

Gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹ Vastgesteld 24 februari 1995

Het voorbereidend onderzoek gaf de leden van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hadden met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. In vergelijking met het voorstel van provinciale staten van Noord-Brabant was door de huidige regering op een tweetal punten fundamentele wijzigingen in het aanvankelijke wetsvoorstel aangebracht.

In de eerste plaats betrof het hier de voorgestelde opheffing van de gemeente Berlicum.

Deze gemeente telt bijna 9000 inwoners en voldoet dus ruimschoots aan de getalsnormen die geformuleerd staan in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer met betrekking tot het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling van de Midden Betuwe. Kennelijk zit bij de regering de wens voor om zo groot mogelijke gemeenten te vormen. Er is mitsdien sprake van wijziging van de tot dusver geldende herindelingscriteria. De leden zagen géén noodzaak om met deze wijziging in te stemmen.

Voorts wensten zij te vragen waarom de regering het op 16 november 1994 «vooralnog niet opportuun» achtte een gesprek met de gemeente Berlicum te hebben (schrijven van 16 november 1994, kenmerk BW94/2134).

In de tweede plaats werd voorgesteld de gemeente Rosmalen toe te voegen aan 's-Hertogenbosch. Het betreft hier een gemeente van ruim 27 000 inwoners die aan alle criteria voldoet en dus zelfstandig dient te blijven.

Kennelijk wordt een nieuw herindelingscriterium ingevoerd, namelijk de versterking van de positie van de grote steden.

De beide nieuwe criteria worden door de regering geformuleerd aan het einde van de herindelingsoperatie. De leden wensten deze handelwijze af te keuren en wel op grond van de volgende motieven:

- er is sprake van schending van opgewekt vertrouwen bij de provincie Noord-Brabant,
- er is gehandeld in strijd met de geest van de wet ARHI.

De leden hadden ernstige bezwaren tegen het voorgestelde artikel 20.

¹ Samenstelling:

Van Dijk (CDA), Huberts-Fokkelman (CDA), Postma (CDA), Mastik-Sonneveldt (PvdA), Van den Berg (PvdA), voorzitter, Staal (D66), vacature (D66), Korthals Altes (VVD), Talsma (VVD), Pitstra (Groen Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF) en Veling (GPV).

De uitdrukking «stichtings- en opheffingsnormen voor scholen voor basisonderwijs» is in strijd met artikel 23 der Grondwet. Ingevolge artikel 23, tweede lid Gw is de stichting en opheffing van bijzondere basisscholen volledig vrij. Slechts voor de bekostiging uit de overheidskas kunnen getalsnormen als bekostigingsvoorwaarde worden geformuleerd. De geciteerde formulering is daarenboven afwijkend van de zeer zorgvuldige formulering in artikel 56 en 107c WBO.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben verheugd kennis genomen van dit tweede gemeentelijke herindelingsvoorstel voor Noord-Brabant.

In grote lijnen kon de fractie met het voorstel instemmen; op onderdelen waren er vragen, die zowel op het inhoudelijke, beleidsmatige en procedurele vlak lagen, alswel over de voortgang van de gehele herindeling in Noord-Brabant.

Om met dit laatste te beginnen merkten deze leden op dat in het herindelingsproces in Noord-Brabant tot nu toe men al enkele keren is vastgelopen op de streeksgewijze herindeling: de grenzen van de streek liggen nu eenmaal niet zo vast als bij een streeksgewijze herindeling gesuggereerd wordt. Bij de behandeling van Noord-Brabant Oost was Vierlingsbeek een voorbeeld van een knelpunt. Thans is Heusden een aansprekend voorbeeld daarvan.

De discussie in Brabant wordt nu gevoerd over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gelijktijdig behandelen van Midden-Brabant, Breda e.o. en Westelijk Noord-Brabant. De een verklaart dit tot ramp (een van de gedeputeerden), omdat de voorstellen voor Midden-Brabant en de regio Breda al door de Staten aanvaard zijn en in Den Haag liggen en Westelijk Brabant nog lang niet als voorontwerp gereed is. Andere bestuurders constateren dat de gelijke behandeling van gemeenten in gelijke omstandigheden en bij gelijke uitgangspunten veel beter uit de verf komt, «grensproblemen» direct tot oplossing gebracht kunnen worden, er voor bestuurders en ambtenaren een duidelijker omljnd tijdsbeeld ontstaat etc.

De leden van de fractie van de PvdA neigden ertoe de argumenten van de laatsten te ondersteunen en verzochten de staatssecretaris op beide scenario's te willen reageren.

Afzonderlijk daarvan doet de problematiek van de regio Eindhoven zich voor. Inmiddels ontwikkelen zich voor dit gebied tenminste drie scenario's: een stadsprovincie met gemeentelijke en provinciale taken, een normale provincie met lichte samenwerkingstaken en met gemeentelijke herindeling, een grootschaliger herindeling-oude stijl (zoals nu voorligt bij Den Bosch). De economische en infra-structurele insteek kiezend ligt een stadsprovincie voor de hand. De bestuurlijke insteek kiezend kan ook de provincie Noord-Brabant verkleind worden ten gunste van de bestuurlijke mogelijkheden van de regio Eindhoven (en nog wat extra's vanwege herindelingen).

Een grootschalige(r) herindeling gaat er van uit dat grote centrumgemeenten de ruimtelijke, maatschappelijke, bestuurlijke mogelijkheden moeten krijgen om grootstedelijke problemen te lijf te gaan.

Zoals deze leden er tegen aankeken, zijn de scenario's één en drie thans beide mogelijk, waarbij de keuze voor één eigenlijk het meest voor de hand ligt vanwege de economische potenties van deze regio.

Het zou goed zijn als de staatssecretaris zou willen schetsen hoe voor haar de toekomst van Zuid-Oost-Brabant eruit ziet.

Deze leden ondersteunden het wetsvoorstel voor het instellen van de nieuwe gemeente 's-Hertogenbosch, inclusief de op te heffen gemeente Rosmalen. Stellen dat de wijze waarop dit gebeurd is niet meer voor

herhaling vatbaar is, kan een understatement genoemd worden. De politieke wijze waarop de wet ARHI door de provincie is gebruikt, behoeft verandering. Voordat deze leden hier enige opmerkingen over maakten, wilden zij allereerst het navolgende opmerken.

Ten aanzien van de herindeling met betrekking tot Rosmalen en Den Bosch is de provinciale handelwijze geweest zoals dat bij ieder politiek orgaan kan gebeuren: beïnvloed door verschillende beleidskeuzen bij meerderheid anders kiezen dan in de beleidsuitgangspunten aan de orde was.

De voorbereiding door het OB van de provincie (GS) werd conform de wet ARHI netjes uitgevoerd en zakelijk gedaan; bij de politieke afweging (in commissies en of Staten) koos de meerderheid van de Staten voor een andere afweging.

In het voorbeeld van Rosmalen: Rosmalen naar Den Bosch en weer zelfstandig; en nog een keer. Tenslotte koos de Tweede Kamer voor het GS voorstel van 1991: Rosmalen in zijn geheel bij Den Bosch. Dat is voor beide gemeenten vanuit bestuurlijk en ambtelijk oogpunt gezien uitermate nadelig: welk beleid dienden de twee gemeenten vanaf 1991 te voeren? Voor de bevolking was deze gang van zaken uiterst onvoordelig want i.p.v. op de toekomst gericht beleid te voeren stond in beide gemeenten de beleidsvoering praktisch stil. In Brabant speelt nu het idee alsof het gebeuren rondom Rosmalen in de ijskast moet worden gezet, omdat de wet ARHI niet correct zou zijn toegepast. Wil de staatssecretaris hierop reageren?

Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gaf de staatssecretaris aan dat voor haar de wet ARHI een procedurele wet is. Wet en beleid staan als het ware los van elkaar, zo stelde zij. De procedures van de wet ARHI zijn duidelijk, het beleid t.a.v. bestuurlijke vormgeving echter, kan landelijk en provinciaal verschillen: zowel per kabinetsformatie als per GS-formatie. De uitkomsten van de politieke afweging kunnen anders uitvallen zoals bij Noord-Brabant Oost gebeurd is en wat ook bij dit wetsvoorstel weer het geval is.

Voorts zegt de staatssecretaris, dat, zolang Kamer en kabinet een wetgevende functie hebben bij herindelingen, de verantwoordelijkheid voor het eigen oordeel genomen dient te worden. En sinds de behandeling van Noord-Brabant Oost wordt er vervolgens nog eens stevig gediscussieerd over het verschil dat er zou zijn tussen een «marginale» of «terughoudende toetsing» van de ingediende herindelingsvoorstellen.

Die opstelling bracht de leden van de fractie van de PvdA tot de volgende vragen.

Wil de staatssecretaris uiteenzetten hoe zij de wet ARHI ziet, hoe deze dient te functioneren in het kader van gemeentelijke herindelingen?

Beschouwt zij de wet ARHI als een wet die het initiatief voor gemeentelijke herindeling (streeksgewijs of anderszins) aan de provincie laat en waarvan vervolgens het voorontwerp als bindend advies dient te worden beschouwd?

Hoe moet dat met een bindend advies als dit niet parallel loopt met het landelijk beleid t.a.v. gemeentelijke herindelingen?

Welke bevoegdheden hebben kabinet en Staten-Generaal (m.n. Tweede Kamer) in de optiek van de staatssecretaris?

Als kabinet en Tweede Kamer hun «eigenstandige bevoegdheden» houden, hoe moet dan «marginale toetsing» worden uitgelegd?

Hoe moet «terughoudende toetsing» worden uitgelegd?

Of dient het voorontwerp slechts als provinciaal advies beschouwd te worden, waarbij de wet ARHI aan kabinet (en Staten-Generaal) de mogelijkheid biedt eigenstandig van haar wettelijke bevoegdheden gebruik te maken?

Wat betekent in deze context «marginale» of «terughoudende toetsing»?

Deze leden wilden graag van de staatssecretaris vernemen hoe in dit kader artikel 9 lid 2 moet worden uitgelegd.

Is de besluitvorming over herindelingen nu gedecentraliseerd: ja dan wel nee?

Tenslotte wordt de staatssecretaris gevraagd te reageren op de brief van de gemeente Rosmalen die stelt dat de Tweede Kamer handelt in strijd met de wet ARHI, nieuwe beleidsinzichten, het door elkaar lopen van procedures etc.. (Brief van 3 februari 1995 blz. 5 en 6).

In het bovenstaande hadden de leden van de fractie van de PvdA al enige malen gewezen op wijzigingen in het beleid t.a.v. gemeentelijke herindelingen en nieuwe bestuurlijke vormgeving.

De leden van deze fractie hadden geen bezwaren tegen versterking van de centrumsteden. In veel steden kan ruimtelijke en maatschappelijke problematiek slechts opgelost worden als deze in de samenhang van het stedelijk gebied bekeken kan worden. Toch is het voor andere overheden, m.n. in het kader van herindelingen of andere bestuurlijke vormgeving (BoN gebieden) een groot probleem als de centrale overheid haar beleidsinzichten wijzigt. (Van april 1994 op augustus 1994).

Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat het niet mag, maar het zet een aantal langlopende processen wel op scherp: er zijn nu eenmaal al eerder afspraken gemaakt in een andere beleidscontext.

Deze leden stelden hierover de volgende vragen.

Kan de staatssecretaris ingaan op het spanningsveld dat bestaat tussen zorgvuldigheid in procedures, continuïteit in beleidsvoering en verandering van beleid? Hoe moeten naar het oordeel van de staatssecretaris betrokkenen (bijv. overheden) daar mee omgaan?

Hoe kan verandering van (landelijk) beleid voor burgers inzichtelijk gemaakt worden, zonder «de politiek» (in dit geval de provinciale en de landelijke) als onbetrouwbaar te kenschetsen?

Uit het plenaire debat dat plaatsvond in de Tweede Kamer naar aanleiding van dit wetsvoorstel bleek dat de staatssecretaris een nota voorbereidt hoe het toekomstige gemeentelijke herindelingsbeleid vorm moet krijgen. Kan de staatssecretaris hier over al iets mededelen? Biedt dit de mogelijkheid de al eerder geschetste problemen (gewijzigde bestuurlijke inzichten, terwijl andere overheden «nog» met de oude opvattingen werken) het hoofd te bieden?

Tenslotte werden nog enige kanttekeningen gemaakt en vragen gesteld naar aanleiding van de inhoud van het wetsvoorstel.

Bij amendement nr. 31 is de samenvoeging van Heusden bij Den Bosch afgevoerd. In de toelichting die de strekking van een motie heeft, wordt de wenselijkheid van een onderzoek naar de voor- en nadelen van een mogelijk samengaan van Drunen, Vlijmen en Heusden gevraagd. Hetzelfde wordt gevraagd voor Heusden, Vlijmen en Den Bosch.

Deze leden verzochten de staatssecretaris hen in te lichten over de wijze waarop de staatssecretaris met deze toelichting wil omgaan.

Naar het oordeel van de leden van de fractie van de PvdA leidt de samenvoeging van Haaren, Helvoirt en Esch tot een gemeente van geringe potentie, dus ook niet tot bestuurlijk stevige plattelandsgemeente. Het enige wat deze drie gemeenten bindt is dat zij alle drie weinig burgers hebben, op het platteland liggen en samen sommige gemeentelijke diensten uitvoerden, omdat zij dat allang niet afzonderlijk geregeld konden krijgen. Haaren is georiënteerd op Oisterwijk, Helvoirt op Vught en Esch op Boxtel.

Bij het andere herindelingsbeleid dat de staatssecretaris voor ogen staat (voor sub-regio's en platteland), gevoegd bij het feit dat de staatssecretaris in de Tweede Kamer aangaf dat de nieuwe gemeente Haaren ook niet haar keus zou zijn geweest, vroegen de leden van de fractie van de PvdA zich af of deze stap gezet moet worden. Het is het creëren van een probleem op korte(re) termijn in dit gebied. Het voorontwerp Midden-Betuwe ligt in Den Haag, maar gezien de grootschaliger herindelings-ideeën van de staatssecretaris (en de Tweede Kamer) zal ook dit voorontwerp niet ongeschonden in de Eerste Kamer aankomen. Dus niets verzet zich ertegen om, evenals dat bij Heusden en Drunen het geval is (eveneens Midden-Brabantse gemeenten) ook te kijken naar Haaren, Esch en Helvoirt, in de context zoals eerder aangegeven.

De leden van de PvdA-fractie dringen er bij de staatssecretaris ernstig op aan haar mening over dit onderdeel nog eens te overwegen en zo mogelijk te herzien. Het kan nu makkelijker dan over vijf jaar.

Graag verneemt de fractie van de PvdA de uitkomst van die heroverweging.

De gemeenten Schijndel en St. Oedenrode, met de regionale en plattelandsfunctie zijn inmiddels niet erg versterkt uit de herindelingsstrijd gekomen. Verwacht de staatssecretaris over niet al te lange tijd hier opnieuw voorstellen tot herindeling voor?

Tenslotte nog een vraag naar de toekomstige topografie. De mogelijkheid bestaat in de wet ARHI (artikel 93) dat de nieuwe gemeente de (werk)naam van de gemeente kan wijzigen. Dat betekent dat er gemeenten ontstaan zoals Landerd (N.O.-Brabant) en Valkenisse (Zeeland). Gemeenten die niemand kent en eigenlijk ook niet wil kennen.

Omdat Schayk en Zeeland wel bestaan en Biggekerke en Zoutelande ook. En op wegenkaarten, toeristische kaarten en boeken, altijd de oorspronkelijke namen worden genoemd.

Waarom zou een nieuw te vormen gemeente niet een van de namen van de her-ingedeelde gemeenten kiezen i.p.v. een of andere oude streeknaam?

De leden van de fractie van **D66** vroegen zich in z'n algemeenheid af of er sprake is van een trend-breuk in het herindelingsbeleid. Herindeling werd voornamelijk gebaseerd op keuzes vanuit de provincie. In welke mate is het onderhavige uiteindelijk wetsontwerp daarop nog gebaseerd?

De vraag is voorts in hoeverre het thans voorliggend ontwerp inbreuk maakt op het bestaande goed functionerende stadsgewest.

Voor wat betreft de positie van randgemeenten met potentiële bouwlocaties is het van belang te weten welk beleid de staatssecretaris voorstaat.

Een nog open situatie betreft o.a. de positie van de gemeenten Heusden en Vlijmen. Deze leden vernamen graag daarover de visie van de staatssecretaris en vroegen daarbij naar de mate waarin de staatssecretaris haar besluiten zal baseren op de wens vanuit de provincie.

Het wetsvoorstel gaf de leden van de **VVD**-fractie aanleiding tot het stellen van de volgende vragen:

Zij zouden gaarne vernemen waarom bij de voorgestelde zeer belang-

rijke wijzigingen, pas in de laatste (parlementaire) fase aangebracht, niet enigerlei vorm van raadpleging en inspraak is toegepast. Is dit, zo vroegen zij zich af, wel volgens de strekking en de geest van de wet-ARHI?

Is er sprake van een zekere verschuiving van de tot nog toe gebruikelijke criteria bij herindelingen, te weten het samenvoegen van gemeenten tot een omvang welke een voldoende toegerust gemeentelijk apparaat mogelijk maakt, naar een nieuw criterium, te weten een streven om te komen tot zo groot mogelijke gemeentelijke eenheden? Zou deze verschuiving niet een meer expliciete bespreking behoren te verkrijgen? Is het de bedoeling van de staatssecretaris in de toekomst alle gemeenten in Nederland successievelijk aan deze criteria te onderwerpen?

Wat is de inhoud van de gehanteerde begrippen «stadsregio» en «centraal stedelijk gebied», en wat is het verschil tussen beide?

De leden zouden voorts gaarne, zo uitvoerig mogelijk, vernemen op grond van welke verschillen de staatssecretaris de gemeente Rosmalen wel en de gemeente Vught niet in aanmerking heeft gebracht voor samenvoeging met de gemeente 's-Hertogenbosch.

Ten slotte stelden deze leden nog de volgende vragen:

Waarom is bij het verkrijgen van bouwgronden voor de toekomstige gemeente 's-Hertogenbosch naast de polder in Noord Rosmalen niet ook aan andere, grotere en deels nog dichterbij gelegen gebieden gedacht, als bijv. het gebied ten noorden van het Afwateringskanaal in de huidige gemeenten Vught en Vlijmen, en het gebied ten noorden van Vlijmen en ten noordoosten van Haarsteeg, tezamen plm. 2000 hectare groot?

Wat is de reden van de (plotselinge) samenvoeging van Berlicum en St.Michielsgestel, welke gemeenten over en weer weinig gevoelens van samenhang koesteren?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden fundamentele bezwaren en twijfels bij onderliggend wetsvoorstel. Gekozen is naar hun oordeel voor een forse ingreep zonder draagvlak.

Zij stelden daarop de volgende vragen:

Kan de regering helder haar argumentatie aangeven waarom is afgeweken van het gematigde voorstel van de provincie zelf?

Op welke wijze kan gerechtvaardigd worden om – tegen de uitdrukkelijke wil van de bevolking van Rosmalen in – deze plaats volledig aan Den Bosch toe te voegen?

Wat wordt precies bedoeld met de (vage) term «slagkracht voor de centrumgemeente»?

Als uitgegaan wordt van de noodzakelijke bouwlokaties voor Den Bosch en deze ruimtelijke claims neergelegd worden, welk gebied zou dan aan Den Bosch toegevoegd moeten worden?

Is deze forse ingreep van paars, die deze leden zouden willen kenschetsen als paars stads-expansionisme, de voorbode van toekomstige herindelingen in Noord Brabant?

Wordt hiermee niet de kloof tussen burger en overheid vergroot? Zeker indien beseft wordt, dat er grote maatschappelijke weerstand tegen dit soort ingrepen bestaat?

De leden van de **SGP**-fractie hadden met belangstelling, doch geenszins met genoegen van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij hadden zowel

procedurele als inhoudelijke bedenkingen tegen het voorstel. Deze bedenkingen richtten zich voornamelijk tegen de bij de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gevoegde nota van wijziging en concentreerden zich op de samenvoeging van de gemeenten Rosmalen en Den Bosch.

Deze leden stelden de vraag of het (moment waarop het) besluit tot bedoelde samenvoeging (werd genomen), zich verdraagt met de geest en de bedoeling van de wet ARHI. In hoeverre kan gesteld worden dat deze wet niet alleen beoogt waarborgen te geven voor gemeentebesturen, maar tevens, minstens impliciete waarborgen voor de burgerij, instellingen en bedrijven binnen de betreffende gemeenten? Had het in het licht van het voorgenomen besluit tot samenvoeging, gelet op de geest en de bedoeling van de wet ARHI, niet in de rede gelegen om het advies van de Raad van State ter zake te vragen?

Wat betreft de inhoudelijke aspecten van de hierboven genoemde samenvoeging stelden deze leden de vraag of de berichten waar zijn dat er voornemens bestaan om de rijksweg A2 te verbreden tot tweemaal drie of tweemaal vier rijstroken en de Zuid-Willemsvaart om te leggen langs de oostzijde van de A2. Indien deze voornemens bestaan en op termijn worden uitgevoerd, betekent dat dan niet een barrière voor de beoogde verwevenheid van Rosmalen en Den Bosch?

De voorzitter van de commissie,
Van den Berg

De wnd. griffier van de commissie,
Baljé