

Vergaderjaar 2000–2001

27 887

Samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht

Nr. 3

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

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht. Met dit voorstel wordt de ontwerpregeling gevolgd, zoals die door provinciale staten van Zuid-Holland is vastgesteld. Door deze samenvoeging wordt de gemeente Heerjansdam, die te klein is om het gemeentelijk takenpakket nu en in de toekomst zelfstandig uit te voeren, samengevoegd met Zwijndrecht. De nieuwe gemeente heeft voldoende omvang om ook in de toekomst toegerust te zijn op het gemeentelijke takenpakket.

Vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke organisatie binnen de eigen provincie heeft het provinciebestuur van Zuid-Holland zich de vraag gesteld of de gemeente Heerjansdam bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat zal zijn om nu en in de toekomst een adequaat bestuur en voorzieningenniveau te leveren. Het provinciebestuur is tot het oordeel gekomen dat de gemeente Heerjansdam vanwege de kwetsbaarheid en de beperkte mogelijkheden tot integraal bestuur ambtelijk noch bestuurlijk in staat zal zijn om in de toekomst voor de langere termijn het leeuwendeel van de taken zelfstandig te vervullen. Het provinciebestuur is van mening dat de ambtelijke organisatie van 25 formatieplaatsen (waarvan 15 ambtenaren op het gemeentehuis) kwetsbaar is. Bij ziekte of afwezigheid van één ambtenaar kunnen al problemen ontstaan. Het provinciebestuur stelt dat de gemeente Heerjansdam grote moeite heeft om voldoende en gekwalificeerde ambtenaren te werven. Voorts wijst het provinciebestuur op de beperkte beschikbaarheid van de wethouders in de gemeente Heerjansdam. Het provinciebestuur betwijfelt of Heerjansdam wel in staat zal zijn om in regionaal verband als een volwaardige partner op te treden bij het leveren van tegenspel aan en samenspel met andere overheden en instanties. Uit een op verzoek van de gemeente Heerjansdam opgesteld extern rapport blijkt dat het de gemeente grote moeite kost het intergemeentelijk overleg bij te benen. Tenslotte wordt gewezen op de nadelen van een zo kleine afstand tussen burgers en bestuur als in Heerjansdam. Professionaliteit veronderstelt een zekere afstand tussen bestuur en burgers, anders komen objectiviteit, controlebaarheid en openbaarheid in gevaar. Als bijkomend voordeel van samenvoeging met de gemeente Zwijndrecht noemt het provinciebestuur dat

¹ De meegezonden bijlagen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

het rangeerterrein Kijfhoek onder de verantwoordelijkheid van één gemeentebestuur komt te liggen.

Het gemeentebestuur van Heerjansdam is van mening dat vergroting van gemeenten haaks staat op het streven van vergroting van de betrokkenheid van burgers. Het gemeentebestuur erkent de kwetsbaarheid van de eigen ambtelijke organisatie, maar is van mening dat er andere wegen dan herindeling zijn om daaraan tegemoet te komen. In de vacatures kan naar de mening van het gemeentebestuur steeds binnen een redelijke termijn worden voorzien. Er zijn op dit moment geen vacatures. Het standpunt van het gemeentebestuur van Heerjansdam naar aanleiding van het herindelingsplan is samengevat dat er in de gemeente geen draagvlak bestaat voor een samenvoeging met de gemeente Zwijndrecht. Dit oordeel is mede gebaseerd op een op 4 oktober 2000 gehouden volksraadpleging. De raad van de gemeente Zwijndrecht heeft ingestemd met het herindelingsplan tot samenvoeging van de beide gemeenten.

Provinciale staten van Zuid-Holland hebben op 17 januari 2001 de ontwerpregeling tot samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht vastgesteld. Op 30 januari jl. heb ik de ontwerpregeling ontvangen.

2. Inhoud van het voorstel

De gemeente Heerjansdam (ca 3 500 inwoners) en de gemeente Zwijndrecht (ca 41 000 inwoners) worden integraal samengevoegd tot de nieuwe gemeente Zwijndrecht die dus ca 45 000 inwoners zal tellen. Als naam van de nieuwe gemeente is gekozen voor «Zwijndrecht», aangezien Zwijndrecht verreweg het grootste aantal inwoners heeft van de beide samen te voegen gemeenten. Indien de raad van de nieuw te vormen gemeente een voorkeur heeft voor een andere naam, kan op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de naam worden gewijzigd.

3. Afweging

Het oordeel van het provinciebestuur van Zuid-Holland dat de gemeente Heerjansdam onvoldoende is toegerust om het leeuwendeel van haar taken ook in de toekomst zelfstandig te blijven vervullen, kan ik zonder meer onderschrijven. In de beleidsnotitie gemeentelijke herindelingen¹ wordt aangegeven dat gemeenten een minimum aan basiskwaliteit moeten leveren. Een van de punten om deze basiskwaliteit te kunnen leveren is het hebben van voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak enz.) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te kunnen zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen. Met het provinciebestuur van Zuid-Holland ben ik van mening dat de ambtelijke organisatie van de gemeente Heerjansdam te bescheiden is, waardoor bijvoorbeeld onvoldoende mogelijkheden bestaan voor specialisatie en vervangbaarheid. Het bestuurlijk draagvlak van de gemeente Heerjansdam is te gering voor de uitvoering van het toenemende gemeentelijke takenpakket. Meer intergemeentelijke samenwerking is in dit geval onvoldoende alternatief. Uit onderzoek is immers gebleken dat de gemeente moeite heeft het intergemeentelijk overleg bij te benen. De gemeente Heerjansdam kan daardoor op de langere termijn niet voldoen aan de vereisten voor basiskwaliteit van gemeenten, zoals beschreven in de beleidsnotitie gemeentelijke herindeling. Met het provinciebestuur van Zuid-Holland ben ik van mening dat het door de gemeente gestelde voordeel van een kleinere afstand tussen bestuurder en burger gerelativeerd moet worden. Bestuurlijke professionaliteit kan ook een zekere afstand tussen bestuurders en burgers nodig

¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 331, nr. 1.

maken ten behoeve van objectiviteit en controleerbaarheid. Daarnaast acht ik van groot belang dat het rangeerterrein De Kijfhoek onder de verantwoordelijkheid van één gemeentebestuur komt te liggen. Gedeputeerde staten benadrukken in het herindelingsplan dat dit noodzakelijk is vanwege de veiligheidsaspecten, de kwetsbaarheid, de milieu-risico's en de verdere inrichting van de Kijfhoek. Gelet op de maatschappelijke en bestuurlijke oriëntaties van Heerjansdam, die het provinciebestuur heeft onderzocht, ligt samenvoeging met de gemeente Zwijndrecht het meest voor de hand. Heerjansdam is zowel met betrekking tot bestuurlijke samenwerkingsrelaties als met betrekking tot maatschappelijke voorzieningen, bijvoorbeeld openbaar vervoer, onderwijs en gezondheidszorg, het meest op Zwijndrecht gericht.

De vraag kan worden gesteld of niet de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht betrokken zou moeten bij deze samenvoeging, hetgeen zou leiden tot een gemeente die bijna de gehele Zwijndrechtse Waard omvat. Uit het verslag van het door het provinciebestuur gevoerde open overleg blijkt echter dat het gemeentebestuur van Hendrik-Ido-Ambacht geen voorstander is van herindeling van deze gemeente. Daarnaast is de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht met meer dan 20 000 inwoners – anders dan de gemeente Heerjansdam – niet zodanig klein dat herindeling op korte termijn geboden is. Ook door het gemeentebestuur van Zwijndrecht wordt om een dergelijke samenvoeging niet verzocht.

Alles afwegende kan ik mij in deze samenvoeging vinden. Ik volg daarmee de ontwerp-regeling, zoals die door provinciale staten van Zuid-Holland is vastgesteld. De samenvoeging past goed binnen de in het kabinetsbeleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling vastgestelde uitgangspunten.

4. Financiële aspecten

De huidige financiële positie van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht is gunstig te noemen. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van de inkomsten van de nieuwe gemeente, voorzover deze nu voorzienbaar is. De algemene uitkering zal na de samenvoeging structureel circa f 0,5 miljoen lager uitkomen door het wegvallen van het vaste bedrag van één gemeente en de daling van de schaalfactor bij de uitvoeringskosten sociale dienst. In beide gevallen gaat het om een compensatie voor kleinschaligheid, die na de herindeling niet langer noodzakelijk is. Het effect zal door besparingen opgevangen kunnen worden.

Om de overgang naar de nieuwe organisatie te vergemakkelijken zal de nieuwe gemeente op grond van de maatstaf herindeling in vier jaren een bedrag van circa f 4,6 miljoen ontvangen. Voor diezelfde periode is een stapsgewijze toename voorzien van de algemene uitkering van Heerjansdam en Zwijndrecht als gevolg van de recente aanpassing van het verdeelstelsel. Het betreft een bedrag van bijna f 0,6 miljoen structureel, waarvan ook de nieuwe gemeente zal profiteren. Hoewel deze toename geen relatie heeft met de herindeling, is het een bijkomend gegeven voor de beoordeling van de vooruitzichten. In de ontwerp-regeling wordt geconcludeerd dat de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente voldoende is gewaarborgd. Deze conclusie deel ik.

5. Inwerkingtreding en verkiezingen

Naar verwachting zal deze samenvoeging op 1 januari 2003 effectief kunnen worden. De wet zal daartoe uiterlijk in de eerste helft van september 2002 in werking moeten treden om voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen voldoende tijd te hebben. Het provinciebestuur van Zuid-Holland bepaalt de datum voor de herindelings-

verkiezingen, die doorgaans in de maand november of december vóór de datum van herindeling plaatsvinden.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen vinden plaats in maart 2002. Voor de samen te voegen gemeenten is het ongewenst dat deze doorgang vinden, om vervolgens na ongeveer een half jaar weer verkiezingen te hebben. In het wetsvoorstel tot verlenging van de zittingsduur van de raden van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht in verband met de samenvoeging van deze gemeenten, dat tegelijkertijd met dit wetsvoorstel aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zal dan ook worden voorgesteld de verkiezingen voor de betrokken gemeenten uit te stellen. Tevens wordt voorgesteld de zittingsduur van de betrokken raden te verlengen tot 1 januari 2003.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries