

Luijten

ons zeer dat de fractie van de regeringspartij het CDA kennelijk zo weinig fiducia heeft in het eigen kabinet en de meerderheid aan de overzijde dat zelfs deze zware toezegging van de regering voor haar niet voldoende is. Ik ben het helemaal eens met de heer Van Middelkoop. Zelf heb ik nog de heer Donner aangehaald die hier regelmatig zulke principiële betogen houdt. De novelle wordt nu aardig misbruikt en wordt als wij niet oppassen straks een bot instrument en een speelbal tussen de Kamers. Daar wordt BNN dan de dupe van. Ik moet daar niet aan denken, maar vind het een heel vervelende ontwikkeling.

Wat gaat de staatssecretaris gehoord deze discussie nu doen? Neemt zij het voorstel terug en, zo ja, op welke termijn kunnen wij dan duidelijkheid verkrijgen? Ook BNN moet op zo kort mogelijke termijn toch duidelijkheid krijgen?

Met anderen zeg ik dat dit gedreutel veel te lang heeft geduurd en dat dit een heel slechte gang van zaken is die ook slecht voor het aanzien van deze Kamer is!

□

Staatssecretaris **Van der Laan**: Voorzitter. Aan het eind van mijn antwoord in de vorige termijn heb ik twee opties geschetst en heb ik aangegeven dat mijn eerste voorkeur uitging naar het accepteren van mijn toezegging dat in het komende wetgevingsproces rondom de aanwijzing en de continuering van de erkenningen alsnog een expiratie-datum zal worden opgenomen, maar dat, als dat niet voldoende was voor de meerderheid van deze Kamer, ik ook wel bereid was om met een novelle te komen.

De heer Van der Lans vroeg of het voor elke omroep geldt. Als wij in dit verband praten over een expiratie-datum, dan gaat het om de expiratedatum van dit wetsvoorstel. Het gaat om een wijziging van de Mediawet waarin op dit moment 300.000 als criterium wordt gesteld. Het voorliggende wetsvoorstel regelt dat men met zowel 300.000 als met 150.000 leden in het bestel kan komen of kan blijven. Als ervoor wordt gekozen om dat voor iedereen te laten gelden ± hetgeen ik niet logisch zou vinden ± dan betekent dit dat per 2008 de publieke omroep de nek om zal zijn gedraaid. Alle

omroepverenigingen zouden dan uit het bestel moeten, want dan is ook het criterium van 300.000 afgeschaft. Dat nu is natuurlijk niet de bedoeling van dit wetsvoorstel, dat is het introduceren van het criterium van 150.000 en via mijn toezegging of anders de novelle zal die mogelijkheid in 2008 worden opgeheven. Dan vallen wij dus weer terug op alleen het oude criterium van 300.000 leden.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik had dus gelijk toen ik zei dat het alleen geldt voor omroepen met tussen de 150.000 en 300.000 leden?

Staatssecretaris **Van der Laan**: Inderdaad!

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Misschien is dit voor andere partijen nog aanleiding om mijn voorstel in heroverweging te nemen.

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Als het voorstel van de staatssecretaris om de concessietermijn op 2008 te stellen overhoopt strandt, dan krijgen wij deze hele toestand voor de B-omroepen hier weer terug!

Staatssecretaris **Van der Laan**: Voorzitter. Als wij ervan uitgaan dat de erkenningswetgeving Tweede Kamer en Eerste Kamer passeert ± dat hopen en verwachten wij wel, maar dat is natuurlijk nooit zeker ± dan zouden wij het zodanig kunnen formuleren dat bij verloop van de erkenningsperiode de thans voorliggende wet haar werking verliest, dus per 1 september 2008. Als de erkenningswetgeving het niet haalt, kan het zodanig worden geformuleerd dat dit dan gebeurt bij de eerstvolgende gelegenheid en dat zal dan zijn per 1 september 2010. Wij kunnen een datum opnemen, maar dat heeft het risico in zich dat als het allemaal niet doorgaat er een datumverloop in zit dat niet logisch is. Wij kunnen het in ieder geval zo construeren dat in beide gevallen de expiratedatum volledige werking heeft.

Voorzitter. Ik herhaal dat een toezegging van mijn kant mijn voorkeur blijft houden, omdat dan bij de stemming volgende week al duidelijkheid kan worden geschapen voor BNN. Ik moet echter constateren dat een meerderheid van uw Kamer de voorkeur geeft aan een novelle en dat respecteer ik. Voor mij

is het het belangrijkste dat BNN op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid krijgt en dit wetsvoorstel op zo kort mogelijke termijn veilig de haven wordt ingeloodst. Met een novelle kan dat over enkele maanden het geval zijn. Mijn voorkeur blijft uitgaan naar mijn toezegging, maar omdat ik met een novelle de twee fracties over de streep kan trekken, verzoek ik u de behandeling van dit wetsvoorstel tot aan de novelle op te schorten.

De **voorzitter**: Op verzoek van de staatssecretaris stel ik voor, in afwachting van de novelle de behandeling van dit wetsvoorstel te schorsen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers en Bathmen, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Overijssel (28855).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Doesburg** (PvdA): Voorzitter. Vandaag mag ik namens mijn fractie het woord voeren over deze toch wel groot uitgevallen streeksgewijze herindeling ± volgens sommigen gaat het in dit voorstel overigens om meer dan één streek. Ik hoop wel dat we in dit debat de tweede naam van deze Kamer, chambre de réflexion, iets meer eer aandoen dan vanmorgen. Ik wil namelijk praten over de vraag of we herindelingen in de toekomst moeten blijven behandelen op onze huidige wijze. Mijn fractie is tevens ongelukkig met de wijze waarop is omgegaan met toezeggingen, in deze Kamer maar ook aan de overkant. Weliswaar zijn die gedaan door vorige regeringen, maar we willen er toch nog even met deze minister over praten. Tot slot wil ik het hebben over een aantal onopgeloste problemen ± Winterswijk, Doesburg ± en ik hoor graag van de minister hoe hij toekomstige ontwikkelingen ziet.

Doesburg

Ter inleiding evenwel een aantal algemene opmerkingen, onder meer over de wordingsgeschiedenis van dit voorstel. Oost-Gelderland kent een lange geschiedenis van discussies over en pogingen tot herindeling; laat ik in deze Kamer volstaan met het noemen van de gemeente Warnsveld. In de jaren dat ik persoonlijk bestuurlijk betrokken was bij gemeentelijke herindeling, is mij herhaaldelijk opgevallen dat de discussie zelden zakelijk verloopt. Dat is jammer, maar ook eigenaardig, want de vraag om de reden van herindelings is buitengewoon zakelijk te beantwoorden. Immers, bestuurlijke eenheden voldoen na verloop van tijd niet meer aan de eisen. Dat kan verschillende oorzaken hebben: in het stedelijke gebied doorgaans fysieke en financiële problemen, in het landelijke gebied, met name bij kleinere gemeenten, doorgaans moeilijkheden met het aantrekken van gekwalificeerd personeel. Voeg je dat bij het in de afgelopen 25 jaar sterk gegroeide takenpakket van de Nederlandse gemeenten en de gegroeide mondigheid en toegenomen verwachtingen van de burger, ook ten aanzien van de politiek, dan is het logisch dat met name kleinere gemeenten in moeilijkheden komen. Het probleem dat we met herindeling trachten op te lossen, is daarmee vooral een bedrijfsvoerings- en managementprobleem, een probleem van voldoende draagvlak. Het doel van herindeling is dus de creatie van een nieuwe gemeente die beter dan de huidige in staat is om doeltreffend te besturen.

Om dat doel te bereiken, dient men vanuit een langetermijnvisie aandacht te geven aan een goede inventarisatie van de taken die moeten worden vervuld en de wijze waarop dit het beste kan gebeuren. De sleutelwoorden daarbij zijn "efficiency" en "effectiviteit". Met de vaststelling van nieuwe grenzen aan de hand van een dergelijke beoordeling valt zeker een optimum te realiseren. Helaas gebeurt dat slechts zelden: de meeste herindelingvoorstellen die wij hier zien, hebben toch een wat ander karakter. Ook in dit wetsvoorstel zien we dit: dat is met name bepaald door het verleden, op basis van bestaande eenheden, door persoonlijke verhoudingen en belangen en dergelijke. Voor het goede begrip: daarmee wil mijn fractie geenszins

beweren dat alle participanten in herindelingprocessen slecht zijn en geneigd tot alle kwaad; dat is de PvdA natuurlijk vreemd. We moeten ons echter wel realiseren dat weerstand tegen verandering natuurlijk is en de mens heeft nu eenmaal een open oog voor zijn eigenbelang. Het lijkt alsof wij als wetgever daar soms wat weinig oog voor hebben, evenals voor de praktische uitwerking van onze besluiten en de wijze waarop wij onze wetten hebben geformuleerd.

Door de provincies een centrale plaats te geven in de voorbereiding van herindelingvoorstellen maar tegelijk de zeggenschap hier in Den Haag te houden, hebben wij in feite een systeem geïntroduceerd dat in het bedrijfsleven bekend is onder de naam "management by terror". Kenmerkend daarvoor is: een opdrachtnemer krijgt niet de bevoegdheid om te beslissen over de taken waarvoor hij wel verantwoordelijkheid draagt, terwijl hij wel met de gevolgen van door anderen genomen besluiten moet leven. Mede door deze randvoorwaarden hebben herindelingvoorstellen die hier aankomen, ook deze voor de Achterhoek, een wat ongelukkig karakter. Er is niet in de eerste plaats gezocht naar optimale bestuurlijke eenheden, maar er is min of meer gekwartet met bestaande gemeenten, waarvan de grenzen teruggaan tot landeigendom in lang vervlogen tijden, in het noorden zelfs tot overeenkomsten tussen Otto I en de bisschop van Utrecht in de twaalfde eeuw. Aan die grenzen wordt nergens getornd. Als bij zo'n groot voorstel, met 25 betrokken gemeenten, nergens aan bestaande grenzen wordt getornd, is het doel van deze herindeling dan ook aangetoond: het bereiken van een inmiddels door eenieder na jarenlange discussies erkende noodzakelijke schaalvergroting; het doorbreken van bestaande grenzen voor optimale vernieuwing hoort daar niet bij. Zo kwam dit voorstel tot stand: voortdurend gericht op het noodzakelijke bereiken van consensus ± de gedeputeerde heeft dat voortdurend in zijn achterhoofd gehad ± met een schuin oog op de haalbaarheid, c.q. alle beïnvloedingsmogelijkheden in Den Haag. Dat kan de inhoudelijke kwaliteit natuurlijk niet ten goede komen.

Daarnaast zijn nog een paar eigenaardige dingen gebeurd,

bijvoorbeeld ten aanzien van Bathmen. In deze Kamer heeft de toenmalige staatssecretaris Van de Vondervoort indertijd toegezegd dat Bathmen naar een landelijke gemeente zou gaan; dat leek haar een goede oplossing, al werd niet duidelijk welke provincie zij op het oog had. Daartoe kwam een voorstel, vervolgens kwam er een enorme lobby op gang om Bathmen bij Deventer te voegen. In deze Kamer vragen wij ons wel vaker af of al die amendementen van de overkant wel zo verstandig zijn. Sommige zijn dat zeker, maar hier kun je grote vraagtekens bij zetten. Het kleine financiële voordeel dat Deventer aan deze herindeling overhoudt, verdwijnt in de komende jaren namelijk in de structurele kostenverzwaring die het gemeentelijke apparaat te verwerken krijgt doordat het de verzorging van een gebied op zich moet nemen waar landelijke gebieden vooropstaan, terwijl het Deventer apparaat in de eerste plaats is gericht op het werken voor een stedelijke omgeving. Dat bedoel ik met het streven naar een adequate herindeling: je probeert nieuwe eenheden te bereiken die beter in staat zijn dan de oude om aan de eisen des tijds te voldoen, wat je juist krijgt door de adequate bundeling van taken die bij elkaar passen. Daardoor bevordert je efficiency. Maar goed, het is nu eenmaal zo gegaan. De minister kan er verder ook niet zoveel aan doen. Het voorstel ligt er nu zoals het er ligt. Mijn fractie wil er verder niet al te veel inhoudelijk op ingaan. De Kamer heeft namelijk geen recht van amendement en wij willen ons dat zeker ook niet toe-eigenen.

Zoals uit de punten blijkt die ik zojuist heb genoemd, vinden wij dat herindelingsvragen op nationaal niveau nauwelijks politieke afweging vergen. Die politieke afweging is er natuurlijk wel, maar dan op het niveau van gemeenten en provincies. Hier, in Den Haag, ligt het natuurlijk anders. Wat dat betreft maak ik twee zeer algemene opmerkingen. Wij vinden de landelijke gemeenten, zoals Bronckhorst, wel erg groot. Daarnaast vragen wij ons ernstig af of gemeenten zoals Zutphen en Doetinchem na de voorgestelde herindeling wel echt in staat zullen zijn om hun centrumtaken in de toekomst adequaat uit te voeren. Wij moeten het maar afwachten.

Doesburg

De vraag is of wij moeten doorgaan met de onderhavige wijze van behandelen van herindelingen. Mijn moeder had soms bezuinigingsbuien. Zo kwam zij ooit op het idee dat wij zelf het huis moesten schilderen. Na een ochtend ploeteren met schuurpapier en wat dies meer zij, vroeg mijn vader of wij dit eigenlijk wel moesten doen. Enige dagen later kwam een huisschilder die in minder tijd met minder moeite en minder materiaal een beter resultaat bereikte dan wij met al ons geschuier ooit hadden kunnen doen. Inmiddels ben ik oud genoeg om te weten dat de toen door mijn vader gestelde vraag een buitengewoon verstandige is. De vraag kan ik veel situaties met recht worden gesteld, vooral als het gaat om het behandelen van voorstellen van herindeling in de Staten-Generaal. De voorstellen zijn naar het oordeel van mijn fractie in hoge mate technisch van aard. De politieke component op nationaal niveau is beperkt en in sommige gevallen zelfs verwaarloosbaar klein. Die component hoort dat misschien ook wel te zijn.

Laten wij kijken naar de omgeving waarin wij opereren. Nog nooit eerder in de geschiedenis beschikten provincies en gemeenten over een zo hoog gekwalificeerd en zo goed opgeleid apparaat als op dit moment. Bovendien belooft ook in de politieke vertegenwoordiging het aantal academisch en hbo-gevormden vandaag de dag tientallen procenten. Provinciale staten en gemeenteraden kunnen uitermate goed beslissingen voor zichzelf nemen. Kan de minister ons uitleggen welk verschil in kwaliteiten en capaciteiten rechtvaardigt dat wij in Den Haag moeten vaststellen binnen c.q. met welke gemeentegrenzen de betrokken besturen en hun inwoners moeten leven en werken? Is het niet verstandiger om de Wet Arhi zodanig te veranderen dat wij binnen afzienbare tijd alle binnenprovinciale herindelingen aan de provincies en de daarin liggende gemeenten overlaten? Zou het niet aardig zijn om het in Brussel zo fervent verdedigde beginsel van de subsidiariteit ook in eigen huis toe te passen?

In het verleden stelde de Kamer zich meermaals kritisch op inzake het voegen van meer herindelingen in één wetsvoorstel. Zo toonde mevrouw Van den Broek zich op 18 april 2000 zeer ongelukkig met het

wetsvoorstel aangaande Twente, dat overigens qua omvang kleiner was dan het onderhavige voorstel. Zij stelde toen voor om in een voorkomend geval het gebied in kleine partjes op te knippen en afzonderlijke wetsvoorstellen te maken, zo lees ik in de Handelingen. Een ander lid van de Kamer, de heer Terlouw, hekelde de gevolgde werkwijze eveneens en overwoog een motie in te dienen waarin de regering werd gevraagd toekomstige voorstellen anders in te richten. De opvatting werd toen kamerbreed ondersteund. De minister zegde toe in het vervolg rekening te houden met de gevoelens aan deze kant van het Binnenhof, waarna de motie niet werd ingediend, zoals hier gebruikelijk is; er lag immers een toezegging. Op 12 september van hetzelfde jaar refereerde de heer Kohnstamm nog eens aan de genoemde toezegging en het antwoord was hetzelfde: er is echt rekening mee gehouden. Op 24 april 2003 ging het nu voorliggende wetsvoorstel ongedeeld naar de Tweede Kamer. Voor alle duidelijkheid zeg ik nog eens dat mijn fractie geen behoefte heeft aan een verkapt recht van amendement. Dat blijkt ook uit de context van het debat van toen. Als je werkelijk inhoud wilt geven aan het opdelen van zo'n wetsvoorstel, dan moet het al gedeeld naar de Tweede Kamer. Op die wijze zouden wij het graag zien. Toen het wetsvoorstel als één geheel bij de Tweede Kamer wordt ingediend, was de toezegging niet gestand gedaan.

De toelichting die minister in de memorie van antwoord geeft op onze vragen op dit punt, vinden wij niet overtuigend. Wil hij nog eens aangeven waarom hij vindt dat dit wel een samenhangend gebied is? Er zijn 25 gemeenten betrokken. Ze liggen verspreid over drie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een van de drie is een BoN-gebied met bijna 700.000 inwoners. Met dit voorstel is een oppervlakte gemoeid zo groot als de provincie Friesland. Als je iets wilt bedenken waardoor je kunt zeggen dat men toch niet zo vreselijk veel te maken heeft met toezeggingen die in het verleden zijn gedaan, dan is dit een heel goed voorbeeld.

De heer **Van Raak** (SP): Tot twee keer toe heeft het kabinet gezegd dat de Kamer vertrouwen moet hebben en dat de toezegging zo hard is, dat

een motie niet nodig is. Blijkbaar is een motie wel nodig. Twee keer is namelijk de toezegging gedaan, maar zij is niet uitgevoerd.

De heer **Doesburg** (PvdA): Of een motie wel zou zijn uitgevoerd, is natuurlijk de vraag.

De heer **Van Raak** (SP): Ik nodig de heer Doesburg uit om de toezegging alsnog in een motie te gieten, zodat de Kamer haar alsnog als zodanig kan aannemen. Blijkbaar is onze stem in het verleden niet helder genoeg geweest. Wij moeten hem daarom nu helder laten klinken. Is de heer Doesburg daartoe bereid?

De heer **Doesburg** (PvdA): Ik wil eerst het antwoord van de minister weten. Daarna kunnen wij eventueel praten over de mogelijkheid om een motie in te dienen. Ik ga ervan uit dat toezeggingen gestand worden gedaan. Een motie is in die zin gevaarlijker. De minister kan haar namelijk veel makkelijker naast zich neerleggen dan een toezegging. Dat geldt zeker als de toezegging hard is opgenomen in de Handelingen. Zo'n toezegging is om die reden vervelender dan een motie. Als de regering een meerderheid vindt in de Kamer ± wij horen deze keer helaas niet bij de regeringspartijen ± dan is daarmee de kous af. Bij een toezegging ligt het anders. Ik wil daarom de minister eerst horen over de toezegging.

De heer **Van Raak** (SP): Mijn fractie behoort deze keer helaas ook niet bij de regeringspartijen. Laten wij een voorbeeld nemen aan het vorige debat. Laten wij een toezegging, een motie én een novelle vragen. Dan kan geen sprake meer zijn van een misverstand.

De heer **Doesburg** (PvdA): Het vorige debat dreigde bij tijden in politiek te ontaarden. Of dat in deze Kamer zo geweldig is, is vers twee. Laten wij het antwoord van de minister maar even afwachten. Daarna komen wij erop terug.

Uit de memorie van antwoord blijkt heel duidelijk dat de minister op kousenvoeten omgaat met de restproblematiek. Het gemeentebestuur van Doesburg is met alle aanpalende gemeenten in gesprek over de manier waarop het nu verder moet. Het is natuurlijk nodig. Zo'n gemeentebestuur moet zijn eigen

Doesburg

standpunt bepalen. Tegelijkertijd ligt in de Kamer een voorstel voor waardoor de gemeentegrenzen van Doesburg in een nieuwe wet aan de noordkant, de oostkant en de zuidkant van de gemeente worden herbevestigd. Alleen naar het westen is er enige ruimte. Hoe stelt de minister zich de gang van zaken eigenlijk voor? Heeft Doesburg dan slechts één keus, namelijk de burens aan de westkant? Of breken wij in de huidige herindeling in? Het zou mijn voorkeur hebben om de gemeente Bronckhorst in tweeën te delen, en wel noord-zuid. Doen wij dat en voegen wij de gebieden langs de rivier samen met de gemeente Doesburg en Angerlo als het enigszins kan? Hoe verhoudt zich dat met de Wet Arhi? Daarin is immers toch een rustperiode voorzien? Kan de minister daarop ingaan? Naar mijn gevoel is het toch buitengewoon moeilijk om nu alsnog een oplossing te vinden voor de gemeente Doesburg.

En dan is er nog de toekomst van de gemeente Winterswijk. Zij is alleen gebleven, misschien ook wel vanwege bepaalde persoonlijke verhoudingen. De gemeente ligt in een punt die in Duitsland steekt. In het voorstel komt Winterswijk helemaal niet aan de orde. Je vraagt je dan af of dat zo kan blijven. Natuurlijk is er gelukkig een heel goede samenwerking met de Kreis Bocholt. In het Europa van vandaag verdwijnen grenzen natuurlijk steeds meer, maar toch is de Nederlands-Duitse grens nog altijd wel aanwezig. Het ware toch prettig om te weten dat er ook binnen Nederland sprake kan zijn van een sterke eenheid. Winterswijk krijgt problemen. Ik heb weleens contact gehad met het bestuur van Winterswijk. Daar is al jaren serieus nagedacht over een vergroting en dat komt echt niet uit de lucht vallen.

Uit de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers en de stedendriehoek hebben mij allerlei berichten bereikt. Er zijn veel meningen. Misschien moet ik zeggen: vele bloemen bloeien. De belangrijkste verdediging voor het voorliggende voorstel is dat wij in de Achterhoek al 20 jaar bezig zijn en dat het nu dan maar moet doorgaan. Anders duurt het weer een aantal jaren. Dat aspect geeft mijn fractie een wat onprettig gevoel. Wij hadden liever gezien dat wij bestookt waren door allerlei gemeente- en provinciebestuurders

die gezegd hadden: wij zijn ervan overtuigd dat dit een geweldig voorstel is. Alleen de oorspronkelijke vader van dit voorstel, de toenmalige gedeputeerde, heeft tegenover mij een dergelijk standpunt ingenomen. Hij was daarin echt de enige. Ik heb daarover toch een wat ongelukkig gevoel en dat geldt ook voor mijn fractie. Wij hopen dat de minister dat gevoel met de van hem bekende welsprekendheid kan wegnemen.

De **voorzitter**: Het woord is nu aan de heer Pastoor. Ik wil alle volgende woordvoerders verzoeken zich aan de spreektijd te houden.

□

De heer **Pastoor** (CDA): Als men een consequente en heldere basislijn wil ontdekken waarlangs de herindeling die vandaag aan de orde is, tot stand is gekomen, dan vergt dat een langdurige zoektocht langs alle stukken die de afgelopen vijf jaar daarover geproduceerd zijn. De eindrapportage van de stuurgroep krachtige gemeenten over onder meer dit gebied werd in 1999 voorafgegaan door mede op rondetafelgesprekken gebaseerde zogenaamde regiofoto's, die een analyse heetten te zijn. Op een aantal punten nam het provinciaal bestuur die analyses niet over, maar trok het een andere lijn. Daardoor zijn de eerder getrokken conclusies slechts ten dele in het herindelingsplan verwerkt, terwijl tijdens het provinciale traject opnieuw wijzigingen zijn aangebracht, met ten slotte dan nog enkele niet onbetekenende principiële wijzigingen die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer hun beslag kregen.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij al gememoreerd dat naar ons oordeel door dat alles eigenlijk een echte analyse voor het plan, zoals dat nu in zijn geheel voorligt, ontbreekt. Dat komt ook doordat er met name een aantal gelegenheidskeuzes zijn gemaakt; de minister ontkent dat ook niet in zijn nadere memorie van antwoord. Wij achten daardoor de onderbouwing van het plan op zijn zachtst gezegd mager.

De CDA-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding al laten weten dat zij ook overigens met gemengde gevoelens tegen de nu voorliggende herindelingswet aankijkt. Op een aanzienlijk aantal

onderdelen voldoet het plan aan de criteria waaraan het behoort te voldoen. Op een beperkt aantal punten is dat niet het geval. Het is juist dat gevoelen over een aantal pijnpunten in dit plan geweest waarom kamerbreed in zelfs twee rondes aan de minister is gevraagd alsnog het plan op te knippen en in delen ter beslissing voor te leggen. Die vraag was mede geïnspireerd door eerder door zijn voorganger gedane toezeggingen over de grootte van herindelingsplannen.

De minister kent de pijnpunten in dit plan die alle te maken hebben met gebrek aan draagvlak bij de bevolking en de betrokken gemeentebesturen en die in meer of mindere mate alle fracties in deze Kamer bezighielden en -houden. Desondanks is het niet gelukt de minister zover te krijgen dat hij deze toch niet zo ingewikkelde en niet zo revolutionaire wijzigingsprocedure inzette. Dat betreuren wij in hoge mate. Wat hadden wij een mooie en vruchtbare Kamervergadering kunnen hebben vandaag. Wij hadden echt kunnen beslissen op basis van het door iedereen zo geroemde draagvlakcriterium en de minister had uiteindelijk een plan kunnen realiseren dat stellig op een nog groter draagvlak had kunnen rekenen dan het nu doet.

Nu rest vandaag niet anders dan de discussie met de minister voort te zetten over een aantal naar ons oordeel minder gelukkige onderdelen van het plan. Ik zei het al: wij menen dat het overgrote deel van het plan aan de zes criteria voldoet die de regering aanlegt bij herindelingsplannen en die wij als uitgangspunt onderschrijven. Tegen een drietal onderdelen van het plan hebben wij ernstige bedenkingen op basis van het ontbreken van het draagvlakprincipe. Daar kom ik straks op terug.

Ik begin met te memoreren dat de zaterdag voor Pinksteren in de Volkskrant en later in Binnenlands Bestuur een advertentie stond van een vooraanstaand werving- en selectiebureau dat namens de nieuwe gemeente Montferland een nieuwe gemeentesecretaris zoekt. In die advertentie wordt zonder enig voorbehoud uitgesproken dat op 1 januari 2005 de gemeenten Bergh en Didam worden samengevoegd tot de nieuwe gemeente Montferland. De primaire reactie is dan natuurlijk: doet de Eerste Kamer er niet meer toe? Maar de direct daaropvolgende

Pastoor

secundaire reactie, die in dit geval wellicht meer ter zake doende is, is: kijk, dat is nu weer zo'n bewijs dat men in de regio zo zeker is dat het goed is wat voorligt, dat dat door moet gaan, dat daarvoor draagvlak is. Kennisname van dat soort uitingen, ook vervat in brieven, e-mails of telefoon, maar ook in persoonlijke gesprekken in de regio bevestigen dat instemmende beeld voor het merendeel van de samenvoegingen.

Anders is het gesteld met de gemeenten en hun inwoners die ernstige bedenkingen hebben tegen het herindelingsplan, waar het gepresenteerde plan niet van onderop tot stand is gekomen. Ik doel dan uiteraard op Bathmen, Warnsveld en Dinxperlo. Mevrouw de voorzitter. U zult mij stellig toestaan daar met de minister opnieuw van gedachten over te wisselen.

Ik begin bij Bathmen. Was dat aanvankelijk opgenomen in een nieuwe plattelandsgemeente met Lochem en Gorssel, die voldeed aan alle criteria die voor een herindeling gelden, in de Tweede Kamer is Bathmen plotsklaps overgeheveld naar een nieuwe gemeente Deventer/Bathmen en is Deventer aan het herindelingsplan toegevoegd. Zelfs de titel van de wet is daartoe gewijzigd. Plotsklaps, alsof er geen Wet Arhi bestaat, die zo zorgvuldig een herindeling registreert. Een wet ook die nog niet zo lang geleden up to date gemaakt is en als zodanig in 2001 ook deze Kamer passeerde. Daarom vroegen wij de minister of de Tweede Kamer bij deze overheveling de bepalingen van hoofdstuk II van die wet wel voldoende in acht heeft genomen. Zo neen, is dit onderdeel van het plan dan wel rechtsgeldig tot stand gekomen? Zo is bijvoorbeeld in deze herindelingsprocedure Deventer niet conform artikel 8 van de Wet Arhi uitgenodigd om gehoord te worden. De minister is heel stellig in zijn antwoord: aan de rechtsgeldigheid kan niet worden getwijfeld; onderhavig wetsvoorstel is in formele zin evenwaardig aan de Wet Arhi. Dat is juist, maar dat is maar de helft van het verhaal. Er is meer: het materiële aspect. De Wet Arhi blijft naast dat formele aspect materieel richtinggevend voor andere wetten. Dat betekent dat bij realisering van een bijzondere wet, bijvoorbeeld een herindelingswet, de Wet Arhi

richtinggevend is. Dat aspect betreft de minister niet in zijn antwoord. Wij vragen daarom de minister om dat element in zijn nadere antwoord van vandaag alsnog te betrekken. Wij wachten met belangstelling de reactie en mogelijke bijstelling van het antwoord van de minister op dit punt af.

Ook vroegen wij de minister hoe de beslissing inzake Deventer en Bathmen zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. De minister antwoordt daar zeer uitvoerig op, maar door de ingewikkeldheid van de voorgeschiedenis ± Bathmen was al twee keer eerder betrokken bij een poging om heringedeeld te worden ± lijkt de draad van de feitelijkheden wat zoekgeraakt te zijn.

De heer **Van Raak** (SP): Hoe zal die bijstelling ten aanzien van Bathmen en Deventer eruit moeten zien? In welke richting moeten wij dan denken?

De heer **Pastoor** (CDA): Ik heb geen voorzienend vermogen. Ik heb ook al gezegd dat ik dit afwacht. Dat lijkt mij ook de enige opstelling die mogelijk is, als je zo'n vraag stelt.

Ik zei dat de minister uitvoerig is ingegaan op de verhouding tot het Europees Handvest, maar dat zijn antwoord op dit punt qua feiten onjuist was. De minister stelt dat uitvoerig aan de gemeente Deventer gelegenheid is gegeven om haar standpunt ten aanzien van de gemeentelijke herindeling met Bathmen kenbaar te maken. Dat is inderdaad in de twee voorgaande herindelingsprocedures gebeurd, maar niet nu met betrekking tot het nu voorliggende voorstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik wil de heer Pastoor nog een vraag stellen over het Europees Handvest voor lokale autonomie. Zeker sinds ik in de Raad van Europa zit, vind ik dat heel interessante kost. De heer Pastoor vraagt veel aan de minister, maar ik wil graag zijn opvatting horen. Moet ik uit het feit dat hij dit punt zo goed heeft ingezet met een verwijzing naar artikel 5 waarin wordt gezegd dat, als die wettelijke mogelijkheid er is, bij gemeentelijke herindelingen referenda moeten worden gebruikt voor draagvlakmeting, opmaken dat de CDA-fractie daar ook voor is? Volgt de heer

Pastoor het Handvest op dat punt en vindt hij dus ook dat, als die wettelijke mogelijkheid er is ± en die is er in Nederland ± er ook referenda dienen plaats te vinden?

De heer **Pastoor** (CDA): Mijn fractie is ervoor dat de bevolking bij herindelingen geraadpleegd wordt. Eigenlijk is het in de praktijk ook een vanzelfsprekendheid, maar het gebeurt niet overal. Hier is sprake van een geval waarin helemaal niets gedaan is aan het horen van de bevolking daar waar het gaat om datgene wat ik zojuist schetste.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Bent u het met mij eens dat een referendum een effectieve manier van draagvlakmeting is?

De heer **Pastoor** (CDA): Een referendum is een van de mogelijkheden om draagvlak te meten. Dat kan echter ook op andere manieren. Je kunt de bevolking ook anders dan via een referendum horen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Misschien is het wel de meest effectieve manier.

De heer **Pastoor** (CDA): Wij zouden er langdurig over van gedachten kunnen wisselen of dat de meest effectieve manier is. In het openbaar bestuur en met name op het vlak van het gemeentelijke bestuur zijn er namelijk verschillende mogelijkheden om de burger te horen en die worden ook in de praktijk toegepast. Ook andere middelen dan een referendum blijken dan echt resultaat te geven.

Ik zei dat Deventer bij de twee voorgaande herindelingsprocedures de gelegenheid heeft gehad om haar standpunt kenbaar te maken, maar niet bij het voorliggende wetsvoorstel. Weliswaar heeft, zoals de minister ook schrijft, het gemeentebestuur van Deventer zich in de aanloop naar de behandeling door de Tweede Kamer van het nu aan de orde zijnde voorstel ook sterk gemaakt voor alsnog een fusie Bathmen/Deventer. Dat was echter ongevraagd. De plaatselijke gemeenschap van Deventer is nu niet geraadpleegd, zoals het Europees Handvest letterlijk verlangt. Dat alles wordt mede beheerst door het feit dat een Europees handvest formeel gezien boven een wet staat. Daarnaast geldt *mutatis mutandis*

Pastoor

ook hier dat een Europees handvest materieel richtinggevend is voor de realisering van een bijzondere wet, in dit geval een herindelingswet. Wij vragen de minister dan ook om zijn aanvankelijk gegeven antwoord op dit punt nog eens op zijn merites te beoordelen. Ook op dit punt wachten wij graag de nadere reactie af, zonder dat wij daarbij enig voorspelend vermogen op tafel leggen.

Wij komen nu te spreken over de inhoudelijke afweging om Bathmen weg te halen uit een plattelandscluster en over te hevelen naar Deventer. Laat ik beginnen met nog eens vast te stellen dat de oorspronkelijke samenvoeging van Gorsseel, Lochem en Bathmen voldeed aan alle criteria die neergelegd zijn in het Beleidskader gemeentelijke herindeling van deze minister van 18 december 2002. Dat is niet het geval bij de samenvoeging Deventer/Bathmen. In de gemeente Bathmen is en was voor deze samenvoeging geen overwegend draagvlak aanwezig. De betreffende beleidsbrief van de minister beschrijft uitvoerig de zes criteria voor herindeling. Het criterium draagvlak is als eerste neergeschreven en toegelicht. Als men objectief de verwoording van de zes criteria bekijkt, dan is er niet aan te ontkomen dat de duiding van de betekenis van draagkracht voor een herindeling de meest essentiële is. Daar hecht het kabinet "een groot belang" aan, terwijl de kwalificatie van de vijf andere criteria toch een graad lager is.

De minister herinnert er daarnaast in de nadere memorie van antwoord op blz. 7 nog eens aan dat hij in het algemeen overleg op 11 september in de Tweede Kamer uitgesproken heeft dat de criteria draagkracht en bestuurskracht in zijn visie het zwaarst wegen. Die staan \pm dat staat op blz. 25 \pm met stip voorop. Dat constaterende, verrast het dan dat bij de eindafweging door de minister dat grote belang en die stip-aanduiding ineens minder zwaar blijken te wegen, omdat de minister concludeert dat de samenvoeging voldoet aan vijf van de zes criteria, waarmee de samenvoeging wordt gelegitimeerd. Op die wijze worden ongelijkwaardige afwegingscriteria gewogen als waren zij gelijk. Wat de CDA-fractie betreft, is dat draagvlak-gegeven of, anders gezegd, de van-onderop-benadering een essentieel, zo niet doorslaggevend

criterium, dat ook met zoveel woorden is opgenomen in het CDA-programma.

Ik kom op het tweede knelpunt, te weten Warnsveld. Ook daar speelt het draagvlakverhaal. Bij een opkomst van 75% bij een volksraadpleging sprak immers 93% van de inwoners van Warnsveld zich uit tegen een samengaan met Zutphen. In Zutphen is zo'n referendum onder de burgers niet gehouden. Het is opmerkelijk dat bij deze samenvoeging het draagvlakaspect in de nadere memorie van antwoord geheel wordt weggelaten, onder meer door de provincie Gelderland als tegenwicht op te voeren als instantie waar wel draagvlak bestaat voor deze samenvoeging. Dat laatste is een non-argument. Als wij immers kijken naar de eerdergenoemde herindelingsbrief van deze minister van 18 december, zien wij dat het bij draagvlak gaat om "een sterk draagvlak onder de bevolking". Onder die zinsnede is een provinciaal bestuur moeilijk te vatten. Evenmin is het gememoreerde tegenwicht van draagvlak in Zutphen een eerlijk tegenargument: het draagvlak bij de opgeslokte \pm in dit geval kan ik het eigenlijk niet anders benoemen \pm tegenover het draagvlak bij de opslorper.

Wat Warnsveld betreft, zijn twee andere criteria de overweging om de gemeente bij de herindeling te betrekken: de bestuurskracht en het regionale evenwicht. Is de minister bereid om in zijn antwoord van vandaag nog eens echt uiteen te zetten waar het manco zit in de toekomstige bestuurskracht van Warnsveld? Ik vraag dat omdat het neergeschreven verhaal in de nadere memorie van antwoord uitmunt in vaagheden en absoluut geen concreet beeld geeft van dit criterium, terwijl dat voor de minister geldt als hoofdcriterium. Wij vragen dat ook in het licht van de constatering van de minister \pm dat staat op blz. 26 \pm dat niet gezegd kan worden dat Warnsveld op dit moment geen goed bestuur voert.

Dan is er voor Warnsveld nog een ander punt: de toezegging van de toenmalige staatssecretaris mevrouw De Graaff-Nauta uit 1988 om op termijn de zelfstandigheid van deze gemeente niet opnieuw ter discussie te stellen. De minister reageert daarop door met de Kamer in discussie te gaan over de uitleg van de uitspraken van de toenmalige

staatssecretaris. Zijn uitleg is dat het gaat om een streven, niet om een toezegging. Met minstens zoveel stelligheid is \pm als je de memorie van antwoord bij het herindelingsvoorstel van 1988 leest samen met de Handelingen van de Eerste Kamervergadering van 6 september 1988 \pm te poneren dat de staatssecretaris wel degelijk een toezegging heeft gedaan. Als ik dat beweer, verkeer ik in goed gezelschap. Ik citeer daartoe de staatsrechtgeleerde en toenmalig senator Prof. Postma: "Wij zijn dankbaar voor de toezegging dat voor de komende 25 jaar in elk geval, dus ook in de eenentwintigste eeuw, de zelfstandigheid van Vorden en Warnsveld gewaarborgd is." Ik vraag de minister om straks in de schorsing de stukken er nog eens op na te slaan en te kijken of hij ook niet van oordeel is dat zijn uitleg van de Kamerstukken op dit punt wat bijstelling behoeft. Wij vroegen in het nader voorlopig verslag wat die toezegging nog voor deze herindeling kan betekenen. Wij leggen, gezien het eerder gememoreerde, de vraag vandaag nog maar een keer neer.

Als derde knelpunt beschouwen we Dinxperlo. Op dezelfde wijze als in Warnsveld is ook daar nauwelijks draagvlak voor samenvoeging met de buurgemeente Aalten. Ook in Dinxperlo is dat via volksraadpleging vastgesteld. Overigens erkent de minister dat er in Dinxperlo weinig draagvlak bestaat. Daar zijn wij het dus roerend over eens. Daarnaast haalt ook hier de minister de twee-eenheid draagkracht en bestuurskracht \pm als criteria met stip \pm uit elkaar en laat weten: "Voor dit onderdeel van het wetsvoorstel ben ik van mening dat het criterium bestuurskracht zwaarder weegt dan het criterium draagvlak." Onder verwijzing naar wat ik zo straks stelde bij Warnsveld stel ik de vraag: waarom toch?

Wat betreft de toekomstige bestuurskracht van Dinxperlo zegt de minister dat de gemeente onvoldoende over de voorwaarden beschikt om in de toekomst aan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven te voldoen. De minister noemt daarbij een aantal maatschappelijk-bestuurlijke items waar het weleens niet goed zou kunnen gaan. Naar ons oordeel is dat een wat zwakke argumentatie om zo'n zware constatering op te baseren, te meer omdat de minister

Pastoor

een paar regels terug heeft geconstateerd dat niet gezegd kan worden dat het gemeentebestuur van Dinxperlo nu niet goed functioneert. Het zal duidelijk zijn dat wij de minister vragen zijn argumenten betreffende gebrek aan bestuurskracht in een toekomstig Dinxperlo nader te adstrueren.

Tot slot nog een enkele opmerking over de motie die de Tweede Kamer over de positie van Doesburg indiende. De minister antwoordt niet op onze vraag wat hij met die motie voornemens is te doen, maar geeft wel een uitvoerig inhoudelijk antwoord. Daaruit blijkt dat er voor Doesburg alle ruimte is om van onderop te verkennen op welke wijze zij met gemeenten een verplichtende samenwerking wil aangaan. De zorg die wij uitspraken in de schriftelijke ronde is daarmee weggenomen. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

Het moge uit hetgeen ik naar voren heb gebracht duidelijk zijn dat wij als CDA-fractie ook na de schriftelijke voorbereiding nog steeds van oordeel zijn dat in het plan drie knelpunten prominent aanwezig zijn. We hebben in de loop van de behandeling als gezamenlijke partijen in deze Kamer ± en op zich is zo'n unanieme actie vrij uniek ± tot twee keer toe geprobeerd de minister te bewegen om het plan op te knippen. Dat zou ons de helpende hand hebben kunnen bieden om niet alleen "ja" of "nee" tegen het plan te zeggen, maar genuanceerder te kunnen beslissen. Wij kunnen immers als Eerste Kamer geen wijzigingen in het plan aanbrengen. Als wij "ja" zeggen tegen het totale plan, dan betekent het dat we à contrecœur instemmen met de herindeling van Bathmen, Warnsveld en Dinxperlo. Zeggen wij "nee", dan betekent het dat wij een nog veel groter aantal gemeenten in ernstige moeilijkheden brengen. Wij zouden dan immers de samenvoegingsvoorstellen, die aan alle criteria voor herindeling voldoen en waarvoor draagvlak bestaat bij bevolking en gemeentebesturen, om zeep helpen. Ziedaar de ontstane ambivalentie.

De heer **Van Raak** (SP): Ik stel u dezelfde vraag als de heer Doesburg. Is het niet aardig om het initiatief te nemen tot het indienen van een motie, waarin wij duidelijk uitspreken dat wij het de volgende keer echt opgeknipt willen hebben?

De heer **Pastoor** (CDA): Als u iets meer geduld had gehad, dan had u mij daarover een uitspraak horen doen. Ik zal op die vraag nu antwoord geven.

Voorzitter. De CDA-fractie heeft sterk de neiging de minister weer te vragen alsnog te knippen of, meer direct gezegd, alsnog Bathmen, Warnsveld en Dinxperlo eruit te halen, zoals Twentestad uit de herindeling van Twente is geknipt, maar de minister heeft dat nu twee keer zo pertinent geweigerd dat dit zinloos lijkt. Daar komt bij dat de argumentatie van de minister over de samenhang naar ons oordeel redelijk acceptabel is. Afgezien dan nog van het feit dat het op dit moment ook eigenlijk al te laat is, wil er op 1 januari 2005 enige vorm van herindeling gerealiseerd kunnen worden.

□

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Mevrouw de voorzitter. Ik maak twee opmerkingen vooraf. Ik spreek namens de fractie van de ChristenUnie en ook voor de fractie van de SGP. Ik dank de woordvoerders die voor mij op de sprekerslijst stonden. Door het uitlopen van het BNN-debat dreigde ik in de problemen te komen, omdat ik om half twee een verplichting elders heb. Zij hebben het goed gevonden dat ik wat naar voren schoof. Vandaar dat ik hier nu het woord voer. Ik bied mijn excuses aan omdat ik een deel van hun verhalen niet kan aanhoren, maar ik kom terug.

Tot de paradoxen van ons politieke werk behoort sinds jaar en dag dat er een omgekeerde relatie lijkt te bestaan tussen bestuurlijke schaal en burgerlijke emotie. Daar bedoel ik dit mee. Niemand lijkt een traan te laten wanneer Nederland zichzelf langzaam maar zeker laat indelen in het grotere verband van de Europese Unie. Als de burger echter wordt geconfronteerd met een herindeling waarbij zijn eigen gemeente betrokken is, dan komen de emoties boven. Hier geldt nog steeds het adagium uit de jaren '70 "small is beautiful".

Het herindelingvoorstel dat wij vandaag behandelen kent zo zijn eigen merites. Daarin verschilt het niet van andere grootschalige operaties. Er zijn altijd pijnpunten die moeten worden afgewogen tegen het grotere geheel. In dit geval kwam

er nog iets bij, namelijk een wat kribbige schriftelijke voorronde tussen Eerste Kamer en minister over de vraag of het nodig is alle herindelingvoorstellen in één wetsvoorstel te presenteren. Die discussie staat in de stukken en behoeft nu niet te worden overgedaan. De minister heeft zich uitgeput in het presenteren van argumenten voor een niet opgeknipt wetsvoorstel en wij weten inmiddels dat er geen meer samenhangend gebied in ons land bestaat dan uitgerekend de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers. Hoe is het mogelijk!

Eerlijk gezegd geloof ik dat wij met deze schriftelijke gedachtewisseling weinig zijn opgeschoten. Met het oog op een niet gewenste herhaling in de toekomst wil ik daarom enkele vragen stellen. Vindt de minister eigenlijk niet dat zijn voorgangers er beter aan hadden gedaan niet de toezeggingen te doen waarover deze Kamer ± met recht ± nu zoveel aandacht vroeg? Als mijn vermoeden juist is, laat hij dan dit moment gebruiken om zich van die goedbedoelde, maar kennelijk lastig te honoreren toezeggingen te bevrijden. Dan weten wij waar we aan toe zijn. Doet hij dat niet, dan heeft hij echt een probleem. Ik meen namelijk dat al zijn argumenten voor één wetsvoorstel niet dwingend zijn. Waar het om gaat, is dat er geen noodzakelijk verband bestaat tussen de samenhang van een gebied dat voor herindeling in aanmerking komt en de wijze waarop dit wetgevend vorm moet krijgen. Om het chic te zeggen: materiële integraliteit verplicht in het geheel niet tot legislatieve integraliteit. Wat slechts telt, is het vertrouwen van de minister dat de Eerste Kamer in staat en bereid zal zijn oog te hebben voor de samenhang van een voorstel. Als de minister in de nadere memorie van antwoord op blz. 16 zegt dat splitsing van het wetsvoorstel in afzonderlijke delen het risico met zich brengt dat een onderdeel wordt weggestemd en er dan wellicht een onevenwichtige regio tot stand komt, zegt hij in feite dat de Tweede Kamer eigenlijk beter geen amenderingsrecht zou moeten hebben en dat het niet aan de beide Kamers kan worden overgelaten zich een eigen oordeel te vormen over de integraliteit van een voorstel. Het ministeriële motto is dus: verdeel niet en heers. Mag ik de minister eraan herinneren dat onze Grondwet indertijd in

Van Middelkoop

deelontwerpen is behandeld met als resultaat een samenhangend constitutioneel document? En dat het belastingplan in deelvoorstellen bij de Kamers komt, met als resultaat een voldoende gegarandeerde belastingontvangst? Het gaat dus in het geheel niet om wetgevings-techniek of logica, maar om vertrouwen. Ik zou het plezierig vinden als de minister wilde reageren op deze analyse en op mijn eerste voorstel.

Tot zover de prolegomena. Nu de zaak van de herindeling zelf. Daarvoor geldt \pm zo zeg ik vooraf \pm dat deze Kamer niet als een soort instantie van beroep het werk van de Tweede Kamer moet overdoen. Dat geldt te meer waar wij weten dat veel voorwerk ook nog eens is verricht door de provincie en dat wij haar voorstellen niet zomaar terzijde kunnen schuiven omdat wij daartoe nu eenmaal de wetgevende macht hebben. Een zaak waar zoveel over te doen is geweest en waarmee zo velen bezig zijn geweest, moet eens een keer tot een besluit leiden, zeg ik met de echo van het BNN-debat nog in de oren. In dit geval heb ik de indruk dat betrokkenen genoeg hebben van de discussie en de jarenlange bestuurlijke onzekerheid, en hoe dan ook een beslissing wensen.

Het valt niet te ontkennen dat er voor de meeste onderdelen van het herindelingsvoorstel goede argumenten zijn. Dat heeft de provincie ons gemeld en wordt door de betrokken gemeenten ook erkend. Men begrijpt heel goed dat er een verband bestaat tussen bestuurlijke slagkracht en bestuurlijke schaal. De minister heeft daar in de Tweede Kamer nog het argument van het voortgezette decentralisatiebeleid aan toegevoegd. Ik heb schriftelijk gevraagd wat op dit moment en voor de nabije toekomst, na de jaren van decentralisatiebeleid die achter ons liggen, nog de zelfstandige betekenis is van dit argument. Uit het antwoord van de minister concludeer ik dat die betekenis minimaal is. Immers, hij noemt geen enkel nieuw decentralisatievoorstel dat thans voorligt. Wil de minister dit beamen, zodat andere gemeenten niet bevreesd hoeven te zijn voor voorstellen die hun bestuurlijke kracht zullen beproeven, maar die er in werkelijkheid niet aankomen?

Er is in de schriftelijke gedachte-wisseling veel opgemerkt over het

draagvlakcriterium. Collega's voor mij spraken er ook over. Aangezien een geheel adequate objectivering van dit criterium niet mogelijk is, ligt om de hoek altijd het risico van gelegenheidsargumentatie. Ik heb daarom in de schriftelijke voorbereiding gevraagd \pm en de heen en weer bewegende argumentatie van de minister in de Tweede Kamer gaf daar aanleiding toe \pm hoe het draagvlak wordt gepeild. Het alleszins bevredigende antwoord van de minister luidde dat het bij het bepalen van het draagvlak eerst en vooral moet gaan om de standpunten van de gemeenteraden en provinciale staten. "Zo is ons stelsel van vertegenwoordigende democratie ingericht", aldus de minister. Hij zal met onze vraag blij zijn geweest, want met dit antwoord kon hij zich vervolgens de fracties van GroenLinks, D66 en SP van het lijf houden, die een wat "volksere" opvatting van het draagvlakcriterium blijken te hebben. Ik zie u verbaasd kijken, collega Platvoet, en zal het uitleggen. U gaf zo-even aan dat u een grote voorkeur hebt voor referenda. Dat is vervat in mijn opmerking over een wat "volksere" opvatting.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het zal u niet zijn ontgaan dat de CDA-fractie een beetje begon mee te lopen. Niet helemaal, dat begrijp ik wel, maar het ging de goede kant op.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Daarin hebt u geen gelijk. Ik onderschrijf volledig het gezonde uitgangspunt van de CDA-fractie dat je het rustig aan de gemeenteraden kunt overlaten, zoals meestal het geval is, om zelf te peilen wat de bevolking ervan vindt. Uw fractie en andere fracties hebben in de stukken voortdurend de vraag aan de orde gesteld of dat niet door de wetgever zou moeten worden voorgeschreven.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ken u als een man van de zuivere redenering. Hoe kijkt u aan tegen artikel 5 van het Europees Handvest over lokale autonomie? Daarin wordt gerept van draagvlakmeting en een referendum als dat wettelijk mogelijk is.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Ik moet voorzichtig zijn, omdat ik mij voor het eerst in mijn lange politieke leven bezighoudt met herindelingsvoorstellen, maar ik

meen mij te herinneren dat de Nederlandse regering destijds, heel lang geleden, bij de ratificatie van dit verdrag een voorbehoud heeft gemaakt, inhoudende dat artikel 5 in Nederland zo mag worden gelezen dat peiling van gemeenteraden en staten voldoende is.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is logisch, omdat wij in 1985 geen wettelijke mogelijkheid van referendum hadden.

De heer **Van Middelkoop** (Christen-Unie): Dan wordt het misschien interessant, maar ik zou zeggen dat u dan Europa in moet, om na te gaan of onze gewijzigde wetgeving wellicht aanleiding moet zijn om dat voorbehoud in te trekken. Het is een leuke casus van algemene aard die ik graag aan de minister voorleg. Ik weet zeker dat hij daarover een mooie opvatting weet te debiteren.

Over een ander criterium van algemene aard wil ik kort een opmerking maken. De leden van de fractie van GroenLinks hebben er in het verslag terecht op gewezen dat het criterium "interne samenhang van de nieuwe gemeente" rijkelijk vaag is. Het antwoord van de minister luidde dat het er om moet gaan dat "de nieuwe gemeente een samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid". Ik vond dat een geheel bijdetijds en prima antwoord en geef de minister in overweging het weinigzeggende samenhangcriterium op enig moment te vervangen door een criterium waarin het meer aansprekende identiteitsbegrip centraal staat. Als de minister hier brood in ziet, verneem ik dat wel.

In de rest van mijn betoog zal ik, want daar ontkomen wij ook in deze Kamer niet aan \pm en dat wil ik ook niet \pm stilstaan bij enkele overgebleven heikele punten. Ik heb het dan over Bathmen, Warnsveld en Doesburg. Dat zal niet bevreemden. In het bijzonder de casus Bathmen, als ik het zo mag noemen, is een zaak met een geschiedenis. Die zal ik niet releveren. Het bestuur en de inwoners van Bathmen mogen zich, voor zover zij een opgelegde annexatie door Deventer niet wensten, bekocht voelen. Een overduidelijke toezegging van staatssecretaris Van de Vondervoort is niet nagekomen. Iedereen weet dan waarover ik het heb. De minister heeft zich in de schriftelijke

Van Middelkoop

voorbereiding inmiddels de keuze van de amenderende Tweede Kamer vrijwel geheel eigen gemaakt en zegt eerlijk dat hier het draagvlakcriterium minder zwaar moet wegen dan het criterium van de bestuurskracht. Je zou hem bijna verwijten dat hij dat zelf niet eerder heeft ingezien en dat het dus maar goed is dat er ter zake een besluitvaardige Tweede Kamer is geweest. De stelling in de nadere memorie dat wel het draagvlak bij Deventer en de provincie Overijssel is toegenomen, had hij beter niet kunnen poneren, want het is bijna een onnodige schoffering van de eerstbetrokkenen, en dat zijn toch echt Bathmen en vervolgens Gorrssel en Lochem. Voor deze Kamer valt er, na deze gang van zaken, niet zoveel meer te doen. Vragen om een novelle, waarmee wij toch al zuinig moeten zijn, heeft weinig zin, want de Tweede Kamer zal daarvoor natuurlijk zeer weinig begrip willen en kunnen opbrengen, want het is die Kamer geweest die het wetsvoorstel heeft geamendeerd. Het spijt mij voor bestuur en inwoners van Bathmen, maar hun gerechtvaardigde ongenoegen en kritiek moeten toch echt bij de Tweede Kamer en de minister worden gelegd. Nogmaals, wij zijn geen beroepsinstantie.

Als het over Warnsveld gaat, kan mijn kritische toonzetting wat forser zijn. Ook hier is er een voorgeschiedenis en die deed verwachten dat Warnsveld niet bij Zutphen zou worden ingedeeld. De minister heeft gelijk wanneer hij stelt dat er in 1988 geen toezeggingen zijn gedaan. Toezeggingen over periodes van 25 jaar worden niet gedaan en kunnen ook moeilijk worden gedaan. Zo ver gaat de macht van een bewindspersoon, zelfs niet die van BZK, niet. Maar er zijn wel verwachtingen gewekt, en niet zo weinig ook! En waar dat zo is en overigens de herindelingsargumenten niet dwingen tot een samenvoegen van Warnsveld en Zutphen loopt de wetgever het risico van het naar zich toehalen van het verwijt van arrogantie van de wetgevende macht. Er is ook nog zo iets als politieke en bestuurlijke wijsheid en die is als het gaat om de bestuurders en inwoners van Warnsveld niet toegepast, en dat is een onaangename observatie en conclusie. Dat de provincie in haar voetspoor best enkele zinnige bestuurlijke argumenten voor deze samenvoeging heeft, doet daaraan niet af. De minister heeft in het debat

in de Tweede Kamer, maar toen gebruikte hij het argument om Bathmen vrij van Deventer te houden, gewezen op situaties als Groningen en Haren, Voorburg en Den Haag ± de heer Remkes durft, zo dacht ik bij de vermelding van dit voorbeeld ± en Goirle en Tilburg. Welnu, eenzelfde situatie doet zich voor met betrekking tot Zutphen en Warnsveld. Toen ik in het verslag hem daarop wees, verkoos hij wijselijk daar niet op in te gaan. Warnsveld kan zich bekocht voelen.

Het laatste knelpunt is Doesburg of, beter gezegd, de motie die over deze gemeente in de Tweede Kamer is aangenomen. In die motie staat niet, zoals de minister in de nadere memorie van antwoord terecht opmerkt, dat Doesburg met Zevenaar en Angerlo moet worden samengevoegd. Had dat erin gestaan, dan had men moeten amenderen. Er staat echter wel dat de zelfstandigheid van Doesburg geen reële optie is en dat de minister binnen een jaar met een voorstel tot gemeentelijke herindeling voor Doesburg moet komen. Wij praten dan de facto over dit jaar. Het mag een curieuze motie zijn, maar de minister heeft haar niet onaanvaardbaar verklaard en zelfs niet ontraden. Hij heeft er niets over gezegd om de simpele reden dat hem niets is gevraagd. Dat mag men merkwaardig noemen. Ik constateer dat de minister blijkens de antwoorden op onze vragen uit het verslag op dit moment de motie aan het ontmantelen is door het initiatief te leggen bij Doesburg en aanpalende gemeenten en de provincie. Dat mag en is misschien zelfs verstandig, maar het betekent wel dat hij niet op eigen initiatief met een wetsvoorstel zal komen en dus die motie vooralsnog grotendeels naast zich neerlegt. Mag ik van hem horen of hij met deze analyse en conclusie kan instemmen?

Ik sluit af met een vraag van algemene strekking. Desgevraagd stelt de minister op blz. 16 van de nadere memorie van antwoord dat evaluaties van herindelingen moeten worden overgelaten aan de desbetreffende gemeenten en provincies. Ik vind dat een onbevredigend antwoord. Natuurlijk mogen gemeenten en provincies zich wagen aan dit soort evaluaties, maar het zijn dan wel zelfevaluaties met alle risico's die daarbij horen. Dat laat onverlet dat de wetgever, die voor concrete gevallen een eigen

toetsingskader heeft opgesteld en toepast, er verstandig aan doet op gezette tijden dat kader te toetsen aan die concrete gevallen. Het initiatief daarvoor ligt natuurlijk bij de minister, maar de Kamers zijn belanghebbenden. Ik vraag daarom of hij op dit punt zijn terughoudende opstelling wil herzien.

Het eindoordeel van onze fracties zal ik laten weten na de antwoorden van de minister en na het kennisnemen van de politieke posities van de andere fracties. Verwerping van het voorstel is geen aangename keuze, want de situatie die dan ontstaat, zal menigeen in de regio rauw op het dak vallen. Reële knelpunten blijven onopgelost en daarvoor dragen we dan natuurlijk wel verantwoordelijkheid. Blijft over de behandeling van Warnsveld. Het zou me een lief ding waard zijn als er een weg gevonden wordt om een oplossing te vinden waardoor we de bewoners van dat dorp wat rechter in de ogen kunnen kijken. Als daarvoor een serieus voorstel komt zal dat op de warme belangstelling van onze fracties kunnen rekenen.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik wil graag op drie thema's ingaan. In de eerste plaats het niet nakomen van de toezegging met betrekking tot het opknippen van het wetsvoorstel. In de tweede plaats de criteria die de regering hanteert met betrekking tot herindelingen en in de derde plaats nog enkele hete hangijzers in dit wetsvoorstel.

De voorganger van deze minister heeft indertijd in deze Kamer toegezegd dat wetsvoorstellen met betrekking tot gemeentelijke herindelingen waar mogelijk zullen worden geknipt. De minister zei dat er alleen niet wordt geknipt als de samenhang zodanig is dat, als het ene stuk het niet haalt, het andere stuk weinig zin meer heeft. Hij herhaalde op 12 september 2000 deze toezegging. Nu heeft deze minister in eerste instantie 2,5 pagina's en in tweede instantie 6 pagina's nodig om aan te tonen dat er een onlosmakelijke samenhang in het wetsvoorstel zit en dat splitsing dus echt niet kan. Deze argumentatie is echter met één simpel voorbeeld te ontkrachten: Bathmen. In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, was Bathmen onderdeel van de

Platvoet

gemeente Lochem. De Tweede Kamer amendeerde Bathmen bij Deventer. Hoezo een onlosmakelijke samenhang? Als het wetsontwerp in deze Kamer gesplitst was ingediend, durf ik er een Deventer koek om te verwedden dat dit onderdeel het hier niet zou halen ± dat geldt wellicht ook voor andere knelpunten ± en dat wat betreft Bathmen het oorspronkelijke wetsvoorstel in ere zou zijn hersteld. Die onlosmakelijke samenhang bestaat in feite dus niet. Het vasthouden aan deze toezegging door de Kamercommissie heeft niet alleen een formele betekenis ± hoe belangrijk dat ook is, want de regering is gehouden om toezeggingen na te komen ± maar ook een inhoudelijke betekenis.

Het is teleurstellend dat de minister de toezegging van zijn voorganger niet wil nakomen. Dat is te meer teleurstellend omdat wij hem eigenlijk zo niet kennen. Nog maar twee weken geleden ± bij het debat over de dubbele aanbeveling met betrekking tot de benoemingsprocedure van de burgemeester ± zei hij met groot gevoel voor theater tegen mij: wilt u dat ik een toezegging aan deze Kamer niet honoreer? Dat deed hij wel en dus kwam hij met een wetswijziging. Ik boog toen deemoedig het hoofd en gaf de minister groot gelijk. Eigenlijk deed ik toen een onoorbaar voorstel. Maar wat gebeurt er nu? Even vrolijk legt de minister nu een toezegging naast zich neer. Dat vind ik erg jammer. Tijdens het BNN-debat zei de heer Luijten nog dat een toezegging van de regering spijkerhard en absoluut is. Ik hoor graag van de minister of hij het ermee eens is dat er geen sprake is van onlosmakelijkheid en of de gedane toezegging een volgende keer wel spijkerhard is.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Minister De Vries heeft indertijd inderdaad een toezegging gedaan met betrekking tot splitsen en meldde daarbij een voorbehoud. Deze minister heeft uitvoerig aangegeven waarom er niet gesplitst kan worden. Daarmee kan de heer Platvoet het niet eens zijn, maar de minister heeft uiteindelijk op ons verzoek een verzuim rechtgezet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat weet ik, maar de redenering van de minister klopt niet. Dit voorstel had conform de visie van minister De Vries gesplitst kunnen worden. Als

het ene deel het niet zou halen ± bijvoorbeeld het onderdeel Bathmen bij Deventer ± had de rest van de herindeling kunnen worden doorgezet. De argumenten tegen splitsing hebben vooral betrekking op de tijd. Uitstel van besluitvorming betekent uitstel van de feitelijke herindeling met één jaar, terwijl de nieuwe gemeenten al druk bezig zijn met de voorbereiding. De gemeente Bronckhorst heeft al gemeld dat de nieuwe gemeentesecretaris op 1 januari 2005 in dienst treedt. Men loopt dus erg hard in de regio. Zolang de Eerste Kamer er is, doen wij met toewijding ons werk en daarom vraag ik de minister om in zijn contacten met de regio het staatkundig ABC wat beter uit te venten. Een wetsontwerp heeft pas kracht van wet als de Eerste Kamer ermee heeft ingestemd. Men kan de huid alleen verkopen als de beer geschoten is!

In de Wet Arhi wordt alleen in enkelvoud gesproken als het gaat over gemeentelijke herindelingen en het wetsontwerp dat aan het einde van de procedure door de minister bij de Kamer wordt ingediend. Toepassing van de Wet Arhi leidt dus tot één enkel wetsontwerp met betrekking tot de gemeentelijke herindeling. Het feit dat er nu een verzameling van herindelingen in één wetsontwerp is vevat, lijkt op gespannen voet te staan met de intentie van de Wet Arhi.

Wij zijn blij dat de minister in zijn brief van 18 december 2002 het beleidskader gemeentelijke herindelingen heeft gepresenteerd. In dit beleidskader en ook in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel noemt de regering zes criteria die zij bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen heeft gehanteerd. Het eerste criterium betreft het streven van de betrokken gemeente naar een optimaal draagvlak onder de bevolking. Uit de antwoorden blijkt dat het kabinet zich daarbij primair richt op de standpunten van provinciale staten en gemeenteraden. Tegelijkertijd is het kabinet het met GroenLinks eens ± en daar ben ik blij om ± dat een referendum een effectief instrument is om het draagvlak onder de bevolking te meten, maar slechts in 5 van de 27 gemeenten heeft een dergelijke raadpleging plaatsgevonden. Je zou kunnen zeggen dat er toch een democratisch gat in de draagvlakmeting valt te constateren. Inderdaad

kan gewezen worden op het Europese Handvest inzake lokale autonomie en ook ik ben benieuwd naar wat de minister daarover heeft te zeggen.

Nu een referendum in Nederland nog steeds mogelijk is, zou je je de vraag kunnen stellen of in de Wet Arhi geen bepaling zou moeten worden opgenomen die wat dwingender stelt dat een referendum toch een goed middel is voor een draagvlakmeting waarover ook in die wet wordt gesproken. Is de minister het daar niet mee eens?

Het tweede criterium van dit kabinet zijn voorwaarden voor een goede bestuurlijke en ambtelijke organisatie. In antwoord op onze vragen erkent het dat er geen materiële normstelling is aan de hand waarvan die bestuurskracht of dienstverlening kunnen worden gemeten. De verantwoordelijkheid daarvoor schuift het naar de democratische organen van de gemeenten die de voorwaarden moeten scheppen om die kwaliteit te leveren. Het is toch vreemd dat het kabinet een criterium formuleert ± een goede bestuurlijke en ambtelijke organisatie ± zonder dat het dat wil of kan controleren! Je kunt wel positief zeggen dat het mooi is dat het kabinet de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten legt, maar wat als die niet willen ± geen draagvlak dus ± en zeggen wel voldoende kwaliteit in huis te hebben? Wat blijft er dan van dat criterium over?

Het derde criterium is dat het resultaat van de herindeling duurzaam moet zijn. Dat is toch geen criterium maar meer een wens of doelstelling? Op grond van zo'n stelling kun je toch niet de wenselijkheid van een herindeling beoordelen, want het zal toch in de toekomst moeten blijken of dat het geval is? In het licht van de eeuwigheid is natuurlijk niets duurzaam. Voor Warnsveld is de in 1989 gewekte indruk dat duurzaamheid in ieder geval 25 jaren duurt evenmin van weinig waarde gebleken! Ik vind het geen criterium en volgens mij kan het ook niet worden toegepast.

Het vierde criterium is dat het resultaat van de herindeling "een goede en logische interne samenhang moet opleveren". Dat een rijkelijk vaag criterium. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij gevraagd om een concrete invulling ervan. Wordt bij een

Platvoet

logische interne samenhang bedoeld op de gemeentelijke of de ambtelijke organisatie? Gaat het om het voorzieningenniveau, zoals scholen, ouderenvoorzieningen, sportparken, bibliotheken, dat qua aanbod logisch en samenhangend moet zijn? Neen, zo luidde het antwoord, zo concreet kan het kabinet niet zijn. Wel spreekt het over een culturele, economische, geografische of historische samenhang, maar daarmee kun je natuurlijk alle kanten op. Als het niet concreet wordt ingevuld, houd je toch een wat onmachtig gevoel over.

Het vijfde criterium is regionale samenhang en evenwicht. Neen, antwoordt het kabinet, daarmee wordt niet bedoeld een samenhangend aanbod van voorzieningen of een samenhang van functies, maar "het realiseren van een nieuwe bestuurlijke situatie die samenhangend en evenwichtig is". Maar, is die er nu dan niet? Is de bestuurlijke situatie in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers inderdaad zo onevenwichtig en onsaamenhangend? Neen, zegt het kabinet, het heeft geen aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij de goede samenhang en het evenwicht van de regio met het huidige aantal gemeenten. Dus ook dit criterium bevat geen argumenten voor de voorgestelde herindelingen.

Dan het zesde en laatste criterium, de planologische ruimte die noodzakelijk is voor een goede uitoefening van taken en functies. Op zich is dat een zinvol criterium, maar de vraag is dan of de centrumgemeenten \pm bijvoorbeeld Zutphen en Doetinchem \pm nu te weinig planologische ruimte hebben. In het wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, zat nauwelijks extra ruimte voor Zutphen en Deventer. Via een amendement heeft Doetinchem wel de ongedeelde gemeente Wehl erbij gekregen. Op onze vragen antwoordt de minister dat het twijfelachtig is of Doetinchem op termijn wel voldoende bebouwingmogelijkheden heeft. Zutphen kan nog wel tien jaar vooruit, maar ook daarna moet uitbreiding in westelijke richting, voor Zutphen aan de overzijde van de IJssel \pm worden gezocht, deels op het grondgebied van de gemeente Brummen. Het is dus de vraag wat de centrumgemeenten op grond van het criterium van de planologische ruimte met deze herindeling opschieten. Je kunt bij deze

opvatting van het kabinet dan ook de vraag stellen hoe duurzaam deze herindeling is voor de omliggende kleine gemeenten, bijvoorbeeld Brummen.

Voorzitter. Gelet op deze zes criteria moet ik dan ook de conclusie trekken dat wij niet erg ver komen met deze herindelingswet. De criteria worden selectief toegepast, de ene keer wordt het draagvlakcriterium als doorslaggevend genoemd, de andere keer wordt het ontbreken van enig draagvlak weggewuifd. De gehanteerde criteria zijn vaag, niet toetsbaar en zonder prioriteit. Blijkbaar zijn ze alle even belangrijk, maar op basis daarvan kun je wel alle kanten op redeneren en kan bestuurlijk hoppedrag ontstaan. Het is verontrustend dat de minister zegt dat de bestuurskracht en draagvlak criteria zijn die met stip vooropstaan. Blijkbaar zijn dat voor het kabinet dan toch de twee belangrijkste criteria, maar als je kijkt naar de voorstellen en de daarachter liggende argumentatie, moet je constateren dat in een aantal gevallen het draagvlak niet aanwezig is en in enkele andere gevallen over de bestuurskracht geen uitspraak wordt gedaan. Kortom, ik vraag de minister in zijn antwoord graag wat meer hom of kuit over de toepasbaarheid van deze zes criteria.

In het beleidskader stelt het kabinet ook dat binnengemeentelijke decentralisatie de afstand tussen bestuur en burger kan verkleinen daar waar het gemeentelijke niveau te grootschalig is voor de aanpak van een aantal vraagstukken. Voorts stelt het kabinet aan de andere kant van dat spectrum de intergemeentelijke samenwerking als perspectief. Op zich vind ik dat een zinvolle gedachte en ik adviseer het kabinet dan ook om voortaan bij het overwegen van gemeentelijke herindelingen nadrukkelijk deze beide opties te betrekken. Ik zou het nog wat strikter willen formuleren; samenvoegen, oké, maar dan ook die optie van de binnengemeentelijke decentralisatie duidelijk naar voren brengen en niet herindelen dan wel de optie van intergemeentelijk samenwerken. Ik heb het idee dat dit bij deze herindeling onvoldoende is gebeurd. Ik begrijp ook niet zo goed dat gemeenten die met opheffing worden bedreigd of groepen uit hun bevolking die tegen dit wetsvoorstel te hoop lopen deze mogelijkheden niet meer benadrukken of zelfs

opeisen. Waarom geen deelraad als dit wetsvoorstel wordt aangenomen in Bathmen, Warnsveld, Ruurlo of Dinxperlo? Kijk eens in Amsterdam waar het stelsel van stadsdelen goed functioneert en waar die stadsdelen praktisch alle gemeentelijke bevoegdheden hebben overgenomen! Dat zou toch ook kunnen bij de gemeenten die nu dreigen te verdwijnen? Met enkele anderen in deze Kamer heb ik daar veel ervaring mee opgedaan en gemeenten die het aangaat, bied ik graag aan om in dezen als reisleider op te treden!

Ik sluit even aan bij de vraag van de heer Doesburg of binnenprovinciale herindelingen \pm herindelingen van gemeenten waar geen provinciegrenzen in het geding zijn \pm eigenlijk niet tot de bevoegdheid van de provincie zouden moeten behoren. Ik vind dat een interessante optie die ik ook bij de schriftelijke vragen heb opgeworpen. Ik zou hierover graag de mening van de minister vernemen.

Ten slotte nog enkele knelpunten. Over Bathmen is al veel gezegd. Inderdaad heeft de Tweede Kamer Bathmen naar Deventer geamendeerd, wat daar tot veel consternatie leidde omdat er na vele jaren onzekerheid een zekere vrede was ontstaan met de indeling bij Lochem en Gorssel. Ik vind het jammer dat de minister nu weigert uit te spreken dat dit amendement de samenhang uit zijn wetsvoorstel haalt. De minister buigt wel enigszins mee met het besluit van de Tweede Kamer, waarvoor volgens hem valide argumenten bestaan. Maar hoe zit het dan met zijn twee stipcriteria: draagvlak en bestuurskracht? Het is inderdaad niet primair de verantwoordelijkheid van de minister geweest dat het wetsvoorstel er zo uitziet, al heeft hij er wel de verantwoordelijkheid voor genomen. Maar waarnaar gaat, diep in zijn hart, de voorkeur van de minister nu echt uit: naar Bathmen bij Lochem of Bathmen bij Deventer?

Over Warnsveld is ook al het nodige gezegd. Op basis van alle toegezonden stukken en de oude Handelingen kan niet worden ontkend dat de toenmalige staatssecretaris De Graaff-Nauta de toezegging heeft gedaan, door het CDA-lid Postma in 1988 nog eens warm omarmd, dat Warnsveld nog vijftientig jaar zelfstandig zou blijven. Maar ook de criteria die de regering zelf hanteert met betrekking

Platvoet

tot Warnsveld laten geen andere conclusie toe dat op grond van met name de twee stipcriteria niet kan worden volgehouden dat Warnsveld bij Zutphen terecht moet komen. De minister probeert zich eruit te redden door te zeggen dat daarvoor ook draagvlak is in Zutphen, maar zo kun je uiteindelijk alles naar draagvlak toe redeneren. Gelukkig zegt de minister dat Warnsveld in het licht van het criterium van bestuurskracht niet in aanmerking hoeft te komen voor opheffing, want Warnsveld voert geen slecht bestuur.

Kort nog enkele andere onevenwichtigheden in het wetsvoorstel. Over de uitzonderingspositie voor Doesburg zijn al enige vragen gesteld, waarbij ik mij aansluit. Voor de samenvoeging van Dinxperlo en Aalten bestaat weinig draagvlak. Maar volgens de minister weegt bestuurskracht in dit geval zwaarder dan het draagvlakcriterium, om er vervolgens meteen aan toe te voegen dat zulks niet inhoudt dat het gemeentebestuur van Dinxperlo op dit moment niet goed functioneert. Hoe zit dat nu precies? De centrumgemeenten Doetinchem en Zutphen worden begrensd door de nieuwe, sterke plattelandsgemeente Bronckhorst. De minister zegt dat het niet de bedoeling is dat Bronckhorst centrumfuncties gaat overnemen van Doetinchem en Zutphen, maar het kan ze wel steunen bij het behoud van financieel-economisch draagvlak voor regionale voorzieningen. Kan het dat, of móet het dat ook van de minister? Wat moet de, ook financiële, relatie worden tussen de sterke plattelandsgemeente worden en de sterke centrumgemeenten?

Zowel op de procedure en toezeggingen als op onderdelen van de inhoud van dit wetsvoorstel is forse kritiek te leveren. Net als alle anderen wacht ik de antwoorden van de minister dan ook in grote spanning af.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. Namens mijn fractie heb ik in deze Kamer al verschillende wetsvoorstellen omtrent gemeentelijke herindeling mogen behandelen. Mijn archief bekijkende, constateer ik dat de omvang van indertijd aangelegde dossiers dienaangaande vaak zeer aanzienlijk is. Dat geldt zeker ook voor het dossier dat dit wetsvoorstel betreft: bij mij is het

inmiddels tientallen centimeters dik, het zal bij afsluiting de halve meter waarschijnlijk benaderen, zoniet overschrijden. En dat terwijl de wettekst vijf pagina's omvat en de memorie van toelichting slechts veertien pagina's. De schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft een omvang van circa 70 pagina's; de schriftelijke behandeling in dit huis inmiddels 60, dus de zeer intensieve behandeling in deze Kamer benadert qua omvang die van de Tweede Kamer. Maar het betreft niet alleen de omvang: ook de inhoud van de stukken blijken veel doublures in vragen en beantwoording te bevatten. Een groot deel van de stukken betreft brieven en nota's van burgers en gemeentebesturen. In verreweg de meeste hiervan wordt de Kamer opgeroepen, gevraagd, ja zelfs bij tijd en wijle gesmeekt om delen van dit wetsvoorstel te verwerpen, dan wel te wijzigen. Maar dat kan deze Kamer niet. We kunnen het voorstel slechts aannemen of verwerpen.

Bij zijn afscheid heeft een van de voorgangers van de voorzitter van deze Kamer, de heer Korthals Altes, gezegd dat de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling Den Haag en omstreken voor hem een dieptepunt was in zijn carrière als voorzitter van de Eerste Kamer. In dat verband zei hij: "Mijn bezwaar was dat te veel de indruk is ontstaan dat het de taak van deze Kamer zou zijn om nog eens tot in details vast te stellen welke alternatieven wellicht beter waren geweest. Dat is bij uitstek de taak van de Tweede Kamer. Wij beoordelen slechts het voorstel zoals het er ligt, dus na aanvaarding door de Tweede Kamer. De grondwettigheid stond vast, ik wijs op artikel 123. Verdragen speelden geen rol. Te handhaven valt er na aanvaarding niets. Draagvlak was er bij de meeste Hagenaren wel en bij de meeste inwoners van de omliggende gemeenten niet. En dat is inherent bij herindelingvoorstellen met een annexatiekarakter. De behandeling door deze Kamer maximaliseerde de ongerechtvaardigde illusie bij de tegenstanders in de samenleving dat de Eerste Kamer met een betere oplossing zou kunnen komen en maximaliseerde dus vervolgens de teleurstelling toen het voorstel werd aanvaard. Dat schaadt het aanzien van de politiek en van de Eerste Kamer". Je kunt dit, mutatis

mutandis, ook van toepassing verklaren op dit voorstel.

Iets verderop in zijn betoog gaf de heer Korthals Altes het welgemeende advies: "Ik zou derhalve de Kamer ernstig in overweging willen geven, af te zien van openbare behandeling van die wetsvoorstellen waarvan bij de schriftelijke voorbereiding is gebleken dat zij ondanks mogelijke maatschappelijke bezwaren wel voldoen aan de bekende criteria waaraan deze Kamer pleegt te toetsen. Bij herindelingvoorstellen zal dit doorgaans het geval zijn".

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Dit is in de schriftelijke voorbereiding al aan de orde geweest. Ik citeer uit het antwoord van het kabinet: "Het kabinet zal er overigens moeite mee hebben wanneer de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de wetgever wordt samengevat als een soort marginale toets. Het is alleen de wetgever die een volledige inhoudelijke eindverantwoordelijkheid heeft". Welnu, wij zijn medewetgever in deze Kamer. Wie volgt de heer Van Heukelum nu: de voorzitter van enkele jaren geleden, of de regering?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Er is geen enkele tegenspraak tussen beide verhalen. Als een wetsvoorstel echter zo uitgebreid is behandeld dat alles al aan de orde is gekomen en het alleen nog maar gaat over acceptatie en draagvlak, dan geef ik de Kamer in overweging om dat min of meer als hamerstuk af te doen, aldus de heer Korthals Altes. Dat geldt ook voor dit wetsvoorstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat is nog minder dan een marginale toets!

De heer **Van Heukelum** (VVD): Nee, dat is helemaal geen marginale toetsing. Met 60 pagina's is inmiddels alles behandeld, inclusief allerlei details. Ik heb vandaag dan ook niet of nauwelijks nieuwe vragen gehoord. Ik verwacht ook niet dat de minister nog een groot aantal nieuwe antwoorden zal geven. We zijn hier gewoon bezig met een herhaling van zetten. Zoals Korthals Altes zei, schaadt dit het aanzien van de politiek en dus ook van de Eerste Kamer.

Voorzitter. Mijn fractie is meer en meer tot de overtuiging gekomen dat een zo intensieve behandeling van

Van Heukelum

wetsvoorstellen inzake gemeentelijke herindeling in dit huis geen goede zaak is. Wij moeten niet de indruk wekken dat wij een Kamer van beroep zijn. Wij moeten eens nagaan of het niet tijd wordt dat de hele procedure rond gemeentelijke herindelingen wordt gewijzigd. Ik denk in dat verband aan de Wet Arhi en mogelijkervijs zelfs aan artikel 123 van de Grondwet. Wij moeten ervoor waken dat er geen spanning ontstaat tussen de mogelijkheden van de Kamer en de verwachtingen die de samenleving van de Kamer heeft.

Een van uw andere voorgangers, mevrouw de voorzitter, ...

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter...

De **voorzitter**: Mijnheer Platvoet, u mag de volgende keer alleen nog interrumperen als u de woordvoerder die het woord heeft de zin laat uitspreken waarmee hij bezig is.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik zal keurig wachten tot hij klaar is met zijn zin. De vraag of beide Kamers wel in wetgevende zin moeten bijdragen aan herindelingen binnen een provincie, is interessant. Uit de woorden van de heer Van Heukelum begrijp ik dat hij er wel iets voor voelt om een discussie te beginnen door de regering te vragen in een nota haar opvattingen te geven over de vraag of hierbij sprake kan zijn van een provinciale bevoegdheid. Begrijp ik dat goed uit zijn woorden?

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voor mijn fractie is het ten zeerste bespreekbaar om het voorstel van de heer Doesburg inzake de binnenprovinciale gemeentelijke herindelingen te bekijken. Wellicht moet de provincie er op wat voor wijze dan ook een grotere rol bij worden gegeven.

Voorzitter. Een van uw andere voorgangers, de heer Tjeenk Willink, heeft eens geschreven dat de taakuitoefening van de Eerste Kamer wordt gediend met terughoudendheid. Terughoudendheid allereerst ten opzichte van de Tweede Kamer. Daar ligt toch immers het politieke primaat; daar worden de voornaamste beleidskeuzen gemaakt, respectievelijk beoordeeld. De Eerste Kamer behoort na te gaan of de Tweede Kamer in redelijkheid tot die keuzen heeft kunnen komen. Aldus

de heer Tjeenk Willink. Wat betekent dit alles voor het voorliggende wetsvoorstel? Allereerst kunnen wij constateren dat er een lange procedure aan voorafgegaan is. Voor zover ik kan nagaan zijn er in de jaren tachtig en negentig al pogingen gedaan om te komen tot een vorm van gemeentelijke herindeling. Dat heeft toen echter niet tot resultaten geleid.

In 1999 heeft de minister van BZK een stuurgroep Krachtige gemeenten ingesteld. Zij kreeg tot taak in een zestal gebieden een analyse te verrichten, knelpunten in relatie tot de te verwachten ontwikkelingen te inventariseren en tevens het draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing te inventariseren. Drie van die gebieden zijn onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel, te weten een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers. De stuurgroep rapporteerde in april 2000. Het rapport was mede gebaseerd op een aantal rondetafelgesprekken die de stuurgroep in de verschillende gebieden heeft gehouden. Uit het rapport wordt duidelijk dat de regio's met de nodige problemen kampen. Tevens blijkt eruit dat alle gemeenten er de noodzaak van erkennen dat een niet vrijblijvende samenwerking tot stand komt op het niveau van de strategische vraagstukken en knelpunten, waarbij niet wordt uitgesloten dat uiteindelijk opschaling zal plaatsvinden. Vervolgens heeft de provincie Gelderland het formele proces gestart om te komen tot een voorstel voor gemeentelijke herindeling. Het uiteindelijke plan wordt aan de minister voorgelegd, die het vervolgens met een zeer beperkt aantal wijzigingen in de vorm van een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer voorlegt. Zoals ik reeds heb aangegeven is het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zowel schriftelijk als mondeling uitvoerig behandeld. Het wetsvoorstel is met een enkele, overigens niet onbelangrijke wijziging, door de meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen en vervolgens bij deze Kamer ingediend. Ook in dit huis heeft inmiddels de schriftelijke behandeling plaatsgevonden. De minister heeft uitvoerig geantwoord op de door de verschillende fracties gestelde vragen.

Mijn fractie kan niet anders dan concluderen dan dat wat haar betreft alles is gezegd. Ik heb ook geen

nieuwe vragen kunnen bedenken. Ongetwijfeld hadden sommige dingen anders of beter gekund. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie een aantal van die punten aangevoerd. Ik duid hierbij met name op het jarenlange gedoe met de gemeente Bathmen: wel bij Deventer, niet bij Deventer, dan maar bij Holten, dan toch maar niet bij Holten, bij Gorrssel en Lochem. Uiteindelijk besluit de Tweede Kamer in afwijking van eerdere standpunten dat Bathmen wel bij Deventer wordt gevoegd. Dit is een onbegrijpelijke gang van zaken en dan druk ik mij nog netjes uit. Ik hoorde zojuist geluiden over een mogelijke novelle inzake Bathmen. Ik ben nieuwsgierig hoe de fracties van PvdA, Christen-Unie, CDA en GroenLinks hun kompanen aan de overkant willen overtuigen dat zij een verkeerd besluit hebben genomen. Mijn fractie vindt dat wij het besluit van de Tweede Kamer in die zin hebben te respecteren.

Het doet aan het eindoordeel van mijn fractie niet af. Wij hebben grote waardering voor het werk van de stuurgroep Krachtige gemeenten, evenals voor de zorgvuldigheid waarmee de provincie te werk is gegaan. Mijn fractie is de minister voorts erkentelijk voor de uitgebreide beantwoording van onze vragen. Wij zijn het geenszins in alles met de minister eens. Zo zijn wij bepaald niet gelukkig met Bathmen, met Warnsveld en met Dinxperlo. Maar er is wel sprake van een politiek besluit van de Tweede Kamer. Wij beoordelen het wetsvoorstel in zijn geheel. Mogelijk hadden sommigen van ons in een andere positie andere keuzen gemaakt. Maar dat is hierbij niet aan de orde. Mijn fractie heeft zeker begrip voor de teleurstelling in een aantal gemeenten, maar het kan en mag volgens ons niet doorslaggevend zijn voor ons uiteindelijk oordeel over het onderhavige voorstel. Mijn fractie zal haar steun aan het wetsvoorstel dan ook niet onthouden.

□

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw de voorzitter. "Wat de Kamer op dit punt eigenlijk van mij vraagt, is om bestaande toezeggingen die zijn gedaan aan de Kamer aan de laars te lappen. En dat doet deze minister dus niet." Met deze ferme woorden besloot de minister van Binnen-

Van Raak

landse Zaken en Koninkrijksrelaties op 15 juni jongstleden het debat met de Kamer over de benoeming van burgemeesters. De heer Platvoet wees er al op. Was het maar waar. De Eerste Kamer heeft juist wel de indruk dat de minister eerdere toezeggingen aan zijn laars lapt. Ik wijs bijvoorbeeld op een toezegging die toenmalig minister De Vries in september 2000 aan de Kamer heeft gedaan naar aanleiding van de herindeling in Twente. Hij zegde toe om gemeentelijke herindelingen voortaan niet als totaalpakket te presenteren, maar op te knippen.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Mij is niet bekend dat de heer Van Raak als woordvoerder optreedt namens de hele Kamer. Als hij zegt dat dé Eerste Kamer juist wel de genoemde indruk heeft, dan spreekt hij in ieder geval niet voor mijn fractie. Ik stel het op prijs als hij in de rest van zijn betoog iets genuanceerder is wat dat betreft.

De heer **Van Raak** (SP): U hebt helemaal gelijk. Het gaat om de hele Kamer, exclusief de VVD-fractie. Ik zal dat in het vervolg van mijn betoog telkens vermelden.

Voorzitter. Om de genoemde reden beslist de Kamer over de samenvoeging van 27 kleinere tot elf grotere gemeenten. Ondanks volhardend aandringen van alle fracties, behalve de VVD-fractie, weigerde de minister ons de mogelijkheid om een serieuze afweging te maken van de verschillende herindelingen. Zijn halstarrig optreden op dit punt heeft geleid tot grote onvrede, behalve bij de VVD-fractie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nu moet ik de VVD-fractie in bescherming nemen. In de commissie hebben wij namelijk unaniem besloten tot de twee schriftelijk rondes die wij hebben gehouden. Ook de heer Van Heukelum stemde op dit punt in.

De heer **Van Raak** (SP): Het wordt wel moeilijk! In dit geval was de VVD-fractie het eens met de rest van de Kamer. Houdt u mij scherp.

Voorzitter. De fracties in deze Kamer kunnen niet zoals in de Tweede Kamer delen van een wetsvoorstel veranderen. Wij kunnen slechts "ja" of "nee" zeggen tegen alle elf nieuwe gemeenten. Het wordt vandaag dus slikken of stikken. Niet

alleen tegenover de Kamer, maar al veel eerder in het herindelingsproces heeft het kabinet moeite gehad om woord te houden. Ik wijs bijvoorbeeld op de gebroken beloften aan de burgers in de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers, Deventer en Bathmen. Beloofd was namelijk dat gemeentelijke herindelingen niet van bovenaf zouden worden opgelegd, maar dat ze zouden moeten kunnen rekenen op steun van bewoners. In de nieuwe Europese grondwet, die het kabinet er zo graag ziet komen, zal ook worden opgenomen dat herindelingen voorwerp moeten zijn van zeggenschap van de burgers en alleen van onderop mogen worden gerealiseerd.

Interessant is in dit verband natuurlijk ook de speciale beleidsnota van december 2002, waarin het kabinet-Balkenende I stelt dat draagvlak onder de bevolking een belangrijke voorwaarde is voor herindelingen. In veel gemeenten waar de bevolking om een mening is gevraagd, zoals Warnsveld, dat bij Zutphen moet, Dinxperlo, dat bij Aalten wordt gevoegd, en Bathmen, dat door de Tweede Kamer aan Deventer is gekoppeld, hebben mensen de samenvoeging in overgrote meerderheid afgekeurd. Hetzelfde geldt voor Lochem, dat samengaat met Gorssel, en Ruurlo, dat opgaat in de nieuwe gemeente Berkelland. Er zijn nog wat andere voorbeelden. Bovendien gaat de minister voorbij aan beloften die in het verleden aan gemeenten zijn gedaan. Het voorbeeld van Warnsveld is al uitgebreid genoemd. De toenmalige staatssecretaris heeft in 1988 de Eerste Kamer toegezegd dat Warnsveld de komende 25 jaar niet zou worden samengevoegd. Dus tot 2013 zou herindeling van Warnsveld eigenlijk geen onderwerp van discussie moeten zijn. Wij zouden er hier helemaal niet over moeten praten, zo is de opvatting van mijn fractie. Toch dreigt deze gemeente tegen de wil van de gemeenteraad en de bewoners te worden opgeheven.

Vandaag wil ik ingaan op de genoemde toezeggingen aan deze Kamer en aan de criteria die dit kabinet bij de herindeling wil hanteren, met name draagvlak en bestuurskracht. Daarna wil ik kort ingaan op de verschillende herindelingen, waarbij mijn fractie speciaal aandacht vraagt voor Dinxperlo, Warnsveld en Bathmen. Over

Doesburg, dat buiten de herindeling bleef, wil ik ook nog wat opmerkingen maken.

Tot twee maal toe heeft deze Kamer de minister om uitleg verzocht waarom hij weigerde de voorliggende herindelingen per stuk aan te bieden, zodat ook wij echt iets te beslissen zouden hebben. Beide keren was het antwoord voor mijn fractie onbevredigend. Wat vooral opvalt, is het visionaire vermogen van de minister, die al heel veel voor deze Kamer weet te beslissen. In zijn eerste memorie van antwoord blijkt de minister al te weten dat deze Kamer de herindeling het best als één onverbreekelijke en samenhangende entiteit kan benaderen ± dat weet hij al ± dat de gemeenten moeten worden gezien als communicerende vaten ± dat weet hij al ± en dat argumenten die deze Kamer naar voren zal brengen, te licht zullen zijn om af te wijken van het provinciale advies. Ook dat weet de minister al nog voordat hij ons gehoord heeft. Zou het niet beter zijn als de minister deze conclusies aan ons zou overlaten?

Nadat deze Kamer haar ongenoege uitte, maakte de minister het in een uitgebreider antwoord van 29 april niet minder bont. Hij stelt: "Als splitsing van het voorstel tot een onevenwichtige uitkomst leidt, dit ertoe noodzaakt om een integraal voorstel te doen". Ook besluit de minister alvast voor deze Kamer, dat de regio een zodanige onlosmakelijke samenhang vertoont dat alleen het onderhavige voorstel de samenhang in de regio kan verzekeren. Graag wil ik van de minister weten hoe hij op voorhand al tot de conclusie kan komen, dat de uitkomst van dit debat onevenwichtig zal zijn. Ook wil ik weten waarom hij meent dat deze Kamer niet tot een samenhangend eindoordeel kan komen. Is het in dit licht vreemd, zo vraag ik de minister, dat het voorstel dat wij nu bespreken niet hetzelfde is als het voorstel dat de Tweede Kamer in januari kreeg voorgelegd? Was het voorstel dat het kabinet aan de overkant voorlegde, in eerste instantie dan niet evenwichtig? Waarom is de samenvoeging per amendement van Bathmen bij Deventer wel evenwichtig? Waarom zouden de eventuele veranderingen die deze Kamer aanbrengt, dat dan bij voorbaat niet zijn?

Mijn fractie wil de minister er graag op wijzen dat democratie meer

Van Raak

is dan een wedstrijd tussen kabinet en Kamer. Een minister dient controleerbaar te zijn. Ik citeer nogmaals de minister: "Juist door het integrale en samenhangende karakter van het ingediende wetsvoorstel was de Tweede Kamer naar mijn oordeel in staat het voorstel op onderdelen te heroverwegen of te amenderen". Waarom hebben mijn collega's en ikzelf in deze Kamer niet die bijzondere gaven die de minister onze collega's aan de overkant wel toedicht? Is de minister het met mijn fractie eens, dat het juist een van de taken van deze Kamer van reflectie moet zijn om het besluitvormingsproces in de Tweede Kamer te beoordelen? Ik neem dan ook afstand van de opmerking van de heer Van Heukelum in dit verband. Is de minister het met mij eens dat, als deze Kamer in al haar wijsheid besluit dat het voorstel op een of enkele punten onvoldoende is, ons niets anders rest dan het hele voorstel af te keuren? Zo nee, wat doen wij hier dan nog?

De SP zal de voorstellen dan ook beschouwen als opgeknipt. De keuze van de minister impliceert dat, als minimaal een herindeling onvoldoende wordt bevonden, mijn fractie genoodzaakt is om het hele wetsvoorstel af te keuren. Helaas pindakaas! Kan de minister deze Kamer opnieuw toezeggen dat toekomstige herindelingen wel per stuk worden aangeboden? Voor sommige van de voorliggende herindelingsvoorstellen is namelijk veel te zeggen en voor andere heel weinig.

Dat brengt mij op de criteria waarop wij de herindelingen moeten beoordelen. In het beleidskader gemeentelijke herindelingen van december 2002 noemde het toenmalige kabinet zes criteria: draagvlak in de provincie, de gemeenteraad en onder de bevolking; de bestuurskracht van de gemeente; de duurzaamheid van de herindeling; de interne samenhang van de nieuwe gemeente; de regionale samenhang en de planologische ruimtebehoefte. Deze criteria zijn volgens mijn partij uitermate vaag en kunnen onderling strijdig zijn.

Gelukkig stelde de minister in overleg met de Tweede Kamer dat, wat hem betreft, vooral draagvlak en bestuurskracht van belang zijn. Dat ruikt lekker op; die andere hoeven

wij dus niet te behandelen. Onduidelijk blijft echter wanneer een herindeling voldoende gedragen wordt en wanneer een gemeente een goedkeuring van goed bestuur krijgt. De argumentatie van de minister in de derde memorie van antwoord is volgens mijn fractie wat dat betreft een rommeltje. Hij geeft toe dat het kabinet geen materiële normen kan stellen aan de hand waarvan draagvlak en bestuurskracht kunnen worden gemeten. Kan de minister een definitie geven van de begrippen "draagkracht" en "bestuurskracht", zoals hij die in het wetsvoorstel heeft gebruikt en ook bij komende herindelingen zal gebruiken? Dat praat wat makkelijker.

De SP meent dat het begrip "draagkracht" op een wel erg flexibele wijze is gebruikt. Het kan niet zo zijn dat een of meer gemeentebesturen bij wijze van spreken beschikken over een vetorecht, zo stelt de minister in de memorie van antwoord. Wie beschikt er dan wel over een vetorecht? Dat zijn helaas niet de bewoners van de gemeenten. Bijvoorbeeld in Warnsveld, Dinxperlo, Bathmen, Lochem, Didam en Ruurlo hebben de inwoners zich via referenda, opiniepeilingen en enquêtes in grote meerderheid uitgesproken tegen de voorgestelde herindelingen. In het geval dat draagvlak onder de inwoners ontbreekt, zo stelt de minister, kan er wel draagvlak zijn in de gemeenteraad. Dat klopt. In deze vertegenwoordigende democratie is dat een heel legitiem standpunt. Maar om welke gemeenteraad gaat het dan? Als er geen draagvlak is in Warnsveld, zo stelt de minister, dan is er wel draagvlak in Zutphen. En als er geen draagvlak is in Bathmen, dan is er wel draagvlak in Deventer. Hebben we geen draagvlak in Dinxperlo, dan is dat gelukkig wel te vinden in Aalten. En mocht er in geen enkele gemeente voldoende draagvlak zijn, dan hebben wij altijd nog de provincie, want ook daar kan er draagvlak zijn. Op deze manier is er natuurlijk altijd wel ergens draagvlak. Is de minister het met de SP eens, dat het draagvlak in de op te heffen kleine gemeente zwaarder moet wegen dan het draagvlak in de nieuwe grote gemeente of in de provincie? Is dit niet de meest zuivere interpretatie van herindeling van onderop?

Wat is bestuurskracht? Is het bloksgewijs doordrukken van

herindelingen een teken van krachtig bestuur? Is een ambtenarenapparaat dat snel veel regels en richtlijnen kan verwerken, efficiënt? Of schuilt de kracht van goed bestuur bijvoorbeeld ook in toegankelijkheid en kleinschaligheid, in bestuurders die eenvoudig te benaderen zijn en die weten wat er in een dorp speelt? Toen ik op werkbezoek was in de gemeente Warnsveld, betrad ik het gemeentehuis. Daar zaten burgers die de wethouder wilden spreken. Sommige wethouders in kleinere gemeenten hebben tijd om uitgebreid spreken te houden. Ik ben, zoals gezegd, benieuwd naar de definitie van de minister van "bestuurskracht".

Het is goed denkbaar dat bij potentiële fusiepartners de weging van één criterium tot tegenstrijdige conclusies leidt. In die situaties zal een afweging worden gemaakt tussen de criteria of tussen de belangen van de betrokken gemeenten, aldus de minister. Zoals gezegd, vindt de SP het heel jammer dat de minister het deze Kamer niet gunt om deze afweging te maken.

Dat brengt mij bij de verschillende herindelingsvoorstellen. Met sommige voorstellen, zoals de samenvoeging van Genderen en Wisch in de nieuwe gemeente Oude IJsselstreek, een prachtige naam, de samenvoeging van Angerlo en Zevenaar en de samenvoeging van Lichtenvoorde en Groenlo, kan de SP in principe instemmen, hoewel er ook daar erg veel vragen zijn.

Andere herindelingen zijn voor de SP problematischer. De nieuwe gemeente Bronckhorst zal bestaan uit ongeveer 40 kernen. Deelt de minister de vrees van de SP, dat juist door deze verspreide grootschaligheid de bestuurskracht van de gemeente wordt aangetast?

Met name in Ruurlo en Neede is veel verzet geweest tegen samenvoeging met Borculo en Eibergen in de nieuwe gemeente Berkelland. In de memorie van antwoord van 3 juni merkt de minister op dat de bestaande gemeenten te veel leunen op samenwerkingsverbanden met andere gemeenten. Kan hij uitleggen waarom het zo erg is dat men leunt op samenwerkingsverbanden?

De samenvoeging van Gorsse bij Lochem is een van de left-overs van deze herindeling. Beide plaatsen hebben cultureel weinig met elkaar en maken ook weinig gebruik van elkaars voorzieningen. Zelfs een goede busverbinding ontbreekt, zo is

Van Raak

mij verteld. In de gemeente is al ruzie uitgebroken over de plaats van een nieuw gemeentehuis en de kosten die daaraan verbonden zullen zijn.

Een goede busverbinding ontbreekt ook tussen Angerlo en Zevenaar in de nieuwe gemeente Zevenaar en tussen Didam en 's-Heerenberg in de nieuwe gemeente Montferland. Mede door slechte verbindingen wordt hier zelfs overwogen om verschillende gemeentehuizen in te richten. Is de minister het eens met de SP, dat grotere kernen in een nieuwe gemeente in ieder geval via openbaar vervoer met elkaar verbonden moeten zijn? Ook dat lijkt ons een minimumuitgangspunt.

De planologische ruimtebehoefte van Doetinchem is volgens de minister een belangrijk criterium voor de samenvoeging van Wehl bij Doetinchem. Waarom denkt hij dat Wehl geen huizen kan bouwen?

Dan kom ik op de herindelingen waar de SP grote bezwaren tegen heeft: de samenvoeging van Dinxperlo bij Aalten, van Bathmen bij Deventer en van Warnsveld bij Zutphen. Als de minister op vrijdag de markt van Dinxperlo bezoekt, dan ziet hij veel auto's met een Duits kenteken, hoort hij veel Duits praten, ziet hij Duitsers inkopen doen in Nederlandse winkels met Duitse namen en ziet hij bij de visboer Duitsers onwennig haring eten. Dinxperlo is in de loop der jaren een unieke eenheid gaan vormen met het Duitse Süderwick waarmee op het gebied van onderwijs, veiligheid en zorg veel voorzieningen worden gedeeld. Het verzorgingstehuis van Dinxperlo heeft een letterlijk grensoverschrijdende bebouwing met woningen in het Duitse Süderwick. Heel anders is de verbinding met Aalten. Zelfs hier ontbreekt een busverbinding, zo is mij toegevoegd. Laten wij hopen dat het niet waar is. In Dinxperlo heeft zowel de bevolking als de gemeenteraad zich bij elke mogelijke gelegenheid uitgesproken tegen een samenvoeging met Aalten. Ook anderszins ziet de SP-fractie weinig voordelen en veel mogelijke nadelen van deze herindeling. De minister meent evenwel dat in het geval van Dinxperlo bestuurskracht zwaarder weegt dan draagkracht. Kan hij nog eens uitleggen welke bestuurlijke problemen er op dit moment zijn in Dinxperlo?

Wie de verhoudingen tussen Zutphen en Warnsveld slechts kent van de atlas, moet concluderen dat Warnsveld eigenlijk een buitenwijk van Zutphen is. Wie er evenwel serieus werk van maakt om Warnsveld te bezoeken en er rond te kijken, komt al snel tot een andere conclusie. Warnsveld is toch echt een eigen gemeente en zeker geen forensengemeente. Bovendien maakt het serieus werk van samenwerking met Zutphen. Die samenwerking is ook niet eenzijdig. Warnsveld verzorgt onder meer een school, een sportveld en een zwembad voor een aanpalende Zutphense nieuwbouwwijk. In geen van de gemeenten die wij vandaag bespreken, is het verzet van zowel de bevolking als de gemeenteraad zo groot en volhardend geweest, en dat met een liberale burgemeester! Een groot compliment van mijn fractie is hier dan ook op zijn plaats.

Eerder heb ik al gewezen op de toezegging die Warnsveld in 1988 is gedaan, namelijk dat de gemeente 25 jaar buiten schot zou blijven. Mijn fractie kan niet instemmen met de interpretatie van de minister dat het slechts gaat om een streven en niet om een toezegging. Evenals in het geval van de toezegging aan deze Kamer in 2000 dat herindelingen per stuk zouden worden ingediend, kan de minister mijn fractie hier niet overtuigen. Van draagkracht is in ieder geval geen sprake in Warnsveld. Ook is er geen gebrek aan bestuurskracht. De gemeente functioneert volgens mij prima. De eerdere belofte aan Warnsveld betekent dat het criterium van duurzaamheid evenmin geldt. Een goede interne samenhang van twee zo verschillende gemeenten ziet de SP-fractie niet, evenmin als een regionale samenhang. Wat de planologische ruimtebehoefte betreft, wordt in de memorie van antwoord van 3 juni gesteld dat volgens het provinciebestuur het grondgebied van de gemeente Zutphen thans niet behoeft te worden vergroot. In deze Kamer krijgen dan ook maar weinig fracties warme gevoelens bij de herindeling van Warnsveld bij Zutphen. De SP-fractie roept de fracties in deze Kamer dan ook op, de minister te vragen om middels een novelle de herindeling van Warnsveld bij Zutphen ongedaan te maken.

Hetzelfde geldt voor de herindeling van Bathmen bij Deventer. Ook

hier is van draagkracht geen sprake. Ook het argument van gebrek aan bestuurskracht overtuigt niet. In het voorstel, zoals het kabinet dat voorlegde aan de Tweede Kamer, was samenvoeging voorzien van Bathmen met Lochem en Gorssel. Dit voorstel voldeed volgens de minister aan de criteria die het kabinet hanteert. Het geamendeerde voorstel dat nu in deze Kamer voorligt, waardoor Bathmen wordt samengevoegd met Deventer, voldoet volgens de minister eveneens aan die criteria. Blijkbaar zijn de beoordelingscriteria van het beleidskader in veel gevallen relevant. Natuurlijk erkent mijn fractie het recht van de Tweede Kamer om kabinetsvoorstellen te wijzigingen. Graag zou mijn fractie ook aan deze Kamer het recht willen voorbehouden om besluiten van de Tweede Kamer opnieuw tegen het licht te houden, want volgens mij is de minister ook niet gelukkig met het amendement. Misschien wil hij hier nog iets over zeggen, maar ik verwacht dat niet. De SP-fractie roept evenwel de andere fracties in deze Kamer op, de minister te vragen om middels een novelle ook de herindeling van Bathmen bij Deventer ongedaan te maken. Dat is nummer twee. Er is net bij BNN gestrooid met zinloze novelles; het zou aardig zijn als wij vandaag ook nog een paar zinnige novelles kunnen inbrengen.

Dit brengt mij ten slotte bij het muurbloempje Doesburg, dat na deze herindeling verweesd achterblijft. De stad heeft veel sociaal-economische problemen, maar is er op eigen kracht in geslaagd om de artikel 12-status te beëindigen. Doesburg heeft van de Tweede Kamer een jaar de tijd gekregen om zelf met voorstellen te komen voor de eigen toekomst. Herindeling kan echter geen doel op zichzelf zijn, zo stelt de minister in de memorie van antwoord van 3 juni. Kan hij ons op de hoogte brengen van de huidige stand van zaken? Hoe staat het met Doesburg?

Het kabinet heeft geen aanleiding om vraagtekens te plaatsen bij de goede samenwerking en het evenwicht in de regio met het huidige aantal gemeenten, zo stelt de minister in de memorie van antwoord van 3 juni. Waarom dan al dat gedoe? Waarom al die herindelingen waar geen burger op zit te wachten? Waarom dan al dat gedraai met criteria en gemarchandeer met

Van Raak

argumenten? De gemeente is het bestuurlijke niveau dat het dichtst bij de burger staat. De minister gaat ons nog de meest bedenkelijke bestuurlijke vernieuwingen voorleggen om de kloof tussen burgers en bestuur te overbruggen. Het zou getuigen van werkelijke bestuurlijke vernieuwing, als hij met de SP bij deze herindelingen de wensen van de burgers in de kleine gemeenten serieus zou nemen. Dit is niet de minister van draagvlak, maar meer de minister van doordouwen. Ik heb al eerder gezegd dat mijn fractie het ten zeerste betreurt dat de verschillende herindelingen vandaag niet, zoals eerder is toegezegd, per stuk beoordeeld kunnen worden. Dit betekent voor de SP-fractie dat bezwaren tegen een of meer herindelingen alleen kunnen worden geuit door tegen het hele wetsvoorstel te stemmen.

□

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter. Laat ik maar eens variëren op de laatste zin van de heer Van Heukelum. Hij kon in de eerste termijn melden dat zijn fractie voor zou stemmen. Wel, ik kan reeds in de eerste termijn melden dat mijn fractie tegenstemt. Ik doe dat ook namens de OSF, waarvoor ik het woord mag voeren.

Ik heb met bewondering geluisterd naar de inbrengen. Alle woordvoerders gingen na een aantal principiële opmerkingen nadrukkelijk in op de inhoud van het wetsvoorstel, maar dat zal ik niet doen. Mijn fractie heeft een streep getrokken bij de principes die hier aan de orde zijn. Dat heeft te maken met twee overwegingen.

De eerste overweging is de kwestie van de toezegging over de opsplitsing van wetten als het gaat om gemeentelijke herindeling. Beter dan een motie of een toezegging zou het zijn als deze Kamer op basis van die spijkerharde toezegging dit wetsvoorstel gewoon een keer afstemt. Ik kan u verzekeren dat wij dan in de toekomst uitsluitend gesplitste wetsvoorstellen krijgen. Als ik tot een inhoudelijke beoordeling zou zijn gekomen, dan zou ik de bijdrage van de heer Pastoor zeer dicht zijn genaderd. Hij heeft een zeer zorgvuldige afweging gemaakt tussen de drie grote problemen die zijn fractie ziet en die wij ook zien en het belang dat in de regio aan de orde is. Wij voelen ons bij het

afstemmen van een dergelijke wet niet schuldig vanwege het belang van de regio. Dat had de regering zichzelf kunnen besparen als zij de toezegging had waargemaakt. De heer Platvoet heeft overigens al gezegd dat de argumentatie van de samenhang van dit gebied niet aan de orde is en daar ben ik het mee eens. Hij zei namelijk dat de regering het wetsvoorstel niet in deze vorm heeft ingediend. Dat betekent dat je wat mij betreft ook niet kunt zeggen dat hier sprake is van een grote samenhang en een onlosmakelijke verbondenheid.

De tweede overweging is de kwestie van het draagvlak en die is ook door alle sprekers aan de orde gesteld. Dat ligt wat mijn fractie betreft toch een slag moeilijker. De heer Van Raak heeft daar in zijn bijdrage wat grappig over gedaan. Als je het analyseert, kom je ergens wel een keer een draagvlak tegen, misschien zelfs wel bij de provincie, maar bij vijf of zes andere gemeentes niet. Aan de andere kant kunnen wij het in het Nederlandse bestuurlijke klimaat niet hebben als een gemeente van 5000 inwoners, bijvoorbeeld Nootdorp, zegt dat zij de bestuurlijke herindeling van het gebied voor eeuwig tegenhoudt.

Ik heb in mijn schriftelijke bijdrage namens de fracties van D66 en OSF dan ook de suggestie gedaan om bij wetsvoorstellen die gesplitst worden ingediend het draagvlak zo te interpreteren dat er referenda gehouden worden. Het gaat mij niet alleen om referenda in de gemeenten die worden opgeslokt door een grotere gemeente, maar om een beoordeling van het stemgedrag in het gehele gebied. Ik ben er nog niet zo zeker van dat de gemeente Den Haag ± om dat voorbeeld maar weer te nemen ± de mensen naar het stemhokje krijgt als het gaat om de vraag of Rijswijk bij Den Haag gevoegd moet worden. De burgemeester van Zutphen zal er ook nog een hele toer aan hebben om uit te leggen dat alle Zutphenaren op moeten komen om Warnsveld bij Zutphen te krijgen, om over Bathmen maar te zwijgen. Met een uitgebreide referendumprocedure heb je tenminste recht van spreken. Dan kun je met recht zeggen dat er in het gebied een meerderheid voor of tegen is. Daar zouden wij wat ons betreft ook rekening mee moeten houden. Als het zover komt dat dit via regelgeving geregeld wordt, dan

mag de provincie wat ons betreft het beslissende woord spreken.

De **voorzitter**: Wij zijn een kleine drie kwartier uitgelopen. De hervatting van de beraadslaging over dit wetsvoorstel was voorzien om 16.00 uur. Dat betekent dat het ongeveer kwart voor vijf zal worden voordat wij weer met de beraadslaging over het wetsvoorstel over de gemeentelijke herindeling kunnen beginnen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 14.10 uur tot 15.15 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Huursubsidiewet (verhoging van het gedeelte van de rekenuur dat voor rekening van de huurder blijft) (29463).**

(Zie vergadering van 28 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Dekker**: Voorzitter. Alle sprekers hebben mij gisteravond terecht gewezen op de zeer late indiening van dit wetsvoorstel bij uw Kamer, zelfs zo laat dat volgens de vaste procedureafspraken het voorstel eigenlijk niet meer voor het zomerreces afgehandeld had kunnen worden. Laat één ding duidelijk zijn, ook ik betreurt het dat het wetsvoorstel pas zo laat aan u is voorgelegd, met als gevolg dat alleen nog een versnelde en minder diepgaande behandeling mogelijk is vóór de beoogde inwerkingtreding per 1 juli. Ik stel het daarom ook zeer op prijs dat uw Kamer toch bereid is om de behandeling voor die datum te laten plaatsvinden. Hiermee wordt voorkomen dat een aanzienlijk tekort ontstaat op de begroting van mijn departement, weliswaar inderdaad een eenmalig tekort, zoals mevrouw Meindertsma aanduidde, maar wel een tekort dat zou moeten worden gecompenseerd in latere jaren of op een andere begrotingspost. Zo wordt een nog grotere onrust bij de burgers voorkomen die anders in de volgende jaren mogelijk met een extra korting zouden zijn geconfronteerd.