

Vergaderjaar 2008–2009

**28 750**

**Gemeentelijke herindeling**

**Nr. 11**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 10 juli 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup> heeft op 17 juni 2009 overleg gevoerd met staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 3 april 2009 met de aanbieding van het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 5);**
- **de brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 8 mei 2009 met de beantwoording van de vragen van de commissie voor BZK over het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 7).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Leerdam

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Van Leiden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Plv. leden: Teeven (VVD), Heemelaar (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (ChristenUnie) en Knops (CDA).

**Voorzitter: Leerdam**  
**Griffier: Hendrickx**

Aanwezig zijn acht leden der Kamer, te weten: Anker, Van Beek, Bilder, Brinkman, Heijnen, Leerdam, Van Raak en Van der Staaij,

en staatssecretaris Bijleveld-Schouten, die vergezeld is van enkele ambtenaren van haar ministerie.

De **voorzitter**: Ik heet iedereen van harte welkom.

De heer **Bilder** (CDA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor het toezenden van het gewijzigde herindelingskader alsmede voor de antwoorden op de vele daarover gestelde vragen. Dat gemeentelijke herindeling een gevoelig thema is, is ook gedurende de afgelopen maanden duidelijk geworden. In relativerende zin kan daarbij overigens worden opgemerkt dat de meeste herindelingen in deze zittingsperiode van de Kamer het parlement hebben bereikt zonder al te veel en soms zelfs zonder enige vorm van discussie. Waar die discussie er wel is, is die vaak verbeterd. Sommige gemeenten voeren een felle strijd voor het behoud van hun zelfstandigheid en het voortbestaan van een soms al eeuwen bestaande bestuurlijke eenheid. Andere gemeenten voeren met dezelfde inzet een strijd om met een in hun ogen toekomstbestendige nieuwe gemeente verder te kunnen.

Opvallend is dat veel gemeenten in onzekerheid verkeren over de mate waarin zij zeggenschap hebben over hun bestuurlijke toekomst. Wat wij waarderen, is dat duidelijk wordt gesteld dat er geen directe relatie is tussen de bestuurskracht en de omvang van de gemeenten. Wij vinden het derhalve ook verstandig dat het kabinet geen uitspraken doet over bijvoorbeeld de minimale omvang van een gemeente. Laten wij de pluriformiteit in gemeenteland koesteren. Het gaat er niet in elke gemeente exact hetzelfde aan toe en dat is ook niet nodig.

Rond het thema bestuurskracht gaat het wat ons betreft vooral om de vraag of de ambities van de gemeenten in de juiste verhouding staan tot de capaciteiten. Uit de contacten die er gedurende de afgelopen maanden met gemeenten zijn geweest, kwam vaak de vraag naar voren: kunnen wij nog kiezen of is er eigenlijk al een keuze gemaakt? Het aantal gemeenten in Nederland is sterk afgenomen. Afgaande op de herindelingsdiscussies die overal in het land gaande zijn, zal ook in de komende jaren een verdere afname plaatsvinden.

Een herindelingskader kan helpen om duidelijkheid te scheppen over rollen en posities en over bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen. Aan die duidelijkheid blijkt behoefte te zijn. Het moge duidelijk zijn, op basis van eerdere inbrengen van onze kant, dat de CDA-fractie terughoudend staat tegenover het geloof in het oplossend vermogen van schaalvergroting als zodanig, waaronder die in gemeenteland. Wij hebben herhaaldelijk gepleit voor alternatieven voor herindeling en opschaling. Het doet ons deugd dat in dit herindelingskader over die alternatieven wordt gerept. Wat ons betreft ligt hier nog een opgave voor het kabinet, onder andere in het uitvoeren van een door de Kamer aangenomen motie. Wij vinden het meer dan nodig dat er, zodra in een gemeente een fundamentele discussie over de toekomst van start gaat, direct op alle varianten wordt gewezen. Het door de provinciebesturen sturen in de richting van herindeling is daarbij wat ons betreft uit den boze. Herindeling is een keuzemogelijkheid, maar nooit de enig denkbare en zeker nooit de op voorhand enige mogelijkheid. Het coalitieakkoord rept over lokaal draagvlak en niet over regionaal of provinciaal draagvlak. Een door de provincie doorgedrukte herindeling valt daarom niet als een herindeling van onderop te kwalificeren. Wat ons betreft voldoet een herindelingsvoorstel niet aan het criterium «voldoende lokaal draagvlak» indien één of meer

betrokken gemeenten niet met het voorstel instemmen. Vanuit ons vertrouwen in de representatieve democratie is voor ons de mening van de gemeenteraad bepalend voor wat een gemeente vindt. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties is het onzes inziens denkbaar dat een gemeente tegen de eigen wil wordt heringedeeld. Dan moet er echt heel wat aan de hand zijn.

De **voorzitter**: Ik zie dat er steeds meer mensen aanschuiven. Ik stel dus voor om de spreektijden enigszins te beperken.

De heer **Bilder** (CDA): Ik zal afronden.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik zie dat u alles heel mooi op papier heeft staan, mijnheer Bilder. Wilt u uw laatste zin nog een keer oplezen? Daarin wordt namelijk een geheel nieuw criterium geïntroduceerd.

De heer **Bilder** (CDA): Ik had het over herindelingen van onderop. Ik heb aangegeven dat het slechts in zeer uitzonderlijke situaties denkbaar is dat een gemeente tegen de eigen wil wordt heringedeeld. Dan moet er echt wat aan de hand zijn. Dat heb ik gezegd.

De heer **Van Beek** (VVD): In de zin daarvoor zei u dat het vrijwel ondenkbaar is dat het feest doorgaat als één van de betreffende gemeenten tegen is. Daarmee beperk je de mogelijkheden wel heel erg. Is dat de lijn die u vanaf nu gaat inzetten? Dat is handig, want dan is het een kwestie van afstrepen.

De heer **Bilder** (CDA): Ik meen dat wij daarin tot nu toe steeds duidelijk zijn geweest. Ik heb ook aangegeven dat slechts in uitzonderlijke situaties de wil van een gemeente niet moet worden gevolgd. In andere gevallen is wat een gemeente zelf over de eigen toekomst vindt voor ons bepalend.

De heer **Van Beek** (VVD): Zou u dan nog iets kunnen zeggen over de argumentatie met betrekking tot die uitzonderingen?

De heer **Bilder** (CDA): Het is bijvoorbeeld mogelijk als een gemeente aantoonbaar haar zaakjes niet op orde heeft of als er bestuurskrachtproblemen zijn. Soms kunnen er ook aanleidingen worden gevonden in omstandigheden rond bijvoorbeeld een bepaalde taakstelling die moet worden gerealiseerd in een gebied. Dat soort zaken maken dat je het heroverweegt. Het uitgangspunt is echter dat een gemeente niet tegen de eigen wil moet worden heringedeeld. Ik denk dat ik het niet duidelijker kan maken dan ik het nu heb gezegd.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik denk dat de noodzaak ook kan liggen in problematiek in omliggende gemeenten. Dat is wat het coalitieakkoord mijns inziens impliceert.

De heer **Bilder** (CDA): Dat zou in heel uitzonderlijke situaties denkbaar kunnen zijn. Daar staat echter wat mij betreft tegenover dat als een gemeente zelf zijn zaken op orde heeft, het de vraag is of de gemeente die problemen heeft het zelfstandig voortbestaan kan bewerkstelligen van een gemeente die geen problemen heeft. Die benadering lijkt mij ook niet rechtvaardig.

De heer **Heijnen** (PvdA): Het is bijna helder. U begon met zeggen dat het denkbaar is dat in een regio met een aantal gemeenten dat het zelfstandig niet redt, de provincie na heel veel vijven en zessen met een voorstel komt om tegen de zin van één gemeente een aantal gemeenten samen te voegen. Uw eerste woorden bevestigen dat dit denkbaar is. Daarna nuan-

ceert u dat en zet u daar een heel zware dijkbewaking op, overigens terecht. Heb ik dat zo goed begrepen?

De heer **Bilder** (CDA): Het is niet op voorhand uitgesloten, maar er zullen wel heel goede argumenten voor moeten zijn. Het is ook een kromme redenering dat een gemeente die haar zaakjes niet op orde heeft, kan bijdragen aan het beëindigen van het zelfstandig voortbestaan van een gemeente die haar zaakjes wel op orde heeft. Die dingen moeten in evenwicht zijn.

De formuleringen in het herindelingskader over het doorhakken van knopen door het provinciebestuur, doen ons sterk denken aan minder gelukkige herindelingsoperaties. Die achten wij wel erg royaal. Een provincie moet zich onzes inziens wel heel erg goed kunnen verantwoorden alvorens een dergelijk voorstel aan de staatssecretaris te doen. Ook is het wat ons betreft niet denkbaar dat een groeiambitie van de ene gemeente, van een niet bij een herindeling betrokken gemeenten, een door andere gemeenten gewenste herindeling kan tegenhouden. Het gaat ook in die situatie primair om wat bij de herindeling betrokken gemeenten willen.

Het beleidskader is onzes inziens bedoeld om duidelijkheid te scheppen en ik hoop dat ik met mijn bijdrage duidelijk hebt gemaakt waar de CDA-fractie voor staat. Wij zullen onze taak zeer ernstig nemen en elk herindelingsvoorstel kritisch bejegenen dat door betrokken gemeenten niet wordt gedragen. Voor vandaag is dat een bespiegeling op papier en filosoferen over wat kan, wat mag en wat moet. Het komt er echter zo meteen op aan wat er in de praktijk gebeurt. Het gaat erom hoe het beleidskader in concrete gevallen gaat uitwerken. Bij leven en welzijn zullen wij in de komende tijd nog voldoende gelegenheid krijgen om ons aan elkaar te scherpen.

De heer **Van Beek** (VVD): U bent natuurlijk gebonden aan uw verkiezingsprogramma, mijnheer Bilder. Wij zijn allemaal gehouden aan ons eigen verkiezingsprogramma. U bent echter ook gebonden aan het regeerakkoord. Als het goed is, is dit kader een uitwerking van het regeerakkoord. Is hetgeen de staatssecretaris hier nu presenteert volgens u dé uitwerking van het regeerakkoord? Bent u het ermee eens?

De heer **Bilder** (CDA): Ik heb volgens mij duidelijk gemaakt dat er een aantal punten is waarop onze gedachten duidelijk een andere kant opgaan. In grote lijnen zijn wij het ermee eens, maar er zijn wel wat nuances aan te brengen.

De heer **Van Beek** (VVD): Laat ik dat vermoeden nu al hebben.

De heer **Bilder** (CDA): U draait al een tijdje mee, dus ik kan mij voorstellen dat u dat inzicht hebt.

De heer **Van Beek** (VVD): Dit is een uitwerking van een regeerakkoord. Ik ben toch wel geïnteresseerd in hoe de coalitie hier nu over denkt. Tot nu toe dacht ik dat de staatssecretaris dat had uitgelegd, maar ik begrijp nu dat dit wat u betreft niet het geval is. U bent het op een aantal punten niet met de staatssecretaris eens.

De heer **Bilder** (CDA): Ik heb volgens mij in mijn bijdrage duidelijk een aantal nuances naar voren gebracht, situaties waar wij toch wat anders tegenaan kijken. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat elk herindelingsvoorstel op zijn eigen merites moet worden beoordeeld. Dat is een van de redenen dat wij er als Kamer in de regel wat werk van maken, bezoeken afleggen en mensen ter plekke horen.

De heer **Van Beek** (VVD): Steunt u dit onderdeel van het regeerakkoord nog of bent u het daar ook niet meer mee eens?

De heer **Bilder** (CDA): Wij hebben het regeerakkoord indertijd aangenomen en dus ook op dit punt gesteund. Het gaat hier om een uitwerking en een interpretatie. Het gaat hier niet om de tekst uit het regeerakkoord als zodanig. Die staat niet ter discussie.

De heer **Van Beek** (VVD): Dus de staatssecretaris heeft het niet goed gedaan?

De heer **Bilder** (CDA): Dat hoort u mij niet zeggen. Ik heb gezegd dat er wat te nuanceren valt. Wij gaan uit van het feit dat mensen in zichzelf al niet volmaakt zijn. Wij zijn allemaal feilbare mensen, dus er mankeert aan alles wel iets. In grote lijnen heeft de staatssecretaris wel een voorstel neergelegd waar wij verder mee kunnen. Ik heb nuanceringen aangebracht. Je moet dan spreken over hoe je het waardeert en laat ik het maar zo zeggen: wij geven er geen tien voor. Tussen een tien en een onvoldoende zit echter ook nog heel wat.

De heer **Van Beek** (VVD): Jawel. De staatssecretaris zou niet willen dat zij volmaakt was. Dat stadium willen wij wat later bereiken, geloof ik. Het is toch in politieke zin wel heel erg interessant om te weten waar de coalitie staat. Waar bindt u zich gezamenlijk aan en waar kunnen wij u op aanspreken?

De heer **Bilder** (CDA): Volgens mij staat in het coalitieakkoord dat het herindelen van gemeenten plaatsvindt indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. Dat is een punt waarnaar wij kijken. Er staat vervolgens dat de verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan bij het provinciebestuur berust en dat de wetgever in principe uitsluitend de gevolgde procedure toetst. Dat is de tekst uit het coalitieakkoord. Daar werken wij ook mee. Dat is op basis van wat er de afgelopen 2,5 jaar is gebeurd ook te verifiëren. Ik heb net al opgemerkt dat de meeste herindelingsvoorstellen redelijk gemakkelijk door de Kamer zijn gekomen. Als een herindelingsvoorstel echter de Kamer bereikt en er van alles gaande is rond dat voorstel, moeten wij wel onze verantwoordelijkheid nemen en goed kijken naar wat er is gebeurd. Die toetsing ga je op dat moment uitvoeren.

De **voorzitter**: De heer Van Raak krijgt het woord, voor maximaal vijf minuten.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Ik complimenteer de heer Bilder met zijn dualisme. Zo hoort het. Het is mooi om te zien dat de VVD-fractie het coalitieakkoord verdedigt en de heer Bilder probeert om de randen ervan op te zoeken.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik verdedig niets, maar ik wil wel graag weten waar ik aan toe ben.

De heer **Van Raak** (SP): Daar komen wij uit. Ik vind dat de heer Bilder wijze woorden heeft gesproken, al ben ik het uiteindelijk niet met hem eens. Ik vind het goed dat wij eindelijk, na jaren van schaalvergroting, schaalvergroting in het onderwijs, in de zorg, in de arbeidsbemiddeling en ook in het gemeentebestuur, kunnen gaan nadenken over een juiste schaal voor de mensen. In die zin is de schaalvergrotingsidiotie van de bestuurders minder aan zet en, zo hoop ik, wat meer de bevolking. Daar geef ik de heer Bilder een compliment voor.

De heer Bilder zegt echter dat de gemeenteraad uiteindelijk moet bepalen. Dat is van onderop. Volgens mij is een gemeente een gemeenschap, een lokale democratie. De leden van die gemeenschap kunnen niet met zijn allen de gemeente besturen. Daar worden dus vertegenwoordigers, volksvertegenwoordigers, voor aangewezen die zitting hebben in de gemeenteraad. Zij nemen besluiten over huizen, over wegen, over scholen en over zorg. Op het moment dat de lokale democratie echter wordt opgeheven, valt de soevereiniteit natuurlijk terug aan de mensen. De mensen bepalen zelf of hun lokale democratie wordt opgeheven, of hun gemeente opgaat in een nieuwe lokale democratie, of die een grotere schaal krijgt en of die wordt samengevoegd met een stad of met andere dorpen. Dan lijkt het mij niet meer logisch dat je die mensen dan vraagt wat ze ervan vinden. Je vraagt de mensen dan, bijvoorbeeld in een referendum of een ander soort volksraadpleging, of zij het ermee eens zijn dat hun volksvertegenwoordigers hun democratie opheffen en een andere democratie maken. Dat is het allerminste dat je mensen kunt vragen. De onenigheid en de frustratie worden immers veroorzaakt doordat mensen er niets over te vertellen hebben en dat in het stadhuis of het gemeentehuis wordt bepaald dat die mensen samen moeten met andere. Soms willen mensen dat graag en zien zij daar de voordelen van in, maar soms ook helemaal niet. Als je de lokale democratie gaat opheffen, moet je een goed verhaal hebben over de reden daarvoor. Je moet een goed verhaal hebben over waarom je een gemeente gaat herindelen. Als je dat niet kunt uitleggen aan de bevolking, aan de bewoners om wie het gaat, moet je er niet aan beginnen. In die zin ben ik het dus erg oneens met de heer Bilder. Ik zie waar wij nog kunnen komen vandaag.

De heer **Heijnen** (PvdA): Dit is hartstikke interessant, maar volgens mij is het minder dan een paar weken geleden dat in de Kamer een motie aan de orde is geweest die betrekking had op hetgeen u zegt. Wij hebben daar over gesproken. Die motie is in stemming gebracht en verworpen. Het lijkt mij toch ook dat het tot de regels van het spel behoort om niet in herhaling te vervallen. Waarom gaan wij nu dit debat opnieuw voeren? Deze discussie is met een motie en een stemming daarover zeer recent afgerond, nog geen maand geleden.

De heer **Van Raak** (SP): Volgens mij hadden wij het toen over een specifieke herindeling.

De heer **Heijnen** (PvdA): Nee, die motie was heel breed.

De heer **Van Raak** (SP): Als in de Kamer een motie wordt verworpen, betekent dat dan automatisch dat ik er twee jaar mijn mond over moet houden? Dat lijkt mij een bijzonder slechte zaak. In welk reglement staat dat? Wij hebben het hier over een kader voor herindelingen. Ik moet eerlijk zeggen dat de criteria die erin staan precies hetzelfde zijn als de huidige. Er staat helemaal niet zo veel in. Ik ben niet van de PvdA, waar men elke week wat anders vindt. Ik weet dat u in de krant moet lezen wat uw partij er nu weer van vindt, mijnheer Heijnen, tot uw eigen verrassing. Ik ben van de SP. Wij hebben een goed verhaal en wij hebben één verhaal over herindelingen. Dat hebben wij al heel erg lang, al sinds wij in de Kamer zitten. Ja, dat u daar nog steeds niet achter staat... De heer Bilder is een stuk verder. Ik hoop u vandaag nog een end op scheut te krijgen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb ook geleerd dat in herhaling zich de meester toont. Uiteindelijk kom je nog eens ergens. Ik vind het echter toch niet wijs om voortdurend een oud potje op te zetten, bij gebrek aan overige opmerkingen die u naar aanleiding van dit beleidskader denkt te kunnen maken. Het is gewoon niet verstandig. Wij moeten een beetje onze werkwijze in acht nemen. Ook dat heeft invloed op de waardering

voor het openbaar bestuur. Men kent uw positie heus wel. Anders had u uw motie moeten aanhouden en niet toen in stemming moeten brengen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb helaas niet zo veel nieuws gezien. Dan had ik gewoon mijn bijdrage aan het debat over het vorige kader hier kunnen herhalen. Ik heb straks nog een aantal vragen over een mooi boek, dat ik alweer een stuk interessanter vond.

Volgens mij is er een paradox in de lokale democratie en die heb ik niet in het kader teruggevonden. Wij moeten het bestuur dicht bij mensen brengen. De afgelopen jaren hebben de gemeenten steeds meer taken gekregen, juist om zaken dicht bij mensen te organiseren. Ik noem de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en bijstand (WWB) en het gehandicaptenbeleid. Gemeenten hebben steeds meer moeite om die taken uit te voeren. Dat komt niet doordat zij slechte ambtenaren hebben, maar vaak doordat de decentralisatie ook gewoon een ordinaire bezuiniging is. Gemeenten hebben te weinig geld. Daarom gaan wij grotere gemeenten organiseren en komt het bestuur verder van de burgers te staan. In 1900 hadden wij ruim 1100 gemeenten en nu hebben wij er ongeveer 440. Als alle plannen die er liggen doorgaan – van elke herindeling wordt gezegd dat die tijdelijk is en dat de gemeente nu voorbereid is op de toekomst – hebben wij in 2013 ongeveer twaalf gemeenten.

Waardoor hebben gemeenten moeite met de nieuwe taken, waardoor kunnen zij die taken niet aan? Daarover vind ik eigenlijk niets in deze kadernota, of wat het ook is. Wel wordt er vaak vanuit gegaan dat herindelings geld opleveren. Telkens als wij een herindelingsvoorstel krijgen, staat er een mooie bezuiniging bij. Mij dunkt dat voor een herindeling juist geld nodig is. Je moet eerst investeren. Ook hier wordt weer, om te bezuinigen, te weinig geïnvesteerd en zie je dat gemeenten vaak moeite hebben om op gang te komen. Dat blijkt ook uit het prachtige boek Processen en effecten van herindeling, een onderzoek onder raadsleden, ambtenaren en bestuurders van zeven recent heringedeelde gemeenten in Zuid-Holland. In het boek wordt gesteld dat de besluitvorming niet altijd duidelijk is. Daar heeft men grote problemen mee. De aanloopfase is te kort en vooral de implementatiefase is te kort.

Het blijkt dat er allerlei negatieve fusie-effecten zijn, zoals dat zo mooi wordt genoemd. Je ziet echter vooral dat de belangstelling van burgers voor de lokale democratie, en het vertrouwen van burgers in de gemeenschap en in het bestuur afnemen. Dat is weer een ander probleem.

Waarom willen minder mensen raadslid worden? Dat heeft ermee te maken dat er gemeenten ontstaan met negentien kernen. Democratie gaat over jouw buurt, over jouw dorp, over jouw gemeenschap en niet over democratie van tien dorpen verderop. Ik kan mij heel goed voorstellen dat mensen die in de lokale politiek actief willen zijn ook lokaal actief willen zijn en niet in een soort halve provincie. Als zij dat wilden, waren zij wel statenlid geworden. Daar zie ik ook niets over in het kader staan.

De **voorzitter**: U hebt nog één minuut, mijnheer Van Raak.

De heer **Van Raak** (SP): Waarom is er altijd maar één medicijn? De staatssecretaris zegt zelf in haar kader dat zij moet zoeken naar maatoplossingen. Waarom wordt altijd maar één maat gehanteerd als al die gemeenten zo verschillend zijn? De heer Bilder heeft in een vorig overleg gezegd dat wij er misschien over moeten gaan nadenken of het niet beter is gemeenten verschillende soorten taken te geven en soms bij kleine gemeenten misschien taken aan provincies over te laten of aan een grote buurgemeente. Dat is maatwerk leveren. Wat bedoelt de staatssecretaris in dit kader met maatwerk? Het is een loos woord als je zegt: wij hadden eerst een kader zonder maatwerk en nu ongeveer eenzelfde kader, wij

zetten er maatwerk bij en dan is het net alsof wij iets goed hebben gedaan. Het staat er allemaal niet in.

Mijn voorstel is om alleen te herindelen als de bevolking dat steunt. Hoe doe je dat? Een referendum is helaas door onder andere mijn collega van de PvdA-fractie afgekeurd.

De heer **Heijnen** (PvdA): Nee, nee. Alleen als verplichting.

De heer **Van Raak** (SP): Misschien moet er dan maar een volksraadpleging plaatsvinden – laat ik dan maar eens een keer water bij de wijn doen in de hoop dat de rosé nog te drinken is – dus dat de gemeente zelf mag bepalen hoe zij de bevolking raadpleegt, als het maar representatief is. Het moet gebeuren. Nu doen sommige gemeenten het wel en sommige niet. Sommige gemeenten houden een referendum of een serieuze raadpleging en andere organiseren drie inspraakavonden waar de usual suspects komen waar je verder niets meer over hoort. Ik hoor graag een reactie van de staatssecretaris op dit prachtige rapport.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Ik heb het zelf in ontvangst genomen, dus u hoeft het niet omhoog te houden.

De heer **Van Raak** (SP): Dat doe ik voor het volk hier in de zaal. Misschien kunt u erop reageren, wellicht schriftelijk.

De **voorzitter**: Kunt u afronden, mijnheer Van Raak?

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb nog wat korte punten. Hoe staat het met de herindeling Abcoude/Ronde Venen/Breukelen/Loenen? Is er al wat te melden? Als ik mijn buurman mag geloven, gaat in elk geval de CDA-fractie stemmen tegen de huidige herindeling Bussum/Naarden/Weesp/Muiden. Ik hoorde ook andere woordvoerders daar al kritisch over. Heeft de staatssecretaris daar al een opvatting over? Hoe kunnen wij hieruit komen? Er staan nu heel veel herindelingen op stapel. Hoe gaan wij ervoor zorgen dat de mensen die herindelingen nu eens niet door de strot wordt geduwd en dat die mensen zich via een referendum kunnen uitspreken over hun lokale democratie die van hun is? Hoe voorkomen we dat er weer allerlei frustraties en gedoe ontstaan? Kortom: er waait een nieuwe wind bij het CDA, waait die ook bij de staatssecretaris?

De heer **Brinkman** (PVV): Wat is nu precies de bedoeling van de SP-fractie? Een volksraadpleging of gewoon een referendum? Waar houdt u aan vast?

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben voor een referendum. Dat bent u ook. Wij zijn op scheut. Heel af en toe – dat heb ik van mijn buurman van de PvdA-fractie geleerd – moet je eens kijken of er misschien voor een ander voorstel wat bredere steun te krijgen is. Daarom formuleer ik het wat breder en stel ik een volksraadpleging voor. Die kan volgens mij niet veel anders dan een referendum zijn, maar misschien dat de heren dan wel meewillen.

De heer **Bilder** (CDA): U suggereert dat de CDA-fractie een ander standpunt heeft ingenomen, mijnheer Van Raak, althans wanneer het gaat om gemeentelijke herindelingen. Ik meen dat u niet echt de waarheid spreekt wat dat betreft, want zo anders is ons standpunt niet. Ik vraag me af waar u dat op baseert. Wat betreft het referendum – mijn linker- en mijn rechterbuurman dringen daarop aan – het volgende. Er zijn situaties waarin het CDA, zoals in de meeste gevallen, al jaren hetzelfde verhaal verkondigd. Rond het referendum meen ik dat goed bekend is waar wij ons bevinden.



De heer **Van Raak** (SP): Nou ja, u zegt dat u exact hetzelfde verhaal hebt als altijd. Ik heb u toegejuicht omdat er een nieuwe wind waait wat betreft herindelingen bij het CDA. Ik vind dat en ik denk dat de hele zaal dat vindt. Ik ben daar in elk geval blij mee en ik hoop dat de staatssecretaris daar ook blij mee is.

De heer **Bilder** (CDA): Volgens mij vertel ik al zo lang ik in de Kamer zit hetzelfde verhaal en hebben mijn voorgangers dat ook gedaan.

De heer **Brinkman** (PVV): Ik wil weten hoe de SP-fractie staat tegenover het idee om te verplichten voorafgaand aan een herindeling tussentijdse verkiezingen te houden waarbij die herindeling als een verkiezingsitem kan worden bestempeld. Ik ben voor een referendum, maar als wij tussentijdse verkiezingen zouden kunnen regelen dan ben ik daar ook heel erg tevreden mee.

De heer **Van Raak** (SP): Wij zijn allebei voor een referendum. Dit is ook een oplossing. Als er per se geen referendum mag komen, zou dit een oplossing kunnen zijn. Dan wordt het volk ook geraadpleegd. Het is ook een vorm van volksraadpleging, namelijk een verkiezing. Het lijkt mij een heel goed alternatief.

De heer **Anker** (ChristenUnie): U krijgt daar absoluut geen steun voor van mij. Ik ken uw beider fracties als fracties die zuinig met gemeenschaps-geld willen omgaan. U wilt een verkiezing. Daar zou uit kunnen komen dat er een herindeling gaat plaatsvinden. Vervolgens gaan wij dan weer een verkiezing houden voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente.

De heer **Van Raak** (SP): Dat moet samen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Dat zie ik echt niet voor mij. Dan ga je dus gemeenteraadsverkiezingen houden voor de toekomstige heringedeelde gemeente terwijl het herindelingsbesluit nog ter discussie staat.

De heer **Van Raak** (SP): Ik heb begrepen dat je gewoon wacht met die herindeling totdat er verkiezingen zijn. Dat heeft wel iets logisch. Het heeft een beetje een parallel met een grondwetsherziening.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Het is duur om heel veel verkiezingen achter elkaar te houden.

De heer **Van Raak** (SP): Nee, u wilt het niet begrijpen. Er komt één keer in de vier jaar een verkiezing en soms is de herindeling onderwerp van de verkiezing.

De **voorzitter**: Mijnheer Van Raak, het is hier geen koffietijd. Dit is gewoon een debat, een algemeen overleg. Dit kunt u tijdens de koffie bespreken. Als u dat op een goede manier doet, vind ik dat geen probleem. Wij houden ons wel gewoon aan de spelregels hier.

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. De beperkte omvang van de zaal zal wel een associatie met koffietijd met zich meebrengen. De PvdA-fractie wil in iedere buurt een buurtraad en een buurthuis, in iedere kern een kernkamer en in ieder dorp een dorps huis en een dorpsraad. De kleinschaligheid waar mensen aan hechten in hun lokale gemeenschap moet worden geborgd. Tegelijkertijd dienen er gemeentebesturen te zijn die in staat zijn om op een goed niveau de WWB en de Wmo uit te voeren, producten als e-overheid aan te bieden, de vergunningverlening netjes uit te voeren, aanbestedingsregels in acht te nemen en veiligheidsbeleid te voeren. Dat betekent dat je naast dat

borgen van die kleinschaligheid ook af en toe gemeentebesturen nodig hebt die vanuit één gemeentehuis in een gebied met een heleboel dorpen en kernen op kwalitatief hoogwaardig niveau die dienstverlening aan de burger realiseren. Het beleidskader schiet in een aantal dingen nog net even tekort, onder andere op dit punt. Zou de staatssecretaris helderder dan nu in de criteria willen opnemen dat bij iedere herindeling die kleinschaligheid, die geborgenheid en die lokale identiteit worden getoetst?

De heer **Van Raak** (SP): Ik mag het niet over een referendum hebben en nu haalt u de buurtraad weer eens uit uw oude sok, mijnheer Heijnen. Daarover heb ik ook al vaker gehoord. Dat maakt niet uit, want daar ben ik het mee eens. Ik ben erg voor buurtraden. Ik heb wel het liefst dat zij niet weer parlementje gaan spelen, zoals in de deelraden. Wat krijgen mensen nu eigenlijk van de PvdA? Eerst worden zij tegen hun wil heringedeeld, wordt de lokale democratie een kopje kleiner gemaakt, en daarvoor krijgen zij een dorpsraad terug. Denkt u dat mensen dan denken: goh, daar zijn wij lekker mee opgeschoten?

De heer **Heijnen** (PvdA): Mensen in gemeenten krijgen dienstverlening zoals zij gewend zijn van de door u zo vermaledijde marktsector, dus hoogwaardig, op alle terreinen waarop men afhankelijk is van de gemeente als organisator van publieke diensten. Dat valt niet altijd samen met de schaal van een kern, al was het maar omdat met bescheiden middelen niet de ambtelijke ondersteuning kan worden ingehuurd die nodig is om al die complexe samenlevingsarrangementen echt gestalte te geven. Wat tegelijkertijd aan de orde is – dat delen wij met elkaar – is de behoefte van mensen om een beetje geborgenheid te hebben in hun kern, in hun dorp of in hun buurt. De zeggenschap over leefbaarheid en vraagstukken die op het niveau van de buurt kunnen worden opgelost, moeten zo laag mogelijk worden georganiseerd. Wij praten hier in de Kamer altijd over schaalvergroting van gemeentebesturen en zelden of nooit over de wijze waarop de zeggenschap op een kleinschaliger niveau te organiseren is. Ik vind dat wij die discussie niet moeten voeren, maar dat die moet worden gevoerd als gemeenten gaan herindelen. Dat moet beter gebeuren dan tot nu toe het geval is. Op dat punt kan dit beleidskader nog wat worden gepimpt.

De **voorzitter**: Mijnheer Van Raak, mag mijnheer Heijnen misschien even verder gaan met zijn betoog?

De heer **Van Raak** (SP): Dit is het centrale punt volgens mij. Mensen krijgen een buurtraad van de heer Heijnen. Dat is fantastisch. Zij mogen echter niet meepraten over de herindeling. Wat is dan democratie? Je mag niet over je eigen democratie meebeslissen en vervolgens over allerlei dingen wel meepraten. Dat gaan mensen toch niet pikken?

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb eerder gehoord dat u iets van mij had geleerd, mijnheer Van Raak. Ik hoop dat u dat vaker wilt doen. Ik geef u nu een klein lesje staatsinrichting. Wij kennen drie autonome overheden, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente. Een waterschap heeft een functioneel bestuur en dus een wat kleiner bereik, dus laten wij het even op de drie eerstgenoemde bestuurslagen houden. Die overheden hebben een volksvertegenwoordiging die het bestuur controleert. Die volksvertegenwoordigingen zijn nevensgeschikt aan elkaar, dus een gemeenteraad is niet minder belangrijk dan de Tweede Kamer. Als een gemeenteraad op voorstel van het bestuur besluit om een herindelingstraject in te gaan en om al dan niet een referendum te houden, dus om dat te doen wat hem verstandig lijkt, is dat net zo belangrijk als wat u en ik hier vinden. Dat is de reden dat ik de inrichting van het besluitvormingsproces in de gemeente over wil laten aan de lokale politiek.

Ik vind dat de processen te lang duren. Er moet vastgesteld worden dat het beleidskader niet heeft kunnen bewerkstelligen dat er soms jaren, soms zelfs meer dan tien jaar, overheen gaan voordat er een besluit valt. Dat is frustrerend voor alle betrokkenen en het brengt burgers in verwarring. Ik roep de staatssecretaris op om in de herindelingscan, in nadere richtlijnen of in regelgeving een soort tijdpad op te nemen waarlangs dit soort processen moet verlopen. Dan is er misschien ook wat minder ruimte voor alle grijze en wijze mannen en vrouwen, hoe gewaardeerd ook, of het nu gaat om Lemstra, Leemhuis, Schoof of Eenhoorn. Het zijn allemaal hooggewaardeerde bestuurders, maar de vraag is of het noodzakelijk is om hun rol als vanzelfsprekend te beschouwen in het kader van dit soort processen. Dat moet toch wat daadkrachtiger kunnen. Wij kunnen de regio en de lokale gemeenschappen daarbij helpen door, net als in andere wetgeving het geval is, met een wat overzichtelijker tijdpad te werken.

Heeft het beleidskader ook betrekking op eventueel noodzakelijke grenscorrecties? Als de gemeente Gouda in een gebied van 4 bij 4 km<sup>2</sup> de taken moet uitvoeren waarvoor zij zich gesteld weet, als zij afhankelijk is van dit beleidskader om te komen tot de noodzakelijke ruimte om voor haar inwoners het goede te doen, en als dat knelpunt wellicht oplosbaar is met een grenscorrectie in plaats van een herindeling, dan kan zij daarvoor geen beroep doen op het beleidskader. Dat stel ik vast. Ik wil graag weten hoe wij in voorkomende gevallen zo'n grenscorrectie moeten uitvoeren. Als het nog jaren duurt voor er in Noord-Holland een oplossing is voor de problematiek rond Hoorn en die gemeente aangewezen blijft op het realiseren van een begraafplaats in een buurgemeente en dat probleem alleen kan worden opgelost met herindeling, moet het mogelijk zijn om met grenscorrectie een snellere slag te maken.

Ik deel de opvattingen van beide voorgaande sprekers over differentiatie. Differentiatie is niet alleen nodig omdat niet altijd herindeling de beste oplossing is, maar ook omdat ons bestuur gewoon gecompliceerd is. Het moet mogelijk zijn om sommige taken door de provincie of een centrumgemeente te laten uitvoeren als een gemeente daarvoor kiest en de verantwoording over die taken te laten plaatsvinden in respectievelijk de provinciale staten en de gemeenteraad van die centrumgemeente. Ik was afgelopen maandag op werkbezoek in het kader van gehandicaptenbeleid en sociale werkvoorziening. Tal van gemeenten hebben een relatie met een socialewerkvoorzieningsbedrijf, puur zakelijk, dat een gemeentelijke dienst is van een centrumgemeente. De verantwoording vindt dus plaats in de gemeenteraad van die centrumgemeente. Dit soort zaken moet worden bevorderd. De staatssecretaris heeft daar een taak in. Ik zou graag willen dat zij aangeeft wanneer zij komt met de uitwerking van de motie over differentiatie.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik heb mij bij de voorbereiding van dit debat toch weer eens verdiept in de vraag wat het precieze standpunt is van de coalitie en van het kabinet. Ik weet hoe alle individuele partijen hoe zij erover denken, maar ik wil graag weten hoe het compromis eruit ziet dat zij hebben bereikt. Daar heb je immers mee te maken. Ik heb het kader met heel veel interesse bekeken. Ik ging er toen nog vanuit dat het een gemeenschappelijk kader was. Ondertussen begin ik daar iets genuanceerder over te denken. Ik heb niet voor niets vraag twee gesteld zoals die in de stukken wordt genoemd, namelijk of de staatssecretaris kan aangeven waarin dit kader verschilt van het vorige. Uit de beantwoording begrijp ik dat een aantal zaken wat helderder is opgeschreven, maar dat er in beleidsmatige zin heel weinig verschil zit tussen dit kader en het vorige. Het verschil blijkt in elk geval niet uit de beantwoording van vraag twee, als je de streepjes keurig afloopt. Ik stel de vraag dus ook vandaag maar. Het gaat mij er niet zozeer om of zaken beter beschreven zijn en of

het bureaucratisch proces beter op papier staat, maar juist om wat er in politieke zin is veranderd.

Ik heb altijd gedacht dat de belangrijkste politieke wijziging in dit regeerakkoord ten opzichte van het vorige de rol van de wetgever is. Dat is niet in formele zin het geval, want wij weten heel goed wat de wetgever en de medewetgever voor rollen hebben, maar welke rol heeft het kabinet zichzelf toegeëigend casu quo waarin heeft het zichzelf beperkt waar het gaat om de herindelingsprocessen? Welke ruimte heeft het kabinet wat betreft de voorstellen die hem worden aangereikt en die het doorstuurt voor behandeling? Neemt de staatssecretaris als het proces goed is verlopen altijd de verantwoordelijkheid voor de verdere wetgeving, of hanteert zij zelf extra criteria?

Het is de bedoeling dat dit kader wordt gebruikt om in concrete situaties te kunnen beoordelen of zo'n voorstel het redt of niet. Ik heb het omgekeerde gedaan. Ik heb een aantal concrete voorstellen nog eens in mijn gedachten teruggehaald en eens bekeken wat in die gevallen mogelijk is gebleken van wat in het kader staat. De staatssecretaris kwam bijvoorbeeld met het voorstel om de gemeenten Ronde Venen, Abcoude, Loenen en Breukelen bij elkaar te voegen. Dat voorstel zal ongetwijfeld zijn gemaakt op basis van kaders. In dit voorbeeld zit er nogal wat ruimte in dat kader, in elk geval aanzienlijk meer dan de heer Bilder vanmorgen heeft gecreëerd. Wij kijken uit naar de voorstellen rond de gemeenten Bussum, Naarden, Muiden en Weesp. Als dat voorstel wordt aangeboden en het proces is goed verlopen, neemt de staatssecretaris daar dan automatisch de verantwoordelijkheid voor? Geleidt zij het voorstel door naar de Kamer en voldoet het daarmee aan dit kader? Ik heb dus een wat omgekeerde redenering gevolgd om wat zicht te krijgen op het voorliggende voorstel.

De VVD-fractie kiest voor een vertegenwoordigende democratie. Er zijn de afgelopen tien tot vijftien jaar wat experimenten geweest in de richting van een meer directe democratie, maar die zijn langzaam maar zeker weer uit de wet verdwenen. De proefperioden zijn verlopen en de initiatieven zijn verdwenen of afgewezen. Ook in het proces van herindeling gaan wij dus uit van de vertegenwoordigende democratie. Dat wil zeggen dat als de gemeenteraad een besluit neemt, wij dat besluit accepteren als besluit van die gemeenschap. Ik zeg dat nog eens, omdat daarover zojuist weer wat discussie was.

De heer **Van Raak** (SP): Die opvatting respecteer ik.

De heer **Van Beek** (VVD): Gelukkig.

De heer **Van Raak** (SP): Er is echter toch een verschil met het bouwen van een weg of het opnieuw schilderen van een school. Vindt u het belangrijk dat de gemeenteraad zich vergewist van de mening van de bevolking?

De heer **Van Beek** (VVD): Aan het eind van het proces gaat het om het besluit van de gemeenteraad. Uiteraard kijken wij of dat proces op een fatsoenlijke manier is doorlopen, dus of de zaak in procesmatige zin goed is gelopen. Ik kan mij een voorstel herinneren over een herindeling in Limburg waarbij wij heel nadrukkelijk hebben geïnformeerd of een en ander wel volgens de spelregels was verlopen en of de bevolking er wel op de juiste wijze bij was betrokken. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om inspraakavonden te houden, een enquête te houden of een lokaal referendum te houden. Wat voor creatieve oplossing zij kiezen om met hun bevolking te communiceren, is aan de gemeenten. Uiteindelijk hebben wij in dit proces te maken met het besluit van de gemeenteraad. Het is de gemeenteraad die verantwoording moet afleggen aan de eigen bevolking en die daarop zal worden beoordeeld bij de eerstvolgende verkiezingen.

De heer **Van Raak** (SP): Die vrijheid is natuurlijk wel mooi, maar het wordt wel heel divers. Bij de herindelingen die ik heb behandeld, heeft dat punt eigenlijk nooit een doorslaggevende rol gespeeld. Wij maken nu een kader. Het kader is nu dat gemeenten geheel vrij zijn. Zij raadplegen hun bevolking op een heel verschillende manier. Soms gaat dat middels een referendum, dat soms wordt afgedwongen. In theorie is het echter ook voldoende als de burgemeester zijn moeder belt en vraagt wat zij ervan vindt. Dan is het volk ook geraadpleegd, binnen dit kader. Dat verschil is wel heel erg groot. Moeten wij daar niet wat meer lijn in brengen? Als niemand iets wordt gevraagd, kunnen wij toch ook niet beoordelen of er draagvlak is?

De heer **Van Beek** (VVD): Ik vind dat wij wat dat betreft respect moeten opbrengen voor de lokale democratie. Die moet het eigen proces vormgeven en daarover zelf verantwoording afleggen. Ik vind dat wij niet met nadere regels moeten komen en dat wij dat creatieve proces dat daar moet plaatsvinden, niet moeten overnemen. Wij moeten niet een bureaucratisch proces van bovenaf voorschrijven. Het is aan de gemeenten om dat zelf te doen. Hetzelfde geldt overigens voor de provincies, want ook die hebben een rol in dit geheel.

De heer **Bilder** (CDA): Ik vind dat de heer Van Raak steeds ten onrechte suggereert dat de bevolking niet wordt geraadpleegd als er geen referendum wordt gehouden. In de praktijk blijkt dat de meeste gemeenten er op enigerlei wijze met hun bevolking over hebben gecommuniceerd en die op enigerlei wijze hebben geraadpleegd. Het getuigt naar mijn idee van wantrouwen in de lokale democratie als de heer Van Raak hier het referendum als enige mogelijkheid voor een bevolkingsraadpleging presenteert.

De heer **Van Raak** (SP): Het verschil is wel heel groot. Soms is er een referendum en soms kunnen mensen naar een zaaltje komen om het eens even door te spitten. Wij zijn hier bezig met een kader. Dat kader laat de ruimte voor een referendum, maar het is gelet op dit kader ook goed als de burgemeester zijn moeder belt, als die in de gemeente woont. Die zaken zijn binnen dit kader hetzelfde. Daar zet ik vraagtekens bij.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik vind het interessant dat de heren samen een discussie voeren, maar volgens mij was ik gewoon bezig met mijn eerste termijn. Het kan zijn dat de heer Bilder niet helemaal tevreden is over mijn beantwoording, dus dank voor de hulp.

De heer **Bilder** (CDA): Tot nu toe ben ik aardig tevreden over u. Over de verschillen zullen wij ongetwijfeld nog komen te spreken.

De heer **Van Beek** (VVD): Wij zien de laatste tijd dat de herindelingen zich wat concentreren rond het moment van de reguliere verkiezingen. Dat houdt in dat je of de herindelingsverkiezingen een paar maanden naar voren haalt ten opzichte van de normale verkiezingen of dat je die een paar maanden naar achteren schuift. Daarmee heb je de gelegenheid om, in dit tijdsgewricht, een herindeling in 2010 in te laten gaan of in 2011. Ik heb een sterke voorkeur voor die oplossing, in vergelijking met een herindeling in 2012 of 2013. Die tussentijdse verkiezingen leveren dan immers veel meer problemen op. Ik vind het op zich aan te bevelen om dit soort processen rond, dus voor of na, de reguliere verkiezingen te laten plaatsvinden en dat bij uitzondering later te doen.

Er bestaat discussie over de vraag waar herindeling eigenlijk een oplossing voor is en waarvoor niet. Wij realiseren ons heel goed dat gemeentebesturen staan voor heel andere opgaven dan een aantal jaren geleden. Deels is dat het gevolg van de ontwikkeling in de tijd, deels van de ontwik-

keling van de techniek en deels heeft het te maken met de keuzes van het parlement om verdergaand te decentraliseren en veel zaken dicht bij de bevolking neer te leggen. Dat is een politieke keuze die ik volmondig onderschrijf, maar de consequentie daarvan is dat de schaal waarop een aantal zaken zich voordoet, zowel die van de problemen als die van de oplossingen, er soms om vraagt dat zaken op een ander niveau worden georganiseerd. Op zich is het logisch dat wij met herindelingen te maken hebben. Dat is niet uit een soort geloof dat groter altijd beter is, maar wel omdat zaken veranderen.

Ik loop er in de discussie vaak tegenaan dat wordt gesteld dat voor gemeenten die constateren dat zij het op hun niveau niet meer redden, samenwerking een alternatief is voor herindeling. Dat bestrijd ik elke keer. Ik wil dat debat ook nog wel eens voeren met de staatssecretaris. Ik adviseer in dergelijke gevallen om altijd eerst te herindelen en daarna te gaan samenwerken. Je moet immers samenwerken vanuit kracht, nooit vanuit zwakte. Een aantal samenwerkingsmodellen dat is ontwikkeld, biedt niet de oplossing voor gemeenten waar de problematiek feitelijk zit in de schaal waarop de zaken zijn georganiseerd. Het verschil tussen omvang en respectievelijk herindeling en samenwerking, had in dit stuk nog wel wat helderder mogen worden geformuleerd.

Met dit stuk is het mij op zich helder wat de staatssecretaris voor ogen heeft. Ik ga mij in dit debat vooral verder verdiepen in wat de coalitiefracties voor ogen hebben.

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Wij hebben in de afgelopen periode een gestage daling van het aantal gemeenten gezien. Het is natuurlijk goed om te kijken naar het te volgen beleidskader voor herindelingsprocessen. In de praktijk zie je in het land echter nog steeds vaak dat er vanuit een ongeschreven beleidskader wordt gedacht van groter is beter en klein is te klein. Dat vraagt voortdurend om kritische toetsing en om diepgaander naar het probleem te kijken. De vraag moet zijn wat nu precies het knelpunt is. Mantra's zoals «gelet op de regionale uitdaging moet het wat groter zijn», moeten niet te makkelijk worden gebruikt. Er moet creatiever naar de oplossing worden gekeken, dus niet alleen naar herindeling. Er kunnen immers ook andere mogelijkheden zijn, zoals differentiatie van taken en samenwerking. De Raad voor het openbaar bestuur gaf onlangs aan dat daar in de praktijk nog weinig werk van wordt gemaakt. Zou wat meer bekendheid kunnen worden gegeven aan de mogelijkheden voor differentiatie, intensieve samenwerking, gastheerschap en dergelijke?

Wat schieten wij in de praktijk nu precies op met die herindelingen die wij al hebben gehad? Ooit kende wij in Nederland het principe dat een herindeling een duurzaam karakter diende te hebben, waarbij werd gedacht aan een termijn van minimaal 25 jaar. Dat soort criteria is nu weg. Nu zien wij dat veel gemeenten ruim binnen die termijn opnieuw bij een herindelingsproces betrokken raken. In het VNG Magazine van 15 mei zegt bestuurskundige Linze Schaap dat schaalvergroting bestuurskracht niet ten goede komt en gemeenten soms zelfs minder efficiënt maakt. Bovendien zegt hij dat de democratische legitimatie van grote gemeenten minder groot is. Je ziet ook dat er op zijn minst kritische opmerkingen zijn te maken vanuit het onderzoek naar de effecten van herindelingen. Zou het niet goed zijn om intensiever te kijken naar de effecten van gemeentelijke herindelingen van de afgelopen tien tot vijftien jaar, middels een evaluatie die wat breder is opgezet dan een lokale evaluatie? Erkent de staatssecretaris dat het onderzoek naar de decentralisatie van taken laat zien dat grote gemeenten het per definitie beter doen wat betreft moeilijke taken dan kleinere gemeenten, zoals vaak wordt gedacht? Dit waren mijn opmerkingen over de praktijk van de afgelopen periode.

Het is een goede zaak dat het beleidskader opnieuw uitgaat van het principe dat herindelingen van onderop plaats dienen te vinden. Het is echter

lastig dat een dergelijk kader er op papier op zich mooi uit kan zien, maar ook wat multi-interpretabele criteria bevat. Met wat duw- en stuwwerk zijn er altijd wel argumenten in te vinden om het vooropgezette doel te bereiken. Hoe stevig is nu eigenlijk het beleidskader? De ideale gemeente bestaat niet. De staatssecretaris schrijft in antwoord zeven dat er geen getalsmatige minimumnorm wordt gehanteerd, maar dat wordt in de praktijk wel vaak als argument gebruikt. Er wordt dan gezegd dat een gemeente te klein is om zelfstandig te kunnen zijn. Vindt de staatssecretaris dat het enkele argument van de omvang geen reden mag zijn om te herindelen, ook niet als de buurgemeenten wel groter zijn? Dan zou immers kunnen worden gezegd dat een gemeente op zich niet te klein is, maar toch te klein is omdat de buurgemeenten allemaal groter zijn. Dan helpt het dus ook weer niet.

Wij hebben ook met de Wet algemene regels herindeling (Wet ARHI) te maken, als achterliggend hard wettelijk kader. Is die eigenlijk nog wel helemaal bij de tijd, nu het beleid meer is dat herindelingen van onderop moeten worden geïnitieerd? In de Wet ARHI wordt er immers vanuit gegaan dat de minister als initiator van herindelingen kan optreden. Is paragraaf 4 van de wet eigenlijk niet achterhaald? Zouden ook in paragraaf 3 van de wet de door de gemeente gegeven adviezen niet een meer zwaarwegende en meer zichtbare rol moeten krijgen?

Wanneer wij herindeling beschouwen als een van de alternatieven om iets te doen aan de versterking in verband met concrete problemen rond bestuurskracht, moeten wij ook serieus onderzoek doen naar de andere alternatieven. Er zou een handreiking bestuurskrachtversterking moeten zijn waarin de schaal van de verschillende mogelijkheden naar voren wordt gebracht.

Wij hebben twijfels over de rol van sommige provincies bij herindelingen. Je kunt makkelijk verwijzen naar specifieke situaties en omstandigheden, maar de vraag is in hoeverre de provincie zich werkelijk richt naar het van onderop initiëren. Ik lees mooie woorden over de rol van de provincie als moderator. Soms zie je echter dat een provincie echt aanjager is van een gemeentelijke herindeling. In hoeverre kan een terughoudend beleidskader samengaan met actief sturende provincies?

Mijn laatste en tevens heel belangrijke punt is het draagvlak. Iedereen zegt dat het draagvlak voor de herindeling een belangrijke afweging is. De SGP-fractie vindt dat ook van zeer groot belang. De vraag is echter wat draagvlak nu precies is en hoe het wordt getoetst. Wat is draagvlak? Ik lees op pagina 7 van de notitie dat een oplossing die niet door alle partijen wordt gedragen, alleen kan worden gekozen als er een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan. Is dat nu niet precies de draagvlakformule waardoor de herindeling rond de gemeente Vecht en Venen in eerste instantie wel kon doorgaan? Betekent dit criterium niet vrij vertaald gewoon dat je je best moet doen, maar dat het geen harde eis is? Zo werkt het toch ook normaal gesproken niet, bijvoorbeeld bij rapportcijfers? Als Pietje een vier heeft wordt toch ook niet gezegd dat dit normaal gesproken onvoldoende is, maar dat het voldoende is als hij zijn uiterste best heeft gedaan om een goed resultaat te bewerkstelligen? Dan is het geen criterium meer. Hoeveel rek zit er nu eigenlijk in de omschrijving van «draagvlak»? Als een aantal gemeenten er absoluut niets in ziet, is er toch onvoldoende draagvlak in die gemeenten? Of denkt de staatssecretaris daar anders over? Ik voelde mij zeer thuis bij de formulering van de heer Bilder. Hij zei dat als je de gemeenten tegen hun zin wilt herindelen, er objectief aantoonbaar iets aan de hand moet zijn. Er moet dan echt een hard knelpunt zijn waarvoor herindeling de oplossing is.

De vraag is niet alleen wat draagvlak is, maar ook hoe het wordt getoetst. Dat was wat mij betreft de meest intrigerende zin in het regeerakkoord. Ik dacht: is het compromis dat met name de provincie moet toetsen en dat de wetgever er eigenlijk alleen maar een beetje procesmatig naar mag kijken? Hoever gaat dat dan? Als de provincie zegt dat het draagvlak dik in

orde is, en je ziet dat gemeenten het daar niet mee eens zijn, dan mag de wetgever daar neem ik aan ook volgens het coalitieakkoord nog wel een eigen toetsing op loslaten om te zien of het niet zomaar een loze formule is. Wat betekent nu precies het zwaartepunt bij de provincie? Welke rol is er in het beleidskader voorzien voor de toetsing van het draagvlak voor de wetgever?

De SGP-fractie vindt het van groot belang dat er niet alleen sprake is van raadpleging van de bevolking, maar ook van een vroegtijdige raadpleging van de bevolking. Uit onderzoeken is gebleken dat als dit te laat gebeurt, als bestuurlijk de keuzes al zijn gemaakt, een raadpleging meer frustratie dan draagvlak kan opleveren. De bevolking moet dus vroegtijdig, voordat de knopen al zijn doorgehakt, worden geraadpleegd. De vorm van de raadpleging moet niet van bovenaf worden opgelegd, als er maar wel goed wordt gepeild wat er in de gemeenschap zelf leeft wat betreft de voorgestelde oplossing.

De heer **Brinkman** (PVV): Voorzitter. De mening van de PVV-fractie over dit beleidskader en over herindelingen in het algemeen is heel helder. Draagvlak is voor ons het meest prominente vraagstuk. Ik doel dan niet op het bestuurlijke draagvlak, maar het draagvlak onder de burgers. Dat betekent dat het draagvlak moet worden getoetst middels een referendum of middels een andere directe burgerlijke instemming. Ik heb het daar net al over gehad in een interruptiedebatje met de heer Van Raak. Ik denk dat als er bestuurlijk draagvlak is bij de diverse gemeenten voor een herindeling en men die wil doorzetten, het mogelijk moet zijn om te wachten op verkiezingen waarbij de herindeling een politiek item kan zijn en de burger er zich zo over kan uitspreken. De burgers moeten de keuze hebben om in een gemeente te wonen die zij zelf willen. De gemeente moet ze niet worden opgedrongen door de meerderheid, door andere gemeenten of door een provincie. Wij zijn van mening dat de burger dat heel goed zelf kan beslissen.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik neem kennis van uw standpunt. U kiest op dit punt voor een directe democratie. Dat is prima, maar zou u dat iets verder willen uitwerken? Je kunt immers niet op één onderwerp kiezen voor één systeem en voor alle andere onderwerpen voor een ander systeem. Je kiest of voor een vertegenwoordigende democratie in dit land, of voor een directe democratie. Als u voor het laatste kiest, zou ik graag uw uitwerking daarvan zien. Hoe vindt u dat ons land moet worden georganiseerd binnen de opvattingen van de directe democratie?

De heer **Brinkman** (PVV): Dat is een heel brede vraag. Ik kan u vertellen dat wij bezig zijn met het opstellen van een nota daarover. Wij hebben inderdaad heel andere ideeën over de wijze waarop het land bestuurd zou moeten worden. Wij denken heel anders over de provincie. Wij vinden eigenlijk dat de bestuurslaag provincie kan worden afgeschaft. De provincies kunnen bestaan als een administratieve factor. Wij zijn voorstander van het afschaffen van de waterschappen. Het afschaffen van de indirecte, getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer is voor ons ook geen probleem. Zoals bekend, vinden wij ook dat de Eerste Kamer kan worden opgedoekt. U hebt gelijk dat wij daar heel andere ideeën over hebben. Wij zijn bezig met het ontwikkelen van een over all beleid. Wij hebben nu 25 veiligheidsregio's. Ik ben een groot voorstander van veiligheidsregio's, maar ik vind 25 veel te veel. Ik maak mij erg veel zorgen over het democratische gat. Het is kwalijk dat dit nog steeds bestaat. Maar ik begrijp dat dit buiten dit beleidskader omgaat.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat u een lezing gaat houden.



De heer **Brinkman** (PVV): De heer Van Beek stelt een vraag, die ik overigens zeer terecht vind.

De **voorzitter**: Dat begrijp ik ook wel.

De heer **Brinkman** (PVV): Ik wil hem uitleggen waar wij mee worstelen en waar wij straks mee gaan komen. Wij zien dus meer in een directe democratie binnen de veiligheidsregio's. Dat betekent dat het hoofd van de veiligheidsregio wat ons betreft kan worden gekozen en het hoofd van de politie in die veiligheidsregio ook. U kunt van ons plannen daarvoor verwachten.

De heer **Van Beek** (VVD): De heer Brinkman wil wat bestuurslagen afschaffen. Over het aantal bestuurslagen kun je discussiëren. Mijn vraag is of de heer Brinkman kiest voor een vertegenwoordigende of voor een directe democratie. Vindt hij dat burgers alleen direct kiesrecht moeten krijgen als het gaat om de grenzen van gemeenten, of vindt hij dat dit directe kiesrecht voor een groot aantal onderwerpen geschikt is? Denkt hij wellicht aan een soort Zwitsers model?

De heer **Heijnen** (PvdA): De PVV wil dus Zeeland, Noord-Brabant, Limburg, Friesland en Groningen opheffen. Naar ik aanneem wil de heer Brinkman de Friezen, de Groningers, de Limburgers, de Brabanders en de Zeeuwen wel in staat stellen om daarover zelf te beslissen per referendum?

De heer **Brinkman** (PVV): De vraag over het referendum is een totaal andere. Ik heb gezegd dat de bestuurslaag van de provincies kan worden afgeschaft. Er zijn dan dus geen verkiezingen voor provinciale staten meer nodig. Op die manier zijn we ook direct af van de commissarissen van de Koningin die er een janboel van maken. De provincie wordt een administratieve factor die onder de minister van BZK valt, waardoor er sprake is van democratische controle. Op de vraag van de heer Van Beek kan ik zeggen dat het niet nodig is om te kiezen tussen vertegenwoordigende democratie en directe democratie. Er kan van beide vormen tegelijkertijd sprake zijn. Indirecte vertegenwoordiging is heel goed mogelijk terwijl voor bepaalde deelonderwerpen directe democratie wordt ingezet. De ervaring leert dat bepaalde belangrijke onderwerpen geen item zijn tijdens gemeenteraadsverkiezingen. Over zulke onderwerpen moeten burgers zich echter wel kunnen uitspreken. Als een gemeentelijke herindeling wordt gewenst en er is voldoende bestuurlijk draagvlak voor zo'n herindeling, dan moet volgens de PVV ook de burger daarbij worden betrokken. Gemeentelijke herindeling speelt namelijk geen rol bij verkiezingen voor de gemeenteraad. Daarvoor is dus een referendum nodig, of zijn tussentijdse verkiezingen nodig. Je kunt ook gewoon wachten tot er reguliere verkiezingen zijn.

De **voorzitter**: Ik zie dat woordvoerders deze discussie willen voortzetten, maar ik geef ze het woord niet meer. De heer Brinkman maakt nu zijn betoog af.

De heer **Brinkman** (PVV): Het zal na deze interrupties duidelijk zijn dat mijn fractie absoluut niet blij is met de rol die provincies hebben gekregen in dit beleidskader. Als binnen een groep van vier of vijf gemeenten waarvoor een gemeentelijke herindeling speelt, er een of twee dwarsliggen, kan volgens het voorliggende beleidskader de provincie een initiërende rol spelen bij de totstandkoming van de herindeling. Wat is de basis van dat recht? Welk belang heeft de provincie bij zo'n herindeling? Waarom zou een provincie een gemeentelijke herindeling willen doordrukken als een aantal gemeenten daarop tegen is? Ik ben een faliekante tegenstander

van het recht van de provincie om zo'n gemeentelijke herindeling door te drukken.

Laatst zijn er in de plenaire zaal zes gemeentelijke herindelingen behandeld. Toen bleek volgens mij nog eens dat men onterecht vertrouwen stelt in getrapte verkiezingen. Tijdens gemeenteraadsverkiezingen is het onderwerp gemeentelijke herindeling in de praktijk niet populair. Het onderwerp is politiek risicovol en wordt vermeden. De burger wordt op die manier niet gehoord. Als een gemeenteraad er eenmaal zit, gaat men om de tafel zitten en konkelfoest men op bestuurlijk niveau zo'n herindeling voor elkaar. Zo moet dat niet.

Ik zeg nogmaals dat mijn fractie gemeenten, ook de kleine, zeer belangrijk vindt. Toch zijn wij er geen voorstander van dat aan gemeenten de laatste tijd een grote hoeveelheid nieuwe taken en bevoegdheden wordt gegeven. Gemeenten beschikken over te veel bevoegdheden. Hierdoor ontstaat een vorm van rechtsongelijkheid in Nederland.

De heer **Heijnen** (PvdA): Welke bevoegdheden wil de PVV gemeenten afnemen?

De heer **Brinkman** (PVV): Ik denk daarbij met name aan bevoegdheden op het vlak van de openbare orde. Op dat vlak ontstaat rechtsongelijkheid. Daar wil ik meer eenvormigheid en centrale sturing. Hetzelfde geldt voor het jeugdbeleid. De ene gemeente kleedt dit beleid heel anders in dan de andere. Wij kunnen op die punten veel winst boeken door meer centraal aan te sturen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Ik ben erg benieuwd hoe Nederland eruit gaat zien als het aan de PVV ligt. Het wordt allemaal erg woest. In de jeugdzorg, die op dit moment onder de verantwoordelijkheid van de provincies valt, is volgens de heer Brinkman sprake van veel rechtsongelijkheid. Enerzijds vindt hij gemeentelijke autonomie van groot belang en moeten mensen zelf kunnen bepalen of zij in een grotere gemeenten op willen gaan, maar anderzijds wil de heer Brinkman dat alles in alle gemeenten hetzelfde is. Ook op het punt van de veiligheid is volgens de heer Brinkman sprake van rechtsongelijkheid. Dat verbaast mij; men maakt op lokaal niveau bepaalde keuzes, maar volgens mij werkt de rechtsstaat overal in Nederland op eenzelfde manier.

De heer **Brinkman** (PVV): Ja, ik vind het ook erg vreemd dat er sprake is van rechtsongelijkheid op het punt van de veiligheid. Daarom willen wij meer centrale sturing. Sommige gemeenten werken samen op het vlak van het jeugdbeleid. Daar is jeugdbeleid regiobeleid.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Het lijkt mij dat ik moet terugkeren naar de aarde. Ik was helemaal opgestegen na het betoog van de heer Brinkman.

Mijn fractie is blij met het vernieuwde beleidskader. Het is jammer dat er pas geleden zes gemeentelijke herindelingen zijn gepasseerd, maar het is goed dat wij nu over het vernieuwde beleidskader spreken. Gemeentelijke herindelingen zijn vaak een gevoelige kwestie. Ook mijn fractie hecht sterk aan lokale autonomie en aan lokaal draagvlak. Toch ziet een regio zich soms voor uitdagingen geplaatst die van een zodanig niveau zijn dat men niet aan een gemeentelijke herindeling ontkomt.

Mijn fractie vindt dat bij gemeentelijke herindeling initiatieven van onderop moeten komen. Dat is niet nieuw en staat ook in het vernieuwde beleidskader. Herindelingen en toevoegingen ontstaan niet van de ene op de andere dag. Er moet een heel proces aan voorafgaan en daarbij moeten zorgvuldig afwegingen worden gemaakt. Juist daarom moeten gemeenten zelf met voorstellen komen. Slechts in bepaalde gevallen kan een provincie een initiatief tot gemeentelijke herindeling nemen. Wij zijn

er blij mee dat de staatssecretaris nog eens stelt, net als in het vorige beleidskader, dat het kabinet geen herindelingen zal initiëren. Hoe moeten wij de procesmatige toets opvatten waarover wordt geschreven in het coalitieakkoord? Ik krijg de indruk dat proces en inhoud uit elkaar worden getrokken, terwijl deze twee zaken toch erg veel met elkaar te maken hebben. In gesprekken die ik voer over gemeentelijke herindelingen wordt vaak de vraag gesteld waarom bepaalde andere opties niet zijn overwogen. De discussie daarover speelt een erg belangrijke rol in het proces.

In het beleidskader wordt een aantal voorwaarden genoemd. Maar zelfs als aan alle voorwaarden is voldaan die in dit beleidskader staan, in een soort laboratoriumsituatie waarin alles goed gaat, hoeft de uitkomst niet volledig onomstreden te zijn. Niet voor niets ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid op landelijk niveau, bij de Tweede Kamer. Dat is zo geregeld in de Grondwet, de Gemeentewet en de Wet ARHI. De Kamer zal er altijd uiteindelijk een beslissing over moeten nemen.

Voor het kabinet is uitgangspunt dat gemeenten en provincies in staat moeten worden gesteld voor de oplossing te kiezen die voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken het meest effectief is, met waarborging van de democratische legitimiteit. Ik vind de nadruk op maatschappelijke vraagstukken belangrijk. Schaalvergroting moet immers een doel hebben. Het belangrijkste doel dat voor ogen moet staan, is volgens mij dat problemen beter kunnen worden aangepakt. Inmiddels komen wij in het land initiatieven tegen van gemeenten die een efficiënte gezamenlijke aanpak weten te realiseren zonder dat daaraan direct een gemeentelijke herindeling te pas komt. Zo'n gezamenlijke aanpak kan een alternatief zijn voor herindeling. Wij zijn blij met deze creatieve oplossingen, voor zover zij in het Huis van Thorbecke passen. Vaak hoor je mensen vragen waarom niet eerst wordt samengewerkt. Men vindt dat veel te snel wordt gekozen voor een gemeentelijke herindeling. Voordat je het weet, ontwikkelt zich bij samenwerking echter een stelsel van gemeenschappelijke regelingen zonder veel democratische controle. Toch wordt er tijdens het proces vaak over de alternatieven en over deze samenwerkingsvormen gesproken. Ik heb wel in het vernieuwde beleidskader gelezen dat bepaalde alternatieven voor herindeling, dus andere herindelingen met andere gemeenten, moeten worden voorgelegd en bezien door de provincie, maar de samenwerkingsalternatieven worden in het beleidskader niet benoemd. Ik vraag de staatssecretaris daarom, in het beleidskader ook op te nemen dat bezien moet worden hoe meer samenwerking een alternatief kan bieden. Als wij niet tot een herindeling hoeven over te gaan omdat samenwerking echt een oplossing biedt, is dat immers een goede zaak. Als samenwerking serieus wordt bezien, komt dat het proces ten goede. Als wij in de Kamer debatteren over een herindelingsvoorstel, moet het samenwerkingsalternatief geen rol meer spelen. Die optie moet dan al uitgebreid zijn onderzocht. Mensen moeten zich hieraan echt hebben willen committeren. Als het moet, kan ik zelf het initiatief nemen om dit in het beleidskader in te voegen. In de algehele toets van alternatieven moet ook de mogelijkheid van samenwerking worden meegenomen.

Wij horen soms dat lokale bestuurders erg teleurgesteld zijn in een proces. Zij zeggen dan dat gedeputeerde staten formeel wel met ze heeft gesproken, maar dat het gesprek bijvoorbeeld maar twintig minuten kon duren. Op die manier kan de checklist worden afgevinkt – er is immers gesproken met het lokale college – maar hebben mensen na zo'n gesprek niet het gevoel dat naar hen is geluisterd. Ze worden van zo'n gesprek soms alleen maar nog kwader. Dat vertroebelt de afweging. Hoe is dit te voorkomen? Een uitgewerkte checklist met tijdspad zou een bureaucratisch monstrum worden. Is het misschien een idee om aan een herindelingsvoorstel een soort logboek toe te voegen? Wat is er allemaal gebeurd?

Hoe is de bevolking geraadpleegd? Op die manier krijgt de Kamer inzicht in het verloop van het proces.

Ik ben blij dat het verhaal over bestuurskracht is aangescherpt. Het gaat niet alleen meer over loketten en over dienstverlening, maar ook over de wellicht wat zachtere kanten: wat kan een gemeentebestuur in een samenwerking tot stand brengen en welke coalities kan zij smeden met maatschappelijke factoren? Op die manier wordt namelijk vaak naar een kleinere gemeente gekeken. Ook zo'n gemeente, waarbij het bestuur erg dicht bij de bevolking staat, is een bestuurskrachtige gemeente als men het eigenlijk prima rooit met elkaar.

De **voorzitter**: Wij zijn toegekomen aan het antwoord van de regering. Ik wil de staatssecretaris de komende twintig minuten de gelegenheid geven om ononderbroken haar betoog te houden. Ik constateer nu al dat wij geen tijd meer zullen hebben voor het houden van een tweede termijn. Als er toch een tweede termijn nodig is, zullen wij in de procedurevergadering bepalen wanneer wij die zullen houden.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Voorzitter. In het vernieuwde beleidskader worden de afspraken uit het coalitieakkoord verder ingevuld. De lijn blijft dat herindeling van onderop moet plaatsvinden. Dat stond in het oude beleidskader en is ook opgenomen in het vernieuwde beleidskader. De zes wetsvoorstellen voor gemeentelijke herindeling die niet lang geleden in de Kamer zijn gepasseerd, waren nog op het oude beleidskader gebaseerd; dat is in het debat aan de orde geweest. Wat is er veranderd in het vernieuwde beleidskader ten opzichte van het vorige? Er is een uitwerking op onderdelen in opgenomen van de inhoudelijke en procesmatige toets door de provincie van herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten. Verder is de rol van de provincies verduidelijkt bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie. Ook is aanvullend daarbij opgenomen een formulering van aanvullende procedurele zorgvuldigheidseisen. Er is dus veel nadrukkelijker sprake van een soort motiveringsverplichting als het initiatief voor herindeling van een provincie komt. Verder is de procesmatige en inhoudelijke toets door de regering als medewetgever nader omschreven. De criteria «draagvlak» en «bestuurskracht» zijn verder uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de formulering van procesmatige uitgangspunten voor toetsing, waarmee de rol van het Rijk verder wordt ingevuld. Op dit punt is de heer Anker ingegaan. Met opzet hebben wij hieraan een bredere invulling gegeven, om het onderwerp bestuurskracht aan te duiden. Verder is een formulering opgenomen van procesmatige uitgangspunten die in acht moeten worden genomen bij de toetsing van de overige criteria in het beleidskader. Er is inzicht gegeven in de betekenis van een herindelingsscan voor gemeenten. Ten slotte is een nadere uitwerking van inhoudelijke en procesmatige criteria toegevoegd voor de toepassing van de figuur van gemeentelijke toevoeging, alsook voor de naamgeving van nieuwe gemeenten. Er zijn dus nogal wat veranderingen ten opzichte van het oude beleidskader. Bovendien vinden het IPO en de VNG het vernieuwde beleidskader vernieuwend, omdat zij er zelf naar hebben gekeken. Zij kunnen het kader hanteren bij hun eigen kijk op gemeenten en provincies. Dat is anders dan in het verleden het geval was. Zo is dit ook opgezet.

Gemeentelijke herindeling is geen kwestie waar je een wiskundige formule op los kunt laten. Dat was het niet, en wordt het ook niet door dit vernieuwde beleidskader. Om die reden wordt in het coalitieakkoord, en ook in het vernieuwde beleidskader, niet in kwantitatieve zin over draagvlak gesproken. Ik heb dat toegelicht in het beleidskader en ik hecht eraan om dat nu nogmaals te benadrukken. De criteria uit het beleidskader moeten nadrukkelijk allemaal en in samenhang worden gezien. Te veel nadruk op een enkel criterium kan leiden tot onwenselijke resultaten. Ook het kabinet vindt het criterium draagvlak zeer belangrijk. Maar zelfs een

voorstel waarvoor een zeer breed draagvlak bestaat, moet worden beoordeeld op andere criteria zoals duurzaamheid, bestuurskracht of de regionale samenhang. Wij kijken naar de totale constellatie van criteria. Ook de provincie moet de herindeling op die manier bezien.

In het antwoord op de schriftelijke vragen van de Kamer kwam al het uitgangspunt naar voren dat gemeenten als eerste aan zet zijn bij het nemen van maatregelen om de eigen bestuurskracht te versterken. Dat hoort bij een bestuur in deze tijd. Zo'n bestuur moet altijd durven kijken naar de eigen bestuurskracht. Als die bestuurskracht tekortschiet, moet een goed bestuur daarover gaan nadenken. Daarbij kan worden gekozen voor samenwerking, voor herindeling of voor andere oplossingen. Gemeenten zijn hierbij als eerste aan zet. Onder andere omdat bij herindeling altijd meer gemeenten betrokken zijn, is het de eigen taak van gemeenten om dit te bezien. Omdat meer gemeenten betrokken zijn, speelt ook de provinciale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale bestuur een rol. In het beleidskader is daarom gesteld dat «van onderop» betekent dat het initiatief voor herindeling van gemeenten of van provincies kan komen. Dit staat overigens ook in de wet, namelijk in de Wet ARHI. Als de Kamer daarin verandering wil brengen, moet zij dat dus niet via dit beleidskader regelen, maar moet zij de wet veranderen. De rol van de provincie is wettelijk geregeld. In het beleidskader is slechts het coalitieakkoord uitgewerkt. Daarin is vastgelegd dat de provincie een belangrijke toetsende rol heeft bij voorstellen voor herindeling.

Zowel gemeenten als provincies kunnen dus het initiatief nemen tot het opstarten van een ARHI-traject. In de Wet ARHI is een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd voor het geval het initiatief van een provincie komt. Als het initiatief van een provincie komt, moet namelijk ook provinciale staten instemmen met het herindelingsvoorstel. In het vernieuwde beleidskader wordt daaraan dus nog een aantal aanvullende procedurele zorgvuldigheidsvereisten toegevoegd. Ik beoog daarmee dat in gevallen waarin een provincie het initiatief neemt, gemeenten in hoge mate betrokken worden bij de afwegingen die worden gemaakt. Zij moeten daarbij de ruimte krijgen om alternatieven aan te dragen. Provincies moeten dus altijd streven naar een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. Dit wordt hun nu nog nadrukkelijker opgedragen. Onafhankelijk van de vraag of het initiatief afkomstig is van een gemeente of van een provincie, moeten bij een herindeling dus altijd twee bestuurslagen betrokken zijn.

Inderdaad hanteert het kabinet geen norm voor de grootte van een gemeente, ook al wordt dit in het land door anderen nog wel gedaan. Het kabinet hanteert zo'n norm niet. Het gaat er ons om dat gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn. Als er problemen zijn met de bestuurskracht, moeten gemeenten daaraan werken en hun verantwoordelijkheid nemen. De gemeente is uiteindelijk immers een publieke dienstverlener die voor de bevolking iets moet betekenen. Daarom moeten gemeenten zich op de bestuurskracht durven bezinnen. Afhankelijk van de analyse van het probleem moet een passende oplossing worden gekozen. Ik zie overigens in de praktijk dat gemeenten hierbij hun verantwoordelijkheid nemen. Zij kiezen daarbij voor uiteenlopende oplossingen, namelijk de oplossing die men het meest passend acht bij de lokale situatie. Ik acht colleges van B en W en gemeenteraden uitstekend in staat om zelf deze afweging als eerste te maken.

De heer Bilder is net als ik van mening dat het initiatief voor herindeling van onderop moet komen en dat de gemeente daarbij als eerst aan zet is. Wij verschillen wellicht wel van mening over de rol van de provincie. Ook een provincie kan dus het initiatief voor een herindeling nemen; dat is zo geregeld in de wet. In dit beleidskader zijn daarbij zorgvuldigheidsvereisten toegevoegd. Ik ben blij dat het voor de heer Bilder denkbaar is dat een herindeling doorgaat, ook als een van de betrokken gemeenten daarmee niet instemt. Dit zal dan gebeuren op basis van de analyse die is

opgesteld van de problematiek die speelt. Wij hebben het coalitieakkoord verder uitgewerkt. In dit akkoord staat nadrukkelijk dat de voorstellen worden getoetst door de provincie en dat de Wet ARHI altijd een rol zal spelen. Voor een wijziging van de rol van de provincie zou ook de Grondwet moeten worden gewijzigd. Zoals bekend vergt dat een langlopende procedure.

De heer Van Raak stelt: de gemeenschap moet bepalen of er een herindeling komt. Zo is het in Nederland niet geregeld. Gemeenten worden bij wet opgeheven en ingesteld. Uiteindelijk doet de wetgever dat, dus de Kamer en de regering samen. Ik vind met de heer Van Raak dat het draagvlak een grote rol moet spelen. Ik vind dat de gemeenteraad uiteindelijk dat draagvlak moet weerspiegelen, want die vormt de lokale volksvertegenwoordiging. Maar uiteindelijk gaat de gemeenteraad niet helemaal zelf over een herindeling, want in de wet staat dat de wetgever uiteindelijk bepaalt wat er op dit punt gebeurt. Daarbij is dus de Kamer aan zet. Als ik spreek over maatwerk, bedoel ik dat elke herindeling uniek is. Daarom kunnen wij niet volgens een wiskundig model zaken afstrepen. De keuze van de partners is maatwerk. In sommige gevallen kan worden toegevoegd in plaats van samengevoegd. Gemeenten bepalen zelf hoe zij burgers willen betrekken bij het proces. Ik wil daarvan geen keurslijf maken; daarover hebben wij in de Kamer onlangs gediscussieerd. Ik acht de meeste gemeentebesturen in Nederland voldoende verantwoordelijk om dit goed te doen. Zij weten heel goed hoe zij hun burgers bij deze zaken moeten betrekken. Zij bepalen ook zelf hoe de nieuwe gemeente wordt vormgegeven. Zij bepalen zelf de fusiepartners, de inrichting van het ambtelijk apparaat en de manier waarop de bevolking wordt betrokken bij het proces door middel van kernenbeleid of andere oplossingen die besturen geschikt achten voor de eigen gemeente. De heer Van Raak haalde een boek aan dat ik zelf in ontvangst heb genomen. De titel is mij even ontschoten.

De heer **Van Raak** (SP): Het heeft een wat suffe titel.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: De titel zullen wij aan de schrijvers laten. Het boek is het verslag van gemeentelijke herindeling in Zuid-Holland. De heer Van Raak sprak naar aanleiding van dit boek over een tekort aan geld. Naar aanleiding van de conclusies die in dit boek worden getrokken, hebben wij er in de decembercirculaire voor gekozen om de herindelingsbijdragen op te hogen. Het knelpunt dat in dit boek wordt signaleerd, is door het beleid dat wij hebben gevoerd dus opgelost. Zo wordt dat ook ervaren. Het is verder aardig dat in dit boek wordt geconcludeerd dat het proces vaak beter verloopt als het door de provincie wordt opgepakt. Ik raad de heer Van Raak dus aan om niet alleen details uit het boek te citeren, maar ook de inhoud in den brede te bekijken. Ik vind het goed dat deze evaluatie heeft plaatsgevonden. Er is een aantal interessante lessen uit te trekken.

Dat gemeenten moeite hebben om voldoende mensen te vinden die raadslid willen worden, komt mijns inziens niet door de herindeling. Wij hebben in dit verband al over de dualisering gesproken. Veel gemeenten hebben inderdaad moeite om raadsleden te vinden. Wij hebben daarvoor programma's ontwikkeld en wij zijn hierover in gesprek met politieke partijen. De heer Van Raak zegt hierop altijd dat het probleem voor de SP minder speelt.

De heer Van Raak stelt dat er in het beleidskader niets staat over de visie op een gemeente. In dit beleidskader wordt benadrukt dat ook gemeenten zelf een binnengemeentelijke toekomstvisie moeten hebben. De heer Van Raak kent verder mijn standpunt over referenda. Dat komt overeen met het standpunt daarover van de heer Bilder. De heer Van Raak kent ook mijn standpunt over volksraadplegingen. Een gemeentebestuur mag een volksraadpleging houden. Wij hebben in het kader opgenomen dat de

bevolking het liefst zo vroeg mogelijk en in alle fases van het proces moet worden betrokken bij de keuzes die de gemeenteraad uiteindelijk maakt. In het herindelingsadvies moet staan hoe de bevolking is betrokken. De suggestie van de heer Anker over een logboek vind ik interessant. Misschien kunnen wij deze passage in het beleidskader een logboekachtige vorm geven, met een mooie strik erom.

De herindeling in Gooi en Vechtstreek is zoals bekend nog niet in procedure. Ik heb bij deze fusie voor het zetten van een tussenstap gekozen. Daarbij is een commissie van wijzen betrokken. Wij bezien de variant die volgens de provincie het grootst mogelijke draagvlak heeft. De commissie van wijzen heeft geoordeeld dat daarvoor op dit moment geen alternatieven bestaan, terwijl er grote opgaven in dit gebied liggen te wachten. Met name in Muiden en Weesp is sprake van urgente knelpunten. Om tot een oplossing te komen, wordt een herindeling noodzakelijk geacht. Zoals bekend is mijn opvatting dat de provincie het proces zorgvuldig heeft doorlopen. Op dit moment bezien wij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

De heer Heijnen heeft geschetst hoe je volgens de PvdA de lokale democratie en het lokale bestuur dicht bij de burgers moet brengen. Hij vroeg zich af of het beleidskader op dit punt tekortschiet. Als ik het goed heb begrepen, wil hij bij iedere herindeling ook lokale identiteit als criterium een rol laten spelen. Wij hebben in het beleidskader opgenomen dat dit element moet meewegen. Ik ben het eens met de heer Heijnen als hij stelt dat een grotere schaal van het bestuur niet hoeft te betekenen dat mensen zich niet meer geborgen voelen in hun gemeente, gemeenschap of buurtschap. Dat hangt niet af van de schaal van een gemeente, maar van de stijl van besturen. Betrokkenheid kan ook goed worden vormgegeven door een gemeentebestuur dat meer op afstand staat. Mensen kunnen zich geborgen weten in buurtschappen binnen een gemeente die betrokken is geweest bij een herindeling. Daarvoor zijn bestuurders verantwoordelijk. Ik ben blij dat de heer Heijnen gelooft in de lokale politiek en net als ik van mening is dat lokale bestuurders hiervoor zelf kunnen zorgen.

Gemeenten moeten dus een visie hebben op betrokkenheid en geborgenheid. Ook moeten zij een visie ontwikkelen op gemeentelijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie. Er moet zijn nagedacht over actief kernenbeleid of wijkgericht werken. Gemeenten moeten duidelijk maken hoe zij dit willen vormgeven in bijvoorbeeld dorps- of wijkraden. Ik wil wel voorschrijven dat zij een visie hierop ontwikkelen en vormgeven, maar ik wil niet vanuit Den Haag de vorm ervan voorschrijven. Ik ben wel van plan om op niet al te lange termijn een advies te vragen aan de Raad voor het openbaar bestuur over de relatie tussen schaal en nabijheid. Daarbij komt de wegging aan de orde waarover de heer Heijnen en de heer Van Beek hebben gesproken. Dat advies zal gelegenheid bieden om hierover met elkaar verder te spreken.

De heer Heijnen heeft gesproken over te lange processen. In de Wet ARHI staat een helder tijdspad en staan maximale termijnen voor het proces. De aanloop naar een ARHI-proces kan echter lang duren. In de afgelopen periode hebben wij daarvan voorbeelden gezien. De aanloop tot zo'n proces laat zich niet gemakkelijk vangen in een tijdschema. Soms zijn in een proces extra stappen nodig om draagvlak te creëren of om tot een goede oplossing te komen. Ik ben bereid om erover na te denken of een tijdladder hierin een rol zou kunnen spelen.

Besluitvorming bij grenscorrectie verloopt anders dan bij herindeling. Grenscorrectie wordt pas in laatste instantie bij wet geregeld. In eerste instantie kunnen gemeenten zelf tot grenscorrectie besluiten bij overeenstemming daarover. In andere gevallen kunnen provincies daartoe besluiten. Ik wil de besluitvorming daarover ook graag op die niveaus laten, want meestal gaat dat heel goed. Als leden daarover andere berichten horen, hoor ik dat graag van hen.

De brief over differentiatie en decentralisatie zal volgende week in de ministerraad worden besproken. Daarna zal hij nog voor het zomerreces naar de Kamer worden gestuurd, zoals wij hadden toegezegd. De heer Van Beek heeft zich vooral verdiept in de standpunten van de coalitie over het herindelingsproces. Het is altijd goed als de oppositie dat doet, want dat scherpt de gedachten. De rol van de wetgever in staatsrechtelijke zin verandert niet door dit vernieuwde beleidskader. Ik heb zojuist al gezegd dat dit is vastgelegd in de Wet ARHI, maar ook in de Grondwet. Er is echter wel een coalitieakkoord gesloten waarin staat dat de wetgever in beginsel het proces toets dat is gevolgd. In het beleidskader is deze rol voor het kabinet als medewetgever uitgewerkt. Over de Tweede Kamer als medewetgever doe ik uiteraard geen uitspraken, want daarover gaat de Kamer zelf. Het kabinet toetst zowel het proces dat is gevolgd als de inhoudelijke motivering van een voorstel aan de hand van de zes criteria die in het beleidskader worden genoemd. Over de stand van zaken van de herindeling van De Ronde Venen kan ik het volgende melden. Over de situatie in Loenen, Abcoude en De Ronde Venen spreken wij deze avond met alle betrokken gemeenten, inclusief Maarssen, zoals de Kamer heeft verzocht. In de tussentijd hebben wij overleg gevoerd met de individuele gemeenten. Op deze manier starten wij het proces op. Wij streven ernaar om dit zo snel mogelijk tot een uitkomst te laten leiden. Misschien wordt het iets later dan september, want wij krijgen ook te maken met de vakantietijd. Het moet echter mogelijk zijn om het proces half oktober tot een resultaat te laten leiden. Over de inhoud kan ik uiteraard nog niets vertellen.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik constateer dat de staatssecretaris er vrolijk bij kijkt.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Ja, maar zoals u weet kijk ik altijd vrolijk.

De heer **Van Raak** (SP): Volgens mij hebben staatssecretarissen geen vakantie.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Dat klopt, maar als je vervolgens geen gesprekspartners hebt, wordt het ingewikkeld om overleg te voeren, zeker als de Kamer vindt dat de initiatieven van onderop moeten komen en dat alle gemeenten erbij moeten worden betrokken.

Gemeenteraden zijn er zelf verantwoordelijk voor om burgers bij het herindelingsproces te betrekken. Wat ons betreft doen zij dat zo vroeg mogelijk en in alle fases van het traject.

Ik ben het eens met de stelling dat de herindelingsvoorstellen moeten worden gedaan rond of na de reguliere verkiezingen. Ik ben het dus eens met de visie hierop van de heer Van Beek, en ik denk dat een meerderheid van de Kamer dat ook is. Door de voorstellen rond de reguliere verkiezingen te doen, is uitstel van wetgeving van verkiezingen het gemakkelijkst te realiseren. Het enige probleem dat wij voor de komende periode hebben onderkend, valt in het jaar 2012. Wij hebben aan de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd hoe wij dat probleem zo goed mogelijk kunnen oplossen. Ik kom daar bij de Kamer op terug. In 2013 en 2014 zijn er geen problemen. Daarnaast hebben wij al gekeken.

Ondanks het feit dat de heer Van Beek de redenering omdraait, ben ik het eens met de stelling dat je altijd vanuit kracht moet samenwerken. Je moet altijd eerst onderzoeken waar je kracht ligt, omdat alleen op die manier een betere oplossing kan worden gevonden. Wij zijn in dit beleidskader op verzoek van de Kamer voor het eerst uitgebreid ingegaan op andere modellen. Ook bij deze andere modellen is de context steeds bepalend. Ook hierop kan dus geen wiskundig model worden losgelaten.



De heer Van der Staaij is blij dat wij in het beleidskader geen norm noemen voor gemeentegrootte. Hij zei dat de praktijk soms anders is. Dat is niet wat het kabinet hanteert en uitvent naar gemeenten. Dit is wat de directie Krachtig Bestuur op het ministerie nadrukkelijk doet. Er is een kennisplatform intergemeentelijke samenwerking opgezet. Dat moet leiden tot meer bekendheid met de alternatieven.

De heer van der Staaij vraagt zich af of er meer aandacht moet komen voor de effecten van herindeling. Ik acht het inderdaad van belang dat er gekeken wordt naar de effecten. Alle gemeenten moeten ook periodiek de eigen bestuurskracht bezien. Volgens mij moet er dus eigenlijk sprake zijn van een continue evaluatie. Gemeentebestuurders, maar ook provinciebestuurders moeten regelmatig bezien hoe het met de bestuurskracht staat. Gemeenten die bij een herindeling betrokken zijn, maar ook provincies evalueren en besteden allemaal aandacht aan de effecten. Een van deze evaluaties, namelijk die van Zuid-Holland, is tijdens dit algemeen overleg al ter sprake gekomen.

De heer Van der Staaij vroeg ook of er serieus onderzoek is gedaan naar alternatieven en of er een soort handreiking voor komt. De keuze tussen herindeling of alternatieven daarvoor moet primair door de gemeenten worden gemaakt. Het kabinet steunt de kennisontwikkeling over alternatieven voor herindeling, zoals samenwerking. Ik heb daarover al iets gezegd in de beantwoording van schriftelijke vragen. Behalve het genoemde kennisplatform is een ander resultaat van het programma Krachtig Bestuur een vanuit de praktijk opgebouwde handreiking over de keuze van instrumenten voor bestuurskrachtvergroting. Als het programma wordt afgerond, willen wij deze handreiking als resultaat aanbieden. Hierover zal ook de Kamer worden geïnformeerd.

Een ideale gemeentegrootte bestaat niet. Er moet altijd worden bezien of de grootte is toegesneden op de problematiek die in het betrokken gebied geldt.

Het betoog van de heer Brinkman vond ik zeer interessant. Echter, als hij bij herindeling wil uitgaan van wat inwoners en gemeenten zelf willen, zal daarvoor echt de Grondwet moeten worden gewijzigd, evenals alle andere wetgeving die over de indeling van gemeenten gaat. In het huidige model is eenvoudig niet mogelijk wat de heer Brinkman voorstelt. Ik heb al gezegd dat uit de evaluatie van de herindelingen in Zuid-Holland blijkt dat processen beter verlopen als die door provincies zijn geïnitieerd en worden begeleid. Ik raad de heer Brinkman daarom aan die passage nog eens te lezen.

Alles wat de heer Brinkman heeft gezegd over zaken die niet direct betrekking hebben op het vernieuwde beleidskader waarover wij nu spreken, laat ik voor nu rusten. Daarover kunnen wij wellicht spreken als de notitie van de PVV is verschenen die de heer Brinkman noemde. Ik geloof zelf in de kracht van het Huis van Thorbecke. Daarin vorm het gemeentebestuur een laag die dicht bij de burgers staat en waarbinnen verantwoorde afwegingen worden gemaakt. Ik zou dus niet snel alles willen weggooien wat wij nu hebben. Deze praktijk heeft zich ontwikkeld over een heel lange periode. Uiteraard moet die praktijk, en ook de bestuurskracht, altijd kritisch worden bekeken. De praktijk heeft zich echter volgens mij ontwikkeld in een goede richting. Ook in de afgelopen jaren is weer een aantal kanten bijgeschaafd, wat tot verbeteringen heeft geleid.

Ik kom op de vragen van de heer Anker. Wij bekijken dus of de provincie goed heeft getoetst op de procescriteria, maar wij maken ook een afweging in het kader van het samenspel van criteria. Het proces moet deugen; dat is een noodzakelijke voorwaarde. Maar daarna volgen ook nog afwegingen rond het draagvlak, de bestuurskrachtproblematiek, de duurzaamheid en de restproblematiek. Wij bezien dus steeds het geheel.

De heer Anker suggereert de instelling van een soort logboek. In het herindelingsadvies moet wat de heer Anker aanhaalt al zijn opgenomen. Wij zullen kijken of wij dit wat specifiekere kunnen invullen. Ik vind de

suggestie van een logboek een zinnige. Ik ben het met de heer Anker eens als hij stelt dat bij de keuze voor samenwerking de democratische controlemogelijkheden bij de afwegingen een belangrijke rol moeten spelen. Die controle is in het Huis van Thorbecke goed geregeld. Wij moeten er voor zorgen dat dit ook in alle andere vormen goed is geregeld. Ik ben verder blij dat de heer Anker heeft gezien dat wij bij het verhaal over bestuurskracht ook de andere kant hebben uitgewerkt. Ik vind namelijk dat je bestuurskracht in brede zin moet bezien en dat daarbij een brede weging nodig is, in iedere gemeenschap en op alle bestuursniveaus.

De **voorzitter**: Er is nog ruimte voor een tweede termijn. Iedere spreker heeft daarin een minuut spreektijd.

De heer **Bilder** (CDA): Voorzitter. Dank. De staatssecretaris heeft goed geluisterd: mijn fractie is inderdaad niet op voorhand en altijd tegen een herindeling die tegen de wil van een gemeente ingaat. Ik teken daarbij echter aan dat er in zo'n geval een verrekt goed verhaal onder de herindeling moet liggen. Dit kan alleen voorkomen in bijzondere omstandigheden. In Bijbelse termen gezegd: dit is geen wet van Meden en Perzen. Elk voorstel tot herindeling waarbij gemeenten betrokken zijn die geen herindeling willen, zal door ons uiterst kritisch worden benaderd. Er is gesproken over de rol van de Kamer in het herindelingsproces. Als een herindelingsvoorstel wordt behandeld, behoort de Kamer daarmee uitermate serieus om te gaan. Bij het voorstel voor de gemeente Vecht en Venen hebben wij gemerkt dat alle zeven in de Kamer aanwezige partijen met elkaar van mening waren dat zo'n voorstel op enig moment kan worden aangehouden omdat er twijfels zijn gerezen. Zo hoort het volgens mij te gaan. Dat was mogelijk bij het vorige herindelingskader en zal ook bij het nieuwe herindelingskader voorkomen. Mijn fractie zal hiermee in ieder geval op een soortgelijke wijze blijven omgaan.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. De antwoorden van de staatssecretaris hebben bij mij veel vragen doen rijzen. Ik zal mij beperken tot het stellen van één vraag. Eerst ga ik echter in op de woorden van de heer Bilder. Hij zei dat er sprake moet zijn van een uitzonderlijke situatie als er voor een herindeling bij een gemeente geen draagvlak is. Zo'n voorstel zal hij niet alleen kritisch benaderen, maar hij sprak ook over «zéér uitzonderlijk». Komt zoiets één keer in de tweehonderd jaar voor?

De staatssecretaris wijst erop dat in de evaluatie van het proces in Zuid-Holland wordt geconcludeerd dat het proces in bestuurlijke zin het beste gaat als de provincie het voortouw neemt. Daarbij kan ik mij iets voorstellen als ik zie hoe een en ander in Limburg is gegaan. Een gedeputeerde heeft daar de provincie opnieuw ingedeeld in grote blokken van 60 000 inwoners. Vervolgens heeft hij alle wettelijke middelen gebruikt die tot zijn beschikking stonden om dit door te drukken, en bovendien alle onwettelijke middelen door te dreigen met financiële gevolgen enzovoorts. Zo moet het dus juist niet. Dat is geen proces van onderop en geen maatwerk. Ook de heer Van der Staaij en de heer Anker zetten vraagtekens bij de rol van de provincies. Wellicht kan de staatssecretaris hierover nog iets zeggen, want de rol van de provincies is nu niet goed. Er wordt veel te veel doorgedruwd, er wordt veel te hard getrokken en bedreigd. Op die manier zal er geen maatwerk van onderop zijn.

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Dit debat heeft mij iets duidelijk gemaakt. De PVV en de SP lijken vaak aan de zijde van burgers te staan. Zij hechten aan een bestuur dichtbij. Toch is het omgekeerde het effect van wat deze partijen willen. De SP roept: minder decentralisatie. Dat betekent dus dat er minder betrokkenheid van burgers bij taken zal zijn via hun bestuur.

De heer **Van Raak** (SP): Nee, ik heb gezegd dat bij decentralisatie ook het geld hoort. De PvdA heeft altijd nagelaten om ook het geld dat hoort bij decentralisatie mee te geven. Bij de PvdA is decentraliseren altijd ook bezuinigen. De heer Heijnen moet mijn woorden goed uitleggen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ja, het is waar; de PVV is hierover helderder. Die wil gewoon taken weghalen bij gemeenten, zoals taken rond openbare orde, veiligheid en jeugd. Ik ben blij dat die helderheid vandaag is geboden.

De heer **Brinkman** (PVV): Ik heb gezegd dat het niet mag voorkomen dat in de ene regio een ander beleid wordt gevoerd dan in de andere op bijvoorbeeld het punt van de openbare orde. Ik weet dat de heer Heijnen moeite heeft met luisteren. Wellicht moet hij eens een praatje komen maken.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb juist ontzettend goed geluisterd, want ik vind dat wij goed naar elkaar moeten luisteren. Ik heb de heer Brinkman gevraagd welke bevoegdheden hij wil weghalen bij gemeenten. Hij heeft mij geantwoord dat het daarbij gaat om openbare orde, veiligheid en jeugdbeleid. Op grond daarvan kan ik niet anders dan concluderen dat hij bevoegdheden van volksvertegenwoordigers op lokaal niveau wil weghalen. Volgens hem moeten deze zaken centraal worden georganiseerd. Ik ben het er niet mee eens, maar met zijn opinie is uiteraard niets mis. Het is echter goed om helder te maken wat de standpunten zijn. Dit standpunt staat overigens haaks op zijn standpunt over directe democratie. Daarbij hebben immers de burgers het voor het zeggen. De staatssecretaris gaat nadenken over een tijdladder. Dat vind ik prima. Belangrijker vind ik wat zij zegt over de visie op binnengemeentelijke decentralisatie. Wij hebben het dan over burgerparticipatie, lokale binding en dorpsraden. In het beleidskader zijn deze zaken veel te facultatief. Er staat: «u kunt denken aan.» Is het opnemen in het herindelingsadvies van een gemeentelijke visie hierop verplicht? Daarover wil ik nu helderheid. Als dit verplicht is, zal ik hierover geen motie indienen, maar als het niet verplicht is, moet ik hierover een motie indienen.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik heb een aantal interessante punten gehoord om met elkaar over door te praten, bijvoorbeeld over de visie van de verschillende partijen op het binnenlands bestuur. Ik vond dat de staatssecretaris helder was over de rol van de mede-wetgever. Iets minder helder was zij over de rol van de wetgever. De wetgever toetst en vinkt zes punten af. Als dit procesmatig allemaal goed is gegaan, neemt de staatssecretaris dan onder alle omstandigheden de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke oplossing die wordt aangeboden? Of ziet zij voor de wetgever ruimte om daarvan af te wijken? Als dat zo is, is dan te verwachten dat zij tot een ander voorstel aan kabinet en Kamer komt dan haar is aangeboden door de provincie?

De heer **Van der Staaij** (SGP): Voorzitter. Dank. Is er een rem op te activistische provincies? Wat betekent het draagvlakcriterium precies als de herindeling niet wordt gedragen door een gemeente die zelf geen bestuurskrachtprobleem heeft? Is de Wet ARHI zelf tegen het licht gehouden? Is die nog voldoende bij de tijd? Er wordt bijvoorbeeld uitgegaan van een mogelijkheid voor een meer activistische rol van het Rijk. Ook aan het optreden van de provincie wordt eigenlijk geen enkele begrenzing gesteld. De provincie heeft eenvoudig de bevoegdheid om een herindelingsproces te starten.

De heer **Brinkman** (PVV): Voorzitter. Wat is het belang van een provincie bij haar initiërende rol bij een herindelingsproces? Wat is bijvoorbeeld het

belang van de gedeputeerde in Limburg bij de voorgestelde herindeling? Ik begrijp dat niet. Heeft hij een persoonlijk belang? Er bestaat verder geen mogelijkheid voor herindeling over de provinciegrenzen heen. Toch willen sommige gemeenten dat. In ieder geval is de weg naar zo'n herindeling erg moeilijk en zijn daarbij twee provincies betrokken. Als gemeenten willen samenvoegen, daarvoor bestuurlijk en bij de bevolking voldoende draagvlak is, maar de gemeenten in verschillende provincies liggen, waarom is herindeling dan niet mogelijk omdat er een provincie dwarsligt?

De heer **Anker** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik ben blij met de toezegging over het logboek. Volgens mij is het goed om zo'n logboek op te nemen omdat ik te vaak van mensen in gemeenten hoor dat zij het gevoel hebben dat er niet naar hen is geluisterd. Wij moeten wel een vorm vinden waarbij dit logboek ook echt iets zal voorstellen. Mensen moeten kunnen zeggen: wat in het logboek staat dat klopt, en wij zijn op een goede manier geraadpleegd.

Op mijn vraag of de samenwerkingsalternatieven kunnen worden meegenomen in het herindelingsvoorstel heb ik nog geen antwoord gekregen. Ik breng dit niet in omdat het een verdragingsfactor kan zijn, maar omdat veel mensen bij gemeentelijke herindeling vinden dat het alternatief van meer samenwerking onvoldoende aandacht krijgt. Uiteraard wil iedereen altijd samenwerken, want samenwerken is het mooist wat er is. Maar de samenwerking moet wel op een goede manier plaatsvinden. Samenwerking is geen oplossing om bijvoorbeeld een herindeling tegen te houden, maar speelt een enorme rol in al het denken over herindeling. In het beleidskader wordt samenwerking genoemd en in onze beleidsdebatten speelt het ook een rol. De heer Bilder heeft hierover samen met mij ook nog een motie ingediend. Daarom ontvang ik graag van de staatssecretaris de toezegging dat het aspect samenwerking in het herindelingsvoorstel moet worden meegenomen. Als er een VAO op dit algemeen overleg volgt, zal ik hierover eventueel een motie indienen.

Verder heb ik nog een vraag die ik ben vergeten te stellen in de eerste termijn. Hoe wordt omgegaan met zienswijzen? Worden die bij het voorstel gevoegd, of worden zij geredigeerd door de provincie in het voorstel gezet? Volgens mij is dat belangrijk, om ervoor te zorgen dat het verhaal compleet is dat naar Den Haag toe gaat.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Voorzitter. Ik begin met het laatste punt. De zienswijzen zijn een bijlage bij het herindelingsadvies. In het advies wordt een soort redactioneel commentaar daarop gegeven, maar de zienswijzen zijn altijd in de bijlagen opgenomen. Die kunnen wij dus raadplegen.

Ik ben blij dat de heer Bilder heeft gemerkt dat ik goed naar hem heb geluisterd. Zoals hij weet, doe ik dat altijd. Inderdaad moet een herindeling die tegen de wil ingaat van een gemeente, altijd heel nadrukkelijk zijn onderbouwd. Inderdaad is het ook geen wet van Meden en Perzen, omdat wij ervan uitgaan dat het initiatief in principe bij de gemeenten ligt. Ook wij kijken dus altijd kritisch naar voorstellen voor herindeling die tegen de wil ingaan van een gemeente. De Kamer heeft mij gevraagd om bij Vecht en Venen zelf het initiatief te nemen. Dat is een oplossing die heel goed werkt. Ik heb er wel kanttekeningen bij gemaakt, omdat er een problematiek aan voorafgaat die al jarenlang speelt. Daarom is het wetsvoorstel aangehouden. Het ligt nu bij de Kamer en wij kunnen er mee verdergaan; dat weten de gemeenten. Het is goed om dit in het juiste perspectief te zien. Wij streven dus naar een alternatief dat meer draagvlak krijgt. Zo vat ik onze rol op.

Tegen de heer Van Raak zeg ik dat een goede preek in een protestantse kerk altijd drie punten en een toepassing heeft. Ik raad hem aan om daarover vaker met de heer Bilder te spreken. Ik ben het niet eens met wat de

heer Van Raak over de provincie Limburg heeft gezegd. Ik voel er niet veel voor om hierop nader in te gaan, want hierover hebben wij tijdens het debat over deze wetsvoorstellen uitvoerig gesproken. Toen maakte de heer Van Raak ook al een karikatuur van wat de provincie heeft gedaan. Gemeentebestuurders hebben het optreden van de provincie niet ervaren op de manier die de heer Van Raak nu schetst. Als gemeentebestuurders het niet zo hebben ervaren, is het merkwaardig dat het door één partij wel zo wordt ervaren. De heer Van Raak heeft met name de SP-fractie in de gemeente Horst genoemd. Alle andere gemeentebestuurders hebben het wat anders ervaren.

De discussie van de heer Heijnen met de SP en de PVV laat ik rusten. Die komt ongetwijfeld in de komende tijd opnieuw aan de orde. Ik moet bekijken hoe ik met de tijdladder zal omgaan. Ik heb nog even de tekst over binnengemeentelijke decentralisatie erop nageslagen. In het beleidskader staat dat gemeenten moeten schrijven hoe zij interne samenhang willen vormgeven binnen de nieuw te vormen gemeente. Wat mij betreft is dus verplicht dat de gemeente een visie heeft op hoe men dit wil vormgeven. Als men dat niet helder maakt, kan de nieuwe gemeente niet ontstaan. Zo zal ik dat ook verder uitwerken.

De heer Van Beek heeft gevraagd naar de rol van de wetgever. In de wet staat dat ik als wetgever binnen drie maanden een beslissing moet nemen over het voorstel dat de provincie mij aanreikt. Ik moet er binnen die periode dus in ieder geval iets mee doen. Ik kan het voorstel terugsturen, doorgeleiden, er een commissie op zetten of er zelf iets mee doen. Dat is wat in de wet staat en dat is hoe ik dit zie. De wetgever heeft dus wel degelijk ruimte. Ik beperk mij hierbij echter wel. Zo neemt het kabinet, zoals bekend, zelf geen initiatieven. Ik weeg dus steeds wat belangrijk is. Desgevraagd kan de wetgever een rol op zich nemen. Wij doen dat bijvoorbeeld op verzoek van de Kamer in het proces met De Ronde Venen. Ik ga daar als wetgever onderzoeken of een alternatieve oplossing mogelijk is. Op die manier kan de rol van de wetgever worden ingevuld. Hierop komen wij ongetwijfeld terug bij de bespreking van de verscheidene voorstellen.

De heer Van der Staaij pleit voor een rem op de activistische provincie. Die is er mijns inziens in het vernieuwde beleidskader meer dan voorheen, omdat wij een strak motiveringsvereiste hebben opgenomen. Als een herindelingsvoorstel op initiatief van de provincie tot stand is gekomen, is het motiveringsvereiste anders. Dit is echt verscherpt ten opzichte van het oude beleidskader. In de praktijk merken wij ook dat het zo werkt. Mensen kijken zeer kritisch naar zulke voorstellen.

De heer Van der Staaij vraagt ook of het nodig is om de Wet ARHI tegen het licht te houden. Ik heb gemeld hoe wij daarmee omgaan. Wij vinden dat er in de praktijk heel goed met de huidige Wet ARHI te werken valt in relatie tot het voorliggende beleidskader. Het beleidskader en de Wet ARHI moeten dus in samenhang worden beoordeeld. Daarmee valt heel goed te werken. Wij hebben er niet voor gekozen om energie te steken in allerlei wetswijzigingen. Wij houden echter in de gaten of wijzigingen nodig zijn en of dit goed blijft gaan.

Wat het belang van een gedeputeerde is om herindelingsvoorstellen te doen, moet de heer Brinkman aan provincies vragen. De provincie heeft de taak om bovenregionale en bovenlokale afwegingen te maken bij problemen die men constateert. Ik heb er zelf mede voor geijverd om de rol van de provincie meer terug te brengen tot de rol die deze bestuurslaag oorspronkelijk had in het Huis van Thorbecke. Taken voor de provincie liggen vooral op het ruimtelijke, economische en fysieke terrein. Als men op die terreinen knelpunten aantreft, moet men bezien hoe die kunnen worden opgelost.

De vraag van de heer Brinkman over herindeling over provinciegrenzen heen, is een goede. Zo'n herindeling behoort tot de mogelijkheden. Als gemeenten van onderaf daarvoor kiezen, gaan provincies daarmee in de

praktijk vrij soepel om. Als dat niet zo is, zal ik daarnaar kijken. In zo'n situatie nemen wij de wens van gemeenten heel serieus, want wij nemen in onze rol van wetgever de benadering van onderaf heel serieus. Ik zal bezien hoe wij kunnen omgaan met de wens om een logboek op te nemen. Samenwerkingsalternatieven worden meegenomen in het herindelingsadvies. Er wordt gevraagd of samenwerking een alternatief kan vormen. In het proces rond Vecht en Venen heeft de provincie geoordeeld dat tien jaar of langer samenwerken uiteindelijk geen oplossing is gebleken voor de geconstateerde problemen. Op die manier wordt samenwerking en worden samenwerkingsvarianten meegenomen.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Als ik mijn mensen in Bussum spreek, hoor ik dat men niet voor herindeling is, onder andere omdat bestuurders nog niet hebben nagedacht over samenwerkingsalternatieven. Die komen pas tijdens het herindelingsproces op tafel. Ik vind dat je die samenwerkingsalternatieven een echte kans moet geven. Men moet zien dat bestuurders op zoek zijn geweest naar alternatieven voor herindeling.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Tijdens het ARHI-proces is de oplossing van de deelgemeenten ontstaan. Juist in dit vernieuwde herindelingskader zijn de alternatieven voor het eerst nadrukkelijk benoemd. Dit kader wordt ook door de VNG en het IPO gehanteerd en uitgezet. Ik begrijp dat de heer Anker deze alternatieven vroegtijdiger in het traject een rol wil laten spelen en vindt dat zij serieuzer moeten worden overwogen. Juist daarom zijn deze alternatieven in het vernieuwde beleidskader toegevoegd. Ik zal erover nadenken hoe wij dit element ook in de onderbouwing serieuzer kunnen vormgeven.

De heer **Anker** (ChristenUnie): Hoe moet ik deze toezegging duiden? De bedoeling is uiteraard positief. Ik zal overwegen of ik het indienen van een motie nodig vind.

Staatssecretaris **Bijleveld-Schouten**: Oké, dat is altijd goed.