

Voorzitter

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard (25655).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Gemeentelijke herindelingen plegen emoties op te roepen. Voor wie waarde hecht aan de betrokkenheid van de burger bij het openbaar bestuur is dat een goede zaak. In het geval van de Bommelerwaard lijkt het er meer op, dat na 18 jaar hangen en wurgen, na 18 jaar van pressie, van loze beloften en van voorstellingen die niet bleken te kloppen, een sfeer van berusting, van vermoeidheid en onvermijdelijkheid is ingetreden, van een gelopen race waaraan toch niets meer te veranderen is. Dat is geen goede zaak.

Voorzitter! De gemeente vormt de kleinste eenheid van integraal bestuur. Voor de burger een soort bestuurlijke woning, waarmee hij zich kan identificeren en die voor hem een herkenbaar referentiekader vormt. Gemeenten zijn niet op de tekentafel ontworpen en van bovenaf in het leven geroepen, maar historisch gegroeid. Herinneringen aan gemeenschappelijk gedeeld lief en leed scheppen vaak generaties lange banden. De minister weet uit eigen ervaring in zijn vorige functie hoe heftig de burger kan reageren als de integriteit van de stad waarin hij zich thuis voelt, wordt bedreigd.

Voorzitter! Voor ons is dit voldoende reden om uiterst zorgvuldig om te gaan met bestaande gemeenten. Voldoende reden ook voor een grote dosis gezond wantrouwen ten aanzien van tekentafelbenaderingen, waarin hele landsdelen op de schop worden genomen, vaak met vooropgezette ideeën en met gebruik van stereotiepe vormen van onderbouwing. Collega Boorsma heeft daar bij voorgaande herindelingsplannen op gewezen, en onze opvatting is sindsdien niet gewijzigd. Want gemeentelijke herindeling dreigt langs die weg een soort geloofsartikel te worden: herindeling moet. Hoe

meer je het herhaalt, hoe meer mensen het gaan geloven.

Voorzitter! Zeker, er kunnen goede redenen zijn om bestaande gemeenten op te heffen en samen te voegen. Maar die redenen moeten wel geëxpliciteerd, getoetst en gewogen worden. Wat denkt men met de herindeling te bereiken? Welke problemen, welke knelpunten hoopt men ermee op te lossen? Hoe kijkt de bevolking zelf tegen die problemen aan? En dan het beginsel van de proportionaliteit. Gemeentelijke herindeling behoort tot de zwaarste middelen. Hadden de problemen mogelijk met minder ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelost?

Voorzitter! Wij zijn niet ver gekomen toen wij de vorige bewindsvrouw dit soort vragen stelden. Wat antwoordde zij op onze vragen? "Mogelijke knelpunten zijn niet het leidend uitgangspunt geweest, maar de ontwikkelingen in de toekomst. 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." Gewezen werd ook op "het groeiende takenpakket, waarmee de gemeenten te maken krijgen als gevolg van de decentralisatie van rijkstaken".

Voorzitter! Bij elk herindelingsvoorstel zou een dergelijke onderbouwing als rijkelijk vaag en stereotiep moeten worden beschouwd. In het geval van de Bommelerwaard is een dergelijke vaagheid nog verbazingwekkender. Wat is het geval? Reeds achttien à twintig jaar geleden werd gemeend, dat herindeling van de Bommelerwaard nodig was om de nodige bestuurskracht te garanderen. Reeds vijftien jaar of langer zijn we bezig met decentralisatie en vergroting van het gemeentelijk takenpakket. Men zou dus mogen verwachten, dat na achttien jaar stagnatie in de herindelingsplannen de problemen en knelpunten tot crisishoogte gestegen zijn, althans benoemd en geëxpliciteerd zouden moeten kunnen worden. Dat blijkt niet het geval te zijn en dat maakt ons wantrouwig. In deze situatie is straks, achteraf, niet goed vast te stellen of de herindeling de gewenste vruchten heeft afgeworpen. We weten namelijk niet welke vruchten we hadden verwacht.

Voorzitter! Het is vandaag de eerste keer dat we de bewindsman hier ontmoeten. Ik wil van die gelegenheid gebruik maken om hem natuurlijk allereerst namens onze fractie welkom te heten en hem veel zegen bij het uitoefenen van zijn nieuwe taken toe te wensen. Ik wil hem echter ook uitnodigen om ons zijn beleidsvisie te geven op de gemeentelijke herindelingsproblematiek in wat bredere zin. Ja, allereerst natuurlijk de vraag waarom hij de voorgestelde herindeling van de Bommelerwaard nodig acht, maar vervolgens willen wij ook weten door welke uitgangspunten en criteria hij zich zal laten leiden bij het herindelingsbeleid in de zojuist begonnen kabinetsperiode.

Het is al weer enige tijd geleden, dat wij het getalscriterium als leidend uitgangspunt hebben laten vallen. Terecht, omdat er geen lineair verband bestaat tussen inwoneraantal enerzijds en bestuurskracht en bestuurskwaliteit anderzijds. Soms zou men denken, dat eerder het omgekeerde het geval is. Maar door welke uitgangspunten en criteria dienen wij ons dan te laten leiden? Deelt de bewindsman ons uitgangspunt, dat men alleen tot gemeentelijke herindeling dient over te gaan als aantoonbare problemen en knelpunten, die van gemeente tot gemeente en van regio tot regio sterk kunnen verschillen, daartoe nopen en als die problemen en knelpunten niet met minder ingrijpende maatregelen kunnen worden opgelost? Zo neen, welke uitgangspunten zijn voor hem dan doorslaggevend?

Hoeveel gewicht kent hij toe aan de mening van de bevolking in de betrokken gemeenten en aan welke eisen dient de raadpleging van die bevolking te voldoen? Welk gewicht kent hij toe aan de mening van de lokale bestuurders? En hoe groot moet hun keuzevrijheid zijn om nog als valabel uitgangspunt te dienen?

Terugkerend naar de Bommelerwaard zal men ons ongetwijfeld tegenwerpen, dat de gemeentebesturen toch maar ingestemd hebben met het nu voor ons liggende plan. Van die gemeentebesturen zijn er in een later stadium slechts twee spijtoptanten geworden. Je moet als Eerste-Kamerlid van goeden huize komen om je tegen zo'n lokale keuze te verzetten. Dat is ook zo. Maar wie zijn oor te luisteren legt, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat stevige

Van Dijk

druk is uitgeoefend, onvervulde financiële toezeggingen zijn gedaan en de keuzevrijheid voor de lokale bestuurder waarschijnlijk niet zoveel groter was dan tussen het kwaad van één grote gemeente Bommelerwaard en het mindere kwaad van twee gemeenten. Hoe meer zich dat soort massage voordoet hoe minder betrouwbaar de lokale standpunten worden als beleidsbepalend kompas.

Voorzitter! Ik zou ook graag vernemen wat de visie van de minister op de financiële aspecten van het herindelingsbeleid is. Verwacht hij zodanige schaalvoordelen van de samenvoeging van gemeenten, dat eenzelfde takenpakket tegen lagere kosten kan worden behartigd? Of zijn er inmiddels voldoende aanwijzingen dat eerder het omgekeerde moet worden verwacht en dat de nieuwe grotere gemeente bijna altijd duurder is dan de oude gemeenten tezamen?

Terugkerend naar de Bommelerwaard, moet deze vraag op grond van de nu bekende gegevens in laatstgenoemde zin worden beantwoord. De twee nieuw te vormen gemeenten zullen een hoger kostenniveau kennen dan de acht op te heffen gemeenten tezamen.

Om met het minst dramatische geval te beginnen: blijkens een recente kosten-batenanalyse zal de nieuw te vormen gemeente Maasdriel na het aflopen van de gewenningsbijdrage een structureel tekort hebben van ongeveer 2 mln. Een deel daarvan is het gevolg van de lagere uitkering uit het Gemeentefonds – dat zijn dus geen hogere kosten maar lagere inkomsten – maar een substantieel deel zijn structurele tekorten die voortvloeien uit het niet vergoeden van de frictiekosten die verbonden zijn aan de herindeling. Een substantiële verhoging van de onroerendzakenbelasting wordt onvermijdelijk.

Dramatischer is ongetwijfeld de positie van de nieuw te vormen gemeente Zaltbommel. Allereerst al omdat het gehele besluitvormingsproces ontsierd werd door financiële misinformatie en gebrek aan financiële openheid. Gemeenten werden over de streep getrokken door het vooruitzicht op substantiële financiële bijdragen die korte tijd later verdampt waren. De provincie gaf daarenboven de verzekering dat de nieuw te vormen gemeente Zaltbommel een gezonde financiële basis zou hebben. Een oordeel dat

door de staatssecretaris werd overgenomen.

De Tweede Kamer was al met de behandeling van de herindeling begonnen toen plotseling bekend werd dat Zaltbommel al jaren met tekorten kampt en dat het onderhoud op een reeks van objecten achterloopt. Deze zaken moeten bij de provincie al enige tijd bekend zijn geweest, tenzij men heeft zitten slapen. Als de financiële informatie over de Bommelerwaard al zo weinig accuraat was, vraagt men zich af, hoe accuraat en zorgvuldig is dan de rest van het besluitvormingsproces geweest?

De gemeente Zaltbommel vroeg op grond van vermelde problemen om een aanvullende bijdrage ex artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. De afloop ervan is ons bekend. En natuurlijk zijn wij gelukkig met de toekenning van zo'n bijdrage, in dit geval van bijna 17 mln., zodat de oude tekorten kunnen worden gedekt en het achterstallig onderhoud kan worden ingelopen. Daarmee wordt de gemeente schoon opgeleverd, jawel, maar is de financiële problematiek van Zaltbommel in haar huidige vorm in de komende jaren nog niet opgelost en is het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven en kosten nog niet verzekerd.

Die zaak wordt een kwestie van beleid, van keuzen maken door de nieuwe gemeente, zoals de inspectie Financiën opmerkt, en daarmee wordt dan tevens een wissel op de toekomst getrokken. Daarbij komen dan nog twee andere lasten: de niet onaanzienlijke frictiekosten van de herindeling die niet langer worden vergoed en die evenals in Maasdriel tot structurele tekorten zullen leiden, en de lagere uitkering uit het Gemeentefonds. Het lijkt haast onvermijdelijk, gezien de huidige tarieven en tariefstructuur van de onroerendzakenbelasting in de drie gemeenten, dat deze lasten in onevenredige mate bij de huidige gemeenten Brakel en Kerkwijk zullen neerslaan. Beide gemeenten protesteren met enig recht tegen deze diep ingrijpende financiële consequenties, deze cumulatie van lasten, waarvan ze enkele jaren geleden nog geen vermoeden konden hebben, mede als gevolg van de inaccurate voorlichting van de provincie. Ik zou het op hoge prijs stellen als de minister in zijn antwoord punt voor punt zou willen

ingaan op de motie van de gemeenteraad van Brakel van 26 augustus jongstleden en op de daarbij gevoegde bijlagen en als hij ons zou willen vertellen wat hij denkt te doen om de problemen van beide gemeenten op te lossen of te verzachten.

Voorzitter! Ten slotte nog een vraag die op zichzelf losstaat van de Bommelerwaard maar die meer te maken heeft met het herindelingsbeleid in zijn algemeenheid. Ik wees er reeds op dat het getalscriterium als basis voor het herindelingsbeleid terecht is losgelaten. Wat daarvan zij, dat criterium was in ieder geval gefocust op de blijvende levensvatbaarheid van de kleine gemeenten. Sindsdien is de aandacht merkbaar verschoven naar de problemen van de grote of grotere gemeenten: gemeentelijke herindeling als oplossing van de stadsproblematiek. De stedelijke belangen zijn zeker legitiem en het behoud van de stedelijke vitaliteit is zeker van groot belang, maar even legitiem zijn de belangen van het platteland, van het sociale en culturele leven van kleine kernen en dorpen. Het gevaar van de huidige benadering is dat niet alleen de aandacht, maar ook de middelenallocatie te eenzijdig gericht wordt op de eerstgenoemde belangen, met verwaarlozing van de laatstgenoemde. Is de minister het met ons eens dat hier een evenwicht in de behartiging van uiteenlopende belangen in acht genomen moet worden?

Als gemeentelijke herindeling dan op zwaarwegende gronden onvermijdelijk wordt geacht, zou elk voorstel expliciet aandacht aan dat evenwicht moeten geven en voorzieningen moeten treffen om door binnengemeentelijke decentralisatie, door middel van dorps- en wijkraden en door andere middelen, zoveel mogelijk het sociale en culturele leven van de op te heffen gemeenten in stand te houden. Is de minister het met deze benadering eens?

Voorzitter! Onze beoordeling van het herindelingsvoorstel Bommelerwaard moest noodzakelijkerwijs kritisch tot zeer kritisch zijn. Wij staan hierin zeker niet alleen. "Recente studies dragen steeds meer materiaal aan", zo schreef prof. Elzinga op 22 mei in Binnenlands Bestuur, "op basis waarvan kan worden geconstateerd dat herindeling meer nadelen dan voordelen

Van Dijk

heeft." Wij worden zeker ook niet overtuigd door pleidooien voor een snelle instemming omdat er al zo lang over is gedelibereerd, al zo veel tijd en energie in is geïnvesteerd en al zo veel voorbereidingen zijn getroffen, dat nu eindelijk de kogel maar eens door de kerk moet. De kwaliteit van een voorstel is immers niet noodzakelijkerwijs beter naarmate er langer over is gesteggeld. Niettemin schorten wij ons eendoordeel op tot wij kennis hebben kunnen nemen van de verdediging door de minister. Ik zie zijn antwoorden op de door ons gestelde vragen dan ook met belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter! Ik wil allereerst mijn collega Stoffelen bedanken. Hij heeft de voorbereidende behandeling van dit wetsvoorstel gedaan. Helaas kan hij niet bij de plenaire behandeling aanwezig zijn en daarom voer ik in zijn plaats het woord.

Gemeentelijkeherindelingsvoorstellen zijn in de afgelopen periode in deze Kamer niet altijd met groot enthousiasme ontvangen. Wij kunnen ons dan ook aansluiten bij het betoog van de heer Van Dijk. In eerdere bijdragen hebben wij ook al eens aangetekend dat grootschaligheid naar onze mening geen doel in zichzelf kan zijn. Wij hebben ook al eens opgemerkt dat de overheid zeer terughoudend zou moeten zijn in het overhoop halen van bestaande gemeenschappen die goed functioneren. In veel gevallen valt een gemeente samen met een gemeenschap. Dit wordt in ieder geval door de inwoners van die gemeente zo ervaren. Voorts hebben wij eerder te kennen gegeven dat wij wel eens wat meer in den brede met de toenmalige verantwoordelijke staatssecretaris van gedachten zouden willen wisselen over de inrichting van het binnenlands bestuur. Maar tot nu toe is dat niet echt gelukt. Wij zouden het zeer op prijs stellen als wij nu wel een open discussie zouden kunnen voeren over de inrichting van het binnenlands bestuur en de rol van de gemeentelijke herindeling daarbij. Wij zullen dat niet doen bij dit wetsvoorstel, maar misschien kan het gebeuren bij het beleidsdebat Binnenlandse Zaken. Het onderhavige wetsvoorstel draagt immers erg

de sporen van het beleid van het vorige kabinet.

Het is zelfs zo dat dit wetsvoorstel al aanvaard zou zijn geweest, ware het niet dat er een financieel probleem was opgedoken. Dat heeft geleid tot uitstel. De documentatie van het comité Brakel en Kerkwijk was werkelijk erg goed. Men heeft nuchter en overtuigend aangetoond dat zeer zorgelijke consequenties het gevolg zouden kunnen zijn van de samenvoeging. Deze argumenten waren zo overtuigend dat deze Kamer die brieven aan het kabinet heeft voorgelegd. De kernvraag daarbij was of Zaltbommel voor het jaar 1998 aanvullende steun uit het Gemeentefonds zou krijgen.

Het onderzoek door de inspectie Financiën leidt tot de conclusie dat de tekorten van Zaltbommel incidenteel van aard zijn en veroorzaakt zijn door incidentele tegenvallers. Geadviseerd wordt, een aanvullende uitkering te verstrekken van bijna 17 mln. Met die steun wordt de gemeente dan schoon opgeleverd.

Omdat een snelle parlementaire behandeling gewenst was, is een spoedprocedure gevolgd. Zowel de snelheid waarmee gewerkt is als ook het resultaat van de procedure verheugt ons. Het zou erg slecht zijn geweest als een herindeling tot stand was gekomen waarbij een gemeente andere gemeenten in de financiële ramspoed had meegetrokken.

Een feit blijft dat ook die toezegging van bijna 17 mln. de kou voor Brakel en Kerkwijk niet echt uit de lucht heeft genomen. De vrees bestaat dat de aanvullende uitkering niet voldoende zal blijken te zijn om Zaltbommel echt blijvend schoon op te leveren. Daarnaast bestaat er onvrede – de heer Van Dijk wees daar ook al op – omdat de tegemoetkoming in de zogenaamde frictiekosten waarvan bij de eerste herindelingsvoorstellen nog mocht worden uitgegaan, inmiddels is vervangen door een veel lagere gewenningsbijdrage. Dat betekent voor de inwoners van Brakel en Kerkwijk dat er niet zoals zij verwachtten een fikse financiële vooruitgang komt, maar dat zij geconfronteerd zullen worden met een substantiële lastenverzwaring. Het is niet zo gek dat de besturen van die gemeenten het gevoel hebben een kat in de zak te hebben gekocht.

De Tweede Kamer heeft bij motie gevraagd, de uitvoering van de gewenningsbijdrage te betrekken bij het eerstvolgende monitorrapport over de nieuwe Financiële-verhoudingswet. Wij hebben daar een aantal vragen over. Kan de minister zeggen wanneer die monitoring ingaat? Is het niet mogelijk dat de financiële gevolgen van de herindeling van de Bommelerwaard expliciet onderdeel uitmaken van de monitoring en dus van het begin af aan gevolgd worden? Als uit de resultaten van de monitoring zou blijken dat de financiële situatie veel somberder is dan nu verwacht wordt, is de minister dan bereid, de hoogte van de aanvullende uitkering opnieuw in overweging te nemen?

Mijnheer de voorzitter! Als de gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard op 1 januari 1999 in werking moet treden, dan moet deze Kamer vandaag een positief besluit nemen. In het licht van hetgeen ik straks heb gezegd, namelijk dat dit voorstel eigenlijk al aangenomen zou zijn geweest, zullen wij daaraan meewerken. Het zal ons echter een lief ding waard zijn als de minister wil toezeggen dat hij op het punt van de financiën de vinger aan de pols zal houden en op korte termijn met ons alsnog het fundamentele debat over het binnenlands bestuur wil voeren.

□

De heer **Hessing** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het doet mij buitengewoon veel genoegen, vandaag met deze minister in deze Kamer van gedachten te kunnen wisselen. Ik weet niet of het zijn parlementaire vuurdoop is. Als dat het geval is, wens ik hem veel sterkte bij het uitoefenen van zijn ambt en de verdediging van wetsvoorstellen in deze Kamer meer in het bijzonder.

Voorzitter! In de editie van 3 september jongstleden van het nieuwsblad voor de Bommelerwaard, nog als passend De Toren geheten, wordt melding gemaakt van een onderzoek van een reclame- en marketingbureau. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de inwoners van Zaltbommel zich niet druk maken over de op handen zijnde herindeling. Maar liefst een kwart van de inwoners van Zaltbommel weet niet eens dat er een wetsvoorstel tot tweedeling van de Bomme-

Hessing

lerwaard bestaat. Van de mensen die het wetsvoorstel wel kennen, heeft maar liefst 58,3% er geen mening over. Een dergelijk bericht relativiseert het gewicht dat aan herindelingen moet worden toegekend toch enigszins. Als het gaat om betrokkenheid en emoties die bij herindelingen een rol spelen, hebben wij dat wel eens anders meegemaakt. Maar daar moet wel aan worden toegevoegd, dat deze gevoelens en emoties voor de andere gemeenten in de Bommelerwaard nadrukkelijk anders liggen.

Mijn fractie hecht eraan thans een enkele opmerking te maken over de inhoud van het herindelingsvoorstel en separaat over de financiële perikelen, met daaraan gekoppeld de toezichtsfunctie van de provincie.

Voorzitter! Als het gaat over de inhoud van het voorliggende voorstel, betreft mijn fractie het dat niet direct de stap is gezet naar de vorming van één gemeente in de Bommelerwaard. Dat bleek helaas een brug te ver. De argumenten die voorliggen om één gemeente te realiseren, vormen in onderlinge samenhang bezien, toch een sterker bod dan de keuze voor tweedeling die nu voorligt. Het gaat dan in het kort om de volgende punten:

- de Bommelerwaard vormt een herkenbare sociaal-geografische eenheid met een sterke interne samenhang;
- de ruimtelijke overeenkomsten tussen de inliggende kernen zijn groot;
- de bestuurskracht van één gemeente is evident groter; het gaat dan onder meer om de vorming van een sterkere ambtelijke organisatie, met de mogelijkheid van meer specialisatie voor de taakuitoefening en de dienstverlening aan de burgers;
- de mogelijkheid om het gehele gebied van de Bommelerwaard integraal te besturen.

Kortom, evenzoveel argumenten die krachtig wijzen in de richting van de vorming van één gemeente. Echter, uiteindelijk is gekozen voor een tweedeling, waarbij vooral een rol heeft gespeeld het argument van de fysieke afstand tussen burger en bestuur. Ook het gegeven dat vijf van de acht gemeenten deze variant steunden, was in ieder geval voor de provincie van gewicht. De regering heeft het voorstel van de provincie gevolgd.

Toegegeven, het argument van de afstand tussen burger en bestuur speelt natuurlijk een rol, maar het belang daarvan moet niet worden overtrokken, want in laatste instantie zou dat argument tot de constatering moeten leiden dat herindeling maar helemaal achterwege moet blijven omdat met herindeling per definitie ingeleverd moet worden op dit punt. En dat in de Bommelerwaard de stap van twee gemeenten naar één gemeente vooral op dat punt moet sneuvelen, vindt mijn fractie niet echt overtuigend.

En dan het argument van het draagvlak. Het is inderdaad zo dat het voorstel van de tweedeling met een neuslengte gewonnen heeft. De gemeenten Ammerzoden, Kerkwijk en Zaltbommel met in totaal 22.000 inwoners hebben zich voor één nieuwe gemeente verklaard. De overige vijf gemeenten (Brakel, Hedel, Heerwaarden, Maasdriel en Rossum) met in totaal 25.000 inwoners zijn voor een tweedeling. Maar het is nog maar de vraag of deze verhoudingen, die toch redelijk in evenwicht zijn, de toch stevige argumenten voor één gemeente opzij kunnen schuiven. Mijn fractie vindt dat hier per saldo toch een beetje de weg van de minste weerstand is gekozen. En als het gaat om de bestuurlijke inrichting van ons goede vaderland, dan blijkt toch niet zelden dat het verkrijgen van draagvlak in de weg staat aan daadkracht. De geschiedenis van de stadsprovincies laat wat dit betreft de nodige voorbeelden zien. Wellicht dat de minister nog eens zijn oordeel over de inhoud van het voorstel aan ons kan geven.

Dan de financiële perikelen. Mijn fractie vindt het in ieder geval verstandig dat gewacht is met de behandeling van het voorstel totdat een definitief oordeel over het "schoon opleveren" van de gemeente Zaltbommel beschikbaar zou zijn. Dat oordeel is inmiddels bekend. De gemeente Zaltbommel krijgt een aanvullende uitkering van een kleine 17 mln. Daarmee volgt de minister het advies van de Inspectie financiën lokale en provinciale overheden. Mijn fractie steunt dit besluit van harte, maar moet tevens constateren dat het hier om een zeer fors bedrag gaat. En dan is er nog geen rekening gehouden met bijvoorbeeld het feit dat de inspectie een bedrag van ruim 3 mln. niet heeft aangemerkt als onontkoombare

en onuitstelbare lasten, maar als nodig voor nieuw beleid. Gelet op de aard van de investeringen – onder andere in de brandweerkazerne – is dat op zich terecht, maar het wordt wel duidelijk – vorige sprekers wezen er ook op – dat de ruimte voor de nieuwe gemeente niet groot is. In ieder geval hebben Kerkwijk en Brakel geen vertrouwen meer in een goede afloop; de betrokken gemeenteraden hebben bij motie uitgesproken inmiddels tegen de samenvoeging met Zaltbommel te zijn. Het zou overigens interessant zijn te weten of Brakel thans wellicht meer ziet in de vorming van één gemeente, omdat dan de pijn gedeeld kan worden met meer gemeenten. Dat zou de verhoudingen ten aanzien van het draagvlak weer doen verschuiven.

De gang van zaken rond de financiële problematiek is niet fraai te noemen. De Raad voor de financiële verhoudingen wijst in dit verband op een tekortschieten van de gemeente en een op zijn minst weinig actieve opstelling van de provincie. Mijn fractie deelt deze opvatting; sterker nog, mijn fractie vindt dat er serieuze vragen rijzen bij het toezicht dat van de zijde van de provincie is uitgeoefend. De provincie heeft de problemen niet tijdig onderkend en ook het preventief toezicht heeft de waarheid niet tijdig aan het licht kunnen brengen. Dat is onder normale omstandigheden al geen goede zaak, maar nu het gaat om een gemeente die betrokken is bij herindeling, is dit ronduit als zorgelijk aan te merken. Mijn fractie wil graag weten hoe de minister de rol van de provincie in deze kwestie kwalificeert.

Tot slot, voorzitter, lijkt het mijn fractie – in navolging van de Raad voor de financiële verhoudingen – zinvol inderdaad nog eens onderzoek te doen verrichten naar de uitgangspunten en toepassing van schone oplevering binnen artikel 12. Moet schone oplevering inhouden dat al het achterstallig onderhoud in beginsel moet worden weggenomen, ten detrimente van de overige gemeenten die hieraan dan via artikel 12 moeten meebetalen? Of moet worden gestreefd naar een situatie waarbij voor de nieuwe gemeente globaal een landelijk gemiddeld peil wordt bereikt? Staat de minister ook achter een dergelijk onderzoek?

Hessing

Ten slotte sluit ik mij graag aan bij de woorden van mevrouw Linthorst, want al eerder hebben wij in deze Kamer uitgesproken dat wij graag nog eens van gedachten zouden wisselen over de bestuurlijke inrichting van Nederland in het algemeen en de herindelingsproblematiek daarbij in het bijzonder. Zeker in relatie met hetgeen in het regeerakkoord over herindeling is opgenomen – dit wijst nadrukkelijk in de richting van verdergaande herindeling – is een dergelijke discussie op zijn plaats.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! De naam Bommel heeft om verschillende redenen een zeer aangename klank.

De afgelopen weken hebben enkele leden van de fractie van de VVD diverse gesprekken gevoerd met VVD-bestuurders en raadsleden uit de Bommelerwaard. Deze gesprekken waren – zoals bij "Bommel" past – zeer aangenaam; met zakelijkheid en humor en op constructieve wijze werd aan ons de situatie uitgelegd. Die situatie komt er op neer dat er een grote bereidheid is tot samenwerking en ook tot samengaan. Dit alles wordt echter overschaduwd door de angst voor de financiële gevolgen bij de burgers. De VVD-fractie heeft uit deze gesprekken en ook uit de stukken de indruk gekregen dat de voorgestelde samenvoeging van de gemeenten in de Bommelerwaard tot twee gemeenten met elk meer dan 20.000 inwoners in ieder geval niet op grote emotionele bezwaren stuit. Er zou zelfs wat te zeggen zijn geweest voor de vorming van één gemeente met misschien de fraaie naam "De Bommel", maar zo'n gemeente zou in geografische omvang met tientallen dorpen wel erg groot zijn geworden. Bovendien sluit de voorgestelde tweedeling in enige mate aan bij de bestaande sociaal-culturele en godsdienstige verschillen.

Bij de gemeentelijke herindelingen speelt het financiële aspect waarschijnlijk altijd een grote rol. Men is bang voor aanzienlijke verhoging van de gemeentelijke belastingen. In dit verband is het misschien wel jammer dat de ruime vergoeding van frictiekosten is afgeschaft en vervangen door een geringere gewenningsbijdrage. Het zou ons in

het algemeen wel goed lijken als in het vervolg goed wordt gelet op de financiële gevolgen voor de burger. Die gevolgen moeten tijdig worden onderzocht en – om spookverhalen te voorkomen – er moet worden meegedeeld welke effecten zich kunnen voordoen en hoe die effecten tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht.

Dat is niet eenvoudig in verband met de beleidsvrijheid van de nieuwe gemeente, maar de burger heeft toch recht op informatie. Dit geldt met name als het zou gaan om belastingverhogingen die bij ieder bestuursbeleid onvermijdbaar zijn. Dat behoort te worden medegedeeld.

Het pleit ondertussen voor de inwoners van de Bommelerwaard, waarbij ik vooral doel op de inwoners van Brakel en Kerkwijk, dat zij zich niet verschuilen achter argumenten van emotionele en andere aard, maar ronduit en zakelijk zeggen dat de bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel voornamelijk liggen in de financiële sfeer. Zij vrezen een verdubbeling, althans een forse verhoging van de OZB. Zij hebben daarvoor ook begrijpelijke argumenten. Zij stellen dat bij het voorgestelde en op zichzelf niet geringe bedrag van 17 mln. dat voornamelijk dient voor de schone oplevering van Zaltbommel geen rekening is gehouden met enkele noodzakelijke investeringen die in het verleden ten onrechte door Zaltbommel achterwege zijn gelaten. Men zou kunnen zeggen dat Heer Bommel in dit gebied zijn erfgoed heeft verwaarloosd. De nieuwe gemeente zal de zaken goed in orde moeten brengen. Het gaat hierbij voornamelijk om de brandweerkazerne ad 2,5 mln. en de gemeentewerf ad f 800.000. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat deze bedragen geheel als achterstallig onderhoud zijn aan te merken, omdat zij bij goed financieel beleid reeds hadden behoren te zijn uitgegeven. Deze bedragen moeten dus ook leiden tot een vergoeding in het kader van de schone oplevering. Wij vernemen hierover graag het oordeel van de regering. Is er nog een mogelijkheid, met deze bedragen rekening te houden?

Als dit niet mogelijk is, zou ter bescherming van de burgers van Brakel en Kerkwijk, maar ook van de andere gemeenten, nog gedacht kunnen worden aan de gewenningsbijdrage. De monitoring daarvan

staat reeds vast. Op dit punt sluit ik mij aan bij de woorden van mevrouw Linthorst hierover. Als in het kader van dit monitoringbeleid zou blijken dat de gewenningsbijdrage te gering is om tot gezonde gemeentefinanciën te komen bij een redelijke belastingdruk heeft de regering dan de mogelijkheid om deze bijdrage aan te passen aan de nieuwe inzichten en kan zij haar bereidheid daartoe ook toezeggen? Een argument daarvoor is dat wij te maken hebben met een van de eerste gevallen waarvoor niet meer de oude verfinjningsregeling, de frictiekostenregeling, geldt die veel royaler was. Bovendien is die oude regeling aan de mensen in het gebied voorgehouden, zoals eerder vanmiddag is gezegd, zodat zij met enig recht kunnen zeggen dat zij op het verkeerde been zijn gezet.

Mijnheer de voorzitter! Het spookbeeld van de gemeentelijke herindeling zweeft reeds 22 jaar – ik hoor vanmiddag spreken over 18 jaar, terwijl ik ook heb horen spreken over 40 jaar – boven de Bommelerwaard. Het zou goed zijn als daaraan vandaag een einde kon komen.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Een mededeling vooraf: ik geniet het voorrecht dat ik bij dit herindelingsvoorstel het woord mag voeren namens de fracties van SGP, RPF en GPV. Dat voorrecht krijgt extra gewicht in het licht van het feit dat ik, als enige van de huidige woordvoerders, destijds (op 1 juli 1986) het hier toen verworpen wetsvoorstel op stuk nr. 19055 tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard mocht behandelen.

De uitslag van die behandeling was verrassend: met 35 tegen 26 stemmen werd het wetsvoorstel verworpen, zulks tot frustratie van de nodige bestuurders, maar tevens tot vreugde van grote delen van de plaatselijke bevolking.

Voor de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in het eerste kabinet-Lubbers, De Korte, die op 12 maart 1986 de 20 februari overleden VVD-minister Rietkerk was opgevolgd, is het wetsvoorstel tot herindeling van de Bommelerwaard het eerste en tevens laatste herindelingsvoorstel geweest dat hij in deze Kamer heeft behandeld en het resultaat vermeldde ik reeds.

Holdijk

Net als minister De Korte, verkeert de huidige minister van Binnenlandse Zaken in de situatie dat hij het eerste herindelingsvoorstel dat hij in deze Kamer te behandelen krijgt eerst in een laat stadium van voorbereiding voor zijn rekening heeft genomen. Twee verschillen in positie stel ik evenwel vast: minister De Korte had de gelegenheid gehad ook de plenaire behandeling in de Tweede Kamer mee te maken – deze minister niet – en minister De Korte stond veertien dagen voor het einde van een kabinetsperiode, terwijl de huidige minister aan het begin daarvan staat.

Met deze opmerkingen staan we reeds midden in de voorgeschiedenis van het thans voorliggende tweede wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard, nu ruim 12 jaar later. Die voorgeschiedenis behoeft hier thans niet in den brede aan de orde te komen, zeker de deelnemers aan deze behandeling mogen geacht worden die te kennen. Ik veroorloof mij echter een enkel facet naar voren te halen. Tevens verbind ik hieraan enkele vragen.

In de eerste plaats merk ik op dat de Bommelerwaard in 1948, dus 50 jaar geleden, nog 13 gemeenten telde. Bij de herindeling van 1955 werden dat er 8. In het voorstel dat wij hier in 1986 behandelden, werd uitgegaan van 3 toekomstige gemeenten. Het nu voorliggende voorstel gaat uit van de vorming van twee gemeenten: een noord/west- en een zuid/oostcluster.

Het is geen geheim dat zeer veel bestuurders in de provincie, het kabinet en het parlement en ook in het gebied zelve een voorkeur hadden en hebben voor de vorming van één gemeente. De heer Hessing refereerde hieraan. In de memorie van antwoord aan deze Kamer schrijft de voormalige staatssecretaris Van de Vondervoort: "Ik wil niet verhelen dat de vorming van één gemeente in de Bommelerwaard bij mij op belangrijke punten hoog scoorde." Ons lijkt dat een duidelijke uitspraak, waarin eigenlijk wordt gezegd dat de variant van één gemeente niet slechts hoog scoorde, maar duidelijk hoger scoorde dan de voorliggende variant.

Was deze voorkeursvariant in procedure gekomen dan lag er thans een voorstel waarbij in 50 jaar tijds een gebied met 13 gemeenten zou zijn teruggebracht tot een gebied

met één gemeente. Het huidige voorstel gaat uit van twee gemeenten en deze herindelingsvariant zou volgens het – onveranderde? – Beleidskader gemeentelijke herindeling van het vorige kabinet voor 25 jaar toereikend moeten zijn. Mogen we daar inderdaad van uitgaan, zo vraag ik de minister. Met andere woorden: mogen we er, zuiver menselijk gesproken, van uitgaan dat het ten minste tot 2024 zal duren aler de variant van een gemeente aan de orde komt? Of moeten we er, gelet op het tempo van vermindering van het aantal gemeenten – in dit geval in de Bommelerwaard – rekening mee houden dat in 2024 zelfs de nulvariant in beeld zal zijn? Is dat het wenkend perspectief voor het lokaal integraal openbaar bestuur in de Bommelerwaard?

Een tweede opmerking met betrekking tot de voorgeschiedenis, maar dan die betreffende het voorstel dat wij nu behandelen, betreft de procedure die in deze Kamer is gevolgd. Met name doel ik dan op het beraad zoals dat in de vergaderingen van 12 mei en 23 juni jongstleden in onze commissie voor Binnenlandse Zaken heeft plaatsgevonden. Werd in eerstgenoemde vergadering door een niet onbetekende minderheid het standpunt ingenomen dat het wetsvoorstel voor controversieelverklaring in aanmerking zou kunnen komen, in de vergadering van 23 juni verklaarde de meerderheid in de commissie zich ertoe bereid, onder voorwaarden het wetsvoorstel uiterlijk vandaag te behandelen. Naar het oordeel van onze fracties kon de controversialiteit van het voorstel met argumenten en dus met recht worden betoogd. Het was immers niet uitgesloten dat in het kader van de kabinetsformatie, die zich op dat moment nog in de informatiefase bevond, wijzigingen in het gemeentelijke herindelingsbeleid zouden worden aangekondigd. Dat laatste is, zo kunnen we thans vaststellen, niet gebeurd, althans niet wat het onderhavige wetsvoorstel betreft.

De bereidverklaring om het wetsvoorstel uiterlijk vandaag te behandelen mits aan de door de commissie gestelde voorwaarde van nadere informatie omtrent de financiële positie van de te vormen noordwestgemeente is voldaan, plaatst ons thans voor een niet gering probleem. Een tweede ronde

in het kader van de schriftelijke voorbereiding is daardoor onmogelijk geworden. Ons hebben gedurende het zomerreces en de afgelopen week een aantal rapporten, adviezen en standpunten bereikt, gebaseerd op cijfers die deels berusten op feitelijke gegevens van dit moment of van het verleden, maar anderdeels, wat begrijpelijk is omdat ze de toekomst betreffen, op schattingen en keuzen berusten. Het ligt ook voor de hand dat de cijfers die ons van regeringskant bereikten, onmiddellijk zijn gevolgd door commentaar en andere cijfers van betrokkenen uit het gebied. Een nadere discussie lijkt onvermijdelijk. De voorgaande woordvoerders hebben dit ook duidelijk gemaakt. Onze fracties beschouwen het als een handicap dat die discussie over cijfermatige gegevens en inschattingen thans slechts mondeling en niet schriftelijk kan geschieden.

Natuurlijk bestaat er ook onzerzijds wel enig begrip voor het feit dat met het oog op de datum van de voorgestelde effectuering van de herindeling, 1 januari 1999, en de gewenste tijdige duidelijkheid voor de gemeenten vastgehouden is aan de datum van heden voor de afhandeling van het voorstel. Dat neemt echter niet weg dat onze fracties die wijze en het tempo van afhandeling niet voor onze rekening kunnen nemen. Dat de minister van een zojuist aangetreden regering deze werkwijze wel voor zijn rekening neemt, verbaast ons. Tot zover plaats ik mijn opmerkingen over het voortraject.

Aangezien wij ons niet wensen te onttrekken aan de afhandeling van dit wetsvoorstel, zullen wij thans allereerst ingaan op enkele elementen van de memorie van antwoord. Daaraan vooraf gaat een enkele opmerking over het gemeentelijke herindelingsbeleid in het algemeen. Anders dan in 1986 bij het vorige wetsvoorstel zullen wij daaraan vandaag niet veel woorden wijden. Onze uitgangspunten zijn de regering bekend. Ook al zijn de omstandigheden sinds 1986 gewijzigd, deze uitgangspunten zijn dit evenwel niet.

Thans zou ik willen volstaan met het citeren van enkele passages uit een beschouwing van prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht RU Groningen, in Binnenlands Bestuur van 22 mei jongstleden. De heer Van Dijk heeft zijn naam net genoemd. Prof. Elzinga baseert zijn conclusies

Holdijk

mede op de recent verschenen studie Lokale democratie in Nederland, onder redactie van Denters en Geurts. Elzinga stelt de vraag aan de orde of gemeentelijke herindeling op de voet zoals thans geschiedt, wel moet worden voortgezet. Ik citeer: "In buitenlandse literatuur en praktijk is een kentering waarneembaar. Er wordt veel meer aandacht gehecht aan kleinschalig bestuur. Schaalvergroting wordt gecombineerd met schaalverkleining. In het bedrijfsleven is deze tendens al veel langer zichtbaar. Globaliserende en mondialiserende tendensen roepen automatisch schaalverkleinende bewegingen op; bovendien blijken beide in toenemende mate elkaars voorwaarde te zijn. Het Nederlandse binnenlands bestuur kent ondertussen gemeenten die qua schaal tot de grootste van Europa behoren. Vanuit ambtelijk-technische bestaafing gezien, heeft deze schaalvergroting voordelen. Maar de makke is dat nog weer grotere gemeenten nog weer meer winst bieden op dit punt. De grootste gemeenten kunnen immers de meeste deskundige medewerkers aantrekken. Dat voordeel krijgt evenwel veel te veel nadruk; veel belangrijker zijn de voors en tegens als het gaat om de herkenbaarheid van het bestuur voor de burger, de participatie-effecten, de relaties met maatschappelijke organisaties, de bureaucratielast, de financiële effecten, etc. Bekijk je het proces van gemeentelijke herindeling vanuit deze bredere scope, dan neemt het aantal nadelen scherp toe."

Voorzitter! Om de toepassing maar direct te maken: deze nadelige effecten manifesteren zich duidelijk wat de beoogde noordgemeente betreft. Samenvoeging van Zaltbommel, Kerkwijk en Brakel levert onzes inziens een gemeente op met onvoldoende samenhang, zonder een eigen identiteit en met een bestuur waarin een groot deel van de burgers zich niet zal herkennen.

Daarmee kom ik toe aan de memorie van antwoord, waarin de voormalige staatssecretaris de min of meer standaardopmerking maakt dat de identiteit van de afzonderlijke kernen – zij zal de oude gemeenten bedoelen – bewaard kan blijven. Daar gaat het echter niet om. De vraag is of men, gegeven de bestaande toch min of meer als fundamenteel aangevoelde verschillen, de verwachting kan koesteren

dat de nieuwe gemeente zich als een waardevol geachte identiteit weet te ontwikkelen. Juist op dit punt richt zich het hoofdbezwaar van onze fracties tegen de voorgestane tweedeling. Wij zijn, zoals bekend, indien herindeling van het noordelijk deel onvermijdelijk is, voorstanders van een driedeling. Als next best zou zelfs te denken zijn aan het alternatief van een gemeente.

De staatssecretaris kan in de memorie van antwoord wel stellen dat haar geen signalen hebben bereikt dat de betreffende bevolking de voorkeur voor een driedeling zou delen, maar zulke signalen zijn er uiteraard wel. Ik volsta thans met te wijzen op de uitkomsten van de in juni 1996 gehouden telefonische enquête van het Brabants Dagblad, verschenen in de uitgaven van 22 juni 1996. Overigens moge ik nog wijzen op het feit dat de optie Brakel/Kerkwijk op voorhand door gedeputeerde staten van Gelderland onbespreekbaar is genoemd.

Wat voor ons voorts zwaar weegt ten aanzien van heel deze streeksgewijze herindeling is dat, aldus de memorie van antwoord, "mogelijke knelpunten niet het leidend uitgangspunt zijn geweest".

Wij zijn en blijven evenwel voorstander van die benadering. Wanneer het in dit geval zou gaan om een aanpak van reëel bestaande knelpunten zou dat naar onze opvatting niet tot een grootschalige herindeling, dat wil zeggen het opheffen van zes van de acht gemeenten hebben geleid.

Voorzitter! Tot slot het punt van de financiën, dat reeds tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan de orde kwam. Die Kamer trachtte tevergeefs de staatssecretaris te bewegen tot de uitspraak dat over de artikel 12-status van Zaltbommel een besluit zou vallen voordat de herindeling door de Eerste Kamer zou worden behandeld. De Eerste Kamer heeft vervolgens, volkomen terecht, een zwaar punt gemaakt van de toekomstige financiële positie van de beoogde noordgemeente. De minister heeft thans bij brief van 4 september aan deze Kamer kenbaar gemaakt, conform het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen van 3 september, de gemeente Zaltbommel een forse eenmalige financiële handreiking te willen doen, zodat wat genoemd wordt een "schone oplevering" gegarandeerd zou

moeten zijn. Desondanks bereiken ons uit de gemeenten Brakel en Kerkwijk, maar ook van de gemeente Hedel – de heer Van Dijk wees al even op de gemeente Maasdriel – het zuidcluster dus, berekeningen die duiden op een te verwachten gigantische stijging van de belastingdruk voor de inwoners, variërend van 50% tot 100% ten opzichte van de huidige tarieven.

Voorzitter! Als dit ook maar bij benadering klopt, vergt het niet veel voorstellingsvermogen om in te zien dat de aversie tegen de herindeling alleen maar kan zijn toegenomen. Temeer, als men deze verwachtingen afzet tegen de rooskleurige perspectieven zoals deze aanvankelijk door de provincie Gelderland bij de start van het herindelingsproces zijn afgeschilderd en zoals ook de Tweede Kamer nog, zij het in afgezwakte mate, werd voorgehouden.

De onaangenaam klinkende vraag bij deze hele saneringsoperatie dringt zich op, namelijk of de financiële handreiking aan Zaltbommel niet als "smeergeld" voor deze herindeling moet dienen. De burgemeester van Zaltbommel heeft blijkens perspublicaties openlijk de opvatting uitgesproken dat Zaltbommel nooit in aanmerking was gekomen voor een artikel 12-status als de gemeentelijke herindeling niet voor de deur zou staan. Mogen wij om een reactie van de minister op deze uitspraak vragen?

Voorzitter! Met die vraag zou ik mijn bijdrage in eerste termijn willen besluiten. Wij zien met belangstelling naar de reactie van regeringszijde uit.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Gemeentelijke herindeling is een instrument om het openbaar bestuur aan te passen aan de eisen van een steeds complexer wordende samenleving, maar het is geen panacee voor alle kwalen.

Gemeentelijke herindeling betekent altijd een ingrijpende wijziging in de structuur van een gemeente. Het gaat immers niet alleen over grond, stenen en geld, maar het raakt de bevolking, de inwoners.

Gemeentelijke herindeling maakt onvermoede emoties los, niet alleen bij inwoners van kleine gemeenten in

Schoondergang-Horikx

geval van samenvoeging, maar ook bij inwoners van grote gemeenten als er sprake is van opsplitsing. De gehouden referenda in Amsterdam en Rotterdam gingen gepaard met verhitte discussies. De huidige bewindspersoon zal zich daarvan nog wel iets herinneren.

De uitslag van de enquête in het nieuwsblad voor de Bommelerwaard De Toren maant evenwel weer tot relativering, want daar voelde men zich kennelijk niet zo betrokken.

Gemeentelijke herindeling is ook ingrijpend voor de ambtenaren. Schaalvergroting betekent meer mogelijkheden voor verhoging van het niveau, maar het betekent ook onzekerheid voor het huidige ambtenarenbestand. Het is dan ook zaak dat de overgang naar een andere gemeentelijke organisatie wordt ondersteund door een zorgvuldig personeelsbeleid.

Aan elke herindeling liggen drie vooronderstellingen ten grondslag: gemeenten worden groot genoeg om financieel de eigen broek op te houden; het lokaal bestuur zou aan kwaliteit winnen en de burger zou meer betrokken raken.

Merkwaardig is dat er steeds opnieuw besluiten zijn genomen om de gemeentelijke schaal te vergroten, maar dat nog geen enkel onderzoek heeft aangetoond dat na herindeling gemeenten beter zijn gaan functioneren. Er zijn wel onderzoeken die de negatieve gevolgen van gemeentelijke herindeling in beeld brengen, zoals het veelvuldig aangehaalde rapport van Herweijer van 1995. Voorbeelden van juist een grotere kloof tussen burger en politiek, van hogere lasten voor de burger, van een verschraving van het voorzieningenniveau en van een slechtere bereikbaarheid van de voorzieningen zijn er te kust en te keur. Die kan men vinden in Binnenlands Bestuur, in het GroenLinks-blad De Rode Draad en laatst nog kwamen ze voor in een cyclus in de NRC. Er zijn echter geen publicaties over beter functionerende gemeenten na herindeling. Toch is er heel wat heringedeeld, zowel grootschalig als kleinschalig.

Ik heb bij voorgaande debatten vergeefs aangedrongen op een evaluatie van gemeentelijke herindelingen. Misschien is deze minister wat ontvankelijker. Is de minister het met mijn fractie eens, dat het voor het kabinet hoog tijd wordt om de effecten van gemeente-

lijke herindeling eindelijk eens behoorlijk te evalueren? Vindt hij ook niet dat onderzocht moet worden of de gehanteerde schaalvergroting heeft geleid tot beter functionerende gemeenten? Wil deze minister dat dus op zich nemen? Zo ja, dan moeten deze evaluatie en dit onderzoek wel op korte termijn plaatsvinden, want dan kunnen de resultaten nog worden meegenomen bij een heroverweging van de uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling, waarop in deze Kamer al zo vaak is aangedrongen, ook vandaag. Is deze minister bereid om op basis van feitelijke evaluatiegegevens het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 1995 op korte termijn ter discussie te stellen?

Omdat gemeentelijke herindeling zo ingrijpend is voor de gemeentelijke structuur is het zaak voorzichtig om te gaan met dit bestuurlijke instrument. Mijn fractie heeft zich dan ook de vraag gesteld: is in de Bommelerwaard een gemeentelijke herindeling nuttig en misschien zelfs noodzakelijk en, zo ja, moet de Bommelerwaard dan ingedeeld worden in twee gemeenten, zoals in het voorstel van wet is aangegeven, of in drie? Of is misschien één gemeente Bommelerwaard de beste oplossing?

Het uitgangspunt van GroenLinks bij gemeentelijke herindeling is: nee, tenzij. Voor GroenLinks is groot niet per se beter dan klein. Omdat gemeentelijke herindeling een ingrijpend proces is, moeten er duidelijk aantoonbare voordelen aan zitten wil men daartoe overgaan. Als dat niet kan worden aangetoond – algemeenheden zijn voor mijn fractie niet voldoende – stemt mijn fractie tegen het wetsvoorstel. Bij de laatste vijf wetsvoorstellen voor herindeling is dat dan ook vier keer gebeurd. Bij die vier keer is één wetsvoorstel door de hele Kamer verworpen.

Er is wat ons betreft geen sprake van een mechanistische, getalsmatige benadering. Een jaar geleden heb ik in een interruptiedebatje met collega Wöltgens bij de behandeling van de gemeentelijke herindeling Boekel, Uden en Veghel gezegd: Voor mijn fractie is elke gemeentelijke herindeling uniek en zij wordt per geval beoordeeld aan de hand van onze uitgangspunten.

In het geval van de Bommelerwaard is GroenLinks na uitgebreid overleg met partijgenoten in de regio én na gesprekken met diverse

gemeentebesturen tijdens een bezoek aan de Bommelerwaard tot de conclusie gekomen, dat in de huidige complexe samenleving een herindeling van de Bommelerwaard onontkoombaar is, vooral als men de criteria kwaliteit van bestuur en financiële zelfstandigheid hanteert.

In de Bommelerwaard liggen acht gemeenten, waarvan de meeste echt te klein zijn om de huidige, maar zeker de toekomstige gemeentelijke taken naar behoren uit te voeren. Het gemeentelijke inwonertal loopt van ruim 1000 over 3000, 4000, 5000 en 6000 tot 11.000. Ook de grootste gemeente Zaltbommel, de centrumgemeente voor de Bommelerwaard, kan haar taken die de stedelijke centrumfunctie haar oplegt niet meer naar behoren vervullen. Daarvoor is het draagvlak te klein. De zwaarte van de taken van de centrumfunctie, het instandhouden van zowel een fysieke als een sociale infrastructuur, staat niet in verhouding tot de grootte van de stad met 11.000 inwoners. Het lijkt mij geen toeval dat in de liedjesbundel van Jacques Klöters met als titel "In die grote stad Zaltbommel" het titellied is te vinden bij de "Onzinnige liederen".

Voorzitter! De vraag of de Bommelerwaard moet worden heringedeeld wordt door mijn fractie bevestigend beantwoord. Voordat ik aan beantwoording van de tweede vraag toekom wil ik een opmerking maken over de financiële positie van de gemeente Zaltbommel.

De gemeente Zaltbommel had de artikel 12-status aangevraagd en gekregen. De financiële positie van deze gemeente was een struikelblok voor een gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard. Dat was dan ook de reden dat behandeling van het wetsvoorstel pas in de Eerste Kamer aan de orde zou zijn als duidelijkheid was geschapen over de financiële positie van de gemeente Zaltbommel. Die duidelijkheid is er nu. De Inspectie financiën lokale en provinciale overheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft op 31 juli een rapport uitgebracht waarin zij adviseert de gemeente Zaltbommel een aanvullende uitkering te verstrekken van bijna 17 mln., waarmee de gemeente "schoon opgeleverd" kan worden. Lezing van dat rapport ontlokte mij de opmerking dat de inspectie de gemeente Zaltbommel zeer coulant heeft behandeld. De gemeenteraad van Zaltbommel en het college van

Schoondergang-Horikx

GS van de provincie Gelderland hebben hun instemming met het advies betuigd. Volgens de brief van 4 september neemt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het advies over, dus dat probleem is tot ieders tevredenheid opgelost.

GroenLinks heeft echter één punt van kritiek. In het rapport is alleen gekeken naar de fysieke infrastructuur, terwijl de problemen op het vlak van de sociale infrastructuur in Zaltbommel zeker zo klemmend zijn, zoals de noodzaak tot het voeren van een sociaal-economisch beleid ten behoeve van allochtonen. Daar wordt echter niet naar gekeken. Dat past niet in het systeem, terwijl het toch ook een belangrijke oorzaak is van de financiële problematiek van de gemeente. Zou het niet beter zijn dat ook de sociale infrastructuur voortaan wordt betrokken bij de afhandeling van een artikel 12-procedure? Graag krijg ik daarop een reactie van de minister.

Dan kom ik bij de beantwoording van de tweede vraag: moet de Bommelerwaard worden verdeeld in twee of misschien zelfs drie gemeenten of kan de Bommelerwaard beter als één gemeente door het leven gaan? De gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard stond op 1 juni 1986 ook al op de agenda van de Eerste Kamer. Aan de orde was een indeling in drie gemeenten. Het voorstel is toen verworpen met 35 tegen 26 stemmen. Alleen de PvdA en de VVD waren toen voor. Mijn fractie pleit nu – dat is voor sommigen misschien toch een verrassing – voor de vorming van één gemeente Bommelerwaard. De voornaamste argumenten daarvoor zijn in het kort: - bij tweedeling van de Bommelerwaard worden de kosten voor het instandhouden van de centrumvoorzieningen van Zaltbommel die ten behoeve van de hele Bommelerwaard zullen blijven, afgewenteld op twee gemeenten, te weten Brakel en Kerkwijk. Dit betreft vooral onderwijsvoorzieningen en sociaal-culturele voorzieningen; - bij één gemeente is er geen gemeenschappelijke regeling nodig voor het Centrum voor werk en inkomen én niet voor het openbaar onderwijs; - er is een betere mogelijkheid tot het voeren van lokaal sociaal beleid – dat punt is op dit moment van erg groot politiek belang – want

sociaal-geografisch gezien is de Bommelerwaard één gebied; - het ruimtelijkeordeningsbeleid in de Bommelerwaard kan beter worden aangestuurd, vooral op het gebied van bedrijfsvestigingen; - de technische dienst hoeft niet te worden gesplitst, waardoor specialistische functies behouden kunnen blijven.

Kortom, één gemeente sluit beter aan bij de natuurlijke structuur en de interne samenhang van het gebied, ingesloten als het is door grote rivieren.

In brieven zijn wij attent gemaakt op de inderdaad bestaande grote verschillen tussen de gemeenten Kerkwijk en Brakel enerzijds en de gemeente Zaltbommel anderzijds. Naar mijn stellige overtuiging echter valt met dat verschil in een grotere gemeente beter te leven dan bij een tweedeling van de Bommelerwaard. Ik ben het dan ook eens met de opstelling van de gemeente Kerkwijk dat de identiteit van de inliggende kernen het meest gewaarborgd zou worden in één gemeente Bommelerwaard.

Uit de stukken blijkt dat ook bij het college van GS van Gelderland de vorming van één gemeente uit een oogpunt van functionaliteit de voorkeur verdiende, maar provinciale staten kwamen uit op een tweedeling. De provinciale besluitvorming was verrassend. Bestudering van de ontwerperegeling Gemeentelijke herindeling Bommelerwaard van de provincie Gelderland van 14 mei 1997 leert mij dat variant 1, één gemeente, op veel terreinen hoog scoort, maar dat tot mijn en ik veronderstel tot veler verrassing variant 2, twee gemeenten, als uitkomst uit de provinciale besluitvorming rolt. Het besluit in provinciale staten lijkt unaniem, maar de fractie van SGP, een lid van de VVD en een lid van D66 waren tegen. De PvdA en GroenLinks hadden een voorkeur uitgesproken voor één gemeente, maar met het oog op de te verwachten meerderheid zich neergelegd bij twee gemeenten. Het besluit was dus toch niet zo unaniem als het op het eerste gezicht lijkt. In de regio speelt hetzelfde: drie van de acht gemeenten zijn voor de vorming van één gemeente Bommelerwaard: Zaltbommel, Kerkwijk en Ammerzoden. Vijf gemeenten zijn daar dus tegen. En provinciale staten van Gelderland hebben de stem van de gemeenten zwaar laten wegen! Maar

als de standpunten van alle gemeenteraadsleden in de Bommelerwaard – dat zijn toch de echte volksvertegenwoordigers – gewogen zouden zijn, ontstaat een andere verhouding, die meer de richting opgaat van één gemeente. Bovendien hebben provinciale staten een eigen verantwoordelijkheid; zij leggen eigen criteria aan voor gemeentelijke herindeling.

Voorzitter! Ik kom toe aan de besluitvorming op landelijk niveau. Uit de memorie van antwoord blijkt de vorming van één gemeente ook bij de vorige staatssecretaris hoog te scoren. Zij noemt daarbij de herkenbare sociaal-geografische eenheid van het gebied tussen de rivieren en het overeenkomstig ruimtelijk karakter van de verschillende kernen in het gebied. Als reden waarom de staatssecretaris uiteindelijk het provinciale voorstel heeft overgenomen, noemt zij de fysieke afstand burger-bestuur. Voorzitter! De fysieke afstand is ook voor mijn fractie een zwaar argument, maar als dat argument de doorslag geeft, kan er ook geen gemeente Zaltbommel/Brakel/Kerkwijk worden gevormd. De afstand tussen de uiterste westpunt van de Bommelerwaard, van Brakel tot Zaltbommel – dat is de voorgestelde gemeente in het wetsvoorstel – is namelijk een stuk groter dan de afstand tussen de uiterste oostpunt van de Bommelerwaard, van Heerwaarden tot Zaltbommel, wat nu net wordt afgewezen. Het argument van de fysieke afstand wordt dus nogal willekeurig gebruikt.

Voorzitter! Het is misschien een toeval – dan is het wel een heel gunstig toeval – dat de stad Zaltbommel in het hart van de Bommelerwaard ligt. Dus bij de vorming van één gemeente ligt het in het hart van de nieuwe gemeente.

Door de voorgestelde schaalvergroting zullen meer voorzieningen slechter bereikbaar worden met het openbaar vervoer dan ze nu al zijn voor mensen buiten de centrumgemeenten. Ik noem een voorbeeld. Het verpleeghuis in Ammerzoden dat voor de hele Bommelerwaard is bestemd, is niet bereikbaar met het openbaar vervoer. De openbaarvervoersverbindingen die er zijn, zijn gericht op de steden buiten de Bommelerwaard. Het kan toch niet de bedoeling zijn dat mensen die op het openbaar vervoer zijn aangewezen, straks het gebruik van gemeen-

Schoondergang-Horikx

telijke voorzieningen bijna onmogelijk wordt gemaakt? Wat denkt de minister daaraan te doen?

Een van de uitgangspunten van het beleidskader gemeentelijke herindeling 1995 is dat de nieuwe gemeenten na herindeling 25 jaar vooruit kunnen. Op basis van dat uitgangspunt zijn gemeenten samengevoegd, waarvan overduidelijk was dat samenvoeging gerekend over een termijn van 25 jaar volstrekt voorbarig was, zoals bijvoorbeeld Udenhout bij Tilburg. Nu geldt dat uitgangspunt blijkbaar niet. Want het is voorspelbaar dat, als dit wetsvoorstel van een tweedeling van de Bommelerwaard wordt aangenomen, er binnen enkele jaren een nieuwe herindeling noodzakelijk is, omdat de huidige constructie niet toereikend is voor de toekomstige ontwikkelingen.

In het voorgaande heb ik argumenten aangevoerd, waarom er één gemeente in de Bommelerwaard zou moeten komen. Dat standpunt is pas na rijp beraad door GroenLinks ingenomen. Er zijn meer politici van andere partijen die er ook zo over denken, maar die hebben zich met het oog op de haalbaarheid neergelegd bij een tweedeling. Is er nu geen meerderheid in de Eerste Kamer te vormen die zich stelt achter het voorstel voor één gemeente in de Bommelerwaard? Ik heb dat in deze Kamer al gehoord. Technisch kan het. Ik heb daar aan alle kanten naar geïnformeerd. Als de Eerste Kamer vandaag dit voorstel verwerpt, kunnen een of meerdere fracties in de Tweede Kamer op zeer korte termijn een initiatiefvoorstel indienen voor één gemeente in de Bommelerwaard. Vijftientig jaar geleden is zo de procedure gelopen bij een herindelingsvoorstel van Deventer/Diepenveen. En wets-technisch zou het weer zo kunnen gaan. Het hoeft niet weer terug naar de provincie. De herindeling zou dan 1 januari 2000 kunnen ingaan. Uitstel met een jaar in ruil voor een beter voorstel. Ik hoor graag de reactie van de collega-fracties en natuurlijk ook van de minister.

Voorzitter! Dan iets wat niet direct te maken heeft met de Bommelerwaard. Ik kom bij de kaart die onderdeel is van een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling. De fractie van GroenLinks heeft in de schriftelijke voorbereiding van meerdere herindelingsvoorstellen om een kaart van het gebied moeten vragen. Een kaart behorend bij een

wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling wordt niet standaard bijgeleverd aan de Eerste Kamer. Op uitdrukkelijk verzoek wordt dan een kaart geleverd, maar vaak is dat een moeilijk leesbare kaart. Om wegwijs te raken op zo'n kaart moet je óf in het desbetreffende gebied geboren en getogen zijn óf aanleg hebben voor spoorzoeken. Als dat geen van beide aan de orde is, heb je pech gehad. Ik heb gelukkig altijd een goede kaart van de betrokken gemeenten gekregen. Bij deze herindeling van de Bommelerwaard heb ik in de schriftelijke voorbereiding niet om een kaart gevraagd. Je zou het een testcase kunnen noemen. Ik heb dan ook geen kaart gekregen. Via mijn eigen kanalen krijg ik wel de beschikking over een goede kaart, maar het is nogal knullig dat een wetsvoorstel voor gemeentelijke herindeling dat bij de Eerste Kamer wordt ingediend, niet vanzelfsprekend wordt vergezeld van een goed leesbare kaart. En wie nu verantwoordelijk is voor het toezenden van informatie aan de Eerste Kamer, de Tweede Kamer of het ministerie, daar blijf ik buiten. Als het maar gebeurt! Graag krijg ik van de minister de toezegging dat het niet meer zal voorkomen dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel over gemeentelijke herindeling krijgt toegezonden zonder een bijbehorende goed leesbare kaart.

De bezwaren die zijn binnengekomen over de definitieve grenswijziging in het Oxerveld – dat past in de herindeling Deventer/Diepenveen – onderstrepen nog eens het belang van een kaart als noodzakelijk onderdeel van een herindelingsvoorstel dat de Eerste Kamer passeert.

Voorzitter! Ten slotte de financiën, altijd een belangrijk onderwerp bij gemeentelijke herindeling. De financiën krijgen dit keer een extra accent omdat de Bommelerwaard de eerste gemeentelijke herindeling is na de wijziging van de Financiële-verhoudingswet. De frictiekosten zijn vervallen en vervangen door een gewenningsbijdrage. De ontwerp-begrotingen van zowel de beoogde nieuwe gemeente Zaltbommel als de beoogde nieuwe gemeente Maasdriel laten zien dat er door deze wetswijziging een tekort ontstaat op de gemeentelijke begroting, veroorzaakt door kosten die gepaard gaan met de herindeling. Dat tekort wordt structureel.

In de Tweede Kamer zijn op 19 februari jongstleden bij de behandeling van de Bommelerwaard twee moties aangenomen. Een monitoring van de Financiële-verhoudingswet met het oog op de gewenningsbijdrage is toegezegd, maar over het tijdstip is niet gesproken. Mijn vraag aan de minister: wanneer wordt het eerste monitorrapport over de uitvoering van de gewenningsbijdrage op basis van de Financiële-verhoudingswet 1996 afgeleverd? En kan dat nog iets opleveren voor de Bommelerwaard? Ik heb van de vorige sprekers gehoord dat dit een vraag is die bij alle fracties leeft.

Mijn fractie heeft al eens bepleit om bij het hanteren van de verdeelsleutel van het Gemeentefonds de centrumfuncties van centrumgemeenten zwaarder te laten wegen, zoals het onderhouden van culturele voorzieningen, het in stand houden van stadsgroen en het waterbergend vermogen. Dit allemaal ten behoeve van de regio. Mijn fractie nodigt de minister uit, indien op basis van bovengenoemd monitorrapport de Financiële-verhoudingswet 1996 wordt geëvalueerd, ook de mogelijkheden van zwaardere accenten op de centrumfuncties te onderzoeken.

De vergadering wordt van 15.05 uur tot 15.35 uur geschorst.

□

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Hartelijk dank aan u en aan de leden van de Eerste Kamer voor de vriendelijke woorden van welkom aan mij als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik had uiteraard niet kunnen denken of dromen dat mijn eerste contact met de Staten-Generaal de thematiek van de Bommelerwaard zou betreffen.

De gedachtewisseling over dit onderwerp met deze Kamer markeert voor mij een bijzonder moment. Het is het eerste daadwerkelijke persoonlijke contact met de leden van deze Kamer in mijn hoedanigheid van minister. Ik dank de leden evenzeer voor hun bereidheid om het voorstel tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard zo spoedig na het reces te behandelen. Zoals bekend, is deze voortvarende behandeling van het grootste belang in verband met de tijdige inwerking-treding van deze wet, met het oog

Peper

op de voorbereidingstermijn voor de verkiezingen voor de nieuwe gemeenteraden, die bij aanvaarding van de wet nog aan het eind van dit jaar georganiseerd moeten worden. Ik hoop dan ook op een open en vruchtbare discussie over de Bommelerwaard.

Mijnheer de voorzitter! Ik was wel eens in de Bommelerwaard geweest, maar ik kan mij niet meer herinneren wanneer dat was, dus dat moet verschrikkelijk lang geleden zijn geweest. Om mij voor te bereiden op dit debat heb ik kort geleden op een mooie zaterdagmiddag een bezoek gebracht aan de Bommelerwaard. De ontvangst in de gemeenten heb ik zeer gewaardeerd en ik heb op een niet alleen prettige, maar ook indringende manier van gedachten kunnen wisselen met de burgemeesters en wethouders in de verschillende gemeenten. Die middag zal ik niet licht vergeten, ook niet omdat het van belang is om met de mensen zelf te spreken, opdat meer kleuring wordt gegeven aan de grote hoeveelheden papier die inmiddels over deze herindeling zijn gewisseld. Ondanks de financiële problematiek in Zaltbommel, waarvoor inmiddels een oplossing is aangedragen waarop ik later zal terugkomen, heeft dit bezoek mij gesterkt in mijn overtuiging dat de voorgestelde gemeentelijke herindeling bitter noodzakelijk is. Ik verkeer ook niet in de positie om geheel nieuwe uitvindingen te doen, gelet op de fase van het wetgevingsproces.

Ik dank de leden van de Kamer voor hun uitvoerige bijdrage aan dit debat. Tegen die achtergrond zal ik een aantal inleidende opmerkingen maken over drie thema's die aan de orde zijn geweest, waarna ik nader zal ingaan op specifieke vragen. Vele leden hebben het herindelingsbeleid in zijn algemeenheid aan de orde gesteld en dat is het eerste punt waarover ik van gedachten wil wisselen, zij het kort. Het tweede punt is de tweedeling van de Bommelerwaard. Waarom is hiervoor gekozen? Zou het niet beter zijn om tot één gemeente of drie gemeenten te komen? Het derde punt betreft de financiële problematiek waaraan de Kamer terecht zo veel aandacht heeft gegeven.

In de eerste plaats dus een aantal opmerkingen over het algemene herindelingsbeleid. Wat zijn mijn opvattingen hierover? Ik behoef niet te onthullen dat ik betrekkelijk nieuw

in het ambt ben, maar ik wil daar in dit stadium toch al het volgende over zeggen. Voor mij zijn gemeentelijke herindelingen uiteraard geen doel op zichzelf. Tegen de heer Van Dijk zeg ik dan ook dat gemeentelijke herindelingen geen geloofsartikel zijn. Dat zijn zij ook nooit geweest, tenzij je ver in de tijd teruggaat, toen bij de gemeentelijke herindeling een getalscriterium is geïntroduceerd als een bodem waaronder gemeenten niet moeten zakken. Het getalscriterium diende ook als een oriëntatiepunt voor het samenvoegen van gemeenten. Dat heeft iets mechanisch. Daarmee heb ik in dit verband geen affiniteit.

Het gaat mij om de instandhouding en vorming van stevige, vitale gemeenten. Het gaat mij om de kwaliteit op het lokale niveau opdat de grondstructuur voor ons staatkundig bestel – ik ben het geheel met de heer Van Dijk eens dat dit de gemeenten zijn – berekend blijft op haar taken. Een oriëntatiepunt daarbij is het niveau van de dienstverlening aan de burgers. Ik denk ook aan betrouwbaarheid en professionaliteit die een zekere afstand impliceren van de buitenwereld tot het ambtelijk apparaat. Daarvoor heb je een zekere schaal nodig. Ik noem voorts de publieke ethos van ambtenaren en bestuurders. Een bestuur moet doen wat het belooft. Een bestuur moet voor zijn daden op een doorzichtige wijze ter verantwoording geroepen kunnen worden. Ik realiseer mij dat dit slechts enkele noties zijn. De heer Van Dijk vraagt mij dit alles te concretiseren. Ik aarzel om dat te doen, want ik heb begrepen dat deze vergadering ook een eindtijd kent en ik zie bij die concretisering allerlei dingen voor mij.

Het gaat dus om de kwaliteit op dat lokale niveau. Daarover valt uiteraard veel meer te zeggen. Gemeentelijke herindeling is een van de instrumenten; het is niet het enige. Het is een van de instrumenten om voorwaarden te scheppen die nodig zijn om de kwaliteit van gemeenten op peil te brengen of te houden. Als men kijkt naar in dit geval de Bommelerwaard, dan ziet men gemeenten van een zodanige schaal dat men niet kan verwachten dat aldaar een behoorlijke ambtelijke kwaliteit kan worden gegarandeerd en in stand kan worden gehouden.

Andere criteria voor de kwaliteit van de gemeente zijn de financiële

huishouding, ook op langere termijn, een goede organieke wetgeving en een duidelijke taakverdeling tussen publieke organen. Dat laatste betekent dat als men naar gemeenten kijkt of naar een iets grotere schaal voor sommige gemeenten die nodig is om zoals de heer Van Dijk zegt de integraliteit te waarborgen, men een zekere "massa" nodig heeft als men niet wil vervallen in het via gemeenschappelijke regelingen doorschuiven van taken die daardoor minder onder controle staan van gemeenten. Dat is vaker een probleem dan men soms denkt.

Ik herhaal dat voor de kwaliteit een zekere minimumomvang nodig is. Daarvoor kan niet precies een getal worden aangegeven. Dat hangt af van het gebied, van het deel van Nederland waar men zich bevindt. Men moet niet de grotere eisen overschatten die het integrale bestuur en de veelheid van taken die aan gemeenten toevallen, stellen aan de ambtelijke kwaliteit. Een zekere mate van consistentie van de bezetting van het ambtelijke apparaat is daarvoor nodig alsmede het aantrekkelijk houden van het ambtelijk apparaat als werkplek voor ambtenaren.

Ik realiseer mij dat over deze algemene noties veel meer te zeggen is. Ik wil dan ook, zoals bijna alle sprekers vandaag mij hebben verzocht, een afzonderlijk debat voeren over de algemene uitgangspunten van het herindelingsbeleid. Dat is met zoveel kracht door deze Kamer gevraagd, dat ik dat graag toezeg. Het regeerakkoord bevat buitengewoon interessante teksten die als ik ze allemaal goed op me heb laten inwerken, mogelijkerwijs hier en daar nog in zekere mate in lijn moeten worden gebracht. Ook om die reden is het nodig dat ik mij met u afvraag, wat men er precies mee bedoelt. Ik denk dat het goed is u toe te zeggen, dat ik in de herfst mijn opvatting over het gemeentelijke herindelingsbeleid bij brief of nota aan u zal doen toekomen. De noodzaak erkennend om iets van een beleid op papier te zetten, wat soms wel eens wordt verward met het begrip "visie", wijs ik er overigens wel op dat het allemaal ook niet zo razend spannend is. Ik zeg dat nu in m'n eigen woorden. Op het moment dat er op papier sprake is van een volstrekt helder beleid ontstaat er ook weer iets mechanisch: dan weet

Peper

je hoe het moet. Maar nogmaals, er is wel een goede weg te vinden tussen oriëntaties en het maatwerk dat naar mijn idee ook in het toekomstige beleid aan de orde moet zijn. Het betoog van de verschillende leden gehoord hebbend, kan ik niet anders dan concluderen dat bij uw Kamer zeer sterk de behoefte bestaat om aangepast aan de omstandigheden te besluiten en niet mechanisch te zeggen: die en die omvang is aan de orde. Ik denk dat het modieuze woord "maatwerk" in dit verband als het ware hand- en spandiensten kan leveren. Ik zeg dat graag toe.

Mijn algemene betoog even onderbrekend, wijs ik erop dat mevrouw Schoondergang een onderzoek heeft gevraagd naar de effecten die het herindelingsbeleid heeft gehad. Ik kan mededelen dat er een onderzoek naar de effecten van de herindeling op de kwaliteit van gemeenten is gedaan dat nu in een afrondende fase verkeert en waarvan de resultaten in de loop van november publiek zullen worden gemaakt. Tot die tijd moeten wij pas op de plaats maken. Ik hoop dat het onderzoek op de goede wijze is uitgevoerd, want veel van dergelijk onderzoek heeft in hoge mate het karakter van een momentopname. Dat zie je bij de Bommelerwaard ook: een momentopname van gevoelens die er spelen en weinig structurele zaken.

Ik heb nog een andere reden om een debat over het herindelingsbeleid te voeren, want er ligt bijvoorbeeld bij uw Kamer, zoals u al heeft opgemerkt, een voorstel tot wijziging van de Wet Arhi. Ik ben mij ook aan het inwerken wat die wet betreft. Ik heb begrepen dat die buitengewoon ingewikkeld in elkaar steekt en een slagje eenvoudiger kan. Die wet heeft ook iets te maken met de zojuist door mij aangekondigde nadere beleidsnotitie. Ik neem aan dat wij daarover met elkaar een debat zullen voeren. Het lijkt mij het beste om de Wet Arhi en het algemene beleidskader in samenhang met elkaar te bespreken, maar dat is uiteraard ter beoordeling aan uw Kamer.

Als je wat vrijelijk staat tegenover het dossier Bommelerwaard dat inderdaad naar ik meen teruggaat tot 1976, dan zie je dat er allerlei bewegingen in zijn geweest en dat er allerlei vragen zijn gesteld, tot en met de vraag van mevrouw Schoondergang of we niet helemaal

opnieuw zouden moeten beginnen. Mijn antwoord daarop is: nee, dat moeten we maar niet doen. De vraag is waarom er eigenlijk is gekozen voor twee gemeenten. Ben ik te afstandelijk als ik nu zeg dat als je het dossier bekijkt de gedachte aan één gemeente nogal voor de hand ligt? Ik heb er geen moeite mee om dat uit te spreken, hoewel ik niet op één gemeente zal uitkomen, zoals ik al heb gezegd. Ik denk wel eens dat als men op een ander moment had doorgezet, er nu één Bommelerwaard zou zijn geweest. Dit geeft ook aan dat het de vraag is wie nu eigenlijk de verantwoordelijkheid neemt en wie een keer doorzet. Zo is het echter niet gegaan. Het provinciebestuur van Gelderland heeft de vorming van één en van twee gemeenten onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat de vorming van twee gemeenten de voorkeur verdient. Ik kan mij de argumenten voorstellen van diegenen in de Tweede en in deze Kamer – met name leden van D66 en GroenLinks – die hebben gezegd dat het beter zou zijn geweest om één gemeente in de Bommelerwaard te vormen. Dat zou een solide, mooie gemeente zijn, maar met nog grotere afstanden. Dit heeft mij in ieder geval duidelijk gemaakt dat er in de Nederlandse bestuurs- en beleidspraktijk momenten zijn waarop je even zou moeten doorzetten. Dat is niet gebeurd. Nu is recht gedaan aan de wensen in het gebied zelf, waar – gelet op het bestaan van hele kleine gemeenten – de voorkeur werd gegeven aan de tweedeling, met alle verschillen van dien. Ik ken de voorkeur van Brakel en van Kerkwijk en ik heb gesproken met de vijf gemeenten die de nieuwe gemeente Maasdriel vormen. Zij hebben mij gevraagd de Kamer zo snel mogelijk te overtuigen van de noodzaak nu te beginnen. Een deel van de problemen is opnieuw opgerakeld door de financiële problematiek in Zaltbommel; ik kom daar zo nog op terug. Er is dus bewust gekozen voor die tweedeling en ik denk dat wij nu niet meer in de positie verkeren om te zeggen: het had nog mooier kunnen zijn, want daarmee zou geen recht worden gedaan aan een optimalisering van de opvattingen in het gebied. De fysieke afstand tussen burger en bestuur, dus de afstand tot het stadhuis, zou bij één gemeente wellicht iets te groot worden. Ik denk dat dit ook zo is. De vrees bestond

dat burgers zich daardoor ook in psychologisch opzicht ver van het bestuur zouden voelen. Dat is, denk ik, een politiek gegeven van enige importantie. Zoals gezegd: de tweedeling is door de gemeenten, de provincie, het vorige kabinet en de Tweede Kamer gesteund en ik vind dat al met al toch een stevig fundament onder dit voorstel. Hoewel ik dus begrip heb voor de eerdere kritische kanttekening zowel in uw Kamer als in het gebied, wil ik het voorstel voluit voor mijn rekening nemen. Uiteindelijk worden er toch twee gemeenten in de Bommelerwaard gevormd van voldoende gewicht om de functies uit te voeren die nodig zijn in de toekomst. Dit is geen mathematiek, geen zaak waarvan je precies kunt aantonen waarom het die schaal en omvang zou moeten hebben, maar een ding staat vast, in de toekomst is het van belang dat de gemeentelijke bestuurslaag steviger is. Er kunnen dan verschillende grootten bestaan afhankelijk van het deel van het land, maar de bestuurslagen worden steviger, ook dat vindt u terug in het regeerakkoord. Dit betekent dat je gemeenten nodig hebt die wat aankunnen. Ik ben er zeer voor dat de decentralisatie van de afgelopen 10 jaar naar de gemeenten wordt doorgezet, maar dat kan alleen als een gemeente voldoende omvang heeft en daardoor een ambtelijk apparaat in stand kan houden en de dialoog met de samenleving, zowel binnen als buiten de gemeente, aan kan gaan. Ik zeg dit ook met enige emotie. Ik vind dat gemeenten die statuur ook moeten hebben, omdat zij anders heel veel dingen moeten gaan uitbesteden omdat het te ingewikkeld is. Ik meen dat gemeenten voldoende statuur en zwaarte moeten hebben om een volwassen dialoog aan te gaan met de samenleving. Ik vind dit een heel belangrijke overweging om naar die schaal van ambtelijke competentie te kunnen. Deze is in een grote stad natuurlijk van een andere aard dan in een kleinere gemeente, maar ik wijs erop dat veel onderwerpen die vroeger in kleinere gemeenten niet aan de orde kwamen daar nu wel aan de orde komen én vanwege de decentralisatie én vanwege het feit dat afstanden in dit land kleiner zijn geworden, psychologisch en anderszins.

Een driedeling, waarover een aantal leden spraken, lijkt in

Peper

verhouding tot de grootte van deze drie gemeenten naar mijn oordeel niet voor de hand te liggen. In dat geval zou Zaltbommel 11.000 inwoners hebben, terwijl de centrumfunctie van Zaltbommel in dit gebied onbetwist is en er een groter draagvlak voor de nieuwe gemeenten zou moeten zijn. Zaltbommel is een subregionaal centrum en moet in het kader van de verstedelijkingsopgave een schaal hebben die nodig is om een adequaat ambtelijk en bestuurlijk apparaat op de been te brengen.

Er is gesproken over het element van de verschillende culturen en stijlen in de gemeenten. Ik heb die mogen vaststellen. Laten wij daar blij mee zijn. Passen die gemeenten dan wel bij elkaar? Men gaat naar de stad en Zaltbommel heeft een stedelijk beeld. In de andere gemeenten hangt een andere sfeer. Ik kan de Kamer uit een ander verleden verzekeren – de heer Van Dijk wees er al even op – dat cultuurverschillen binnen een gemeente gelukkig vaak blijven. Het geeft zelfs extra kleur aan een gemeente wanneer die wat geschakeerder is. Ik zie niet in dat cultuurverschillen binnen een gemeente niet in stand zouden blijven. In Rotterdam hebben wij heuse dorpen en die willen zo blijven. Zij bestaan al ongehoord lang. Rotterdam is een buitengewoon interessant voorbeeld van zeer onderscheiden buurten en wijken. De sociaal-culturele en religieuze verschillen tussen de gemeenten Brakel en Kerkwijk enerzijds en Zaltbommel anderzijds maken deze gemeentelijke herindeling absoluut niet onmogelijk. Angst voor verlies aan identiteit van de afzonderlijke kernen lijkt mij ongegrond. Sterker nog, een bepaalde identiteit kan uiteraard blijven bestaan; zoiets is volstrekt ongevoelig voor gemeentegrenzen. Bovendien, als men in ogenschouw neemt dat Zaltbommel zo'n 11.000 inwoners telt en de andere twee gemeenten samen zo'n 13.000 inwoners is er weinig reden tot angst voor overvleugeling van Kerkwijk en Brakel door Zaltbommel. Wij moeten aannemen dat de verhouding 11.000-13.000 in het nieuwe gemeentebestuur tot uitdrukking kan worden gebracht.

Is er binnen zo'n gemeente geen ruimte voor wijkraden of een andere vorm waardoor de mensen in de onderscheiden kernen een zekere mate van zelfbeheer en zelfbestuur

kunnen beproeven? Het is niet aan mij te zeggen dat dit zou moeten. Dat gaat mij niet aan. Het is wel aan mij te zeggen dat het kan. Dit gebeurt in grote steden en zou in kleinere gemeenten ook kunnen. Ik ga er niet over, maar deze suggestie kan wel worden meegenomen. Uit de diverse opties van de gemeenten blijkt al dat men ten volle bereid was, na te denken over de herordening van de Bommelerwaard. Er is ook een voorstel gedaan tot het vormen van een gemeente Kerkwijk omdat op deze manier de identiteit van de omliggende kernen beter zou kunnen worden gewaarborgd. Een plausibele veronderstelling hierbij is dat de nieuw te vormen gemeente hiervoor de ruimte geeft. Cultuurverschillen als zelfstandig argument tegen herindeling kunnen een belangrijk element zijn, maar behoeven niet beslissend te zijn.

Ik wijs vervolgens op de financiële problematiek van Zaltbommel. Uw Kamer heeft opgemerkt dat zij is geconfronteerd met een nieuwe situatie, veroorzaakt door de financiële omstandigheden van Zaltbommel. Men wilde het wetsvoorstel wel behandelen, maar dan moest er duidelijkheid komen over de financiële situatie. Mijn voorgangster heeft snel op dit verzoek gereageerd. Tevens is een versnelde procedure in gang gezet van de Inspectie financiën en de lokale en provinciale overheden. Eind juli is hierover een rapport verschenen dat u vanzelfsprekend ontvangen hebt.

De Inspectie komt tot de conclusie dat de financiële problematiek van de gemeente Zaltbommel voornamelijk op het terrein van achterstallig onderhoud ligt. Er is sprake van rekeningtekorten, veroorzaakt door incidentele tegenvallers. De Inspectie adviseert, aanvullende steun te verlenen van ongeveer 17 mln. opdat de gemeente "schoon" wordt opgeleverd. Dit vind ik als oriëntatiepunt in ons debat van belang. De nieuwe gemeente wordt op deze manier niet onnodig belast met een erfenis uit het verleden.

De provincie Gelderland reageerde positief op deze suggestie. De gemeenten Brakel en Kerkwijk reageerden ontstemd op de financiële verrassing die Zaltbommel in petto had. De andere gemeenten, die verenigd worden in de nieuwe gemeente Maasdriel, hebben alleen maar op spoed aangedrongen.

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft op 3 september jongstleden geadviseerd om de kosten voor het uitbaggeren van de haven van Zaltbommel vooralsnog niet bij de steun te betrekken. In plaats daarvan wordt voorgesteld, de kosten tot een zeker maximum te vergoeden nadat de sanering ter hand is genomen. Ik wil dat advies op dit punt niet volgen. De reden hiervoor heb ik mede namens de staatssecretaris van Financiën in de u bekende brief uiteengezet. Dit rapport laat zien dat het bedrag van 17 mln. aan de maat is. Er kunnen geen gedifferentieerde tarieven worden gehanteerd voor onderdelen van de nieuwe gemeenten. Het is ook niet de bedoeling dat artikel 12-steun ertoe leidt dat de nieuwe gemeente belast wordt.

Een van de sprekers vroeg met zoveel woorden of de artikel 12-status is aangevraagd om de herindeling mogelijk te maken. Het antwoord hierop is nee. De artikel 12-procedure kent een heel zorgvuldige toetsing om te bepalen of een gemeente voor deze status in aanmerking komt. Deze zorgvuldige toetsing is door de inspectie verricht. Hiermee is Zaltbommel een artikel 12-gemeente geworden. Het gaat niet aan, een status aparte voor een deel van de nieuwe gemeente in te voeren. Ik heb al gezegd dat, tegen de achtergrond van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen, het bedrag van 17 mln. redelijk is en dat hiermee een schone oplevering tot stand komt.

In gesprekken met de gemeentebesturen ter plaatse ging het ten eerste om het gevoel dat men overvallen werd door de artikel 12-status van Zaltbommel, waarmee ook oud zeer naar boven kwam. De gemeenten dachten de herindeling af te ronden, maar de plotselinge nieuwe situatie voedde de angst voor een ongewis avontuur. Dit begrijp ik maar al te goed. Je ziet het terug in stukken en aangenomen moties. Men vroeg zich af, ook tegenover mij: waar beginnen we eigenlijk aan? Hoe zit het met die 17 mln.? Is er werkelijk sprake van een schone oplevering? Ik vind het een stevig bedrag in het licht van de omvang van de gemeente. Tegen de achtergrond van het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen moet dit bedrag echter voldoende zijn.

Peper

Wat werd er met de gemeenten gewisseld? Zaltbommel voerde allerlei activiteiten, gebouwen en voorzieningen op die onvoldoende konden worden gefinancierd uit die 17 mln. Ik merk op dat het bedrag dat voor de haven geormerkt is, in een zekere fasering kan worden besteed. Verder voerden de andere gemeenten bedragen op als noodzakelijke uitgaven in Zaltbommel, bijvoorbeeld voor een brandweerkazerne, terwijl men in Zaltbommel tegen mij zei: wij hebben al een brandweerkazerne. Deze hoefde niet aanstonds weer te worden ingericht en ook dit kan dus enig uitstel verdragen. Ik heb mij er dus van overtuigd dat de nieuwe gemeente Zaltbommel met die 17 mln. een buitengewoon kansrijke startpositie heeft.

Toen ik in mijn contact met de vijf andere gemeenten constateerde dat zij zo snel mogelijk wilden fuseren tot een nieuwe gemeente Maasdriel, zei iemand dat er op termijn toch wel een tekort van 1,7 mln. was. Toen mij werd gevraagd of ik nog wat geld had, heb ik gezegd: ik heb geen geld. Dat debat met gemeentebesturen is mij bekend en was niet van een zodanige dramatiek, dat er in dat overleg ook maar één ongezeglijkheid tot mij is gekomen. Men is natuurlijk ook bezig om de positie bij de start nog beter te maken dan zij al is. Het zijn nu eenmaal gemeentebesturen. Ik heb mij zelf ook vaak aan deze methode overgegeven, mag ik nu wel onthullen. Voordat de nood echt hoog is, moet er echter meer op tafel dan er nu gekomen is. De nieuwe gemeente zal in het nieuwe uitgavenpatroon mogelijk een OZB moeten verhogen, maar zij krijgt daarvoor ook meer terug. Ik denk niet dat deze twee gemeenten met een startpositie beginnen die oneerlijk is, want anders had ik niet achter de inhoud van dit wetsvoorstel kunnen staan. Zij krijgen beide een zeer eerlijke kans en het rapport van de inspectie bevestigt dit ook. Zaltbommel krijgt de aanvullende uitkering in twee fasen: in 1998 11,5 mln. en 5,5 mln. aan het begin van 1999.

Verskillende leden van de senaat hebben gesproken over de frictiekosten. Door de Kamers van de Staten-Generaal is een nieuwe Financiële-verhoudingswet aanvaard waarin een overgang is gemaakt van frictiekosten naar de zogenaamde gewenningsbijdrage. Aanvankelijk is

er wel rekening gehouden met frictiekosten maar eind 1996 is met de gemeenten afgesproken dat zij in het nieuwe regime rekening zouden moeten houden met de nieuwe wetgeving – misschien hebben zij daar een beetje pech mee – en daarin is sprake van een gewenningsbijdrage. De provincie Gelderland heeft in het najaar van 1996 nieuwe berekeningen gemaakt op basis van de nieuwe wet. Ook de rijksoverheid heeft nieuwe informatie verzonden en de gemeenten weten dus al geruime tijd dat die uitkering aan de gewenningsbijdrage moet worden aangepast. Natuurlijk kan ik de teleurstelling van de gemeenten Brakel en Kerkwijk goed begrijpen. Gecombineerd met het vrij plotselinge feit dat er sprake is van een artikel 12-status voor Zaltbommel begrijp ik dat zij zich zeer ongemakkelijk voelen. De heer Van Dijk zegt nu wel dat de gemeenten tegen heug en meug ja hadden gezegd, maar je kunt ook zeggen dat de gemeentebesturen op zeker moment hebben ingezien dat een tweedeling binnen de Bommelerwaard acceptabel was. Wanneer het geldprobleem er niet was geweest, dan had men dat gewoon geaccepteerd. Met andere woorden, de keuze was, al dan niet met veel overtuiging, gemaakt. Herindelingen gaan inderdaad nooit zonder fricties, zoals terecht is opgemerkt. Maar de pijn werd weer zichtbaar toen bleek dat er een artikel 12-aanvraag voor Zaltbommel aan de orde was. Daarnaast denk ik dat de overgang naar de gewenningsbijdrage, vergeleken met de frictiekosten die veel ruimhartiger waren, ook een tegenvaller is.

Er is al een toezegging gedaan dat de gewenningsbijdrage in vier jaar, in plaats van in vijf jaar, zal worden uitgekeerd. Het grootste deel, tweevijfde, zal in het eerste jaar worden uitgekeerd omdat men veronderstelt dat in het eerste jaar de kosten van de samenvoeging het hoogst zullen zijn. De verdeling is dus: 2/5, 1/5, 1/5 en 1/5. De frictiekosten waren destijds vrij uitbundig en daarom is dat door de beide Kamers gecorrigeerd. Die kosten werden dikwijls gebruikt voor reorganisaties die werden verbonden aan de gemeentelijke herindeling maar zonder zo'n herindeling zouden ze ook nodig geweest zijn. Ik ontken niet dat die uitkering aanzienlijk soberder is dan hetgeen men gewend is. Het gaat daarbij om

ongeveer 20%-25%. Ik merk daarbij op dat de provincie, aldus de mededeling van een aantal gemeenten, niet helemaal oplettend is geweest bij het toezicht. Dat is een punt van wrijving, want hoe is het nu mogelijk dat er plotseling een artikel 12-status boven water komt? Dat moet men toch hebben zien aankomen. Ik geloof wel dat de gemeenten hier een punt scoren. Dit zal ook reden zijn voor een nader gesprek met provinciale staten.

Er is gevraagd naar de monitoring. Is daarvoor geen Nederlands woord te verzinnen? Het is toch verschrikkelijk? Waarom kan niet van doorlichting worden gesproken? Ik doe maar een suggestie. Die doorlichting zal plaatsvinden. Volgend jaar herfst zal er ook een doorlichting van deze gemeenten plaatsvinden, zo zeg ik ook tegen mevrouw Linthorst. Nu moet ik heel voorzichtig worden. Mocht het zo zijn dat op een breed front deze doorlichting monitoring (doorlichting) leidt tot de onvermijdelijke vaststelling dat er zich een groot onrecht voltrekt in gemeentelijk Nederland, dan denk ik dat het gesprek hervat moet worden over de vraag, of dit de juiste systematiek is c.q. of de hoogte van de bijdrage voldoende is. Ik heb wel tegen de gemeentebesturen gezegd, dat de gemeenten ook worden bekeken op hun eigen inefficiënties, want zo heb ik het begrip monitoren altijd begrepen. Die medaille heeft twee kanten.

Mevrouw Linthorst (PvdA): Voorzitter! Het woord monitoren is hier ingeburgerd. Ik moet tot mijn schande bekennen, dat wij dat ook gebruiken. Doorlichten is een momentopname, terwijl in monitoren ook nog volgen zit. Misschien zouden wij kunnen spreken over het volgen van het proces. Brakel en Kerkwijk vrezen dat er misschien nog wel meer lijken in de kast zitten. Als het effect van die gewenningsbijdrage toch gevolgd gaat worden, zou het tijdstip van dat volgen voor Brakel en Kerkwijk dan niet naar voren kunnen worden gehaald. Zou het niet onmiddellijk kunnen ingaan? Zou de komende begrotingsbehandeling al het startpunt van het volgproces kunnen zijn?

Minister Peper: Ik heb geen moeite, mevrouw Linthorst, u dat toe te zeggen. Wij zien dat de gemeenten technische begrotingen klaar hebben

Peper

of aan het maken zijn. Ik geloof dat de nieuwe gemeente Zaltbommel ook al klaar is. Misschien is het goed dat wij die begrotingen doorlichten, monitoren en de komende tijd elk jaar kijken wat dat oplevert. Ik zie uiteraard de tijd in die monitoring als een belangrijk element. Ik zeg u dat graag toe. Wij zouden daar nu mee kunnen starten. Mochten er zich, om mevrouw Linthorst te citeren, lijken in de kast ophouden, dan doet zich in de eerste plaats de vraag voor: wat is de identiteit van het lijk, hoe groot is het en trekken wij ons daarvan iets aan of moeten wij daarvan in de war raken. Wij weten het niet, maar ik zal u op de hoogte houden.

Ik merk nog op dat de nieuwe gemeente Zaltbommel zelf kan bekijken, of zij met het bedrag en het ritme van de uitgaven zodanig kan begroten dat het mogelijk is een behoorlijke huishouding te voeren. Met andere woorden: je hoeft die 17 mln. niet meteen uit te geven. Er is dus beleidsruimte aanwezig. Het gaat erom dat het geld wordt aangewend voor die doelen waarvoor het is ge-earmarkt.

Voorzitter! Er is gevraagd of er nog iets extra's gedaan kan worden. Het antwoord is: nee, tenzij zou blijken dat er objectieve gegevens zijn die aanleiding geven voor nieuw overleg. Hierbij denk ik dan aan de monitoring waarover mevrouw Linthorst sprak. Die monitoring gebeurt overigens ook elders.

Voorzitter! Ten slotte wil ik nog ingaan op een aantal specifieke opmerkingen. De heer Van Dijk en andere leden van uw Kamer heb ik al toegezegd u een notitie over het herindelingsbeleid te doen toekomen.

De heer Van Dijk zei dat wij lang geleden al afgestapt zijn van het hanteren van het getalscriterium. Dat was te mechanisch. Verder vroeg hij: wat lost een gemeentelijke herindeling nu op? Welke problemen worden daarmee weggenomen? Verder wees hij erop dat al lange tijd over gemeentelijke herindeling van betrokken gemeenten wordt gesproken en dat veel van het beleid is gedecentraliseerd. Verkeren de betrokken gemeenten nu dan eindelijk in een crisis? Ik vond dit moeilijke vragen. Het woord "crisis" heeft bij mij altijd een vrij dramatische betekenis. Van een crisis heb ik bij de betrokken gemeenten niets gemerkt, maar ik vind ook niet dat

men met een dergelijke vraagstelling voor een goede invalshoek kiest. De invalshoek waarvoor ik heb gekozen, heb ik kortheidshalve als volgt aangeduid. Het gaat mij om het creëren van een gemeentebestuur dat wat langer mee kan in de nieuwe ordening die is voorzien in de wet.

De heer Van Dijk vroeg zich voorts af wat ik doe met de mening van de bevolking en die van de lokale bestuurders. Van de mening van de lokale bestuurders hebben wij een aardig overzicht. Wij weten welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. De bevolking heeft ook de mogelijkheid gehad om via de lokale bestuurders van haar opvatting blijkt te geven. Illusies heb ik overigens op dit punt niet. Bij alle gemeentelijke grenswijzigingen is gebleken dat zulke wijzigingen emoties opleveren. Kijkt men later naar de nieuw ontstane gemeente, dan blijkt dat die emoties groten-deels verdwenen zijn. De gemeenten hebben bovendien uiteindelijk ingestemd met het voorstel.

Verder werd gezegd dat twee nieuwe gemeenten een hoger kostenniveau met zich kunnen brengen. Ik sluit zeker niet uit dat dit het geval is. Het kostenniveau zal mede afhankelijk zijn van de kwaliteit die beide partijen gezamenlijk willen hebben. Hierbij gaat het echter in hoge mate om de eigen keuze van de gemeente. Voor de nieuwe gemeente wordt de gemiddelde bijdrage op grond van de Financiële-verhoudingswet minder. Daar staat weer tegenover – dat is althans de veronderstelling, maar ik meen dat die naar een werkelijkheid verwijst – dat een efficiëncyslag wordt gemaakt. Sommigen vroegen zich dan ook af waarom niet voor één gemeente is gekozen, zodat een bepaalde dienst voor één gemeente kan werken.

De heer Van Dijk heeft nog gesproken over de verhouding tussen de legitieme belangen van de plattelandsgemeenten met hun kleine kernen en kleine dorpen en de belangen van de steden. Hij vroeg zich af of er in dit opzicht niet meer evenwicht moet zijn. Hierover staat iets in het regeerakkoord en ik stel mij van de voornemens op dit punt veel voor. In het regeerakkoord staan namelijk een aantal uitstekende passages, maar los daarvan heeft naar mijn mening de heer Van Dijk op dit punt het gelijk aan zijn zijde. Het is aantrekkelijk om er iets verder

op in te gaan. Er is in het nieuwe beleid van dit kabinet meer aandacht voor de verhouding stedelijk-landelijk. Dat zal ook tot uitdrukking moeten komen in de omvang van gemeenten voorzover die problematisch zullen zijn én onderwerp van nadere herindeling. Het is misschien goed om, zoals ik in een vorige functie heb gedaan, iets meer te kijken naar de samenhang – wij moeten ons ook niet overgeven aan romantisme – die vaak bestaat tussen een kern en de omgeving. In het Europese jargon heet dat een functionele regio die een zekere kern heeft. Wij hebben het nu over Zaltbommel, maar je kunt ook andere voorbeelden geven.

Afhankelijk van waar je bent meen ik dat het evenwicht waarnaar de heer Van Dijk vraagt opnieuw beproefd moet worden. Ik zie in het regeerakkoord voldoende aanknopingspunten om dat met hem eens te zijn.

Ik ben al ingegaan op de beleidsbrief over de herindeling. Mevrouw Linthorst vraagt in bredere zin of het niet kan gaan over het gehele binnenlands bestuur. Ik meen dat het over beide moet gaan. Ik probeer mij nu een weg te banen door alle teksten die zijn gemaakt en kijk of er nog meer samenhang in is dan ik op het eerste gezicht heb gemeend te moeten bespeuren. Wij willen wel veel in dat dossier van bestuurlijk Nederland. Wij trekken daarin een niet altijd even consistente lijn.

De heer Hessing zegt dat één gemeente Bommelerwaard eerder aan de orde is geweest. Ik zal het voorstel van mevrouw Schoondergang niet volgen om het helemaal over te doen. Ik heb gezegd dat er mogelijkwijze een interessante lering is te trekken uit de geschiedenis van meer dan 20 jaar gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard. Waar heeft het nu aan gelegen dat wij hierop zijn uitgekomen? Overal heeft de bevolking iets van gevonden; overal hebben gemeentebesturen iets van gevonden; overal hebben tussenbesturen iets van gevonden. Ik zal er nu niet op ingaan, maar er zijn wel wat vragen te stellen omtrent de doorzettingskracht om te komen tot een dergelijke herindeling en de visie daarop. Ik heb in kritische zin al iets gezegd over de provincie.

De heer Rensema zegt dat er emotionele bezwaren zijn, maar dat ze niet van enorme omvang zijn. Er

Peper

is ook opgemerkt dat uit onderzoeken blijkt dat mensen zich er weinig voor interesseren. Er is geen mogelijkheid om alsnog rekening te houden met de opgevoerde bedragen, te weten 2,5 mln. voor een brandweerkazerne en 0,8 mln. voor een andere bestemming. Mijn stelling is dat die nieuwe gemeenten dat zelf moeten aankunnen binnen de eigen begroting.

De heer Holdijk heeft een overzicht gegeven van hoe het is gegaan van 18, 13 en 3 naar 2, en de bekende voorkeur voor één gemeente. Hij vroeg of ervan uit mag worden gegaan dat deze twee gemeenten zeker minimaal 25 jaar mee kunnen gaan. Voorzitter! De heer Holdijk heeft het debat van 1986 meegeemaakt. Het is wat triest om te zeggen: wij zien elkaar over 25 jaar in deze Kamer weer terug. De ambitie is er wel, maar het zal niet lukken! Maar als wij hetzelfde tempo in gemeentelijk herindelingsland aanhouden als wij gewend zijn, kan ik dat met enige overtuiging toezeggen. Dat is daarmee wel geregeld. De heer Holdijk moet goed voor ogen houden dat het om gemeenten van ruim 20.000 à 25.000 inwoners gaat. Daarmee kun je, in de omgeving die daar aan de orde is, vrij lang uit de voeten.

Voorzitter! De heer Holdijk maakte een wat kritische opmerking in mijn richting, die mij raakte. Hij vond dit allemaal wel heel erg snel gaan, waarbij hij er onder andere op wees dat de zaak nu mondeling en niet schriftelijk wordt behandeld. Om te beginnen ga ik niet over de orde van deze Kamer. Verder hebben wij in ieder geval vrij snel geantwoord op de vragen van de Kamer. Wij vonden namelijk dat in het langzamer werken geen aanleiding moest worden gevonden om het debat nu niet tot een afronding te kunnen brengen. Ik weet niet precies wat er ontbreekt aan mijn werkwijze. Mogelijkerwijs was die bij anticipatie al een beetje Rotterdams: graag in tempo, dan horen wij wel of men het goed heeft gevonden. Ik geloof niet dat in mijn richting veel formele bezwaren geuit kunnen worden.

Voorzitter! Ik heb tegen de heer Holdijk al gezegd dat artikel 12 geen uitvinding is om de samenvoeging mogelijk te maken. De identiteit is een heel erg moeilijk te hanteren begrip. Als je in dat gebied of een ander gebied bent, spreek je mensen die zeggen dat het 25 jaar geleden

heel anders was, toen men heel anders met elkaar omging. Het begrip "identiteit" is, met andere woorden, niet statisch. In de Bommelerwaard werd mij melding gemaakt van het feit dat zich daar, overigens op een heel aangename manier, veel mensen van buiten hadden gevestigd die zich, speels geformuleerd, keurig gedragen. Dat zijn emigranten. De heer Holdijk moet dus uitkijken met het institutionaliseren, het vastzetten van een identiteit, waarbij hij vooral oog moet houden voor het feit dat in zo'n gebied zeer onderscheiden identiteiten kunnen zijn, die naar mijn oordeel een verrijking zijn van nieuwe gemeenten, die zich daar mogelijk en hopelijk constitueren.

Voorzitter! Mevrouw Schoondergang vroeg, of niet meer rekening kan worden gehouden met de sociale infrastructuur, want dat is in Zaltbommel volgens haar een ingewikkeld punt.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik heb als algemene vraag gesteld of bij afwikkeling van artikel 12-procedures de sociale infrastructuur niet meegenomen kan worden. Ik heb als voorbeeld Zaltbommel genomen.

Minister **Peper**: Ik geef een algemeen antwoord aan u. Waar een artikel 12-procedure in gang wordt gezet, wordt het kostenpatroon van een gemeente doorgelicht. Daar zit een sociale infrastructuur bij. Dat is een factor in de toedeling van gelden. Je ziet dat wat meer in grotere dan in kleinere gemeenten, maar als dat voldoende omvang heeft naar de criteria die daarvoor gelden, zou dat ook voor Zaltbommel moeten gelden. Wij hebben moeten vaststellen dat dit hierbij niet het geval is op basis van de criteria in de wet zelf. Het is kennelijk dus niet van een dusdanige omvang gebleken dat de inspectie Financiën die puur de regels volgt, daarin aanleiding heeft gevonden om er een extra uitkering aan te verbinden.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Zijn de criteria voor de afwikkeling van de artikel 12-procedure nu beperkt of toegespitst op de fysieke infrastructuur of wordt in die criteria ook de sociale infrastructuur meegenomen? Dat is natuurlijk wel de kern van mijn vraag.

Minister **Peper**: Mij is gezegd – en dat lijkt mij ook heel logisch – dat ook de sociale infrastructuur een rol speelt bij de beoordeling van een artikel 12-aanvraag. De sociale infrastructuur is een criterium in de Financiële-verhoudingswet. Als de sociale infrastructurale problemen de bron zijn waardoor een gemeente in moeilijkheden geraakt, dan zou het toch niet denkbaar zijn om daar omheen te gaan. Mij is van ambtelijke zijde verzekerd dat dit is geïmpliceerd in een dergelijk onderzoek.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Dus in de criteria voor de beoordeling van de artikel 12-procedure is aan de orde zowel de fysieke infrastructuur als de sociale infrastructuur? En in het geval Zaltbommel waren de criteria niet zodanig dat daaraan aandacht werd besteed? Klopt dat?

Minister **Peper**: Zo is dat.

Ik zeg mevrouw Schoondergang toe dat de Eerste Kamer bij een volgend voorstel tot herindeling een ongelofelijk goede kaart krijgt toegestuurd. Ik ben van huis uit sociaal geograaf, dus ik ben gek op kaarten. Ik zal er dan ook persoonlijk op toezien dat voortaan een goede kaart wordt verstrekt.

De fysieke afstand waarover mevrouw Schoondergang sprak, heeft ook subjectieve kanten. Als je kijkt naar de kaart en je gaat meten, blijkt het niet allemaal zo precies te zijn dat je zegt: dat hoort wat korter bij dit of dat.

Het antwoord op de vraag wat ik denk te doen aan de afstand tot de voorzieningen luidt als volgt: niets. Het is namelijk des gemeente.

Verder heeft mevrouw Schoondergang meer aandacht gevraagd voor de centrumfunctie en het monitorrapport. In de Financiële-verhoudingswet is er meer aandacht gekomen voor de centrumfunctie van gemeenten. Ik zeg niet bij wijze van beleidsuitspraak dat ik die functie nog sterker zou willen hebben. Ik zeg alleen dat dit aspect uiteraard zal worden betrokken bij het onderzoek waarom is gevraagd.

□

De heer **Van Dijk** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ik dank de minister voor zijn betoog. Geen slechte vertoning als een eerste poging, mag

Van Dijk

ik hem zeggen. Ik dank hem ook voor de antwoorden die hij heeft gegeven of getracht heeft te geven op de vragen die ik gesteld heb. Of wij in dit debat met die antwoorden dichterbij elkaar zijn gekomen, staat nog te bezien. De introductie was in ieder geval goed en raak getroffen. Ik kan mij daar op het eerste gezicht ook in vinden. Herindelingsbeleid is geen doel op zichzelf. Bravo! Het gaat om stevige vitale gemeenten die berekend zijn op hun taken. Bravo! De minister maakt het vervolgens wat specifiek door te wijzen op het niveau van dienstverlening, betrouwbaarheid, professionaliteit en kwaliteit op lokaal niveau.

Het vervelende is dat een aantal van die zaken zich zonder nadere verduidelijking gemakkelijk clichématig laat gebruiken. Wie zou de minister durven tegenspreken als hij pleit voor zaken als dienstverlening en betrouwbaarheid? Onder het vermelden van deze zaken zit natuurlijk de verhulde gedachte dat een grotere gemeente op deze punten beter scoort dan een kleine gemeente. Het getalscriterium is weer terug, zoals ik had verwacht. De minister gaf immers aan dat een gemeente een minimumomvang moest hebben. Ook sprak hij op een gegeven ogenblik over gemeenten die wat aan kunnen en daarom van voldoende omvang moeten zijn.

De minister stelde dat hij wilde dat wij over informatie beschikten die erop wees dat er inderdaad een correlatie is tussen enerzijds de genoemde punten en anderzijds de omvang van een gemeente. Wij zijn hier al jaren mee bezig, dus het is eigenlijk vreemd dat wij die informatie niet hebben.

Een tweede bezwaar van de opsomming van de punten is dat er sprake is van een vliegwieleffect, maar ik weet niet of de minister het in de gaten had. Dit effect zal ertoe leiden dat gemeenten in de komende decennia groter en groter moeten worden. Zo is het buiten kijf dat een grote gemeente beter in staat is om voor alle taken die een gemeente zijn toegewezen, professionaliteit in huis te hebben, en dat kan alleen maar toenemen. Het vliegwieleffect zat vooral in de uitspraak van de minister dat de taken waarvoor professionaliteit nodig is, wel uitbesteed kunnen worden, maar dat het voor een volwassen dialoog noodzakelijk is dat een gemeente die professionaliteit in huis heeft. Met

het toenemen van de complexiteit van onze maatschappij kan dit niet anders betekenen dan dat gemeenten steeds groter moeten worden.

De dienstverlening waarover de minister sprak, moet in mijn ogen wel gezien worden tegen de achtergrond van hetgeen een inwoner verlangt van een gemeente. Dit zal in een plattelandsgemeente wellicht iets anders liggen dan in een grote stad.

Ik kom nu aan de kwaliteit. Ik heb nog steeds de overtuiging dat professionaliteit niet het voornaamste criterium kan zijn. Professionaliteit op zichzelf kan worden ingehuurd en worden gebruikt door de bestuurders. Maar gaat het bij kwalitatief goed bestuur niet om andere zaken dan het in huis hebben van professionaliteit? Ik denk daarbij aan kennis van wat er leeft onder de bevolking, kennis van zeden en gewoonten, het spreken van dezelfde taal als de mensen, gevoel voor bestuurlijke proporties die aansluiten bij de belevingswereld van de mensen, participatie van de bevolking in mogelijke bestuurlijke processen en toegankelijkheid van bestuurders door bestuurden. Dit zijn kwalitatieve factoren, die mijns inziens noch naar het een, noch naar het ander wijzen, namelijk dat de kleine gemeente slecht scoort en de grote gemeente beter, of omgekeerd. Gelukkig maakte de minister ons erop attent dat in november het resultaat verschijnt van een onderzoek dat inzicht geeft in de effecten van de herindeling op de gemeenten.

Voorzitter! Tot zover de leidende uitgangspunten voor het herindelingsbeleid. Ik ben bang dat wij, als de minister op de lijn die hij nu heeft uitgezet en die hij gebruikt als onderbouwing voor een gemeentelijke herindelingsvoorstel, in de toekomst op andere punten de degens nog wel eens zullen moeten kruisen. Ik ben er immers niet van overtuigd dat met zijn benadering zonneklaar kan worden vastgesteld dat dit herindelingsvoorstel en een aantal andere voorstellen per saldo inderdaad tot betere resultaten hebben geleid. Ik zeg dit nog afgezien van de vraag of grotere gemeenten op een aantal punten wel beter scoren. Kleine gemeenten zullen dat op een aantal punten waarschijnlijk ook doen.

Voorzitter! Ik neem kennis van de mogelijkheid, later een algemeen

debat over de uitgangspunten van het beleid te kunnen voeren aan de hand van een beleidsnotitie. Ik zal dan meer specifiek terugkomen op deze zaken dan de tijd mij nu toestaat.

Over de financiële problematiek wil ik nog het volgende opmerken. De reden waarom ik er zo voor heb gepleit dat de minister zich de problematiek van Brakel en Kerkwijk aantrekt, is niet elk afzonderlijk onderdeel van die problematiek. In het ene geval zou je kunnen zeggen dat het misschien redelijk is dat die gemeenten bijdragen aan de kosten. De reden dat ik daarvoor heb gepleit, is de cumulatie van kostenverhogende factoren.

Het is zonneklaar dat zelfs al zou er totaal geen financiële problematiek in deze regio zijn, alleen de herindeling en de uniformering van de onroerendezaaktarieven die momenteel in de twee gemeenten heel laag liggen en in Zaltbommel veel hoger, al zullen leiden tot een substantiële verhoging van de lasten in beide andere gemeenten. Daarbij komt dat hoe goed ik ook de aanvullende bijdrage vind die de minister gegeven heeft zodat inderdaad gezegd kan worden dat de gemeente per 31 december 1998 schoon opgeleverd wordt omdat oude schulden voldaan zijn en achterstallig onderhoud is uitgevoerd, de indicaties echter zijn dat de gemeente Zaltbommel als zij zelfstandig zou blijven de komende jaren niet automatisch een sluitende begroting zal hebben. Met een aantal voorbeelden is dit al verduidelijkt. Men ziet nu al kosten aankomen die in de optiek van de inspectie voor de financiën wel uitstelbaar zijn, maar die toch op een gegeven ogenblik onder ogen zullen moeten worden gezien. De gemeente Zaltbommel zal, wil zij over vijf jaar niet weer achterstallig onderhoud hebben, de komende jaren meer aan gewoon onderhoud moeten uitgeven. Dat is een tweede, bijkomende factor.

Er zijn nog twee factoren die ook een rol spelen bij Maasdriel, te weten de lagere uitkering uit het Gemeentefonds – drie gemeenten krijgen afzonderlijk een wat hogere uitkering dan de nieuwe gemeente gezamenlijk – en het geweldige struikelblok van de voor deze gemeenten hoge frictiekosten. Deze kosten zijn in Maasdriel hoog. In Zaltbommel zijn zij zeer hoog. Als zij niet worden gecompenseerd, leiden

Van Dijk

zij niet alleen tot een financiële hobbel die over een paar jaar geslecht is, maar tot blijvend structurele tekorten in de komende jaren.

Voorzitter! Ik vind het fijn dat de minister nog eens naar de monitoring wil kijken. Indien, zoals hij zegt, onvermijdelijk moet worden vastgesteld dat de bijdrage overal te weinig is, zal dat de gemeenten in dit geval niet veel soelaas bieden.

Tot slot wil ik nog iets zeggen over de toekomst. Regeren is inderdaad vooruitkijken. In het geval van de gemeenten Zaltbommel heb ik daarmee willen zeggen dat van die toekomst, zoals die er 18, 20 jaar uitzag, al 18 à 20 jaar verstreken is. Misschien is het woord crisis een beetje overdreven. Maar had men niet kunnen verwachten na 18 tot 20 jaar stagnatie in deze hele zaak dat er iets meer duidelijkheid zou zijn ontstaan over de problemen die dat uitstel en die stagnatie hebben opgeleverd? Daarvan heb ik niets mogen vernemen! Wij blijven allemaal hangen in algemeenheden die, al naar het de spreker belieft, clichématig in deze of gene zin worden uitgelegd. Dat brengt ons niet verder.

Niettemin dank ik de minister voor de moeite die hij heeft willen nemen, ook ons over de streep te trekken. Ik ben nog steeds niet overtuigd van de wenselijkheid van dit wetsvoorstel. Ik zal mijn fractie dan ook dienovereenkomstig adviseren.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Wij zijn zeer verheugd over de toezeggingen die door de minister zijn gedaan. Dat geldt zowel voor zijn toezegging over het naar voren halen van het volgen van de financiële situatie in de betrokken gemeentes als voor zijn voorzichtig uitgesproken bereidheid om mochten er zich vreselijke dingen gaan voordoen, er nog eens naar te kijken. Maar het meest verheugd zijn wij over 's ministers toezegging inzake het beleidsdebat. Dat kan nog wel een aantal stevige discussies opleveren, want met de heer Van Dijk twijfel ik eerlijk gezegd ook aan het uitgangspunt, dat een grote gemeente per definitie een beter bestuurd gemeente is. Daar is nog wel iets meer over te zeggen. Ik denk dat een van de dingen waarover wij dan de degens zouden moeten

kruisen, is of de winst die wordt geboekt aan efficiency niet wordt verloren aan betrokkenheid. Wat dat betreft is datgene wat de heer Hessing daarstraks zei over hoeveel mensen zich druk maken over de herindeling, een teken aan de wand dat je ook anders kunt interpreteren.

Ik ben het met de minister eens dat identiteiten niet statisch zijn. Ik zou zelfs nog een stapje verder willen gaan en willen zeggen dat een mens meer dan één identiteit heeft. Je bent op sommige momenten bijvoorbeeld Rotterdammer en op andere momenten weer wat anders. Maar er moeten gemeenschappen of eenheden zijn, waarin je in ieder geval die identiteit kunt beleven, ook al is die identiteit niet statisch en maar één van je identiteiten. Wat dat betreft moeten we mijns inziens ook niet te gemakkelijk het begrip "identiteit" over boord zetten. Ik heb uit het verleden van de minister begrepen, dat hij in een andere situatie heeft gezegd dat een lastig begrip nog geen reden is om het maar uit de weg te gaan, maar integendeel moet worden gezien als een uitdaging om er iets mee te doen. Indien de discussie zo open wordt gevoerd als de minister vandaag heeft gedaan, dan kijken wij met zeer veel genoegen naar die discussie uit.

□

De heer **Hessing** (D66): Voorzitter! Ik dank de minister voor zijn doorwrochte antwoord. Ik heb dan ook nu nog maar een enkele opmerking in zijn richting.

Ook ik dank hem voor de toezegging om op korte termijn met ons van gedachten te wisselen over de herindelingsproblematiek. Het lijkt goed om dat te doen in samenhang met de Wet Arhi, waarvoor hier nog een wijzigingsvoorstel ligt. Ik ben het ook met de minister eens dat het niet allemaal hemelbestormend is, maar dat het toch goed is om dit gedachtegoed nog eens te ijken, met name tegen de achtergrond van wat er in het regeerakkoord staat. Het is ook uitdagend om inhakend op wat de heer Van Dijk en mevrouw Linthorst hebben betoogd, te zeggen dat een grote gemeente niet per definitie een beter bestuurd gemeente is.

De heer Van Dijk constateerde dat aan gemeenten steeds meer taken toebedeeld worden, dat die tendens

bepaald niet afneemt en dat die taken in onderlinge samenhang alleen maar complexer worden, hetgeen simpelweg een grotere professionaliteit vereist om een behoorlijk niveau van dienstverlening te garanderen aan de burgers. Hij stelde vragenderwijs of dit proces als zodanig niet een zeker autonoom karakter heeft en in lijn daarvan leidt tot de noodzaak van steeds verdergaande schaalvergroting. Hij gaf dus meteen een begin van een antwoord op de door hem gestelde vraag. Uiteraard spelen er veel meer aspecten een rol bij, maar dit punt is een van de punten om mee te starten als we de discussie gaan voeren. Het zou heel goed zijn als wij een handvat kregen om te kunnen beoordelen in hoeverre al datgene wat wij steeds beweren, namelijk dat schaalvergroting beter is, door middel van onderzoek ook een begin van een onderbouwing krijgt. Ik hoop dat dit onderzoek dat handvat geeft. Zo niet, dan moeten wij ons er inderdaad op bezinnen of er wellicht op een andere wijze wel een antwoord valt te krijgen. Want de ambitie die dit kabinet heeft neergezet en heeft verwoord in het regeerakkoord vereist in ieder geval dat er een stevige bodem wordt gelegd onder dat beleid. Ik denk dat niet alleen wij daarnaar verlangen, maar dat ook de minister daaraan behoefte heeft.

Ik kan de minister goed volgen in zijn betoog over de schaalgrootte en de uiteindelijke keuze voor de tweedeling. Gelet op de argumenten die daarvoor aangedragen zouden kunnen worden, kon hij zich zelf ook goed voorstellen dat er zou zijn gekozen voor één gemeente, maar hij vond dat er per saldo toch twee goed functionerende gemeenten zullen overblijven die zijn toegerust voor de taken die er liggen. Dat is uiteindelijk de toets die aangelegd moet worden; de maat der dingen, zou ik zeggen. Dat was voor hem voldoende om te zeggen: ik kan mij volledig achter dit voorstel zetten.

In de richting van mevrouw Schoondergang, die mij met nadruk om een reactie op haar voorstel heeft gevraagd, merk ik op dat mijn fractie de voorkeur gaf aan één gemeente – zij heeft dat in de Tweede Kamer ook nadrukkelijk naar voren gebracht – maar ik denk dat de pudding nu gestort is en dat het belangrijk is nu een uitspraak te doen. Daarmee is niet gezegd dat er

Hessing

niet verder kan worden gedacht over dit proces, maar mijn fractie is in ieder geval van mening dat het – in de richting van die gemeenten die toch al langjarig met dit onderwerp zeulen – van belang is vandaag een besluit hierover te nemen.

In het kader van het toezicht sprak de minister over een gesprek met de provincie. Dat lijkt mij een goede zaak. Niet zozeer om elkaar bestraffend toe te spreken, maar om nog eens de aard en het belang van provinciaal toezicht aan te scherpen. Dat kan nooit kwaad. Verder vraag ik de minister of al bekend is hoe de provincie denkt om te gaan met de gemeenten. Wordt er van meet af aan preventief toezicht gevoerd of wordt eerst afgewacht hoe de nieuwe gemeenten het gaan doen? Ik kan mij voorstellen dat de provincie er in ieder geval wel bovenop gaat zitten.

Ten slotte wil ik de minister niet in het ongewisse laten over het standpunt van mijn fractie en haar stemgedrag: mijn fractie zal dit wetsvoorstel steunen.

□

De heer **Rensema** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Ik sluit mij aan bij de dank aan de minister zoals die door de andere woordvoerders is uitgesproken.

Ik wil beginnen met een antwoord op de vraag van mevrouw Schoon-dergang of wij willen meegaan in een poging alsnog tot één gemeente te komen. Wij kunnen daar niet in meegaan, alleen al omdat verder uitstel thans niet meer verantwoord is. Bovendien zijn er enige argumenten die tegen één zo'n heel grote gemeente pleiten, ook al is de idee van één gemeente ook zeker aantrekkelijk. Van de zijde van Maasdriel is ons bovendien meegedeeld dat men daar mordicus tegen één gemeente is. Het zou dus een heel proces van massage vragen om hier tot een redelijke oplossing te komen.

Over de mogelijkheid om drie gemeenten te vormen, heeft de minister terecht gezegd dat dit zou betekenen dat Zaltbommel als centrumplaats de kleinste van de drie gemeenten wordt. Dit achten wij een ongewenste situatie. De kleine gemeente Zaltbommel zou dan alle lasten van de centrumfunctie moeten dragen en dat is niet redelijk. Wij zijn het ook met de minister eens dat

culturele verschillen zeker een rol mogen spelen, maar geen beletsel hoeven te zijn.

De minister heeft verder gezegd dat er een brandweerkazerne is en dat er altijd wel onderhoud nodig is. Dat is waar, maar mij is meegedeeld dat de bestaande brandweerkazerne als gevolg van achterstallig onderhoud op grond van de Arbeidsomstandighedenwet moet worden afgekeurd en dat er bij behoorlijk beleid reeds lang een nieuwe brandweerkazerne van 2,5 mln. had gestaan. De huidige brandweerkazerne is op grond van de Arbeidsomstandighedenwet niet meer exploitabel. Het kost 2,5 mln. om hierin verandering te brengen en dit bedrag moet door de bewoners van de nieuwe gemeenten worden opgebracht. Ik begrijp wel dat de minister niet zonder meer 2,5 mln. extra kan uitgeven. Overigens is er nog een vergelijkbare post van f 800.000 en zijn er nog andere punten. Ik begrijp dat de minister erop wijst dat de Wet op het Gemeentefonds dit niet toelaat, maar misschien is het wel mogelijk dit onderwerp nog eens mee te nemen bij de monitoring. Op dit punt heeft de minister naar mijn mening een toezegging gedaan. Hij heeft gezegd dat het begrijpelijk is dat men in Brakel en Kerkwijk teleurgesteld is en dat het waar is dat er gebrek was aan toezicht door de provincie.

De heer **Hessing** (D66): Ik meen dat de minister heeft toegezegd dat hij bereid is om, als er geheel nieuwe dingen naar voren komen, er nog eens naar te kijken. Ik geloof echter dat de uitgave voor de brandweerkazerne met alle ins and outs alreeds is bestempeld als een niet onuitstelbare en onoverkomelijke uitgave.

De heer **Rensema** (VVD): In zoverre accepteer ik dat. Als echter waar is wat de mensen in Zaltbommel zeggen over die brandweerkazerne zou dit bij de monitoring nog een rol kunnen spelen. Ik neem aan dat de heer Hessing dit met mij eens is. De minister heeft namelijk gezegd: als er lijken in de kast liggen en als de mensen groot onrecht wordt aangedaan, moet het gesprek worden hervat. Dat heb ik als toezegging genoteerd en daar houd ik de minister aan. Dit is niet veel, maar het is toch wat voor de mensen in de Bommelerwaard.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Namens onze fracties wil ik graag de minister danken voor zijn reactie, waaruit in elk geval is gebleken dat hij zich snel in de materie heeft ingewerkt. Ik denk dat hij met zijn bijdrage in eerste termijn het wetsvoorstel een grotere dienst bewezen heeft dan zijn voorganger twaalf jaar geleden heeft gedaan met diens bijdrage aan het vorige. Ik neem dat de bijdrage van zijn voorganger mede heeft bijgedragen aan het lot van dat wetsvoorstel. Of het omgekeerde nu het geval zal zijn, zal dadelijk blijken. Ik blijf overigens bij mijn mening dat wij de discussie over de financiële aspecten – dit is geen kritiek die in de eerste plaats de minister raakt, maar de werkwijze van onze Kamer – niet mondeling hadden moeten voeren. De uitwisseling, bekritisering en becomingentariëring van de cijfers hadden wij schriftelijke moeten doen.

Vervolgens kom ik tot de algemene principes van herindeling. Ik heb mij kunnen vinden in veel opmerkingen die de minister heeft gemaakt. Ik ontkom echter niet aan de opmerking van de heer Van Dijk dat zij een wat clichématige indruk wekken, waardoor je je afvraagt welk redelijk mens het oneens zou kunnen zijn met wat de minister tot nu toe over herindeling gezegd heeft. Te noteren viel dat hij wenst als resultaat van herindelingsprocessen dat er gemeenten ontstaan of blijven bestaan die berekend zijn op hun taken in de toekomst. Wie zou dat niet nastreven die het goed voor heeft met de gemeenten? Blijft de vraag – en ik denk dat wij daarover in het vervolg moeten spreken – in hoeverre men differentiatie tussen de gemeenten mogelijk en toelaatbaar acht. Ik denk dat wij in ieder geval oog moeten hebben voor de variatie die er thans is. Daarbij wil ik wat afstand nemen van de opmerking van de minister dat er een soort minimummassa nodig is voor het in stand houden van gemeenten en het berekend blijven op de taken die gemeenten hebben.

Dan kom ik tot de tweedeling van de Bommelerwaard. Het aspect op grond waarvan de regering heeft gekozen voor de tweedeling, namelijk de fysieke afstand tussen burgers en bestuur, spreekt onze fracties bijzonder weinig aan. Dan hebben wij het over enkele kilome-

Holdijk

ters, misschien wel eens tien kilometer, afstand tot het gemeentehuis. Als je praat over wat de doorslag moet geven voor een tweedeling of driedeling vind ik dat punt van ondergeschikte betekenis.

Volgens de minister ligt een driedeling niet voor de hand, met name niet omdat Zaltbommel als subregionaal centrum een groter financieel draagvlak moet krijgen. Dit gebeurt waarschijnlijk en de gemeenten die met Zaltbommel verenigd zullen worden moeten daarvoor een prijs betalen. Dat is niet anders bij dit uitgangspunt, maar voor onze fracties is het zeer de vraag of complete gemeenten moeten verdwijnen of opgaan in een groter geheel om aan financiële problemen tegemoet te komen.

Er is nog gesproken over cultuurverschillen. Ik geef toe dat het moeilijk is om op dit punt een criterium te hanteren. Het is veel gemakkelijker om over oppervlakten, aantallen inwoners of financiën te spreken. Ook geef ik toe dat er binnen een gemeenschap op het punt van de identiteit sprake is van schakeringen. Tevens geef ik toe dat het begrip "identiteit" niet statisch is. Dit neemt echter niet weg dat er, naarmate we naar een groter bestuurlijk geheel streven, in bestuurlijk-politieke zin minder van die eigen identiteit of positie tot uitdrukking kan worden gebracht. Ik bestrijd niet dat ieder misschien op zijn eigen plekje zichzelf kan blijven maar het is onmogelijk dat men een stempel op het geheel kan drukken. En dit staat mij voor ogen als ik de nu nog bestaande verschillen signaleer. Ik heb het element van identiteit zozeer geaccentueerd omdat het, zeker in deze tijd, onze samenleving ontbreekt aan gemeenschapsbesef. Een burgerlijke gemeente wil volgens mij toch nog altijd iets van een gemeenschap of althans het besef daarvan in zich dragen. Welnu, naarmate men de eenheden vergroot, neemt de variëteit in culturen toe, zodat er van het gevoel van gemeenschap steeds minder terecht komt.

De minister zei dat hij cultuurverschillen als zelfstandig argument tegen herindeling niet doorslaggevend acht. Onze fracties maken wat dat betreft een andere afweging en die zal haar weerslag vinden in ons stemgedrag ten aanzien van dit wetsvoorstel.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! De minister heeft gezegd dat hij dit wetsvoorstel voluit voor zijn rekening neemt. Dat is geen verrassende uitspraak. Wij zijn het met hem eens dat er een herordening van de Bommelerwaard aan de orde was, maar wij zijn het niet eens met het besluit tot tweedeling. Wij hebben weinig argumenten van de minister voor die tweedeling gehoord. Ik heb wel genoteerd dat de minister zei dat het een voor de hand liggende gedachte is om er één gemeente van te maken. Uw argumentatie voor twee gemeenten was eigenlijk dat wij in dit stadium niet van u kunnen verwachten dat u nieuwe voorstellen doet. Het is een gelopen race, heeft een ander al gezegd. Het enige echte argument dat u hebt genoemd, is de fysieke afstand voor burgers tot het bestuur, die bij één gemeente groter zou zijn dan bij een indeling in twee gemeenten. Neemt u eens de kaart van de Bommelerwaard voor u. Dan ziet u dat de grootste afstand bij twee gemeenten precies dezelfde is als bij één gemeente. Het argument dat iedere keer opnieuw opduikt, namelijk dat de fysieke afstand zo belangrijk is en in het kielzog hiervan de psychologische afstand van de burger tot het bestuur, wordt dus gewoon oneigenlijk gebruikt. Het is kennelijk heel moeilijk door te prikken, want u gebruikt het nu weer.

Het is jammer dat de andere fracties negatief hebben gereageerd op mijn voorstel. De minister zei dat hij niet van plan was, helemaal opnieuw te beginnen. Hiermee geeft u een interpretatie van mijn voorstel. Het was helemaal niet mijn voorstel om helemaal opnieuw te beginnen. Mijn voorstel was een jaar uitstel, waardoor wij een beter wetsvoorstel kunnen terugkrijgen. Een jaar uitstel is iets volstrekt anders dan helemaal opnieuw beginnen, waarbij steeds gesproken wordt van termijnen van acht, tien, twaalf, achttien jaar.

Tot dusver betrof het deze herindeling. Ik ben veel positiever gestemd over datgene wat de minister over het beleid heeft toegezegd. U sprak toch van deze herfst en niet van een herfst? Ik ga ervan uit dat er deze herfst een nota over de opvattingen van het kabinet over gemeentelijke herindeling komt. Anderen hebben al gezegd dat u hierover een aantal heel zinnige,

maar algemene opmerkingen gemaakt hebt, waarmee eigenlijk niemand het oneens kan zijn. Ik ben dan ook erg benieuwd naar de inhoud van de notitie. U zult hierbij ongetwijfeld het onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindeling betrekken dat in november afgerond zal zijn. U hebt mij er wel nieuwsgierig naar gemaakt hoe groot dit onderzoek is opgezet. Hoeveel gemeenten zijn erbij betrokken? Welke criteria, welke onderzoeksuitgangspunten, zijn erbij gehanteerd?

De wijziging van de Wet Arhi, die nog bij deze Kamer ligt, zal in samenhang met die notitie behandeld worden. Hoe denkt u dit te doen? Ik veronderstel dat de notitie eerst met de Tweede Kamer besproken zal worden. Of komt u er eerst mee naar de Eerste Kamer? Misschien kunt u hierover duidelijkheid verschaffen. De wijziging van de Wet Arhi komt immers alleen nog in de Eerste Kamer aan de orde; de behandeling ervan is opgeschort. Het lijkt mij logisch dat eerst de uitgangspunten van gemeentelijke herindeling besproken worden en pas daarna de wijziging van de Wet Arhi. Ik ben tevreden met uw toezegging in antwoord op de vragen van mevrouw Linthorst dat deze zaak betrokken wordt in een grotere discussie over het openbaar bestuur.

Over de afhandeling van de artikel 12-procedure heb ik verder geen opmerkingen, maar wel over de frictiekosten. Bij de opstelling van de nieuwe begroting van beide gemeenten is opgemerkt dat er een structureel tekort ontstaat als gevolg van de gemeentelijke herindeling. Over uw toezegging ben ik wel tevreden. Laten wij "monitoring" maar vervangen door: volgsysteem. Dit lijkt mij een veel beter woord. De consequenties voor de twee gemeenten worden meteen betrokken bij de evaluatie. U maakte daarbij de voorzichtige opmerking, heel bewust natuurlijk, dat er, als een tekort op de begroting overal onvermijdelijk is als gevolg van gemeentelijke herindeling, sprake kan zijn van hervatting van de gesprekken daarover. Ieder jaar zou het opnieuw bekeken moeten worden. Maar ik vraag mij het volgende af. De Bommelerwaard is de eerste gemeentelijke herindeling na de wijziging van de Financiële-verhoudingswet. U zegt dat het

Schoondergang-Horikx

onvermijdelijk is dat er overal te weinig is, maar dan moeten er meer gemeenten bij betrokken zijn. Ik vraag mij nu af over hoeveel jaar er duidelijkheid komt over de gevolgen van de Financiële-verhoudingswet en over de wijziging van de frictiekosten in de gewenningsbijdrage. Ik wil daarover graag iets van u horen.

Ik wil nog iets opmerken over een mogelijk zwaardere weging van de centrumfuncties die zal worden meegenomen in de evaluatie van de Financiële-verhoudingswet. Natuurlijk heeft u zich op de vlakke gehouden over de gevolgen daarvan, maar het is belangrijk dat er in ieder geval aandacht aan wordt besteed.

Tot slot lijkt het mij heel prettig voor het maken van voorlopige verslagen bij toekomstige herindelingsvoorstellen wanneer er een goed leesbare kaart komt. Dat bespaart mij en de ambtenaren veel tijd.

De **voorzitter**: Alvorens de minister het woord te geven voor het antwoord in tweede termijn, wil ik nog eens onder de aandacht van de leden brengen dat het woord in deze Kamer uitsluitend wordt gericht tot de voorzitter. Er is mij nu allerlei lof toegedicht voor het feit dat ik kaarten en nota's zal sturen, maar niets daarvan is het geval. Wij spreken hier tegen de voorzitter en als Kamerleden de minister bedoelen dan spreken zij hem in de derde persoon aan. Ik geef nu het woord aan de minister.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): U heeft natuurlijk volkomen gelijk.

De **voorzitter**: Nu was "u" juist gebruikt.

□

Minister **Peper**: Mijnheer de voorzitter! Ik dank de leden van de Kamer voor hun opmerkingen in tweede termijn.

De heer Van Dijk heeft gezegd dat ik rijkelijk vaag aangeef waar ik naartoe wil met vitale gemeenten. Ik ontken dat niet, hoewel ik mij er wel iets bij voorstel. Ik ben echter niet de opvatting toegedaan dat het grote beter is of dat het kleine beter is. Ik heb een hang naar nuanceren.

Pratend over het totale openbaar bestuur – ik hoop dit op niet al te lange termijn met uw Kamer te doen

– doet zich de vraag voor wat gemeenten eigenlijk doen en in welke mate men zich, anders dan door onderzoek, een beeld kan vormen van een gemeente. Er zijn kleine gemeenten die voortreffelijk functioneren en er zijn grote gemeenten die voortreffelijk functioneren en daartussen zijn alle mogelijke variaties denkbaar. Als de Kamer op voorhand van mij een notitie verwacht over de bestuurlijke organisatie dan wel specifiek over de herindeling, dan zal die notitie belast worden door die nuance. Immers, aan de ene kant zou de opvatting van uw Kamer of van de minister over het functioneren van de gemeente kunnen worden gevoed door onderzoek, maar aan de andere kant is een zekere terughoudendheid met betrekking tot de autonomie van gemeenten van belang. Ik ben niet tegen onderzoek, maar onderzoek dat gecombineerd is met een uitgesproken oordeel over het functioneren van gemeenten en wat daar verder aan moet worden gedaan, stuit enigszins op die gemeentelijke autonomie.

Met andere woorden wil ik gezegd hebben, dat je kunt schrikken als je goed kijkt naar sommige gemeenten en als je die op heel veel aspecten doorlicht. Ik geef toe, dat die noties wat algemeen zijn. Op het moment dat je preciezer gaat kijken, moet je met die wetenschap in beleidsmatig opzicht wel iets kunnen doen. Mag ik u een voorbeeld geven? De heer Van Dijk spreekt over het vliegwieleffect. Het wordt groter en waar eindigt dat, zo vraagt hij zich af. Ik heb reeds gezegd dat het voor mij allemaal niet groter hoeft te worden. Ik vind echter wel dat een gemeente de taken die zij in de eerste plaats heeft ten opzichte van haar bevolking qua schaal moet aankunnen. Natuurlijk kan men zeggen: ik hoor niets, dus men zal het wel aankunnen. Is dat echter wel zo? Welke hulpstructuren heeft men georganiseerd om het aan te kunnen? Die hulpstructuren kunnen heel moeilijk beoordeeld worden door de bevolking c.q. een gemeenteraad. De precisie van het kijken – ik zou bijna zeggen de precisie van de monitoring die verdergaat dan de financiën – kan op gespannen voet staan met het beginsel van de autonomie. Veel gemeenten worden afgerekend op de mate waarin zij reageren op wensen van burgers, op de manier waarop de zo belangrijke eenvoudige dingen

des levens door de gemeente goed worden verricht. Verder speelt een gemeente nauwelijks een rol, anders dan wanneer er iets aan de hand is. De mate waarin een gemeente goed functioneert, is afhankelijk van de service die een gemeente op verschillende fronten levert aan de bevolking. Daarvoor heb je vaak wel een zekere omvang nodig, die, nogmaals afhankelijk van de plaats waar die gemeente ligt, kan verschillen.

Als de heer Van Dijk spreekt over kennis van de bevolking en mevrouw Linthorst over participatie, denk ik dat men dat niet moet overdrijven. Naar mijn opvatting dient een gemeente vooral te functioneren op het punt van service. Daarenboven is het voor mij een bijzondere uitdaging om eens te bekijken, of de gemeenten werkelijk kunnen worden geïntaliseerd. Soms zijn grotere gemeenten veel levendiger dan kleine. Soms zijn kleinere gemeenten veel regentesker dan grotere gemeenten. Ik weet dat uit eigen ervaring.

Waar hebben wij het over op het moment dat wij allereerst niet proberen het openbaar bestuur zodanig in te richten dat het over méér gaat dan nu en op de tweede plaats gaan bekijken hoe nabij de gemeenten eigenlijk zijn? Mevrouw Schoondergang heeft gelijk als zij stelt dat de fysieke afstand slechts een van de criteria is. Ik weet uit eigen ervaring, dat een grote gemeente soms toegankelijker is dan een kleine gemeente. Met betrekking tot de modernisering van het openbaar bestuur, in die zin dat het meer beleefd wordt als zijnde van de bevolking, hebben wij nog een hele weg te gaan.

Ik herhaal, dat het voor mij allemaal niet beter is als het groter is. Als een gemeente haar dienstverlening en haar competentie niet dermate voldoende heeft ontwikkeld om serieus genomen te kunnen worden in een debat met andere gemeenten of met een provinciebestuur, zal doorlichting vrij veel hulpeloosheid en uitbesteding te zien geven. Dit soort hulpstructuren moet zoveel mogelijk verminderd worden. Het is de bedoeling dat de bevolking veel meer gericht wordt op het pakket dat binnen die gemeente valt. Misschien kan de geachte afgevaardigde met die nuanceren leven en heeft hij nu een idee van de aard van de notitie. Brilljante uitvindingen zijn

Peper

niet meer te doen. Als nationale politicus moet je je afvragen in hoeverre je gemeenten beoordeelt en in welke mate je in strijd komt met de autonomie van gemeenten.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Ik voel me langzamerhand in een moeras wegzakken. Allereerst wijst de minister erop, dat er kleine gemeenten zijn die het goed doen en dat er grotere gemeenten zijn die het niet zo goed doen. Dus het getalscriterium is niet doorslaggevend. Ik begrijp van de minister dat hij de gemeentelijke autonomie respecteert en dat hij zich niet te veel verdiept in de vraag of individuele gemeenten het goed of slecht doen. Het is echter van tweeën een. De ene mogelijkheid is dat het getalscriterium niet meer valabel is. Daartoe leidt de eerste conclusie. In dat geval zul je het, zoals het CDA hier al jaren heeft gezegd, moeten hebben van een goed inzicht in concrete knelpunten die in gemeenten en regio's zijn ontstaan. Je bent dan niet ontslagen van de plicht een kritisch onderzoek te doen naar het functioneren van de betrokken gemeenten. In zo'n geval zou ik er geen koude voeten van krijgen als ik uit zo'n onderzoek vrij harde conclusies moest trekken. Op die manier werkt men wel overtuigend. Men kan namelijk niet zowel het ene als het andere standpunt innemen.

Dan is er de andere mogelijkheid en bij het behandelen daarvan voel ik me ook in een moeras. Ik denk nu aan de vraag: welk niveau van dienstverlening wordt voor een gemeente aanvaardbaar geacht, opdat zij mee kan doen in het spel van alle gemeenten in Nederland? Ongetwijfeld zal in zeer veel gemeenten het niveau van dienstverlening heel erg laag zijn. Er zullen ongetwijfeld veel gemeenten zijn die weinig doen aan kunst, sport enz.

Er zijn nu twee vragen aan de orde: is de opvatting van de bevolking van de gemeente beslissend of geldt de opvatting van een hoger gezag? Is er dus een hoger gezag dat zegt: je doet het eigenlijk slecht? Een meer fundamentele vraag is: aanvaarden wij in Nederland zeer verschillende niveaus van dienstverlening op gemeentelijk terrein? Of moeten alle gemeenten langzamerhand op zijn minst voldoen aan één voorstelling? Ik laat even in het midden wie zou moeten bepalen om welke voorstelling het

dan gaat. Deze twee vragen zullen ten slotte moeten worden beantwoord.

Minister **Peper**: Voorzitter! Op het gevaar af dat de heer Van Dijk nog verder in het moeras van mijn nuancering verzeild raakt, wil ik het volgende opmerken. Hij sprak over knelpunten en de betekenis die daaraan wordt gegeven. Ik wijs erop, dat het zou moeten gaan om knelpunten van een zeker bestendig karakter. Ik hecht eraan op te merken, dat het ook gaat om de kansen die een gemeente heeft bij bijvoorbeeld een herordening.

De heer Van Dijk vroeg zich af: wie maakt eigenlijk de beoordeling? We staan in Nederland nog maar aan het begin van een gedurige beoordeling van de prestaties van de gemeente door de bevolking. Als er hoge nood is of een grenswijziging, zoals deze, wordt alles perfect onderzocht. Ik doel nu niet specifiek op de gemeenten die thans aan de orde zijn. Met de doorlichting van de gemeenten en het voortdurend weten wat daar aan de hand is, staan wij nog maar aan het begin van een ontwikkeling. Tegen de heer Van Dijk zeg ik: op het moment dat wij afscheid nemen van al te mechanische opvattingen over de grootte van een gemeente zouden voor de beoordeling van de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening andere vragen aan de orde moeten zijn. Ik denk nu niet alleen aan een technische beoordeling van een dienstverlening, maar ook aan de vraag hoe die over tien jaar is en of men op het huidige niveau mag doorgaan. Daarnaast zou de bevolking mogen zeggen hoe zij daarover denkt. Op die manier zouden wij een heel eind verder komen. Vooral in een paar grote gemeenten blijkt er behoefte te zijn aan de mogelijkheid om op verschillende manieren een oordeel te kunnen vellen. Het gaat er die gemeenten namelijk niet alleen om wat een gemeenteraad over iets zegt of wat er in de kranten staat. Het streven naar transparantie van het openbaar bestuur houdt dus in toenemende mate een opdracht voor permanent onderzoek in.

In dit verband mag ik misschien een voorbeeld geven. In mijn gemeente heb ik een paar jaar geleden gezegd dat veiligheid is te meten, zowel in objectieve zin als in de zin dat de bevolking dat laat

weten bij degelijk onderzoek. Met andere woorden, ik kan het mij heel goed voorstellen als het nu allemaal wat clichématig klinkt; dat woord viel even. Ik wil wel gezegd hebben dat, als je er wat scherper naar kijkt, je jezelf van criteria voorziet waarmee het maatwerk waarom de heer Van Dijk vraagt veel meer binnen handbereik komt.

De heer Van Dijk heeft een opmerking gemaakt over de kostenverhoging voor Brakel en Kerkwijk. Ik mag eraan herinneren dat Zaltbommel een regionale functie heeft en dat daaruit veel kosten voortvloeien. Dat is ook een reden om dat draagvlak letterlijk en figuurlijk te vergroten. In dat opzicht meen ik dat dit voorstel voluit gerechtvaardigd is.

De heer **Van Dijk** (CDA): Voorzitter! Het zal de minister niet zijn ontgaan dat bij de laatste wijziging van de Financiële-verhoudingswet bij de verdeling van de middelen over de gemeenten rekening is gehouden met de functies van een centrumgemeente. Dat heeft ertoe geleid dat gemeenten die een dergelijke functie hebben meer middelen krijgen en de andere gemeenten minder.

Minister **Peper**: Dat is mij bekend, maar ik weet niet precies of het achterstallig onderhoud en dergelijke te maken heeft met het gegeven dat die wetswijziging pas sinds een jaar vigeert. De gemeente Zaltbommel zou in de nieuwe figuur, inclusief die 17 mln., beter uit de voeten kunnen.

Ik kan geen garantie geven voor een sluitende begroting. Dat is ook een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De vraag is welke garantie ik wel kan geven, waarbij ik even afzie van de bekende lijken van mevrouw Linthorst. Dit is een start van een nieuwe gemeente die door middel van een goede afweging van het nieuwe gemeentebestuur moet kunnen plaatsvinden. Ik vind het jammer dat ik de heer Van Dijk en zijn fractie niet heb kunnen overtuigen van de noodzaak van dit wetsvoorstel. Dat spijt mij bijzonder.

Met mevrouw Linthorst zie ik uit naar het beleidsdebat. Ik zie er ook tegenop in die zin dat ik mij afvraag wat wij met elkaar op dit terrein gaan bedenken, want het openbaar bestuur in Nederland heeft het karakter van een zekere brokkeligheid. Tegen degenen die vragen of er differentiatie is, zeg ik: ja, die is er

Peper

wel als je goed kijkt. Ik ben ook niet zo vreselijk bang voor differentiatie van allerlei signatuur. Maar als wij een scherp beeld proberen te schetsen van de huidige situatie, gecombineerd met een beeld van de bewegingen die in het regeerakkoord worden voorgesteld, dan zal dat op zijn minst aanleiding geven tot een stevige discussie. Ik stel mij voor dat het debat ertoe kan leiden dat wij met elkaar tot een beter beleidskader komen dan ik aanvankelijk heb geprobeerd in te zetten.

Mevrouw Linthorst heeft gesproken over de omvang. Wij gaan ook niet uit van "big is beautiful, bigger is more beautiful". Er is een spanning tussen efficiency en betrokkenheid. Soms heeft het helemaal niets met elkaar te maken, soms is er een zeer efficiënt functionerende gemeente waarover men zeer tevreden is. Mensen zeggen: zij doen het uitstekend; als ik er kom word ik goed geholpen; als ik bel wordt de zaak schoongehouden en wordt het vuil opgehaald; ik kom er nooit, ik weet bij wijze van spreken niet eens waar het gemeentehuis is, maar het is een uitstekende gemeente. Dat komt ook voor.

Voorzitter! Ik dank de heer Hessing voor de steun die hij heeft uitgesproken. Het provinciaal toezicht is een punt. Zonder hier met beschuldigende vingers te wijzen, geloof ik dat de provincie een bijzondere verantwoordelijkheid heeft gekregen, zeker nu wij in deze Kamer praten over de vraag of deze start wel een goede kan zijn.

Voorzitter! De heer Rensema heeft mij iets gevraagd wat mijn vermogen ver te buiten gaat. Ik had in Rotterdam al moeite om de brandweerkazernes te identificeren, hoewel ik er wel verantwoordelijk voor was, laat staan dat ik dat in Zaltbommel kan doen. Ik ken het probleem, dat ook door Brakel en Kerkwijk wordt opgevoerd als een bijzondere last voor de nieuwe gemeente. Nogmaals, van de zijde van Zaltbommel is mij gezegd dat een en ander functioneert. Maar ik heb inmiddels gemerkt dat de Arbo overal is! Het zijn investerings-uitgaven die een iets ander afschrijvingsritme kunnen krijgen, wat wij met elkaar moeten kunnen vaststellen. Ik geloof toch dat het probleem oplosbaar is. Alles zal in de monitoring worden meegenomen, dus zelfs de brandweerkazerne ontsnapt niet aan het scherpe oog

van de monitor. In het algemeen vind ik dat bij groot onrecht het gesprek moet worden hervat, met dank voor de steun.

Ik heb de heer Holdijk al mijn excuses aangeboden voor het wat grofmazige karakter van mijn aanduidingen. Ik hoop dat hij daarvoor begrip heeft, gelet op eerdere opmerkingen die ik heb gemaakt.

Differentiatie tussen gemeenten is wat mij betreft mogelijk. Het is ook een werkelijkheid, want de gemeenten zien er allemaal verschillend uit. In dit land zijn wij buitengewoon uniformistisch van signatuur. In de werkelijkheid zie je echter zeer verschillende typen gemeenten. Ik ben daar op zichzelf blij mee.

Met de heer Holdijk relativeer ik de betekenis van de fysieke afstand. Wat zijn opmerking over identiteit betreft, merk ik op dat ik daar zwaar aan hecht. Identiteit wordt vaak in het meervoud gebruikt, ook in gemeenten. In Nederland zijn heel veel gemeenten, ook als product van gemeentelijke herindeling, waar zich zeer onderscheiden culturen ophouden. Grosso modo gaat dat wel goed. Men ontmoet elkaar dan in een gemeenteraad, waarover geen crisisachtige opmerkingen zijn te maken. Ik erken dus heel erg de identiteit. Ik geloof dat dit überhaupt een onderwerp is dat de komende decennia veel sterker zal gaan spelen. Het gaat daarbij om de vraag, in welke gemeente je eigenlijk thuishoort en hoe die er eigenlijk uitziet. In dat opzicht is er niet zo verschrikkelijk veel verschil van opvatting. Een gemeente hoeft geen uitdrukking te zijn van de identiteit. Dat weten wij maar al te goed!

Mevrouw Schoondergang heeft gezegd dat er weinig argumenten zijn voor de tweedeling. Ik heb de neiging, ook de geschiedenis van een wetsvoorstel en alles wat daarmee samenhangt als een belangrijk argument te beschouwen. De mensen in het gebied vinden dat het nu eens gedaan en afgemaakt moet worden. Men moet zich voorstellen wat er gebeurt. Mevrouw Schoondergang zegt niet dat wij er in technische zin binnen een jaar uit als ik de Kamer op mijn spoor zou kunnen zetten. Er gebeurt wat in zo'n gemeenschap, omdat de samenwerking helemaal inzakt. Onder andere om die reden ben ik niet voor haar voorstel. Ik heb mij in mijn betoog over de tweedeling daarom niet

losgemaakt van de gedachte dat een nieuw voorstel misschien kan leiden tot een andere inrichting. Verder heb ik er de vraag aan toegevoegd of er niet lering uit getrokken kan worden bij nog een herindeling. Zijn er momenten geweest in dit proces dat een andere keuze meer voor de hand had gelegen? Had men mogelijkerwijs niet meer visionair moeten zijn? Ik wijs er overigens nogmaals op, dat zonder de perikelen van Zaltbommel het afgewikkeld had worden zoals voorzien. Dat betekent dat men zich geestelijk heeft ingericht op die samenvoeging in twee afzonderlijke gemeenten.

Ik weet niet hoe groot het onderzoek is opgezet. Mij is zo-even meegedeeld dat het in een afrondende fase zit en dat ergens in november een seminar of een conferentie erover zal worden gehouden, waarvoor de leden van deze Kamer uiteraard zijn uitgenodigd. Nogmaals, ik weet van de opzet van het onderzoek te weinig om er iets over te kunnen zeggen. Dat neemt niet weg dat het altijd wel goed is om te kijken hoe een onderzoek is opgezet. Dat weet ik uit een ander verleden. Er worden vaak te gemakkelijk conclusies uit onderzoeken getrokken die niet de diepgang vertonen die de onderzoekers proberen over te dragen in onze richting.

De notitie over de herindeling zal naar de Staten-Generaal gaan. De combinatie met de Arhi lijkt mij voor de hand te liggen. Als ik goed ben geïnformeerd, zal de notitie in ieder geval betrekking hebben op de herindeling en zal die wellicht ook in bredere zin kunnen worden betrokken bij de bestuurlijke organisatie als zodanig. Dat de Arhi-discussie daarna een zekere rol zal moeten spelen, lijkt mij een bepaalde logica te hebben. Dus wat dat betreft heb ik ook enige haast om de Kamer een eerste notitie voor te leggen met betrekking tot de bestuurlijke organisatie.

Mevrouw Schoondergang heeft nog een vraag gesteld over het structurele tekort bij de twee gemeenten. Ik zeg niet dat dit er niet is of niet bestaat. Ik zeg er wel van dat het wordt geagnosticeerd. Dat heeft ook iets mechanisch; natuurlijk zit er ook wel iets achter, maar de gemeenten moeten naar mijn idee in staat zijn om in een meerjarig perspectief de tekorten op afstand te houden c.q. de tekorten niet te laten

Peper

ontstaan. De bijzondere rol van de provincie is hierbij ook aan de orde. Heroverwegingen leiden vaak tot het vinden van ruimte die men nu nog niet voor mogelijk houdt. Zeker met nieuwe gemeenteraden moet dat mijns inziens lukken en starten deze gemeenten niet in een situatie die ik onverantwoord vind. Integendeel.

Wellicht is het goed de volgende vraag van mevrouw Schoondergang schriftelijk te beantwoorden. Zij heeft gevraagd of juist niet bij de onderhavige gemeenten zou moeten worden begonnen gelet op het feit dat de andere er nog niet zijn. Welnu, als die andere er nog niet zijn, beginnen wij daar, als dat de systematiek is. Het betekent overigens wel dat een dergelijke monitoring voldoet aan criteria die toepasbaar zijn op andere gemeenten dan alleen de gemeenten die nu aan de orde zijn. Die objectivering staat niet in de weg dat je met die gemeenten zou moeten kunnen beginnen als er zich voorlopig nog geen andere gemeenten aandienen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van GroenLinks, de SGP, de RPF, het GPV en het CDA wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Sluiting 17.49 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:
22 september 1998

Wijziging van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1998 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (25989);

Begroting Landbouw Egalisatiefonds voor het jaar 1998 (25600B);

Wijziging van de Woningwet inzake vergunningvrije bouwwerken in beschermde stads- en dorpsgezichten (24607);
29 september 1998

Voorzieningen betreffende de totstandbrenging en de exploitatie van een vaste oeververbinding onder de Westerschelde door een naamloze vennootschap (Tunnelwet Westerschelde) (25675);

b. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsvoorstellen door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat te doen plaatsvinden op:
22 september 1998

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (25443);
6 oktober 1998

Regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen) (25704).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Voorzieningen betreffende de totstandbrenging en de exploitatie van een vaste oeververbinding onder de Westerschelde door een naamloze vennootschap (Tunnelwet Westerschelde) (25675);

Goedkeuring van de op 18 december 1996 te Brussel tot stand gekomen Verdragen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België inzake de afbakening van de territoriale zee en inzake de afbakening van het continentaal plat (Trb. 1997, 14 en 15) (25684, R1600);

Regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen) (25704);

Wijziging van de Rijkswet geweldgebruik krijgsmacht in de uitoefening van de bewakings- en beveiligingstaak (25813, R1604).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:
een, van de minister-president, ten geleide van afschriften van konink-

lijke besluiten houdende het verlenen van ontslag aan acht ministers en alle staatssecretarissen, naamswijziging van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de benoeming van negen nieuwe ministers en veertien staatssecretarissen (griffiennr. 122405);

een, van alsvooren, houdende de vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een van de ministers, alsmede het belasten van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid mr. R.H.L.M. van Boxtel met terugwerkende kracht tot en met 3 augustus met de aangelegenheden betreffende het overheidsinformatievoorzieningsbeleid (griffiennr. 122424);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van een overzicht van verdragen in voorbereiding (griffiennr. 122246);

een, van alsvooren, inzake de afvaardiging van waarnemers naar de verkiezingen in Bosnië-Herzegowina (griffiennr. 122366);

een, van alsvooren, houdende mededeling van het op 9 juni 1998 te Cotonou tot stand gekomen het Protocol van Overeenstemming tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Benin inzake de uitvoering van fase IV van het project "toegepast landbouwkundig onderzoek in Zuid-Benin (RAMR)" (griffiennr. 122377);

een, van alsvooren, ten geleide van het vierde advies van de AIV "Universaliteit van de Rechten van de Mens en Culturele Verscheidenheid" (griffiennr. 122397);

een, van alsvooren, ten geleide van het Luchtvaartverdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, voor de Nederlandse Antillen, en de Verenigde Staten van Amerika inzake het luchtvervoer tussen de Nederlandse Antillen en de Verenigde Staten van Amerika (griffiennr. 122432);

een, van alsvooren, houdende mededeling inzake het voornemen tot het sluiten van vier administratieve akkoorden in het kader van de uitvoering van de raamverdragen inzake technische samenwerking, waarvan een drietal met Egypte (Trb. 1977, 10) en Mozambique (Trb. 1984, 104) (griffiennr. 122450);

een, van alsvooren, houdende vertrouwelijke mededeling van de op 18 juni/3 juli 1998 te 's-Gravenhage tot stand gekomen notawisseling tussen de regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de regering van