

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 20 mei 1998

Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA, het CDA, GroenLinks en SGP/RPF/GPV gaven mij een reactie op het voorstel voor gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard en stelden er een aantal vragen over. Ik dank deze leden daarvoor. De leden van de fractie van de PvdA stelden dat het wetsvoorstel en de mondelinge en schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer van de Staten-Generaal overtuigend hadden aangetoond dat een gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard geboden is en dat een tweedeling per saldo het beste is. De leden van de CDA-fractie hadden daarentegen met gemengde gevoelens kennisgenomen van dit voorstel. Zij vroegen zich af waar de schoen nu wringt in de Bommelerwaard en welke knelpunten en problemen er nu door de voorgenomen herindeling worden opgelost. Zij wensten eerst inzicht in de omvang en aard van het probleem en in de oplossing ervan. De leden van de fractie van GroenLinks waren van mening dat het, op grond van de herkenbare sociaal-geografische eenheid, met de sterke interne samenhang de voorkeur verdient om één gemeente in de Bommelerwaard te vormen. De leden van de fracties van SGP/RPF/GPV vroegen mij of hun indruk juist was dat het draagvlak bij de bevolking groter is voor een driedeling en wellicht de vorming van één gemeente dan voor de huidige voorgestelde vorming van twee gemeenten.

Het moge duidelijk zijn dat evenals bij de behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer de kwestie van de vorming van één gemeente of de keuze voor een twee- of een driedeling een belangrijke rol speelt. Daarnaast hadden de leden van de verschillende fracties een aantal vragen gesteld over de financiële gevolgen van de herindeling in het algemeen, zowel als over de financiële problematiek van Zaltbommel. Ik kom op deze verschillende aspecten later in deze memorie terug.

Inhoud van het voorstel

De leden van de fractie van het CDA misten in de toelichting een poging om uiteen te zetten op welke knelpunten en problemen deze herindeling een antwoord beoogt te geven. Is de ruimtelijke en bestuurlijke problematiek door het uitblijven van de gemeentelijke herindeling groter

geworden, sinds in 1980 al de eerste aanzetten werden gedaan tot herindeling van dit gebied, zo vroegen deze leden. De fracties van SGP/RPF/GPV vroegen naar het draagvlak onder de bevolking voor het voorstel en voor een mogelijke driedeling. De leden van de PvdA-fractie waren voorstander van een tweedeling van de Bommelerwaard. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen waarom het kabinet op basis van het karakter en van de interne samenhang van het gebied niet heeft gekozen voor de vorming van één gemeente. Zo'n gemeente zou dan recht doen aan die samenhang en zou een samenhangend beleid kunnen voeren met betrekking tot natuurontwikkeling.

Al in de jaren tachtig werd een gemeentelijke herindeling voor de Bommelerwaard door een aantal politieke actoren noodzakelijk geacht. De discussie indertijd heeft uiteindelijk niet tot een wettelijke afronding geleid: het wetsvoorstel werd op 1 juli 1986 in de Eerste Kamer verworpen. Daarna is in eerste instantie getracht op korte termijn alternatieve plannen te ontwikkelen. In 1988 is echter besloten om voorlopig geen procedures voort te zetten. Gelet op het verleden, gelet op schaal en karakter van de gemeenten, maar vooral gelet op de toekomst en het groeiende takenpakket waarmee de gemeenten te maken krijgen als gevolg van de decentralisatie van rijkstaken, is de gemeentelijke herindeling in 1997 door de provincie Gelderland weer ter hand genomen. Daarbij zijn mogelijke knelpunten niet het leidend uitgangspunt geweest, maar de ontwikkelingen in de toekomst. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling (kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111) biedt een brede benadering, waarbij overigens ook de oplossing van knelpunten een rol kan spelen. Vanwege de toenemende complexiteit van de samenleving in zijn algemeenheid dienen de gemeenten voor die toekomst voldoende te zijn toegerust om alle taken te vervullen. Het provinciebestuur heeft de vorming van één gemeente en van twee gemeenten onderzocht en is uiteindelijk tot de conclusie gekomen dat de vorming van twee gemeenten de voorkeur verdient. Ik wil niet verhehlen dat de vorming van één gemeente in de Bommelerwaard bij mij op belangrijke punten hoog scoorde. Daarbij waren elementen van belang als de herkenbare sociaal-geografische eenheid van het gebied tussen de rivieren, en het overeenkomstig ruimtelijk karakter van de verschillende kernen in het gebied. Echter juist gelet op de fysieke afstand burger-bestuur heeft het provinciebestuur er in eerste instantie de voorkeur aan gegeven de Bommelerwaard niet tot één gemeente samen te voegen. Daarbij hebben de maatschappelijke overwegingen een zwaarder gewicht gekregen dan de ruimtelijke en bestuurlijke aspecten. De fysieke afstand tot het bestuurscentrum kan ook in psychologisch opzicht effect hebben op de verhouding tussen burger en bestuur, is de gedachte daarbij. Ook de gemeentebesturen in de Bommelerwaard hebben hun instemming gehecht aan de tweedeling. Ik heb onvoldoende aanleiding gezien om van dat advies af te wijken en heb het wetsvoorstel conform het provinciale voorstel voorbereid. Deze tweedeling is daarna breed door de Tweede Kamer gesteund.

Wat betreft een mogelijke driedeling vroegen de leden van de fracties van SGP/RPF/GPV mij of de indruk juist was dat het draagvlak bij de bevolking groter is voor een driedeling en wellicht voor de vorming van één gemeente dan voor de huidige voorgestelde vorming van twee gemeenten. In zijn algemeenheid is het zo dat de gemeenteraden worden gehouden voor de representanten van de burgers door wie zij zijn gekozen. Ik heb na de instemming van de gemeenteraden geen aanleiding gehad te twifelen aan dit uitgangspunt. Overigens hebben mij geen signalen bereikt die deze door de aan het woord zijnde leden genoemde indruk bevestigen.

De consequentie van een eventuele driedeling zou zijn dat de centrum-

gemeente Zaltbommel, waarvan een ieder erkent dat die voor het gebied een regionale centrumfunctie vervult, als de kleinste van de drie uit de bus komt. Zaltbommel met 11 000 inwoners, Brakel en Kerkwijk met ongeveer 13 500 inwoners en de derde gemeente Maasdriel met totaal ongeveer 23 000 inwoners, zou naar mijn mening een slechte uitgangspositie voor Zaltbommel en een onevenwichtige indeling in het gebied betekenen. De grote verschillen tussen de gemeenten Brakel en Kerkwijk en Zaltbommel, die de leden van de fractie van GroenLinks memoreerden, maken een gemeentelijke herindeling zeker niet onmogelijk. In het verleden is gebleken dat de angst voor het verlies van de eigen identiteit van de afzonderlijke kernen ongegrond is: ook binnen één gemeente kunnen kernen of wijken met een eigen identiteit (blijven) bestaan. Overigens wil ik de leden van de Eerste Kamer niet onthouden wat ik aan de Tweede Kamer heb meegedeeld. De gemeenten Brakel en Kerkwijk kijken zelf verschillend aan tegen de vorming van één gemeente of een twee- of een driedeling in de Bommelerwaard. Indertijd was het standpunt van Brakel dat, gelet op de sociaal-culturele en religieuze overeenkomsten tussen beide gemeenten, een samenvoeging van Brakel en Kerkwijk het meest voor de hand zou liggen. Als een dergelijke samenvoeging niet zou voldoen aan de criteria van de provincie, dan zou Brakel de voorkeur hebben voor een tweedeling. Kerkwijk daarentegen had als eerste optie de vorming van één gemeente in de Bommelerwaard. Dit omdat dit naar de mening van Kerkwijk juist de identiteit van de inliggende kernen het meest gewaarborgd zou worden. Vergelijkbare gemeenten kunnen dus in deze kwesties een verschillende opvatting hebben.

Financiën

De leden van de fractie van het CDA waren van mening dat de financiële problemen bekend hadden moeten zijn juist in het kader van een gemeentelijke herindeling. Kan worden bevestigd of Zaltbommel in oktober 1997 meedeelde dat het gemeentebestuur reeds in het najaar 1996 vaststelde dat het meerjarenperspectief voor 1998 negatief was en dat in 1997 ingrijpende maatregelen genomen moesten worden, zo vroegen deze leden. Is er reeds op 15 mei 1996 overleg geweest tussen gedeputeerde staten van Gelderland en Zaltbommel en is er een extern adviseur in de arm genomen in verband met die problemen? De aan het woord zijnde leden vroegen zich af hoe waarschijnlijk het is dat de provincie niet op de hoogte was. Deze leden waren van mening dat de structurele financiële problematiek van de huidige gemeente Zaltbommel dient te worden opgelost zonder de gemeente Kerkwijk en Brakel daarmee te belasten. Worden de structurele tekorten geschat op f 1,5 à f 2 miljoen per jaar, zo vroegen de leden van de fractie van het CDA en heeft de gemeente Zaltbommel een plan ontwikkeld dat voorziet in een uitgavenpost van f 750 000 per jaar? De conclusie over de financiële levensvatbaarheid was naar hun mening kwestieus geworden. Met de artikel 12-aanvraag worden de structurele tekorten niet weggewerkt, zo stelden de leden van de fractie van de PvdA.

De financiële positie van de gemeente Zaltbommel stond al enige tijd onder druk. Met name het meerjarenperspectief vertoonde in de latere jaarschijven oplopende tekorten. In het kader van het financieel toezicht hebben Gedeputeerde Staten regelmatig indringend met de gemeente overleg gevoerd. Dit heeft onder andere geleid tot een bijstellingsprogramma voor de gemeentebegroting. In dit door de gemeenteraad van Zaltbommel aangenomen bijstellingsprogramma zijn zowel verlagingen van uitgaven als verhogingen van inkomsten opgenomen. Na volledige uitwerking van dit bijstellingsprogramma is er sprake van een op termijn structureel sluitende begroting. De toezichthouder heeft zijn vertrouwen uitgesproken in het gemeentelijk bijstellingsprogramma en heeft

geconcludeerd dat de financiële positie, rekening houdend met het bijstellingsprogramma, structureel als voldoende kan worden aange-merkt.

Op basis van dit gegeven heeft de provincie geconcludeerd dat de combinatie Zaltbommel- Brakel- Kerkwijk financieel levensvatbaar is. Immers de in het meerjarenbeeld ontstane tekorten zijn weggewerkt door de maatregelen uit het bijstellingsprogramma waarna een structureel sluitende begroting van de huidige gemeente Zaltbommel ontstaat.

Uit de regelmatige contacten van de toezichthouder met het gemeentebestuur heeft de toezichthouder geen signalen ontvangen die er op duiden dat de gemeente een aanvraag artikel 12 overwoog. Op grond van het op dat moment bestaande inzicht in de financiële positie van de gemeente was er ook geen aanleiding een aanvraag artikel 12 te verwachten.

Voortschrijdend inzicht in de onderhoudssituatie van onder andere wegen en gebouwen en een aantal gewenste nieuwe investeringen waarvoor de gemeente geen dekkingsmogelijkheden zag hebben het gemeentebestuur er toe doen besluiten een aanvraag artikel 12 in te dienen. Mede ter voorbereiding van het herindelingsproces heeft de gemeente er voor gekozen zich te laten adviseren door een externe deskundige.

Het beroep van de gemeente Zaltbommel op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet wordt op de gebruikelijke wijze behandeld. Indien een artikel 12-gemeente is betrokken bij een gemeentelijke herindeling bestaat de mogelijkheid deze gemeente «schoon op te leveren». Dit houdt in dat eventuele tekorten over vroegere jaren (waaronder wordt begrepen achterstallig onderhoud) tot de vermoedelijke datum van herindeling worden bepaald en bij de steun worden betrokken. Op deze wijze wordt de nieuwe gemeente niet belast met de oude tekorten van de voormalige gemeente. Het gaat hier nadrukkelijk niet om toekomstige uitgaven of tekorten. De nieuwe gemeente zal zelf bepalen welke uitgaven zij doet en welke dekking daartegenover zal staan. Zaltbommel is dit jaar reeds begonnen met een bijstellingsprogramma dat in korte tijd de structurele tekorten moet aanzuiveren. Als het artikel 12-onderzoek aantoont dat de financiële problemen van Zaltbommel van dien aard zijn dat er «schoon» moet worden opgeleverd, worden met die schone oplevering de belemmeringen voor de financiële levensvatbaarheid weggenomen. Als het onderzoek daarentegen aantoont dat de financiële problemen niet van die omvang zijn, is er uit de aard der zaak geen reden om aan de financiële levensvatbaarheid van de gemeente te twijfelen.

Ondanks het feit dat de leden van de fractie van de PvdA van mening waren dat een gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard geboden is vonden ze de financiële positie van Zaltbommel problematisch. Ze wilden mij een tweetal passages uit de brief van het Comité Brakel en Kerkwijk voorleggen. Allereerst zou er zich vanaf het eerste jaar na de herindeling een structurele netto-lastenstijging aftekenen van f 2,5 à f 3 miljoen per jaar, aldus de in de brief aangehaalde berekeningen van de Stuurgroep van de drie colleges van burgemeester en wethouders van Brakel, Kerkwijk en Zaltbommel. Door alleen de verlaging van de uitkering uit het gemeentefonds en de besparing van de bestuurskosten te betrekken in de berekeningen wordt een veel te rooskleurig beeld geschetst, is de mening van genoemd Comité.

Ten aanzien van de brief van het Comité Kerkwijk en Brakel met betrekking tot de financiële gevolgen van de herindeling merk ik het volgende op. Zoals al eerder is aangegeven zal het gemeentebestuur van de nieuwe gemeente besluiten nemen over de uitgaven die de nieuwe gemeente zal gaan doen en de dekking ervan. Het nieuwe gemeentebestuur moet beslissen of het de potentiële efficiencybesparing op het gebied van de huisvesting en de bestuurslasten wil besteden aan – overigens niet

beargumenteerde – extra kosten voor de ambtelijke organisatie of aan een nieuw gemeentehuis. In het onderzoeksrapport «De Bommel is het waard» van VB Advies is de mogelijke efficiencywinst uitgebreid gedemonstreerd. Tijdens de mondelinge behandeling van dit voorstel in de Tweede Kamer is de inhoud van de brief van het Comité kritisch besproken door een aantal leden. Twee van de leden van de Tweede Kamer gaven zelfs aan dat er naar hun gevoel dubbel was gerekend. Ik heb daar indertijd op gereageerd met de opmerking dat de verschillende herindelingsgemeenten de posten als huisvesting, personeel en automatisering op verschillende wijzen aanpakken. De hoogte van de kosten is het directe gevolg van de zelfstandige afweging en besluitvorming van de heringedeelde gemeenten.

De tweede passage die de leden van de PvdA-fractie voorlegden was de opvatting van het Comité dat een gemeente met een lopende artikel 12-procedure geen onderdeel mag uitmaken van een gemeentelijke herindeling, omdat er pas tegen eind 1998 een beslissing komt over deze aanvraag. Is de informatie met betrekking tot nieuwe uitgaven zoals het Brabants Dagblad van 23 december 1997 meldde correct, wilden dezelfde leden weten.

In de handleiding artikel 12 Fvw wordt nadrukkelijk melding gemaakt van artikel 12 gemeenten die betrokken zijn bij een herindeling of grenswijziging. Van een dergelijke gemeente wordt een eindrapport opgemaakt waarbij eventuele oude tekorten (waaronder begrepen achterstallig onderhoud) over vroegere begrotingsjaren tot de datum van opheffing van de gemeente worden vastgesteld. Zoals hiervoor reeds is vermeld wordt in het algemeen een dergelijke gemeente aan de nieuwe gemeente «schoon» opgeleverd.

Ten aanzien van de aanvraag artikel 12 en de informatie in het Brabants Dagblad geldt het volgende. Binnen een artikel 12-behandeling wordt, conform de handleiding, uiterst terughoudend omgegaan met nieuwe uitgaven. Nieuwe uitgaven worden in beginsel niet bij de steun betrokken. Nieuwe uitgaven moeten voldoen aan de criteria onontkoombaar en onuitstelbaar. Indien de nieuwe uitgaven hieraan voldoen dient de gemeente te voorzien in structurele dekking van deze uitgaven. Het opstellen van de begroting 1999 is een bevoegdheid die is voorbehouden aan de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. Deze nieuwe gemeenteraad is pas in functie na 1 januari 1999. Overigens worden ambtelijk de nodige voorbereidingen getroffen voor de opstelling van de begroting 1999, een begroting die formeel pas na 1 januari 1999, de vermoedelijke datum van herindeling, vastgesteld kan worden.

Waarom ziet de regering het niet als haar taak de optredende frictiekosten te compenseren, zo vroegen de leden van de fracties van SGP/RPF/GPV. Met de nieuwe Fvw, die op 1 januari 1997 in werking is getreden, is er een ander financieel stelsel van kracht geworden, dat in gemeen overleg tussen regering en parlement is vastgesteld. Daarin is inderdaad voorzien in een soberder gewenningsregeling dan de uitkeringen die onder de oude regeling zouden zijn verstrekt. Evenals de beide Kamers indertijd, ga ik er vanuit dat deze gewenningsbijdrage voldoende is als tegemoetkoming in de tijdelijke kosten van een herindeling. Ik heb de Tweede Kamer overigens in antwoord op de aldaar ingediende motie reeds toegezegd de gewenningsbijdrage te betrekken bij het eerstvolgende monitorrapport over de Financiële verhoudingswet 1997.

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