**Bijlage 1 behorend bij de zienswijze van Gedeputeerde Staten over samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard**

**Inleiding**

Bij brief van 22 mei 2017 hebben de colleges van Burgemeester en Westhouders van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard ons bericht dat de raden van deze gemeenten op 16 mei 2017 hebben besloten tot het vaststellen van het herindelingsadvies, als bedoeld in artikel 5 van de Wet algemene regels herindeling. Dit herindelingsadvies is gericht op een bestuurlijke samenvoeging per 1 januari 2019.

In de brief van Gedeputeerde Staten van december 2014 aan Provinciale Staten staat opgenomen dat het eindbeeld dat nu voor de middellange termijn ontstaat de vorming van één gemeente in de Vijfheerenlanden, een fusie tussen Giessenlanden en Molenwaard, een aansluiting van Hardinxveld-Giessendam bij de Drechtsteden en een vooralsnog zelfstandig blijvend Gorinchem omvat. Met deze gecombineerde bewegingen wordt een aantal gesignaleerde knelpunten in het gebied opgelost. Op middellange termijn wordt verwacht dat de gekozen oplossingsrichtingen zullen volstaan.

Op 20 december 2016 hebben Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten in de Tussenrapportage over Slimmer en Sterker Bestuur in Zuid-Holland geschreven de fusie van Giessenlanden en Molenwaard een positieve ontwikkeling te vinden omdat daarmee een krachtige gemeente in de regio ontstaat.

**Ontwikkelingen binnen de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden**

Het voornemen tot een herindeling komt voort uit de ontwikkelingen in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, onder andere gevoed door het rapport van de in 2013 door de gemeenten in de regio ingestelde commissie Schutte. In het rapport werd voorgesteld om in de regio te komen tot twee gemeenten: Alblasserwaard (Gorinchem, Giessenlanden, Molenwaard en Hardinxveld-Giessendam) en Vijfheerenlanden (Leerdam, Zederik en Vianen).

Ieder gemeentebestuur in de regio heeft inmiddels binnen de gegeven autonomie een keuze gemaakt.

De gemeenten Gorinchem, Giessenlanden, Molenwaard en Hardinxveld-Giessendam zijn na een aantal intensieve gesprekken tot de conclusie gekomen dat een gezamenlijk beeld niet haalbaar was. Molenwaard en Giessenlanden hebben vervolgens besloten een traject in te gaan dat is gericht op een bestuurlijke samenvoeging.   
De gemeente Gorinchem heeft ervoor gekozen om zelfstandig te blijven, mede vanwege haar sterke centrumfunctie en het meer stedelijk karakter van de gemeente in vergelijking met de omliggende gemeenten. Gorinchem stelt geen uitbreiding nodig te hebben.

Hardinxveld-Giessendam wil haar bestuurskracht versterken door per 1 januari 2018 toe te treden tot het samenwerkingsverband Drechtsteden. Het proces tot toetreding heeft inmiddels een aanvang genomen.

Tot slot hebben Leerdam, Zederik en Vianen het initiatief genomen om samen één gemeente Vijfheerenlanden te vormen per 1 januari 2019.

De voorgenomen herindelingen en bestuurlijke samenwerking leiden tot een nieuwe regionale constellatie waarin nieuwe vormen en relaties voor samenwerking gevonden gaan worden.  
Majeure maatschappelijke opgaven die de gemeenten met elkaar delen, kunnen alleen in gezamenlijkheid effectief worden opgelost, zoals ook naar voren komt in het rapport “Zuid-Hollandse netwerken, analyse van ruimtelijke interactie tussen gemeenten en kernen” van Tordoir en Poorthuis (april 2017).   
De regio verwacht dat het traject “Grenzeloos samenwerken”, geïnitieerd door de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en in samenwerking met de provincie Zuid-Holland, een bijdrage kan leveren aan de innovatie van de samenwerking en daarmee aan de (veranderende) samenhang binnen de regio.

**Criteria uit het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**In het hiernavolgende wordt het herindelingsadvies, in relatie tot de ingediende zienswijzen, getoetst aan de criteria uit het beleidskader gemeentelijke herindelingen.

*A. Draagvlak*

Het streven van gemeenten moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak – zowel lokaal bestuurlijk, regionaal als maatschappelijk – kunnen rekenen.

* Lokaal bestuurlijk draagvlak

Om het draagvlak te onderzoeken maar ook te vergroten, hebben de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard allereerst een meerwaarde onderzoek laten uitvoeren. De gemeenteraden van Giessenlanden en Molenwaard hebben in november 2016 met een ruime meerderheid besloten om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling en de colleges te vragen een herindelingsontwerp voor te bereiden. Er is daarmee voldoende lokaal bestuurlijk draagvlak.

* Regionaal draagvlak

De twee gemeenten hebben het herindelingsontwerp toegezonden aan alle omliggende gemeenten met het verzoek een zienswijze te geven. Zeven gemeenten hebben daaraan gevolg gegeven. De omliggende gemeenten hebben overwegend positief gereageerd. Er is derhalve regionaal breed draagvlak voor de gemeentelijke herindeling.

Wel is een aantal punten meegegeven:

* Aandacht voor de mogelijkheden in het kader van “Grenzeloos samenwerken”;
* Een passende oplossing voor de bestaande juridische samenwerkingsverbanden;
* Een andere werknaam; de gekozen werknaam Alblasserwaard stuit op bezwaren;
* Aandacht niet alleen voor het oosten maar ook voor het westen;
* De positie van Arkel en Schelluinen;
* Bestendiging van de huidige bestuurlijke samenwerkingsvormen.

De gemeente Gorinchem heeft in haar zienswijze aangegeven dat zij openstaat voor een discussie over aansluiting van de dorpen Arkel en Schelluinen bij Gorinchem. Dit is niet in strijd met de eerdere vaststelling dat Gorinchem geen uitbreiding nodig heeft. De gemeente is bereid tegemoet komen aan een door een deel van de inwoners geuite wens om te kiezen voor een alternatieve bestuurlijke toekomst en alles te doen om te garanderen dat de herindeling ook in dat geval op 1 januari 2019 kan plaatsvinden.

De fractie Renes uit de gemeente Giessenlanden heeft een zienswijze ingediend waarin wordt aangegeven dat het voorgenomen besluit tot herindeling voor wat betreft Arkel opnieuw ter discussie moet worden gesteld binnen de gemeenteraad en zo nodig een referendum moet worden gehouden onder de inwoners van Arkel over dit voornemen.

Ook de verbonden partijen en andere regionale instellingen hebben positief gereageerd op de voorgenomen samenvoeging. De gemeenten hebben hen uitgenodigd om actief te participeren in het visietraject.

* Maatschappelijk draagvlak

Ter verkrijging van maatschappelijk draagvlak zijn een herindelingsscan (financieel onderzoek) en een digitale raadpleging gehouden. Tevens zijn acht bewonersavonden en een bijeenkomst voor ondernemers georganiseerd.

De bewonersavonden gaven een wisselend beeld van voor- en tegenstanders van een ongedeelde samenvoeging. De tegenstanders zijn voornamelijk afkomstig uit Arkel en, in mindere mate, uit Schelluinen.

Belangrijke punten die naar voren zijn gekomen, zijn:

* Behoud van de dorpsraden en kerngericht werken;
* Zorg over de afstand tussen inwoners en gemeente;
* Recente herindeling Molenwaard en de groei in deze nieuwe setting;
* Behoud van de wijze van dienstverlening dicht bij de inwoners;
* Bevorderen van krachtige samenwerking tussen gemeente en ondernemers.

Er blijkt – samenvattend – voldoende lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak aanwezig te zijn. Alleen de toekomst van de kernen Arkel en Schelluinen is een punt van aandacht. Wij gaan daarom uitvoeriger in op dit vraagstuk.

Arkel en Schelluinen

Een deel van de inwoners van Arkel heeft een voorkeur voor afsplitsing van Arkel waarbij het dorp wordt ondergebracht bij de gemeente Gorinchem. Een ander deel van de inwoners wil dat Arkel deel uitmaakt van een ongesplitste samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard. Ditzelfde speelt, zij het in mindere mate, ook in het dorp Schelluinen.

Uit de ingediende zienswijzen uit Arkel valt opnieuw op te maken dat de inwoners verdeeld zijn. Van de 82 ingediende zienswijzen zijn 41 (ongeveer 50 procent) ontvangen die een voorkeur uitspreken voor onderbrenging van Arkel bij Gorinchem. Bij één van de zienswijzen zijn de handtekeningen die tijdens een informele enquête begin 2017 zijn opgehaald, bijgevoegd.

Er zijn zes zienswijzen ingediend door inwoners van het dorp Schelluinen. Vijf daarvan zijn gericht op een voorkeur voor afsplitsing van Schelluinen en onderbrenging bij Gorinchem. De aangevoerde argumenten komen nagenoeg overeen met die over de positie van Arkel.

Belangrijkste argumenten van de voorstanders uit Arkel en Schelluinen tot afsplitsing zijn:

* Er is onvoldoende geluisterd naar de inwoners. De gemeente heeft het draagvlak onvoldoende onderzocht. Er is geen referendum gehouden hoewel hier nadrukkelijk om is verzocht;
* Inwoners uit Arkel hebben geen binding met Molenwaard maar wel met Gorinchem (zowel sociaal als economisch). De mentaliteit van de inwoners van Arkel past beter bij die van Gorinchem dan bij die van Molenwaard. Vanwege de grotere verwantschap met Gorinchem willen de inwoners van Arkel liever aansluiting bij Gorinchem;
* Arkel en Gorinchem zijn historisch met elkaar verbonden door de geografische ligging in het Land van Altena. De fysieke afstand tot de kernen in Molenwaard (uiterste grenzen 32 km) is groter dan die tot Gorinchem (twee tot acht km);
* Arkel is aangewezen op Gorinchem en kan, als men vertegenwoordigd is in de raad van Gorinchem, invloed uitoefenen;
* De nieuwe gemeente heeft een sterk op het platteland gericht profiel waar Arkel niet in past. Arkel is van origine een progressief-liberaal dorp dat meer aansluit bij het bredere aanbod van politieke voorkeuren in Gorinchem;
* Doordat inwoners van Arkel in Gorinchem werken en vice versa, wordt de onderlinge cohesie bevorderd.

Belangrijkste argumenten van de voorstanders uit Arkel en Schelluinen voor ongedeelde samenvoeging zijn:

* Door de fusie van Giessenlanden en Molenwaard kunnen de goede voorzieningen in Arkel worden behouden; het risico bestaat dat bij onderbrenging van Arkel bij Gorinchem deze verloren gaan;
* Giessenlanden is een financieel gezonde gemeente; voor de nieuwe gefuseerde gemeente geldt dit ook. Bij een samenvoeging met Gorinchem zal de financiële situatie nadeliger zijn voor Arkel;
* De inwoners zijn tevreden over het functioneren van de gemeente Giessenlanden. Daardoor is Arkel geworden tot wat het nu is (dorpsraden, voorzieningen etc.) Dit moet worden behouden en dat kan het beste plaatsvinden in de gefuseerde gemeente;
* De moderne, innovatieve manier van werken rond dienstverlening spreekt aan;
* Het landelijke karakter moet behouden blijven. Arkel is sterk verbonden met de andere dorpen in Giessenlanden;
* De politieke kleur in Giessenlanden en Molenwaard spreekt meer aan dan die in Gorinchem;
* Gorinchem is alleen gericht op de eigen stad en zit niet te wachten op invloeden uit Arkel. Er is angst voor expansie van Gorinchem naar het noorden.

Uit een – niet officieel - gehouden enquête onder de inwoners van Arkel zou blijken dat twee derde van de inwoners voorkeur heeft voor aansluiting bij Gorinchem.

Kort samengevat is door de inwoners die meer voor aansluiting bij Gorinchem voelen met name gewezen op de binding van de dorpen Arkel en Schelluinen met Gorinchem, zowel qua gebruik van voorzieningen (zowel sociaal als economisch) als afstand, mentaliteit en politieke kleur van de inwoners. Tevens is aangegeven dat er onvoldoende geluisterd is naar de inwoners.

De inwoners die voorstander zijn van een ongedeelde samenvoeging benadrukken dat het behoud van voorzieningen, de gezonde financiële positie, de bestuurlijke invloed maar ook het landelijk karakter, de verbondenheid met de andere dorpen en de politieke kleur het beste gewaarborgd zijn in de nieuwe gemeente.

Alle argumenten pro en contra zijn meegenomen in de brede afweging die Giessenlanden en Molenwaard hebben gemaakt bij de vaststelling van het herindelingsontwerp. Deze hebben niet geleid tot een ander oordeel in het herindelingsadvies.

Hoewel het ontbreken van voldoende draagvlak onder de deel van de inwoners van beide dorpen op zich niet voldoende is om niet over te gaan tot herindeling, moet het gevoelen van deze inwoners serieus worden genomen en zullen wij daarop hieronder nader ingaan.

Wij zijn de mening toegedaan dat voor de middellange termijn een ongedeelde samenvoeging van Giessenlanden en Molenwaard, dus inclusief Arkel en Schelluinen, in de gegeven bestuurlijke situatie die is ontstaan na het rapport van de commissie Schutte de meest passende oplossing is.

Een samenvoeging zonder deze dorpen geeft, mede in het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen en veranderde (getalsmatige) verhoudingen in de regio, de nieuwe gemeente minder bestuurskracht en slagkracht in de regio.

Een argument van geheel andere orde is het procedurele aspect dat het alsnog – in deze procedure – mogelijk maken van een aansluiting van Arkel en/of Schelluinen bij Gorinchem een meedoen van de gemeente Gorinchem in de Arhi-procedure vergt. De geplande datum van de start van de nieuwe gemeente per 1 januari 2019 is niet te realiseren. De reden is gelegen in het feit dat het herindelingsadvies voor 1 juli 2017 moet worden toegezonden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het proces wordt daarmee complexer en gaat langer duren. Immers, de herindeling wordt een vraagstuk voor de colleges en raden die na de volgende gemeenteraadsverkiezingen aantreden. Dit maakt de uitkomst ongewis en heeft consequenties voor alle kernen van Giessenlanden en Molenwaard.

Giessenlanden en Molenwaard zijn van mening dat er voldoende geluisterd is naar de inwoners van Arkel en Schelluinen. Beide gemeenten hebben gedurende anderhalf jaar een uitgebreid en zorgvuldig proces doorlopen waarbij de inwoners van beide dorpen meerdere malen in de gelegenheid zijn gesteld om hun inbreng te geven. Deze momenten zijn ruim vooraf gecommuniceerd via verschillende kanalen. De inwoners hebben hier ook gebruik van gemaakt. Dit blijkt uit de bij de stukken behorende bewonersverslagen.  
De gemeenten achten derhalve het alsnog houden van een referendum als niet wenselijk. Er wordt gesteld dat een referendum gehouden in één dorp niet maatgevend kan zijn voor de fusie van de gehele gemeente Giessenlanden met de gehele gemeente Molenwaard.

In de raadsvergadering van 22 november 2016 en de raadsvergadering van 30 januari 2017 zijn alle argumenten tegen elkaar afgewogen. Dit heeft tot de conclusie geleid dat er geen nieuwe argumenten naar voren zijn gekomen die ten tijde van het herindelingsontwerp nog niet bekend waren.

In dit licht wordt nog gewezen op de omstandigheid dat ten tijde van de toenmalige herindeling in 1986 waardoor Arkel onderdeel werd van Giessenlanden, Arkel graag een zelfstandige gemeente wilde blijven. Indien herindeling onvermijdelijk zou zijn, dan hadden de inwoners van Arkel een duidelijke voorkeur voor de vorming van een nieuwe landelijke gemeente boven een samenvoeging met de gemeente Gorinchem.

Wij constateren dat de raden van Giessenlanden en Molenwaard een afgewogen beslissing hebben genomen. Wij kunnen deze keuze billijken.

*B. Interne samenhang/dorps- en kernenbeleid*

Van belang is dat de nieuwe gemeente een interne samenhang kent die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid zonder het belang van dorpen en kernen te miskennen.

Giessenlanden en Molenwaard kennen dezelfde historische basis en hebben sterke overeenkomsten in cultuur, identiteit, bevolkingsdichtheid en opgavenprofiel.

Giessenlanden heeft zeven en Molenwaard heeft dertien kernen. Beide gemeenten kennen een kernenbeleid waarbij onder meer dorpsraden en klankbordgroepen actief zijn. Waar de gemeente Giessenlanden een sterke traditie kent van kerngericht werken, experimenteert en investeert de gemeente Molenwaard als relatief jonge gemeente in innovatieve concepten rondom dienstverlening en huisvesting.

Beide gemeenten geven aan dat aandacht voor de kernen, rekening houdend met de eigenheid en de behoeften van de kernen, een centrale pijler moet zijn in de nieuwe gemeente.

We zijn van mening dat de nieuwe gemeente voldoende interne samenhang gaat krijgen en aandacht heeft voor de dorpen en kernen. Dit blijkt uit het feit dat de huidige gemeenten een actief kernenbeleid kennen en dat daarnaast in het herindelingsadvies wordt ingezet op het behoud van de eigenheid en diversiteit van de kernen, waaronder Arkel en Schelluinen, in de nieuwe gemeente met goede regionale voorzieningen.

De verschillende aanpakken van de gemeenten rondom het kernenbeleid en de interne samenhang kunnen elkaar versterken, zowel in het denken en werken vanuit de kernen als het vermogen om in te spelen op een veranderende omgeving.  
Gelet op de ervaringen met de huidige gemeenten vertrouwen wij erop dat de belangen van zowel Arkel als Schelluinen in de nieuwe gemeente worden gewaarborgd.

*C. Bestuurskracht*

Molenwaard is op 1 januari 2013 ontstaan door samenvoeging van de gemeenten [Graafstroom](https://nl.wikipedia.org/wiki/Graafstroom_(gemeente)), [Liesveld](https://nl.wikipedia.org/wiki/Liesveld_(gemeente)) en [Nieuw-Lekkerland](https://nl.wikipedia.org/wiki/Nieuw-Lekkerland_(dorp)) met als doel om duurzaam bestuurskrachtig te zijn.   
In het Bestuurskrachtonderzoek van de gemeente Giessenlanden (mei 2012), uitgevoerd door PWC en de universiteit van Tilburg, wordt gezegd dat Giessenlanden een bestuurskrachtige gemeente is maar dat de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie groot is. In juni 2013 is in de gemeenteraad van Giessenlanden een Position paper met betrekking tot regionale samenwerking vastgesteld. Hierin is geconstateerd dat de gemeente een te kleine schaal heeft om haar gemeentelijke taken zelfstandig te kunnen uitvoeren en dat actief moet worden gezocht naar opschaling (in ieder geval ambtelijk en mogelijk bestuurlijk). Deze uitgangspunten zijn in het voorjaar van 2014 in het coalitieakkoord opnieuw vastgelegd. In het rapport van de commisise Schutte (februari 2014) zijn deze nogmaals bevestigd.  
Gelet hierop heeft de gemeenteraad van Giessenlanden op 11 december 2014 besloten om Molenwaard uit te nodigen voor het uitvoeren van een onderzoek naar een eventuele meerwaarde van een fusie. De gemeente Molenwaard heeft op 13 januari 2015 besloten hierop in te gaan.

Gelet op de ontwikkelingen in de regio is het belangrijk om ook in de toekomst bestuurskrachtig te blijven. Het herindelingsadvies gaat daarom uit van een ongedeelde samenvoeging van beide gemeenten waardoor meer bestuurskracht en slagkracht te genereren is.

Wij zijn de mening toegedaan dat de vrijwillige samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard een positieve bijdrage geeft aan de bestuurskracht en slagkracht. Er zal een robuuste gemeente van ongeveer 43.500 inwoners ontstaan met een goede financiële positie.

*D. Evenwichtige regionale verhoudingen*

In de regio Albasserwaard-Vijfheerenlanden is sprake van een bestuurlijke heroriëntatie mede als gevolg van het onderzoek en het rapport van de commissie Schutte. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn daarbij belangrijk. De (getalsmatige) verhoudingen in de regio zijn aan het veranderen. Gemeenten worden groter – bijvoorbeeld de nieuw te vormen gemeente Vijfheerenlanden – of sluiten zich aan bij een groter samenwerkingsverband – Hardinxveld-Giessendam binnen de Drechtsteden –.  
Wij zijn van mening dat de omvang van de nieuwe gemeente in voldoende mate past bij de omvang van de gemeenten in de directe omgeving en passend is voor de middellange termijn.

*E. Duurzaamheid*

Na herindeling ontstaat een gemeente van ongeveer 43.500 inwoners. Gelet op het opgavenprofiel van de gemeente, de oppervlakte van het grondgebied, de ontwikkelingen binnen de regio en de grootte van de (nieuwe) andere gemeenten in de regio, zijn wij van mening dat een gemeente van deze omvang voor de middellange termijn geacht moet worden over voldoende bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht te beschikken om haar eigen opgaven en die van de regio adequaat op te kunnen pakken.

**Financiële situatie nieuwe gemeente**

Uit de herindelingsscan is gebleken dat er een gezonde financiële basis is voor de start van de nieuwe gemeente.

Het financiële beleid van de twee gemeenten wordt al voor de feitelijke herindeling een feit is, geharmoniseerd. Hetzelfde geldt voor de diverse belastingverordeningen.

**Naam nieuwe gemeente**Er is nog geen naam voor de nieuwe gemeente vastgesteld. In het herindelingsadvies wordt de werknaam Alblasserwaard gehanteerd. In meerdere zienswijzen zijn bedenkingen geuit tegen deze werknaam. Gesteld wordt dat deze naam een groter gebied dan alleen Giessenlanden en Molenwaard omvat en dat deze naam daarnaast te veel op de naam van de gemeente Alblasserdam lijkt.   
  
In het herindelingsadvies is aangegeven dat de naam Alblasserwaard een werknaam is. Voor de naamgeving van de gemeente wordt een participatief proces opgesteld en omstreeks oktober 2017 zal de naam van de nieuwe gemeente worden ingebracht.

Wij verzoeken u rekening te houden met deze besluitvorming over de nieuwe naam.