

De Vries

Boorsma thuis gehoord had, had ik met behulp van mijn computer het woord "functionaliteit" in alle teksten opgespoord en eens goed bekeken waarom het niet helemaal duidelijk is. Ik denk niet dat de heer Boorsma er behoefte aan heeft dat ik in algemene zin uitleg wat dit begrip betekent. Dit weet hij als hoogleraar als geen ander. Ik kan het in de gauwigheid niet allemaal nagaan, maar neem aan dat op de plaatsen waaraan hij refereerde, bedoeld is dat datgene wat beoogd wordt en voorgesteld wordt, een bijdrage levert aan de oplossing van een mogelijk probleem of de voorbereiding op een toekomstkans. Het is functioneel om het op die manier te doen. In de teksten die wij hebben aangeboden, slaat het woord "functioneel" altijd op de relatie tussen de handeling en datgene wat je tot stand wilt brengen. Als hiertussen een goede relatie bestaat, meen ik dat wij het functioneel kunnen noemen.

De heer Boorsma gaf aan het eind van zijn betoog steun aan het wetsvoorstel. Ik ben daar blij om. Hij wenste de betrokken gemeenten geluk. Ik heb al gezegd dat ik het gevoel heb dat de hele Kamer dit deelt.

Mevrouw Schoondergang vroeg nog of de financiële tegemoetkoming voldoende is. Ik denk het haast wel. Die is zelfs ruimer dan in de Tweede Kamer bepleit werd. Op de oorspronkelijke vergoeding was nogal wat kritiek, maar de verhoging die per 1 januari plaatsvindt en dus ook voor dit wetsvoorstel van belang is, is naar mijn mening heel behoorlijk. Wij zullen de uitwerking ervan natuurlijk scherp volgen. Als wij dit niet doen, doen de gemeenten het wel, maar ik wil ze graag een beetje voor zijn. Wij zullen goed volgen wat er met de nieuwe financiële regeling bewerkstelligd wordt. De regeling gaat, zoals ik al zei, in op 1 januari. Ik zou nu niet precies durven te zeggen wanneer wij zicht krijgen op het effect ervan. Dat er op een gegeven moment een waardering komt van de wijze waarop wij dit geregeld hebben, staat als een paal boven water. De Staten-Generaal zullen hierover zeker worden geïnformeerd.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel (26657).

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Pastoor** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Bij de behandeling van de gemeentelijke herindeling van West-Overijssel ten overstaan van minister De Vries lijkt het de CDA-fractie gepast, te beginnen met de minister geluk te wensen met de nieuwe functie die hij aanvaardde in het her in te delen gebied. Op 3 juni werd de minister benoemd tot havenmeester d'honneur van de stad Blokzijl, nadat hij cum laude geslaagd was voor het in het openbaar daarvoor afgenomen examen. Het enthousiasme waarmee de minister ter plekke over Blokzijl sprak, rechtvaardigt de veronderstelling dat zijn studie over Blokzijl – en stellig ook over Vollenhove, waar hij later op de middag was – hem tot andere gedachten heeft gebracht over de schaalgrootte in West-Overijssel.

Herindeling, herverkaveling van gemeenten is een ingrijpende beslissing, die zeker niet alleen bestuurders van gemeenten aangaat, maar die in de eerste plaats de bewoners raakt van de gebieden waar het om gaat. Het is dan ook goed dat zo'n beslissing slechts bij wet genomen kan worden. Een van de zorgvuldigheidseisen voor wetgeving die verandering in het openbaar bestuur regelt, is het in de wet en in de memorie van toelichting aanreiken van argumenten die de voorgenomen beslissing schragen. Kijken wij naar het aan de orde zijnde voorstel voor gemeentelijke herindeling van West-Overijssel, dan kan niet anders geconcludeerd worden dan dat een exacte argumentatie slechts spaarzaam is gegeven. Het is de minister bekend dat de fractie van het CDA de argumenten voor of tegen herindeling zoekt op een drietal fronten: de resultaten van knelpuntenanalyses, het draagvlak onder de bevolking inclusief het al dan niet van onderop groeien van een herindelingsvoorstel en het toekomstperspectief voor de nieuwe gemeente of, anders gezegd, de meerwaarde.

Mag ik eerst met de minister stilstaan bij de analyse van knelpunten? In het aan de orde zijnde voorstel ontbreekt deze vrijwel volledig. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer, waar enkele fracties stelling hebben genomen tegen dan wel vragen hebben gesteld over het ontbreken van een knelpuntenanalyse, heeft de toenmalige minister slechts geantwoord dat een knelpuntenbenadering in het verleden thuisheert. Maar er gloort hoop: de huidige minister schrijft in zijn memorie van antwoord veel behoedzamer dat sinds het loslaten in 1995 van het getalscriterium het beleid minder is gericht op (incidentele) knelpunten en meer is gebaseerd op algemeen bestuurlijk-organisatorische argumenten. Knelpuntencriteria kunnen, aldus de minister, in voorkomende gevallen wel een rol spelen. Ik citeer de minister: "Ik zou de verschillen in visie en benadering tussen het indertijd vastgelegde beleid en het huidige herindelingsbeleid dan ook enigszins willen relativeren."

Hoe dat ook zij, het voorliggende wetsontwerp kent geen knelpuntenanalyse als grondslag voor en ter argumentatie van het voorstel. Met de minister zou ik willen zeggen dat zijn nieuwe beleid, het "voldoen aan eisen van basiskwaliteit", niet ver afdijt van dat volgens hem oude beleid van knelpuntenanalyse. Het voldoen aan basiskwaliteit betekent dat gemeenten moeten voldoen aan een viertal elementen. De memorie van antwoord somt ze nog eens op; ik zal ze niet herhalen, maar spreek wel uit dat ook onze fractie alle vier de uitgangspunten noodzakelijke elementen voor een goed openbaar bestuur op gemeentelijk niveau acht. Waarom is in het voorstel die noodzaak van basiskwaliteit dan niet van geval tot geval, van gemeente tot gemeente, als graadmeter, als peilstok gebruikt en als argument gehanteerd?

Ik wil ook nog iets zeggen over een ander in de stukken opduikend herindelingscriterium dat de minister hanteert. De minister kiest voor robuuste gemeenten. Bij de schriftelijke voorbereiding van het wetsvoorstel hebben wij vragen gesteld om erachter te komen wat daaronder verstaan moet worden. Robuust van omvang, robuust qua inwonertal of wellicht zodanig stevig gebouwd – dat is de betekenis die

Pastoor

Van Dale geeft – dat er geen knelpunten van welke aard dan ook zouden kunnen voorkomen? De minister antwoordt dat “robuust” “sterk en krachtig” is, met een verwijzing naar de eerdergenoemde eisen van basiskwaliteit. Het is jammer dat ook dit keuzebegrip – dat overigens op zichzelf niet uitmunt door scherpte – niet nader van gemeente tot gemeente is onderbouwd.

Het ontbreken van scherp geformuleerde en omliggende afwegingen van op te heffen gemeente tot op te heffen gemeente en van nieuw te vormen gemeente tot nieuw te vormen gemeente maakt de beoordeling van de noodzaak en de wenselijkheid van de voorgestelde herindeling lastig. Op grond van onze drie uitgangspunten die ik aan het begin van mijn betoog noemde, durven wij desondanks te concluderen dat een deel van de voorstellen op onze instemming kan rekenen.

Afgezien van onze zojuist geschetste algemene bedenkingen hebben wij op twee punten meer specifieke bezwaren. In de eerste plaats betreft dat de huidige gemeente Avereest, die ruim 15.000 inwoners heeft. Ook Staphorst heeft zo'n inwonertal, terwijl Ommen ruim 16.000 inwoners telt. Staphorst blijft zelfstandig. Ommen gaat op basis van een aangenomen amendement zelfstandig verder. Ons zeer bewust van het gegeven dat inwonertallen niet alleen zaligmakend zijn voor een beslissing of een gemeente zonder meer zelfstandig kan blijven, blijft voor ons de vraag waarom buurgemeenten zo verschillende benaderd worden. Wij vroegen bij de schriftelijke voorbereiding of Avereest wellicht niet voldoende basiskwaliteit heeft en Staphorst wel. De minister heeft op die vraag geen echt antwoord gegeven. Hij laat alleen weten dat Staphorst een dusdanige sociaal-economische structuur en ontwikkelingsperspectief heeft dat zelfstandig voortbestaan te rechtvaardigen is. Is dat anders of zoveel anders met Avereest? Wij zien ons in deze vraag bevestigd, omdat de minister in de memorie van antwoord schrijft dat alle gemeenten in ons land in principe gelijkelijk in staat moeten zijn, de hun toegevaltaken en verantwoordelijkheden zelfstandig waar te maken.

Onze tweede bedenking richt zich op de inrichting van de Kop van

Overijssel. Wij menen dat samenvoeging van de drie gemeenten Steenwijk, Brederwiede en IJsselham niet een voor de hand liggende oplossing is. Om te beginnen, is er in het grootste gedeelte van het gebied geen draagvlak bij de bevolking voor een zo grote gemeente. Ik haal slechts het raadplegend referendum in Brederwiede aan en verwijs in dat verband ook nog eens naar artikel 5 van het in 1990 ook door Nederland ondertekende Europees handvest inzake lokale autonomie. Daarin is helder verwoord dat wijzigingen van de plaatselijke gebiedsgrenzen niet aangebracht worden zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen. Welnu, als dat gebeurt, mag het toch mede beschouwd worden als een handvat voor de besluitvorming.

Verder zien wij in het desbetreffende gebied nog altijd de naweeën van de laatste ingrijpende herindeling van 1973, waarbij de gemeenten Brederwiede en IJsselham ontstonden. Een evaluatie van die herindeling heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Een nog grotere herindeling daaroverheen is naar ons oordeel op dit moment een brug te ver.

De samenhang in het nieuwe grote gebied pleit slechts tegen samenvoeging van de drie gemeenten. De echte samenhang inzake de voor die regio belangrijke aandachtsgebieden als gebiedsgericht beleid, natuur, landbouw en recreatie betreft de gemeenten Brederwiede en IJsselham.

Ten aanzien van de plaats van de kern Steenwijk schrijft de vorige minister aanvankelijk dat er sprake is van een dusdanige samenhang in het gebied dat de versterking van het bestuur via herindeling positief tegemoet gezien kan worden. Dit wordt onderbouwd door de stelling dat alle hoofdwegen in de nieuwe gemeente naar Steenwijk leiden en dat de diverse busverbindingen in een radiaal patroon op Steenwijk zijn gericht. In de pas verschenen memorie van antwoord wordt in reactie op onze vragen daarover erkend dat in de nieuwe gemeente “de kernen niet allemaal volledig op Steenwijk zijn georiënteerd”. Dat is wel een heel voorzichtige benadering voor een volledig, respectievelijk slechts zeer ten dele niet georiënteerd zijn op Steenwijk van een groot aantal kernen in de nieuwe gemeente.

Dat alles overwegende menen wij dat het onverstandig is op dit moment de drie gemeenten in de Kop tot een samen te voegen. Die operatie lijkt nu onvoldoende perspectief voor de toekomst te bieden en dat is toch een van onze beoordelingscriteria.

Wij menen dat intensieve samenwerking in dit gebied voorshands betere vruchten kan afwerpen, maar met die gedachte zijn wij niet origineel. Het was de provincie Overijssel die in zijn herindelingsvarianten hiermee de spits afbeet. Bij de behandeling van het herindelingsplan in de Tweede Kamer diende de CDA-fractie een amendement terzake in. Wij weten uit de beantwoording in de Tweede Kamer en uit de recente memorie van antwoord dat de Minister geen voorstander is van wat ik kortheids halve als de vierde bestuurslaag wil omschrijven. Wij delen in beginsel zijn stellingname op dit punt. Ook wij zijn van oordeel dat het ongewenst is dat beslissingen in het openbaar bestuur zich kunnen afspelen in een circuit dat niet voldoende democratisch gelegitimeerd is. Dat neemt niet weg dat wij een voorstel om voor dit gebied – waar tenslotte door de vorige herindeling de sterke kleinschaligheid in het openbaar bestuur al teruggebracht werd tot drie gemeenten – een proefgebied met een experimenteerartikel en een heldere structuur, zoals in de Tweede Kamer besproken, als oplossing voor dit gebied meer voor de hand vinden liggen dan een samenvoeging. Hiermee bevinden wij ons in goed gezelschap in die zin dat de vorig jaar ingestelde Stuurgroep krachtige gemeenten in haar rapport “Gemeenten meer dan lokaal bestuur” van april 2000 naast eventuele schaalvergroting inzet op duurzame, effectieve en versterkte niet vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten.

Voorzitter! Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Waarom moet West-Overijssel worden heringedeeld? Waarom dit wetsvoorstel? Er zijn geen knelpunten en er zijn geen ruimtelijke problemen in het gebied. Overeenkomstig de Wet Arhi is door het provinciebestuur van

Schoondergang-Horikx

Overijssel de procedure in gang gezet. In het provinciaal beleidsplan 1995-1999 was het voornemen tot schaalvergroting van de gemeenten in Overijssel opgenomen. Geheel in overeenstemming met het landelijk beleid was ook in de provincie de motivering voor gemeentelijke herindeling verschoven van oplossen van knelpunten naar het algemene uitgangspunt van vergroting van de gemeentelijke schaal. Gemeentelijke herindeling wordt zo van een "middel tot het oplossen van geconstateerde problemen" een doel op zich. Schaalvergroting! Een toverwoord ter oplossing van alle problemen.

De regering heeft het provinciale voorstel integraal overgenomen. Zij rechtvaardigt dat door te verwijzen naar het feit dat de provinciale bestuurslaag dichter bij de bevolking staat dan de landelijke en dat zij de besluitvorming van het provinciaal bestuur eerbiedigt. De regering laat echter onbelicht dat het provinciaal bestuur zich in zijn beleid al heeft gericht naar het landelijk beleidskader. Resultaat van dit politieke "een-tweetje" is dat de meest betrokken bestuurslaag – gemeenten zijn het lijdend voorwerp – bij gemeentelijke herindeling buitenspel wordt gezet. Natuurlijk hebben gemeentebesturen en leden van de bevolking, georganiseerd en individueel, hun inbreng geleverd en hun bezwaren naar voren gebracht, zowel op provinciaal als op landelijk niveau.

De vorige minister heeft bij behandeling in de Tweede Kamer de provincie een compliment gemaakt voor de zorgvuldige voorbereiding. En ook deze minister concludeert in de memorie van antwoord "dat inspraak zin heeft gehad". Daarover wordt echter verschillend geoordeeld. Hoe betrokken besturen en inwoners daarover dachten, hebben de zeven gemeenten – Avereest, Brederviede, Genemuiden, Gramsbergen, Heino, Wijhe en IJsselham – ons duidelijk gemaakt op twee bijeenkomsten. Daarop hoorden wij wel iets anders dan de reactie van de minister in de memorie van antwoord dat "het duidelijk is dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling niet altijd op steun van alle betrokkenen mogen rekenen". Hun opvatting over de herindeling werd samengevat in drie woorden: ondemocratisch, ondoordacht en ongefundeerd.

Er is algemeen grote bezorgdheid over de kloof tussen overheid en burger. Er is bezorgdheid over de dalende opkomst bij verkiezingen. Er wordt gezocht naar oorzaken en naar maatregelen om die kloof op te heffen. Ook volgens deze minister moet de burger meer worden betrokken bij het gemeentebestuur. Dat gemeentebesturen en actiegroepen zich gezamenlijk verzetten tegen deze herindeling is een uiting van de huidige betrokkenheid van burgers bij hun gemeente. Juist in gemeenten waar die betrokkenheid er is, wordt deze door schaalvergroting sterk verminderd en is het vertrouwen in de politiek tot het nulpunt gedaald. Vandaar waarschijnlijk dat een vraag van mijn fractie "of een van boven opgelegde gemeentelijke herindeling bijdraagt aan een verkleining van de gesignaleerde kloof tussen burger en bestuurders" niet is beantwoord.

Voorzitter! Ik kom tot de beoordeling van de fractie van GroenLinks van dit wetsvoorstel. In de memorie van antwoord rekent de minister onze fractie tot degenen die uitgaan van een knelpuntenbenadering. Wij beperken ons echter niet tot knelpunten, zoals ook al bleek uit onze bijdrage aan de schriftelijke voorbereiding. Mijn fractie heeft geen meerwaarde kunnen ontdekken in het voorstel én er zijn ons geen knelpunten bekend die schaalvergroting rechtvaardigen.

Hoezeer ook de argumenten voor herindeling de laatste tijd veranderd zijn, twee criteria blijven overeind, namelijk draagvlak en bestuurskracht. Mijn fractie constateert dat het draagvlak voor deze herindeling zowel bij bestuurders als bevolking ontbreekt. De minister gaat ervan uit dat vergroting van bestuurskracht wordt bereikt door schaalvergroting. Is dat geen wishful thinking? Bestuurskrachtig is een beleid dat gedragen wordt door en herkenbaar is voor de bevolking, waarbij betrokkenheid en korte lijnen essentieel zijn.

Mijn fractie gaat ervan uit dat de bewijslast voor verandering berust bij degene die de verandering nastreeft. Er moeten doorslaggevende argumenten worden aangedragen om goed functionerende gemeenten op te heffen. Het spijt mij te moeten zeggen, maar ook de memorie van antwoord verschaft hierover geen duidelijkheid. Volgens dit stuk is het herindelingsbeleid

gebaseerd op algemeen bestuurlijk-organisatorische elementen.

In de loop der jaren zijn de argumenten om tot herindeling over te gaan verschoven. Van de concreetheid van vastgestelde problemen – knelpuntenbenadering – naar een vage notie van basis-kwaliteit om slagvaardig in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Er is sprake van een aantal voorwaarden waaraan de basiskwaliteit van gemeenten moet voldoen. Volgens de memorie van antwoord zijn dit:

- het samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
- het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen zoals sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal economisch beleid;
- het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners, bijvoorbeeld terzake van vergunningen, rijbewijs, vuilophaal;
- het hebben van een voldoende omvang – ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak etc. – om ook in de komende decennia een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, dat zeggen competent om ook bij verdere decentralisatie nieuwe taken aan te kunnen.

Alle gemeenten in het gebied voldoen aan de eerste drie voorwaarden. Dat zal ook de minister moeten beamen. De grond voor deze herindeling is dus gelegen in het vierde punt, namelijk een voldoende omvang om ook bij verdere decentralisatie nieuwe taken aan te kunnen. En daar zit hem nou net de kneep. Die bepaling is zo geformuleerd dat je er alle kanten mee op kunt. Er wordt gezinspeeld op een verdere decentralisatie, terwijl de discussie over taken en bevoegdheden van de huidige drie bestuurslagen nog moet worden gevoerd. De onderliggende maar niet uitgesproken gedachte is dat alleen een grotere gemeente die eventuele decentralisatie aankan. De gewenste gemeentegrootte is echter steeds verschillend. De grootte doet er kennelijk niet toe, als de bestaande gemeente maar groter wordt, terwijl de relatie tussen goed functioneren en grootte helemaal niet vaststaat. Er zijn genoeg grotere gemeenten die niet goed functioneren. Er worden nu

Schoondergang-Horikx

gemeenten opgeheven voor het geval dat...

In de memorie van antwoord staat dat maatwerk en differentiatie een belangrijke rol spelen bij beslissingen over herindelingsvoorstellen. Ik heb geen maatwerk en ook geen differentiatie kunnen ontdekken in deze herindeling. Ik heb andere ideeën over maatwerk. Een dergelijke uniforme confectie zou mij niet bevallen. Ik vraag mij af hoe de minister over dit maatwerk denkt.

Ik ben het met de minister eens dat binnengemeentelijke decentralisatie een lokale zaak moet blijven zonder inmenging van de rijksoverheid. Elk goed functionerend gemeentebestuur zou wijkgericht moeten werken, zeker in grote steden. Het is echter veelbetekend dat bij voorgestelde schaalvergroting binnengemeentelijke decentralisatie zo in de belangstelling staat. Juist van die gemeenten waar de lijnen kort zijn en waar binnengemeentelijke decentralisatie dus niet nodig is, wordt voorgesteld om de schaal te vergroten. Zou het aandringen op binnengemeentelijke decentralisatie tot doel hebben, de schadelijke effecten van schaalvergroting weer teniet te doen? Zo blijven wij aan de gang.

Voorzitter! Zoals gezegd, kan mijn fractie geen meerwaarde ontdekken in het voorstel. De uitwisseling van argumenten tot nu toe is helaas onbevredigend. Alle vragen die schriftelijk zijn gesteld, worden of met algemeenheden beantwoord of "weg gerelativeerd". Ook met de memorie van antwoord in de hand is niet uit te leggen dat, nu Staphorst en Ommen zelfstandig blijven, een vergelijkbare gemeente als Avereest moet worden ingedeeld bij Gramsbergen en Hardenberg.

Het sterk bindende element van het Zwarte Water wordt als argument genoemd om Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis samen te voegen. Dan kan ik de minister, in relatie met een water, nog wel een paar gemeenten aan de hand doen. Wat de kop van Overijssel betreft, wordt de grote mate van maatschappelijke samenhang en maatschappelijke gedeelde problematiek opgevoerd. Het gezegde "beter een goede buur dan een verre vriend", zal in de toekomst waarschijnlijk niet meer worden gebruikt, want goede burens bestaan dan niet meer.

De minister heeft het over de zorg voor natuur en landschap in dit

gebied. Het is inderdaad een prachtig gebied met twee grote natuurgebieden: de Wieden en de Weerribben. Voor die gebieden is een gebiedsgericht beleid ontwikkeld. Dit beleid is voor 90% opgedragen aan de gemeenten Brederwiede en IJsselham. Deze gemeenten staan de komende 10 à 15 jaar voor de taak om samen met provincie en Rijk uitvoering te geven aan het gebiedsgerichte beleid met grote sociaal-economische consequenties voor het gebied. Een gemeentelijke herindeling is zowel organisatorisch als sociaal een ingrijpend proces. Ik ga ervan uit dat de zorg van de minister voor natuur en landschap gemeend is, maar ziet hij dan niet dat die twee processen elkaar negatief kunnen beïnvloeden?

Volgens de minister is het feit dat je na een herindeling nooit meer iets hoort, hoe groot de beroering voor de herindeling ook was, het bewijs dat eerdere herindelingen als geslaagd mogen worden beschouwd. Ook uit Drenthe zijn geen bijzondere signalen ontvangen die twijfel zouden kunnen doen rijzen aan het nut van die herindeling, zo staat in de memorie van antwoord.

Opmerkingen over financiële moeilijkheden van de nieuw gevormde gemeente De Wolden – een fusie van drie voorheen financieel gezonde gemeenten – worden afgedaan met de mededeling dat de gemeente in staat moet zijn, een sluitende begroting te presenteren. Ik vraag mij af waarop de antenne van de minister en zijn ministerie is afgesteld. Kennelijk vangt hij geen enkel signaal op.

Voorzitter! Ik rond af. Gemeentelijke herindeling als theoretisch beleid, waarbij algemene uitgangspunten worden gehanteerd, heeft weinig meer te maken met de praktijk. De vraag of gemeenten goed functioneren en in een regio goed samenwerken, wordt irrelevant. Zo'n herindelingsbeleid werkt demotiverend en vervreemdend en doet het beeld van "de politiek" geen goed.

Regio's gaan steeds vaker over tot structurele niet vrijblijvende samenwerking in plaats van gemeentelijke herindeling. Omvang en aard van de problemen bepalen wie er samenwerken. Geslaagde voorbeelden zijn de samenwerking rondom Amsterdam en het samenwerkingsverband tussen de provincies Groningen en Drenthe en

twaalf gemeenten. In provinciale staten van Noord-Brabant is door een groot aantal fracties een initiatiefvoorstel ingediend voor een soortgelijk samenwerkingsverband in de stadsregio Eindhoven-Helmond in plaats van de door gedeputeerde staten voorgestelde gemeentelijke herindeling. Dat voorstel is gisteravond verworpen.

Het is evident dat op veel terreinen maatschappelijke activiteiten zich afspeelen op regionaal niveau. Het is even evident dat ons openbaar bestuur daarop niet is toegesneden; het zo bekende regionale gat. Wat vindt de minister ervan dat een toenemend aantal regio's binnen bestaande wetgeving de zaak in eigen hand neemt om via structurele samenwerking een oplossing te vinden voor hun regionale problematiek en grootste ruimtenood? De regering volgt al jaren zonder links of rechts te kijken het eenmaal ingeslagen pad van gemeentelijke schaalvergroting. Zij doet dit zonder de alternatieven te bestuderen die werkelijk de regionale problematiek kunnen oplossen, zoals praktijkvoorbeelden aantonen.

Bovendien is het merkwaardig dat pas nu, na tientallen jaren van herindeling, het instrument kwaliteitsmonitor herindeling wordt ontwikkeld. Dat instrument is pas in 2001 operationeel en de resultaten van die monitor zijn pas jaren later bruikbaar. Met het huidige tempo is er dan geen stukje Nederland overgeslagen met misschien een enkel bedrijfsongeval, zoals de gang van zaken rondom Bathmen. Of zou die kwaliteitsmonitor dienen als uitgangspunt voor de volgende ronde herindelingen? Er is toch wel rekening gehouden met de noodzakelijke uitgangspunten van een evaluatie, zoals het tevoren formuleren van criteria waaraan kan worden getoetst en, misschien wel het belangrijkste, het vastleggen van de uitgangssituatie?

Tot slot geef ik de minister in overweging om de methode van de derde woensdag van mei – al meteen gehaktdag genoemd – toe te passen op het vraagstuk van de regionale problematiek. Daarbij zijn de volgende drie vragen aan de orde. Wat wil je bereiken? Hoe wil je dat doel bereiken; langs welke weg en wat zijn mogelijke instrumenten? Is het doel bereikt?



De heer **Van Heukelum** (VVD):
Mijnheer de voorzitter! Tijdens het beleidsdebat Binnenlandse Zaken dat wij ruim een maand geleden met de minister voerden, heeft hij ons met betrekking tot het thema gemeentelijke herindeling, min of meer de les gelezen door te stellen dat hij het geen goede zaak achtte dat Eerste-Kamerleden nogmaals op handen en voeten door het gebied kruipen en het vervolgens beter denken te weten dan de provincies. Mijn fractie is het in die zin met de minister eens dat wij ons niet in alle details van de herindelingsvoorstellen moeten verdiepen. Het provinciebestuur van Overijssel heeft voor alle her in te delen gemeenten een aantal varianten beschreven. Wij zullen niet op handen en voeten door al deze varianten heen kruipen en zo mogelijk nog nieuwe bedenken. Dat achten wij inderdaad niet de taak van deze Kamer.

Wij zien onze taak toch wel wat breder dan de minister bij de behandeling van het wetsvoorstel Herindeling van een deel van Twente in de Tweede Kamer heeft gesteld. De Staatscourant van donderdag 22 juni jongstleden citeerde in dezen de minister als volgt: "De Eerste Kamer is er om te kijken of de procedure goed is geweest en of er zorgvuldig is gehandeld."

Voorzitter! Wij komen met de minister nog te spreken over de rol en positie van deze Kamer. Wij zullen daarom nu niet met de minister op dit thema in discussie gaan. Ik kan de minister wel meedelen dat wij het wetsvoorstel niet uitsluitend zullen beoordelen op procedurele aspecten en zorgvuldigheid. Wij zullen het wetsvoorstel zeker ook op zijn inhoud beoordelen, zonder ons in details te verliezen.

Voorzitter! Bij de bestudering van het aan de orde zijnde wetsvoorstel heb ik herhaaldelijk gedacht dat het vroeger veel eenvoudiger was. Mijn kinderen wijzen mij erop dat je oud wordt als je dat zegt. Daar hebben zij misschien ook wel gelijk in. Tot 1986/1987 gold min of meer het getalscriterium. Je kon discussiëren over 1000 inwoners meer of minder, maar er was een redelijk concreet houvast bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen. Rond 1986/1987 zijn door de regering nieuwe uitgangspunten geformuleerd die neerkwamen op een

knelpuntenbenadering. Wat gecompliceerder, maar de voorstellen waren toetsbaar. In 1995 werd door de regering geconstateerd dat deze knelpuntenbenadering onvoldoende richting gaf aan de bestuurlijk-organisatorische oplossing, met name ten aanzien van centrumgemeenten. In september 1995 kwam het kabinetstandpunt inzake de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie uit, waarvan het Beleidskader gemeentelijke herindeling onderdeel uitmaakte. Dit beleidskader is volgens een brief van de minister van 27 november 1998 nog steeds van toepassing bij het te voeren herindelingsbeleid. En met dit beleidskader zijn wij alle de oude zekerheden kwijt. Geen getalscriterium meer, geen knelpunten analyse meer, maar een uit zeven punten bestaand beleidskader, waarmee je naar de mening van mijn fractie veel, zo niet alle kanten uit kunt.

Maatwerk en differentiatie zijn kernbegrippen in het huidige herindelingsbeleid. Dat klinkt heel goed, en dat is ook wel, maar het betekent wel dat wij geen harde criteria hebben waaraan wij de voorstellen kunnen toetsen. Daarvoor is het huidige beleidskader te multi-interpretabel. Dat betekent dus dat wij overtuigd moeten worden door de kracht van argumenten. Voor mijn fractie moeten die argumenten stevig onderbouwd en consistent zijn. En naar de mening van mijn fractie schort er nogal wat aan de onderbouwing van de argumenten bij diverse voorstellen van het aan de orde zijnde wetsvoorstel.

De regering schrijft in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer: "De regering hanteert als belangrijk argument voor herindeling of, gegeven de problemen en opgaven waarvoor het lokaal bestuur nu en in de toekomst gesteld staat, een gemeente voldoende bestuurskrachtig is en in staat is het gemeentelijk takenpakket uit te voeren."

Als dit een belangrijk argument is, is het dan niet alleszins logisch dat gemeenten vragen welke problemen en opgaven de regering nu en in de toekomst voor die gemeenten ziet en waarom de regering de huidige gemeente niet bestuurskrachtig genoeg vindt. Roept de regering door dit soort uitspraken niet zelf de vraag naar het benoemen van knelpunten op? Is het dan niet

onbegrijpelijk, maar ook inconsistent als de regering in dezelfde nota naar aanleiding van het verslag stelt: "Het benoemen van knelpunten acht de regering minder relevant." Hetzelfde geldt voor de uitspraak van de regering in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van deze Kamer: "Het rijksbeleid is er dan ook op gericht belemmeringen in het bestuurlijk functioneren van gemeenten te voorkomen en – waar zij zijn – op te lossen." En als gemeenten dan vervolgens vragen "Regering, welke belemmeringen ziet u en wilt u eventueel voorkomen?", dan is de reactie van de regering ongeveer als volgt.

- Het provinciebestuur van Overijssel acht Heino te klein om de komende jaren zelfstandig te kunnen voortbestaan.

- In het licht van een voortgaande verzwaring van het gemeentelijk takenpakket in de toekomst, is het ongewenst dat de gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis zelfstandig blijven voortbestaan. De beperkte omvang van de drie gemeenten speelt bij deze afweging geen rol.

Voorzitter! Dat vinden wij geen antwoord op de gestelde vragen. Bovendien, hoezo geen getalscriteria meer? In beide genoemde gevallen speelt het getalscriterium blijkbaar wel een belangrijke rol. Maar bij de voorgestelde samenvoeging van Avereest (ruim 15.000 inwoners), Hardenberg (35.000 inwoners), Gramsbergen (6500 inwoners) en (toen nog) Ommen (19.000 inwoners) – let wel, drie van de vier gemeenten hebben een inwonertal van boven de 15.000 – stelt de regering: "De verwachting is dat de gemeenten op de duur onvoldoende in staat zullen zijn een breed en samenhangend pakket uit te oefenen." En dan komt het: "Het inwonertal is daarbij niet het enige criterium." Dat, voorzitter, is toch wel opmerkelijk. Bij kleine gemeenten is het inwonertal een nadeel, maar bij grotere gemeenten is het geen voordeel!

Voorzitter! Het feit dat in dit wetsvoorstel een aantal herindelingsvoorstellen gezamenlijk gepresenteerd wordt, brengt met zich dat we per gemeente de argumenten kunnen beoordelen, maar ze ook met elkaar kunnen vergelijken. Mijn fractie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het wetsvoorstel met betrekking tot de argumentatie de nodige inconsistentie bevat. In dit

Van Heukelum

verband de volgende vragen, die ook al door collega's zijn gesteld.

- Waarom is Staphorst met 15.000 inwoners wel sterk genoeg om zelfstandig te blijven en waarom is Genemuiden weliswaar met minder (9000) inwoners, maar wel met een vergelijkbare sociaal-economische en maatschappelijke structuur dat niet?

- Waarom is de nieuwe gemeente Olst/Wijhe met 17.000 inwoners wel een krachtige plattelandsgemeente en is Avereest met 15.000 inwoners niet sterk genoeg om zelfstandig te blijven?

- Waarom moet de regiofunctie van Steenwijk versterkt worden met Brederwiede en IJsselham, terwijl Steenwijk niet of nauwelijks een regiofunctie vervult ten opzichte van Brederwiede en IJsselham?

- Waarom is de nieuwe gemeente Hardenberg met 56.000 inwoners nodig om de toekomstige taken aan te kunnen en zijn andere gemeenten met minder dan de helft van dit aantal inwoners daartoe al in staat?

Voorzitter! Aan het begin van mijn betoog heb ik aangegeven dat mijn fractie er geen behoefte aan heeft om nogmaals op handen en voeten door het gebied heen te kruipen. Ook wij zien het nut en de wenselijkheid van een aantal van de voorgestelde herindelingen wel degelijk in. Maar wij vinden wel, dat die herindelingsvoorstellen goed onderbouwd moeten zijn en dat de argumentatie voor de voorstellen de nodige consistentie dient te bevatten. Het heeft er naar onze mening de schijn van dat argumenten her en der in het wetsvoorstel gelegenheidsargumenten zijn. Ik wil graag horen of de minister deze indruk van ons kan wegnemen.

Als gemeenten heringedeeld worden, ook tegen hun zin, hebben ze er dan geen recht op ook de argumenten voor die beslissing te vernemen? In dit verband betreft mijn fractie het dat de minister consistent weigert knelpunten te benoemen. De knelpuntenbenadering is als beleidskader losgelaten, maar dat betekent toch niet dat het verboden is knelpunten te benoemen?

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel schrijft de regering: "In gemeenten in het landelijk gebied doen zich problemen voor ten aanzien van het bestuur, het ambtelijk apparaat, de leefbaarheid en de uitoefening van het takenpakket." Dat zijn vier algemene, maar

wel zware knelpunten. Waarom worden die niet, zo mogelijk per gemeente, concreet gemaakt? Wij begrijpen dit weigeren van de minister eerlijk gezegd ook niet, voorzitter. Want in de opdracht die de Stuurgroep krachtige gemeenten bij haar instelling van de minister kreeg, stond onder meer: "De stuurgroep inventariseert de knelpunten in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen." Waarom daar wel, en hier niet, zo vragen wij. Als de minister in de memorie van antwoord op vragen van de CDA-fractie stelt, dat een relatie met het voormalig knelpuntenbeleid er niet is, dan vinden wij dat antwoord niet echt relevant. De stuurgroep had als opdracht een knelpuntenanalyse te doen. En we herhalen onze vraag: Waarom daar wel en hier niet?

Voorzitter! Ik kom tot een afronding. Wij hebben eerder vanmorgen het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling Over-Betuwe behandeld. Mijn fractie heeft bij dat wetsvoorstel noch schriftelijk noch mondeling een inbreng geleverd. Dat had in dit geval niet te maken met een omissie van onze kant. Dat was, omdat we ons uitstekend konden vinden in de voorstellen, en wel met name vanwege het feit dat deze voorstellen echt van onderaf (van de gemeenten) zijn gekomen. Mijn fractie realiseert zich daarbij heel goed, dat deze ideale totstandkoming van nieuwe gemeenten niet altijd haalbaar is. Was het maar waar! Het is ook niet zo, dat mijn fractie per definitie tegen van boven opgelegde herindelingen is, zoals bij dit wetsvoorstel het geval is. Veel gemeenten in dit land, ook in West-Overijssel, kunnen een voorbeeld nemen aan de constructieve wijze waarop gemeenten in Over-Betuwe met schaalvergroting zijn omgegaan. Maar mijn fractie heeft de stellige indruk – ik herhaal het nog maar eens een keer – dat het voorliggende wetsvoorstel niet consistent is in zijn redenering en argumentatie en niet of onvoldoende ingaat op al dan niet aanwezige knelpunten. Het is met name op deze twee punten dat mijn fractie de nodige moeite heeft met het voorliggende wetsvoorstel. Wij willen dan ook met name op deze twee punten een antwoord van de regering.

Voorzitter! Wij wachten dan ook met meer dan gewone belangstelling het antwoord van de regering af.

□

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Gemeentelijke herindeling lijkt steeds te leiden tot grote verschillen van opvatting tussen degenen die willen herindelen en degenen die zich afvragen of er moet worden doorgegaan met dit proces. De redenen om tot herindeling over te gaan, zijn gelegen in het creëren van een zodanige omvang van gemeenten dat ze voldoen aan eisen van basiskwaliteit, nodig om slagvaardig te kunnen inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Die basiskwaliteit, waarop ook mevrouw Schoondergang inging, wordt vaak, zoals ook in de memorie van antwoord is gebeurd, omschreven met de volgende kenmerken.

- Het samen en ten behoeve van inwoners en maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving.
- Het garanderen van belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugdbeleid en sociaal-economisch beleid.
- Het bieden van betrouwbare en goede dienstverlenende organisaties, zoals voor vergunningen, paspoorten, rijbewijzen en vuilophaal.
- Het hebben van voldoende omvang, zowel organisatorisch, financieel als ruimtelijk, om ook in de komende decennia een volwaardige speler te zijn in het publieke domein.

Die criteria lijken zeer duidelijk en helder, doch de interpretatie ervan vergt nogal het een en ander en de operationalisering blijkt aanleiding te geven tot veel discussie. Dat is ook het geval bij het voorliggende wetsvoorstel. Ik ga daar nader op in, maar vermeld nu reeds dat mijn fractie de voorstellen zal ondersteunen en alleen kritiek heeft gehouden op een aantal punten waarop in de memorie van antwoord niet adequaat is geantwoord. Zo wordt op de vraag naar concrete voorstellen over hoe gestalte kan worden gegeven aan binnengemeentelijke decentralisatie zonder dat de problemen die herindeling noodzakelijk maakten opnieuw worden ingevoerd, geantwoord met verwijzing naar een aantal essays en een aantal zinsneden waarin de eigen verantwoordelijkheid van de

Rabbinge

gemeentebesturen wordt benadrukt. Een standpunt van de regering, omkleed met argumenten, wordt niet gegeven.

Eenzelfde reactie wordt gegeven op het verzoek na te gaan of er lessen te trekken zijn uit de herindeling die in de provincie Drenthe heeft plaatsgevonden. Ook daar wordt volstaan met een verwijzing, terwijl toch mede op grond van signalen uit een aantal gemeenten over de hoogte van de gemeentelijke last, wel een serieus specifiek antwoord had kunnen worden gegeven. Een verwijzing naar het generieke onderzoek "Gemeenten in ontwikkeling" is dan niet toereikend.

Het zou verstandig geweest zijn om de argumenten die bij discussies over herindeling van gemeenten worden gehanteerd, nog eens in dit concrete geval uit te werken. Dat heeft niet of nauwelijks plaatsgevonden. Volstaan is met een aantal algemene waarheden en een aantal gepostuleerde opvattingen. Dat veroorzaakt op verschillende plaatsen irritatie en geeft aanleiding tot de verzuchting dat Den Haag top down, gesteund door het provinciaal bestuur, beslissingen neemt die de burger niet kan begrijpen. Net als de VVD-fractie waren wij niet van plan door het gebied te kruipen om alles nog eens dunnetjes over te doen, maar wij hebben natuurlijk – dat is ook de rol van de Eerste Kamer – geluisterd naar velen die om de kans vroegen hun bezwaren of problemen uiteen te zetten. In de vele contacten die mijn fractie de afgelopen weken in het gebied heeft gehad, is weer eens gebleken hoe weinig begrip er op sommige plekken leeft. Vele beschouwingen en bezwaren waren vooral gericht op de onduidelijke redengeving en de tekortschietende argumenten. Ook ontstond de indruk, dat er tegenstrijdige redematies in de voorstellen zitten. Dat geldt, zoals daarnet al een paar keer is gezegd, voor de getalscriteria, maar ook voor de argumentatie rond het sociaal-maatschappelijk draagvlak en de wijze waarop het proces is verlopen.

Mijn fractie wil de minister vragen nog eens in te gaan op die onduidelijkheid rond het getalscriterium van 15.000 tot 18.000 en de toepassing daarvan in Noordoost-Overijssel en Salland. De redenatie rond de zelfstandigheid van Staphorst en de wijze waarop de varianten in Noordoost-Overijssel en Noordwest-

Overijssel met de betrokken gemeenten zijn besproken en uitgewerkt, willen we graag nog eens toegelicht zien. Zeker na de waarderende woorden die mijn fractiegenoot Witteveen en anderen in deze Kamer hebben uitgesproken bij het zojuist behandelde wetsvoorstel over de gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe en over de provinciale regie aldaar, is het van belang nader te bezien hoe het proces in Overijssel verlopen is. Waarom heeft de provincie bijvoorbeeld niet het voorstel in stukken, vergelijkbaar met de omvang van Over-Betuwe, geknipt, zodat we nu niet met een te omvangrijk voorstel hoefden te worden geconfronteerd, waarvan slechts een klein gedeelte problemen oplevert? Hoe is met de varianten in de verschillende deelgebieden omgegaan en gewerkt door commissies?

Die procesbegeleiding is van zeer groot belang om het adagium van de verschillende bestuurslagen door Thorbecke verwoord als "wederzijds elkaar beperkende organen die in vrijheid tot besluiten komen" overeind te houden en het hiërarchische denken op rijksniveau en provinciaal niveau te doorbreken. Door de lokale bestuursorganen wordt vaak de rijksoverheid en ook de provinciale overheid als te hiërarchisch gezien of, zoals de insprekers het uitdrukken: "Uit gouden aren schiep God de Sallander en de Twentenaren, en uit het kaf en de resten schiep hij de plannenmakers uit het Westen." Onbegrip en indolentie moeten plaatsmaken voor wederzijds respect en begrip. Daar rust een belangrijke taak voor de provinciale overheid, daarin geruggensteund door de regering. Hoe werkt de minister daaraan?

Wat betreft de verschillende deelgebieden in het wetsvoorstel is er sprake van grote instemming met de voorgestelde herindeling rond Zwolle, die ter wille van de expansie en taakstelling van de provinciehoofdstad zeer noodzakelijk is. De samenvoeging van Kampen en IJsselmuiden heeft eveneens grote instemming, omdat daarmee een gemeente met perspectief ontstaat, waarbij bovendien de grote instemming van alle betrokkenen zeer wordt toegejuicht. Dat is historisch gesproken wel eens anders geweest en de redenen daarvoor hadden tot begin vorige

eeuw met de lage gemeentelijke belastingen in Kampen te maken. Het Kamper Eiland met de koeboeren maakte het de gemeente Kampen mogelijk niet zo'n hoge onroerendezaakbelasting op te leggen aan de grootburgers van Kampen. Men moest IJsselmuiden er toen dus niet bij hebben.

Ook de samenvoeging van Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis lijkt een logische. De bezwaren vanuit één specifieke invalshoek in Genemuiden acht mijn fractie niet overtuigend en ook zeker niet in lijn met de noodzaak tot schaalvergroting in het licht van het voorgaande. Mijn fractie acht het van belang bij de invoering van deze herindeling goed acht te slaan op de zo noodzakelijke samenhang in de nieuwe gemeente. De in onze ogen voor het goed kunnen functioneren nodige schaalvergroting vergt veel aandacht voor het respecteren van de identiteit van de verschillende samenstellende dorpen.

De herindeling in Salland heeft eveneens onze instemming, doch we verzoeken de minister na te gaan hoe aan de mogelijke financiële gevolgen van de herindeling van Wijhe en Olst en het daarmee openbreken van bestaande samenwerkingsverbanden tegemoet kan worden gekomen. Dat is van des te meer belang omdat moet worden voorkomen dat de samenstellende gemeenten financieel nadeel gaan ondervinden van een herindeling die tot grotere doelmatigheid, doeltreffendheid en sterkere bestuurskracht moet leiden. De ongerustheid over de vermindering van samenhang en de verhoging van gemeentelijke lasten moet worden weggenomen.

Met de minister is mijn fractie het eens dat de samenvoeging van Raalte en Heino noodzakelijk is om in het publieke domein straks goed te kunnen functioneren. Ook hier is het van belang de discussie goed te voeren en te investeren in de binnengemeentelijke samenhang. Dat lijkt goed mogelijk, zo is wel gebleken in verschillende gesprekken, doch het moet wel gebeuren.

In Noordwest-Overijssel wordt één grote gemeente voorgesteld, die naar het oordeel van mijn fractie al bij de herindelingsvoorstellen in 1973 had moeten worden bekeken. De afwezigheid van een goede evaluatie van die herindeling in 1973 en de manier waarop nu met de betrokkenheid van de verschillende gemeenten

Rabbinge

is omgegaan, heeft een hypotheek gelegd op de nieuw voorgestelde gemeente. Dat had kunnen worden voorkomen en er dient alles aan te worden gedaan om een sterk lokaal bestuur te ontwikkelen voor Noordwest-Overijssel met z'n belangrijke toeristisch-recreatieve en natuurdoelstelling.

In de ogen van mijn fractie zijn er vrijwel alleen echte problemen bij de gemeentelijke herindeling in Oost-Overijssel. De voorstellen om te komen tot een zogenaamde 4 in 1 variant had de uitgesproken voorkeur van de PvdA, doch als gevolg van amendering in de Tweede Kamer is de zogenaamde 3+1 variant ontstaan, waardoor de vreemde situatie ontstaat dat Ommen met circa 16.000 inwoners en een beroepsbevolking die qua samenstelling niet afwijkt van die van de andere gemeenten, zelfstandig blijft. Avereest dat circa 15.000 inwoners telt, wordt geacht beter af te zijn als deze gemeente wordt opgenomen in de gemeente Hardenberg. De redenatie voor deze variant is onduidelijk, hetgeen ook blijkt uit het standpunt van het provinciaal bestuur van Overijssel. De 4 in 1 variant of de 2+2 variant (Hardenberg en Gramsbergen; Ommen en Avereest) of de 2+1+1 variant (Hardenberg en Gramsbergen; Ommen; Avereest) waren alle beter dan de 3+1 variant. Mijn fractie dringt er bij de minister op aan om te bezien hoe hij op dit onderdeel van het wetsvoorstel een zodanige voorziening kan treffen, dat niet een suboptimale oplossing ontstaat.

Mijnheer de voorzitter! Het voorliggende wetsvoorstel had blijkens mijn betoog inhoudelijk en procesmatig beter kunnen zijn. Het is jammer dat de minister deze kritiek na de loftuitingen over de Over-Betuwe in ontvangst moet nemen, doch het past naar de opvatting van mijn fractie bij de rol van de Eerste Kamer dat veel aandacht wordt geschonken aan met name de culturele benadering van deze voorstellen. De interactiviteit van het beleid, het letten op processen waar waarden worden gecreëerd en het bewaken van de omgangsvormen en goede stijlregels tussen en binnen bestuursorganen, zijn voor het openbaar bestuur van groot belang. Daar moet de Eerste Kamer op letten en dat zijn ook de redenen voor de kritische kanttekeningen van mijn fractie bij dit wetsvoorstel.

Dat mag naar de opvatting van mijn fractie niet leiden tot het op de lange baan schuiven van dit wetsvoorstel. Er moet nu worden beslist. De vele gesprekken die mijn fractie in het gebied voerde, hebben ons duidelijk gemaakt dat er weliswaar verschillen van opvatting bestaan over de noodzaak van gemeentelijke herindeling en de voorliggende voorstellen, doch dat behoudens het probleem in Noordoost-Overijssel de gekozen varianten een duidelijke verbetering zullen betekenen voor het lokale bestuur. Die versterking van het lokale bestuur acht mijn fractie zeer gewenst, omdat daar de basis en de kracht van onze democratie moet worden gevonden.



De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter! Sprekend namens de SGP- en de RPF/GPV-fracties zou ik bij de behandeling van dit wetsvoorstel het volgende willen opmerken.

Bij brief van 18 mei jongstleden aan de voorzitter van deze Kamer werden wij er door de nieuw aangetreden minister van Binnenlandse Zaken aan herinnerd, dat het de wens van de regering was (en is naar ik vermoed), dat de behandeling van een zevental wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling uiterlijk op 12 september a.s. zou zijn afgerond, zulks gelet op de te houden tussentijdse raadsverkiezingen voor de nieuw te vormen gemeenten en de daarmee samenhangende wettelijke termijnen. Eén van die voorstellen betrof de gemeentelijke herindeling van West-Overijssel.

Voorzitter! Wanneer het resultaat van de behandeling van dit voorstel vandaag in deze Kamer voor de regering positief mocht zijn, betekent dat dat het aantal betreffende zelfstandige gemeenten in West-Overijssel van twintig naar tien zal worden teruggebracht. Zo-even is het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Over-Betuwe aanvaard. Door dat voorstel verliezen zes gemeenten hun zelfstandigheid. Daarvoor in de plaats komen er twee terug. Deze reeks zal, naar onze fracties vrezen, nog een meervoudig vervolg krijgen. Ik spreek nu maar niet over de gevolgen in dit opzicht, wanneer de eerdergenoemde planning voor dit vergaderjaar wordt afgewikkeld zoals de regering dat wenst. De stroom gemeentelijke

herindelingsvoorstellen lijkt niet tot een eind te komen. Om slechts één voorbeeld te noemen, provinciale staten van Gelderland hebben woensdag jongstleden besloten tot opheffing en samenvoeging van een drietal andere gemeenten in het Betuwse: Kesteren, Dodewaard en Echteld. Zo gaat het maar door, jaar in, jaar uit.

Voorzitter! Toen in 1851 de Gemeentewet werd ingevoerd, telde Nederland 1209 gemeenten. Daar waren erg kleine gemeenten bij die maar weinig inwoners hadden. De gemeente Tempel, gelegen in de nabijheid van Berkel en Rodenrijs, had zelfs helemaal geen inwoners en is in 1855 dan ook opgeheven. Een halve eeuw later, begin 1900 dus, waren er nog 1121 gemeenten, zodat er toen dus 88 waren verdwenen. Zoals bekend is het aantal gemeenten de laatste decennia vele malen sneller afgenomen. In januari 2000 waren er nog maar 537 over. Die ontwikkeling roept de vraag op waar het einde zal zijn. Hoeveel gemeenten zullen we over pakweg een halve eeuw nog in ons land hebben? Nog enkele tientallen? Eén van de huidige beleidlijnen is dat een heringedeelde gemeente in principe tenminste 25 jaar "vooruit" moet kunnen. Maar waar blijkt dat soms grif van die beleidlijn wordt afgeweken, is de zojuist door mij gestelde vraag temeer gerechtvaardigd. Ik noem in dat kader de herindeling in de provincie Utrecht, waarbij Woerden en Harmelen worden samengevoegd, terwijl Woerden nog maar kortgeleden bij een herindeling betrokken is geweest. Om dichter bij huis, bij het voorliggende voorstel, te blijven, noem ik de voorgenomen vorming van IJsselham waarvan de huidige, 25 jaar geleden ook al heringedeelde gemeente Brederwiede deel gaat uitmaken. Zo zijn er meer voorbeelden te noemen. Met andere woorden, de 25-jaarsgrens is ook geen garantie.

Voorzitter! Sprekend over Brederwiede, kom ik bij het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel. De grote vraag daarbij voor onze fracties is, of en, zo ja, in hoeverre het zinvol is om ons in deze fase van de behandeling, na de behandeling in de Tweede Kamer en de schriftelijke voorbereiding in deze Kamer, te begeven in de zoveelste ronde van argumentatie en contra-argumentatie. Het valt nauwelijks voor te

Holdijk

stellen, dat in dit stadium van behandeling nog echt nieuwe en voor één van beide partijen, regering en parlement, overtuigende argumenten naar voren gebracht zullen worden. Ook van de zijde van onze fracties zijn de argumenten tegen grootschalige herindeling reeds bij diverse gelegenheden en bij herhaling naar voren gebracht. Daaraan valt nauwelijks iets nieuws van onze kant toe te voegen voorzover het algemene uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling betreft, en daarvan bedient de regering zich sterk in dit voorstel. Onze bezwaren zijn de regering bekend. Onze Tweede-Kamerfracties hebben hun bezwaren, op basis van argumenten, bij de Tweede-Kamerbehandeling van dit voorstel nogmaals naar voren gebracht. De vraag is ook of het nog wel om de argumenten op zichzelf gaat, of dat het veel meer een kwestie is van inzichten en overtuigingen en – vooral – van weging van argumenten. De waarde die en het gewicht dat aan argumenten worden toegekend, zijn tenslotte doorslaggevend voor een eindoordeel.

Voorzitter! Ook wat het onderhavige voorstel betreft, overheerst bij mij de indruk dat de argumentatie van de regering wisselt al naar gelang de tegenargumenten die in het veld worden gebracht. Andere sprekers voor mij hebben dit vanochtend al veel breedvoeriger betoogd. Het beeld van een ijsschotsen-springende drenkeling komt soms naar boven. Uit het gebied, en dan uiteraard vanuit de gemeenten zich niet overtuigd achten van de noodzaak en wenselijkheid van deze herindeling, komt het verwijt richting de regering van gelegenheidsargumentatie tegenover de onderscheiden gemeenten. Zij bedoelen waarschijnlijk dat zij vinden, dat de regering haar argumenten niet voldoende overtuigend heeft kunnen toelichten. Argumenten worden wel herhaald, maar niet toegelicht, zo luidt een breed gehoorde klacht. Waarschijnlijk is het grote probleem dat abstract geformuleerde doelstellingen en argumenten niet "landen" in de concrete situatie van de diverse gemeentelijke samenlevingen. Deze patstelling in de argumentatie leidt er tevens toe, dat de bevolking in het gebied, in het bijzonder die van de zeven bezwaarmakende gemeenten, zich niet serieus genomen voelt,

noch door de regering, noch door de meerderheid van de Tweede Kamer. Dat verwijt richt zich trouwens allereerst tegen de provincie Overijssel, zowel wat betreft de conceptontwerpregeling van gedeputeerde staten als wat betreft de ontwerpregeling die op 29 oktober 1997 door provinciale staten is vastgesteld. De regering mag dan in de memorie van toelichting haar waardering uitspreken voor de zorgvuldigheid en de voortvarendeheid die de provincie Overijssel bij deze herindelingsprocedure heeft betracht, vanuit het gebied verneemt men echter de klacht dat de provincie wel hoort, maar niet luistert.

Voorzitter! Daarmee ben ik in feite reeds gekomen bij het aspect van het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor dit voorstel. Het draagvlak is, zoals ik bekend mag veronderstellen, voor onze fracties niet het allesbeslissende argument, maar verdient in het geheel van afwegingen wel nadrukkelijk onze en ieders aandacht. Dit aspect is wellicht ook van niet de geringste betekenis voor het welslagen van een gemeentelijke herindeling met het oog op de toekomst. Wat het draagvlak onder de bevolking betreft, wijzen de gehouden peilingen overduidelijk in één richting, die van het "nee". Dat geldt ten minste voor de zeven (van de twintig) gemeenten die bezwaren hebben en houden tegen het voorstel. Het opvallende daarbij is dat in deze gemeenten, wat betreft de verwoording van hun bezwaren, bevolking en bestuurders zij aan zij staan. De conclusie kan dan ook geen andere zijn dan dat, wat deze gemeenten betreft, zowel het maatschappelijk als het bestuurlijk draagvlak ontbreekt. In het bijzonder wanneer het draagvlak bij de burgers, de bewoners van het gebied overduidelijk ontbreekt, zou ons dat reden tot bezinning moeten zijn.

Onder anderen mevrouw Schoondergang heeft vanmorgen al opgemerkt, dat er hier in "Den Haag" allerlei dingen worden bedacht om de burgers meer bij de politiek en bij het bestuur te betrekken: vormen van een districtenstelsel, een gekozen burgemeester en diverse varianten van een referendum. Maar het merkwaardige is en blijft, dat wanneer de burgers op grote schaal blijf geven van betrokkenheid bij

plannen voor gemeentelijke herindeling en deze massaal afwijzen – wat gelet op de uitslagen van referendumachtige enquêtes bij de herindeling van West-Overijssel duidelijk het geval is – die blijken van betrokkenheid in "Den Haag" heel gemakkelijk ter zijde worden gelegd en worden afgedaan als niet terzake doende emoties.

Naar onze mening maakt één en ander de landelijke politiek er niet geloofwaardiger op. Een bestuurder uit het gebied vroeg zich tijdens een hoorzitting die ik meemaakte openlijk af of de regententijd was teruggekeerd.

We hebben begrepen dat de regering mogelijkerwijs een sterke impuls wil geven aan het idee en de vormgeving van de binnen-gemeentelijke decentralisatie. Op ons komt dat over als een doekje voor het bloeden. Men zit daar in de nu nog zelfstandige gemeenten bepaald niet op te wachten en dat is niet zo vreemd voor wie de mentaliteit van de bevolking enigermate kent.

Ik heb er geen behoefte aan om in eerste instantie en wellicht ook later in te gaan op onze bedenkingen ten aanzien van de onderscheiden voorstellen tot herindeling van de gemeenten waarover wij in het voorlopig verslag al vragen hebben gesteld, die ook zijn beantwoord, temeer niet omdat het ons onmogelijk is om ook maar iets aan het totale voorstel te veranderen. En ook al zouden één of twee gemeenten alsnog door de regering uit het voorstel worden gelicht – een wellicht hypothetische situatie – dan zouden onze bedenkingen wat betreft de overige gemeenten in stand blijven. Onze opstelling betekent echter ook weer niet dat wij tegen alle onderdelen van het voorstel bezwaren hebben. Ik denk dat ik ze niet eens hoeft te noemen. Maar wij kunnen niet over de afzonderlijke onderdelen stemmen. Daarom rest ons weinig anders dan een eindoordeel.

Ik geef dat niet dan nadat ik nog heb opgemerkt, dat wij per saldo geen heil van de herindeling verwachten voor de meeste van de nu nog zelfstandige gemeenten, door de streeksgewijze, te grootschalige aanpak. Wij voelen ons daarin door het onderzoek waarover de heer Koppenjan, een bestuurskundige van de Technische Universiteit Delft, in Bestuurswetenschappen van mei/juni 1999 heeft gepubliceerd, gesteund. Ik

Holdijk

citeer nu een paar zinnen van zijn conclusie, die mij leerzaam lijken voor de evaluatie van de herindelings die hebben plaatsgevonden:

"Uit het recente onderzoek naar effecten van gemeentelijke herindeling ontstaat het beeld dat deze processen weliswaar tot vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie en tot ambtelijke professionalisering leiden, maar dat er weinig andere positieve effecten zijn. Bovendien zijn belangrijke inspanningen nodig om de positieve effecten te realiseren en nadelige te mitigeren. Opmerkelijk is dat de positieve effecten op het terrein van de interne organisatie liggen, zonder dat sprake van verbeterde beleidsprestaties is."

Ik begon mijn bijdrage met het noemen van de brief van de minister van 18 mei jongstleden. Ik eindig met de verwijzing naar de brief van de provincie Overijssel aan de fractievoorzitters van de Kamer van 14 juni jongstleden. Daarin wordt erop aangedrongen de behandeling van het voorstel nog vóór het aanstaande zomerreces af te ronden, want de gemeenten in West-Overijssel hebben er recht op dat over hun bestuurlijke positie spoedig een definitieve beslissing wordt genomen. De ontwerpvoorstellen die door provinciale staten van Overijssel zijn vastgesteld dateren immers reeds van om en nabij drie jaar geleden.

Dit is één van de weinige punten waarover vrijwel alle betrokken partijen eensgezind zijn. Het moge ook duidelijk zijn op welke inhoudelijke beslissing regering, provincie en een aantal gemeenten hopen: niet alleen op een duidelijke beslissing, maar ook op een duidelijk inhoudelijke beslissing. Ook de bezwaarmakende gemeenten dringen aan op spoedige duidelijkheid. Voor hen zal echter gelden dat een duidelijke beslissing ten faveure van hun zelfstandig voortbestaan op meer bijval zal kunnen rekenen dan een beslissing zonder meer.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter! Het wetsvoorstel waarover wij vandaag spreken plaatst ons voor een aanzienlijk dilemma, het dilemma van een eenvoudige democraat. Daarmee bedoel ik iemand die vindt, dat democratische spelregels eenvoudig,

toetsbaar en begrijpelijk horen te zijn, iemand die tegelijkertijd beseft dat dit niet altijd kan en dat er ook ingewikkelder, voor de langere termijn geldende regels zijn. Beide elementen spelen een rol bij dit wetsvoorstel.

Ons uitgangspunt is natuurlijk, dat er drie bestuurslagen zijn die zo zelfstandig mogelijk moeten zijn. Dat betekent dat als een hogere overheid vindt dat zij moet ingrijpen, dat alleen maar kan op grond van krachtige argumenten. De vraag die vele sprekers voor mij hebben gesteld en die ik ook stel is, of die krachtige argumenten er zijn. Er moet ook alleen maar worden ingegrepen als een uiterste poging is gedaan om draagvlak te verwerven voor het voorstel, omdat het belangrijk en ingrijpend is voor de burgers van de gemeenten waar het om gaat.

Nu beseffen wij natuurlijk tegelijkertijd dat een volledig draagvlak nooit helemaal te verwerven is. Dat geldt vooral als het gaat om centrumgemeenten, die belangrijke, kostbare voorzieningen hebben, waarvan gebruik wordt gemaakt door omliggende gemeenten. Bij die omliggende gemeenten vind je dan natuurlijk niet altijd het draagvlak dat er in de grote gemeente wel is. Dat soort dingen moet de hogere overheid meewegen. Bij dit voorstel is dat feitelijk nauwelijks aan de orde. Het gaat hier voor het grootste deel om plattelandsgemeenten; overigens een buitengewoon Nederlands woord: plattelandsgemeenten.

Wat zijn de argumenten voor deze herindeling in West-Overijssel? Die zijn moeilijk te vinden. Het aantal argumenten is omgekeerd evenredig aan de dikte van de stapel die de laatste tijd op mijn bureau heeft gelegen, waaruit wij dan wijs moeten worden en waaruit wij de argumenten moeten peuren. Zijn er knelpunten? Ja, misschien over 25 of 30 jaar, zoals in de Tweede Kamer werd gezegd. In sommige gemeenten zijn geen fulltime wethouders en dat kan een nadeel zijn, ofschoon dat ook weer niet zo zeker is. Er is concurrentie tussen gemeenten. Die is soms misschien ongewenst, maar soms ook weer wel gewenst. De voorbereiding heeft al zoveel tijd en inspanning gekost. Er moet toch eens een beslissing worden genomen. Dat soort argumenten vind je dan. Ik vond de voorganger van de minister

in het debat in de Tweede Kamer niet erg overtuigend in zijn pogingen om aan te tonen waarom het zo nodig is, van 17 gemeenten er 7 te maken.

Het draagvlak is hier al veelvuldig genoemd. Een aantal gemeenten is en blijft faliekant tegen: Brederwiede, Avereest, Heino, Genemuiden enz. Ik ben pas een jaar lid van deze Kamer, maar ik heb al twee keer vanaf deze plaats gezegd, dat ik het bijzonder onaangenaam vind als je één wetsvoorstel krijgt waar zoveel verschillende dingen in staan, zodat wij niet in staat zijn om te zeggen waarmee wij akkoord gaan en waarmee niet. Natuurlijk moet de samenhang in zo'n gebied in acht worden genomen. Dat kan echter heel goed met verschillende wetsvoorstellen die één pakket vormen. Ik pleit er nog eens voor dat dit in de toekomst gebeurt. Wordt daarmee dan een verkappt recht van amendement voor de Eerste Kamer ingevoerd? Nee, dat vind ik helemaal niet. Ik zie niet in waarom je niet Olst en Wijhe wel zou kunnen samenvoegen en Kampen en IJsselmuiden niet. Ik vind dat de Eerste Kamer daarover mede een beslissing moet kunnen nemen. In deze situatie is dat niet het geval. Het is voor ons haast niet te doen om zo'n wetsontwerp dan redelijk te beoordelen.

De heer Pastoor zei, dat het CDA drie afwegingspunten heeft, namelijk of er een knelpuntenanalyse is, of er een draagvlak is en wat het betekent voor de toekomst. Met de heer Pastoor zeg ik, dat die knelpuntenanalyse er niet is. Die heb ik niet gevonden. Het draagvlak is beslist ook onvoldoende.

Is het dan nodig voor de toekomst? Er is iets voor te zeggen dat je bezig bent om de toekomst voor te bereiden. De commissaris van de koningin in Overijssel belde mij gisteren nog indringend op. Hij merkte op dat hij ook een democraat is en dat voor hem geldt, dat als de gemeenten niet voldoende kracht hebben voor de toekomst, de centralistische tendensen die altijd optreden als er een zekere bestuurlijke zwakte ontstaat, te sterk zullen worden voor die gemeenten. Dus is het beter om ze te wapenen. Daar is iets voor te zeggen. Dat is in ieder geval een argumentatie.

Je kunt je afvragen of het niet beter is om de tijd te nemen die er nog is. Als er nog 20 of 25 jaar zijn te gaan voordat knelpunten zich

Terlouw

werkelijk manifesteren, waarom dan die jaren niet gebruiken om de bereidheid tot fusie, zoals in de Over-Betuwe, waarover wij hebben gesproken, langzamerhand te laten groeien? Waarom dan zo'n haast, als die tijd er is? Gemeenten die massaal tegen zijn zou je kunnen dwingen, maar dan moet je zeker weten dat het niet verantwoord is om het anders te doen, vindt een eenvoudige democraat. Dat was één kant van de zaak.

Aan de andere kant is een voorstel van het provinciaal bestuur van Overijssel integraal overgenomen. Het provinciaal bestuur van Overijssel kent die gemeenten natuurlijk per definitie beter dan wij. Het provinciaal bestuur van Overijssel doet dat ook niet lichtvaardig. Het weet beter wat de werkelijke kracht van die gemeenten is. Er is ook nog het regeerakkoord, mede ondertekend door de partij waarvan ik lid ben, dat zegt dat wij in het algemeen de democratisch gekozen besturen van de provincies zullen volgen. Ik kan begrijpen dat het kabinet de voorstellen van de provincie Overijssel heeft overgenomen, vanuit de zienswijze die in het regeerakkoord is verwoord.

Mijnheer de voorzitter! Ik heb er grote aarzeling over om de afzonderlijke voorstellen door te nemen. Ik sluit mij graag aan bij de kritische vragen die bijvoorbeeld de heer Van Heukelum daarover heeft gesteld, vooral over het ook in mijn ogen volstrekt willekeurig gehanteerde getalscriterium. Iedere Nederlander heeft op het ogenblik zijn eigen opstelling voor het nationale voetbalteam. Ieder parlements lid moet echter niet zijn eigen indeling voor West-Overijssel hebben. Dat werkt niet. Wij moeten uitgaan van de goede bedoelingen van degenen die het eerst aangewezen zijn om zo'n voorstel te maken.

Wat moeten wij wel doen? Wij moeten kijken of de wetgeving zorgvuldig is en of er geen sprake is van willekeur. Wie een beetje van een afstand naar het debat in de Tweede Kamer kijkt, krijgt toch de indruk dat er wordt gekwartet. "Geef mij een zelfstandig Ommen, dan krijg jij een zelfstandig Staphorst." Dit is een beetje oneerbiedig. Zo gaat het natuurlijk niet echt. Ik bedoel ermee dat als er jaren is gedaan over een voorstel voor gemeentelijke herindeling, aangenomen mag worden dat door degenen die in dat

gebied zijn een zorgvuldige planologische, sociologische, economische en culturele analyse wordt gemaakt. Wat is het beste voor het gebied? Hoe kunnen wij het het best doen? Daarbij past heel slecht een amendement in het debat in de Tweede Kamer waarbij de indeling plotseling anders wordt, tenzij er even zorgvuldig andere analyses zijn gemaakt.

Is de noodzaak aangetoond? Is de noodzaak zo groot dat de massale weerstand van sommige gemeenten kan worden genegeerd? Kunnen wij tegen zo'n voorstel stemmen als er zoveel goede elementen in zitten? Neem Brederwiede. Daar is 27 jaar goed gewerkt. Vollenhove als centrum. Dat is natuurlijk geen wereldstad, maar daarnaast is Brederwiede eerder georiënteerd op Emmeloord dan op Steenwijk. Landinrichting vindt plaats in vruchtbare samenwerking met IJsselham. Er is een consultatief referendum geweest, na een redelijk objectieve voorlichtingscampagne. De opkomst was 67%, waarvan 87,13% tegen de samenvoeging met Steenwijk en IJsselham stemde. Op grond van welke doorslaggevende argumenten kunnen wij dit pakket van gegevens uit Brederwiede negeren? Een van de sprekers voor mij heeft al gerefereerd aan artikel 5 van het Europese handvest, waarin een pleidooi voor het referendum wordt gehouden bij wijziging van gebiedsgrenzen waar dat wettelijk is toegestaan. Ik neem aan dat het de bedoeling is om je daar dan ook iets van aan te trekken.

Mijnheer de voorzitter! Er zijn goede, nauwelijks omstreden voorstellen bij, er zijn goede, wel bestreden voorstellen bij en er zijn moeilijk te verdedigen voorstellen bij. Daar ligt dan het dilemma voor iemand die houdt van eenvoudige, begrijpelijke, democratische procedures. Met de heer Van Heukelum wacht ik met meer dan gewone belangstelling af hoe de minister het voorstel verdedigt. Daarna zullen wij onze afweging maken.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter! Gemeentelijke herindelingen kunnen ook goed verlopen. Dat is bij de Over-Betuwe gebeleden. Ik sluit mij aan bij degenen die daar pluimen voor hebben uitgedeeld, hoewel het

natuurlijk altijd nog weer beter kan. Wij blijven altijd gissen naar de mate van vrijwilligheid van de partijen die bij welke operatie dan ook is gebleken. Een gemeente ziet kansen en ziet bedreigingen en weegt dan wat haar te doen staat.

Ik zal mij tot de grote lijnen beperken, zoals het hier hoort. Wij zijn wel in het gebied geweest, maar hebben geen knelpunten kunnen constateren. Dat gebeurde ook niet tijdens de schriftelijke voorbereiding. Er zijn eigenlijk geen ruimtelijke orderingsproblemen, geen financiële problemen en er zijn geen bestuurscrises geweest. Wat is dan de reden om nog te herindelen? Is dat het zaaian op een gezonde onrust, teneinde op de toekomst voorbereid te raken? Is dat het provoceren tot meer bestuurskracht? Is de omvang toch te gering? Als dat zo is, waarom dan voor de ene gemeente wel en de andere niet? Of heeft het allemaal te maken met een optie voor de toekomst? Daarvoor zie ik dan geen toekomstanalyse. Dat is des te verontrustender omdat ik nu zie, dat hier een operatie plaats heeft die in het verlengde van het heden komt te liggen. De toekomst zal er dus wel uitzien zoals dat nu al lijkt. Er komt van alles meer. Er komen meer bedrijfsterrainen. Er zal ruimtenood zijn. De omvang van de bevolking zal toenemen. Er zal van alles gebeuren in de richting van meer van 't zelfde.

Dat is op dit moment nu juist aan het kantelen. Ik ga er niet te veel op in, maar wij ontgroenen en wij vergrijzen. De omvang van de bevolking neemt weliswaar toe, maar de vraag naar accommodatie die daaruit voortvloeit vraagt straks, met het heengaan van de naoorlogse geboortegolf, een heel andere context. Dat betekent dat wij dan van alles te veel zouden kunnen hebben, zeker als wij doorgaan op het oude pad. Het zou van voortschrijdend inzicht getuigen als wij nu omzichtig waren. Er zijn op dit moment geen problemen, laten wij ze dan ook niet maken. Moet de overheid niet als de oplosser van problemen de geschiedenis ingaan, maar als de maker van problemen, die er niet zouden zijn geweest als de overheid ze niet zelf had gemaakt?

Ik begrijp dat alle inconsistenties zouden kunnen worden afgedekt met het argument van maatwerk. Je kunt meten met meer maten verwarren met maatwerk. Ikzelf heb de neiging om te zeggen dat, als er maatwerk

Bierman

gevraagd wordt en bepleit wordt, de besluitvorming in de Eerste Kamer die maten moet verdragen. Ik sluit mij aan bij enkele vorige sprekers, dat het mij erg heeft verdriet dat er één pakket op tafel ligt. Dat kan ik alleen maar afwijzen, omdat ik op basis van inconsistenties van allerlei zaken grote twijfels heb gekregen. Ik zou er ook een aantal uit kunnen kiezen waar ik voor had kunnen zijn.

Ik ben op dat idee gekomen naar aanleiding van Twente, waar een belangrijk element uit is gelicht. Hadden wij maar meer wetjes in een gezamenlijk pakket op tafel gehad. Wij zouden Twente hebben kunnen afstemmen. Op een aantal andere terreinen zou ondertussen toch voortgang zijn geboekt. Bij het verder op maat brengen van gemeenten is dit een heel duidelijk punt. Ik nodig de minister uit om voortaan waar mogelijk – voor de Over-Betuwe is het in feite ook gelukt – zo'n pakket in afzonderlijke wetjes uit te voeren en aan ons voor te leggen. Dan kan ik tenminste ook stemmen voor datgene waar ik voor ben. Nu kan dat niet.

Er blijft voor mij maar één ding over. Ik zie dat er geen problemen zijn. Ik merk dat er eigenlijk bestuurskracht genoeg is. Als er een tekort aan bestuurskracht was, waren er nu ook problemen geweest, zou ik zeggen. Als de bestuurskracht toereikend is, blijft alleen het criterium draagvlak over. Een toekomst waarop je je haaks voorbereidt zie ik al niet zitten. Het draagvlak voor alle voorstellen is, dat wij gemeenten het recht bieden op het maken van hun eigen fouten. Dat moet dan maar. Als de nadelen van zelfstandigheid vervolgens via gemeentelijke samenwerking weer worden gerepareerd en ooit het besef begint te groeien, dat sommige problemen beter zijn op te lossen door in elkaar op te gaan, moet dat traject via inkeer ook maar.

Ik constateer vervolgens, dat de kloof tussen bestuurder en bestuurde er niet kleiner en eerder groter op wordt als wij hiermee doorgaan. In het toekomstperspectief dat ik zojuist heb geschetst, zal die kloof nog wel iets toenemen. Op de hoorzitting die wij in Wijhe hadden hebben wij als het belangrijkste punt gehoord de dreiging van het verlies aan legitimatie voor de overheid, voor het openbaar bestuur, in haar geheel. Als ik dat doordenk, kan dat resulteren in een lagere opkomst bij

verkiezingen, of een nog lagere opkomst bij verkiezingen. Degenen die zich nu nog inspannen voor het niet herindelen zullen dan verbitterd met hun rug naar ons toe gaan staan. Wellicht – dat is dan een positievere kant – ontstaat er een nog steviger lokale oriëntatie. Beide zaken, een lagere opkomst bij verkiezingen en een lokale oriëntatie, spelen mij duidelijk in de kaart. Mijn achterban, samenwerkend in een onafhankelijke fractie, heeft daarvan grote voordelen. De minister zal zich wel afvragen waarom ik niet voor het wetsvoorstel ben, want daarmee creëer ik optimale voorwaarden voor een grote fractie in de Eerste Kamer.

Dat ik dat evenwel niet doe, geeft aan dat ik hier niet sta vanwege het machtspolitieke belang van mijn groepering, maar juist om de kwaliteit van de publieke zaak met kracht te bepleiten. Ik pleit tegen mijn eigen belangen in, maar wel voor een kwalitatief beter openbaar bestuur. Dit moet de minister toch te denken geven.

Tot slot vraag ik de minister of de gang van zaken voor hem niet een reden is om de herbezinning op gemeentelijke herindeling, waarop al eerder is aangedrongen, op korte termijn te doen plaatsvinden. Het moet toch mogelijk zijn om beter toetsbare criteria aan te reiken dan nu voorliggen? Wij kunnen dit wetsvoorstel dan nog als een erfenis zien. Ik kan mij ook voorstellen dat je gemeentelijke samenwerking als een oplossing voor een heleboel problemen gaat zien en wellicht als een tussentraject voor herindelingen waaraan je op den duur niet kunt ontkomen. De minister kan mij misschien nog van het tegendeel overtuigen, maar mijn oordeel is op dit moment, dat wij met een administratief-bureaucratische operatie te maken hebben, die mogelijk haaks staat op toekomstige ontwikkelingen. In zo'n geval heb ik de neiging om een voorzichtig bestuurder te zijn en te zeggen: bij twijfel niet doen.

□

De heer **Ruers** (SP): Mijnheer de voorzitter! Ik kan mij om te beginnen volledig aansluiten bij hetgeen mijn partijgenoot Poppe aan de overzijde, in de Tweede Kamer, heeft gezegd. Hij was heel duidelijk. Wij zien niets in dit voorstel. Ik meen dat ik hiermee ook volstrekt duidelijk ben.

Ik had eerlijk gezegd gehoopt, dat er bij de behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer nog argumentatie zou komen waarom de regering toch aan het voorstel vasthoudt. Die heb ik gemist. Ik kan een heleboel herhalen van wat anderen voor mij gezegd hebben, maar dat zal ik niet doen. Ik heb met interesse de analyse in drie punten van de heer Pastoor gehoord. Ik kan hem geheel volgen. Hij zegt dat de knelpuntenanalyse ontbreekt. Dat zou een visie op de gang van zaken in het verleden zijn geweest. Het draagvlak in het heden, en ook voor de toekomst, ontbreekt beslist ook. Dat moet voor de regering een reden zijn om eens goed over haar voorstel na te denken. Het meest gehanteerde argument van de regering is de meerwaarde van het toekomstperspectief. Anderen hebben daarover al het nodige gezegd. Ik zou vooral het verhaal van mevrouw Schoondergang kunnen citeren. Dat vond ik uitstekend. Het is een prima weergave.

De heer Van Heukelum heeft de regering vervolgens na een analyse een aantal vragen gesteld. Hij zegt dat er geen heldere criteria meer zijn. Ik hoor graag de reactie van de regering daarop. Het gaat hier om iets dat heel ingrijpend is voor de lokale democratie. Laten wij wel wezen: zonder draagvlak kan een dergelijk voorstel naar mijn mening in redelijkheid niet worden doorgezet. Uiteindelijk is het de vraag of het bestuur er is voor de burgers of dat de burgers er zijn voor het bestuur. Naar mijn idee is nog steeds het eerste het geval, maar je krijgt bij dit voorstel toch het gevoel dat het andersom is, dat de burgers maar bijzaak zijn en dat van hogerhand op een bureaucratische manier iets wordt ingevuld, dat totaal niet aansluit bij het beleven van de lokale democratie. Dat is voor mijn benadering eigenlijk het kernpunt van zo'n herindelingsvoorstel. De lokale democratie hangt samen met de betrokkenheid van de burgers en heeft alles te maken met de menselijke maat. Dat moet het uitgangspunt voor de overheid zijn om te beslissen of er wordt heringedeeld of niet. Natuurlijk zijn wij niet altijd tegen of altijd voor herindeling. Het hangt van de omstandigheden af, maar in deze situatie zie je heel duidelijk dat er eigenlijk geen argumenten zijn om door te gaan. De overheid moet dan

Ruers

nogal wat in huis hebben om het draagvlak, de lokale democratie, de betrokkenheid en de menselijke maat, minder te laten wegen dan een bureaucratische herindeling.

Ik heb in dit verband enigszins verbaasd kennis genomen van de mededeling van de fractie van de Partij van de Arbeid dat men het voorstel steunt. Toen ik het voorlopig verslag van de Kamer las, had ik de indruk dat de fractie van de Partij van de Arbeid de bezwaren tegen dit voorstel duidelijk zag. Ik citeer nog even wat in dat verslag is gezegd.

“De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de meeste problemen zich voordoen bij de samenvoeging van de kleine gemeenten. Hoewel misschien niet alle argumenten van de kleine gemeenten tegen de herindeling steekhoudend zijn, waren deze leden van mening dat op zijn minst kan worden geconcludeerd dat de samenvoeging van gemeenten in bepaalde gevallen uiterst problematisch is. Mede daarom achtten zij het van groot belang dat de regering de noodzaak van de herindeling duidelijk aantoonde en helder onderbouwt. De leden van de PvdA-fractie moesten tot hun spijt vaststellen dat de regering juist op dit punt vaak blijft steken in algemeenheden en vage argumenten.”

De heer **Rabbinge** (PvdA): Ik zal hier niet uitgebreid op ingaan, want wij wachten het oordeel van de minister even af. Het is wat prematuur om alleen uit dit verslag het oordeel van de PvdA-fractie af te leiden. Ik heb zojuist duidelijk aangegeven, dat er op een aantal punten ook bij mijn fractie nogal wat kritiek is. Als je vaststelt dat het merendeel, zeg 80% van wat er ligt, volledig de instemming heeft van niet alleen mijn fractie, maar ook de mensen in het gebied, kom je in een dilemma. Om die reden wilden wij het voorstel graag in stukken knippen. Dat is jammer genoeg niet gebeurd, maar de minister zal daarop nog reageren.

De heer **Ruers** (SP): Ja, ik begrijp het, maar er zijn meer mensen met een dilemma, een probleem dat wij hier wel vaker hebben, maar het is dan de kunst om toch te beslissen. En ik heb begrepen dat de PvdA-fractie waarschijnlijk zal beslissen zoals ik net heb gezegd.

Voorzitter! Ik ga nog even verder met het citaat. “Zo wordt het tegenargument dat zich op het moment in relatief kleine gemeenten, zoals Heino, geen bestuurlijke knelpunten voordoen” – waarvan akte, zou ik zeggen – “van tafel geveegd met de opmerking dat het niet gaat om de concrete knelpunten die nu spelen, maar om de bestuurskracht van de gemeenten in de toekomst, zonder dat daarbij duidelijk wordt gemaakt om welke toekomstige taken het precies gaat.” Het is een zeer scherpe analyse van de PvdA-fractie met precies de goede vragen die ook door anderen zijn verwoord en dan verwacht je toch dat de regering daar in het antwoord op ingaat, maar dat gebeurt niet. Zij gaat met dezelfde blabla door maar vervolgens zegt de PvdA-fractie hier dat het er wel naar uitziet dat zij voor gaat stemmen. Ik kan het niet volgen, voorzitter, maar ik wacht graag het antwoord van de regering af.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de Notitie overgangsrecht in de sociale zekerheid (25900, EK nr. 87).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Jaarsma** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Ik mag vandaag namens de volledige vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het woord voeren over het dossier Overgangsrecht in de sociale zekerheid. Het wordt tijd om het dossier af te sluiten. Immers, de discussie tussen de Eerste Kamer en de opeenvolgende bewindslieden van verschillende politieke signatuur loopt al vanaf 1992. Aan de basis lag destijds het wat dit aspect betreft weinig verheffende dossier Algemene nabestaandenwet. Lang heeft deze discussie dan ook onder deze vlag gevaren. Er waren twee kamerbreed aanvaarde moties en een advies van de Raad van State voor nodig om ons uiteindelijk vorig jaar een nieuwe notitie Overgangsrecht in de sociale zekerheid onder een nieuw nummer te sturen, een notitie die weer aanleiding vormde voor een schriftelijke gedachte-wisseling tussen de voltallige vaste

commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de huidige staatssecretaris. Na zo'n acht jaar wordt het dus hoog tijd om de discussie tot een einde te brengen.

Mijnheer de voorzitter! Waarom heeft de Eerste Kamer zich in dit opzicht zo vasthoudend getoond? Niet alleen, omdat er in het verleden – zie de Anw – zo achteloos is omgesprongen met de problematiek van wat in de wandeling heet “de lopende gevallen” bij wijziging van het stelsel van sociale zekerheid maar ook en vooral omdat deze Kamer primair tot taak heeft om toe te zien op deugdelijke wetgeving. Deugdelijke wetgeving, die recht doet aan de beginselen van de rechtsstaat die de burger helder laat zien welke afwegingen de wetgever heeft gemaakt wanneer wordt ingegrepen in wat hij of zij in ieder geval beleeft als “verworven rechten”. Immers, niet alleen mensen die afhankelijk zijn van een sociale uitkering maar alle burgers stemmen hun levenswijze in beginsel in goed vertrouwen af op hun wettelijke rechten. Iedere onvoldoende gemotiveerde ingreep werkt ontwortelend op het vertrouwen in de overheid. Het motiveringsbeginsel weegt met name op het terrein van de sociale zekerheid zwaar.

De commissie erkent, dat het nodig kan zijn om wijzigingen in het stelsel aan te brengen. Zij onderkent dat daarbij lastige keuzes moeten worden gemaakt, die mede afhankelijk zijn van politieke voorkeuren. Dat is dan de concrete invulling van wat in de notitie heet “het zoeken van de juiste balans tussen het rechtsgelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel”. Maar ongeacht deze marge was en is de commissie van mening, dat aan dit beleidsproces systematiek ten grondslag moet liggen. Dit is dan ook de reden waarom wij met enige hardnekkigheid hebben aangestuurd op een instrument dat de wetgever verplicht om de keuzes die worden gemaakt bij wijzigingen in de sociale zekerheid te expliciteren. Het resultaat is het Toetsingskader dat thans voorligt.

Voorzitter! De commissie heeft de nota naar aanleiding van het verslag nauwkeurig geanalyseerd om te bezien in hoeverre hetgeen in ons verslag naar voren is gebracht, is gehonoreerd. Wij tellen onze zegeningen.