

Vergaderjaar 1997–1998

25 655

Gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Blz.
1. Inleiding	2
2. Inhoud van het voorstel	2
3. Financiële aspecten	4
4. Toepassing van de Wet waardering onroerende zaken	4
5. Inwerkingtreding en verkiezingen	5
6. Stichtings- en opheffingsnormen basisonderwijs	5

Bijlage: Ontwerp-regeling gemeentelijke herindeling Bommelerwaard¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de gemeentelijke indeling van de Bommelerwaard te herzien. In het voorstel worden de huidige zeven in de Bommelerwaard gelegen gemeenten, alsmede de gemeente Heerewaarden, heringedeeld in twee nieuwe gemeenten: Zaltbommel en Maasdriel. Met dit voorstel wordt de ontwerp-regeling gevolgd, zoals die door provinciale staten van Gelderland is vastgesteld.

De huidige gemeentelijke indeling van de Bommelerwaard stamt uit 1955. Deze indeling heeft de gemoederen laatstelijk in de jaren tachtig gedurende langere tijd bezig gehouden. De toenmalige discussie werd in 1980 door de provincie Gelderland gestart en resulteerde in 1983 in een eindadvies van gedeputeerde staten om in het gebied drie nieuwe gemeenten te vormen. Vervolgens werd op basis van dit advies op 26 juni 1985 een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling ingediend (kamerstukken II 1984/85, 19 055, nrs. 1-3), dat op 1 juli 1986 door de Eerste Kamer werd verworpen. In de aansluitende periode zijn herindelingsvarianten met een meer bescheiden karakter dan het voorafgaande wetsvoorstel, in discussie gebracht. Het besef, dat een ongewijzigde instandhouding van de gemeentelijke indeling van de Bommelerwaard ongewenst was, bleef aanwezig. Toen evenwel bleek dat geen van de varianten, zoals die uit de discussie kwamen, het vertrouwen kon wekken, dat hiermee een bestuurlijke indeling werd gerealiseerd, die voor een periode van in ieder geval 25 jaar soelaas zou bieden, heeft mijn ambtsvoorganger in december 1988 besloten achter de procedures een punt te zetten. Met name voor de betrokken gemeenten was het ongewenst de periode van onzekerheid nog langer te laten duren.

Tegen de achtergrond van de voorafgaande langdurige discussie verheugt het mij, dat nu – bijna tien jaar later – een ontwerp-regeling tot stand is gekomen, waarvoor in het gebied een breed draagvlak kan worden gevonden en die goed past in het Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid van het kabinet. De ontwerp-regeling onderstreept bovendien de juistheid van de analyse, die in 1988 heeft geleid tot de beëindiging van de toen lopende procedures.

2. Inhoud van het voorstel

Met dit voorstel worden de huidige gemeenten Brakel, Kerkwijk en Zaltbommel samengevoegd tot de nieuwe gemeente Zaltbommel. De huidige gemeenten Ammerzoden, Hedel, Heerewaarden, Maasdriel en Rossum worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Maasdriel. Bovendien wordt conform de ontwerp-regeling een grenscorrectie tussen de huidige gemeenten Rossum en Zaltbommel meegenomen. De nieuwe gemeenten Zaltbommel en Maasdriel tellen 24 500 inwoners, respectievelijk 22 500 inwoners.

De oorsprong van het onderhavige wetsvoorstel is gelegen in de uitnodiging in 1995 van de provincie Gelderland aan de gemeenten in deze provincie om hun visie kenbaar te maken ten aanzien van de versterking van de gemeentelijke bestuurslaag. De Bommelerwaardse gemeenten hebben deze vraag in die zin beantwoord, dat ten aanzien van een gewenste gemeentelijke indeling twee opvattingen naar voren kwamen. De gemeenten Ammerzoden, Kerkwijk en Zaltbommel, met gezamenlijk 22 000 inwoners, pleitten voor een samenvoeging van alle acht gemeenten tot één nieuwe gemeente. De gemeenten Brakel, Hedel, Heerewaarden, Maasdriel en Rossum, met gezamenlijk 25 000 inwoners, pleitten voor een herindeling in de Bommelerwaard resulterend in twee nieuwe gemeenten. Vervolgens zijn in het overleg bedoeld in artikel 2 van

de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), bij de keuze voor een herindeling met twee nieuwe gemeenten, geen andere varianten de revue gepasseerd dan de variant die uiteindelijk in de ontwerp-regeling is voorgesteld. De vraag of herindeling überhaupt gewenst is, staat in het geheel niet ter discussie: daarover bestaat brede overeenstemming.

Alvorens gedeputeerde staten het Herindelingsplan Bommelerwaard vaststelden, hebben zij zowel de samenvoeging tot één gemeente in een ongedeelde Bommelerwaard, als de herindeling met twee nieuwe gemeenten nog nader onder de loep laten nemen in een «Sterkte – zwakte analyse».

De argumenten die blijkens deze analyse pleiten voor één ongedeelde gemeente in de Bommelerwaard zijn met name ruimtelijk en taak-inhoudelijk van aard:

- De Bommelerwaard is een herkenbare sociaal-geografische eenheid met een sterke interne samenhang.
- Met inachtneming van de verscheidenheid van karakter van het grote aantal kernen, zijn de ruimtelijke overeenkomsten tussen de kernen groot. De gemeente zal evenwichtig zijn zonder dominantie door één of meerdere kernen.
- De Bommelerwaard is ook in de context van zijn omgeving een duidelijke eenheid. Vanuit uiteenlopende richtingen wordt het gebied geconfronteerd met een verstedelijkingsdruk, die de karakteristiek van het gebied kan bedreigen. Voor derden zal één gemeente een sterkere partner zijn dan twee gemeenten, waarbij bovendien kan worden geprobeerd deze tegen elkaar uit te spelen.
- Zeker op termijn zal de vorming van één gemeente leiden tot een sterkere ambtelijke organisatie, met meer mogelijkheden voor een effectievere taakuitvoering, dan bij de vorming van twee gemeenten. Dit argument is van toepassing op tal van terreinen: openbare orde en veiligheid, ruimtelijke ordening, economische zaken, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, monumentenzorg, milieu, natuurbeheer, openlucht-recreatie, sociale zaken, etc.
- Één gemeente biedt de beste voorwaarde om te komen tot integraal bestuur. Bij de vorming van twee gemeenten zal regelmatige afstemming in beleid en uitvoering noodzakelijk blijven.

De argumenten die blijkens de analyse pleiten voor de vorming van twee nieuwe gemeenten zijn meer bestuurlijk en maatschappelijk van aard:

- Bij de vorming van de nieuwe gemeenteraden zijn er meer mogelijkheden voor een evenwichtige samenstelling en vertegenwoordiging.
- De afstand tussen burger en bestuurder is kleiner.
- De relatie met verenigingen, stichtingen, scholen en instellingen zal hechter zijn.
- Het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de vorming van twee gemeenten in plaats van één gemeente is breder.

Bij de keuze voor een tweedeling van de Bommelerwaard heeft bij het provinciaal bestuur van Gelderland een belangrijke rol gespeeld, dat deze variant de voorkeur heeft van vijf van de acht huidige betrokken gemeenten en dus over een groter bestuurlijk draagvlak beschikt. Zoals gedeputeerde staten van Gelderland stellen, is een samenvoeging van alle acht gemeenten in dit stadium wellicht een brug te ver.

De volgende overwegingen hebben mij doen besluiten de ontwerp-regeling van de provincie Gelderland te volgen:

- Veel beleidsinhoudelijke argumenten pleiten voor de vorming van één gemeente; deze argumenten zijn – weliswaar in mindere mate – ook van

toepassing op de vorming van de twee nieuw te vormen gemeenten. De nieuwe gemeenten Zaltbommel en Maasdriel zullen over een schaal en bestuurskracht beschikken, waarmee de in een langere periode te verwachten maatschappelijke problemen en uitdagingen heel wel kunnen worden beantwoord. Met deze herindeling wordt een belangrijke stap gezet.

- Hoewel de Bommelerwaard zowel naar binnen als naar buiten een duidelijke eenheid is, wordt het gebied niet voor klemmende en actieve opgaven gesteld, die dwingen tot de vorming van één gemeente.

- De ontwerp-regeling past goed in het Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid. Bovendien kan de voorgestelde herindeling uiteindelijk rekenen op de instemming van alle betrokken gemeenten. Onder verwijzing naar de langdurige discussie in de jaren tachtig over de gemeentelijke indeling in de Bommelerwaard, die zonder enig resultaat is afgerond, kan de huidige ontwerp-regeling als een fraaie prestatie worden gekenmerkt. Deze prestatie, van alle betrokken partners, honoreer ik graag met onderhavig wetsvoorstel.

In dit voorstel is tevens sprake van een grenscorrectie tussen de huidige gemeenten Rossum en Zaltbommel. Enerzijds gaat grondgebied over van Rossum naar Zaltbommel ten behoeve van de uitbreidingsmogelijkheid van het industrieterrein aan de zuid-oost kant van Zaltbommel. Anderzijds wordt het natuurgebied Hurnse Kil van Zaltbommel aan Rossum overgedragen. De betrokken gemeenten stemmen met deze grenscorrectie in. Gelet op het feit dat dit onderdeel van de ontwerp-regeling bij mij niet op inhoudelijke of procedurele bezwaren stuit, heb ik het in het wetsvoorstel verwerkt.

3. Financiële aspecten

Gedeputeerde staten van Gelderland heeft bij de voorbereiding van de ontwerp-regeling, die ter vaststelling is voorgelegd aan provinciale staten, aandacht besteed aan de financiële gevolgen van de samenvoeging van de vijf, respectievelijk drie, gemeenten. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2, getiteld «Financiële consequenties», van de toelichting op de ontwerp-regeling, opgenomen in de bijlage bij deze memorie. De provincie komt op basis van door haar uitgevoerde berekeningen en door haar uitgesproken verwachtingen tot de slotsom, dat de twee nieuw te vormen gemeenten financieel levensvatbaar zijn. Daarbij is ook de huidige financiële positie van de betrokken gemeenten in aanmerking genomen. Ik deel die conclusie volledig. Ik merk in navolging van de provincie op, dat beide nieuw te vormen gemeenten in aanmerking komen voor de gewenningsbijdrage herindeling.

4. Toepassing van de Wet waardering onroerende zaken

Voor de toepassing van de Wet waardering onroerende zaken (Wet woz), die sedert 1 januari 1995 van kracht is, moeten gemeenten in het eerste woz-tijdvak (1997–2001) onroerende zaken waarderen naar de waardepeildatum 1 januari 1995. Gemeenten die bij de totstandkoming van de Wet woz de waardepeildatum 1 januari 1992, 1993, 1994 of 1996 hanteerden voor de onroerende-zaakbelastingen, hebben er voor kunnen kiezen deze waardegegevens ook te gebruiken voor de toepassing van de Wet woz in het eerste tijdvak. Dit zijn de zogenoemde wetsfictie-gemeenten. In het onderhavige wetsvoorstel zijn alle betrokken gemeenten wetsfictiegemeenten. Alle gemeenten hanteren voor de Wet woz de oude OZB-waardepeildatum van 1 januari 1994.

De woz-beschikkingen, die begin 1997 naar de belanghebbenden en de afnemers (de waterschappen en de Belastingdienst) zijn verzonden, gelden vervolgens voor 4 jaren. Gemeenten die op 1 januari 1999 worden

heringedeeld krijgen derhalve te maken met een bestaand reeds lopend woz-tijdvak.

De systematiek van de Wet woz brengt mee dat de voor de toepassing van de wet vastgestelde waarden – behoudens in die wet omschreven situaties – gedurende het gehele woz-tijdvak worden gehanteerd. In het onderhavige wetsvoorstel heb ik een bepaling opgenomen die er toe strekt dat gemeenten de eenmaal ingevoerde waardepeildatum per toegevoegd gebied moeten continueren voor het eerste tijdvak van de Wet woz. Alle toegevoegde gebieden van de nieuwe gemeenten Zaltbommel en Maasdriel zijn naar waardepeildatum 1994 gewaardeerd, zodat een uniforme peildatum in deze nieuwe gemeenten wordt gehanteerd. Voor deze gebieden zijn de bepalingen van de Wet woz die gelden voor de wetsfictiegemeenten van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat de OZB-gegevens ook in de laatste twee jaren van het woz-tijdvak kunnen worden gehanteerd.

5. Inwerkingtreding en verkiezingen

Naar verwachting zal deze herindeling op 1 januari 1999 effectief kunnen worden. De wet zal uiterlijk begin september 1998 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Deze verkiezingen zullen dan plaatsvinden in november of december 1998.

De reguliere gemeenteraadsverkiezingen vinden plaats op 4 maart 1998. In het bijzonder voor de samen te voegen gemeenten is het ongewenst deze doorgang te laten vinden om vervolgens ruim een half jaar later wederom raadsverkiezingen te hebben. In een ander wetsvoorstel stel ik dan ook voor de verkiezingen voor de betrokken gemeenten uit te stellen en de zittingsduur van de betrokken gemeenteraden te verlengen tot de instelling van de op basis van de herindelingsverkiezingen gekozen nieuwe gemeenteraden.

6. Stichtings- en opheffingsnormen basisonderwijs

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen mevrouw Netelenbos en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben een voorstel tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 inzake ouderbijdragen, sponsorgelden en stichtings- en opheffingsnormen ingediend (kamerstukken II 1996/97, 25 177, nr. 2) waarbij de aanpassing van stichtings- en opheffingsnormen in het basisonderwijs bij wijzigingen van de gemeentelijke indeling en grenscorrecties opnieuw wordt geregeld. Onder de nieuwe regeling behoeven over deze normen geen bepalingen meer te worden opgenomen in de herindelingswet.

Gelet op mijn verwachting dat de bedoelde wijziging van de Wet op het basisonderwijs in werking zal treden voor de effectivering van onderhavige herindeling, bevat dit voorstel terzake geen bijzondere bepaling.

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