

Zitting 1978–1979

**14 322** **Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)**

**14 323** **Wijziging van de Provinciewet, de Kieswet en de Wet selectieve investeringsregeling, strekkende tot wijziging van de provinciale indeling (Wet tot wijziging van de provinciale indeling)**

**Nr. 12** **VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG**

Vastgesteld 16 augustus 1979

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup> heeft op 16 mei 1979 met de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mondeling overleg gevoerd over de brief van de Minister van 16 oktober 1978 aangaande uitgangspunten en criteria voor gemeentelijke herindeling (kamerstuk 14 322/14 323, nr. 8).

De commissie heeft de eer, van het gevoerde overleg als volgt verslag te doen.

#### **Opmerkingen uit de commissie**

Een lid van de fractie van het C.D.A. stelde voorop dat levenskrachtige gemeenten nodig zijn waaraan ten gerieve van de burgers, in overeenstemming met de uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, een zo groot mogelijk deel van het bestuur kan worden overgelaten. Een aantal van de ruim 800 gemeenten die Nederland telt is tegen deze taak niet langer opgewassen, hetgeen de noodzaak met zich meebrengt van een bezinning op de gemeentelijke indeling. Richtlijn is daarbij voor de C.D.A.-fractie: schaalvergroting waar dat nodig is, schaalverkleining waar dat mogelijk is. Kleine, doch levensvatbare gemeenten moeten in deze opvatting gehandhaafd blijven. Bij het herindelen van gemeenten dient grote zorgvuldigheid te worden betracht. De wetgever zal steeds moeten beseffen dat de gemeente meer is dan een administratieve eenheid. Zij is in de eerste plaats een leefgemeenschap.

De Minister heeft in zijn brief een systematische aanpak van de gemeentelijke herindeling op het oog, door de provinciale besturen met kracht ter hand te nemen. Op zich zelf heeft de C.D.A.-fractie tegen een systematische aanpak geen bezwaar, maar zij acht die alleen goed mogelijk in het kader van de reorganisatie van het binnenlands bestuur. Dat wil zeggen dat allereerst duidelijkheid vereist is over het gemeentelijk takenpakket. Tegen losmaking van de herindelingsarbeid uit het geheel van de reorganisatie van het binnenlands bestuur – en daarop lijkt de Minister in zijn brief af te gaan – heeft de C.D.A.-fractie ernstige bedenkingen. Vast moet staan dat de gemeenten met voldoende bevoegdheden blijven uitgerust alvorens de territo-

<sup>1</sup> Samenstelling: Abma (SGP), Schakel (CDA), Vellenga (PvdA), voorzitter, Van Thijn (PvdA), Bremen (CDA), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Wisselink (CDA), Van der Sanden (CDA), ondervoorzitter, Waltmans (PPR), De Vries (PvdA), Evenhuis (VVD), Rienks (PvdA), Krouwel-Vlam (PvdA), Jacobse (VVD), Schaapman (PvdA), Lauxtermann (VVD), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Hennekam (CDA).

riale indeling op verantwoorde wijze in ogenschouw kan worden genomen. Bij sommige gemeenten leeft niet geheel ten onrechte de vrees, dat van heel de reorganisatie van het binnenlands bestuur op den duur alleen een herindeling van de gemeenten zal overblijven.

De woordvoerder van de C.D.A.-fractie had grote moeite met het tiental criteria voor gemeentelijke herindeling dat de Minister in zijn brief van 16 oktober 1978 heeft gepresenteerd. Niet ten onrechte is al van verscheidene zijden opgemerkt dat deze criteria lijden aan vaagheid en soms ook onderlinge tegenstrijdigheid. Dat daarbij vooral het criterium van de 10 000 inwoners het heeft moeten ontgelden behoeft niet te verwonderen in een land waar de meeste gemeenten beneden deze grens blijven.

Dit lid kon zich niet verenigen met een strakke hantering van de genoemde criteria door de provinciale besturen, hetgeen de Minister blijkens zijn brief voorstaat. Immers, hij schrijft dat de provincies de herindelingsarbeid met kracht ter hand moeten nemen, en daarbij alleen bij wijze van hoge uitzondering, en dan nog nadrukkelijk gemotiveerd, van de criteria zouden mogen afwijken. De grote verscheidenheid van gemeenten, waarvan elk haar eigen karakter en kenmerken heeft, staat een dergelijke abstracte en mathematische methode naar het oordeel van dit lid niet toe.

De woordvoerder van de C.D.A.-fractie wees erop dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in haar commentaar op de brief van de Minister de term «aandachtspunten» in plaats van «criteria» introduceert. Wanneer daaronder geen strakke normen worden verstaan, maar veeleer een «check-list» van punten die bij gemeentelijke herindeling de aandacht verdienen, zou de fractie van het C.D.A. zich daarmee wel kunnen verenigen.

Dat wil overigens niet zeggen dat de tien criteria als zodanig de instemming van de fractie hebben. In het bijzonder het getalscriterium van minstens 10 000 inwoners wijst zij af. De minimumgrootte van een gemeente hangt van te veel verschillende factoren af dan dat zulk een strikte getalsnorm zou kunnen worden aanvaard. Behalve het takenpakket van de gemeente zijn hier ook allerlei lokale en regionale omstandigheden van belang. De bestuurskracht van een gemeente staat niet in een zo directe relatie met het inwonertal als dit criterium suggereert. Dit neemt natuurlijk niet weg dat een zekere ondergrens in het oog dient te worden gehouden. Maar afgezien dient te worden dat het provinciaal bestuur tegenover de Minister aannemelijk zou moeten maken dat een gemeente met minder dan 10 000 inwoners kan worden gehandhaafd, zoals het tiende criterium voorschrijft. Dat zou er, om een voorbeeld te noemen, toe leiden dat gedeputeerde staten van Noord-Brabant met de bewijslast worden opgezadeld voor het bestaansrecht van 79 van de in die provincie gelegen 131 gemeenten.

Met het criterium van een streeksgewijze aanpak van de herindeling kon dit lid instemmen, evenals met de norm dat een herindeling in het algemeen voor minstens 25 jaar toereikend moet zijn. Het derde criterium, erop neerkomend dat het oordeel van de inwoners op zich zelf niet doorslaggevend mag zijn, lijdt aan vaagheid. Wat het vierde aangaat: naar het oordeel van de C.D.A.-fractie moet bij een herindeling niet alleen op bestuurstechnische argumenten worden gelet. Ook maatschappelijke factoren, waaronder historische ontwikkelingen, kunnen zeer relevant zijn.

Het zesde criterium somt een aantal uiterst moeilijk meetbare eigenschappen op waaraan een gemeente moet voldoen, en de criteria 6 en 8 betreffende de aanwezigheid van meer kernen binnen één gemeente staan met elkaar op gespannen voet. Is wel eens gedacht aan een evaluerend onderzoek naar het resultaat van grote herindelingen in het verleden – bij voorbeeld in Zeeland (Reimerswaal, Borsele, Oostburg) – waar flinke aantallen afzonderlijke kernen tot één gemeente zijn samengevoegd? Akkoord ging dit lid met het zevende criterium, dat voor grote steden krachtige randgemeenten verlangt, al zal dit lang niet overal in het land te verwezenlijken zijn.

Resumerend zei dit lid dat naar het oordeel van zijn fractie van een systematische gemeentelijke herindeling pas sprake kan zijn wanneer duidelijkheid is verkregen over de positie en het takenpakket van de gemeenten in

een gereorganiseerd binnenlands bestuur. Zolang dat niet het geval is, kan de fractie niet instemmen met een grootscheepse herindeling van gemeenten op basis van de criteria, in de brief van de Minister genoemd.

Een ander lid van de C.D.A.-fractie zei het met de Minister eens te zijn dat veel te zeggen is voor een verkorting van de procedure die een voorstel tot gemeentelijke herindeling moet doorlopen. De Minister doet het in zijn brief voorkomen alsof vooral de parlementaire behandeling van herindelingsvoorstellen zoveel tijd vergt. Berust deze mening wel op solide gegevens? Kan de Minister enig inzicht geven in de tijd die verhoudingsgewijs met de verschillende fasen van een herindelingsvoorstel is gemoeid?

Met de Minister was dit lid van oordeel dat voor een verkorting van de procedure weinig heil te verwachten is van wijziging van de bepalingen in de Gemeentewet. Gevreesd moet worden dat dat vooral ten koste zal gaan van de inspraakmogelijkheden voor de betrokken gemeenten.

Ook dit lid achtte de tien criteria in de brief van de Minister deels te vaag, voor een deel ook onderling strijdig, met als gevolg dat er in de praktijk heel moeilijk mee te werken zal zijn. Blijft het bij deze tien criteria, en mocht bovendien worden aangestuurd op niet meer dan een marginale toetsing van de herindelingsvoorstellen door de Staten-Generaal, dan dreigt een sterke bureaucratisering van het hele herindelingsbeleid. Ambtenaren van rijk en provincie zullen er dan vooral hun stempel op zetten, en hoezeer hun deskundigheid ook te waarden is, het democratisch gehalte en de doorzichtigheid van het beleid zijn daarmee niet gediend.

Een waterdichte herindelingsmethodiek bestaat niet, zo meende dit lid. Zolang geen duidelijkheid bestaat over het profiel van een levenskrachtige gemeente en haar minimale takenpakket, en zolang geen bevredigend inspraakmodel voor herindelingsvoorstellen is ontworpen, zal ook van een terughoudende opstelling van de Staten-Generaal geen sprake kunnen zijn. De voorliggende brief van de Minister biedt wat dat betreft onvoldoende uitzicht. Op die basis kunnen de provinciale besturen, althans naar het oordeel van de C.D.A.-fractie, niet tot een grootscheeps aanpakken van de herindelingsarbeid worden aangespoord.

Ook de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie achtte het verdere verloop van de bestuurlijke reorganisatie in hoge mate mee-bepalend voor het oordeel over de herindeling van gemeenten. Een definitief oordeel is niet te geven zolang niet bekend is wat de positie van de toekomstige provincie zal zijn, en wat in verband daarmee het lot zal zijn van de talloze gemeenschappelijke regelingen die er thans tussen gemeenten bestaan. Mochten er werkelijk twintig tot dertig mini-provincies komen, en zou het aantal gemeenschappelijke regelingen tot vrijwel nul worden teruggebracht, dan zou dat voor de positie en het takenpakket van de toekomstige gemeente heel andere gevolgen hebben dan wanneer een dergelijke keuze voor een «ongedeeld middenbestuur» niet wordt gedaan.

Ten aanzien van de criteria voor herindeling, in de brief van de Minister genoemd, merkte dit lid op dat de norm van minimaal 10 000 inwoners voor hem aanvaardbaar is mits dat getal niet als een valbijl, maar als een leidraad wordt gehanteerd, en zolang het niet als het enige criterium beschouwd wordt, maar als één van vele.

Dit lid zou aan de vermelde criteria willen zien toegevoegd de aspecten die in de bijlage bij de brief van de Minister onderaan blz. 8 als afkomstig van de VNG worden vermeld: de ligging van de gemeente ten opzichte van andere gemeenten, de functie van de gemeente, en de mate van verstedelijking. Een goede uitwerking van deze drie aspecten zou aan de duidelijkheid van de door de Minister genoemde criteria ten goede komen.

Toegevoegd zou voorts kunnen worden de stelling bovenaan blz. 10, onder a, dat niet alleen het inwonertal uitgangspunt dient te zijn, maar ook het inwonertal gerelateerd aan de oppervlakte van de gemeente. Dit om te voorkomen dat inwoners van een dun bevolkt gebied zeer grote afstanden moe-

ten afleggen tot de gemeentelijke voorzieningen. Ook in gemeenten met een groter aantal kernen dient de mate van bereikbaarheid van de hoofdkern aandacht te krijgen.

Ook vestigde dit lid de aandacht van de Minister op de zeer concrete uitgangspunten, vermeld op blz. 11 van de bijlage, aangehaald uit de Doeleindennota gemeentelijke herindeling van de provincie Zuid-Holland.

Dit lid legde er de nadruk op dat naar zijn opvatting en die van zijn fractiegenoten de gemeente verantwoordelijkheid dient te dragen voor de totale inrichting van de lokale samenleving voor zover de provincie zulks niet op regionaal vlak reeds gedaan heeft. Om dat gehele lokale takenpakket aan te kunnen zullen gemeenten sterk en levenskrachtig moeten zijn, en in die gedachtengang mag een inwonertal van 10 000 dan ook als een absoluut minimum worden beschouwd.

De brief van de Minister dient naar het oordeel van de P.v.d.A.-fractie beschouwd te worden als een eerste versie, waarop nog een tweede zou moeten volgen alvorens men er in het land mee aan het werk kan gaan. Pas als die tweede, duidelijker versie er is, en als de daarin vervatte criteria dan goed zouden worden toegepast, met goed geregelde inspraakmogelijkheden, zou het parlement zich bij de behandeling van gemeentelijke herindelingsvoorstellen terughoudender kunnen gaan opstellen. Zolang die duidelijkheid nog niet bestaat, zal van een marginale toetsing door de Staten-Generaal geen sprake kunnen zijn.

Een lid van de fractie van de V.V.D. stelde voorop dat aan zo helder mogelijke criteria voor gemeentelijke herindeling behoefte bestaat. Maar al te vaak wordt men in de praktijk geconfronteerd met de moeilijke vraag, op grond van welke factoren en overwegingen men in een bepaald geval de weegschaal naar de ene of de andere kant heeft laten doorslaan. Tegelijk moet worden opgemerkt dat deze behoefte aan bruikbare criteria niet van vandaag of gisteren dateert. Al eerder is gebleken hoe moeilijk het is hier tot voor ieder aanvaardbare normen en uitgangspunten te komen.

Dit lid meende dat vooral de mate van decentralisatie in het kader van de bestuurlijke reorganisatie – van rijk naar provincies, en van provincies naar gemeenten – bepalend zal zijn voor de toekomstige positie van de gemeenten, en daarmee voor het herindelingsbeleid. Intergemeentelijke hulpstructuren zullen ook in de toekomst niet geheel kunnen ontbreken, maar het huidige net van gemeenschappelijke regelingen zal toch aanzienlijk moeten worden uitgedund.

De criteria die de Minister in zijn brief opsomt zag dit lid meer als «aandachtspunten» dan als strak toepasbare normen. Hij deelde op dit punt de zienswijze van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voor die zienswijze pleit ook dat de samenhang tussen de criteria ontbreekt. Het is veel meer een opsomming van aspecten die de aandacht verdienen en mee moeten wegen – en die dan ook steeds in de voorlopige verslagen over herindelingsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling te vinden zijn – dan een strikt toe te passen patroon van normen waaruit altijd de juiste oplossing te voorschijn zal komen. Het criterium van de 10 000 inwoners is in dit verband een sprekend voorbeeld.

De brief van de Minister, zo vervolgde dit lid, is vooral een stuk dat de problemen inventariseert en overzichtelijk rangschikt. Een afgerond beleidsstuk is het niet. Daaruit zou het criterium betreffende de 10 000 inwoners naar het oordeel van de V.V.D.-fractie moeten verdwijnen. Een kleinere gemeenschap met een sterke eigen identiteit, die zelfstandig wil blijven en aanvaardt dat als gevolg daarvan meer via hulpstructuren verricht zal moeten worden, dient de vrijheid van die bewuste keuze te behouden en moet niet koste-wat-kost tot opgaan in een groter geheel worden gedwongen.

Dit lid zei wel voorstander te zijn van een streeksgewijze aanpak van de herindelingen. Juist op die wijze zal de wetgever tot een betere afweging van factoren kunnen komen: de eigen aard van plattelandsgebieden tot zijn recht laten komen in relatie tot de grote stedelijke agglomeraties, de functie

van groeikernen en industrialisatie afwegen tegen de behoefte aan ruimte en recreatieve voorzieningen. Een streeksgewijze aanpak verdient verre de voorkeur, en in het kader daarvan kunnen de criteria die de Minister vermeldt als belangrijke aandachtspunten, echter niet als dwingende normen, in het oog worden gehouden.

Dit lid vroeg de Minister of naar zijn oordeel een verkorting van de wettelijke procedure van gemeentegrenswijziging toch niet tot de mogelijkheden behoort.

Een terughoudender opstelling van de Staten-Generaal zou zijns inziens in beginsel wel aanbeveling verdienen, maar zolang de provinciale besturen nog vaak bestuurstechnische argumenten bij herindelingen de doorslag laten geven, en ook het oordeel van de bevolking nog wel eens veronachtzamen, kan een verder gaande parlementaire bemoeienis met herindelingsvoorstellen nog niet worden gemist.

Een ander lid van de fractie van de V.V.D. betoogde dat wie kiest voor decentralisatie, en voor een maximale gemeentelijke autonomie, er ook voor dient te zorgen dat de gemeenten hun taken aankunnen en dat de zo begerde decentralisatie niet feitelijk wordt verhinderd doordat tal van gemeenten eigenlijk veel te klein zijn. In het verlengde hiervan ligt de noodzaak van een snellere herindelingsprocedure, want wie serieus naar decentralisatie streeft, zal dat ook met voortvarendheid willen doen.

Met de Minister was dit lid het eens, dat het zwaartepunt van het herindelingsbeleid bij de provinciale besturen moet liggen. Als naast-hogere bestuurslaag komt de provincie hier het eerst in aanmerking. Of dit veel tijd-winst zal opleveren moet worden betwijfeld. Een terughoudende opstelling van het parlement, hoe wenselijk ook, zei dit lid voornamelijk niet te verwachten.

Met bijna alle criteria in de brief van de Minister kon het hier aan het woord zijnde lid instemmen. Alleen die onder 8 en 9 bevielen hem slecht. De voorkeur voor een stedelijke kern, met daaromheen een zich bij die kern aansluitend landelijk gebied, is achterhaald. De tendens gaat veeleer in de richting van grotere eenheden met een zelfde karakter, of geheel stedelijk, of in overwegende mate landelijk. De actie voor een SUN-gemeente in Zuid-Limburg is een sprekend voorbeeld.

Het criterium van de 10 000 inwoners is al genoegzaam gekritiseerd, zo besloot dit lid. De gedachte dat de bestuurskracht toeneemt met het aantal inwoners is voor betwisting vatbaar. Bovendien is er het gevaar dat tussen andere, minder exacte criteria een dergelijke quasi-duidelijke norm veel te zwaar gaat wegen en in feite het enige criterium wordt.

Voor het overige zou dit lid gaarne zien dat de Minister op de in zijn brief uitgestippelde weg voortging.

De woordvoerder van de fractie van D'66 zei dat zijn fractie zowel aan een reorganisatie van het binnenlands bestuur als aan een herindeling van gemeenten van harte wil meewerken. En al hebben beide zaken veel met elkaar te maken, voorkomen moet worden dat het een op het ander blijft wachten, met als gevolg dat er uiteindelijk weinig of niets gebeurt. Ook dit lid was van mening dat de politieke bereidheid om mee te werken aan een gemeentelijke herindeling mede afhankelijk is van de ernst waarmee gewerkt wordt aan de functionele decentralisatie, ofwel aan een nieuwe taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Spoedige duidelijkheid op dit punt is nodig voor wie de territoriale decentralisatie voortvarend ter hand wil nemen.

De fractie van D'66, zo merkte dit lid op, heeft er al eerder voor gepleit het accent bij het herindelingsbeleid te verleggen van de landelijke wetgever naar de provincies. Met de suggestie van de Minister op dit punt kan zij volledig instemmen.

De woordvoerder van de D'66-fractie zou van de Minister graag enige verduidelijking krijgen over het karakter van de criteria. Aanvankelijk lijkt het in de brief om richtlijnen of indicaties te gaan, maar verderop krijgen zij toch weer meer het karakter van voorwaarden.

Wat het eerste criterium betreft zou dit lid willen vernemen wat de Minister precies verstaat onder een «streeksgewijze» aanpak van de herindeling. Het Nederlandse staatsrecht kent de «streek» niet. Betekent het, bij voorbeeld, voor de kleinere provincies een aanpak die de gehele provincie omvat? Of worden andere maatstaven aangelegd?

De criteria in de brief van de Minister zijn – anderen hebben het al gezegd – voor een deel tegenstrijdig, en meer een opsomming van elementen die de aandacht verdienen dan dat ze werkelijk houvast bieden.

Tegenstrijdigheid zag dit lid onder meer tussen de criteria 5b en 5e. In 5b wordt de gemeente vooral gezien als een (functionele) eenheid die de maatschappelijke ontwikkelingen volgt – een meer passieve rol derhalve – terwijl 5e de nadruk legt op de gemeente als orgaan dat lokaal-bestuurlijke leiding geeft. Hoe verhouden die twee zich tot elkaar?

Het achtste criterium schetst wat men de «modale» gemeente zou kunnen noemen (verzorgende hoofdkern met daaromheen landelijk gebied) en schiet tekort omdat het onvoldoende rekening houdt met de grote verscheidenheid van gemeenten en met het gewicht dat met name ook aan de ligging van een gemeente moet worden toegekend.

Ook dit lid vond dat het criterium van de 10 000 inwoners niet absoluut mag worden opgevat. In sommige situaties zullen kleinere gemeenten zeer wel gehandhaafd kunnen blijven.

Dit lid zei ten slotte graag te willen worden ingelicht over de financiële consequenties van een meer planmatig herindelingsbeleid.

### **Antwoord van de bewindslieden**

De Minister bracht in zijn antwoord in herinnering dat zijn brief over uitgangspunten en criteria bij gemeentelijke herindeling is geschreven op verzoek van de vaste commissie, die hem bij een vorig mondeling overleg over de bestuurlijke reorganisatie had gevraagd eens een poging tot inventarisatie en rangschikking te doen. Bij het vervaardigen van het stuk is in sterke mate rekening gehouden met de bestuurlijke praktijk zoals die op het ogenblik al bij de provincies wordt aangetroffen wanneer het om herindeling van gemeenten gaat. Het behoeft dan ook niet te verbazen dat het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie zijn instemming met de hoofdlijnen van de brief betuigd heeft.

De Minister erkende dat de herindeling van gemeenten niet los kan worden gezien van de algehele bestuurlijke reorganisatie. Toch meende hij te moeten waarschuwen voor overschatting van de betekenis van de brief in dit opzicht. Hoe belangrijk de herindeling van gemeenten ook is, men mag het niet doen voorkomen alsof daarin nu de sleutel is gelegen voor een hervorming van het binnenlands bestuur. Het is daarvan slechts een onderdeel. Aan de algehele reorganisatie zitten tal van andere facetten vast, zoals de taakverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten, de provinciale indeling en de decentralisatie van rijkstaken. Het zou te ver voeren, meende de bewindsman, om in dit gesprek over de criteria voor gemeentelijke herindeling ook diep op al deze andere aspecten van de bestuurlijke reorganisatie in te gaan. Hij beperkte zich er daarom toe de algemeen gebleken voorkeur van de commissie voor de drie bestuurslagen te onderschrijven, evenals haar wens dat aan de decentralisatie van rijkstaken concrete inhoud zal worden gegeven.

De bewindsman stelde vast dat de in zijn brief opgesomde criteria in de commissie nogal gemengde reacties hadden opgeroepen. Sommige leden kunnen zich in deze criteria zo niet geheel dan toch voor een belangrijk deel vinden, anderen zijn negatiever in hun oordeel en spreken van vaagheid en tegenstrijdigheid.

In dit verband hechtte de Minister eraan het karakter van de criteria te verduidelijken. Men moet er zeker geen harde voorwaarden in zien die de provincies bij hun herindelingsarbeid strikt hebben toe te passen. Dat dit niet het geval is blijkt reeds uit de bewoordingen waarin ze zijn geformuleerd.

Het gaat veeleer om «aandachtspunten» of «ijkpunten», om hoofdlijnen waarlangs de herindeling van gemeenten zou kunnen worden aangepakt. Zo is het – om het meest sprekende voorbeeld te noemen – zeker niet de bedoeling dat het criterium van de 10 000 inwoners als een guillotine gaat werken. Zulk een rigide aanpak van de gemeentelijke herindeling staat de Regering niet voor.

De Minister meende, dat het bij karakterisering van de criteria als «aandachtspunten» of «ijkpunten» ook niet zo bezwaarlijk is dat het ene criterium wel eens op gespannen voet staat met het andere. Het lijstje is ook niet uitputtend. Met de suggestie van de woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie om daaraan toe te voegen enkele in de bijlage vermelde criteria die van de VNG afkomstig zijn had de Minister dan ook geen moeite. Het was hem er slechts om te doen geweest, zei hij, in de brief een zo getrouw mogelijk overzicht te geven van de belangrijkste punten die bij een streeksgewijze herindeling aandacht verdienen.

Om principiële zowel als om praktische redenen vindt de Regering dat het initiatief om tot een herindeling te geraken, van de provincies en de betrokken gemeenten moet komen. Dat past in het streven naar decentralisatie, en uit praktisch oogpunt verdient het de voorkeur omdat Binnenlandse Zaken eenvoudig niet over de gedetailleerde kennis beschikt die nodig is om te kunnen beoordelen hoe her en der in het land de gemeentegrenzen bij voorkeur zouden moeten lopen.

De procedure bij grenswijziging dient zo te zijn, aldus de bewindsman, dat de inspraakmogelijkheden voor de betrokken gemeenten en de bevolking optimaal zijn zonder dat dit een onaanvaardbaar lange duur met zich meebrengt. Op dit moment ziet de Regering geen reden voor wijziging van de gemeentewettelijke procedure, maar de gedachten daarover zijn nog niet afgerond.

De Minister was met de commissie van oordeel dat niet kan worden gezegd dat de parlementaire behandeling bij gemeentelijke grenswijzigingen de meeste tijd neemt. Ook wilde hij in geen enkel opzicht de Kamer het recht ontzeggen om zich intensief met deze zaken bezig te houden. Niettemin meende hij te mogen opmerken dat wanneer men ervoor kiest het initiatief en de eerste verantwoordelijkheid voor gemeentelijke herindelingsvoorstellen bij de provincies en de gemeenten te leggen, mede uit een oogpunt van gewenste decentralisatie, enige terughoudendheid bij de parlementaire behandeling in de lijn ligt.

De Minister voegde hieraan toe dat ook hij een bijdrage aan verkorting van de procedure poogt te leveren door al in een vroeg stadium met de provinciale besturen contact te onderhouden over streeksgewijze herindelingsvoorstellen die in voorbereiding zijn. Goed samenspel kan ertoe leiden dat deze voorstellen dan minder lang ten departemente behoeven te worden bezien omdat ingrijpende wijzigingen niet meer waarschijnlijk zijn.

Overgaand tot een korte bespreking van de afzonderlijke criteria zei de Minister begrepen te hebben, dat de commissie met een bij voorkeur streeksgewijze aanpak instemt. Wat ongeveer onder een «streek» moet worden verstaan valt af te leiden uit de voorstellen die ter tafel liggen of in aantocht zijn met betrekking tot Zuid-Limburg, de Krimpenerwaard en de Hoeksche Waard.

Dat een herindeling voor tenminste 25 jaar toereikend is (criterium 2) wordt nodig geacht om niet te spoedig opnieuw met de noodzaak van een herindeling en alle daarmee gepaard gaande onrust in het gebied te worden geconfronteerd. Te absolute gelding moet echter ook aan dit getal van 25 niet worden toegekend.

Dat het oordeel van de bewoners niet doorslaggevend mag zijn (criterium 3) wordt benadrukt omdat de praktijk leert dat er nu eenmaal altijd verzet tegen een herindeling rijst. Dat verzet is wel begrijpelijk, maar vaak wordt het ingegeven door de ongegronde vrees dat opheffing van de gemeente gelijk staat aan het uiteenrukken van de gemeenschap waarin men leeft. De praktijk leert dat waar een herindeling heeft plaatsgehad, na een aantal jaren,

een enkele uitzondering wellicht daargelaten, nooit meer iets van problemen wordt gemerkt. Gewoonlijk ontwikkelen de nieuw gevormde grotere gemeenten zich goed en zonder fricties. De emoties die zich ten tijde van de herindeling voordeden blijken weggeëbd.

De Minister zei dat bij herindelingen historische elementen zeker mogen meewegen. Wil men echter bereiken dat een gemeente haar taken aan kan, dan zal toch het bestuurlijk draagvlak beslissend moeten zijn (criterium 4).

De taken, omschreven in de criteria 5b en 5e, moeten niet als tegengesteld worden gezien, maar veeleer als elkaar aanvullend, vervolgde de Minister. Ten aanzien van punt 5f merkte hij nog op, dat de omvang van het vereiste draagvlak in sterke mate afhankelijk zal zijn van de structuur van het gebied waarin de gemeente ligt. In een sterk geïndustrialiseerd gebied zal de maat een andere zijn dan in een overwegend agrarische streek. Volgens het herindelingsvoorstel voor Zuid-Limburg zullen daar ook gemeenten met ver boven de 10 000 inwoners worden opgeheven. In de Zuidhollandse waarden daarentegen zal het kunnen voorkomen dat een gemeente met 7000 inwoners, die gezien de structuur van het gebied redelijkerwijs niet bij enige andere gemeente kan worden gevoegd, zelfstandig blijft. Het is verstandig in zaken als deze niet dogmatisch, maar met de nodige soepelheid te opereren.

Onderzoek naar de gang van zaken in nieuwgevormde gemeenten met vele kernen (criterium 6) is voor zover bekend niet verricht, aldus de bewindsman in antwoord op een vraag van de zijde van de C.D.A.-fractie. Maar evenmin is ooit iets van ernstige moeilijkheden gebleken. De ingrijpende herindelingen die in het niet al te verre verleden in Zeeland hebben plaatsgehad (Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren, Tholen) hebben niet tot noemenswaardige problemen geleid. Ook in Friesland worden met de veelkernige gemeenten die men daar al vele jaren kent geen moeilijkheden ondervonden.

De Minister zegde de commissie toe dat het criterium van de 10 000 inwoners niet als valbijl zal worden gehanteerd, maar als één van de «ijkpunten» waarmee in de bestuurlijke praktijk al wordt gewerkt. Hij meende in de loop van zijn betoog voldoende duidelijk te hebben gemaakt wat zijn opvatting ter zake is.

De Minister zei geen behoefte te hebben aan opstelling van een nadere versie van zijn brief over de herindelingscriteria. Zijns inziens zal uit het verslag van het gevoerde overleg voldoende blijken welke opvattingen terzake bij de Regering leven. Bovendien zal in de loop van de verdere behandeling van de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur volop gelegenheid bestaan om op dit onderwerp terug te komen.

Voor het onder druk zetten van de provinciale besturen bij hun herindelingsarbeid zie de Minister niet te voelen, al was het slechts omdat in Friesland, Gelderland, Zuid-Holland en nog andere provincies genoeg op stapel staat om zowel het departement als het parlement voorlopig volop werk te bezorgen.

De Staatssecretaris zei wat de financiële aspecten betreft een onderscheid te willen maken tussen de situatie vóór en na de reorganisatie van het binnenlands bestuur.

Wat het laatste betreft: zodra duidelijkheid is ontstaan, en overeenstemming tussen Regering en parlement, over de takenpakketten van rijk, provincies en gemeenten, zal een daarbij passende financiële verhouding moeten worden ontworpen. Ten departemente wordt daaraan reeds gewerkt.

Daarnaast is er de gemeentelijke herindeling onder de huidige Financiële Verhoudingswet. De werkgroep die het verlenen van startpremies aan heringedeelde gemeenten bestudeert, heeft nog niet gerapporteerd. Het beeld is daarvoor ook nog onvoldoende duidelijk. Sommige van de heringedeelde gemeenten blijken in een gunstiger financiële positie te geraken, andere daarentegen in een ongunstiger, zonder dat nog alle factoren die hierbij een rol spelen, bekend zijn. De resultaten van het onderzoek van de werkgroep zullen, zodra mogelijk, aan de Kamer worden meegedeeld.



In tweede termijn constateerde het lid van de C.D.A.-fractie dat als eerste het woord had gevoerd, dat de Minister aan een aantal bezwaren van zijn fractie was tegemoet gekomen. Wel had hem, de Minister beluisterende, de vrees bekropen dat het gemeentelijk-herindelingsbeleid te zeer wordt losgemaakt uit het geheel van de bestuurlijke reorganisatie. Dit verontrustte hem te meer nu het streven naar decentralisatie van overheidstaken, ook ten behoeve van de gemeenten, nog maar bitter weinig heeft opgeleverd.

De tweede woordvoerder van de C.D.A.-fractie vroeg zich na het antwoord van de Minister af wat eigenlijk nog de betekenis van zijn brief is. In zijn ogen had de Minister nogal wat «gas teruggenomen» door de aanvankelijk als «richtlijnen» gepresenteerde criteria terug te brengen tot «aandachtspunten» of «ijkpunten». Ziet de Minister nu ook af van het nader inlichten van provincies en gemeenten omtrent de in de bestuurspraktijk verder te volgen gedragslijn, zoals aangekondigd in zijn brief onder d.?

De woordvoerder van de P.v.d.A.-fractie herhaalde dat voor hem de criteria in de brief van de Minister in grote lijnen aanvaardbaar zijn. De verdere bestuurlijke reorganisatie moet ervoor zorgen dat de gemeenten niet weer hun toevlucht gaan nemen tot allerlei gemeenschappelijke regelingen en andere hulpstructuren. Dat zou voor zijn fractie onaanvaardbaar zijn.

Dit lid zou graag zien dat de Minister toch, gehoord de vaste commissie, met een nadere brief kwam. Het zou hem teleurstellen wanneer de aanvankelijk vrij stevige criteria de zoveel slappere vorm van «aandachtspunten» of «ijkpunten» zouden krijgen. Gaat het die kant uit, dan zal van parlementaire terughoudendheid bij het beoordelen van wetsontwerpen tot herindeling van gemeenten naar alle waarschijnlijkheid geen sprake kunnen zijn.

Een lid van de V.V.D.-fractie had er begrip voor dat de Minister geen groot-scheepse actie wil ontketenen om de provinciale besturen tot spoed bij de herindelingsarbeid aan te zetten. Zou echter een zekere stimulering niet op haar plaats zijn van die provinciale besturen, die tot dusver op het gebied van herindelingen weinig voortvarendheid aan de dag hebben gelegd?

De woordvoerder van de fractie van D'66 was erkentelijk voor de verduidelijking die het antwoord van de Minister op een aantal punten had gebracht. Enkele belangrijke aspecten echter – met name de status van de brief, en de relatie tot de bestuurlijke reorganisatie – zijn verder in de mist geraakt. De Minister heeft de betekenis van de criteria in zijn brief aanmerkelijk verzwakt. Is hij toch niet bereid provincies en gemeenten wat meer houvast te geven door, gehoord deze discussie, met een tweede versie van zijn brief te komen, en zou de vaste commissie er dan niet goed aan doen die herziene brief te betrekken bij de verdere behandeling van de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur, opdat de band tussen het herindelingsbeleid en de bestuurlijke reorganisatie goed in het oog wordt gehouden?

De Minister herhaalde, reagerend op de vragen over de status van zijn brief, dat hij dat stuk op verzoek van de vaste commissie had vervaardigd om te voorzien in de kennelijke behoefte aan een samenhangend overzicht van de uitgangspunten en criteria bij herindeling van gemeenten.

De bewindsman ontkende dat hij in zijn antwoord ten aanzien van de hardheid van die criteria «gas had teruggenomen». Hij had slechts de onjuiste indruk willen wegnemen die kennelijk ook in het land gewekt is, dat het hier om spijkerharde voorwaarden voor het herindelingsbeleid zou gaan. Dat zijn het zeker niet.

Aangaande de verdere procedure zei de Minister er de voorkeur aan te geven af te wachten wat de Kamer ten aanzien van het verslag van het onderhavige overleg beslist. Wil zij daarover een plenair debat, dan kan bij die gelegenheid uiteraard verder van gedachten worden gewisseld. Wil de commissie de zaak verder aan de orde stellen bij de voorstellen tot reorganisatie van het binnenlands bestuur, dan is ook dat een aanknopingspunt voor verdere discussie. Het schrijven van een tweede, herziene brief over deze zaak, mogelijk gevolgd door opnieuw een mondeling overleg, leek de bewindsman een weinig doelmatige procedure.

In antwoord op een suggestie van de zijde van de C.D.A.-fractie verklaarde de Minister zich bereid om met het Interprovinciaal Overleg voor vraagstukken van bestuurlijke organisatie de mogelijkheid te bezien om tot een verkorting van de herindelingsprocedure te komen door een ineenschuiven van de in de meeste provincies gebruikelijke «voorprocedure» (welke voorziet in meer inspraakmogelijkheden voor de gemeentenbesturen en de bevolking) en de procedure zoals die vervolgens op grond van de bepalingen van de Gemeentewet dient te worden gevolgd.

De Minister zei een zekere stimulering van de provinciale besturen bij hun herindelingsarbeid niet achterwege te zullen laten. Het leek hem echter onjuist om nu op alle provincies zonder onderscheid grote druk te gaan uitoefenen. Het verheugde hem dat uit het overleg gebleken is dat ook de commissie in het algemeen voortgaande gemeentelijke herindeling gewenst acht, en dat ook zij van oordeel is dat de bestuurlijke schaal in grote delen van het land nog steeds te klein is.

De voorzitter van de commissie,  
Vellenga

De griffier van de commissie,  
Mulder