

## Voorzitter

- het wetsvoorstel **Wijziging van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105-C);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105-D);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105-E);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de begrotingsstaat van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105-F);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de begrotingsstaat van het BTW-compensatiefonds voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105-G);**
- het wetsvoorstel **Wijziging van de Werkloosheidswet ter uitvoering van richtlijn nr. 2002/74/EG (30133).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik stel de Kamer voor, de desbetreffende ministers decharge te verlenen voor het door hen gevoerde financiële beleid.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond (30033).**

De **voorzitter**: Ik heet minister Remkes van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Namens de fractie van de PvdA wil ik allereerst enkele opmerkingen maken over de rol van de Eerste Kamer bij herindelingsvoorstellen van gemeenten in het algemeen en bij dit voorstel in het bijzonder. Daarna heb

ik nog enkele korte inhoudelijke opmerkingen en vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek in juni 2004 stelde mijn fractiegenoot Ton Doesburg de vraag of het niet verstandig zou zijn om de Wet arhi zodanig te veranderen dat binnen afzienbare tijd alle binnenprovinciale herindelingen aan de provincies en de daarin liggende gemeenten overgelaten kunnen worden. Met de nuancering dat het gaat om herindelingen waarmee geen nationale belangen zijn gemoeid, wil ik die vraag hier met klem herhalen. Gemeenten en provincies hebben een centrale plaats toebedeeld gekregen in de voorbereiding van herindelingsvoorstellen, maar tegelijk wordt aan de uiteindelijke zeggenschap hier in Den Haag vastgehouden. Dat leidt tot een wonderlijke gang van zaken bij de besluitvorming op de verschillende overheidsniveaus. Als wij kijken naar de voorbereidingen rond dit wetsvoorstel en de besluitvorming daarover op lokaal niveau en daarbij vooral de vertegenwoordigende organen tot uitgangspunt nemen, dan constateren wij dat een meerderheid van de gemeenteraden van Warmond en Sassenheim voor de samenvoeging met Voorhout tot de nieuwe gemeente Teylingen besloten heeft. Er hebben ons zelfs moties bereikt die unaniem zijn aangenomen in beide gemeenteraden en waarin de Eerste Kamer wordt verzocht om toch vooral voor het wetsontwerp te stemmen. In deze twee gemeenten bestaat geen enkel draagvlak om zonder Voorhout de nieuwe gemeente te vormen. Datzelfde kan niet gezegd worden van de gemeente Voorhout waar een meerderheid van de gemeenteraad tegen de herindeling is en wordt gepleit voor het zelfstandig doorgaan van de eigen gemeente. Ook daarover hebben ons de afgelopen periode brieven bereikt. Overigens zijn er in Voorhout ook heel wat voorstanders en ook daar hebben wij brieven van ontvangen! Laten wij ook vaststellen dat bij een referendum met een opkomst van 55%, waarvan 66% tegen is, ten minste nog 34% voor heeft gestemd. Dat wil dus zeggen dat een aanzienlijk deel van de bevolking van die gemeente zich niet tegen de herindeling verzet en er zelfs voor is.

De heer **Van Raak** (SP): Ik vind dat toch een vreemde redenering. Er heeft een referendum plaatsgevonden met een opkomst van 55%. Meer dan 60% heeft tegen de herindeling gestemd. U zegt nu net als uw partij voor 1 juni deed: er is toch ook een heel groot aantal mensen voor! De gemeenteraden van Sassenheim en Warmond hebben er uiteindelijk mee ingestemd, maar in hoeverre zijn die een afspiegeling van de wensen van de burgers?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Die vraag zou ik niet vanaf deze plaats willen beantwoorden. Ik neem aan dat door de gemeenteraadsverkiezingen toch kan worden gesproken van een democratische legitimatie van de thans zittende gemeenteraden. Als ik u deze vraag zou stellen bij andere wetsvoorstellen, denk ik dat u daar met krachtiger bewoordingen op zou reageren dan die welke ik nu gebruik en er uw schouders over zou ophalen.

In provinciale staten vindt een uitgebreide discussie plaats over het voorstel en de verschillende varianten die voorgelegd hebben. Met de stemmen van het CDA, de PvdA, de SGP/ChristenUnie en GroenLinks voor wordt het voorstel voor de samenvoeging van de drie gemeenten aangenomen. Op dat moment mogen de drie gemeenten en hun inwoners er toch op kunnen vertrouwen dat de nieuwe gemeente Teylingen gevormd gaat worden? Het is een kwestie van goed bestuur dat vanaf dat moment de voorbereidingen kunnen worden getroffen om zo soepel mogelijk tot die nieuwe gemeente te komen.

In de Tweede Kamer wordt de hele discussie opnieuw gevoerd; dezelfde vragen, dezelfde antwoorden, maar merkwaardigerwijs een ander stemgedrag. Nu stemmen de fracties van de PvdA, de VVD, GroenLinks en de SGP/ChristenUnie voor en is de fractie van het CDA tegen, terwijl die in provinciale staten voor was en de VVD tegen. Een duidelijke argumentatie voor het partijpolitiek veranderde standpunt ontbreekt.

Ten slotte is nu de behandeling van dit voorstel tot herindeling hier in de Eerste Kamer aan de orde. Weer worden, ten derde male – na de discussie en besluitvorming in provinciale staten en de Tweede Kamer – dezelfde vragen gesteld en dezelfde antwoorden gegeven.

## Meindertsma

Een Eerste Kamer moet de rechtmatigheid van haar bestaan niet ontlenen aan het zijn van een beroepsinstantie voor besluiten waarvoor de besluitvorming in eerste instantie bij andere gremia is neergelegd. Slechts wanneer de omstandigheden in de tussenliggende periode drastisch gewijzigd zijn of zich onverhoopt nieuwe feiten aangediend hebben, dan wel dat er sprake is van grote onzorgvuldigheid in de gevolgde procedures, ontstaat naar ons oordeel de legitimiteit om als Eerste Kamer een besluit ongedaan te maken dat al tot twee keer toe in positieve zin genomen is, ondanks het feit dat zich bij alle besluiten wisselende meerderheden en minderheden hebben afgetekend.

Want wat is de praktijk? Na de besluitvorming in provinciale staten zijn alle drie de gemeenten, ook de gemeente Voorhout ondanks haar tegenstand, aan het werk gegaan om de samenvoeging daadkrachtig voor te bereiden. Het herindelingsbudget van ongeveer 5,5 mln. dat in het vooruitzicht is gesteld en in 2006, 2007 en 2008 wordt uitgekeerd, wordt op dit moment uitgegeven. Er zijn noodzakelijke investeringen gedaan die niet meer terug te draaien zijn. Het niet door laten gaan van de herindeling betekent dat de drie gemeenten voor grote financiële problemen komen te staan. De drie gemeenten, ook Voorhout, hebben hun politieke verantwoordelijkheid en werkgeversverantwoordelijkheid genomen. Immers, de tijd is krap en als zij alles hadden uitgesteld tot besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer dan waren ze nooit op tijd klaar geweest. Dat betekent concreet dat de beoogde nieuwe gemeentesecretaris en griffier weliswaar onder voorbehoud van onze besluitvorming zijn benoemd. Alle drie de ondernemingsraden van de gemeenten, dus ook die van Voorhout, hebben zich zeer positief uitgesproken over de herindeling. Er is overeenstemming met de bonden over de gevolgen van de reorganisatie en er ligt een sociaal plan klaar. Er zijn reorganisatievoorstellen uitgewerkt. De organisatiestructuur van de nieuwe gemeente is klaar en goedgekeurd door de ondernemingsraden en de bonden. De functieinvulling is in gang gezet. Er is fors geïnvesteerd in nieuwe ICT-verbindingen tussen de gemeentehuizen van Sassenheim en Voorhout, omdat daar de ambtelijke organisatie

komt te zitten. Er zijn softwarepakketten aangekocht die de systemen van de drie gemeenten aan elkaar kunnen koppelen dan wel moeten vervangen. Er is fors geïnvesteerd in de begeleiding van personeel en colleges van B en W. Er is veel aandacht voor de culturen van de drie gemeenten. Sommige politieke partijen hebben hun verkiezingsprogramma's al klaar en de verkiezingsdatum is voorlopig vastgesteld op 30 november a.s.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Ik beloof u dat dit mijn laatste interruptie in het betoog van mevrouw Meindertsma zal zijn. Zij komt met een indrukwekkende lijst van voorbereidingen die al in gang zijn gezet en zei dat dit veel moeite en ook veel geld heeft gekost. Is dat een reden om dit wetsvoorstel goed te keuren? Als dat de reden zou zijn, raad ik de minister aan om voordat hij een wetsvoorstel bij deze Kamer indient al veel geld uit te geven en veel mensen aan het werk te zetten, zodat al die voorstellen in ieder geval door de fractie van de PvdA zullen worden aangenomen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik kom daar straks nog op terug, maar als het gaat om gemeentelijke herindelingen waarbij het zwaartepunt van de besluitvorming toch bij gemeenten en provincies is neergelegd en als die besluitvorming juist heeft plaatsgevonden, is het toch een kwestie van goed bestuur dat de desbetreffende burgers en gemeenten erop kunnen vertrouwen dat die besluitvorming een bestuurlijke en politieke continuïteit heeft. Ook dat heeft met de betrouwbaarheid van de besluitvorming van verschillende overheden te maken.

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Nu de heer Van Raak u heeft beloofd dat dit zijn laatste interruptie zou zijn, moet ik het wel van hem overnemen, maar ik moet zeggen dat dit toch wel een beetje vreemd aanvoelt.

Ik herinner mij dat de Wet arhi nog niet zo lang geleden is aangescherpt in een richting waarbij de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid juist is versterkt ten koste van die met name de provincies. Omdat het juist de PvdA was die dat voorstel heeft geënta-meerd, vind ik het wat vreemd om op dit moment van mevrouw Meindertsma te horen dat het

zwaartepunt bij de provincies en de gemeenten ligt en dat iedereen erop moet kunnen vertrouwen dat wanneer op dat niveau de besluitvorming heeft plaatsgevonden het oordeel van de wetgever er eigenlijk niet meer toe doet. Dat verdient volgens mij toch een iets nadere onderbouwing dan ik tot nu toe heb gehoord. Ik vind het wat wonderlijk en zie dat ook om staatsrechtelijke redenen toch anders!

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik neem aan dat u in uw eigen verhaal wel zal aangeven welke staatsrechtelijke redenen dat zijn. Het is overigens niet voor de eerste keer dat wij zeggen dat eens nader van gedachten moet worden gewisseld over de Wet arhi en de manier en het niveau waarop de besluitvorming moet plaatsvinden. De belangrijkste reden is wel dat de invoering van de herindeling zo veel tijd vraagt dat het geloof in een behoorlijke besluitvorming anders verloren zal gaan.

Voorzitter. Ook verschillende organisaties in de samenleving zijn inmiddels al fusies aangegaan. Ik zeg dat omdat het niet alleen maar de vertegenwoordigende organen zijn, maar ook de organisaties en instellingen in de samenleving die nu al afspraken hebben gemaakt. Als je dit overigens allemaal leest, hoort en ziet, is het gelet op het voorproces toch wel een beetje merkwaardig dat hiervoor op geen enkele manier kon worden gekomen tot een verplichtende samenwerking tussen de drie gemeenten, terwijl dit soort zaken op dit moment bijna organisch lijken te lopen. Er zijn al, los van alle politieke partijen, heel veel maatschappelijke instellingen en verenigingen die een fusie zijn aangegaan.

Los van welke inhoudelijke afweging ook lijkt het ons volstrekt onverantwoord voor de direct betrokken gemeenten, maar ook gelet op de gevolgen daarvan voor de inwoners van diezelfde gemeenten, om dit proces nu nog terug te draaien. Desintegratie en grote financiële verliezen zullen het gevolg zijn. Veel vaker komen wij overigens het verschijnsel tegen dat vooruitlopend op afhandeling van wetsvoorstellen in de beide Kamers der Staten-Generaal de implementatie al zo ver gevorderd is dat dat een belangrijk argument wordt om niet tegen een wet te stemmen. Dat vraagt toch echt om bezinning op het tijdstip waarop een wetsontwerp

## Meindert sma

behandeld wordt in relatie tot de invoeringsdatum. Wij vragen de minister om een reactie op dit punt en ook of de Wet arhi niet zodanig gewijzigd kan worden dat binnenprovinciale herindelingvoorstellen die niet van nationaal belang zijn gemeentelijk en provinciaal afgehandeld kunnen worden. Decentraal wat kan, centraal wat moet, is de leus van minister Dekker. Dit kan naar ons oordeel decentraal. Waarom zou dat niet kunnen? Laten wij daar minimaal het debat eens over openen!

Het wetsvoorstel, hoe discutabel dat ook moge zijn, staat nu op de agenda en wij willen daar dan ook nog wel enkele inhoudelijke vragen over stellen, die onder andere betrekking hebben op het nog steeds ontbreken van een duidelijke provinciale visie op gemeentelijke indelingen in het totale gebied van de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio en op het ontbreken van duidelijkheid over de buitengrenzen van de nieuw te vormen gemeente. Deelt de minister onze mening dat het te betreuren is wanneer de provincies zich geen helder beeld gevormd hebben van de meest gewenste bestuurlijke organisatie in hun provincie? Hoe verklaart hij het ontbreken van een dergelijke visie bij de provincie Zuid-Holland en is dat voor hem geen aanleiding om haar te wijzen op deze ommissie? De stuurgroep Krachtige gemeenten heeft in haar rapport van 2000 aangegeven dat de bestuurskracht in de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio aanpassing behoeft. Dat is al enkele jaren geleden en dat signaal had voor de provincie toch aanleiding moeten zijn om een visie te ontwikkelen voor het gehele gebied. Er zijn nogal wat andere provincies in dit land die al jaren geleden voor hun hele grondgebied visies ontwikkeld hebben door middel van onderzoek en aanspraak met de gemeenten. Waaruit valt te verklaren dat dit in Zuid-Holland zo lang achterwege gebleven is? In de pers kunnen wij overigens lezen dat de commissaris der Koningin van Zuid-Holland er wel een duidelijke mening op na schijnt te houden. Zou het dan niet verstandiger zijn om die aan het papier toe te vertrouwen en van een democratische legitimatie te voorzien? Kan de minister ten slotte iets meer informatie geven over de wijze en het tijdstip waarop er

duidelijkheid zal komen over de buitengrenzen van de nieuw te vormen gemeente? Als er ooit een argument was geweest om pas op de plaats te maken met dit wetsvoorstel, dan was dat na het advies van de Raad van State. Daarin wordt klip en klaar gesteld dat het niet gewenst wordt geacht om tot de vorming van deze nieuwe gemeente over te gaan voordat duidelijkheid over de genoemde grenskwesties is ontstaan. De minister heeft daar niet voor gekozen, maar de argumenten van de Raad van State zijn er niet minder om. Dat vraagt toch om nadere uitleg. Wij wachten met belangstelling de antwoorden van de minister af.

□

De heer **Van Heukelum** (VVD): Voorzitter. In de memorie van antwoord schrijft de minister onder meer: "Het kabinet is van mening dat bij de voorbereiding van wetsvoorstellen strekkend tot een herindeling, passend in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, niet lichtvaardig moet worden afgeweken van het herindelingsadvies dat door de provincie is voorbereid." Met een variant hierop wil ik stellen dat de VVD-fractie in dit huis van mening is dat de Eerste Kamer voorstellen tot gemeentelijke herindeling marginaal dient te toetsen. Ik heb deze opvatting van mijn fractie reeds vaker te berde gebracht en ik zal bijgevolg deze houding ook bij het voorliggende wetsvoorstel hanteren. Wij hebben immers te maken met een wetsvoorstel dat door provinciale staten van Zuid-Holland in meerderheid is aanvaard, dat door het kabinet is overgenomen en vervolgens door de meerderheid van de Tweede Kamer is aanvaard. Daarbij valt op te merken dat het voorliggende wetsvoorstel in de Tweede Kamer wel heel uitgebreid is behandeld: een verslag van acht pagina's, een nota naar aanleiding van dat verslag van veertien pagina's en ten slotte een plenaire behandeling die niet minder dan zeventien pagina's tekst beslaat. Dat is in totaal zo'n veertig pagina's.

Dat staat wel in schril contrast met de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg, gemeenten die in dezelfde regio liggen en waarvoor ook geen totaalvisie aanwezig is. Dat wets-

voorstel is door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan. Het lijkt erop dat dit verschil in behandeling alleen of voornamelijk wordt veroorzaakt door het feit dat laatstgenoemde samenvoeging haar basis vindt in de vrijwillige keuze van de betreffende gemeenten, terwijl bij het voorliggende wetsvoorstel sprake is van een door de provincie geëntameerde samenvoeging.

Voor mijn fractie zijn de belangrijkste toetsingscriteria voor wetsvoorstellen zoals het voorliggende, de vraag of correct is gehandeld conform de voorgeschreven regels in de Wet arhi en de vraag of het wetsvoorstel spoort met het vigerende beleidskader. Wij kunnen niet anders dan constateren dat in dezen correct en zorgvuldig is gehandeld. Dit, gevoegd bij het feit dat zowel het provinciaal bestuur van Zuid-Holland als de Tweede Kamer met het wetsvoorstel heeft ingestemd, is voor mijn fractie aanleiding om in te stemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Toch leeft er, mede naar aanleiding van dit wetsvoorstel, bij mijn fractie nog wel een aantal vragen dat ik aan de minister wil voorleggen.

Dat betreft in de eerste plaats de functie en de betekenis van de volksraadplegingen over voorgenoemen herindelingen. De meeste bezwaren die ons met betrekking tot de voorgestelde samenvoeging bereiken, hebben als inhoud dat die tegen de wil van de bevolking is, dat het dus geen herindeling van onderop is. Nu stelt de minister dat ook een door de provincie geëntameerde samenvoeging van gemeenten, conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling, voor hem een herindeling van onderop is. Dat laat echter onverlet dat gemeenten en ook een deel van de bevolking een dergelijke samenvoeging wel als een van bovenop gelegde samenvoeging beschouwen. Dat is zo bij de thans voorgestelde samenvoeging, maar wij kunnen constateren dat dit bij vrijwel alle door provincies geëntameerde herindelingen in de een of andere gemeente het geval is geweest. Mijn fractie vindt dat een onbevredigende situatie. Wat is de waarde van dergelijke volksraadplegingen als blijkt dat in de praktijk de uitkomst ervan niet bepalend is voor het uiteindelijke resultaat?

## Van Heukelum

De minister stelt in de memorie van antwoord: "Het is een zelfstandige verantwoordelijkheid van de decentrale representatieve organen om te bepalen of en hoe deze organen zich vergewissen van het draagvlak onder de bevolking bij (voorgenomen) besluitvorming door deze organen. De praktijk leert dat gemeenten hier veelal hun weg in vinden, maar ook dat gemeenteraden uiteindelijk de hen toegekende verantwoordelijkheid nemen." De minister kan dat wel stellen, maar ik constateer dat in ieder geval één van de drie betrokken gemeenteraden zich juist met een beroep op de uitslag van deze volksraadpleging blijvend verzet tegen de voorgestelde herindeling. De geschiedenis leert, ik heb het al aangehaald, dat deze gemeente daarin bepaald niet uniek is. Niet alleen gemeenten, ook fracties in de Tweede Kamer hebben tegen het voorliggende wetsvoorstel gestemd met een beroep op dit gebrek aan draagvlak. Zoals gezegd vindt mijn fractie dit een onbevredigende situatie. Is het niet verstandiger om terughoudend met dergelijke volksraadplegingen om te gaan in plaats van ze aan te moedigen als in de praktijk van alledag herhaaldelijk blijkt dat provinciale besturen en wetgever andere criteria voor herindeling laten prevaleren?

Een tweede punt dat ik namens mijn fractie wil aankaarten is de rol van regering, parlement en provinciale besturen bij gemeentelijke herindelingen. Ik sluit daarbij grotendeels aan bij het betoog van mevrouw Meindersma. Artikel 123, lid 1, van de Grondwet bepaalt: "bij wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe worden ingesteld." Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt: "de wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen." Dat betekent dus dat gemeentelijke herindelingen een zaak van de wetgever zijn. In de Wet arhi wordt weliswaar de gehele gang van zaken geregeld, maar uiteindelijk beslist de wetgever, dus de regering en het parlement. Bij mijn fractie dringt zich meer en meer de vraag op of dit niet dient te worden veranderd. Waarom laten wij herindelingen binnen provinciegrenzen niet gewoon over aan provinciale besturen? De praktijk van alle dag leert dat dit de facto nu al het geval is. Waarom dit dan ook niet de jure laten plaatsvinden? Zelden of nooit wordt van provin-

ciale voorstellen afgeweken, zeker niet in belangrijke mate. Ik verwijs naar het citaat van de minister aan het begin van mijn betoog. Wij moeten ons afvragen of ook de uiteindelijke besluitvorming in dezen niet aan de provinciale besturen kan worden overgelaten. Mijn fractie wacht met belangstelling de reactie van de minister op haar vragen af.

□

De heer **Engels** (D66): Voorzitter. Bij dit wetsvoorstel gaat het in de kern om een afweging tussen bestuurskracht en draagvlak. Daarmee raken wij ook aan de grondbeginselen van de klassieke theorie van de bestuurlijke organisatie: een zowel doelmatige als democratische inrichting en werking van het openbaar bestuur. Naast bestuurskracht en draagvlak spelen uiteraard elementen zoals maatschappelijke en bestuurlijke samenhang, de verhouding tussen taak en schaal, de kwaliteit van bestuur, de bestuurlijke drukte en alternatieve oplossingen zoals intergemeentelijke samenwerking een rol. In de waarneming van mijn fractie zitten er problematische kanten aan zowel de redeneringen over de mate van bestuurskracht als aan de redeneringen over de omvang van het draagvlak voor de voorliggende samenvoegingsvariant. Op die twee elementen wil ik nader ingaan.

Mijn eerste punt is de bestuurskracht. Om een beeld te krijgen van de bestuurskracht van de bij deze herindeling betrokken gemeenten hebben de gemeenten in de Leidse regio hun bestuurskracht laten meten. Deze zelfmetingen zijn vervolgens op basis van onafhankelijk extern onderzoek door de provincie getoetst op vergelijkbare criteria. Blijkens het provinciale herindelingsadvies moet daaruit worden geconcludeerd dat bij elk van de drie gemeenten in verschillende mate en op verschillende onderdelen sprake is van kwetsbaarheden in de gemeentelijke organisatie. Dat geldt zowel in kwantitatief opzicht, namelijk het aantal eenmansposten, als in kwalitatieve zin, namelijk het verdiepingsniveau. Ook zijn er knelpunten als het gaat om de financiële armslag en de vereiste inzet voor regionale opgaven op ruimtelijk-economisch terrein.

Daartegenover staat de opvatting van de gemeente Voorhout dat zij op grond van de uitgevoerde bestuurskrachtmeting nog tot in ieder geval 2015 goed als zelfstandige gemeente zou kunnen functioneren. De kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers zou voldoende zijn gewaarborgd. Mijn fractie heeft de neiging, de analyse van provincie en regering over met name de duurzaamheid van de huidige bestuurskracht te delen. Wij realiseren ons terdege dat volgens de moderne bestuurskundige inzichten een algemeen schaaloptimum eigenlijk niet kan worden bepaald. Dat geldt zeker als daarvoor een vast inwoneraantal als criterium wordt gehanteerd. Uit de ervaringen van de afgelopen tien jaar en ook uit empirische evaluaties blijkt naar ons oordeel niettemin genoegzaam dat voor de drie afzonderlijke gemeenten en derhalve ook Voorhout, met name op het punt van in de toekomst noodzakelijke bestuurskracht, onvoldoende perspectief bestaat.

Iedereen weet dat schaalvergroting het aantrekken van hoger gekwalificeerd en meer gespecialiseerd personeel mogelijk maakt. Algemeen bekend is ook dat ambtelijke kwaliteitsverbetering tot dusver het enige aangetoonde positieve effect is van gemeentelijke schaalvergroting. Strikt vanuit dit aspect geredeneerd acht mijn fractie het met andere woorden in de rede liggen dat bij de drie betrokken gemeenten tot opschaling wordt overgegaan. Dat biedt mogelijkheden voor een zodanige kwaliteitsimpuls dat aan de vele opgaven en eisen voor de toekomst kan worden voldaan. Voor de goede orde voeg ik hieraan toe dat mijn fractie weinig ziet in de gebruikelijke alternatieve oplossingen zoals intergemeentelijke samenwerking of federatie- en SETA-gemeenten (Samen En Toch Apart). Het zijn in feite lapmiddelen met een ernstig democratisch tekort en een verre van slagvaardige potentie. In beleidsmatige zin samenwerkende gemeenten vormen uiteindelijk de eerste indicatie voor de vaststelling van een bestuurskrachtprobleem. In bestuurlijk opzicht menen wij kortom dat het niet doorgaan van deze herindeling als een terugval zou moeten worden gekwalificeerd.

Mijn tweede punt betreft het draagvlak. Het ook in het rijksbeleid vastgelegde draagvlakcriterium voor

## Engels

een beoordeling van gemeentelijke herindelingen blijkt in de praktijk een buitengewoon lastig element in de discussie te zijn. Het algemene beeld is toch wel dat gemeentebestuur en bevolking in het geval van niet zelf geïnitieerde samenvoegingen zich daartegen duchtig teweerstellen. Geconfronteerd met een gezamenlijke vijand verdwijnt de kloof tussen burger en bestuur als sneeuw voor de zon. Men trekt gezamenlijk op tegen de als bedreigend ervaren aanval van boven. Niet zelden kan in dit type processen ook een verhoogde mate van emotionaliteit worden waargenomen. Politieke tegenstellingen over de mate van invloed van de burger op het beleid en over de inzet van instrumenten uit de koker van democratische vernieuwing lijken opeens niet meer te bestaan. Referenda en andersoortige burgerraadplegingen vinden tijdelijk enthousiaste toepassing. Aan het einde van het proces blijven opgelopen frustraties echter toch lang hangen.

Ook dit dossier bevat vraagtekens op het punt van het draagvlak. Een van de drie gemeentebesturen, dat van Voorhout, verzet zich tot op de dag van vandaag tegen de voorgenoemen samenvoeging. Gemeten naar de stand van vandaag stemmen beide andere gemeentebesturen daarmee wel in. Het beeld van het draagvlak bij de bevolking van de drie beoogde fusiepartners lijkt eenduidiger. Een meerderheid van de burgers die zich in elk van de drie gemeenten desgevraagd over deze variant hebben uitgesproken, opteert voor het behoud van zelfstandigheid. Dit beeld kan natuurlijk worden genuanceerd door te kijken naar de opkomst, het aantal tegenstemmers en het gegeven dat een – zij het geringe – meerderheid van de bevolking in Sassenheim en Warmond zich los van de nuloptie blijktbaar ook kan vinden in de Teylingenvariant. Ook zijn er geluiden dat het draagvlak onder de bevolking in de drie gemeenten intussen zou zijn gestegen. Aan de conclusie dat voor dit voorstel in belangrijke mate geen draagvlak bestaat, kan desondanks moeilijk worden ontkomen.

Het siert de regering dat zij deze conclusie op zichzelf genomen deelt. In de afweging wordt echter het draagvlak benadrukt bij de meerderheid van de gemeenteraden van Sassenheim en Warmond, alsmede

in de provinciale staten. Bovendien stelt de regering vast dat voor andere fusievarianten nog minder draagvlak bestaat. Nu het onmogelijk bleek om een resultaat te bereiken dat op ieders instemming kan rekenen, is volgens de regering het draagvlakcriterium optimaal tot zijn recht gekomen. De D66-fractie heeft grote problemen met deze benadering. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij laten weten de indruk te hebben dat het draagvlakelement voor een deel lijkt te zijn weggeschreven. Het antwoord van de regering heeft er niet aan bijgedragen om deze indruk weg te nemen. Het gaat onzes inziens bij de weging van het draagvlak uiteindelijk niet om de inspanningen die provinciebestuur en kabinet zich getroosten om op dit punt een optimum te bereiken. Kernpunt behoort te zijn wat men na al die inspanningen met de door de bevolking afgegeven signalen doet. De regering erkent op dit punt onze vaststelling, dat het draagvlak bij de betrokken overheden van groter gewicht is dan bij de betrokken burgers. Zij baseert zich daarbij op het representatieve karakter van publieke bestuursorganen, op de in de Wet algemene regels herindeling uitgewerkte systematiek, op het kabinetsbeleid en op de stelling dat het tot de verantwoordelijkheid van de bij een herindeling betrokken gemeente- en provinciebesturen behoort of zij beschikken over voldoende draagvlak onder de bevolking.

Mijn fractie ziet dat, voorzover zij de argumentatie begrijpt, volstrekt anders. Wij hebben er grote moeite mee om in het geval dat er een vorm van volksraadpleging heeft plaatsgevonden, op voorhand een meerwaarde toe te kennen aan de opvattingen binnen de bestuurlijke organen. De representatieve organen nemen inderdaad de besluiten, zoals ook de Eerste Kamer dat vandaag zal doen. De daarin tot uitdrukking komende opvattingen zijn op voorhand echter inhoudelijk niet van grotere waarde dan de opvattingen van burgers. Het springende punt is, zeker in de huidige spanningen in de verhouding tussen burger en bestuur, dat eenmaal door de bevolking uitgesproken meningen serieus gewogen moeten worden. Dat betekent vervolgens in onze optiek dat alle betrokken bestuursorganen, en dus niet alleen het gemeentebestuur of het provincie-

bestuur, gehouden zijn zich te vergewissen van voldoende draagvlak bij de burgers. Met het verabsoluteren van dit criterium heeft dat niets van doen. Dat het stelsel van de Wet arhi zich daartegen zou verzetten, is mij volstrekt duister gebleven en hetzelfde geldt voor het kabinetsbeleid dat in mijn waarneming recentelijk nu juist een geweldig offensief tot democratische vernieuwing heeft ingezet.

Er kan in onze ogen dus niet worden volgehouden dat er sprake is van een onderomstandigheden optimaal draagvlak. Wat de regering eigenlijk lijkt te doen, is zeggen dat men aan het draagvlakelement uiteindelijk minder boodschap heeft dan aan het bestuurskrachtcriterium. Men zou zelfs bijna denken dat de regering waarschuwt voor verabsolutering van het draagvlakcriterium om daarmee vervolgens het bestuurskrachtcriterium te verabsoluteren. Dit gaat ons toch een beetje te ver. Wij stellen vast dat er in dit dossier een grote spanning bestaat waar het betreft het bij de bevolking bestaande draagvlak voor de voorgenomen fusie en het zal duidelijk zijn dat deze conclusie een belangrijk element in onze eindafweging zal vormen.

Mijn fractie meent niet dat zij hiermee het democratisch proces of de gehouden volksraadplegingen als toetsingscriterium verabsoluteert. Wij zijn ook niet doof voor de kritische opmerkingen die niet zelden over de figuur van het herindelingsreferendum worden gemaakt. De praktijk laat zien dat bij dergelijke referenda de opkomstpercentages in het algemeen hoog zijn en de uitslag redelijk voorspelbaar is. Om die reden kwalificeert men herindelingsreferenda vaak als drukmiddel, steunbetuiging aan het eigen bestuur of veredelde enquête.

Ik zou nog een andere, minder vaak gesignaleerde complicatie willen aanstippen. Door gemeenten zelf georganiseerde referenda hebben als specifiek nadeel dat de besturen en de bevolking van de andere bij een herindeling betrokken gemeenten niet bij de oordeelsvorming en besluitvorming betrokken zijn. Formeel is daar op dit moment nu eenmaal geen ruimte voor.

De D66-fractie meent dat het voor de kwaliteit van het debat goed zou zijn als volksraadplegingen worden

## Engels

gehouden onder alle burgers van de bij een voorgenomen herindeling betrokken gemeenten. Dat geldt temeer in gevallen dat de aard en omvang van de bij een voorgenomen clustering betrokken gemeenten sterk uiteenlopen, bijvoorbeeld in de situatie van een grote centrumgemeente met randgemeenten. Voor de waardering van de uitslag van een dergelijk clusterreferendum zouden specifieke spelregels opgesteld moeten worden. In de verschillende gemeenten zal men immers, afhankelijk van belang en positie, met verschillende opkomsten en meer of minder gepassioneerde opvattingen te maken krijgen. Een dergelijke besluitvormingscontext stimuleert de kwaliteit van de discussie en draagt daarmee bij aan een groter draagvlak. Zowel de burgers als de besluitvormende organen zullen immers geneigd zijn een groter gewicht toe te kennen aan de uitkomst van een brede, gemeenschappelijke raadpleging. Veel zal daarbij uiteraard afhangen van de precieze vormgeving van het clusterreferendum en de bepaling van een rekenregel of uitslagformule. Hoe kijkt de minister tegen deze gedachte aan?

De **voorzitter**: Wilt u onderhand afronden?

De heer **Engels** (D66): Ik ben bijna zo ver.

De **voorzitter**: Misschien kunt u het iets inkorten.

De heer **Engels** (D66): Ik doe mijn best, voorzitter.

Met betrekking tot de samenhang hebben wij in de schriftelijke voorbereiding gevraagd in hoeverre de geconstateerde samenhang tussen de nieuwe gemeenten berust op valide onderzoeksresultaten. De minister geeft aan dat zonder aanleiding geen validiteitstoets wordt gepleegd en voegt daar op de hem kenmerkende wijze aan toe: "Die aanleiding heb ik niet." Mag ik op mijn beurt ook kort zijn: gaarne wil ik de minister die aanleiding hierbij nogmaals aanreiken.

In het voorgaande heb ik gepoogd aan te geven dat mijn fractie op zichzelf de inhoudelijke noodzaak van de voorgestelde fusie wel ziet. Om voor de toekomst voldoende bestuurskracht voor de betrokken burgers veilig te stellen ligt een via

schaalvergroting te realiseren kwaliteitsimpuls voor de hand. De geconstateerde gebreken in het gewenste draagvlak voor een gemeentelijke samenvoeging brengen mijn fractie echter evenzeer tot de conclusie dat, gelet op de hiaten in het draagvlak bij met name de bevolking, in procedureel opzicht van een democratisch tekort moet worden gesproken. Er zijn enkele redenen die het voor mijn fractie moeilijk maken in die afweging over dat procedurele probleem heen te stappen.

In de eerste plaats is er het Europees Handvest inzake lokale autonomie, in het bijzonder artikel 5. Zonder hier de discussie te voeren over de mate van binding van deze verdragsbepaling, wil ik hier wel opgemerkt hebben dat wanneer een volksraadpleging wordt gehouden, de uitslag ervan niet al lichtvaardig terzijde geschoven kan worden.

In de tweede plaats is voor mijn fractie van betekenis dat de eerder bij deze besluitvorming betrokken D66-fracties in de provinciale staten en in de Tweede Kamer zich niet achter dit voorstel hebben geschaard. Nu is dat op zichzelf niet meteen een reden om niet tot een andere afweging te komen. Ook ons verkiezingsprogramma bevat geen belemmering om anders te stemmen. Waar het op aankomt, is dat onze partijgenoten aan de overzijde en in de provincie juist het ontbreken van voldoende draagvlak bij met name de bevolking als doorslaggevend factor hebben aangemerkt. Het grote belang dat binnen D66 al bijna 40 jaar wordt gehecht aan de democratische kwaliteit van politieke besluitvorming verplicht ook mijn fractie tot de inspanning in politiek opzicht zo consistent mogelijk en geloofwaardig te opereren. Wij kunnen en willen met andere woorden de gehouden volksraadplegingen niet, zoals de regering, in een zodanig kader plaatsen dat daarmee de conclusie van een onder de gegeven omstandigheden optimum in het draagvlak mogelijk wordt gemaakt.

Ik wil geen valse hoop of onnodige vrees wekken met de obligate politieke conclusie dat wij eerst het antwoord van de minister afwachten alvorens onze opstelling prijs te geven. Ik kan evenmin een formule bedenken die de minister tot een zodanige belangwekkende toezegging brengt, dat mijn fractie

niet anders dan kan instemmen. Het is eenvoudigweg zo dat wij, zoals de zaken er thans voorstaan, het wetsvoorstel niet zullen steunen. Dat laat de minister formeel nog ruimte voor een nadere reactie op de kwestie van het draagvlak. D66'ers zijn nu eenmaal redelijke mensen die altijd bereid zijn naar argumenten te luisteren en standpunten te heroverwegen. Maar men moet zich hierbij beslist geen al te grote voorstellingen maken.

□

De heer **Van Raak** (SP): Mevrouw de voorzitter. De minister kan vandaag een aantal prachtige nieuwe nevenfuncties verdienen, waaraan in ieder geval mijn fractie geen enkele aanstoot zal nemen. Dat is de functie van ereburger van de gemeenten waarover wij vandaag spreken. Gemeentelijke herindelingen zijn vaak periodes van drukke lobby's vanuit de betrokken gemeenten waarbij in dit geval de burgers van Sassenheim en Warmond, maar vooral die van Voorhout zich erg creatief toonden. In veel brieven, gesprekken en mails werd een verband gelegd met het referendum van 1 juni over de Europese Grondwet. Mijnheer Van Raak, zo werd mij voorgehouden, u hebt toch een oor voor de mening van de burgers? Of zelfs: u staat toch wel aan de goede kant van de kloof? Deze opmerkingen gingen er in als Gods woord in een ouderling. Ik ga vandaag dan ook mijn uiterste best doen. Als de minister meedoet, dan ben ik bereid om hem samen met al die inwoners voor te dragen als ereburger; niet van de gemeente Teylingen, zoals de provincie die wil, maar van de gemeenten zoals de burgers die willen. Het zijn er dan meteen ook drie.

In oktober 2001 schreef de commissaris van de Koningin van Zuid-Holland een brief aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken over de burgemeestersvacature in de gemeente Warmond. Dit was nog voordat de procedure in het kader van Wet algemene regels herindeling was begonnen. De brief eindigt met de opmerking van de commissaris dat hij met een gerust hart kon melden dat het provinciale bestuur zou overgaan tot herindeling van Warmond. Dat was een uiterst knappe conclusie, zeker op een

## Van Raak

moment dat de besluitvorming nog moest beginnen. Spreekt hier een college met een vooruitziende blik dat precies kan voorspellen hoe toekomstige besluitvorming zal verlopen? Of hebben wij hier te maken met een provinciaal bestuur dat nog voordat de inspraak is begonnen en nog voordat burgers zijn geraadpleegd, de teerling al heeft geworpen? Wat heeft al die inspraak, wat hebben al die enquêtes, referenda en discussies in gemeenteraden voor zin als de uitkomst toch van tevoren vaststaat?

Wat niet vaststaat, is of de gemeente Teylingen er zal komen. In de Tweede Kamer heeft een opmerkelijke gelegenheidscoalitie de voorstellen gesteund, maar of die zelfde meerderheid er ook hier zal zijn, is nog onzeker. Er is voor de minister dus veel werk aan de winkel! De neestemmers aan de overkant van het Binnenhof kwamen enkele stemmen tekort in de Tweede Kamer, maar konden rekenen op brede steun buiten het parlement. De Raad van State, die ons altijd adviseert over de juridische aspecten van een wetgeving, typeerde de voorgestelde samenvoeging als "nog niet rijp". Dat is een ongewoon harde typering voor dit college. De inwoners van de betrokken gemeenten, waar wij het toch allemaal voor doen, zijn niet minder uitgesproken.

In een enquête in Sassenheim gaf 63% de voorkeur voor zelfstandigheid. De deelname aan de enquête was groot. In een referendum in Warmond sprak 58% van de burgers zich uit tegen de fusie. In een referendum in Voorhout sprak 66% van de burgers zich uit tegen de herindeling. In beide gevallen was de opkomst hoog. De gemeenteraad van Voorhout heeft de mening van de meerderheid van de burgers overgenomen; de gemeenteraden van Sassenheim en Warmond hebben dat niet gedaan.

Het referendum over de Europese grondwet heeft ons geleerd dat het bestuur er is voor de burgers en niet andersom. Dit voorstel tot gemeentelijke herindeling is naar ons idee een late nawee van een politiek van bestuurlijke schaalvergroting, waar volgens mij de minister ook niet meer van harte in gelooft. Wij moeten gemeenten niet vergroten als wij de inwoners niet kunnen overtuigen van de noodzaak daarvan. De enquêtes en referenda in Sassenheim, Voorhout en Warmond

laten in ieder geval zien dat dit niet is gelukt. Op dit moment kunnen provincie en gemeenteraden een besluit nemen tot een gemeentelijke herindeling waarna de bevolking, als zij niet achter die herindeling staat, moet aantonen waarom zo'n herindeling niet gewenst is. Graag zou ik aan deze Kamer willen voorstellen om dat in de toekomst om te draaien. Is de minister het met mij eens dat niet de bevolking ons, gemeentelijke, provinciale en landelijke bestuurders, zou moeten overtuigen van de nadelen van een herindeling, maar dat wij de bevolking zouden moeten kunnen overtuigen van de voordelen van een fusie met buurgemeenten? Dat is namelijk niet gelukt in dit geval.

Het kabinet heeft zes criteria opgesteld waaraan een herindelingsvoorstel moet voldoen. Laten wij ze eens langslopen.

Het eerste is: evenwicht en planologische ruimtebehoefte. Dit criterium speelt in deze herindeling niet zo'n grote rol. Opmerkelijk is wel dat de minister aangeeft dat door de bouw van een nieuwe woonwijk Sassenheim en Voorhout dichter naar elkaar toe zullen groeien, terwijl deze wijk in werkelijkheid aan de andere kant van Voorhout ligt en dus juist verder van Sassenheim.

Het tweede criterium is de interne samenhang van de nieuwe gemeente. Dit vind ik altijd een moeilijk punt. Hoewel buitenstaanders zoals wijzelf soms een grote samenhang zien, kunnen inwoners van de desbetreffende gemeenten soms haarfijn aangeven waarom aan de andere kant van de gemeentegrens toch heel andere wezens leven.

Beter te beoordelen voor ons is het derde criterium, de regionale samenhang. Veel fracties hebben in de voorbereiding al aangegeven dat zij dit voorstel tot herindeling moeilijk kunnen plaatsen binnen de bestuurlijke ontwikkelingen in dit gebied. Een algemene visie ontbreekt, zo is ook ons oordeel. Onlangs is in deze Kamer, mét onze steun, een nieuwe gemeente Katwijk goedgekeurd. Op stapel staan, zo hebben wij begrepen, nog herindelings rondom Leiden. De voorgestelde herindeling is niet in de eerste plaats ingegeven door bestuurlijke problemen in Sassenheim en Voorhout, maar vooral door de moeilijke positie van Warmond, althans dat wordt mij verteld.

Warmond lijkt de sterkste banden te hebben met Sassenheim, ook op het gebied van bebouwing en infrastructuur, en veel minder met Voorhout. Meer samenhang lijkt de gemeente te hebben met Oegstgeest, dat buiten de herindeling is gebleven. Waarom heeft de minister niet gekozen voor bijvoorbeeld de variant Sassenheim, Warmond en Oegstgeest? Dat zou in ieder geval tegemoetkomen aan de bezwaren die vooral in Voorhout leven.

Een vierde criterium is de duurzaamheid van de herindeling. Daarover heeft de Raad van State enkele harde noten gekraakt. Het voorstel is volgens het college nog niet rijp. Veel onduidelijkheden zijn er over de duurzaamheid van de buitengrenzen van de nieuwe gemeente. Er staan in de nabije toekomst mogelijk allerlei veranderingen op stapel. Waarom heeft de minister zo veel haast? Welke bestuurlijke rampen staan ons te wachten als wij even afwachten tot de provincie komt met een plan dat wel rijp is?

Dan komen wij bij wat de minister de belangrijkste criteria noemt voor een gemeentelijke herindeling: bestuurskracht en draagvlak. De minister heeft met mijn fractie geconstateerd dat de meerderheid van de bevolking niet staat te trappelen om inwoner te worden van de gemeente Teylingen. De minister stelt in dit geval het criterium van bestuurskracht van de nieuwe gemeente boven het draagvlak onder de nieuwe bewoners. Het kan een te rechtvaardigen keuze zijn om de burgers te passeren. Dan moet de minister wel met een heel goed verhaal komen. Dat verhaal heeft mijn fractie nog niet gehoord.

Een doormeting van de gemeente door een onderzoeksbureau is voor ons niet voldoende. Volgens mij zijn er geen nijpende bestuurlijke problemen in Sassenheim of Voorhout en zijn die ook voor de nabije toekomst niet te voorzien. Als de minister en de provincie dit wel vinden, moeten zij dit kunnen uitleggen aan de bewoners. Dan moeten zij de mensen om wie het gaat kunnen overtuigen dat het zo is. Stel dat het lokale bestuur duurder zou worden, dan moeten zij de burgers toch de keuze laten tussen een wat goedkoper bestuur verder weg of een wat duurder bestuur dicht bij huis? Dan moeten wij toch een open debat kunnen voeren over

## Van Raak

schaalvoordelen? Die blijken er trouwens niet veel te zijn. De minister heeft waarschijnlijk ook Elsevier van 27 augustus gelezen, waarin wordt gesteld dat kleine gemeenten voor de inwoners gemiddeld veel goedkoper zijn dan grote gemeenten.

Ik begrijp werkelijk niet waarom gemeenten zo nodig moeten fuseren als de inwoners dat in meerderheid niet willen. Ook begrijp ik niet waarom, als deze herindeling zo goed zou zijn, de minister en de provincie er niet in geslaagd zijn om de burgers te overtuigen. Sassenheim, Voorhout en Warmond hebben aangegeven waar nodig de samenwerking in de toekomst uit te willen bouwen en te willen vergroten. Van de noodzaak tot fusie is in ieder geval een meerderheid van de inwoners op dit moment niet overtuigd. Dat is een democratisch deficit.

Schaalvergroting is volgens mij een ziekte van deze tijd. In het onderwijs, in de zorg, in de woningbouw en ook in het bestuur. In Europa, maar ook lokaal. Mijn fractie is met de Raad van State van oordeel dat de tijd nog niet rijp is voor een gemeente Teylingen en dat de bestaande gemeenten nog een toekomst hebben. Ik hoop dat de Kamer bereid is om ze die alsnog te geven.

□

De heer **Pastoor** (CDA): Voorzitter. Alvorens op de inhoudelijke aspecten van dit wetsvoorstel in te gaan, sta ik met de minister stil bij de procedure rond dit voorstel en de in de tijd gemeten gevolgen daarvan. Ik doel dan op het feit dat het vandaag de allerlaatste dag is waarop dit wetsvoorstel nog behandeld kan worden en er over gestemd kan worden, wil het effectief kunnen worden met ingang van 1 januari 2006. Kijken we naar de Wet arhi, dan is zo'n laatstemomentbeslissing inderdaad mogelijk, maar dezelfde wetgever legt ook verplichte procedures op voor de realisatie van een aangenomen herindeling, waarbij een laat besluit van de beide Kamers een enorme tijdsdruk creëert voor de mensen die het aangaat en voor de bestuurders die het herindelingsgevolg handen en voeten moeten geven.

Onze Kamer kon pas in de laatste week van juni aan de schriftelijke en

mondelijke behandeling beginnen en had dientengevolge een absoluut te korte voorbereidingstijd voor een zorgvuldige behandeling. Dat zou anders moeten. Dat kan ook, zoals de laatste jaren bij een aanzienlijk aantal herindelingen is gebleken die voor het zomerreces konden worden afgewerkt en die op die wijze meer lucht gaven voor ondermeer de verkiezingsvoorbereiding in de nieuwe gemeente.

In het onderhavige geval lijkt het late behandelingstijdstip te maken te hebben met het feit dat het ministerie bijna tien maanden nodig heeft gehad om na het besluit van provinciale staten van Zuid-Holland een herindelingswet te formuleren. Wij vragen de minister om te bevorderen dat bij volgende gelegenheden een versnelling van de wetsvoorbereiding gerealiseerd wordt. Wij zien met belangstelling uit naar de brief over de procedure die de minister op 14 juni aan de Tweede Kamer toezegde.

In de schriftelijke voorbereiding van de vandaag aan de orde zijnde herindelingswet hebben wij al laten weten met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van het herindelingsplan voor Sassenheim, Voorhout en Warmond. Mopperden wij in deze Kamer bij het laatst hier behandelde herindelingsplan, dat van de Achterhoek, de Graafschap en Liemers, nog over de omvangrijkheid en met name over het niet in delen geknipt zijn van het gebied, nu zijn wij positief over het gegeven dat de minister niet opnieuw een groot gebied in een keer ter behandeling heeft aangeboden, maar de Duin- en Bollenstreek annex Leidse regio heeft opgeknipt in verschillende plannen.

Toch hebben wij juist op dat punt, de toekomstige bestuurlijke indeling van dat hele gebied, een bedenking. In de schriftelijke behandeling hebben wij al te kennen gegeven dat wij van oordeel zijn dat er onder andere bij de voorbereiding van deze herindeling in het gebied weinig integraal te werk is gegaan en dat een totaalvisie ontbreekt. In zijn reactie daarop heeft de minister uitvoerig de geschiedenis van de aan de orde geweest zijnde plannen en alternatieven geschetst, maar hij heeft onze stelling van het ontbreken van een totaalvisie en de noodzaak daarvan niet weerlegd of kunnen weerleggen. Ik herhaal: wij achten het ontbreken van een totaalvisie over de bestuurlijke indeling van de

Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek een ernstige tekortkoming van het voorliggende plan.

De heer **Van Heukelum** (VVD): In mijn bijdrage heb ik er al aan gerefereerd dat enige tijd geleden de samenvoeging van Valkenburg, Rijnsburg en Katwijk is behandeld in deze Kamer. Die maken deel uit van dezelfde regio. Ook daar was er geen sprake van een totaalvisie. Desalniettemin heeft de Kamer, ook de CDA-fractie, het voorstel als hamerstuk afgedaan. Waarom kon de CDA-fractie wel met die samenvoeging instemmen en ligt het bij het huidige voorstel zo moeilijk?

De heer **Pastoor** (CDA): De heer Van Heukelum kan nog niet weten of de CDA-fractie ermee instemt. Ik uit slechts een bedenking tegen dit plan. Bij de plannen omtrent Katwijk et cetera heeft geen plenaire behandeling plaatsgevonden. Er was dus geen aanleiding om dit ter tafel te brengen.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Waarom heeft de heer Pastoor dat niet ter tafel willen brengen?

De heer **Pastoor** (CDA): Een dergelijke bedenking kan als een majeur punt op tafel worden gelegd. Wij konden ons, alles afwegende, vinden in de bedoelde herindeling, ook gelet op het draagvlak et cetera. Wij hebben dus voor dat specifieke punt geen plenaire behandeling gevraagd.

Een tweede, minstens zo ernstige bedenking tegen het plan is gelegen in het aspect draagvlak. Ik roep daartoe de voorgeschiedenis van deze herindeling kort in herinnering. In 2001 heeft de door de ambtsvoorganger van deze minister ingestelde stuurgroep Krachtige gemeenten aan de minister geadviseerd om een proces in gang te zetten dat zou leiden tot aanpassing van de gemeentelijke indeling in het gebied. Het kabinet heeft op basis van dat advies aan gedeputeerde staten van Zuid-Holland gevraagd de voorbereidingen daartoe ter hand te nemen. De resultante is dat gedeputeerde staten de nota Grensverkennend en grensverlegend uitbrengen en daarin onomwonden formuleren dat de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek zelf met een plan van aanpak moeten komen. Ondanks dat



## Pastoor

goede voornemen komt er uiteindelijk toch een plan op tafel dat niet gezien kan worden als een plan dat gebaseerd is op de eigen inbreng uit de regio.

In het nu voorliggende plan is daar immers geen sprake van omdat een der partners, de gemeente Voorhout, van het begin af aan via zijn gemeenteraad en mede op basis van een referendum onder de bevolking heeft uitgesproken geen samenvoeging met Sassenheim en Warmond te willen.

Als wij dat gegeven relateren aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het kabinet: "het is buiten kijf dat het brede draagvlak voor het kabinet zwaar weegt", dan is naar ons oordeel moeilijk staande te houden dat er in dit geval aan deze eis of wenselijkheid is voldaan. In de memorie van antwoord ontkent de minister dat in feite ook niet door op onze stellingname heel voorzichtig antwoord te geven. Hij zegt onze conclusie te begrijpen en voegt daar nog aan toe dat moet worden vastgesteld dat bij elke alternatieve variant het draagvlak smaller zou zijn. Die toevoeging laat ook de stellingname overeind.

Kijken wij naar de uitgangspunten van het CDA in zijn programma voor herindelingen dan geldt daarin als essentiële voorwaarde voor een herindeling dat deze slechts plaats dient te vinden indien gemeenten dat zelf democratisch beslissen dan wel indien zich in het bestuur knelpunten voordoen die niet op een andere manier, zoals door samenwerking, kunnen worden opgelost. Anders gezegd: de vanonderopbenadering.

Bij het zeer omvangrijke herindelingsvoorstel voor de Achterhoek, Graafschap en Liemers van een jaar geleden hebben wij dit toetsingskader uit ons vernieuwde CDA-programma zwaar laten meewegen. Toen hebben wij er om uiteenlopende redenen voor gekozen om dat aspect niet de boventoon te laten voeren. Wel heeft de CDA-fractie toen al verwoord dat wij ons vrijer zouden voelen om nog te starten herindelingen wel aan ons vernieuwde programma te toetsen. En als wij dat nu doen, is de CDA-fractie sterk geneigd om het gebrek aan breed draagvlak als een bijzonder zware overweging te doen gelden.

De heer **Engels** (D66): De heer Pastoor spreekt over ernstige

bedenkingen en over het CDA-programma. Wat is de betekenis van een integrale, grootschalige gebiedsvisie op herindeling als herindelingen alleen van onderop en door gemeenten moeten plaatsvinden?

De heer **Pastoor** (CDA): Bij een herindeling kan er veel raakvlak zijn met het omliggende gebied. Voor de beoordeling van een herindeling als al dan niet voor de hand liggend, is het dan ook nodig om te bezien hoe de rest van het gebied eruit komt te zien.

De heer **Engels** (D66): De heer Pastoor geeft dus aan dat er een zekere relativering moet plaatsvinden van de bevoegdheid van de gemeenten om uit te maken wat zij willen?

De heer **Pastoor** (CDA): Dat kan er mede uit afgeleid worden. Dit randverschijnsel brengt enige nuance.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): In de betogen van de heren Van Raak en Pastoor is heel uitdrukkelijk de spanning tussen bestuurskracht en draagvlak aangegeven. In de beantwoording van de minister staat dat alle mogelijke varianten onderzocht zijn. In Sassenheim en in Warmond blijkt voor een herindeling zonder Voorhout echter geen draagvlak te zijn. Hoe waardeert de heer Pastoor die kwalificering van het begrip "draagvlak" ten opzichte van zijn eigen betoog? Als er sprake is van drie gemeenten, behoeft het begrip draagvlak een ruimere definitie dan die van draagvlak binnen één gemeente.

De heer **Pastoor** (CDA): Dat is niet aan de orde. Er ligt niet een voorstel voor dat ertoe strekt om Sassenheim en Warmond samen te voegen. Dat is wel even aan de orde geweest in de Tweede Kamer, maar een meerderheid was daartegen. Als ik het heb over draagvlak, doel ik op volledig draagvlak in alledrie de gemeenten.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Ziet de heer Pastoor überhaupt een rol weggelegd voor de provincies bij gemeentelijke herindelingen? Hij pleit ervoor dat provincies brede visies opstellen, maar die zijn van nul en generlei waarde als de

gemeenten vervolgens zeggen tegen een herindeling te zijn.

De heer **Pastoor** (CDA): Van onderop is voor ons niet de provincie, maar de gemeente.

De heer **Van Heukelum** (VVD): Dat was mijn vraag niet. De vraag was: wat is dan wél de rol van de provincie? Ik neem aan dat de heer Pastoor ook vindt dat het de provincies zijn die een brede visie moeten opstellen. Die visie wordt echter waardeloos als de betrokken gemeenten niet mee willen doen aan een herindeling. Kennelijk heeft de provincie in zijn optiek helemaal geen rol te spelen.

De heer **Pastoor** (CDA): Het provinciaal bestuur dient, zoals ook is gebeurd bij het herindelingsvoorstel voor de Achterhoek, Graafschap en Liemers, met een visie te komen waarin duidelijk wordt gemaakt welke relatie er is tussen de samenvoeging van een beperkt aantal gemeenten met andere samenvoegingen. Dat moet tegelijkertijd aan de wetgever ter beoordeling worden voorgelegd.

De CDA-fractie is dus sterk geneigd het gebrek aan breed draagvlak als een bijzonder zware overweging te doen gelden. Mogelijk ziet de minister kans met goede argumenten onze aarzeling op dit punt nog bij te sturen. Wij wachten dat af.

De heer **Engels** (D66): Wat moet de minister zeggen om de aarzelingen bij u weg te nemen?

De heer **Pastoor** (CDA): Ik kan moeilijk de gevoelens van de minister verwoorden. Bovendien acht ik mij niet geroepen om hem te zeggen welk antwoord hij moet geven.

De heer **Engels** (D66): Het zou de duidelijkheid ten goede komen als u zou aangeven onder welke omstandigheden u bereid bent, het draagvlakcriterium anders te wegen. Je zou misschien kunnen zeggen dat de minister daar recht op heeft.

De heer **Pastoor** (CDA): U stelt nu dezelfde vraag op een andere manier. U krijgt hetzelfde antwoord.

Bij de afweging die ik zojuist schetste is met name de toekomstige positie van Warmond een indringend

## Pastoor

punt van beraadslaging geweest. Immers, de bestuurskracht van Warmond is zodanig dat een zelfstandig verdergaan niet reëel is. Als vanavond blijkt dat er in deze Kamer niet voldoende steun voor het nu voorliggende voorstel is, dan vragen wij in dat geval de minister een helpende hand naar Warmond uit te steken, zij het financieel, zij het anderszins. Een interventie van de minister om te bevorderen dat een bestuurscontract wordt gesloten met een naburige grotere gemeente (à la Ten Boer en Groningen) zou wellicht positief kunnen werken. En het zou een aansporing zijn aan het provinciaal bestuur om spoedig te zoeken naar een alternatieve samenvoeging.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik mag aannemen dat de heer Pastoor het hele dossier heeft gezien. Hij zal hebben bemerkt hoeveel pogingen er wel niet in het werk zijn gesteld in de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek om tot een voorstel te komen dat een meerderheid zou kunnen krijgen. Een dergelijk voorstel kon echter niet tot stand worden gebracht. Ik begrijp echt niet dat hij nu kan zeggen dat Warmond een helpende hand moet worden toegestoken als dit voorstel het niet haalt.

De heer **Pastoor** (CDA): Juist omdat ik het dossier zo nauwkeurig van a tot z heb bestudeerd, heb ik die vraag aan de minister gesteld.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. De fracties van de SGP en de Christen-Unie hebben grote waardering voor het lokale bestuur. Het mag voor algemeen bekend gehouden worden dat onze fracties, ook in deze Kamer, evenwel geen dogmatische tegenstanders zijn van gemeentelijke herindelingen. Er zijn in deze Kamer, ook in de lopende kabinetsperiode, nogal wat wetsvoorstellen terzake als hamerstuk gepasseerd. Als op lokaal niveau een redelijke mate van overeenstemming blijkt te bestaan, is er geen sterke behoefte bij ons om ons daar kritisch over uit te laten, zeker niet in de eindfase van de parlementaire behandeling van het betreffende wetsvoorstel. Zo hebben wij er vandaag geen behoefte aan om deel te nemen aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel

dat strekt tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Utrechtse Heuvelrug.

Problemen ontstaan er voor onze fracties als blijkt dat een voornemen tot gemeentelijke herindeling op matige of zeer matige steun in de betreffende gemeenten kan rekenen. Deze Kamer, hoe terughoudend zij zich bij wetsvoorstellen als het voorliggende ook wenst op te stellen, draagt niettemin een eindverantwoordelijkheid. Ik begrijp de heer Van Heukelum als hij zegt dat de Eerste Kamer een marginale toetsingsrol heeft, maar ik vind dat dit op gespannen voet staat met de wetgeving terzake. Ook de Eerste Kamer ontkomt er niet aan haar verantwoordelijkheid te nemen voor wetgeving. Die verantwoordelijkheid is wat ons betreft gelegen in het antwoord dat wij geven op de vraag of het betreffende gebied en de inwoners daarvan op termijn gebaat zullen zijn met een beslissing als in het voorstel ligt besloten. Bij de beantwoording van die vraag wegen voor onze fracties de duidelijk gebleken standpunten van de bevolking en hun vertegenwoordigers zeer zwaar.

Er kunnen bijzondere omstandigheden van bovenlokale orde zijn die in een incidenteel geval kunnen noodzaken tot een opstelling die aan lokale wensen en voorkeuren voorbij gaat. De vraag is of zulke omstandigheden in dit geval aantoonbaar aanwezig zijn. Het doorslaggevende motief om met het voorliggende wetsvoorstel akkoord te gaan, was, in elk geval voor een aantal Tweede-Kamerfracties, dat men een oplossing wilde bieden voor de problemen waarmee de gemeente Warmond kampt. De vraag voor onze fracties is of aan dat motief op zichzelf een doorslaggevend gewicht moet worden toegekend dat de opheffing van het zelfstandig bestaan van twee andere gemeenten kan legitimeren. Eén van de onderliggende vragen daarbij is dan uiteraard of de problemen van Warmond niet op andere voor de beide andere gemeenten minder bezwaarlijke wijze opgelost kunnen worden. Zijn er geen alternatieven qua gemeentelijke samenvoeging denkbaar en reëel? Zijn er geen andere bestuurlijke oplossingen mogelijk dan een gemeentelijke herindeling zoals nu wordt voorgesteld?

Om een herhaling van zetten te voorkomen, zullen wij nu niet nog eens mogelijke alternatieven van onze kant in discussie brengen. In de memorie van antwoord aan deze Kamer is de regering daar reeds op ingegaan. Het antwoord van de regering op vragen en suggesties terzake bevredigt onze fracties echter niet. Het spreken over alternatieve herindelingen in het gebied van de Duin- en Bollenstreek en de Leidse regio is problematisch zolang geen samenhangend totaalbeeld voorhanden is en past deze Kamer ook eigenlijk niet. Voor ons staat echter geenszins vast dat er voor Warmond geen alternatief voorhanden zou zijn. Evenmin zijn wij ervan overtuigd dat geen intensivering van niet-vrijblijvende samenwerking tussen de drie betrokken gemeenten mogelijk zou zijn. Immers, de gemeenten Voorhout en Sassenheim waren en zijn niet ongevoelig voor de problemen van Warmond. Voorhout heeft eerder initiatieven genomen, die echter niet tot resultaat hebben geleid doordat Warmond niet op deze initiatieven is ingegaan. Dat is op dit moment een belangrijk gegeven, maar het neemt niet weg dat, zo hebben wij begrepen, in elk geval in Voorhout nog altijd een breed draagvlak bestaat voor vergaande vrijwillige samenwerking. Ook dát is een gegeven waaraan wij niet voorbij kunnen gaan.

Aanvechtbaar komt ons ook voor de stelling van de regering in de memorie van antwoord dat "uit onderzoek is gebleken dat alle drie de gemeenten betrokken in de (voorgestelde) fusie kwetsbaar blijken wat betreft de ambtelijke capaciteit, de financiële armslag van de gemeenten, de beleidsontwikkeling en het kunnen vasthouden aan de gemeentelijke regierol". Ons is verzekerd dat uit de "Strategische Visie 2015 - richting geven aan de toekomst" en de kwaliteitsmeting is gebleken dat de gemeente Voorhout, ook op langere termijn, over voldoende bestuurskracht beschikt om de kwaliteit van het lokale bestuur veilig te stellen. Voor de kortere termijn zou dit ook voor Sassenheim gelden. Alleen Warmond zou een onvoldoende scoren, zowel voor de korte als de lange termijn.

Ten slotte is voor ons een vraag of er voor de betrokken drie gemeenten bovenlokale en/of regionale opgaven

## Holdijk

en vraagstukken bestaan die zij op langere termijn niet het hoofd zouden kunnen bieden. Dan moet er toch op gewezen worden dat opgaven als in de betreffende regio aan de orde zijn, worden opgepakt in het samenwerkingsverband Holland Rijnland, dat sedert 1 juli 2004 een fusie van het voormalige samenwerkingsorgaan Duin- en Bollenstreek en enkele regelingen in de Leidse regio omvat.

Andere sprekers hebben al gewezen over de onduidelijkheid op onderdelen van de gemeentelijke buitengrenzen. Ik zal er dus nu niets meer over zeggen, maar onderschrijf de onwenselijkheid van het vooruitschuiven van bieden van helderheid op dit punt. Het lijkt mij dat een herindelingsvoorstel een uitgelezen mogelijkheid is om die helderheid te bieden.

Per saldo concluderen onze fracties voorshands dat zij (nog) geen overtuigende argumenten hebben gehoord die pleiten voor de mogelijk minst slechte, maar nog altijd slechte oplossing die de hoge prijs van het verlies van de zelfstandigheid van de betrokken drie gemeenten kan rechtvaardigen. Wij zullen met belangstelling naar het antwoord van de minister luisteren.

□

De heer **Ten Hoeve** (OSF): Mevrouw de voorzitter. Ik kan kort zijn. Ik heb niet aan de schriftelijke voorbereiding deelgenomen, maar de opvatting van mijn partij over gemeentelijke herindelingen is bekend.

In dit geval is de gemeente Voorhout mordicus tegen, gemeente-bestuur en bevolking, de gemeente Sassenheim heeft zich er bij neergelegd en zelfs de gemeente Warmond had het eigenlijk liever anders gezien, maar heeft een probleem. Dus zien wij de oplossing van dit probleem niet in deze samenvoeging, want een gedwongen huwelijk kan toch niet als een echte oplossing gezien worden. In ieder geval niet zolang niet duidelijk aangetoond is dat er echt geen andere mogelijkheden zijn om de problemen tot een bevredigende oplossing te brengen. En in dit geval is dit nog lang niet aangetoond.

Er ligt geen duidelijk beeld voor van een totaal waarin deze samenvoeging zou moeten passen. Om de noodzaak aan te tonen van iets dat

voor de betrokkenen zo ingrijpend is als een gemeentelijke samenvoeging, zou dit beeld er toch op zijn minst wel moeten zijn. Als zo'n totaalbeeld in zorgvuldig en voortdurend overleg met alle betrokkenen in de hele betrokken regio tot stand komt, kan, maar het hoeft niet, een gemeenschappelijk gevoel ontstaan dat echt naar de beste oplossing en combinaties gezocht is en kan er daardoor misschien ook gemeenschappelijk draagvlak ontstaan.

Binnen zo'n zorgvuldig tot stand gekomen totaalbeeld moeten dan trouwens ook de problemen aan de orde gekomen zijn die misschien van minder belang zijn, maar die desondanks voor beperkte groepen mensen belangrijk kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor onlogisch verlopende buitengrenzen die heel lastig kunnen zijn. Dit is hier achterwege gebleven getuige het feit dat de grens met Alkemade, aan de andere kant van het water, niet tegelijk wordt aangepakt.

Gemeentelijke samenvoeging is voor ons niet de enige oplossing voor tekortschietende bestuurskracht en zeker ook niet altijd de beste oplossing. Maar waar een probleem geconstateerd wordt, is herindeling natuurlijk niet uitgesloten. Dan moeten wij niet net doen alsof er geen enkel alternatief zou zijn en dáármee dan proberen de gedoodverfde partners te dwingen. Integendeel, in het proces moet de overtuiging kunnen ontstaan dat per saldo het beste voor het geheel kan worden bereikt met samenwerking, of samengaan, of nog iets anders. Als dit lukt, komt er iets tot stand dat gewild is en dat echt een oplossing genoemd kan worden.

Wij hebben niet het gevoel dat hier sprake is van zo'n echte oplossing. Grote gemeenten zijn niet ons streven, maar waar zij als oplossing door iedereen gedragen lijken te worden, zoals in het geval van de Utrechtse Heuvelrug, zullen wij ons daar zeker niet tegen verzetten. In het geval van Sassenheim, Voorhout en Warmond zijn wij daar echter wel tegen.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Er is veel kritiek op de visieloze procedure die de provincie heeft gevolgd. Geen visie op een samenhangende indeling waarbij ook andere

gemeenten in de regio betrokken zouden kunnen worden. Dit is nog iets anders dan alles in een wetsvoorstel te gieten. Geen visie op de relatie tussen takenpakket, schaalgrootte en bestuurskracht. Kritiek op de weging van het draagvlak. Kritiek op de nalatigheid van provincie om andere grenscorrecties bij deze herindeling mee te nemen. En kritiek op de procedure, met name het erbij halen van Voorhout is een door velen onbegrepen actie geweest.

In de provinciale staten en de Tweede Kamer is deze kritiek ook uitgebreid aan de orde geweest. Mijn partijgenoten in die gremia, de fracties van GroenLinks in de staten en de Tweede Kamer, hebben voorstellen gedaan om Voorhout uit deze samenvoeging te tillen en als zelfstandige gemeente voort te laten bestaan. Het is bijzonder jammer dat dit voorstel het met name in de Tweede Kamer niet heeft gehaald, mede door het ontbreken van de steun van de CDA-fractie, want dan zouden wij vandaag hier een minder beladen debat hebben gehad.

In de richting van mevrouw Meindertsma merk ik op dat het nog maar valt te bezien of er geen draagvlak zou zijn voor een herindeling die alleen betrekking zou hebben op Warmond en Sassenheim. Het zijn natuurlijk ook tactische manoeuvres. Als je alles wilt, wil je niet een next-bestoplossing. De gemeentebesturen van Warmond en Sassenheim willen een samenvoeging van die drie gemeenten en zetten daar alle kaarten op. Ik moet nog zien of men, als het anders was gelopen, dan ook niet de argumenten had kunnen vinden voor een samenvoeging van Sassenheim en Warmond.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Alles is denkbaar, maar ik maak er bezwaar tegen dat het begrip draagvlak anders wordt gedefinieerd als het zo uitkomt. Wij moeten vaststellen dat in Sassenheim en Warmond uit de enquêtes en uit de opstelling van de vertegenwoordigende organen blijkt dat een herindeling zonder Voorhout bij hen geen draagvlak heeft.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Nee, omdat men een herindeling van drie gemeenten wil. Draagvlak is een begrip dat voor velerlei uitleg vatbaar is. Bovendien zijn er

## Platvoet

verschillende niveaus van draagvlak, bevolking en gemeentebestuur. De bevolking van alle drie gemeenten heeft zich – inmiddels al weer geruime tijd geleden – via referenda of een enquête in wisselende meerderheden tegen de herindeling uitgesproken. Bij de gemeentebesturen is het beeld anders. Voorhout is vierkant tegen, Sassenheim is om en heeft zich bij de samenvoeging neergelegd en Warmond is ronduit voor. Aanvankelijk leken de drie gemeenten zich te kunnen vinden in het alternatief van een niet-vrijblijvende samenwerkingsvorm, maar de gemeenteraad van Warmond stemde die uiteindelijk af. Ook anderen voor mij hebben voor dit alternatief gepleit. GroenLinks is daar niet zo'n voorstander van. Wij begrijpen wel dat gemeenten die niet willen fuseren, graag uitwijken naar een of andere samenwerkingsvorm, maar de zwakke positie van gemeenteraden in dit soort samenwerkingsvormen is voor ons een argument om daar uiterst huiverig voor te zijn. Vaak is er toch sprake van een geringe democratische legitimatie. Als wij over de WGR en de WGR-plus discussiëren, zullen wij dit punt nog eens uitgebreid aan de orde stellen. Ik ben dus niet zo'n voorstander van die niet-vrijblijvende samenwerkingsvormen. De gemeente Warmond heeft naar mijn mening dan ook een verstandig besluit genomen.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben het met de heer Platvoet eens dat dit soort regionale constructies een democratisch probleem geeft en dat wij daar in de toekomst nog over zullen spreken. Hij constateert dat de mening van de meerderheid van de bevolking uit de pas loopt met de mening van de gemeenteraden van Sassenheim en Warmond. Hij vergeet daarbij te vermelden wat zijn waardering daarvan is. Vindt hij dit goed, vindt hij dit slecht of heeft hij daar geen mening over?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Wij moeten dan wat dieper ingaan op het fenomeen raadgevend referendum. Ik ben daar mijn hele politieke leven tegenstander van geweest. Ik ben voor correctieve referenda. Als het correctieve referenda waren geweest, hadden de gemeenteraden van Voorhout en ook van Warmond en Sassenheim geen ruimte gehad om toch voor die herindeling te zijn.

Zij hadden daar dan tegen moeten stemmen. Er is nu eenmaal een raadgevend referendum; wij hebben daar al over gesproken in het kader van het referendum over de Europese grondwet. Dit betekent dat als het op ons bordje komt, wij er zelf nog over moeten nadenken. Dit is nu eenmaal het effect van een raadgevend referendum. Bovendien, wij hebben dit referendum niet georganiseerd, dat hebben de gemeentebesturen gedaan. Zij moeten wegen wat het effect moet zijn van het raadgevend referendum in twee gemeenten, want in de andere gemeente is een enquête gehouden.

De heer **Van Raak** (SP): Wij moeten hier nu niet het debat over het referendum voeren, maar ik moet wel constateren dat uw partij zich aan het raadgevend referendum over de Europese grondwet heeft verbonden. Een referendum kan raadgevend zijn, maar volgens mij is een referendum in de uitwerking altijd verplichtend. De heer Platvoet antwoordt nu met een verwijzing naar de procedure, maar wat is zijn mening daarover? Vindt hij het goed dat de gemeenteraden een andere afweging maken, of vindt hij het een beetje raar dat de gemeenteraden de wens van zo'n grote meerderheid van de bevolking naast zich neerleggen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik doe daar geen uitspraak over; ik spreek mij niet uit over een besluit van een gemeente. De heer Van Raak spreekt alleen over grote meerderheid, maar de meerderheid in Warmond was maar betrekkelijk: ruim 52%.

De heer **Holdijk** (SGP): De heer Platvoet heeft zich uitgesproken tegen niet-vrijblijvende vormen van samenwerken. Wil hij ingaan op de vraag of zo'n niet-vrijblijvende samenwerking niet een heel goede opstap zou kunnen zijn voor een latere, maar dan vruchtbare herindeling?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Zo is het alternatief niet gepresenteerd. Dit alternatief is door Voorhout gepresenteerd om een gemeentelijke herindeling te ontlopen. Dat is toch een andere discussie. Als het inderdaad de bedoeling is om elkaars nieren te proeven met een

duidelijk vastgesteld perspectief tot gemeentelijke herindeling, is het een ander verhaal, maar bij deze herindeling hebben wij het niet over dit soort niet-vrijblijvende samenwerkingsverbanden.

Mijn laatste opmerking over het draagvlak is dat er intussen wel het een en ander lijkt te zijn veranderd. Het maatschappelijk middenveld in de wellicht toekomstige gemeente Teylingen waaronder ouderbonden, woonzorgcentra, sportverenigingen, onderwijsinstellingen en ook politieke partijen werken aan fusies en samenwerkingsverbanden. Ook op politiek niveau constateer ik dat er het een en ander in beweging is in de richting van meer draagvlak voor de samenvoeging, zelfs bij het CDA.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil aan de heer Platvoet dezelfde vraag stellen als aan mevrouw Meindertsma.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Kijk maar uit.

De heer **Van Raak** (SP): U weet niet wat ik ga vragen, u kunt dus ook nog niet antwoorden. Anders zou u net zo knap zijn als de provincie Zuid-Holland die al van te voren weet wat de uitkomst is van een proces.

Dit moet heel snel worden ingevoerd. Het is natuurlijk een schande dat dit de laatste dag is dat wij hier kunnen beslissen. Wat zou er op tegen zijn als wij zouden beslissen tot een herindeling over een jaar opdat er rustig kan worden voorbereid? Het feit dat er voorbereidingen zijn getroffen, omdat de minister het wetsvoorstel zo laat bij ons indient dat wij het niet fatsoenlijk kunnen behandelen en de druk zo wordt opgevoerd, mag toch nooit een argument zijn om voor of tegen te stemmen? Dat er voorbereidingen zijn en dat er al veel geld is uitgegeven, is niet aan deze Kamer. Deze Kamer heeft dit niet gedaan en wij moeten dit dan ook niet in onze besluitvorming betrekken. Dit is een politiek drukmiddel waar GroenLinks naar mijn mening niet voor zou moeten zwichten.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Van Raak heeft veel woorden nodig om dit te zeggen, maar ik heb dit argument helemaal niet gebruikt. Ik zal mijn pleidooi ook eindigen met steun aan de opmerking van de heer

## Platvoet

Van Heukelum, namelijk dat de wet moet veranderen en dat het niet normaal is dat gemeenten als wij ja zeggen, op zo korte termijn een nieuwe gemeente moeten klaarstomen. Mensen die wel eens betrokken zijn geweest bij fusies van gemeenten weten dat het een onmogelijke opgave is die wij als wetgever aan deze gemeenten opleggen.

Door extern onderzoek is de bestuurskracht van de drie gemeenten gemeten. Dit is altijd een gewild middel om argumenten te verzamelen voor gemeentelijke herindelingen, maar de resultaten zijn haast altijd aanvechtbaar. Bovendien kan het nooit een doorslaggevend argument zijn voor gemeentelijke herindeling. Ik heb mij laten vertellen dat Leiden nog niet zo lang geleden een vernietigende bestuurskrachtmeting had. Dit heeft toch niet geleid tot het voorstel om de gemeente Leiden op te heffen. De bestuurskracht van de drie gemeenten is kwetsbaar, waarbij vooral de situatie in Warmond zorgwekkend is. Voorhout kreeg een zesje in deze meting, maar de gemeenteraad en het college ontkennen een zwakke bestuurskracht te hebben.

Als je ervan uitgaat dat bestuurskracht zich in de nieuwe gemeente alleen kan ontwikkelen op een goed draagvlak, zijn de signalen positief. Er is inmiddels een website die luistert naar de naam van de nieuwe gemeente, waarop ook de voortgang van een visiestuk is te volgen dat door de gemeenteraadsfracties uit de drie gemeenten is opgesteld. "Bouwstenen voor de toekomst", heet dit stuk waarin de dilemma's en uitdagingen van de nieuwe gemeente Teylingen worden geschetst. Dit visiestuk is met een grote inbreng van inwoners en organisaties van de drie gemeenten ontwikkeld, als ik de brief van het CDA uit Sassenheim en Warmond moet geloven. En waarom zou ik die niet geloven? Voorhout is in 25 jaar van een dorp met 5000 inwoners uitgegroeid tot een gemeente met 15.000 inwoners. Deze gemeente, een Vinexlocatie, zal bovendien doorgroeien tot ruim 20.000 inwoners.

Hoewel ik heb begrepen dat projectontwikkelaars een stevige vinger in de Voorhoutse pap hebben, kan Voorhout haar taken aan. Het belangrijkste argument voor samenvoeging is dan ook de zwakte van Warmond. Een kleine gemeenten

van nog geen 5000 inwoners heeft echter per definitie een beperkt ambtelijk apparaat. Het is evenwel de vraag of dat een probleem is aangezien Warmond een zuivere beheersgemeente is.

Dat bij een jarenlang slepende herindelingsdiscussie de fut eruit gaat en het een self-fulfilling prophecy wordt, zie je maar al te vaak gebeuren. Ik ben het echter met de heer Van Raak eens dat dit op zichzelf geen doorslaggevend argument is. De motie die onlangs in de gemeenteraad van Warmond is aangenomen, spreekt dan ook duidelijke taal.

Uit de discussie over de herindeling rijst een opmerkelijk beeld op. Meestal ziet de sterkere gemeente namelijk wel iets in een herindeling en is de kleinste gemeente de grootste tegenstander. In dit geval ligt het dus precies andersom. Mijn fractie neemt de problemen van Warmond serieus. Wat ik nu ga zeggen, is wellicht een gepasseerd stadion, maar soms keren treinen om en passeren zij stations die zij al eerder hebben aangedaan: het zou logischer zijn geweest om te kiezen voor een herindeling met Sassenheim of, nog beter, met Oegstgeest. De bebouwde kommen van Oegstgeest en Warmond lopen immers in elkaar over. Verder is het nog helemaal niet zo duidelijk of verwerping van dit wetsvoorstel op termijn leidt tot een voorstel dat wel op voldoende draagvlak mag rekenen. Hierover kun je natuurlijk uiteenlopende voorspellingen doen, maar ik heb nu toch vooral benieuwd naar die van de minister.

Duurzaamheid is een belangrijk criterium van de regering. Dit criterium is samen te vatten als de vraag of de nieuwe gemeente minstens 25 jaar gevrijwaard zal blijven van nieuwe discussies over herindelingen. Die termijn van 25 jaar is in recente discussies het vaakst genoemd. Het is zeer de vraag of men in dit geval aan dit criterium kan voldoen. Een en ander was voor de Raad van State in ieder geval reden om negatief over het wetsontwerp te adviseren. De Raad stelt namelijk dat het onzeker is of de huidige grenzen van de nieuwe gemeente in stand zullen blijven. Voor mijn fractie is het onbegrijpelijk dat andere, meer voor de hand liggende grenscorrecties niet in het wetsvoorstel zijn meegenomen. Als duurzaamheid zo'n belangrijk

criterium is voor de regering, hoe beoordeelt zij dan de duurzaamheid van deze specifieke herindeling?

De logische, interne samenhang van de nieuwe gemeente is een ander criterium dat door de regering wordt gehanteerd. Voorhout heeft weinig gemeen met Warmond. De gemeenten worden gescheiden door een drukke weg, de A44. Iemand die vanuit Voorhout met het openbaar vervoer naar het zes kilometer verderop gelegen Warmond wil reizen, moet bus 59 naar Sassenheim nemen om daar over te stappen op bus 50 naar Warmond. Sassenheim is dus de verbindende factor tussen deze gemeenten. Niet voor niets is het bezoekerscentrum van de nieuwe gemeente Teylingen daar gepland.

De verschillen in karakter tussen deze gemeenten kun je als een argument pro of een argument contra gebruiken. Ik denk dat het meer een voor- dan een nadeel is dat een nieuwe gemeenten ontstaat uit gemeenten met verschillende karakters en activiteiten. Voorhout is vooral een woongemeente, terwijl Sassenheim een gemeente is met veel economische activiteiten en Warmond een gemeente is met een sterk recreatieve functie. Dat is op zichzelf geen argument tegen deze herindeling, in tegendeel: het is eerder een voordeel omdat het leidt tot een mooie, gedifferentieerde nieuwe gemeente.

De gemeenten werken samen in Holland Rijnland. De grotere gemeente Teylingen zal in dit samenwerkingsverband een sterkere positie kunnen innemen tegenover Leiden, de grootste gemeente in de regio. Het is op zichzelf positief dat deze gemeente de gang van zaken niet langer zo sterk zal kunnen domineren.

Met mijn slotopmerkingen sluit ik aan bij de redenering van de heer Van Heukelum terzake. Overigens sluit hij ook bij mij aan, want in de discussie over de herindeling van de Achterhoek heb ik een pleidooi gehouden voor een onderzoek naar het nut van de behandeling van een wetsvoorstel voor een herindeling in de Staten-Generaal. Dit pleidooi was ingegeven door de gedachte dat een provincie bevoegd zou moeten zijn om te beslissen over een herindeling binnen haar grenzen. Dat zou een goed voorbeeld van decentralisatie zijn, omdat daardoor werk wordt voorkomen. Bovendien worden de beslissingen dan genomen door de

## Platvoet

twee organen van de lokale en regionale volksvertegenwoordiging die nauw zijn betrokken bij de ontwikkelingen in het gebied.

Het is van de gekke dat in de Wet arhi is geregeld dat de nieuwe gemeente er op 1 januari moet zijn. Wat is erop tegen om de eerste januari van het derde jaar na het besluit van de Eerste Kamer aan te houden als de datum waarop de nieuwe herindeling van kracht moet worden? Daardoor krijgen gemeenten in ieder geval twee jaar de tijd om hun gemeentelijke organisaties in elkaar te schuiven. Die tijd is zeker nodig omdat het zeer ingewikkelde operaties zijn. Verder kunnen zij die tijd ook goed gebruiken voor het opstellen van beleidsplannen, begrotingen en al die andere stappen die in een fusieproces moeten worden gezet.

Voorzitter. De GroenLinksfractie wacht met belangstelling het antwoord van de minister af.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.13 uur tot 15.20 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Gemeentelijke herindeling in een deel van de Utrechtse Heuvelrug (30083).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Tan** (PvdA): Voorzitter. Dit wetsvoorstel tot herindeling van de gemeenten Maarn, Amerongen, Leersum, Doorn en Driebergen-Rijsenburg tot een nieuwe gemeente Utrechtse Heuvelrug van bijna 50.000 inwoners heeft de PvdA-fractie met instemming ontvangen. Niettemin is dit voorstel voor ons geen hamerstuk. Wij vinden dat dit voorstel de gebruikelijke aandacht verdient van deze Kamer als chambre de réflexion. Bij de toetsing zullen misschien de gebruikelijke criteria als uitvoerbaarheid en strijd met wetten en verdragen minder op de voorgrond staan omdat het hier een herindeling betreft, maar wij vinden het belangrijk om te kijken of er bij zo'n herindeling, bijvoorbeeld naast lokale, ook nationale belangen gemoeid zijn, of dat de gevolgde procedure naar behoren is geweest.

Het gaat hier om een herindelingsprocedure met een lange aanloop, die door de provincie Utrecht in 1996 is gestart met het verzoek aan de gemeenten tot het opstellen van strategische gebiedsperspectieven. Uiteindelijk kwamen de gemeenten niet tot een eenduidige conclusie over het benodigde bestuursinstrumentarium voor de realisatie van de visie voor het gebied en zij hebben de provincie dan ook verzocht daartoe een voorstel te doen. Dat heeft uiteindelijk geleid tot dit herindelingsvoorstel. Onlangs, bij brief van 7 september 2005, heeft het Comité Herindeling Nee (tegen MALD) bezwaren uiteengezet met betrekking tot de bestuurskracht, het maatschappelijk draagvlak, de mogelijke alternatieven en de procedure. Wij willen deze bezwaren kort langs lopen.

Wat betreft de bestuurskracht wijst de minister naar het idee van de PvdA-fractie in de nota naar aanleiding van het verslag met recht op een aantal dimensies uit de bestuurskrachtmeting, namelijk de gemeente als gemeenschap, de gemeente als dienstverlener, de gemeente als medeoverheid en de gemeente als effectieve en efficiënte organisatie. De uitkomst van de meting was dat met name de omvang en kwaliteit van de ambtelijke gemeentelijke organisaties leidden tot een matige score op de laatste drie onderdelen. Dit betreft dus niet de gemeente als gemeenschap, maar wel de gemeente als dienstverlener, medeoverheid en effectieve en efficiënte organisatie. Voor wat betreft de bestuurskracht vinden wij de regionale samenhang in de betreffende gemeenten met het groene karakter van Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug een sterk punt voor deze herindeling. Ook alternatieve samenwerkingsopties, dus andere opties dan gemeentelijke herindeling, zijn overwogen, afgewogen en uiteindelijk afgewezen. Er is nadrukkelijk voor herindeling gekozen.

Bij herindeling leidt het draagvlak meestal tot veel discussie. Dat blijkt ook uit het debat van darnet over de herindeling in de Bollenstreek. Op dit punt heeft de PvdA-fractie nog wel een enkele vraag, zowel over de inhoud als over de procedure. Met betrekking tot de procedure is de stelling van de minister dat gemeenteraden van de betreffende gemeenten primair verantwoordelijk

zijn voor de wijze van verkenning of organisatie van draagvlak binnen hun gemeente, voor ons onbetwistbaar. De grillige bestuurspraktijk die zich ontwikkelt rond het fenomeen referendum, dreigt ons echter parten te spelen. Daarom willen wij deze gelegenheid te baat nemen om expliciet van de minister te vernemen wat zijn standpunt is met betrekking tot het al dan niet wenselijk zijn van referenda bij herindelingen en de wijze waarop dat instrument gehanteerd zou moeten worden. Wat zijn naar het idee van de minister goede aanbevelingen aan gemeenten op deze punten?

Ten aanzien van de inhoud is duidelijk dat er sprake is van een discrepantie tussen het draagvlak van deze herindeling bij de besturen van de gemeenten en bij de bevolking van de gemeenten. Zonder in details te willen treden over de precieze aantallen pro en contra per gemeente is onze indruk toch stellig dat bij meerdere gemeenten de meerderheid van de bevolking reserves heeft tegen dit voorstel. Waarop baseert de minister zijn stelling in de nota naar aanleiding van het verslag dat er bij de bevolking sprake is van voldoende draagvlak omdat een aanmerkelijk deel de noodzaak van deze herindeling inziet? Overigens onderschrijven wij weer wél de stelling van de minister dat gemeenteraadsleden een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben in hun besluitvorming. Naast draagvlak moeten ook andere overwegingen meewegen, zoals de bestuurskracht.

Voor wat betreft andere alternatieven kunnen in het dossier tal van overwogen varianten worden aangetroffen, zoals de WAL-variant en de MALD-variant. Er is van alles gepasseerd. Het bezwaar van het Comité dat er geen alternatieven van kleinschaliger herindelingen zijn voorgelegd aan de bevolking, kunnen wij niet onderschrijven. Iets dergelijks geldt helaas ook voor de bezwaren ten aanzien van de procedure. De stelling dat de procedure geen tien jaar, maar twee jaar heeft geduurd, bevreedt ons als zodanig en als bezwaar. Want zelfs al had de procedure maar twee jaar geduurd – wat dus in onze perceptie niet het geval is – wat zou daar dan mis mee zijn? Een bestuurspraktijk waar dit soort veranderingen tien jaren moeten