

Vergaderjaar 2001–2002

27 887

## Samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht

Nr. 4

### VERSLAG

Vastgesteld 13 november 2001

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben in het vervolg van het verslag nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht. Alvorens tot een definitief oordeel te kunnen komen, zien zij aanleiding tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

Deze leden herkennen in de memorie van toelichting een groot aantal argumenten die bij meer wetsvoorstellen werden gebruikt als het gaat om het opheffen van zeer kleine gemeenten. Met groot respect zien zij de prestaties die het gemeentebestuur van Heerjansdam in de voorafgaande jaren heeft geleverd en de wijze waarop deze gemeente, met behulp van een zeer klein ambtelijk apparaat, is bestuurd. Toch is het begrijpelijk dat de provincie Zuid-Holland de discussie over het samenvoegen tot een groter geheel is begonnen.

Voor de leden van de VVD-fractie staat niet de vraag centraal óf er een samenvoeging moet komen maar vooral de vraag hoe die samenvoeging moet gebeuren.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht samen te voegen.

In het bijzonder het argument om het rangeerterrein Kijfhoek onder één gemeente te laten vallen, wijst in de richting van een samenvoeging met Zwijndrecht. Deze leden vragen op welke punten er in het verleden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), Pitstra (GroenLinks) en vacature PvdA.

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks) en Kuijper (PvdA).

problemen zijn geweest als gevolg van het feit dat het rangeerterrein onder de verantwoordelijkheid van twee gemeenten viel. Is overwogen om dit probleem via een grenscorrectie op te lossen? Zo nee, waarom niet?

De gemeente Heerjansdam zou met 25 formatieplaatsen onvoldoende zijn toegerust om haar taken uit te voeren en verdere samenwerking zou geen optie zijn omdat de gemeente niet in staat is «het intergemeentelijk overleg» bij te benen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering dit standpunt nader te beargumenteren.

De leden van de D66-fractie hebben met positieve belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden delen de mening van provinciale staten van Zuid-Holland en de regering dat de gemeente Heerjansdam, wegens haar kwetsbaarheid, versterkt moet worden om in de toekomst als volwaardige partner in regionaal (samenwerkings)verband te kunnen blijven optreden. Gemeentelijke herindeling is een belangrijk instrument om daadkrachtige gemeenten te vormen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend voorstel tot samenvoeging van Zwijndrecht en Heerjansdam tot een nieuwe gemeente Zwijndrecht. Deze herindeling is geïnitieerd vanuit de provincie waar de vraag was gesteld of Heerjansdam in de toekomst bestuurlijk, ambtelijk en financieel in staat zou zijn een adequaat bestuur en voorzieningenniveau te leveren. Omdat volgens het College van Gedeputeerde Staten deze vraag negatief werd beantwoord, is een voorstel tot samenvoeging van Zwijndrecht en Heerjansdam vastgesteld.

De leden van de fractie van de ChristenUnie steunen een aantal van de overwegingen die hebben geleid tot de conclusie dat Heerjansdam in de toekomst moeilijk een zelfstandige rol kan vervullen. Wel vragen zij op welke gronden de regering de stelling baseert dat in kleine plaatsen lastiger wethouders kunnen worden gevonden dan in grote steden. Zij vragen of zij hierover cijfers heeft.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie waar voor de regering de grens ligt van een lokale ambtelijke organisatie. Voor Heerjansdam wordt gesteld dat zij met 25 formatieplaatsen een kwetsbare organisatie vormt. Deze leden vragen waar voor de regering de uiterste mogelijkheid ligt voor het voortbestaan van een lokale ambtelijke organisatie.

De gemeente Heerjansdam heeft meegedeeld dat zij het regionale overleg moeilijk kan bijbenen. De regering trekt daaruit de conclusie dat intergemeentelijke samenwerking tussen Zwijndrecht en Heerjansdam geen toereikend alternatief is voor de genoemde gemeenten. De leden van de fractie van de ChristenUnie betwijfelen of deze beide overleggen wel vergelijkbaar zijn, omdat door intergemeentelijke samenwerking de werklast van de gemeente zou verkleinen, terwijl dat bij overleg in de regio Rijnmond niet het geval is. Deze leden vragen de regering dit verder uit te werken.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht. Zij stellen over het voorstel enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat in Heerjansdam een minimaal politiek en maatschappelijk draagvlak bestaat voor de samenvoeging met Zwijndrecht. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Deze leden vragen of er, naast de gesignaleerde kwetsbaarheid wegens geringe omvang van het ambtelijk apparaat, op dit moment tekortkomingen in het gemeentebestuur zijn waardoor de basiskwaliteit van de

gemeente (in de zin van de beleidsnotitie gemeentelijke herindeling) niet gegarandeerd kan worden.

## 2. Afweging

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering ervan heeft afgezien om Hendrik-Ido-Ambacht bij deze samenvoeging te betrekken. Herindeling op korte termijn acht de regering gezien de omvang van deze gemeente (20 000 inwoners) niet noodzakelijk. Een eventuele herindeling op de langere termijn houdt de regering daarmee kennelijk open. Heeft zij overwogen om na te gaan welke mogelijkheden en draagvlak er bestaan om Hendrik-Ido-Ambacht bij de voorliggende samenvoeging te betrekken? Zo ja, wat heeft de regering ertoe gebracht om hiervan af te zien?

Ontwikkelen Zwijndrecht en Heerjansdam voornemens, en zo ja welke, voor het instellen van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie in de nieuwe gemeente Zwijndrecht? Worden tevens plannen gemaakt om binnen Heerjansdam voorzieningen te behouden?

De leden van de VVD-fractie zijn vooral getroffen door de opvattingen van beide gemeenten zoals deze zijn weergegeven in de vele bijlagen. Tijdens de openbare hoorzitting hebben de besturen van de gemeente Heerjansdam en Zwijndrecht deze nog eens expliciet verwoord.

Het gemeentebestuur van de gemeente Heerjansdam verzet zich met hand en tand tegen de samenvoeging met Zwijndrecht en spreekt zich zeer resoluut uit voor de vorming van één gemeente in de Zwijndrechtse Waard.

Het gemeentebestuur van de gemeente Zwijndrecht laat weten zich zeer sterk te hebben gemaakt voor een samenvoeging van de drie gemeenten en zich pas later in het proces te hebben neergelegd bij het voorstel dat thans voorligt.

Deze opvattingen roepen nadrukkelijk een aantal vragen op.

Wat is de opvatting van de regering over de gewenste bestuurlijke ontwikkeling voor het gehele gebied de Zwijndrechtse Waard?

Waarom heeft de provincie Zuid-Holland niet het voorstel gedaan ook de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht bij het herindelingsproces te betrekken?

Waarom heeft de regering nadien niet zelf een dergelijk initiatief genomen?

Heeft de regering de totstandkoming van één gemeente in de Zwijndrechtse Waard nog wel zelfstandig onderzocht en overwogen?

Hoe ziet de regering de positie van twee overblijvende gemeenten in de Zwijndrechtse Waard in relatie tot de ontwikkelingen van de gehele regionale samenwerking?

Staat het gebied in dit proces sterker met twee gemeenten of worden de kansen en mogelijkheden van het gebied juist verbeterd als de gehele Zwijndrechtse Waard als één geheel zijn gewicht in de schaal kan leggen?

De regering maakt melding van de wenselijkheid van het onder verantwoordelijkheid van één gemeentebestuur brengen van het rangeerterrein de Kijfhoek. De leden van de VVD-fractie kunnen zich deze opvatting goed voorstellen. Zij missen echter een opvatting van de regering over de stedenbouwkundige ontwikkelingen van Zwijndrecht en Hendrik-Ido-Ambacht. Deze gemeenten zullen in de toekomst geheel met elkaar vergroeid raken door de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Vinexlocatie. Moet deze verdergaande stedenbouwkundige vervlechting ook niet een vervolg hebben in een daarbij passende bestuurlijke ontwikkeling?

De leden van de VVD-fractie vragen of dit voorstel tot samenvoeging voldoende duurzaam is en of er niet op zeer korte termijn opnieuw een discussie zal beginnen over de positie van het gehele gebied en het feit dat twee gemeenten zodanig met elkaar vergroeid zijn dat het wellicht beter is deze samen te voegen.

Is de regering bereid om de gemeenten Zwijndrecht en Heerjansdam tegemoet te komen door alsnog een snel onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden en of wenselijkheden te komen tot slechts één gemeente in de Zwijndrechtse Waard?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering stelt dat de inwoners van de gemeente Heerjansdam voor onderwijs, zorg en openbaar vervoer zijn georiënteerd op Zwijndrecht. Door Heerjansdam wordt echter juist aangegeven dat deze oriëntatie niet op Zwijndrecht maar op Barendrecht is gericht. Daarbij wordt onder andere verwezen naar de feitelijke (on)mogelijkheden die het openbaar vervoer Heerjansdam – Zwijndrecht biedt, alsmede naar het feitelijke gebruik van de zorgvoorzieningen in Barendrecht en in Zwijndrecht vanuit Heerjansdam. Ook op dit punt willen de leden van de CDA-fractie graag een toelichting van de regering. Kan de regering beargumenteren waarop zij en de provincie de stelling baseren dat er geen draagvlak is voor de vorming van een gemeente Zwijndrechtse Waard? Wat is de meerwaarde van de toevoeging van Heerjansdam aan Zwijndrecht voor Zwijndrecht? Welke knelpunten worden voor Zwijndrecht en Heerjansdam met deze samenvoeging opgelost? Zouden ook andere oplossingen mogelijk zijn? Uit gesprekken met vertegenwoordigers van beide gemeenten is gebleken dat geen van beide staat te trappelen om deze samenvoeging te realiseren. Wat is dan de noodzaak, vragen de leden van de CDA-fractie.

Uit onderzoek – aldus de leden van de D66-fractie – blijkt dat de bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie van de gemeente Heerjansdam voornamelijk is gericht op Zwijndrecht. Samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht ligt dan ook in de rede. Echter, deze variant van gemeentelijke herindeling is niet de enige mogelijkheid. Kan de regering toelichten waarom is gekozen voor samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht en bijvoorbeeld niet is gekozen voor de variant «Zwijndrechtse Waard»? Biedt deze laatstgenoemde variant niet een duurzamere oplossing dan dit wetsvoorstel? Denkt de regering dat in de toekomst ook Hendrik-Ido-Ambacht bij een gemeentelijke herindeling moet worden betrokken? En zo ja, op welke termijn? Waarom is Hendrik-Ido-Ambacht buiten deze herindeling gebleven? De gemeente Heerjansdam heeft te kennen gegeven de voorkeur te geven aan de «Zwijndrechtse variant». Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland stellen in hun toelichting op de ontwerpregeling tot samenvoeging van de gemeenten Heerjansdam en Zwijndrecht dat in de regio onvoldoende politiek-bestuurlijk draagvlak is voor de «Zwijndrechtse variant». Waaruit blijkt deze constatering? Hoe beoordeelt de regering het argument dat het betrekken van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht bij een eventuele herindeling verstrend zou werken op de ontwikkeling van de Vinex-locatie? De «Zwijndrechtse variant» leidt tot de vorming van een «meerkernige gemeente» in plaats van een «hoofdplaats met satelliet». Een gemeente met meer kernen biedt een grotere kans op behoud van de eigen identiteit van een kleine gemeente. Hoe beoordeelt de regering deze overweging? De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan de bescherming van kleinere stads- en dorpskernen. De identiteit van een kleine gemeente kan verloren gaan door samenvoeging met een veel grotere buurgemeente. Wat is de visie van de regering op bescherming van de identiteit van kleine gemeenten na gemeentelijke herindeling? Hoe kan de identiteit van deze gemeenten worden beschermd? Hoe zal de nieuwe gemeente de afstand tussen de inwoners van Heerjansdam en het bestuur van de nieuw te vormen gemeente beperken? Niet alleen de identiteit van gemeenten is voor deze leden van belang. Ook hechten de leden van de D66-fractie grote waarde aan behoud van natuur en milieu. Hoe kan het landelijk karakter van Heerjansdam gewaarborgd blijven?

Gezien het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de leden van de fractie van D66 instemmen met dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering te verklaren waarom zij er niet voor heeft gekozen om alleen het rangeerterrein Kijfhoek in te delen bij één van de gemeenten. Dan zou worden bereikt waar de regering naar streeft, namelijk de verantwoordelijkheid van één gemeente voor het rangeerterrein.

In de eerste voorstellen van de provincie werd ook Hendrik-Ido-Ambacht betrokken bij deze herindeling, wat zou moeten leiden tot één grote gemeente Zwijndrechtse Waard. Dit voorstel is niet verder uitgewerkt omdat dit tot grote weerstand in Hendrik-Ido-Ambacht leidde. Ook voorliggend voorstel heeft echter weinig steun bij de bevolking van Heerjansdam. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom de regering met deze tegenstand minder rekening lijkt te houden dan met de weerstand in Hendrik-Ido-Ambacht.

Uit de volksraadpleging in Heerjansdam blijkt een betrokkenheid van Heerjansdam bij Barendrecht. In de ogen van de leden van de fractie van de ChristenUnie zou Heerjansdam geografisch gezien ook kunnen worden heringedeeld met Barendrecht. Waarom is deze variant niet verder uitgewerkt? Net als Barendrecht is Heerjansdam ook op het terrein van gezondheidszorg en onderwijs gericht op Rotterdam, waardoor een samenvoeging van deze gemeenten logisch lijkt.

De leden van de SGP-fractie vragen tevens of en in hoeverre tot nu toe werkelijk is gebleken dat door de zo kleine afstand tussen burger en bestuur de objectiviteit, controleerbaarheid en openbaarheid van bestuur in gevaar kwamen. Het heeft naar hun mening weinig zin om slechts in algemene zin op te merken dat de afstand tussen burger en bestuur te klein kan worden.

Met betrekking tot rangeerterrein Kijfhoek vragen zij naar de huidige samenwerking tussen beide gemeenten. Hoe verloopt die en is de veiligheid binnen de vigerende samenwerkingsconstructie voldoende gewaarborgd? Hoe oordeelt de regering over de suggestie van de gemeente Heerjansdam om dit rangeerterrein op een andere manier dan via herindeling goed te beheren? Welke bestuurlijke mogelijkheden zouden zich daarvoor lenen?

De aan het woord zijnde leden informeren naar de oriëntatie van Heerjansdam op naburige gemeenten. In de toelichting op de ontwerperegeling van de provincie Zuid-Holland (bladzijde 3) wordt daarover veel genuanceerder gesproken dan in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel, waarin slechts de gerichtheid op Zwijndrecht wordt genoemd.

Tenslotte vragen deze leden naar een duidelijke positionering van de voorgestelde fusiegemeente tegen de achtergrond van de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio (niet alleen Zwijndrechtse Waard, maar ook het grotere Drechtstedengebied).

### **3. Inwerkingtreding en verkiezingen**

De samenvoeging zal op 1 januari 2003 effectief zijn, aldus de leden van de PvdA-fractie. Zal daarmee op deze datum tevens het dualistisch bestuursstelsel formeel worden ingevoerd of kan de gemeente Zwijndrecht daarmee reeds eerder beginnen in het licht van de inwerkingtreding van de Wet dualisme gemeentebestuur naar verwachting op 7 maart 2002?

De leden van de VVD-fractie achten het begrijpelijk dat de regering heeft voorgesteld de gemeenteraadsverkiezingen van beide gemeenten enkele maanden uit te stellen. Heeft zij, gezien de samenhang in het gebied, ook overwogen voor de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht hetzelfde te doen?

Tenslotte zijn de leden van de VVD-fractie van de mening dat de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel zodanig voortvarend ter hand moet worden genomen dat er op korte termijn duidelijkheid ontstaat en er ook zekerheid is dat de samenvoeging per 1 januari 2003 ook feitelijk kan plaatsvinden.

De voorzitter van de commissie,  
De Cloe

De griffier van de commissie,  
De Gier