwerking. In de huidige situatie is sprake van vijf gemeenten met tussen de 9.000 en 29.000 inwoners, zeventien dorpen, vijf colleges met vijf burgemeesters en vijftien wethouders, vijf gemeenteraden met in totaal drieëntachtig raadsleden en een samenwerkingsverband Hoeksche Waard. Met de herindeling ontstaat één bestuurskrachtige gemeente met ca. 85.000 inwoners, een raad met 37 leden en één college van burgemeester en wethouders. Het samenwerkingsverband kan worden opgeheven.

Met de herindeling zullen ook de vijf ambtelijke organisaties samengevoegd worden. Hierdoor kan niet alleen de strategische inbreng in regionaal verband versterkt worden (zie § 3.4), maar ook de dienstverlening aan de inwoners. De ondernemingsraden van de vijf gemeenten hebben gezamenlijk in hun zienswijze uitgesproken dat de huidige organisaties kwantitatief en kwalitatief tegen de grenzen aanlopen en er een keuze nodig is om kwaliteit te blijven bieden aan bewoners en bestuur. Afzonderlijk kunnen de gemeenten bepaalde taken volgens de ondernemingsraden niet aan. De ondernemingsraden zien herindeling als een passende oplossing voor de problematiek waarmee de gemeentelijke organisaties worden geconfronteerd.⁷

De regering is met de provincie van oordeel dat het tijdens het open overleg uitgewerkte alternatief van versterkte samenwerking onvoldoende perspectief biedt op de noodzakelijke bestuurskrachtversterking (zie § 2.2.1). Voor dit alternatief bestaat onvoldoende draagvlak en het houdt de bestuurlijke drukte in stand. Ook ontbreekt volgens de provincie de bestuurlijke cultuur die nodig is om van het model een succes te maken.

3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen

De Hoeksche Waard ligt ingeklemd tussen de stedelijke gebieden van Den Haag, Rotterdam, Drechtsteden en Brabantstad. Deze omgeving is aan bestuurlijke en fysieke verandering onderhevig en verschillende regionale partijen, zoals de Metropoolregio Rotterdam Den Haag en de Drechtsteden, spelen hierop in. Binnen de Drechtsteden werken zes gemeenten nauw samen. Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk zijn ambtelijk gefuseerd. Bernisse en Spijkenisse zijn opgegaan in de nieuwe gemeente Nissewaard en ten zuidwesten is recent de nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee ontstaan. Dat zorgt er ook voor dat het relatieve gewicht van de gemeenten in de Hoeksche Waard in de regionale samenwerking is afgenomen.

⁷ Zie de gezamenlijke zienswijze van de vijf ondernemingsraden in bijlage 2 van het Verslag zienswijzen herindelingsontwerp Hoeksche Waard.

Uit verschillende onderzoeken en evaluaties blijkt dat de gemeenten in de Hoeksche Waard in regionaal verband kansen laten liggen. De vijf gemeenten zijn vooral gericht op hun eigen belangen in de onderlinge samenwerking en hebben geen regionale inzet geformuleerd. De nieuwe gemeente Hoeksche Waard kan in regionaal verband richting de omliggende stedelijke gebieden een gelijkwaardiger partner vormen en een grotere bijdrage leveren aan oplossingen voor de regionale opgaven.

3.5. Duurzaamheid

Met de voorgestelde samenvoeging ontstaat een duurzame en bestuurskrachtige gemeente van ca. 85.000 inwoners. Deze omvang sluit goed aan bij de voorliggende opgaven en de omgeving van de Hoeksche Waard (zie § 3.4). Daarnaast omvat de nieuwe gemeente een duidelijk samenhangend gebied. Het is daardoor niet waarschijnlijk dat de gemeente Hoeksche Waard in de nabije toekomst opnieuw bij een herindeling betrokken zal zijn.

3.6. Conclusies toets beleidskader

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het wetsvoorstel in voldoende mate voldoet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, voldoet de voorgestelde herindeling in ruime mate aan de criteria bestuurskracht, interne samenhang, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid. Er bestaat weliswaar geen overtuigend draagvlak voor herindeling, maar dit geldt nog meer voor het alternatief van versterkte samenwerking met doorzettingsmacht, waarbij komt dat de voorwaarden om daar een succes van te maken ontbreken. Bovendien bestaat er geen draagvlak voor de optie om niets te doen. Onder deze omstandigheden kan de patstelling alleen van buitenaf doorbroken worden.

De regering hecht groot gewicht aan de breed gevoelde noodzaak om de bestaande impasse te doorbreken en de bestuurskracht in de regio Hoeksche Waard te versterken (zie § 3.4). Met de provincie is de regering van oordeel dat de voorgestelde herindeling daartoe de beste en meest duurzame oplossing biedt. Met de herindeling wordt een robuuste en duurzame gemeente gevormd, die goed is toegerust om de huidige en toekomstige opgaven en taken uit te voeren, een sterke mate van interne samenhang vertoont en een grotere bijdrage kan leveren aan de regionale opgaven. Ook zijn de (financiële) randvoorwaarden aanwezig om de bestaande en toekomstige opgaven aan te kunnen.

4. Financiële aspecten

De provincie Zuid-Holland voert jaarlijks een onderzoek uit naar de financiële positie van de gemeenten. De bij de herindeling betrokken gemeenten hebben voor 2017 een structureel en reëel sluitende begroting opgesteld. Voor de langere termijn (2018-2020) hebben de gemeenten ook positieve begrotingssaldi. Wel dient Oud-Beijerland een nadere invulling te geven van 500.000 euro. In 2017 wordt deze op programmaniveau nader ingevuld. In de fase van het open overleg is daarnaast een financiële scan uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek geven geen aanleiding om te twijfelen aan de financiële positie van de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. De regering concludeert dan ook met de provincie dat er sprake is van een goede financiële basis voor de nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de gemeente Hoeksche Waard ongeveer 1,3 miljoen euro lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dat komt vooral door het verlies van viermaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover de daling van de algemene uitkering staat een verwachte afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de incidentele kosten om de samenvoeging gestalte te geven (ook wel aangeduid als 'frictiekosten') een uitkering uit het gemeentefonds van ongeveer 22,3 miljoen euro verspreid over vijf jaar. De eerste uitkering vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

5. Overige aspecten

5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet arhi). In dit geval dient een tussentijdse raadsverkiezing te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Hoeksche Waard. De gemeente Binnenmaas is als de naar inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezing (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vindt de verkiezing plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de betrokken gemeenten in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 in deze gemeenten overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezing in de gemeente Hoeksche Waard is die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien de herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

5.2. Naamgeving

Voorgesteld wordt om de nieuwe gemeente de naam Hoeksche Waard te geven. Dit is de eeuwenoude naam voor het eiland, die ook als aanduiding wordt gebruikt in de bestaande samenwerkingsverbanden van de vijf gemeenten en als 'sterk merk' wordt gezien. Niet alle gemeenteraden hebben zich in hun zienswijze uitgesproken over de nieuwe naam. De gemeenten die wel op de naamgeving zijn ingegaan (Oud-Beijerland en Strijen) stemmen in met de naam Hoeksche Waard.

5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herindeling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezing dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

De herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk