

Vergaderjaar 1995–1996

24 461

Gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	De inhoud van de ontwerp-regeling	2
2.1	Inleiding	2
2.2	De hoofdlijnen van het provinciaal herindelingsbeleid	2
2.3	Schouwen-Duiveland	3
2.4	Walcheren	4
2.5	Neeltje Jans	5
2.6	Grenscorrecties	5
2.7	Financiële aspecten	6
2.8	Naamgeving	11
2.9	Slotopmerkingen	11
3.	Procedurele aspecten	12

Bijlagen¹

- I. Kaart behorende bij de artikelen 3, 5 en 6 van het wetsvoorstel.
- II. Beleidsvoornemens van het provinciaal bestuur van Zeeland tot versterking en schaalvergroting van het gemeentelijk bestuursniveau.
- III. De startnotitie gemeentelijke herindeling van gedeputeerde staten van Zeeland en de motie van provinciale staten.
- IV. De ontwerp-regeling tot gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren van het provinciaal bestuur van Zeeland.
- V. Adviezen van de Commissie van onafhankelijke deskundigen en oordelen van de Minister van Binnenlandse Zaken.
- VI. Een kopie van de blz. 2 en 3 van de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (Kamerstukken I 1986/1987, 19 138, nr. 67A). Daarin zijn de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid aangegeven.
- VII. Het antwoord op vraag 35 die gesteld is in de Tweede Kamer bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1987 (Kamerstukken II 1986/1987, 19 700, hfdst. VII, nr. 11). In dit antwoord wordt een van die hoofdlijnen, namelijk die welke betrekking heeft op de knelpunten bij de gemeentelijke indeling, verder uitgewerkt.

¹ De bijlagen II t/m VII zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. INLEIDING

Op 19 september 1994 zonden gedeputeerde staten van Zeeland mij de door provinciale staten vastgestelde ontwerp-regeling inzake gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren. Volgens gedeputeerde staten vormen Schouwen-Duiveland en Walcheren ieder een zo duidelijke geografische eenheid, dat de gemeentelijke indeling beoogt de knelpunten van de gemeenten op Schouwen-Duiveland en Walcheren op te lossen door middel van versterking van het lokaal bestuur in die gebieden. De ontwerp-regeling heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel en is daarin integraal verwerkt.

Dit is het vierde wetsvoorstel inzake de herindeling van de provincie Zeeland. De drie vorige herindelingswetten, namelijk samenvoeging van respectievelijk de gemeenten Kortgene en Wissenkerke, Aardenburg en Sluis en Sint Philipsland en Tholen, zijn in juli 1994 in het Staatsblad geplaatst. Deze drie herindelingen zijn per 1 januari 1995 van kracht geworden. Uit de beleidsvoornemens van de provincie blijkt dat na Schouwen-Duiveland en Walcheren achtereenvolgens de gemeentelijke herindeling van Zeeuwsch-Vlaanderen en Zuid-Beveland aan de orde komt.

2. INHOUD VAN DE ONTWERP-REGELING

2.1 Inleiding

In de volgende paragrafen wordt de inhoud van de ontwerp-regeling getoetst aan de hand van de uitgangspunten van het regeringsbeleid inzake gemeentelijke herindeling. De hoofdlijnen van dit beleid zijn weergegeven in de bijlagen VI en VII van deze memorie, waarbij moet worden aangetekend dat het nieuwe kabinet op een aantal punten nadere accenten heeft gelegd. Dit is gebeurd in het beleidskader gemeentelijke herindelingsbeleid van 15 september 1995 (Kamerstukken II, 1994-1995, 21 427, nr. 111). Gemeenten dienen in staat te zijn een aantal fundamentele taken in eigen beheer en zelfstandig te kunnen behartigen. Integraliteit van bestuur is daarbij eveneens van belang. Gemeenten moeten dan ook in principe zo min mogelijk en alleen op vrijwillige basis afhankelijk zijn van regionale samenwerkingsvormen. De ontwerp-regeling van de provincie Zeeland spoort met de uitgangspunten van het regeringsbeleid. Ik ga hier nader op in in paragraaf 2.2 waarin ik de hoofdlijnen van het provinciale herindelingsbeleid behandel. Schouwen-Duiveland komt aan de orde in paragraaf 2.3. Walcheren wordt besproken in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 komt het werkeiland Neeltje Jans aan de orde. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de grenscorrecties. De financiële aspecten van de voorgestelde herindeling komen aan de orde in paragraaf 2.7. In paragraaf 2.8 wordt ingegaan op de naamgeving van de nieuwe gemeenten. Tenslotte worden nog slotopmerkingen gemaakt in paragraaf 2.9.

2.2 Hoofdlijnen van het provinciaal herindelingsbeleid

De beleidsvoornemens van het provinciebestuur inzake gemeentelijke herindeling zijn als bijlage II bij deze memorie gevoegd. Centraal in de argumentatie van de provincie om de herindeling te entameren, staat dat intergemeentelijke samenwerking geen structurele oplossing biedt voor de problemen die voortvloeien uit een te geringe gemeentelijke schaal.

Voor zover voor de onderhavige herindeling van belang houden de beleidsvoornemens van het provinciebestuur het volgende in.

a. Gemeenten die qua inwonertal niet voldoen aan de landelijk geformuleerde ondergrens (6 000 à 7000 inwoners) moeten heringedeeld worden tot grotere eenheden.

b. Het provinciebestuur streeft naar gemeenten met een inwonertal dat binnen de intergemeentelijke samenwerkingsgebieden een redelijk machtsevenwicht mogelijk maakt. In zijn algemeenheid zal hiervan (in de Zeeuwse situatie) volgens de provincie sprake zijn bij een inwonertal van 20 000 à 30 000 inwoners.

c. De herindeling wordt stapsgewijs benaderd, waarbij eerst gemeenten worden heringedeeld die qua inwonertal niet voldoen aan de landelijk geformuleerde ondergrens.

d. Naast het inwonertal is de geografische eigenheid of eenheid van ieder gebied medebepalend voor de te kiezen oplossing.

Aan de hand van deze beleidsvoornemens hebben gedeputeerde staten Schouwen-Duiveland en Walcheren onderzocht en voorstellen uitgewerkt.

2.3 Schouwen-Duiveland

Gedeputeerde staten hebben de vorming van één gemeente op Schouwen-Duiveland voorgesteld omdat er op dat eiland sprake is van een sociaal-geografische, bestuurlijke en functionele samenhang. Drie van de zes gemeenten op Schouwen-Duiveland steunen de vorming van één gemeente. De overige drie hebben bezwaren. Zie daarvoor en voor de reactie van het provinciebestuur bijlage IV van deze memorie.

Het voorstel van gedeputeerde staten tot de vorming van één gemeente op Schouwen-Duiveland past goed bij het herindelingsbeleid. Kleine gemeenten worden samengevoegd tot één grote bestuurskrachtige gemeente. Schouwen-Duiveland is een sociaal-geografisch samenhangend gebied met een agrarische en recreatieve functie. De ontwikkeling van dat gebied is gebaat bij een integrale bestuurlijke benadering van die functies. Het is dan niet langer nodig samenwerkingsconstructies in stand te houden, die beogen op de schaal van het eiland datgene te verwezenlijken wat normaal binnengemeentelijk gebeurt. Er ontstaat een krachtige gemeente met ruimte voor noodzakelijke ambtelijke specialisaties en full-time bestuurders. Verwacht mag worden dat deze toekomstige gemeente een krachtige rol zal kunnen spelen ten gunste van de eigen burgers en van de provincie als geheel, nu en in de verdere toekomst. Gelet op het voorgaande heb ik het voorstel van het provinciebestuur om te komen tot één gemeente op Schouwen-Duiveland overgenomen.

Burgemeester en wethouders van alle gemeenten op Schouwen-Duiveland hebben in april en mei 1994 de Minister van Binnenlandse Zaken een verzoek om een oordeel gedaan op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Deze besturen waren van oordeel dat in de overwegingen of bij de voorafgaande procedure aan het belang van hun gemeenten onvoldoende recht was gedaan. De verzoeken van burgemeester en wethouders van Brouwershaven, Middenschouwen en Zierikzee hadden alleen betrekking op de gemeentelijke indeling van het werkeiland Neeltje Jans. Zie voor de bespreking van deze verzoeken paragraaf 2.5. Met betrekking tot de verzoeken van burgemeester en wethouders van Bruinisse, Duiveland en Westerschouwen heeft de door de Minister van Binnenlandse Zaken geraadpleegde Commissie van onafhankelijke deskundigen het volgende geadviseerd. De commissie was van mening dat de motivering van gedeputeerde staten betreffende het

voorstel tot de vorming van één gemeente op Schouwen-Duiveland aan te stellen eisen voldeed. Aangezien naar het oordeel van de commissie ook bij de voorafgaande procedure aan het belang van de gemeenten Bruinisse, Duiveland en Westerschouwen voldoende recht was gedaan, achtte zij de bezwaren van de besturen van die gemeenten ongegrond. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft op 12 juli 1994 de adviezen onderschreven (zie bijlage V).

2.4 Walcheren

Gedeputeerde staten hebben voorgesteld met uitzondering van Arnemuiden alle kleine gemeenten op Walcheren samen te voegen tot één grote plattelandsgemeente naast Middelburg en Vlissingen omdat die kleine plattelandsgemeenten een eigen karakter hebben. Vanwege de ligging heeft het provinciebestuur voorgesteld Arnemuiden samen te voegen met Middelburg. Enkele gemeentebesturen op Walcheren zijn voorstanders van de vorming van één gemeente. Zie voor de argumenten van deze besturen en voor de reactie van het provinciebestuur bijlage IV van deze memorie.

Het voorstel van het provinciebestuur tot de vorming van drie gemeenten op Walcheren past goed bij het herindelingsbeleid. Alle kleine gemeenten op Walcheren behalve Arnemuiden, worden samengevoegd tot één grote plattelandsgemeente. Vanwege de ligging ten oosten van het kanaal door Walcheren wordt Arnemuiden samengevoegd met Middelburg en niet met het fysiek ervan gescheiden centrale platteland van Walcheren. Één gemeente op Walcheren zou in vergelijking met de overige Zeeuwse gemeenten tot een onevenwichtige bestuurlijke constellatie kunnen leiden.

Vlissingen en Middelburg/Arnemuiden hebben voldoende draagvlak om op langere termijn goed te kunnen functioneren. De vorming van één grote bestuurskrachtige plattelandsgemeente naast de stedelijke gemeenten Middelburg en Vlissingen leidt ertoe dat het eigen karakter van de plattelandsgemeenten blijft behouden. De te vormen grote plattelandsgemeente biedt ruimte voor noodzakelijke ambtelijke specialisaties en full-time bestuurders. Gelet op de bovengenoemde argumenten heb ik het voorstel van het provinciebestuur om te komen tot drie gemeenten op Walcheren overgenomen.

Burgemeester en wethouders van Middelburg en Westkapelle hebben in april 1994 de Minister van Binnenlandse Zaken een verzoek om een oordeel gedaan op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. Deze besturen waren van oordeel dat in de overwegingen van het voorstel van gedeputeerde staten aan het belang van hun gemeenten onvoldoende recht was gedaan. De commissie was echter van mening dat de motivering van gedeputeerde staten met betrekking tot het voorstel tot de vorming van drie gemeenten op Walcheren aan te stellen eisen voldeed. Aangezien naar het oordeel van de commissie ook bij de voorafgaande procedure aan het belang van de gemeenten Middelburg en Westkapelle voldoende recht was gedaan, achtte zij de bezwaren van de besturen van die gemeenten ongegrond. Wel vond de commissie dat de keuze van gedeputeerde staten voor indeling van Walcheren in drie gemeenten in relatie tot de vorming van één gemeente op Schouwen-Duiveland nadere adstructie zou behoeven. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft op 12 juli 1994 de adviezen onderschreven en gedeputeerde staten in overweging gegeven, in te gaan op de hiervoor genoemde opmerking van de commissie (zie bijlage V). Gedeputeerde staten hebben de nadere adstructie gegeven in hun nader voorstel inzake vaststelling van een ontwerp-herindelingsregeling voor Schouwen-Duiveland en Walcheren aan provinciale staten (zie bijlage IV, pag. 1 en 2).

2.5 Neeltje Jans

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tot aanpassing van de provincie- en gemeentegrenzen in de Noordzee (Kamerstukken II 1988–1989, 21 019, nr. 2, p. 1–4) stelden de gemeentebesturen van Westerschouwen en Wissenkerke de huns inziens onlogische indeling van Neeltje Jans bij de gemeente Veere ter discussie. Gedeputeerde staten van Zeeland adviseerde de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de indeling van Neeltje Jans buiten het wetsvoorstel te laten. Dit wetsvoorstel had immers volgens hen tot bedoeling de bepaling van een eenduidige westelijke grens in de Noordzee en niet de wijziging van de indeling van binnen die grens gelegen gebieden.

De toelichting op het wetsvoorstel gaf vervolgens aan dat de indeling van Neeltje Jans ongewijzigd kon blijven omdat een groot deel van het water tussen Schouwen-Duiveland en Walcheren bij de gemeente Veere zou blijven (Kamerstukken II 1988–1989, 21 019, nr. 3, p. 9). In de memorie van antwoord van het wetsvoorstel preciseerde het kabinet zijn standpunt. Tot een heroverweging van de gemeentelijke indeling van het voormalige werkeiland kon alleen worden besloten op basis van een voorafgaande bestuurlijke afweging van de gemeentelijke taken en de territoriale indeling van de gemeenten in het betrokken gebied (Kamerstukken II 1988–1989, 21 019, nr. 5, p. 6). De indeling van Neeltje Jans is derhalve bij de bepaling van de grenzen in de Noordzee buiten beschouwing gebleven.

Volgens het voorstel van gedeputeerde staten voor de gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren blijft de gemeentelijke indeling van het voormalige werkeiland Neeltje Jans ongewijzigd. Het zal samen met de gemeente Veere waarvan het nu deel uitmaakt, ingedeeld worden bij de nieuw te vormen plattelandsgemeente op Walcheren. Zie voor de argumenten van het provincie-bestuur hiervoor en voor de bezwaren van de gemeentebesturen op Schouwen-Duiveland tegen het voorstel van gedeputeerde staten bijlage IV van deze memorie.

Het wetsvoorstel leidt ertoe dat de huidige gemeente Veere, waartoe Neeltje Jans behoort, in zijn geheel zal opgaan in de nieuw te vormen gemeente Veere. Dit betekent dat er geen verandering optreedt ten opzichte van de bestaande situatie. Zo is en blijft de burgemeester van de gemeente Veere verantwoordelijk voor de openbare ordehandhaving en de rampenbestrijding. Alhoewel met name in dit licht gezien het feit dat Neeltje Jans over land slechts bereikbaar is via het grondgebied van een andere gemeente geen ideale situatie is, vormt dit een te smalle basis voor een andere gemeentelijke indeling van dit eiland.

Over Neeltje Jans hebben de gemeentebesturen van Bruinisse, Middenschouwen en Zierikzee in mei 1994, de Minister van Binnenlandse Zaken om een oordeel gevraagd op grond van artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet. De Minister van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding van die verzoeken geen oordeel gegeven omdat deze slechts betrekking hadden op een grenscorrectie en niet op een wijziging van de gemeentelijke indeling (zie bijlage V).

2.6 Grenscorrecties

Gedeputeerde staten hebben een aantal grenscorrecties voorgesteld. Zie hiervoor bijlage IV van deze memorie. Het provinciebestuur zal bovendien tijdens de procedure van de gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren via de eenvoudige procedure van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) het grensbeloop in het onderhavige gebied op een aantal plaatsen aanpassen. Met name langs

het Veerse Meer dienen de grenzen aangepast te worden om een logisch grensbeloop tot stand te brengen.

2.7 Financiële aspecten

Algemeen

De provincie Zeeland heeft in de toelichting bij de ontwerp-regeling (zie bijlage IV) uitvoerig de financiële gevolgen van het herindelingsvoorstel in beeld gebracht. Dit overeenkomstig het financieel model dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken medio jaren '80 in overleg met de provincies en de Raad voor de gemeentefinanciën heeft opgesteld (circulaire van 21 mei 1985, nr. BBS85/U542). Op basis van de financiële gegevens komt de provincie tot het oordeel dat het herindelingsvoorstel zal leiden tot het ontstaan van financieel levensvatbare gemeenten. In de financiële paragraaf van de bijgevoegde ontwerp-regeling wordt deze conclusie met cijfers nader onderbouwd.

Ik merk op dat ik de conclusies van de provincie over de financiële levensvatbaarheid in algemene zin deel, maar wijs op een mogelijk probleem bij de gemeente Domburg. Het gaat om een garantstelling van die gemeente in eventuele verliezen die de Stichting Badplaatsbelangen Domburg maakt bij de exploitatie van bungalows en een «elkweer-voorziening». Deze exploitatie levert tot nu toe verliezen op. De gemeente Domburg en de provincie Zeeland voeren overleg om voor deze problematiek een passende oplossing te vinden. Het is denkbaar dat de oplossing de financiële positie van Domburg belast en daarmee vanaf 1997 de financiële positie van Veere (nieuw), waartoe Domburg volgens het onderhavige wetsvoorstel komt te behoren. De gemeentelijke herindeling van Walcheren moet overigens los worden gezien van de problematiek van Domburg. Immers, welke gemeentelijke indeling ook wordt gekozen, die problematiek vraagt om een oplossing. Dat geldt zelfs indien helemaal afgezien zou worden van gemeentelijk herindeling. De eventuele belasting die uit de oplossing van de problematiek voor de financiële positie van Domburg/Veere (nieuw) voortvloeit, komt in deze memorie verder niet aan de orde. Zodra over de belasting voor de financiële positie van Domburg/Veere (nieuw) meer duidelijkheid ontstaat, zal ik de Tweede Kamer daarover informeren.

De financiële paragraaf uit de toelichting bij de provinciale ontwerp-regeling is voor wat betreft de effecten op de algemene uitkering gebaseerd op de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW'84). Omdat een voorstel voor een nieuwe Financiële-Verhoudingswet (hierna te noemen nFVW) in een vergevorderd stadium van voorbereiding is, acht ik het nodig de financiële gevolgen voor de nieuwe gemeenten mede te beschouwen in het licht van dat voorstel. Alvorens daarop in te gaan zal ik stilstaan bij de financiële gevolgen onder het regime van de FVW'84.

Ik benadruk dat de bedragen die hierna worden genoemd slechts indicatief zijn. Dat geldt in het bijzonder voor de gevolgen van de nFVW, gezien de fase waarin dat wetsvoorstel nog verkeert. Aan de bedragen kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.

Op de financiële gevolgen van de grenscorrecties van de gemeente Vlissingen met de buurgemeenten wordt niet verder ingegaan, omdat deze marginaal zijn.

Financiële-Verhoudingswet 1984

Onderstaand ga ik in op de financiële gevolgen van de herindeling die naar verwachting horen bij de FVW'84.

In tabel 1 is een overzicht opgenomen van de structurele voordelen die op basis van de FVW'84 voor de drie nieuw te vormen gemeenten naar raming optreden.

Tabel 1 Overzicht van de geraamde structurele voordelen voor de gemeenten Schouwen-Duiveland, Middelburg en Veere als gevolg van de gemeentelijke herindeling (op basis van de FVW'84; bedragen in mln. glds)

	I	II	III	IV	V
nieuw te vormen gemeenten					
Schouwen-Duiveland	0,8	2,9	3,7	31 400	120
Middelburg	0,3	0,9	1,2	44 980	25
Veere	0,7	1,4	2,1	21 500	100

Toelichting op tabel 1

Kolom I: besparing bestuurskosten
 Kolom II: mutatie algemene uitkering Gemeentefonds
 Kolom III: saldo kolommen I en II
 Kolom IV: aantal inwoners
 Kolom V: bedrag van kolom III per inwoner

- De bedragen in de kolommen I en II zijn ontleend aan de toelichting op de provinciale ontwerp-regeling. Zij zijn afgerond op f 100 000.
- De mutatie algemene uitkering (kolom II) is berekend als volgt:
 Het verschil tussen de (nieuwe) algemene uitkering van de gemeente en de som van de toegerekende algemene uitkering van de samenstellende delen van die gemeente. Deze berekening is overeenkomstig het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (BVA'84).
- De aantallen in kolom IV zijn afgerond op tientallen.
- De bedragen in kolom V zijn afgerond op f 5.

Tabel 1 laat zien dat de nieuw te vormen gemeenten er, op basis van de FVW'84, financieel op vooruit gaan. Naar mijn oordeel zijn de nieuwe gemeenten dan ook financieel levensvatbaar. Ik heb bij mijn oordeel tevens betrokken de informatie die de provincie heeft verstrekt over de begrotingsruimte en de reservepositie van de bestaande gemeenten en de overgangsfaciliteiten (zie hierna onder «verfijning wijziging gemeentelijke indeling»).

Volledigheidshalve merk ik op dat voor de nieuwe gemeente Middelburg en voor de gemeente Vlissingen het percentage slechte bodem op grond van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (BVA'84) opnieuw dient te worden vastgesteld. Uit de nieuwe vaststelling kunnen financiële gevolgen voortvloeien. De effecten die zijn opgenomen in tabel 1 zijn exclusief de mogelijke financiële gevolgen die uit de hermeting kunnen voortvloeien. Een indicatie van die gevolgen is in dit stadium niet te geven.

Nieuwe Financiële-Verhoudingswet

In hetzelfde jaar dat de onderhavige herindeling ingaat (1997) zal naar verwachting ook de nFVW in werking treden. De toepassing van de nFVW zal voor de gemeenten die bij de herindeling zijn betrokken en dus ook voor de drie nieuwe gemeenten Schouwen-Duiveland, Middelburg en Veere tot een algemene uitkering leiden die afwijkt van die welke volgens de FVW'84 zou worden verstrekt. Een eerste nog zeer globale indicatie van de afwijking valt af te leiden uit de herverdeleffecten die behoren bij het

voorstel zoals opgenomen in de adviesaanvraag over de herziening van het Gemeentefonds en de desbetreffende voorstellen die de Staatssecretaris van Financiën en ik op 17 november 1994 aan de Raad voor de gemeentefinanciën hebben voorgelegd. De adviesaanvraag en de bijbehorende herverdeeleffecten zijn ter kennis gebracht van alle gemeenten en daarmee ook in het gebied bekend. Deze effecten zouden zich echter ook voordoen indien er geen herindeling plaatsvindt; zij staan geheel los van de herindeling. Daarnaast zullen ook bij de nFVW bepaalde effecten optreden die zijn toe te schrijven aan de herindeling. De omvang van deze effecten zal een andere zijn dan onder de FVW'84, omdat de nFVW, zoals beoogd, veel minder schaalgevoelig zal zijn dan de FVW'84. Een effect zal in ieder geval nog optreden – evenals dat bij de FVW'84 het geval is – door het wegvallen van x-maal het vaste bedrag voor de nieuwe gemeenten (x is doorgaans het aantal op te heffen gemeenten minus 1). Ook kan zich een effect voordoen doordat de 10 000 ha grens bij de maatstaf buitenwater wordt overschreden, zoals bij de nieuwe gemeente Schouwen-Duiveland het geval is.

In tabel 2 is in verband met de herindeling een overzicht opgenomen van de structurele gevolgen, uitgaande van de veronderstelling dat de nFVW nu al van kracht zou zijn.

De nFVW is nog in voorbereiding. De gegevens die tot dusver zijn gebruikt dienen nog te worden geactualiseerd naar recentere jaren (tot nu toe is uitgegaan van gegevens 1992). Bovendien dient het hele parlementaire traject nog te worden doorlopen. De gevolgen die worden geschetst zijn gebaseerd op huidige inzichten; wijzigingen zijn dus zeker niet uit te sluiten. Het gaat in deze fase dus om niet meer dan een zeer globale raming.

Tabel 2 Overzicht van de geraamde structurele gevolgen voor de gemeenten Schouwen-Duiveland, Middelburg en Veere als gevolg van de gemeentelijke herindeling (op basis van de nFVW; bedragen in mln. glds.)

	I	II	III	IV	V
nieuw te vormen gemeenten					
Schouwen-Duiveland	0,8	- 1,9	- 1,1	31 400	- 35
Middelburg	0,3	- 0,3	0	44 980	0
Veere	0,7	- 1,0	- 0,3	21 500	- 15

Toelichting op tabel 2

Kolom I: besparing bestuurskosten

Kolom II: mutatie algemene uitkering Gemeentefonds

Kolom III: saldo kolommen I en II

Kolom IV: aantal inwoners

Kolom V: bedrag van kolom III per inwoner

– De bedragen in kolom I zijn ontleend aan de toelichting op de provinciale ontwerp-regeling. Zij zijn afgerond op f 100 000. De bedragen in kolom II zijn, gezien de onzekerheden, eveneens afgerond op f 100 000.

– De mutatie algemene uitkering (kolom II) is berekend als volgt:

Het verschil tussen de (nieuwe) algemene uitkering van de gemeente en de som van de toegerekende algemene uitkering van de samenstellende delen van die gemeente. Daarbij zijn de nieuwe en de oude algemene uitkering geraamd op basis van de ontwerp-nFVW. De berekeningsmethode is gebruikt die ook onder de FVW'84 van toepassing is (zie de nadere toelichting, die hierna is opgenomen onder «verfijning wijziging gemeentelijke indeling»).

- De aantallen in kolom IV zijn afgerond op tientallen.
- De bedragen in kolom V zijn afgerond op f 5.

Voor wat betreft de financiële gevolgen die onder de nFVW naar verwachting voortvloeien uit de herindeling geldt, dat de nFVW is afgestemd op de gemeentelijke behoefte aan middelen. Daarmee is de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeenten verzekerd. Daarnaast merk ik nog het volgende op:

1. De informatie die de provincie heeft verstrekt over de begrotingsruimte en de reservepositie van de bestaande gemeenten blijft ook onder de nFVW onveranderd relevant.
2. Er worden voor de nieuwe gemeenten Schouwen-Duiveland en Veere structurele financiële gevolgen geraamd die per saldo negatief zijn (zie tabel 2).
3. De gemeenten zullen gedurende vijf jaar aanzienlijke bedragen ontvangen op grond van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling (zie hierna).

Ik wijs erop dat het voornemen bestaat het aspect bodemgesteldheid in het verdeelstelsel een nieuwe plaats te geven. In dat verband verricht de Rijksgeologische Dienst grondonderzoek (zie Kamerstukken II 1992/1993, 22 800 C, nr. 19). De vormgeving van een nieuwe maatstaf «bodemgesteldheid» is aan de orde bij de nFVW. De financiële gevolgen van de overgang op een nieuwe maatstaf zullen dan ook deel uitmaken van het totaal van herverdeeleeffecten dat voortvloeit uit de overgang naar de nFVW; deze gevolgen staan los van de gemeentelijke herindeling.

Verfijning wijziging gemeentelijke indeling

Om de tijdelijke kosten die met de herindeling gepaard gaan te helpen ondervangen, is er de verfijning wijziging gemeentelijke indeling. Deze is opgenomen in het BVA'84, dat is gebaseerd op de FVW'84.

Nog niet beslist is of, en zo ja, op welke wijze deze verfijning, als maatstaf, in de nFVW zal worden opgenomen. Ik acht het gezien het zeer vergevorderde stadium van de onderhavige gemeentelijke herindeling uit een oogpunt van continuïteit van bestuur gewenst bij een inwerkingtredingsdatum van de nFVW van 1 januari 1997 de huidige verfijning voor wat betreft de berekeningswijze onveranderd van kracht te doen zijn. Om dat mogelijk te maken, zal in het voorstel «Regels inzake de invoering van de Financiële-Verhoudingswet (de Invoeringswet van de nFVW)» een passende voorziening worden getroffen. Het handhaven van de berekeningsmethode voor het onderdeel «aflopende uitkering» van deze verfijning zal onder de nFVW tot een resultaat leiden dat naar verwachting aanmerkelijk afwijkt van dat onder het regime van de FVW'84. Dat komt, doordat de algemene uitkering als gevolg van de nFVW na de herindeling zal dalen (tabel 2). Ter compensatie daarvan voorziet de verfijning in een tijdelijke aflopende uitkering. Voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden» zal het handhaven van de berekeningsmethoden onder het regime van de nFVW niet leiden tot een ander resultaat, omdat de elementen die bij die berekening een rol spelen niet door de nFVW worden beïnvloed.

Een raming van de uitkeringen voor de verschillende onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3 Overzicht van de geraamde opbrengsten van de verschillende onderdelen van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling voor de gemeenten Schouwen-Duiveland, Middelburg en Veere als gevolg van de gemeentelijke herindeling (bedragen in mln. glds)¹

	Verfijning wijziging gemeentelijke indeling			
	onderdeel daling algemene uitkering (overbruggingsuitkering) ²		onderdeel startbijdrage ³	onderdeel wachtgelden ³
nieuw te vormen gemeenten	BVA'84	nFVW	BVA'84/nFVW	BVA'84/nFVW
Schouwen-Duiveland	n.v.t.	1,9	2,2	1,7
Middelburg	n.v.t.	0,3	n.v.t.	0,7
Veere	n.v.t.	1,0	1,5	1,2

Noten

¹ De bedragen zijn afgerond op f 100 000. Indien een gemeente niet voldoet aan de criteria voor toekenning van een onderdeel van de verfijning is dat aangegeven door: niet van toepassing (n.v.t.).

² Opgenomen is een raming van het 100%-bedrag voor jaar 1 (dat is het uitkeringsjaar dat begint op de datum van herindeling); de opbrengst loopt met stappen van 20% in vijf jaar terug tot nihil.

³ Opgenomen is het geraamde jaarbedrag; dit bedrag wordt gedurende vijf jaar aan de gemeente verstrekt.

De tabel laat zien dat geen van de drie nieuwe gemeenten op basis van de FVW'84 in aanmerking komt voor het onderdeel «daling algemene uitkering». De gemeenten Schouwen-Duiveland en Veere komen naar verwachting in aanmerking voor het onderdeel «startbijdrage». Dit geldt voor het onderdeel «wachtgelden» voor alle drie gemeenten.

De uitkeringen behoren tot de algemene middelen van de gemeente. Er zit geen bestedingsverplichting aan vast.

Hiervoor is aangegeven dat deze verfijning voor wat betreft de berekeningswijze voor deze herindeling onverkort zal worden toegepast, ook als de vorm van de tegemoetkoming onder de nFVW gaat veranderen. Voor de onderdelen «startbijdrage» en «wachtgelden» blijven daarom onder de nFVW dezelfde bedragen relevant als onder de FVW'84. Voor het onderdeel «aflopende uitkering» geldt dat het eerste jaar 100% van de negatieve mutatie algemene uitkering wordt vergoed, het tweede jaar 80%, enz. enz.

De raming voor dit onderdeel is conform het bedrag dat is opgenomen in kolom II van tabel 2.

Ik ben van oordeel dat de faciliteiten die voor deze herindeling ter beschikking (blijven) staan, de drie nieuw te vormen gemeenten in voldoende mate in staat zullen stellen hun overgangsproblemen op te lossen.

Financiële gevolgen indeling Neeltje Jans

De provincie Zeeland geeft aan het gebied «Neeltje Jans» in te willen delen bij de nieuwe gemeente Veere, omdat indeling bij een andere gemeente ondermeer zal leiden tot een aanzienlijk lagere algemene uitkering voor de nieuwe gemeente Veere. Ik acht dit financiële argument slechts een bijkomend, zeker niet doorslaggevend, argument. De andere meer bestuurlijke argumenten voor indeling bij de nieuwe gemeente Veere zijn echter van dien aard, dat het ook mijn voorkeur heeft Neeltje Jans bij Veere (nieuw) in te delen.

Conclusie

Samenvattend concludeer ik dat de nieuwe gemeenten financieel levensvatbaar zijn.

De herverdeeleffecten, die zich naar verwachting zullen voordoen vanwege de overgang van de FVW'84 naar de nFVW (die zoals gesteld geheel losstaan van de gemeentelijke herindeling) en de effecten die bij de nFVW voortvloeien uit de gemeentelijke herindeling doen – voorzover thans valt te overzien – aan dit oordeel niet af.

De Raad voor de gemeentefinanciën geeft in zijn advies van 3 mei 1995 aan dat hij mijn conclusie deelt dat de nieuwe gemeenten financieel levensvatbaar zijn, ook onder de werking van de nFVW. De nFVW zal gepaard gaan met een overgangsregeling. De Raad stelt dat voor het onderhavige herindelingsgebied een cumulatie dreigt van twee overgangsregelingen, namelijk die in verband met de gemeentelijke herindeling (de verfijning wijziging gemeentelijke indeling) en die in verband met de overgang naar de nFVW. De Raad acht het daarom noodzakelijk dat in het kader van de overgangsregeling van de nFVW rekening wordt gehouden met de toepassing van de verfijning wijziging gemeentelijke indeling, waardoor cumulatie wordt voorkomen. De Staatssecretaris van Financiën en ik zullen het aspect van de eventuele cumulatie nader bezien.

2.8 Naamgeving

Gedeputeerde staten hebben voorgesteld de nieuwe gemeente op het eiland Schouwen-Duiveland, Schouwen-Duiveland te noemen. Dit voorstel is overgenomen. Ten eerste omdat de nieuw te vormen gemeente het gehele grondgebied van het eiland omvat. Ten tweede omdat deze naam algemeen ingeburgerd is, zowel in het gebied zelf als daarbuiten.

De door de samenvoeging van de gemeenten Arnhem en Middelburg ontstane nieuwe gemeente zal, conform het voorstel van het provinciebestuur, Middelburg worden genoemd. Deze naam is gelijk aan de naam van de grootste op te heffen gemeente en is algemeen ingeburgerd, zowel in het gebied als daarbuiten.

Gedeputeerde staten hebben zich voorstander getoond van de naam Veere voor de te vormen plattelandsgemeente op Walcheren. Het zou onlogisch zijn deze gemeente de naam Walcheren te geven omdat dan aan een deel van Walcheren de naam van het geheel zou worden gegeven. De kern Veere heeft door zijn historie als stad en zijn monumentaal karakter een bijzondere plaats in de te vormen gemeente. Tevens vormt het naar die gemeente genoemde Veerse Meer een markant onderdeel van de nieuw te vormen gemeente. Bovendien is de naam Veere algemeen ingeburgerd, zowel in het gebied als daarbuiten. Deze benaming is dan ook overgenomen in het wetsvoorstel ondanks het feit dat de huidige gemeente Valkenisse de grootste van de op te heffen gemeenten is. Overigens is de naamgeving uiteindelijk een zaak van de nieuwe gemeenten zelf.

2.9 Slotopmerkingen

Ter uitvoering van de artikelen 44, eerste lid, 48, tweede lid, 59, eerste lid, 70, eerste lid en 71, derde lid, van de Wet arhi, zijn in het wetsvoorstel ten aanzien van Walcheren wel gemeenten aangewezen en met betrekking tot Schouwen-Duiveland niet. De reden hiervan is dat voor de gemeenten op Walcheren ook grenscorrecties worden voorgesteld. Volgens de genoemde bepalingen van de Wet arhi dient namelijk alleen een gemeente in de herindelingsregeling aangewezen te worden als het

gebied van een op te heffen gemeente aan meer dan één gemeente wordt toegevoegd. Aangezien de gemeenten op Schouwen-Duiveland integraal worden samengevoegd en er dus geen grenscorrecties aan de orde zijn, behoeft krachtens de genoemde artikelen voor dit gebied in de herindelingsregeling geen gemeente aangewezen te worden.

3. PROCEDURELE ASPECTEN

Het provinciebestuur heeft bij de voorbereiding van deze ontwerp-regeling met voortvarendheid een intensieve procedure gevoerd, die tot een weloverwogen plan heeft geleid. Hieronder volgt een beschrijving van die procedure.

Bij de algemene beschouwingen bij de begrotingsbehandeling voor 1992 verzochten provinciale staten van Zeeland gedeputeerde staten het initiatief te nemen voor overleg met de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (V.Z.G.) over een globaal beleidsvoornemen omtrent versterking en schaalvergroting van het gemeentelijk bestuursniveau. Ter voorbereiding van een eerste oriënterende bespreking van deze materie met het bestuur van genoemde vereniging stelden gedeputeerde staten een startnotitie op (zie bijlage III). Daarin werd onder meer vastgesteld, dat in Zeeland 15 van de 30 gemeenten minder dan 6000 inwoners tellen en dat om verschillende redenen gemeentelijke herindeling in de langst geleden heringedeelde gebieden weer actueel is. De V.Z.G. verzocht vervolgens gedeputeerde staten de formulering van het beleidsvoornemen op te schorten totdat haar leden in de gelegenheid zouden zijn geweest zelf per samenwerkingsgebied op basis van de Wgr een visie op de materie te ontwikkelen. Gedeputeerde staten stemden met dat verzoek in. Op 26 maart 1993 formuleerden gedeputeerde staten de beleidsvoornemens die op 16 april 1993 geaccordeerd werden door provinciale staten van Zeeland (zie voor de inhoud van de beleidsvoornemens paragraaf 2.2. en bijlage II). Overeenkomstig de bedoeling van de Wet arhi behelzen de beleidsvoornemens voorlopige uitgangspunten voor het overleg, bedoeld in artikel 2 van die wet. Daarmee stond na de informele procedure de weg open voor het in dat artikel bedoelde open overleg. Voor gemeenten met een uitnodiging voor het open overleg sluit artikel 3, eerste lid, van de Wet arhi de weg af naar samenvoeging op eigen initiatief van de gemeenten. In verband hiermee hebben gedeputeerde staten geen medewerking verleend aan initiatieven van respectievelijk de gemeenten Bruinisse en Duiveland en Arnemuiden en Middelburg. Het overleg met de gemeentebesturen op Schouwen-Duiveland en Walcheren vond in de periode augustus/september 1993 plaats. Met ingang van 1 december 1993 heeft ter secretarie van de gemeenten op Schouwen-Duiveland en Walcheren ter inzage gelegen een door gedeputeerde staten opgesteld plan tot herziening van de gemeentelijke indeling. Gedurende twee maanden is een ieder in de gelegenheid geweest op dit plan te reageren. Daarnaast zijn de raden van de betrokken gemeenten tot 1 maart 1994 in de gelegenheid geweest hun oordeel over het plan kenbaar te maken. In maart 1994 hebben gedeputeerde staten een voorstel gedaan aan provinciale staten tot vaststelling van een ontwerp-regeling tot gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren. In april en mei 1994 hebben de gemeenten Bruinisse, Duiveland, Westkapelle, Middelburg en Westerschouwen verzoeken om een oordeel als bedoeld in artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet gedaan. Op 30 juni 1994 heeft de commissie die ingesteld is ingevolge artikel 285, tweede lid, van de Gemeentewet, de Minister van Binnenlandse Zaken geadviseerd over die verzoeken. Op 12 juli 1994 heeft de minister haar oordeel gegeven met betrekking tot de verzoeken van de bovengenoemde gemeenten. In september 1994 hebben provinciale staten van Zeeland de

ontwerp-regeling tot gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland en Walcheren vastgesteld.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort