

Vergaderjaar 2011–2012

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 41

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 8 november 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken¹ heeft op 5 oktober 2011 overleg gevoerd met minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 13 juli 2011 over beleidskader gemeentelijke herindeling, d.d. 13 juli 2011, (28 750, nr. 28);**
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 9 juni 2011 met onderzoeksrapport Wet algemene regels herindeling (Wet ARHI) (28 750, nr. 25);**
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 26 september 2011 betreft afschrift van de brief aan het Samenwerkingsverband Autonome Gemeenten (SVAG) betreffende het Europees Handvest inzake lokale autonomie en gemeentelijke herindeling (2011Z18496);**
- **de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19 september 2011 betreft afschrift van de brief betreffende besluit aanhouden herindelingsadvies De Friese Meren, d.d. 19 september 2011, (28 750, nr. 29).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Dijksma

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Dijksma (PvdA), voorzitter, Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), Koopmans (CDA), Van Bochove (CDA), Aptroot (VVD), onder-voorzitter, Smilde (CDA), Paulus Jansen (SP), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Brinkman (PVV), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Dibi (GroenLinks), Heijnen (PvdA), Elissen (PVV), Monasch (PvdA), Schouw (D66), Marcouch (PvdA), De Boer (VVD), Hennis-Plasschaert (VVD), Lucassen (PVV), Verhoeven (D66) en Grashoff (GroenLinks).

Plv. leden: Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Dijkgraaf (SGP), Sterk (CDA), Bruins Slot (CDA), Van der Steur (VVD), Knops (CDA), Jasper van Dijk (SP), Slob (ChristenUnie), Van Klaveren (PVV), Ouwehand (PvdD), Van Gent (GroenLinks), Kuiken (PvdA), Fritsma (PVV), Vermeij (PvdA), Pechtold (D66), Wolbert (PvdA), Van Nieuwenhuizen (VVD), Taverne (VVD), Bontes (PVV), Hachchi (D66) en Voortman (GroenLinks).

Voorzitter: Dijkma
Griffier: Hendrickx

Aanwezig zijn acht leden der Kamer, te weten: Van Beek, Bruins Slot, Van Raak, Schouw, Brinkman, Ortega-Martijn, Heijnen en Dijkma,

en minister Donner van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Ik heet iedereen van harte welkom. Voor dit overleg is drie uur gepland. Er is echter een flink aantal sprekers, dus ik stel een spreektijd voor van vijf minuten en maximaal twee interrupties.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik heb het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling bestudeerd. Ik heb daar het oude beleidskader bij gepakt. Dat waren bij elkaar 30 pagina's tekst. Ik vroeg mij toen af wat de verschillen zijn tussen het oude beleidskader en het nieuwe en waarom er een nieuw beleidskader is. Volgens mij zijn de uitgangspunten van dit kabinet niet veel anders dan die van het vorige. Het initiatief tot herindeling moet van onderaf komen. De periode dat herindelingen werden geïnitieerd door de minister is dus voorbij. Het zijn met name gemeenten en provincies die zich daarmee bezighouden. Kan de minister kort, in zijn eigen woorden, het verschil aanduiden tussen het oude en het nieuwe beleidskader? Op grond daarvan kan ik bekijken of ik alle verschillen heb ontdekt.

Bestuurlijk draagvlak op gemeentelijk niveau is belangrijk. Dat staat in beide kaders. In het nieuwe beleidskader wordt nog eens goed aangegeven dat ook het maatschappelijk draagvlak van belang is. Gemeenten moeten onderzoeken of er sprake is van maatschappelijk draagvlak en moeten actief zijn om het te creëren. Op dit punt zag ik wat tekstverschillen tussen het oude en het nieuwe kader. Het is van belang dat een herindeling een soort trechterproces is dat heel breed begint en langzaam maar zeker tot steeds minder afwijkingen leidt. Er moet niet meer gebeuren wat vroeger nog wel eens gebeurde, namelijk dat de Kamer bij amendement besloot om de gemeente naar rechts samen te voegen in plaats van naar links.

Als twee gemeenten het met elkaar eens zijn, hoeft de provincie er niet tussen zitten en kan het voorstel direct naar de wetgever. Als het drie gemeenten betreft en één ervan is nog niet geheel overtuigd van de noodzaak van herindeling, krijgt de provincie een belangrijke rol in de afweging of de herindeling moet worden doorgeleid naar Den Haag of niet. Provinciale Staten maken dan de definitieve afweging. Wij stellen deze rol van de provincie zeer op prijs, omdat deze beter dan wie dan ook kan beslissen of het verstandig is om met het herindelingsproces door te gaan of niet. Wat is naar de opvatting van de minister de rol van de wetgever, anders dan om te komen tot definitieve vormgeving? In het huidige regeerakkoord staat dat maximaal twee bestuurslagen zich mogen bemoeien met eenzelfde onderwerp. Ik tel er in dit geval drie. Ik had verwacht dat de minister daar een verschil zou maken door aan te geven voor welke van de drie overheden hij een kleinere rol ziet weggelegd. Ik mis dat punt. Ik heb ook het gevoel dat het nieuwe beleidskader niet aan dat uitgangspunt uit het regeerakkoord voldoet. Het specifieke in deze periode is dat er een minderheidskabinet is. Hoe ziet de minister de positie van dat minderheidskabinet bij de afweging met betrekking tot een herindeling? Ik bekijk dat in de praktijk aan de hand van een aantal herindelingsvoorstellen die op basis van het oude beleidskader tot stand zijn gekomen, zoals de herindeling in de Krimpenerwaard. Deze is in de Staten van Zuid-Holland Statenbreed geaccordeerd. Vrijwel alle fracties, met uitzondering van die van de SP en de PvdD, hebben dit voorstel gesteund. Waarom wordt deze herindeling niet doorgeleid naar

de Kamer? Dat zou toch een logische stap in het proces zijn? Dan kan hier het debat plaatsvinden over de definitieve besluitvorming. Ik vraag mij af of er niet een iets terughoudender houding van de rijksoverheid zou moeten worden toegepast, nu er een minderheidskabinet is. Het zou verstandig zijn om van het beleidskader een wat werkbaarder document te maken door het samen te vatten in twee A4'tjes, zodat iedereen echt weet wat de bedoeling is. Ik heb het gevoel dat er zo ontzettend veel tekst is dat je altijd wel op een of andere manier je gelijk kunt krijgen, respectievelijk er zoek in kunt raken. Ik vraag de minister met name of hij in de huidige situatie de rol van de Tweede Kamer wat prominenter in beeld zou willen brengen.

Minister **Donner**: Enerzijds wilt u dat het Rijk zich terughoudender opstelt en anderzijds wilt u dat de Kamer wat prominenter in beeld wordt gebracht. Dat kan niet.

De **voorzitter**: U komt straks, minister. Ik geef nu eerst het woord aan mevrouw Bruins Slot.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Voorzitter. Het beleidskader gemeentelijke herindeling is wat aan de lange kant. Een half A4'tje was voor de CDA-fractie genoeg geweest. Het CDA is tegenstander van gedwongen huwelijken tussen gemeenten. Zo veel mogelijk van onderop is het uitgangspunt. Een verstandshuwelijk is alleen als ultimatum remedium mogelijk, als er zodanige bestuurlijke of financiële knelpunten zijn dat herindeling de enige oplossing is.

De CDA-fractie heeft wel enkele vragen over het beleidskader gemeentelijke herindeling. Wat zijn de gevolgen van dit beleidskader voor lopende gemeentelijke herindelingen? Zoals de heer Van Beek al zei, is het principe van dit kabinet: je gaat erover of je gaat er niet over. Daarbij zijn twee bestuurslagen het uitgangspunt. Hoe zit dat hier? Overigens vindt de CDA-fractie de rol van de medewetgever wel degelijk belangrijk.

De minister geeft aan dat een minimumnorm voor de omvang van een gemeente weinig zinvol is. Bigger is niet altijd better, en dat onderschrijft de CDA-fractie. Dat laat onverlet dat versterking van bestuurskracht, als deze nodig is, behalve door intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) of samenwerking met private partners ook door gemeentelijke herindeling kan worden gerealiseerd. Dat roept de volgende vragen op. Kan door differentiatie van taken worden voorkomen dat gemeentelijke herindeling nodig is?

Wanneer komt de minister eindelijk met de nota over differentiatie die hij voor de zomer of zelfs vorig najaar had toegezegd? De minister schrijft dat herindeling de enige optie is als de bestuurskracht van een gemeente is verzwakt als gevolg van bestuurlijke of financiële problemen. Betekent dit dat een artikel 12-gemeente per definitie rijp is voor herindeling? Dat lijkt het CDA in elk geval niet de goede weg. Kan de minister hierover duidelijkheid geven?

Voor gemeentebesturen kan het inzicht hebben in het maatschappelijk draagvlak een belangrijke rol spelen bij besluiten tot herindeling. Opvallend is wel dat uit het onderzoek van het ministerie blijkt dat de ondervraagde gemeente- en provinciebesturen vinden dat de Tweede Kamer te veel waarde hecht aan het maatschappelijk draagvlak. Dat is een beetje een vreemde opmerking van een bestuurslaag die dicht bij de burger staat. In het beleidskader geeft de minister aan dat de betrokken gemeentebesturen gehouden zijn om een representatief onderzoek te laten doen naar het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Wat verstaat de minister onder een representatief onderzoek? In welke vorm zou dat moeten? Wat gebeurt er als een gemeente een dergelijk onderzoek niet heeft gedaan?

Op de site van Schagen FM stond het bericht dat de minister niet langer twee raadsperioden, maar slechts voor een periode van vier jaar, de fusievergoeding zal uitkeren. Er stond bij dat dit een bezuiniging is. Dat verbaast mij. Gaat het nu wel of niet om een bezuiniging? Ik krijg hierover graag opheldering van de minister.

De heer **Brinkman** (PVV): Ik weet dat het kennen en toetsen van het maatschappelijk draagvlak een heel belangrijk punt is voor de CDA-fractie en daar prijs ik haar voor. Het is ook een belangrijk punt voor de PVV, net als bijvoorbeeld voor de SP. Dit beleidskader is niet uitputtend wat dat betreft. Het wordt in het midden gelaten, het is aan de gemeentebesturen. Het is maar de vraag hoe wij dat beoordelen. Als dit een belangrijk punt is voor enkele heel grote fracties in de Tweede Kamer, moeten wij dan niet een eis neerleggen over hoe wij dat willen zien? Anders krijgen wij daar elke keer opnieuw discussies over. Het zou kunnen dat er drie bijeenkomsten worden georganiseerd op een onmogelijk tijdstip waarvan men weet dat iedereen aan het werk is zodat er niemand komt opdagen. Is mevrouw Bruins Slot bereid om bijvoorbeeld aan te geven dat een referendum of een enquête de methode zijn om het draagvlak te toetsen?

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De CDA-fractie verschilt nog wel eens met de heer Brinkman van mening over de aanvliegroute van maatschappelijk draagvlak. Het CDA vindt het vooral belangrijk om te kijken naar de beslissingen die de gemeenteraad heeft genomen over de herindeling. Hoe de gemeenteraad het maatschappelijk draagvlak organiseert, is aan de gemeenteraad. De minister schrijft nu dat hij een representatief onderzoek wil zien. Er lijkt wat spanning te zitten tussen de bevoegdheid en de ruimte die de gemeenteraad heeft om te bekijken hoe hij het maatschappelijk draagvlak wil inkleden en de door de minister vereiste representativiteit. Dat kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Mijn concrete antwoord op de vraag van de heer Brinkman is nee. Het CDA vindt niet dat dit door de Kamer helemaal moet worden ingekaderd. Dat is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

De heer **Brinkman** (PVV): Nu maakt de CDA-fractie toch echt een denkfout, namelijk dat het kennen en toetsen van het maatschappelijk draagvlak wordt bepaald door de gemeenteraad. Dat is het bestuurlijk draagvlak, niet het maatschappelijk draagvlak. Maatschappelijk draagvlak is het toetsen in de gemeente of de burgers het er in meerderheid mee eens zijn of niet. Dat is het maatschappelijk draagvlak. De vraag is hoe wij dat gaan toetsen en of de Kamer akkoord gaat met de methode van de gemeenteraad.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Volgens de redenering van de heer Brinkman is hij nu zelf ook een bestuurder. In het huis van Thorbecke wordt de gemeenteraad gekozen door de bevolking. De wethouders in het college zijn benoemd. Het is dan dus geen bestuurlijk draagvlak. De raad is gekozen door de bevolking, dus is het ook maatschappelijk draagvlak.

De heer **Van Raak** (SP): Nee, dat kan niet. Wij hebben hier een kader, zodat de gemeenten weten waar zij aan toe zijn en waar zij uiteindelijk op beoordeeld zullen worden. Het klopt dat gemeenten een representatief onderzoek moeten doen dat toetsbaar is. Ik vind het goed dat dit erin staat. Volgens mij en volgens de PVV-fractie moet dat met een referendum of een representatieve enquête. Ik vind dat de CDA-fractie ook moet aangeven wat volgens haar dat maatschappelijk draagvlak is. Anders weten gemeenten niet waar zij aan toe zijn. Dan gaan zij op goed geluk eens een avondje organiseren terwijl er voetbal op televisie is en dan krijgen zij van de Kamer te horen dat het niet goed is.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Het CDA kijkt bij herindelingen naar de beslissing die de raad heeft genomen. De heer Van Raak stelt dat het een representatief onderzoek moet zijn dat toetsbaar is. De vraag is of de vrijheid die gemeenteraden hebben om op hun eigen manier invulling te geven aan het proces van gemeentelijke herindeling, nu wordt ingekaderd door de minister. Wij willen vooral dat herindelingen vrijwillig tot stand komen. Laten wij dan ook de beleidsvrijheid bij de gemeenten laten. Daarom stelt de CDA-fractie deze vraag.

De heer **Van Raak** (SP): Het CDA is er dus niet gelukkig mee dat de minister in dit beleidskader stelt dat er maatschappelijk draagvlak moet zijn en dat daar een toetsbaar onderzoek naar moet worden gedaan. De vraag die de CDA-fractie aan de minister stelt, wil ik aan de CDA-fractie stellen: hoe vult zij dat maatschappelijk draagvlak dan in? Ik doel dus niet op het bestuurlijk draagvlak, maar op het maatschappelijk draagvlak.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Daar kan ik kort over zijn, want dat heb ik al verschillende keren gezegd. De gemeenteraad is degene die uiteindelijk beslist. Die vult ook in hoe wordt omgegaan met de inspraak van de bevolking. De Wet algemene regels herindeling (ARHI) geeft daar ook bepaalde handvatten voor. Het is dus geen lege huls.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat u uw betoog vervolgt en zo langzamerhand afrondt.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De conclusie van het onderzoek van het ministerie van BZK is dat de politiek-bestuurlijke context rond een gemeentelijke herindeling het belangrijkste obstakel is bij een vloeiende procesgang. Een gemeentelijke herindeling is echter ook een ingewikkeld organisatieveranderingsproces waaraan aanzienlijke kosten verbonden zijn. Als de Tweede of de Eerste Kamer een voorstel tot herindeling verwerpt, betekent dat voor sommige gemeenten dat zij geld hebben weggegooid. In de laatste periode zijn er de meeste investeringen voor de betrokken gemeenten, zoals voor het bepalen van de locatie van het gemeentehuis, tijdelijke huisvesting, het aantrekken van een nieuwe gemeentesecretaris en het stroomlijnen van de verschillende ambtelijke organisaties. De CDA-fractie stelt voor om te onderzoeken of er een langere termijn kan zitten tussen het aannemen van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer en het daadwerkelijk vormen van de nieuwe gemeente. Dan kunnen de grote investeringen worden gedaan in de periode waarin al bekend is dat de herindeling doorgaat en dan kan verlies van gemeenschapsgeld worden voorkomen. In die periode kunnen de gemeenten ook al een deel van de eerste frictiekosten uitgekeerd krijgen. Wat vindt de minister van dit idee? Is hij bereid om hier nader naar te kijken?

De heer **Heijnen** (PvdA): De VVD-fractie zei net graag te willen dat de minister het wetsvoorstel inzake de herindeling in de Krimpenerwaard alsnog naar de Kamer stuurt, omdat het zo intensief is voorbereid en de Provinciale Staten ermee hebben ingestemd. Wat vindt de CDA-fractie? Sluit die zich aan bij dat verzoek van de VVD-fractie?

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Uit de brief die de minister over dit voorstel heeft gestuurd, begrijp ik dat er nog naar moet worden gekeken. Ik ben er op dit moment niet van overtuigd dat het direct naar de Kamer moet.

De heer **Heijnen** (PvdA): Hoe verhoudt de weigering van de minister om dit wetsvoorstel door te leiden naar de Kamer zich tot het vorige en dit beleidskader?

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De minister gaat over zijn eigen afwegingen op het gebied van gemeentelijke herindelingen. De vraag die de heer Heijnen mij nu stelt, zou hij goed aan de minister kunnen stellen. Hij kan hem vragen hoe dat in het kader van de twee beleidskaders – het gereformeerde en het hervormde, zoals zij de vorige keer werden genoemd – moet worden gewogen. Dat is niet aan de CDA-fractie op dit moment.

De **voorzitter**: Ik begrijp dat u heel graag het debat aan wilt gaan, mijnheer Heijnen, maar dit was echt uw laatste interruptie. Ik vrees dat u niet meteen een voor u bevredigend antwoord krijgt.

De heer **Van Raak** (SP): Voorzitter. Ik dank de minister voor het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling. Het lijkt wel erg op het oude. Het gaat over de criteria, het draagvlak, de bestuurskracht, de interne samenhang van de gemeenten, de financiële noodzaak, de regionale samenhang en de urgentie. Dat zijn allemaal criteria die ook in het vorige beleidskader stonden. Wat is nu precies het verschil tussen dit beleidskader en het vorige?

Ik vond het goed om in het beleidskader te lezen dat de druk op herindelingen soms toeneemt door de decentralisatie van taken. Een andere belangrijke constatering is dat bestuurskracht niet alleen met grootte te maken heeft, maar ook met bestuurscultuur. Er wordt ook gesteld dat er geen causaal verband is tussen het aantal inwoners en de bestuurskracht. Dat vond ik interessante constatering waar ik het erg mee eens ben. Wat betekent dit beleidskader feitelijk voor de beoordeling van herindelingen? De provincie wordt een soort achterdeur, heb ik het idee. Als gemeenten er niet uitkomen, moet de provincie er alsnog voor zorgen dat zij eruit komen. De gemeenten zijn als eerste aan zet en de provincies zijn mediator. Volgens mij doen zij ongeveer hetzelfde als wat zij altijd al deden: als gemeenten er onderling niet uitkomen, als bijvoorbeeld vier gemeenten wel willen en twee niet, wordt de provincie erop afgestuurd. Wat is nu precies het verschil? Het kabinet zal het proces beoordelen, maar dat deed het al. Bovendien mis ik een aantal actoren. De bevolking is toch ook geen geringe actor in zo'n proces? Wat is de rol van de bevolking? Daarnaast is er de rol van de Tweede Kamer, maar daar gaat de minister niet over. De Tweede Kamer gaat over haar eigen rol. Wat de SP betreft zal deze meer dan procesmatig zijn.

Ik vond de passage over maatschappelijk draagvlak heel positief om te lezen. In tegenstelling tot de CDA-fractie, ben ik erg blij dat de minister schrijft dat gemeenten een onderzoek moeten doen en dat dit representatief en toetsbaar moet zijn. Wij moeten de gemeenten op dit punt wel enige richting en sturing geven. Ik voorzie anders dat gemeenten met alle goede wil van de wereld bijeenkomsten beleggen op avonden dat er voetbal op televisie is en dat zij dan van de Tweede Kamer of de minister te horen krijgen dat dit niet afrekenbaar, toetsbaar en representatief is. Wat is representatief en toetsbaar? Dat hoeft niet zo filosofisch. Het kan bijvoorbeeld een volksraadpleging of een representatieve enquête zijn. Wat voor zaken had de minister in zijn hoofd toen hij deze interessante alinea opschreef?

Een ander punt is de naamgeving van de nieuwe gemeente. De minister zegt dat als de gemeenten het onderling niet eens kunnen worden over de nieuwe naam, de naam van de grootste gemeente wordt gekozen. Mag ik een ander voorstel doen? Als gemeenten het niet eens kunnen worden over een nieuwe naam, is dat volgens mij een teken dat zij nog lang niet klaar zijn voor gemeentelijke herindeling. In dat geval zal een herindeling nooit kunnen doorgaan. Het lijkt mij onbestaanbaar dat dit gebeurt als de betrokken gemeenten niet eens een besluit kunnen nemen over een naam. De minister moet het toch met mij eens zijn dat dit geen goed teken is.

Altijd wordt er een forse bezuiniging ingeboekt bij herindelingen en altijd stelt de SP daar vragen over. Er is in het verleden veel onderzoek naar gedaan. De minister komt nu zelf ook met een onderzoek van Allers en De Kam, waarin wordt geconcludeerd dat de praktijk laat zien dat het mogelijk is om te bezuinigen met een herindeling, maar dat dit meestal niet het geval is. Zullen wij dan vandaag ook maar besluiten dat wij de laatste paragraaf over de bezuiniging bij herindeling weglaten, waarin voorafgaand aan de herindeling wordt gezegd dat de gemeenten een bepaald bedrag minder krijgen? Gemeenten die herindelen moeten volgens mij juist meer geld krijgen. Zij gaan immers meer kosten maken. Ambtenaren zullen vooral meer met zichzelf bezig zijn. De gemeenten zullen veel met elkaar bezig zijn en minder met de bewoners.

De heer **Schouw** (D66): Wij weten dat de heer Van Raak tegen herindelingen is. Nu sleept hij er van alles en nog wat bij, zoals dat het meer gaat kosten. Waarop baseert hij dat?

De heer **Van Raak** (SP): Daar is veel onderzoek naar gedaan. De minister heeft ook een onderzoek meegestuurd, van Allers en De Kam. Er zijn ook veel praktijkonderzoeken. Dit is meer een theoretisch onderzoek, maar dat maakt niet uit. De praktijk laat zien dat het mogelijk is om te besparen, maar dat dit meestal niet het geval is. Dat schrijft de minister zelf als reactie op dit onderzoek.

De heer **Schouw** (D66): Dat is heel wat anders dan wat de heer Van Raak beweert, namelijk dat het altijd meer geld kost. Dat is niet zo. Het kost niet altijd meer geld. De veronderstelling dat herindelen geld oplevert, komt soms niet uit, maar dat is heel wat anders dan dat herindelingen altijd meer geld kosten.

De heer **Van Raak** (SP): Ik ben wel een beetje verrast door deze opmerking. Zullen wij dan in elk geval afspreken om niet meer bij elke herindeling op voorhand een forse bezuiniging in te boeken, zoals de regeringen tot nu toe deden? Elk herindelingsvoorstel eindigt met een financiële paragraaf waarin staat dat de nieuwe gemeente minder geld krijgt dan de gemeenten afzonderlijk kregen. Dat staat er altijd in.

De **voorzitter**: Ik hoor wat onrust, ook aan de regeringszijde van de tafel, maar dat komt vanzelf goed. Ik stel voor dat de heer Van Raak zijn betoog vervolgt en tot afronding komt.

De heer **Van Raak** (SP): Tenslotte heb ik nog een opmerking over concrete herindelingen. Wat betekent dit nieuwe kader voor Goeree-Overflakkee, Molenwaard, Harenkarspel-Schagen-Zijpe, de Krimpenerwaard en De Friese Meren? Een aantal van die herindelingen, zoals die van Krimpenerwaard, verwijst de minister terug naar de provincie. Dat vond ik opmerkelijk. Wij hadden immers in het nieuwe kader afgesproken dat de provincies dat niet meer zouden doen. Waarom zegt de minister in het nieuwe kader dat de provincies meer op de achtergrond moeten blijven, maar krijgen zij wel mislukte herindelingen op hun bord?

Minister **Donner**: Dus u weet precies waar de verschillen zitten, mijnheer Van Raak?

De heer **Van Raak** (SP): Als dat een verschil is, waarom houdt de minister zich dan bij de eerste de beste gelegenheid niet aan zijn eigen beleidskader? Wat gaan wij doen met Goeree-Overflakkee? Daar is in elk geval één gemeente die echt niet wil, om goede redenen. Volgens mij geldt dat ook voor Zijpe, bij de herindeling Harenkarspel-Schagen-Zijpe. Wat is van onderop hier?

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Mijn eerste opmerking is dat het beter zou zijn om dit beleidskader te bespreken in relatie tot de visie van de minister op de inrichting van het binnenlands bestuur. Het een heeft namelijk gevolgen voor het ander. Het is beter om de plannen die in de maak zijn voor de verschillende bestuurslagen, in samenhang te beoordelen. Wij wachten al meer dan een jaar op de uitwerking van de punten op dit terrein in het regeerakkoord, terwijl je toch zou zeggen dat dit appeltje-eitje is. In het regeerakkoord staat bijvoorbeeld heel helder dat er een fusie van vier provincies tot een Randstadprovincie zou moeten plaatsvinden.

Dit beleidskader gemeentelijke herindeling komt toch een beetje op ons over als een verkeersregelaar die met gebonden handen het verkeer probeert te regelen. De druk op de bestuurskracht van gemeenten is de afgelopen jaren alleen maar gestegen door de extra taken, die wij overigens toejuichen. Er komt echter nog veel meer aan. Kijk maar eens naar alle afspraken die zijn vastgelegd in het bestuursakkoord.

De **voorzitter**: De heer Van Raak gaat zijn laatste interruptie aan u wijden, mijnheer Schouw.

De heer **Van Raak** (SP): Ik weet niet of de minister een verkeersregelaar met gebonden handen is, maar de heer Schouw is in elk geval een verkeersregelaar met een kalasnikov. In het nieuwe beleidskader staat dat er geen causaal verband is tussen de grootte van een gemeente en de bestuurskracht. Het CDA wil in Nederland geen gemeenten met minder dan 50 000 inwoners. Dat noem ik verkeer regelen met een kalasnikov. Bij alle gemeenten met minder dan 50 000 inwoners de kalasnikov erop: gij zult herindelen tot 50 000. Hoe kan D66 verklaren dat zij daar zo militant in staat?

De heer **Schouw** (D66): Het probleem is dat de heer Van Raak wel goed kan luisteren, maar vooral naar zichzelf en niet naar anderen. Op zich hoeft dat geen echt probleem te zijn, maar het maakt het wel lastig om met elkaar te discussiëren. Ik heb een paar dingen gezegd die de heer Van Raak misschien nog tot zich zou willen nemen. D66 vreest dat wij tegen een aantal grote problemen aanlopen met betrekking tot de bestuurskracht van gemeenten. Gemeenten krijgen meer taken als gevolg van het bestuursakkoord, zoals de heer Van Raak opgevallen zal zijn. Recent is duidelijk geworden dat gemeenten meer moeten bezuinigen. In een heel recent rapport staat dat 35 gemeenten in de gevarenszone komen en wellicht artikel 12-gemeente worden. Regeren is vooruitzien, dus daar moet je rekening mee houden.

Bij herindeling is een aantal aspecten van belang, zoals bestuurskracht, democratie, waarover hier veel wordt gesproken, en de kwaliteit van de dienstverlening. Wij weten dat de kwaliteit van de dienstverlening door gemeenten toeneemt als zij worden heringedeeld. Daarnaast zijn de financiën van de gemeente een aspect.

De heer **Van Raak** (SP): Ik zei net CDA, maar ik bedoelde natuurlijk D66. Mijn excuses daarvoor. Het CDA is helemaal op de goede weg wat betreft kleinschaligheid bij gemeenten. Ik spreek dus D66 aan. De Democraten 66 weten op grond van de tekentafel in Den Haag wat er allemaal niet deugt in de gemeenten, maar misschien weten de bewoners van zo'n gemeente dat wel beter. Zou het nou een heel opmerkelijke suggestie zijn aan de Democraten 66 om mensen te vragen wat zij vinden van hun gemeente, hoe die volgens hen kan worden verbeterd en of herindeling noodzakelijk is?

De heer **Schouw** (D66): Er zijn heel veel mooie gemeenten in dit land, maar eentje is eigenlijk de mooiste. Daar staat ook nog een

CDA-burgemeester aan het roer. Dat is de gemeente Westland. Dat is een perfect voorbeeld van hoe je de democratie en de kwaliteit van de dienstverlening kunt verbeteren door herindeling. Het is jammer dat de collega's van de SP daar de ogen voor willen sluiten. Het is jammer, maar het is gewoon zo.

De heer **Van Raak** (SP): Ik wil het ze vragen.

De **voorzitter**: U vervolgt uw betoog, mijnheer Schouw.

De heer **Schouw** (D66): De nieuwe dingen zijn dus taakverzwaring en bezuinigingen. 35 gemeenten dreigen om te vallen. Dat is toch bijna 8% van de gemeenten. Ik vraag de minister wat dit betekent voor de herindelingen. Het kabinet weigert eigenlijk een logische conclusie te trekken, namelijk «vorm volgt functie», en de bestuurskracht bij de moderne tijd te brengen en voor te bereiden op de uitdagingen waar gemeenten in de toekomst voor gesteld zullen worden. In de opvatting van mijn fractie kan dat door schaalvergroting. Daar kun je echt niet omheen. Het huidige beleidskader is vooral ingegeven door angst en politieke piketpaaltjes die om allerlei redenen ineens zijn geslagen. Ineens moet alles van onderop komen en zouden kleine gemeenten beter zijn voor de democratie. Ik roep toch iedereen op om even over zijn eigen schaduw heen te springen. D66 wil gewoon vitale en gezonde gemeenten. Herindeling of opschaling is dan af en toe onontkoombaar. Het kabinet bezweert dat herindeling zonder steun van de betrokken gemeenten al snel een averechts effect zal hebben. Is hierbij ook gekeken naar ervaringen in het buitenland, bijvoorbeeld in Denemarken? Ik heb begrepen dat iedereen daar echt op de banken staat te juichen vanwege de grootschalige herindeling die heeft plaatsgevonden.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Ik hoor de heer Schouw spreken over vitale en gezonde gemeenten. Hebben de burgers dan helemaal niets meer te zeggen over hun eigen gemeente? Hoe zit het met de representatieve burgerraadpleging? Wat is de mening van D66 daarover?

De heer **Schouw** (D66): Ik ben ontzettend blij dat mevrouw Ortega deze heldere vraag stelt. Natuurlijk gaan burgers er ook over. Daar wil ik echter wel twee opmerkingen bij maken. Ik vind dat de burgers in het hele gebied waar herindeling aan de orde is, erover moeten gaan, en niet de burgers in de afzonderlijke gemeenten, met in de ene een referendum, in de andere een vraaggelbesprek en in weer een andere een inloopavond. Dan moet er een referendum worden gehouden in het hele gebied. Als dat wordt gedaan, moet de consequentie helder zijn: bent u voor herindeling of gaan we de ozb met € 100 per jaar verhogen? Dan is helder welke keuze de burgers hebben. Dat moet dan wel gelden voor de mensen in het hele gebied, want anders wordt het hapsnap.

De heer **Van Raak** (SP): Nee ...

De **voorzitter**: Mijnheer Van Raak, u hebt echt al twee uitgebreide interrupties gehad en u verstoort nu de orde van de vergadering.

De heer **Van Raak** (SP): Dat spijt mij erg, voorzitter.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Het antwoord van de heer Schouw is in elk geval heel helder. Ik heb een vervolgvraag. Wat moet er volgens D66 gebeuren met het resultaat van zo'n breed ingezet referendum? Hoe zwaar moet dat wegen?

De heer **Schouw** (D66): D66 is tegen raadplegende referenda en voor corrigerende referenda. Als er een corrigerend referendum komt over het wetvoorstel dat die herindeling behelst, mag wat mij betreft de bevolking die het aangaat er voor of tegen zijn. Het moet dan wel corrigerend zijn en niet raadplegend, want het bestuur bestuurt. Dat past in mijn lijn.

De **voorzitter**: Kunt u zo langzamerhand afronden, mijnheer Schouw?

De heer **Schouw** (D66): Keuzes blijven niet zonder gevolgen. Het kan zijn dat gemeenten kiezen voor de vlucht naar voren middels intergemeentelijke samenwerking in plaats van fusie. Dat is geen neutrale oplossing en zeker vanuit democratisch oogpunt – dat zal de heer Van Raak aanspreken – eigenlijk onwenselijk en ongepast. Kan de minister daarop reflecteren? Die vlucht naar voren is namelijk veel slechter dan herindeling. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Van Beek over de Krimpenerwaard en zijn vraag over de bestuurslagen. Maximaal twee bestuurslagen zouden erover gaan, maar inmiddels zijn het er drie.

De heer **Brinkman** (PVV): Voorzitter. Gemeentebesturen, gemeentelijke instellingen en gemeenteambtenaren staan allemaal ten dienste van de burgers van de gemeente. Daar betalen die burgers ook allemaal lokale lasten voor en dat is goed. Het moet niet zo zijn dat een meerderheid van de burgers van een gemeente wordt gedwongen tot een fusie met een andere gemeente die zij niet willen. Ik heb het voorbeeld al eerder genoemd. Ik ben woonachtig in de gemeente Beemster, de mooiste gemeente van in elk geval Noord-Holland. Wij vieren volgend jaar het 400-jarig bestaan. Ik weet dat een aantal grote gemeenten het oog heeft laten vallen op de gemeente Beemster. Als het aan D66 zou liggen, zou er inderdaad een referendum kunnen komen, zoals de SP en wij graag willen, maar dan zouden de 6 000 bewoners van de Beemster helemaal wegvallen tegen de 80 000 inwoners van Purmerend of een van de andere geïnteresseerde gemeenten. Met andere woorden: zij hebben uiteindelijk geen klap meer te vertellen. Lekker democratisch, zou ik zeggen tegen Democraten 66.

Bij een herindelingsvoorstel zal altijd een financieel plaatje moeten zitten, een meerjarenbegroting met een raming van de ontwikkeling van de lokale lasten en de efficiëntie, dus of er minder ambtenaren komen en of de serviceverlening op niveau blijft. De heer Van Raak zei dat dit er altijd bij zit, maar volgens mij is dat niet het geval. Het doel van een gemeentelijke herindeling is toch verhoging van de efficiëntie, verbetering van de serviceverlening en, hopelijk, verlaging van de kosten? Als dat niet het geval is, vind ik dat burgers in welke gemeente dan ook, al is het een gemeente van 1 500 inwoners, het recht hebben om te zeggen: nee, ik ben bereid om € 200 lokale lasten per jaar meer te betalen, als ik maar in de gemeente Beemster kan blijven wonen. Zij moeten die mogelijkheid hebben omdat zij bijvoorbeeld volgend jaar het 400-jarig bestaan willen meemaken en misschien zelfs het 425-jarige bestaan. Ik vind dat burgers daar het recht toe hebben.

De heer **Schouw** (D66): Misschien mag ik een vraag stellen. Dan kunnen de emoties ook weer even dalen. Ik ben geboren in Poeldijk, dat ook een paar honderd jaar bestaat. Inmiddels is dat gemeente Westland en dat gaat ontzettend leuk. Wij kunnen alle dorpsfeesten vieren, wij hebben braderieën en druivenfeesten. Wij voelen ons nog steeds Poeldijker en de kwaliteit van de dienstverlening is een stukje beter geworden. Kan de PVV zich verplaatsen in hoe het gaat in Poeldijk? Zou dat model ook voor de Beemster kunnen gelden?

De heer **Brinkman** (PVV): Het is mooi dat u dat voorbeeld aanhaalt. Daar is geen enquête of referendum gehouden. Mijn mailbox stroomt vol met mails van Poeldijkers die het in de gemeente Poeldijk wonen missen.

De heer **Schouw** (D66): Dan zeg ik: boter bij de vis. Ik zal nog geen schorsing voorstellen, maar het zou leuk zijn als de medewerker van de heer Brinkman kan komen met de eerste 50 mails.

De heer **Brinkman** (PVV): Uiteraard maak ik een grapje. Het gaat erom dat de heer Schouw iets stelt waarvan hij ook niet zeker weet dat dit het geval is. Hij weet ook niet zeker dat een meerderheid van de bevolking van Poeldijk niet liever in de gemeente Poeldijk had willen blijven wonen en, sterker nog, niet liever die € 100 of € 200 per jaar extra lokale lasten had willen betalen. Dat weet hij niet, want hij heeft het niet getoetst.

De heer **Schouw** (D66): Jawel, dat weet ik wel. Er zijn inmiddels nieuwe verkiezingen geweest en als er verzet was geweest, waren er vast partijen als Poeldijks Belang, Wateringens Belang of Naaldwijks Belang ontstaan. Dat is niet gebeurd.

De heer **Brinkman** (PVV): We weten hoe het met verkiezingen gaat. Dit soort items is niet sexy en wordt bijna nooit inzet van de verkiezingen, zeker niet als de herindeling al heeft plaatsgevonden.

Ik zie een aantal redactionele wijzigingen in het beleidsplan, maar er is niet veel nieuws onder de zon. Het valt mij op dat erin staat dat het gemeentebestuur verplicht is het maatschappelijk draagvlak te kennen en te toetsen. Dat is een goede zaak. Nu zie ik de debatten in de Tweede Kamer komen waarin de SP, de PVV en misschien het CDA zeggen: ja, maar wacht even, die bijeenkomsten zijn iedere keer op een avond dat er een wedstrijd in de Champions League is en Ajax hopelijk een keer verder komt dan de eerste ronde. Dat schiet ook niet op, want dan komt er niemand opdagen. Ik zou het echt een stap vooruit vinden als wij de vorm van dat kennen en toetsen niet laten bepalen door de gemeentebesturen. Daar ga ik ook zeker mijn best voor doen, middels een motie of wat dan ook. Hoe je het ook wendt of keert, als je het door de gemeentebesturen laat bepalen, is het geen maatschappelijk draagvlak meer. Dan is het bestuurlijk draagvlak. Het zou mooi zijn als de burger daar, op een door ons bepaalde wijze, een stem in zou krijgen en als het niet wordt bepaald door het gemeentebestuur. Op welke manier zouden gemeenten dat in de visie van de minister moeten doen?

Het is al eerder gezegd, ook door de minister, dat herindelingen niet altijd – ik durf zelfs te zeggen: bijna nooit – leiden tot een betere, goedkopere en efficiëntere overheid en tot betere serviceverlening. Ik zou wel eens een plaatje willen zien waarbij lokale lasten, het aantal ambtenaren en de verminderde serviceverlening, waarvan vaak sprake is als op grote schaal wordt heringedeeld, worden afgezet tegen het gehele plaatje van de periode ervoor. Waren de herindelingen in de afgelopen tien jaar altijd wel zo kies?

Hierbij betrek ik ook de subsidieregeling van 40-20-20-20. Deze lijkt wel leuk voor herindelingsgemeenten, maar deze vormt een verkeerde stimulans. Ik sta op dit punt geheel achter de heer Van Raak. Die 40-20-20-20 maakt gemeenten lui en maakt ze de eerste vier jaar niet efficiënt. Je moet een omgekeerde stimulans hebben om ze te dwingen om efficiënt te gaan werken, te snijden in het apparaat en de serviceverlening hoog te houden. Bij bijna alle herindelingen zien wij dat de omslag komt wanneer het vijfde jaar in zicht is.

De heer **Heijnen** (PvdA): De heer Brinkman vindt dat gemeentelijke herindelingen van onderop moet komen en dat het maatschappelijk draagvlak moet worden getoetst, niet alleen het bestuurlijk draagvlak.

Geldt dat standpunt ook voor herindelingen van provincies en, zo ja, wat vindt hij ervan dat het kabinet overweegt met een wetvoorstel te komen om tegen de zin van, naar het schijnt, Flevoland en wellicht ook Utrecht en zelfs de bewoners van de Beemster, die provincies op te heffen?

De heer **Brinkman** (PVV): Het mag duidelijk zijn dat de mening van de burgers van de Beemster voor mij leidend is. Onze visie op gemeentelijke herindelingen past een-op-een op de samenvoegingsplannen van het kabinet. Sommige commissarissen van de Koningin willen een Randstad-provincie met drie provincies, maar van één ervan vraag ik me af of het een Randstadprovincie is. Ik vraag me dan echt af waar wij het over hebben. Het zal een provincie zijn die een kwart van Nederland omvat. De noodzaak van die samenvoeging is totaal niet aangetoond. Ik kan me voorstellen dat het misschien leuk is voor een aantal bestuurders, maar de noodzaak voor de burger is absoluut niet aangetoond. De burger heeft daarin geen stem. Er is niet bepaald hoe die stem eruit zou moeten zien. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de gemeentelijke herindelingen: er zal een referendum of enquête moeten komen in deze drie provincies. De burgers van deze provincies zal een eerlijk plaatje getoond moeten worden van de kosten, de efficiëntie en de meerkosten als het niet doorgaat. Als die fusie niet wordt gesteund, zullen wij de voorstellen daartoe niet steunen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Het is politiek uitermate belangrijk wat de heer Brinkman zegt. Ik moet vaststellen dat minister Donner zich beter kan concentreren op de vraag hoe gewone mensen weer over een sociale huurwoning of een koopwoning kunnen beschikken. Hij kan al zijn inspanningen om te komen tot een provincie FUN, Flevoland-Utrecht-Noord-Holland, bij dezen in de prullenbak stoppen. Deze kan hij achterwege laten en daar hoeft hij geen aandacht aan te besteden. Voor zover het zich laat aanzien is er geen politiek draagvlak in deze Kamer voor die fusie. Laat de minister zich richten op werkelijk belangrijke dingen.

De heer **Brinkman** (PVV): Nu wordt het helemaal fraai. De heer Heijnen stelt een vraag aan de minister terwijl ik aan het woord ben.

De heer **Heijnen** (PvdA): Het was een mededeling.

De heer **Brinkman** (PVV): Laten wij die vraag stellen aan de minister. Ik vraag hem of hij bereid is om die plannen in de prullenbak te gooien of te komen met een gedegen plan waarin de burgers een stem hebben en waarin de kosten duidelijk zijn opgenomen. Als hij dat niet doet, stel ik voor dat wij daarover een motie indienen. Ik begrijp dat ik daarvoor dan zeker de steun krijg van de PvdA en misschien ook wel van de SP.

De heer **Van Beek** (VVD): Er is even helder gemaakt waar de conservatieven zitten. Ik wil graag terug naar het beleidskader. Als gemeenten het eens zijn, er voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is en noem maar op, als alle kopjes dezelfde richting op staan, is het helder hoe het proces gaat lopen en hoe het zal eindigen. De wet voorziet in een rol voor Provinciale Staten als dat niet het geval is. Dat is dat andere gremium waar de heer Brinkman in zit. Provinciale Staten weegt de verschillende uitspraken en komt uiteindelijk tot een conclusie: verdergaan of niet en, zo ja, in welke vorm. Hoe weegt hij zo'n uitspraak van Provinciale Staten als het voorstel hier in Den Haag terechtkomt?

De heer **Brinkman** (PVV): Ik vind dat provincies zich bij hun kerntaken moeten houden. Zich bemoeien met gemeentelijke aangelegenheden, als burgers hebben aangegeven het voorstel niet te steunen, is geen taak voor de provincie. Daar moet de provincie zich niet mee bemoeien.

De heer **Van Beek** (VVD): De provincies dienen de wet uit te voeren. In de wet staat dat de provincies hier een rol in hebben. Die rol is beschreven in de Wet ARHI. Een provincie, bijvoorbeeld de provincie Noord-Holland, heeft de wet uitgevoerd en heeft een besluit genomen op basis van de voorliggende stukken. Hoe weegt de heer Brinkman het besluit van Provinciale Staten vanuit zijn verantwoordelijkheid hier in Den Haag? Vindt hij het logisch dat wij dan hier in Den Haag, in een proces dat normaal gesproken wordt getrechterd, alles weer opnieuw doen?

De heer **Brinkman** (PVV): Ik hoef het toch niet eens te zijn met de wet? Die wet kan er liggen, maar ik ben het er niet mee eens. Zo zal ik ook in Provinciale Staten acteren. Het is voor mij buitengewoon belangrijk wat de burgers vinden. De overheden, de gemeenten, staan ten dienste van de burgers. Als de burgers bereid zijn om € 100 of € 200 per jaar extra aan lokale lasten te betalen als zij in die gemeente kunnen blijven wonen, heeft de overheid zich daarnaar te schikken. Punt uit. Dan heeft de provincie daar geen besluit over te nemen over de burger heen. Dat is mijn mening. Ik kan de wet niet veranderen want daar zal ik geen meerderheid voor krijgen, maar zo zal mijn stem wel zijn.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Voorzitter. Voor het reces hadden wij een overleg met de minister en dat werd almaar mistiger door de vele termen die er vielen: katholiek, gereformeerd, hervormd en noem maar op. Nu ben ik wel te vinden voor geloofszaken, maar in dit geval bood de boodschap van dominee Donner mij geen zekerheid en ook geen houvast. Gemeenten, provincies en ook de Kamer wisten niet waar zij aan toe waren. De verwachting van mijn fractie in de aanloop naar dit debat was dan ook heel groot. De minister zou komen met een zorgvuldig en transparant beleidskader met bijbehorende besluitvorming. Tot grote teleurstelling van mijn fractie is de mist nog altijd niet opgetrokken en is er in de weersverwachting nog steeds sprake van onzekerheid. Daarmee werd dominee Donner ook nog een weerman.

Ik begin met de recente brief van de minister, getekend 30 september jongstleden, waarin hij schrijft geen vragen van de Kamer te beantwoorden over de herindelingsadviezen inzake Goeree-Overflakkee, Molenwaard en de Kop van Noord-Holland omdat hij eerst een voorstel aan het kabinet wil voorleggen. Hoe verhoudt zich dit tot de berichten in de media waarin hij wel inhoudelijke uitspraken heeft gedaan? Het is toch niet zo vreemd dat de Kamer daar inhoudelijke vragen over stelt? Ik waag nog een poging om een vraag over het proces te stellen. Op basis van welk beleidskader heeft de minister besloten om voorstellen over deze dossiers in te dienen bij de ministerraad?

De minister schrijft: «Voor de goede orde merk ik op dat de voorliggende wetsvoorstellen beoordeeld zijn op basis van het vorige beleidskader en het huidige aangepaste beleidskader.» Dat is echt onacceptabel. De minister heeft er kennis van kunnen nemen dat er voor het reces de nodige ophef is ontstaan door de grote onduidelijkheid rond het herindelingsdossier. Samen met andere fracties heb ik daar in het vorige debat een belangrijk punt van gemaakt, maar dat is blijkbaar niet aangekomen. Ik verzoek de minister volstrekt helder te maken op basis van welke criteria hij herindelingen toetst. Dat kan in onze optiek echt niet op basis van twee verschillende beleidskaders. Of gaat de minister een kader vaststellen om vast te stellen wanneer hij welk beleidskader gebruikt, met redenen om voor het ene of het andere beleidskader te kiezen? Het moet duidelijk zijn op grond waarvan de minister zijn beslissing neemt.

De minister geeft de provincies de boodschap mee dat zij hun huiswerk moeten doen. Op basis waarvan moeten zij dat doen? Moet dat op basis van het oude beleidskader, waarin de provincie een actievere rol heeft, of op basis van het nieuwe, waarin de provincie enkel in uitzonderlijke gevallen kan optreden? Nu worden provincies met een kluitje in het riet

gestuurd. Ik heb gemeenten al horen zeggen dat de regels niet tijdens de wedstrijd veranderd kunnen worden.

Ik ga verder inhoudelijk in op het nieuwe beleidskader. Ik constateer dat er een aantal verbeteringen merkbaar is. De regel dat de herindeling enkel van onderop dient te komen, is duidelijk versterkt doordat de rol van de provincie wordt beperkt. Volgens de minister kan de provincie ingrijpen in uitzonderlijke situaties. Wanneer ligt de bal bij de gemeenten en wanneer bij de provincie? Wie gaat dit toetsen? Is dat de minister en, zo ja, op basis van welke criteria doet hij dat?

Een representatieve burgerraadpleging is een vereiste. In het kader staat dat gemeenten vrij zijn in het kiezen van de vorm daarvan. Geldt dat ook voor de mate waarin gemeenten een dergelijke raadpleging laten meespelen in hun eindoordeel? In het kader staat alleen dat als gemeenten afwijken van de raadpleging, zij moeten motiveren waarom zij dat doen.

Mag ik het beleidskader wat betreft de urgentie zo interpreteren dat wanneer andere opties uitgeput of niet haalbaar zijn, daar effectief naar gekeken moet zijn? Een van die opties is dan intensieve samenwerking. Ik waardeer de opmerking van de minister dat er sprake moet zijn van interne samenhang en dat moet worden voorkomen dat de gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarin geen sprake is van verbondenheid. Hoe werkt dit in het geval van een gedwongen herindeling? In hoeverre mag dan van een gemeente die zich tegen de herindeling heeft gekeerd, een gemeenschappelijke visie worden gevraagd op de te vormen gemeente?

Klopt het dat de VNG niet formeel is geconsulteerd over het nieuwe beleidskader en, zo ja, hoe verhoudt dit zich tot de Code interbestuurlijke verhoudingen?

Volgens de nieuwe plannen van de minister wordt de termijn waarin de gemeente recht heeft op een fusievergoeding, gehalveerd. Hij geeft wel aan dat de hoogte van de vergoeding gelijk blijft. Klopt dat en, zo ja, welke vergoedingen liggen hieraan ten grondslag?

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Voor de PvdA is fusie van gemeenten, gemeentelijke herindeling, geen doel, maar kan het een middel zijn voor verbetering van het bestuur. De vraag is of dit beleidskader bijdraagt aan dat betere bestuur door herindeling of fusie, waar dat strikt noodzakelijk is. Wat ons betreft is dat niet het geval. Dit beleidskader marginaliseert de rol van de provincies. Zij voelen zich hierdoor niet geruggensteund, terwijl wij vorige week in de Kamer in het kader van de Wet revitalisering toezicht hebben bepaald dat de provincies een belangrijke rol hebben bij het zorgen voor voldoende financiële kracht en bestuurskracht bij gemeenten. Hoe kijkt de minister aan tegen de verzwaring van de taak van de provincies terwijl zij in de kou worden gezet met dit beleidskader? Ik kan dat illustreren met de herindeling Krimpenerwaard, waarbij de provincie niet weet hoe te handelen. De hete aardappel wordt van de minister richting de provincie gestuurd. Men voelt zich niet geruggengesteund. Ook andere provincies hebben mij gevraagd of zij kunnen optreden of niet. In Gelderland zijn gemeenten die het zelfstandig niet redden. Dan is er regie nodig en moet de provincie zich geruggengesteund voelen door de minister van BZK en de wetgever.

Herindeling is soms noodzakelijk omdat wij ten onder gaan aan bestuurlijke drukte in dit land. Er zijn in Nederland naast het Rijk, de 12 provincies, de 418 gemeenten en de waterschappen maar liefst 1700 gemeenschappelijke regelingen. Die zijn deels privaat, voor de uitvoering van bepaalde taken, en deels publiek. Ik wil graag weten of de minister zich een ambitie heeft gesteld voor het terugbrengen van het aantal gemeenschappelijke regelingen. Die bepalen immers echt de bestuurlijke drukte in het land. Is het niet noodzakelijk om nog eens naar het beleidskader te kijken op dit punt en gemeenten die deze gemeenschappelijke regelingen gaan

opruimen door samen te gaan, te steunen? En dan moeten er nog een flink aantal decentralisaties plaatsvinden.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De gedachtegang van de heer Heijnen is interessant. Wat vindt hij van het concept van differentiatie? Differentiatie biedt gemeenten weer ruimte om maatwerk te leveren. Wij wachten nog steeds op een visie van de minister daarop.

De heer **Heijnen** (PvdA): Dat zijn woorden naar mijn hart. Als er iemand is die niet alleen bij dit kabinet, maar ook bij het vorige heeft aangedrongen op taakdifferentiatie, ben ik het. Ik heb gesproken over A en B gemeenten, zoals men zich misschien herinnert. Ik heb gesproken over de mogelijkheid voor gemeenten om te besluiten om taken over te dragen aan een centrumgemeente en zelf meer beheergemeente te worden. Daardoor blijft de lokale binding tussen inwoners en het gemeentebestuur in stand, terwijl het taken die het zelf niet kan uitvoeren, aan een ander overdraagt. Daar is de PvdA, zie haar verkiezingsprogramma, de kampioen in. Als het CDA, als coalitiepartner, hierover vandaag een motie indient om de minister aan te sporen daar werk van te maken, hoop ik die mee te mogen ondertekenen.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De heer Heijnen heeft zich inmiddels tot kampioen uitgeroepen, maar zijn betoog is wel gloedvol. Ik zal goed nadenken over zijn suggestie. Mijn dank daarvoor.

De heer **Heijnen** (PvdA): Dit beleidskader leidt in de praktijk tot willekeur, en dat vind ik nog het ergste. Ik ben als medewetgever niet in staat om uit te leggen waarom de Kamer wel een wetsvoorstel krijgt over Goeree-Overflakkee om tegen de zin van één gemeente tot herindeling over te gaan en geen wetsvoorstel over de herindeling Krimpenerwaard. Dan moet ik mensen uitleggen dat het er niet om gaat dat het CDA en de VVD in de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee wel voor zijn en in de Krimpenerwaard niet. Dan moet ik in de GV4, Bussum, Muiden, Naarden en Weesp, waar een groot maatschappelijk probleem is rond het Naardermeer, het groene hart tussen die verstedelijking, uitleggen dat het om interne politieke redenen bij een van de politieke partijen niet mag komen tot een grote fusie. Van die willekeur moeten wij af. Herindeling is geen wiskunde, maar je mag wel consistentie en voorspelbaarheid verwachten.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik wil nog even terugkomen op de opmerking over bestuurlijke drukte. Het doet mij plezier om die woorden hier te horen. Ik hoop dat er heel veel discussies komen over bestuurlijke drukte als het kabinet komt met de voorstellen ter uitwerking van het regeerakkoord. Ik hoop dat wij dan een onbevooroordeelde en onbevangen inhoudelijke discussie kunnen voeren over de deelraden, de Wgr-plus, vermindering van het aantal provincies en eventueel vermindering van het aantal gemeenten. Over dat hele pakket zouden wij verstandig moeten kunnen discussiëren met elkaar.

De heer **Heijnen** (PvdA): Daar zie ik naar uit, maar ik vind dat wij bij de bestuurlijke drukte eerst alle hulpstructuren moeten aanpakken. Wij moeten niet beginnen met de gemeenten, de provincies en de Staat der Nederlanden als zodanig. Daarbinnen kan het nodig zijn dat gemeenten en wellicht zelfs provincies samengaan. Dat moet echter wel passen bij het vraagstuk dat je wilt oplossen. Wat betreft de Randstad ligt het vraagstuk misschien zelfs wel buiten de Randstad. De grootste opgave waarvoor wij ons in dit stukje Noordwest-Europa gesteld zien, is hoe wij de havens van Antwerpen en Rotterdam competitief houden met die in

Zuidoost-Europa. Dat is het grotere plaatje. Daarbinnen wil ik nadenken over effectief bestuur. Ik doe dat niet vanwege symboolpolitiek.

De heer **Van Beek** (VVD): Dit biedt aanknopingspunten. Ik denk dat wij deze debatten met veel genoeg zullen aangaan. Het is belangrijk dat het kabinet eerst met zijn eigen nota komt. Ik steun de opmerkingen dat het tijd wordt dat wij die krijgen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Laat de heer Van Beek echt geen sprankje hoop aan mijn bijdrage ontnemen op steun van de PvdA voor de provincie FUN, ooit. Laat ik het daar maar bij laten.

Is de minister bereid om een grondwetswijziging voor te bereiden waardoor de wetgever niet meer over herindelingen gaat? Dat is de beste manier om ervoor te zorgen dat er maar twee bestuurslagen over herindelingen gaan. Daar nodig ik hem toe uit. Wanneer krijgt de Kamer het voorstel dat taakdifferentiatie tussen gemeenten echt mogelijk maakt? Is de minister bereid om in het kader van het tegengaan van bestuurlijke drukte een regio-indeling voor te schrijven waarbinnen gemeenten samenwerkingsverbanden kunnen aangaan? Een van de problemen is de bestuurlijke lasagne van allemaal verschillende lagen. NRC heeft daar een keer een prachtig artikel aan gewijd, waarin te zien was aan hoeveel verschillende samenwerkingsverbanden gemeenten deelnemen. Daar wat meer lijn in brengen, zou daadwerkelijk binnenlands bestuur zijn. Is het met dit beleidskader mogelijk om te defuseren, om los te komen uit een andere gemeente? Ik schets de achtergrond van deze vraag. De minister wil de stadsdelen in Rotterdam opheffen. Zijn ambtsvoorganger heeft de gemeente Rozenburg, toen deze deel ging uitmaken van Rotterdam, beloofd dat zij zich ervoor zou inspannen om te komen tot een stadsdeel Rozenburg. Zij beloofde contact op te nemen met het gemeentebestuur, dat erover gaat. Deze minister, haar ambtsopvolger, gaat die belofte verbreken, indien en voor zover zijn voorstel tot het opheffen van stadsdelen realiteit wordt. Ik zou graag zien dat de minister een aanvulling maakt op dit beleidskader waarin hij aangeeft hoe gemeenten als Rozenburg en Hoek van Holland zich los kunnen maken uit de gemeente waar zij nu deel van uitmaken. Dat lijkt mij passen bij enige consistentie in het openbaar bestuur.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Ik heb de heer Heijnen niet gehoord over het onderdeel van het beleidskader dat gaat over een representatief onderzoek dat toetsbaar moet zijn, als basis voor wat er in de gemeente gebeurt. Wat is de visie van de PvdA op dit voorstel?

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik heb daar geen enkele behoefte aan. Dat is echt aan gemeenteraden. Daar heb ik alle vertrouwen in, ook als de PvdA daar geen deel van uitmaakt.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Dat is een helder verhaal. Dank u wel.

Minister **Donner**: Voorzitter. De inbreng van de verschillende leden is een bewijs dat de discussie over herindeling leeft. Er blijkt ook uit dat er niet echt eenduidigheid is van opvattingen, bijvoorbeeld over wie erbij moet worden betrokken en wie niet. Ik proef door de lijnen heen twee verschillende visies op de functie van gemeentebesturen. In de ene visie worden gemeenten vooral gezien als organisator en drager van overheidsdiensten. Het criterium is dan vooral dienstverlening. Dan kom je al snel in de redenering dat het grootschalig moet, omdat dan de dienstverlening kan worden verbeterd. De andere visie is op gemeenten als gemeenschap en drager van zelfbestuur door burgers op lokaal niveau. Dan komt je eerder in de buurt van de redenering dat mensen elkaar moeten kennen;

dat de gemeente niet te groot moet zijn omdat zij dan ten onder gaat in anonimiteit.

De wetgever heeft die keuze bij Thorbecke al niet gemaakt. Wij hebben het Franse bestuursstelsel niet gevolgd waarbij de prefectuur er is voor de dienstverlening en de commune het idee van gemeenschap tot uitdrukking brengt. Wij hebben die rollen vermengd. Sinds die tijd wordt de discussie gevoerd over de vraag of gemeenten groter moeten zijn in het belang van de kwaliteit van de dienstverlening en in hoeverre gemeenten de uitdrukking zijn van democratische betrokkenheid van de burgers.

Daar loopt een andere discussie doorheen; over de vraag op welke wijze de dienstverlening moet worden gecontroleerd. Moet dat vooral democratisch of gebeurt dat door de markt, namelijk door kwaliteitsonderzoek en deskundigheid van de dienstverlening? Dat is weer een heel andere discussie. Deze zaken botsen al jaren in de discussie over gemeentelijke herindelingen. Het mag duidelijk zijn dat daarover nog geen communis opinio is, omdat dit in iedere kabinetsperiode opnieuw leidt tot discussies. Ik heb ook niet de illusie dat deze nu zal ontstaan, dat met het nieuwe beleidskader de rust weerkeert en dat iedereen het erover eens is.

Zoals verzocht door de Kamer in het algemeen overleg van 24 mei, is het nieuwe beleidskader zo snel mogelijk naar de Kamer gezonden, nog voor het zomerreces. Dat is meteen een antwoord op de vraag van mevrouw Ortega of er over dit beleidskader overleg is geweest met het IPO en de VNG. Dat is niet gebeurd op bestuurlijk niveau. Daar bood de Kamer geen ruimte voor, gelet op de wens om het beleidskader voor het zomerreces te ontvangen. Op ambtelijk niveau is er wel contact geweest. Het IPO heeft een formele reactie gegeven, de VNG niet. De VNG heeft haar standpunt echter wel in Binnenlands Bestuur kenbaar gemaakt. Dat zijn de afwegingen die men maakt; om meer te voldoen aan de wens die geformuleerd werd door de Kamer of aan de wensen die er waren. Omdat het hier gaat om een beleidskader voor het beleid dat door de minister wordt gevoerd, en de controle van het beleid van de minister primair bij de Kamer ligt, heb ik de keuze gemaakt die ik heb gemaakt ten aanzien van het geheel, de herkomst van de gemeentelijke herindeling en het aangepaste beleidskader.

De voorzitter: Mevrouw Ortega heeft een vraag. Ik wil eerst met de leden afspreken dat ieder lid maximaal twee interrupties met een vervolgvraag krijgt.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): De minister is er altijd goed in om de bal weer terug te leggen bij de Kamer door te stellen dat zij het verkeerd heeft gedaan. Het is echter wel aan de minister om te voldoen aan de Code interbestuurlijke verhoudingen. Hij had er ook voor kunnen kiezen om de Kamer te zeggen dat hij eerst de VNG wilde consulteren. Nu legt hij de bal terug bij de Kamer door te zeggen dat hij de VNG niet heeft geconsulteerd, omdat de Kamer het niet wilde.

Minister **Donner:** Ik heb die keuze natuurlijk voor een deel gemaakt. Ik heb er echter in het debat in mei op gewezen dat de tijd te krap was. Ik zit gewoon met de politiek-praktische afweging dat de beoordeling van het beleidskader primair hier ligt en niet bij de verzamelde gemeenten en provincies. Dat is het punt. Het zijn keuzes die gemaakt worden in het beleid binnen het kader van de wet zoals die geldt. De conclusie is dat de beslissing uiteindelijk hier ligt en niet in het overleg met de provincies. Dit was met betrekking tot dit onderwerp een verantwoorde oplossing.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Misschien was er geen tijd voor allerlei overleggen, maar de minister had ook kunnen kiezen voor een andere vorm van consultatie, bijvoorbeeld door het beleidsplan voor

te leggen en de gemeenten en provincies de mogelijkheid te geven schriftelijk te reageren. Waarom heeft hij daar niet voor gekozen?

Minister **Donner**: Ik constateer dat ze dat hebben gedaan. Het IPO heeft formeel gereageerd en de VNG heeft via Binnenlands Bestuur gereageerd. Dat is dus gebeurd. Er was snelheid geboden, mede vanwege de vraag op welke wijze dit kader doorwerkt in de lopende voorstellen. Anders hadden die ook weer langer gelegen. Dat leek mij niet gewenst. Daarom heb ik deze keuze gemaakt. Ik laat mij daar graag op beoordelen. Ik heb uitgelegd wat de afweging was en meer heb ik er niet aan toe te voegen. Een prangende vraag van velen was waar de verschillen zitten tussen het herziene beleidskader en het vorige. Op vier aspecten zijn er verschillen. Wat is de rol van de provincie in het proces en wat die van het kabinet? Wat zijn de criteria en de afwegingsfactoren die een rol spelen, in het bijzonder de invulling van het maatschappelijk draagvlak? Het is overigens niet zo dat dit laatste in het vorige beleidskader totaal niet aan de orde kwam. Wat betreft de rol van de provincie is het verschil dat de rol van de provincie in het vorige beleidskader opener was geformuleerd. De provincies deden de herindelingsvoorstellen die zij nodig achtten. In het nieuwe beleidskader is die afweging ingeperkt en tevens gepreciseerd: de provincie doet een voorstel in de uitzonderlijke situatie waarin er sprake is van bestuurlijke of financiële problemen bij gemeenten en er geen overeenstemming tussen gemeenten is over herindeling.

De heer **Van Raak** (SP): Hoe zit het dan met de Krimpenerwaard en andere voorstellen die door de minister worden teruggeven aan de provincie? Ik zie niet waarom hier sprake is van een uitzonderlijke situatie. Op basis van welk beleidskader is dat beoordeeld? Is het niet veel beter om die voorstellen weer terug te leggen bij de gemeenten?

Minister **Donner**: Ik licht dat zo toe. Dat lijkt mij ordelijker. In het vorige beleidskader was de rol van de medewetgever, het kabinet, beperkt tot het toetsen van het gevolgde proces aan de hand van de Wet ARHI. In het nieuwe beleidskader zal de beoordeling van het kabinet meer zijn gericht op de drie hoofdcriteria, factoren van afweging, namelijk het draagvlak, de inhoudelijke noodzaak en de urgentie. In het vorige beleidskader werden zes criteria genoemd, namelijk draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionale samenhang en planologische ruimtebehoefte. In het nieuwe beleidskader wordt de planologische ruimtebehoefte niet langer genoemd. Bij de factoren wordt de inhoudelijke noodzaak een categorie van afweging, naast het draagvlak. Daarnaast spelen bestuurskracht, regionale opgaven en samenhang en financiële perspectieven een rol. Urgentie is een nieuw element dat wordt ingevoerd. Ook duurzaamheid, de interne samenhang van de nieuwe gemeente en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen zijn factoren die een rol spelen. Dit alles is, zoals gezegd, geen wiskundige formule. Ook punten als maatschappelijk draagvlak en representatief onderzoek zijn geen kwestie van definiëren; dit is het en dit is het niet. Het zijn factoren die een rol spelen in het geheel van de afweging. Het uitgangspunt is dat als er geen draagvlak is in de zin van de overwegingen en geen urgentie met betrekking tot de maatschappelijke opgaven voor de betrokken gemeente, het oordeel zal zijn: niet doen. Dat komt ook tot uitdrukking in de rol van de provincie: nee, tenzij. Het kan echter niet zo zijn dat een herindeling wordt bepaald door de vraag of alle betrokken gemeenten ermee instemmen. De opgave binnen een bepaalde regio en de urgentie zijn ook elementen die een rol spelen en die kunnen maken dat er een voorstel wordt gedaan, ook als er geen overeenstemming is. De vraag is dan hoe Provinciale Staten die vraag in eerste instantie beantwoordt.

De heer **Schouw** (D66): Het lijkt me heel verstandig dat de minister wat ruimte neemt om de criteria te formuleren en te toetsen. Het blijft immers mensenwerk. Wat verstaat hij onder urgentie? Het tweede criterium dat hij noemde, was financiële noodzaak. Het derde criterium, namelijk urgentie, kan toch ook betrekking hebben op de financiën van de gemeente?

Minister **Donner**: Bij de beoordeling van de inhoudelijke noodzaak kijk je naar het financiële draagvlak en de omvang van de financiële problemen op langere termijn. Een van de woordvoerders vroeg of dit betekent dat artikel 12-gemeenten per definitie voorwerp moeten zijn van herindeling. Het antwoord op die vraag is nee. De artikel 12-procedure is primair bedoeld om de financiën van een gemeente te saneren. Het kan zijn dat men tot het oordeel komt dat er ook op langere termijn niet voldoende perspectief is. Dat is een inhoudelijke reden. De urgentie wordt in de eerste plaats bepaald door aard en omvang van de inhoudelijke problematiek en in de tweede plaats door de vraag of er alternatieven zijn. Dat maakt bijvoorbeeld dat je bij Goeree-Overflakkee eerder tot de conclusie komt dat de herindeling moet doorgaan. Daar zijn er geen alternatieven voor fusie met andere gemeenten, doordat men op een eiland leeft. In andere regio's kan er wel sprake zijn van alternatieven. De vraag of er andere oplossingen zijn, is medebepalend voor de vraag of de situatie urgent is of niet. Artikel 12 is dus geen aanleiding. In zo'n geval wordt er eerst gesaneerd en vervolgens verder gekeken.

De heer **Schouw** (D66): Ik zou de suggestie dat artikel 12 een aanleiding is niet gedaan willen hebben. Het is denk ik wat breder. Wij weten dat veel gemeenten in financiële nood komen. Heeft dat betekenis voor het tempo waarin de discussie over herindelingen moet worden gevoerd in het komende jaar?

Minister **Donner**: Voor zover dat een rol speelt, zal het nieuwe beleidskader voor gemeenten eerder leiden tot de conclusie dat men zal moeten zoeken naar samenwerking en eventuele herindeling met andere gemeenten. Het systeem legt meer de nadruk op de gemeenten. Zij kunnen niet achterover gaan leunen als de noodzaak er is. Dan kunnen zij niet zeggen: dan laten wij ons liever met enige oppositie dwingen uit politieke overwegingen, omdat dit makkelijker is voor de verkiezingen. Dan zal men als bestuur de verantwoordelijkheid moeten nemen om met voorstellen te komen. Dat kan men niet door anderen laten oplossen. Wanneer er vanuit de inhoudelijke opgave een aanzienlijke urgentie is, is het aan de provincie om te besluiten toch een voorstel te doen. Dat is het criterium waarop in elk geval het kabinet de voorstellen zal beoordelen.

De heer **Heijnen** (PvdA): De minister zegt eigenlijk dat dit beleidskader, anders dan het vorige, een inhoudelijk beleidskader is. Het vorige was op het proces gericht, op de vraag of gemeenten en provincies hun werk goed hebben gedaan, en nu gaat de minister toetsen. Hij noemt een aantal criteria, en nog kan dat niet het resultaat zijn van het werk in zijn bovenkamer. Dat moet toetsbaar zijn, ook voor de medewetgever. Ik vraag de minister mij uit te leggen waarom de Krimpenerwaard minder urgent of minder noodzakelijk is dan Goeree-Overflakkee. Mijn beeld is dat het andersom is, dat het er op Goeree-Overflakkee veel rustiger aan toe gaat en dat er veel minder problemen zijn dan in de Krimpenerwaard. Als de minister daar niet in slaagt, lijkt het een doos van Pandora, een Hans Klok-act waarvan je niet weet wat eruit komt. Dat maakt je kwetsbaar voor politiek opportunistische verwijten dat het op Goeree-Overflakkee wel moet omdat het CDA en de VVD het er in alle vier de gemeenten over eens zijn. Dat moeten wij niet willen.

Minister **Donner**: Dat beeld zal mogelijk altijd bestaan, omdat het in dezen niet gaat om een wiskundige formule. Het blijft een bestuurlijke afweging van een aantal factoren. Ik ben het geheel eens met de karakterisering dat het vernieuwde beleidskader het kabinet een meer inhoudelijke rol geeft bij de beoordeling van voorstellen. In het vorige beleidskader had het kabinet ervoor gekozen om meer het proces te bewaken, maar dat leidde er niet toe dat men zich in deze Kamer concentreerde op het proces. Doorgaans werden er hoorzittingen gehouden over de voorstellen, om te horen hoe het in de gemeenten lag. De kwestie is ook wat al of niet mogelijk is.

Ik zal aangeven waarom ik wat betreft Krimpenerwaard tot het standpunt ben gekomen om het voorstel niet door te geleiden, maar om de provincie opnieuw te vragen, in het licht van de criteria die ik hanteer, om te motiveren waarom dit voorstel zou moeten doorgaan. Het is dus geen beslissing, zoals in andere gevallen, dat het voorstel niet doorgaat, maar ik constateer dat twee van de vijf gemeentebesturen het er niet mee eens zijn. Uit de onderlegging van de provincie kan ik mij geen beeld vormen van de urgentie van de problematiek, gevoegd bij alternatieve oplossingen. Op het terrein van Goeree-Overflakkee ligt dat duidelijker, ook wat betreft de motivering. Daarom kom ik op dat punt tot doorgeleiding, ook al weet ik dat Goedereede daar tegen is, en heb ik wat betreft de Krimpenerwaard gevraagd aan de provincie om het nader te onderbouwen.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik laat Goeree-Overflakkee en de Krimpenerwaard even liggen en kom terug op het beleidskader. Mijn vraag is wat een provinciaal bestuur in hemelsnaam moet met dit beleidskader. Je weet niet hoe de toetsing op die inhoudelijke criteria bij een minister uitpakt. U bent het nu en theoretisch gesproken is het morgen een ander. Er zullen echt toetsbaardere criteria moeten worden ontwikkeld in de interbestuurlijke verhoudingen in dit land, als ruggensteun voor de provincies bij de vraag wanneer zij wel of niet aan de slag kunnen gaan.

Minister **Donner**: Op dit punt is het beleidskader duidelijk. In die gevallen dat er geen overeenstemming bestaat tussen de betrokken gemeenten, geldt als regel voor de provincie: nee, tenzij. Er zitten enkele elementen in die inderdaad niet te reduceren zijn tot duidelijke criteria, en dat zal ook zo blijven. Dat zal uit de praktijk moeten blijken. Ik probeer dit zo goed mogelijk aan te geven en uitdrukkelijk te toetsen bij de voorstellen die er komen. Mevrouw Ortega heeft hierover ook een vraag gesteld. Bij enkele voorstellen die nu zijn doorgeleid, heb ik aangegeven dat het oude en het nieuwe beleidskader zijn gebruikt. Dat komt doordat het proces was gestart onder het oude beleidskader. Je kunt de spelregels niet opeens veranderen en zeggen dat het hele werk overgedaan moet worden. Ik constateer dat een aantal voorstellen die er lagen, niet voldeden aan het criterium van representativiteit van het onderzoek, maar dat was geen reden om deze niet door te geleiden. Bij alle processen die na de publicatie van het nieuwe beleidskader worden opgestart, zal dat wel worden toegepast.

De heer **Van Beek** (VVD): Er is een jarenlange ontwikkeling geweest waarbij wij steeds stringenter hebben gezegd dat de rol van onderaf belangrijker werd. Ik heb nog meegemaakt dat herindelingen door de minister werden geïnitieerd. We hebben op een gegeven moment gezegd dat wij dat niet meer wilden en dat het van onderaf moest komen. Met het zo nadrukkelijk introduceren van een inhoudelijke afweging door de minister wordt de rol van bovenaf ineens weer geïntroduceerd, niet alleen om dingen tot stand te brengen, maar vooral om deze niet tot stand te brengen. Ik vraag mij echt af of dat nog in lijn is met het regeerakkoord, waarin heel nadrukkelijk is geformuleerd dat wij van onderaf werken en niet van bovenaf. Daarop zou ik graag antwoord krijgen.

Als de minister die afweging maakt, en ik ben bereid om deze te respecteren, vind ik wel dat hij in alle gevallen de voorstellen moet doorgeleiden naar de Kamer. Als hij de afweging maakt en het daarna niet doorgeleidt, dan zijn wij als Kamer gewoon buitenspel gezet.

Minister **Donner**: In hoeverre het aangepaste beleidskader strookt met het regeerakkoord, daar sta ik buiten. Dat is ook niet het criterium. Ik stel een beleidskader voor, zoals ik meen dat het op grond van de verantwoordelijkheid van het kabinet verantwoord en nodig is. Het is aan de Kamerleden die het regeerakkoord hebben gesloten, om dat te beoordelen. Ik zit hier primair met de verantwoordelijkheid voor het proces. Als men meent dat de rol van het kabinet inhoudelijk wordt, dan verwijs ik ernaar dat, als dat al zo is, dat vooral ingegeven wordt door de zeer inhoudelijke vragen die niet alleen op dit kabinet, maar ook op vorige kabinetten, worden afgevuurd in het kader van dit proces. Als men meent dat dit niet passend is, zou de juiste conclusie zijn, zoals de heer Heijnen stelde, om de Grondwet aan te passen en de wetgever uit te sluiten en er een zaak bij Algemene Maatregel van Bestuur van maken, namelijk dat een voorstel van de provincie wordt gevolgd tenzij het kabinet tot het oordeel komt dat dit niet voldoet aan de wet. Op dat punt ben ik iets terughoudender, maar zodra mij blijkt dat er een tweederde meerderheid in deze Kamer en in de Eerste Kamer is, ben ik uw man.

Dan de opvatting van de heer Van Beek dat het kabinet in alle gevallen voorstellen moet doorgeleiden naar de Kamer. Het antwoord daarop is: nee. De grondwetgever heeft staatsrechtelijk vastgesteld dat dit bij wet gebeurt. Het is toetsbaar welke voorstellen het kabinet niet doorgeleidt op basis van de motivering die door de betrokken provincie wordt gegeven. Daarom wordt er ook kennis van gegeven waarom dat niet zo is, maar het is niet zo dat er op dit punt een geheel afwijkende regeling is, namelijk dat ieder voorstel van een provincie door de Kamer wordt beoordeeld en dat een oordeel van de regering niet meer relevant is. Dat zou een staatsrechtelijk novum zijn.

De heer **Van Beek** (VVD): Het is een voorrecht om met deze minister te discussiëren over staatsrecht, want hij beheerst dat vak, maar ik vraag toch aandacht voor de politieke dimensie. Staatsrechtelijk begrijp ik zijn betoog, zowel over de rol van het regeerakkoord als over het al of niet doorsturen. Ik ben bereid om dat aspect tot volle wasdom te laten komen en te respecteren, maar ik vraag begrip voor de politieke situatie dat gemeenten na het doorlopen van een jarenlang proces tot bepaalde conclusies zijn gekomen, zodat er een statenbesluit ligt waarvoor in sommige gevallen een heel brede meerderheid bestaat. Met respect voor de afweging die het kabinet maakt, komen wij in politieke zin behoorlijk in de problemen als het daarmee eindigt en wij dat debat niet meer kunnen voeren of de regering kunnen oproepen om de inhoudelijke situatie met ons te willen bespreken. Het gaat mij om het politieke element, met respect voor de staatsrechtelijke inbreng van de minister, want die is loepzuiver.

Minister **Donner**: Dan is een meer politiek-pragmatisch punt. Ik heb nog nooit ontdekt dat het kabinet het kan verhinderen, als de Kamer iets wil bespreken. Over de Krimpenerwaard is een brief naar de provincie gegaan over een nadere onderbouwing om tot een oordeel te komen. Ik heb de Kamer precies ingelicht over wat ik zal doen met de voorstellen voor Renswoude, Woudenberg en Scherpenzeel, de herindeling tussen Utrecht en Gelderland, en de andere die er waren. Nogmaals, deze processen waren onder het oude beleidskader opgestart. Het kabinet had zich daarbij beperkt tot het proces, maar uiteindelijk was er geen meerderheid voor in deze Kamer vanwege de inhoud en niet vanwege het proces. Ik wijs erop dat staatsrechtelijk niets de Kamer verhindert om het novum te proberen

dat, als er een provinciaal voorstel is en het kabinet zou dat niet doorgeleiden, te komen tot een initiatiefvoorstel over herindeling van gemeenten.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, dat gaan we niet doen. Ik ben het met de heer Van Beek eens dat de marginale toets van de minister bij de Krimpenerwaard feitelijk toch een volle toets is geworden, namelijk niet doorgeleiden en terugsturen naar de provincie. De minister plaatst de Kamer daarmee voor een moeilijke situatie. Ik hecht eraan om het voorstel te zien, als informatie over het proces, maar dat is niet mijn vraag. Het ligt nu bij de provincie. We hebben afgesproken dat de provincie zich er alleen in uitzonderlijke situaties mee gaat bemoeien. Als de gemeenten het er niet mee eens zijn, is het «nee, tenzij», zegt de minister. Wat vraagt de minister nu van de provincie gezien dit beleidskader en gezien zijn uitspraak over «nee, tenzij»? Dit past toch helemaal niet binnen het beleidskader, de opstelling van de Kamer en van het kabinet? Wat moet de provincie doen?

Minister **Donner**: Dat is volstrekt duidelijk, maar het wijkt inderdaad af van het oude beleidskader, waarbij de provincie in beginsel oordeelde dat het nodig was, ongeacht of gemeenten het ermee eens waren, maar dat was wel een factor die meespeelde. Uiteraard waren er ook initiatieven waarbij gemeenten het roerend eens waren, en daarbij is het zelden voorgekomen dat een provincie het tegenhield, maar procedureel lag het initiatief bij de provincie. Dat wordt nu veranderd. Als niet alle betrokken gemeenten ermee instemmen, dan geldt het «nee, tenzij». Er zijn twee elementen: wat is de inhoudelijke taak en wat is de urgentie van de oplossing daarvan.

De heer **Van Raak** (SP): Ja, maar we vullen vandaag dat beleidskader in. Ik zou het zeer betreuren als dat op deze manier gebeurt. We hebben gezegd dat de provincie in uitzonderlijke situaties het voortouw neemt. Is er bij de Krimpenerwaard sprake van een uitzonderlijke situatie? Als ik de minister goed beluister, zegt hij: als niet alle gemeenten het eens zijn, is er sprake van een uitzonderlijke situatie, maar dat zal een niet erg uitzonderlijke situatie zijn.

Minister **Donner**: Voor de Krimpenerwaard gold het oude beleidskader en derhalve niet dit element. Om die reden heb ik de zaak teruggestuurd voor een herbeoordeling door de provincie.

De heer **Van Raak** (SP): Als we het bij het oude beleidskader houden, dan heeft de provincie hier zijn taak al vervuld en dan is het niet juist om het terug te sturen. Ik vind het ook niet juist om te goochelen met het oude en het nieuwe beleidskader. De provincie hoort hierover duidelijkheid te hebben. Als ik de provincie was, zou ik het weer netjes terugsturen naar de minister.

Minister **Donner**: We zullen zien wat het gevolg daarvan is. Als het niet anders is, moet ik constateren dat het niet voldoet aan de criteria die ik hier heb gesteld en dat het door het kabinet niet naar de Kamer zal worden gestuurd. Om die reden heb ik de provincie gevraagd om mede in het licht van het nieuwe beleidskader te motiveren dat dit nog steeds nodig is. Als de provincie dat niet kan, blijft het daarbij. Wat dat betreft meen ik dat de consistentie nu juist vereist om het op deze wijze te doen.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Het wordt almaar mistiger. Het heeft nu alle schijn van willekeur. De minister spreekt over consistentie, maar die zie ik niet. De minister zegt dat hij bij de Krimpenerwaard het oude beleidskader heeft gebruikt. Ik vraag mij af wat hij bij Renswoude

heeft gedaan, want toen zei hij in het debat dat hij een voorschot nam op het nieuwe beleidskader. Ik wil graag klip-en-klaar van de minister horen dat hij een soort overzicht stuurt aan de Kamer, waarin hij alle herindelingsdossiers even op een rijtje zet en vervolgens aangeeft: dit is nieuw en dat is oud, en dan wil ik ook weten waarom.

Minister **Donner**: Dat overzicht heeft mevrouw Ortega. Er is de motivering van de intrekking van Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg en van Bergen, Gennep en Mook en Middelaar. Daarnaast is er de motivering waarom het wetsvoorstel inzake Bussum, Muiden en Naarden bij de Kamer is gehouden. Straks ligt deze naast de motivering waarom er wel een voorstel ligt inzake Goeree-Overflakkee. Ik laat in het midden of er alsnog een voorstel komt met betrekking tot de Krimpenerwaard. Zij heeft dit overzicht, want dan heeft zij het heel specifiek over de drie voorstellen die bij de Kamer voorlagen. Daarnaast zijn er enkele voorstellen geweest die mede werden gedragen door de betrokken gemeenten. Dan zijn er nog twee andere gevallen. Het wetsvoorstel inzake Goeree-Overflakkee zal nog naar de Kamer komen, maar met betrekking tot de Krimpenerwaard is dat afhankelijk van de motivering die de provincie zal geven. Ik zie niet welk overzicht zij nog meer wil hebben. Ik kan niet alle oude dossiers erbij gaan halen, om deze te toetsen aan een beleidskader dat er toen nog niet was, en ik kan alle voorstellen die er nog komen, niet gaan toetsen voordat ik deze bij de Kamer heb ingediend. Derhalve heeft zij wat zij nodig heeft.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): De minister maakt er weer een karikatuur van, terwijl het gaat om gevoelige dossiers. De ChristenUnie wil klip-en-klaar weten wanneer het oude en wanneer het nieuwe beleidskader wordt gebruikt, en waarom, want anders kunnen wij ons werk niet doen als medewetgever. Als ik op basis van datgene wat de minister allemaal naar voren brengt, Krimpenerwaard en Goeree-Overflakkee naast elkaar leg, kom ik op basis van logisch redeneren tot een heel andere conclusie dan de minister. Daarom wil ik graag weten wanneer wel en wanneer niet en waarom.

Minister **Donner**: Mevrouw Ortega zal tot dat oordeel moeten komen op basis van de voorstellen die worden gedaan door het kabinet. Als zij constateert dat er geen consistentie is bij die voorstellen, heeft zij een punt. Zij wil nu echter een overzicht van waarom in het ene geval wel en in het andere geval niet. Ik heb gezegd dat het kabinet nog geen eindoordeel heeft over de Krimpenerwaard, maar heeft geconstateerd dat het voorstel dat er lag, niet gemotiveerd werd. Over Goeree-Overflakkee heb ik ook de gemeenten laten weten dat naar mijn mening die omstandigheden er wel zijn. Dat voorstel zal dus naar de Kamer komen en daarover kan de Kamer een oordeel hebben. Mevrouw Ortega vraagt nu iets wat ik haar gegeven heb met het herziene beleidskader. Meer is er alleen aan de hand van de concrete voorstellen.

De heer **Brinkman** (PVV): De minister maakt er niet alleen een rommeltje van, hij kijkt ook niet goed en hij telt niet goed. Als je goed kijkt en goed telt, dan constateer je dat een heel duidelijke meerderheid hier vindt dat als er dan een nieuw beleidskader komt, dat gewoon vanaf nu moet gelden, punt uit, en niet bij de ene wel en bij de andere niet. De verbazing en de vragen van mevrouw Ortega daarover zijn zeer terecht. Stel dat de Kamer besluit om het nieuwe beleidskader leidend te laten zijn, ook bij bestaande herindelingen, dan kan de minister zeggen wat hij wil, maar de Kamer bepaalt uiteindelijk.

Minister **Donner**: Ja, de Kamer heeft in dezen de rol van medewetgever. Ik heb niet het oogmerk om de Kamer te binden met welk beleidskader

dan ook. Ik geef alleen in het beleidskader aan wat het beleid van het kabinet zal zijn. Bij de voorstellen die voor dit beleidskader waren gestart, neemt het kabinet een besluit of deze worden doorgeleid of niet en op welke wijze wordt omgegaan met de verhouding tussen oud en nieuw. Ik heb geschetst wat het motief daarbij is. Het is vervolgens aan beide Kamers om dat te beoordelen. Dat is in dit proces nu net een van de moeilijkheden en wat het zo onvoorspelbaar maakt.

De heer **Brinkman** (PVV): Precies, zo is het. Volgens mij is het dan ook veel handiger en veel doorzichtiger als de minister accepteert dat als er een nieuw beleidskader ligt, dat ook wordt gebruikt om bestaande herindelingen te toetsen.

Minister **Donner**: Ik constateer dat ik dat doe, bijvoorbeeld bij het voorstel voor de Krimpenerwaard, maar dat ik hier alleen maar hoor dat ik dat voorstel wel moet indienen.

De heer **Van Beek** (VVD): Dit kan zo niet. Dat heeft ermee te maken dat er een heel lang proces voor zit. Ik deel absoluut niet de opvatting van de heer Brinkman. Je zult zorgvuldig moeten omgaan met gemeenten en provincies. Dat houdt in dat nieuwe voorstellen vanaf nu vallen onder een nieuw beleidskader, omdat er een nieuw kabinet zit. Dat is logisch, maar het is toch echt niet bestuurlijk fatsoenlijk om aan het eind van het proces, waar jarenlang aan is gewerkt, de spelregels te veranderen. In dat geval denk ik dat het verstandig is om zaken af te werken op basis van de spelregels waarmee dat proces is begonnen, want anders zijn wij niet fatsoenlijk bezig ten opzichte van de gemeenten.

Minister **Donner**: Dat is ook de reden waarom ik bij de Krimpenerwaard niet op basis van het nieuwe beleidskader constateer dat ik het niet zal doorgeleiden, maar aan de provincie vraag om een nadere motivering in het licht van de omvang van de taak en de urgentie. Op die wijze kan ik dat wel doen. Ik heb de provincie laten weten dat de motivering die was gegeven, naar mijn mening onvoldoende was. Op die basis kwam ik tot de conclusie dat deze niet werd gegeven. Ik stel de provincie in de gelegenheid om daar wel aan te voldoen. Om dezelfde reden als door de heer Van Beek genoemd, zie ik geen aanleiding om, als je zou constateren dat het onderzoek naar het draagvlak in het licht van het nieuwe beleid wellicht anders moet zijn, helemaal terug te gaan naar de gemeenten en het proces opnieuw te starten. Dat is precies waar het onderscheid zit. Juist om uitvoering te geven aan die zorgvuldigheid ben ik, voordat ik een besluit nam over de voorstellen die er lagen, in alle regio's zelf gaan luisteren naar de motieven en overwegingen die er waren. Ik heb dat ook bij Goeree-Overflakkee gedaan, maar bij de Krimpenerwaard nu juist niet, omdat ik de provincie eerst vraag om opnieuw te komen met een voorstel. Ik meen dat op die wijze volop recht wordt gedaan aan de zorgvuldigheid die nodig is, door zo goed mogelijk te bekijken op welke wijze de belangen van burgers erbij worden betrokken. Om die reden kom ik bij het voorstel over De Friese Meren tot de conclusie dat er in de procedure reden is om opnieuw tot een overweging te komen en dat deze heroverweging gevolgen zal hebben voor de periode tussen verkiezingen in bepaalde gemeenten. Voor het overige probeer ik de voorstellen zo goed mogelijk te doen, met alle consequenties waar de Kamer naar vraagt.

De heer **Van Beek** (VVD): Ik heb het gevoel dat we elkaar wel een beetje naderen, maar nog niet ver genoeg. We zijn het erover eens dat nieuwe gevallen vallen onder het nieuwe beleidskader en oude onder het oude beleidskader, maar de minister gaat er bij de Krimpenerwaard tussenin zitten. Hij stuurt het terug en vraagt om het nog eens te doen op basis van het nieuwe beleidskader. Het woord urgentie komt in het oude beleids-

kader niet voor. In het oude beleidskader ging het erom dat de provincie haar werk had gedaan en was er alleen nog een procedurele toets door de minister. Ik heb het gevoel dat het kabinet nu een tussenpositie inneemt. Is het mogelijk om ons bij het afwerken van zaken die jarenlang in procedure zijn geweest, toch wat meer te richten op het oude beleidskader? We zouden deze zaken op basis van dat kader moeten afwerken. Dat heeft te maken met bestuurlijk fatsoen in de richting van de medeoverheden.

Minister **Donner**: Ook onder het oude beleidskader zou er een vraagstuk zijn, omdat twee van de vijf gemeenten in de Krimpenerwaard tegen herindeling zijn. Ik constateer dat er, ook gelet op het beleid van het kabinet, alle reden is om de provincie te vragen om dit nader te motiveren. Het kabinet heeft geen beslissing genomen, maar het zal een beslissing moeten nemen of men ermee doorgaat of niet. Daarbij zijn de overwegingen die nu gelden voor het kabinet, van bepalende aard, maar juist om dat niet zonder meer te doen op grond van de stukken die er lagen, is aan de provincie gevraagd om dit nader te motiveren, dus het is bij uitstek zorgvuldig.

De **voorzitter**: Het is nu tien over twaalf en de minister heeft nog een huiveringwekkende stapel aan antwoorden voor zijn neus liggen, dus het is verstandig om hem in de gelegenheid te stellen om de gestelde vragen te beantwoorden.

Minister **Donner**: De heer Heijnen zei dat de rol van de provincie in het herziene beleidskader wordt uitgekleeft. Ik bestrijd dat, maar de rol van de provincie wordt wel gepreciseerd in die zin dat het initiatief niet meer primair bij de provincie ligt, maar bij de betrokken gemeenten. In bepaalde gevallen kan er toch reden zijn voor de provincie om met een voorstel te komen. In het herziene beleidskader staat duidelijk welke overwegingen daarbij een rol spelen. Het is geen systeem van regels. Als men dat ervan wil maken, moeten we de criteria gewoon in de wet zetten en de herindeling bij AMvB regelen. Dan is de vraag of er voldaan is aan de criteria van de wet of niet. Dan is het geen wetgevende afweging meer. Ik proef niet bij een overgrote meerderheid van de Kamer dat men die richting uit wil, en dat lijkt mij ook geen verstandige koers. Er waren een aantal vragen over de betrokkenheid van twee bestuurslagen. Ik meen dat daaraan wordt voldaan in dit proces, omdat de gemeenten er primair als voorwerp van beleid bij betrokken zijn, als het gaat om de herindeling, en niet als bestuurslaag. Derhalve zijn er twee bestuurslagen bij betrokken: de provincie en het Rijk.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Dit is echt een staatsrechtelijk novum. Minister Donner is hier bezig om zijn eigen staatsrecht te schrijven. Het staatsrecht uitleggen, dat doet de minister altijd prima, maar dit is echt het schrijven van nieuw staatsrecht. Dat de gemeente voorwerp van beleid is en daarom niet meedoet als bestuurslaag, is gewoon compleet ridicuul. Ik daag de minister uit om op deze vraag een staatsrechtelijk gezien beter verantwoord antwoord te geven.

Minister **Donner**: Ik geef slechts aan dat het bij een herindeling gaat om de bestuurlijke inrichting, en dan gaat het primair om de provincie en het Rijk. Als men dat niet zo wil zien en de gemeente erbij betreft, dan is er maar één consequentie, namelijk dat de provincie uit het systeem wordt geschrapt, omdat de grondwetgever aangeeft dat de indeling bij wet gebeurt. Als men zegt dat de gemeenten in dezen meetelt als bestuurslaag, heeft men eigenlijk de keuze al gemaakt. Dan is er maar één consequentie, namelijk dat de provincie uit de wet wordt geschrapt. Of de Grondwet moet gewijzigd worden.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De minister drijft het op de spits door deze keus te laten maken, maar het uitgangspunt is dat herindelingen zo veel mogelijk van onderop moeten komen en dat gemeenten daarbij acterend zijn. Zij kunnen nooit voorwerp van beleid zijn, maar zij zijn juist de initiatiefnemer. We hebben daarnet gesproken over de interactie tussen de diverse bestuurslagen. Het is niet echt een goede inhoudelijke overweging, als het gaat om de vraag welke rollen door de verschillende actoren worden gespeeld, om een shortcut te nemen en te zeggen dat we er een bestuurslaag tussenuit moeten halen. Ik steun het voorstel van de PvdA niet om de rol van de wetgevende macht te schrappen, zodat deze er niet meer aan te pas komt, maar de discussie gaat over de rol van de provincie. Door deze korte bocht te nemen wordt de provincie nog meer in een bepaald hoekje gedrukt. Ik ben benieuwd naar de reactie van de minister daarop.

Minister **Donner**: U ziet hier in mij vooralsnog de verdediger van de rol van de provincie in dezen. Wie niet bereid is om de Grondwet te wijzigen en de wetgever uit het proces te schrappen, maar de gemeenten er als bestuur bij wil betrekken, en er toch alleen twee bestuurslagen bij wil betrekken, heeft de provincie geschrapt. Dat is gewoon een syllogisme. Dan maakt men er een wiskundige formule van. Ik heb omschreven dat in het herziene beleidskader de rol van de provincie minder wordt, maar dat ik juist in situaties waarin gemeenten het niet eens zijn, wel een rol zie voor de provincie, omdat ik het niet verantwoord acht om in die gevallen de besluitvorming rechtstreeks op het niveau van het Rijk te brengen. Anders komen we in de situatie dat er alleen nog voorstellen komen als alle betrokken gemeenten daar voorstander van zijn. Daar ben ik geen voorstander van. Het kabinet acht het ook niet wenselijk om die keuze te maken. Dat heb ik geschetst in het herziene beleidskader. Voor het overige kan men kiezen welke optie men wil. Welke kan eruit, als er sprake is van drie bestuurslagen?

De heer **Van Raak** (SP): De provincie.

De **voorzitter**: Ik stel voor dat de minister zijn betoog vervolgt. U kunt uw opvatting in tweede termijn geven, maar als het zo doorgaat, komt deze er niet.

Minister **Donner**: Daarom lijkt mij de visie dat de gemeente hier primair als voorwerp van beleid wordt gezien, juist de meest verdedigbare. Deze rijmt volledig met het beginsel van twee betrokken bestuurslagen. Dat geef ik nog even in overweging.

Daarmee ben ik ook ingegaan op de vragen van de heer Van Beek over de rol van de provincie bij de inhoudelijke afweging. We kunnen lang praten over wat de inhoudelijke rol van het kabinet zou moeten zijn. Deze reflecteert mede de mate waarin de Kamer zich als medewetgever inlaat met inhoudelijke overwegingen en daarbij de laatste tijd het voortouw heeft genomen.

Dan kom ik op de vragen die afzonderlijk zijn gesteld. Mevrouw Bruins Slot vroeg wat wordt bedoeld met een representatief onderzoek. Dat hangt samen met wat ik versta onder maatschappelijk draagvlak. Dat is niet alleen de opinie van de inwoners, maar ook de houding van het bedrijfsleven, van maatschappelijke organisaties en het middenveld. Zij zijn medebepalend. Dat is ook duidelijk bij het beleidskader. Ook op dit punt zijn er geen wiskundige formules voor wel of geen meerderheid, maar het zijn factoren van overweging.

Als er sprake is van een representatief onderzoek, betekent dit dat het moet gaan om een methodologisch representatief onderzoek. Dat kan een enquête of een referendum zijn, maar een referendum met als voorwaarde dat wie niet opkomt, wordt geacht voor te stemmen, want dat

is de juiste houding bij een corrigerend referendum. Een bestuurlijke instantie heeft de keuze gemaakt en dan bied ik met een corrigerend referendum de mogelijkheid om er tegenin te gaan. Maar als ik het mede laat afhangen van de voorstanders en dan geen meerderheid heb, is de vraag onmiddellijk wat representatief is. Als je een referendum houdt op basis van een bestuursbeslissing, is de enige logica dat een meerderheid van de bevolking tegen dat bestuursbesluit moet zijn, anders wordt men geacht voor te zijn. Dat is niet een merkwaardige benadering, maar zo zijn wij ook aan onze eerste Grondwet gekomen in 1795.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Na deze uitleg wil ik graag weten hoe de minister de verhouding ziet met het feit dat de gemeenteraad ook altijd een besluit neemt over een herindeling.

Minister **Donner**: Dat is nu net het onderscheid dat ik aanbreng. Men zou kunnen zeggen dat het enkele besluit van de gemeenteraad representatief is, omdat de gemeenteraad een vertegenwoordigend orgaan is voor de gemeente. Met dit beleidskader wordt de drempel op dat punt hoger gelegd. De gemeente zal ook onderzocht moeten hebben hoe de herindeling ligt bij de inwoners, het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties. Ik geef alleen geen criteria wat betreft de vraag of dat bij stemming of met een enquête moet. Dat vloeit eruit voort dat het een factor van overweging is en geen wettelijk criterium. Ik zal ook niet voorstellen om op dit punt wettelijke criteria in te voeren.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): Hoe staat dat in verhouding tot het feit dat veel gemeenten gebruikmaken van inspraakavonden? Acht u deze wel of niet onderdeel van dat maatschappelijk draagvlak?

Minister **Donner**: Inspraakavonden zijn doorgaans meer geschikt om draagvlak te creëren en om te discussiëren over de problematiek dan als meting of er draagvlak is. Ik geef aan dat er methodologisch toch een zekere representativiteit moet zijn. Als men tien avonden organiseert waarop iedere keer hetzelfde segment van de bevolking komt, acht ik deze niet representatief.

Daarmee heb ik ook antwoord gegeven op de vraag van mevrouw Ortega. Gemeenteraden kunnen afwijken van de resultaten van het representatieve onderzoek. Dat moet gedaan worden, maar dat betekent niet dat het bindend is. Er kan ook gemotiveerd van worden afgeweken.

Daarmee heb ik ook antwoord gegeven op de vraag van de heer Van Raak. De bevolking is een factor die meetelt, maar niet de beslissende factor die hij erin zoekt door dat te doen bij stemming. Wat dat betreft acht ik dat geen bevredigende oplossing. De heer Brinkman ging in op een belangrijk punt. Als je de mening van de bevolking peilt, vergt de eerlijkheid ook dat je aangeeft wat het alternatief is, bijvoorbeeld dat de kosten met honderden euro's omhoog gaan. Dan is er een redelijke keuze en niet bij de vraag of mensen voor of tegen herindeling zijn. Dan kan het in ieder geval niet bindend zijn. Hoe meer ik de burgers een reële keuze laat, des te sterker is het argument om deze zwaarder te laten wegen.

De heer Brinkman vroeg of wij dat moeten voorschrijven. Ik heb gezegd dat dit een factor van overweging is bij de drieslag waarbij het gaat om draagvlak, inhoudelijke opgave en urgentie. Daarbij kan ik niet aan één factor een allesbepalende invloed geven, maar de heer Brinkman heeft daar een andere politieke mening over.

Mevrouw Bruins Slot vroeg nog naar de fusievergoeding. Ik heb de indruk dat hierover enig misverstand is ontstaan als gevolg van een artikel in Binnenlands Bestuur. Het vorige kabinet heeft besloten om de maatstaf voor herindeling te verruimen door het vaste bedrag hiervoor in het vervolg te bepalen op basis van twee raadsperiodes van vier jaar, dus acht jaar. De vergoeding op basis van de maatstaf herindeling wordt uitbetaald

in vier jaar. De basis blijft hetzelfde en het bedrag blijft hetzelfde, maar de uitbetaling zal zijn volgens een schema van 40-20-20-20. Dat is al in de decembercirculaire van 2008 toegelicht, en daarin is geen verandering gekomen. Het huidige beleid is om dit niet te wijzigen. De systematiek van de decembercirculaire van 2008 geldt nog steeds.

Ik ben het niet met mevrouw Bruins Slot eens dat de financiële risico's kunnen worden verminderd door verruiming van de tijd tussen de besluitvorming en de invoering. Het gaat dan inderdaad om eventuele investeringen op kortere termijn, maar na de invoering is er een periode van acht jaar waarin financiering nog steeds plaatsvindt op basis van de oude omvang van de gemeente. Wanneer ik de termijn tussen het moment van besluitvorming en invoering langer maak, is het risico dat er in de tussentijd weer een andere mening vaardig wordt, zodat het hele proces opnieuw in het geding wordt gebracht. Geschillen of conflicten zijn er om beslecht te worden, maar je kunt wel de periode om eraan te wennen iets langer maken, zoals wij hebben gedaan in de decembercirculaire van 2008.

Ik ben op de meeste vragen die de heer Van Raak heeft gesteld, ingegaan. Hij stelt dat het samengaan van gemeenten meer gaat kosten. Als er niet op wordt gestuurd, is dat heel wel mogelijk, maar in die visie gaat altijd alles meer kosten, want kleine gemeenten kosten meer en grote gemeenten kosten meer. Laten we ze dan helemaal afschaffen, misschien wordt het dan goedkoper. Kleine gemeenten zijn misschien per gemeente goedkoper, maar als je ze bij elkaar optelt, zijn zij minder effectief, omdat je te maken hebt met versnippering. Het blijkt dat het Gemeentefonds in totaal niet groter of kleiner wordt door fusie. Dat blijft hetzelfde. Ik heb alleen te maken met de nieuwe criteria die er zijn, en daarvoor is de tijdelijke vergoeding gekozen met 40-20-20-20.

Ik ben het niet eens met de stelling van de heer Van Raak dat het al een bewijs is dat men het niet eens kan worden, als de gemeenten niet uit het vraagstuk van de naamgeving van de nieuwe gemeente kunnen komen. Men kan het er op alle punten over eens zijn dat er een fusie moet komen, terwijl men het over de naamgeving niet eens kan worden, omdat daarover nog in afzonderlijke kaders wordt besloten. De naamgeving van de nieuwe gemeente is een autonome bevoegdheid van de gemeente, maar ik ben gaarne bereid om daarbij enige keuze te geven. Dat is niet anders dan wanneer ouders bij de burgerlijke stand de geboorte van een kind komen aangeven. Daarbij hebben we bepaalde regels voor de ambtenaar van de burgerlijke stand om de ouders te helpen als zij er niet uit kunnen komen. Maar dat men het niet eens is over de naam, betekent nog niet dat men niet blij is met het kind.

Ik ben al ingegaan op de veranderingen die de heer Schouw heeft genoemd, zoals taakverzwaring en minder middelen voor de overheid. In bepaalde regio's zie je ook dat zij een factor zijn bij de voorstellen voor herindeling, maar als het tot besluitvorming moet komen, moet er volgens het nieuwe beleidskader niet over de hoofden van mensen worden beslist. Het is niet zo dat men om die reden kan zeggen: nu gaan we maar voor je beslissen, ook al ben je het er niet mee eens. Ik bestrijd de opvatting dat schaalvergroting het antwoord is op die ontwikkelingen. Ik zie in de praktijk dat samenwerking hiervoor een andere, beproefde oplossing is. Dat hangt samen met de oude vraag of de gemeente er primair is voor de dienstverlening of ook een kader vormt voor betrokkenheid van de bevolking bij het bestuur. Om die reden is schaalvergroting niet het enige antwoord. Op het niveau van de diensten kan men dat heel wel regelen, omdat het dan niet zozeer gaat om de democratische besluitvorming als wel om het toezicht op de kwaliteit. Of dat nu bij een aantal gemeenten gemeenschappelijk is of bij iedere gemeente afzonderlijk, hoeft niet bepalend te zijn.

Daarom ben ik het ook niet eens met de opvatting van de heer Heijnen dat de ambitie zou moeten zijn om het aantal gemeenschappelijke regelingen

terug te dringen. Gemeenschappelijke regelingen zijn geen uiting van bestuurlijke drukte. Als gemeenten groter worden, neemt het intern overleg tussen afdelingen of diensten die groter worden, toe. Ik zie niet waarom dat niet ook bestuurlijke drukte is. Het betekent vaak dat zaken onzichtbaarder opgehouden worden. Als de samenwerking niet goed is, kan het overleg moeizaam zijn. Er zijn echter legio voorbeelden van goede bestuurlijke samenwerking, die heel eenvoudig, goed en helder is, waarbij weinig overleg nodig is, zodat er geen sprake is van bestuurlijke drukte. Een aspect hierbij is dat beleidsoverleg nodig is.

Mijn ambitie is dus niet om het aantal regelingen terug te dringen. Zoals bekend is de ambitie van het kabinet om bestuurlijke drukte te verminderen bij andere bestuursseenheden dan de drie lagen die wij hebben, plus de waterschappen, dus door de Wgr-plus en de deelgemeenten terug te dringen. Vervolgens zal het proces zichzelf beter gaan sturen.

In bepaalde gevallen menen gemeenten dat samenwerking geen oplossing biedt, zoals op Goeree-Overflakkee door drie gemeenten wordt geconstateerd. Als zij constateren dat die optie geen oplossing biedt, is dat ook een factor.

De heer **Schouw** (D66): Ik constateer dat de minister geen gas geeft als het gaat om het terugdringen van de bestuurlijke drukte. In dit overleg is het vloerkleed onder de Randstadprovincie weggetrokken. Bij mijn weten heeft het kabinet 6 mld. ingeboekt door minder overheid, die kleiner en intelligenter is. In de stukken die wij zien van de minister, wordt daar echter niet aan voldaan, terwijl alle stukken die wij nog krijgen, al in de prullenbak liggen; afgeserveerd. Kan de minister een overzicht produceren hoe hij aan die 6 mld. komt? Met die paar deelraden gaat hij dat niet redden, is mijn suggestie.

Minister **Donner**: De voorstellen voor een reductie met 6 mld. zitten gewoon in de begroting die gisteren en vandaag bij de financiële beschouwingen door de Kamer wordt beoordeeld. Bij de rijksoverheid gaat het om ongeveer 1,8 mld. Bijna de helft daarvan wordt gerealiseerd door een andere bedrijfsvoering tussen de departementen. Bij gemeenten zal inderdaad op een aantal terreinen worden samengewerkt. Ik wees mevrouw Bruins Slot er al op dat de taakdifferentiatie in de bestuurlijke afspraken, zoals aangegeven, bij de grote decentralisatie zeker nodig zal zijn. Met de gemeenten is afgesproken dat zij eerst zelf zullen bezien op welke wijze die taken behartigd kunnen worden. Als dat niet gebeurt, kunnen er eventueel bij wet eisen aan worden gesteld. Op die wijze probeer ik recht te doen aan de wens om waar nodig te komen tot een zekere taakdifferentiatie – dat moet mevrouw Ortega deugd doen – terwijl ik de betrokken gemeenten de ruimte laat om eerst zelf te komen met voorstellen op dit gebied.

De heer **Schouw** (D66): We zullen nog spreken over de begroting, maar de minister weet net zo goed als ik hoe weinig gepreciseerd de begroting is wat betreft het binnenlands bestuur, als het gaat om het vinden van die 6 mld. We komen erop terug, maar mag ik de minister zo verstaan dat het niet doorgaan van de Randstadprovincie, zoals ik uit dit overleg concludeer, geen enkele betekenis heeft voor die 6 mld. die de regering heeft ingeboekt, en dus geen budgettaire consequenties heeft? Dat was namelijk wel een afspraak waaraan de PVV-fractie zich verbonden had.

Minister **Donner**: Het is natuurlijk altijd goed om over krantenartikelen te spreken, maar ik stel voor dat u de voorstellen hierover afwacht. U mag er ook van uitgaan dat een opiniepeiling, hier in de Kamer, over wel of geen steun voor eventuele voorstellen het kabinet niet zal weerhouden om die voorstellen te doen die het nodig acht om de vraagstukken van dit land op te lossen.

De heer **Schouw** (D66): Een opiniepeiling? Ik denk dat er vandaag gewoon een duidelijke politieke uitspraak is geweest van de gedoogpartner. De minister doet echt onrecht aan de heer Brinkman als hij dat afdoet als een soort opiniepeiling. Dat zou ik niet doen.

Minister **Donner**: Ik wijs gewoon op de staatsrechtelijke verhoudingen in dit land. Het kabinet doet de voorstellen die het nodig acht uit een oogpunt van bestuurlijke inrichting. Deze zijn uiteraard ter beoordeling aan de beide Kamers als medewetgever, maar het is niet zo dat een peiling op voorhand het kabinet ervan zal weerhouden om de voorstellen te doen die het nodig acht.

De heer **Brinkman** (PVV): De heer Schouw stelt een terechte vraag over het ingeboekte bedrag van 6 mld. en het gedoogakkoord dat is afgesproken, waar de Randstadprovincie geen deel van uitmaakt. Sterker nog, de Randstadprovincie waarover nu wordt gesproken, en waarvoor door commissaris van de Koningin Remkes zwaar wordt gelobbyd in Den Haag, kwam pas na het ontstaan van dit nieuwe kabinet in beeld. Mijn vraag aan de minister is of dat klopt.

Minister **Donner**: Mag ik voorstellen dat wij voorstellen bespreken als er voorstellen zijn?

De heer **Brinkman** (PVV): Dan zeg ik daarop dat deze Kamer met een motie zal komen waarmee ik de minister een hele hoop werk uit handen zal nemen, want dan hoeft hij niet eens met dat voorstel te komen.

Minister **Donner**: Ook daarvoor geldt wat ik zojuist heb gezegd. Een motie zal het kabinet niet kunnen weerhouden om de voorstellen te doen die het nodig acht.

De heer **Heijnen** (PvdA): De vraag is wel relevant in hoeverre dit beleidskader ook van toepassing is op de herindeling van provincies. Die vraag moet de minister nog beantwoorden, maar mijn interruptie betreft een ander punt. Ik ben uitermate teleurgesteld als de minister geen uitvoering geeft aan iets wat een ruime Kamermeerderheid wil, namelijk taakdifferentiatie, zodat gemeenten in staat worden gesteld om taken over te dragen aan een centrumgemeente en om zelfstandig met een kleiner takenpakket door te gaan. Dat willen de fracties van de Partij van de Arbeid en het CDA en van meer partijen in deze Kamer, maar wat dat betreft stelt de minister mij teleur. Maar ik val echt van mijn stoel als de minister zegt niet de ambitie te hebben om de meer dan 1 700 gemeenschappelijke regelingen terug te brengen. Hier wreekt zich dat de minister geen lokale achtergrond heeft. Ik raad hem aan om eens te gaan kijken in de Krimpenerwaard, waar vijf gemeenteraden samen proberen zo'n gemeenschappelijke regeling te besturen, naar het democratisch tekort en naar de opbouw van het ambtelijk apparaat daarbij. De minister is ook verantwoordelijk voor het gedoogakkoord, waar de compacte overheid in staat. Als hij iets wil klaarmaken, zal hij een ambitie moeten formuleren wat betreft het terugbrengen van gemeenschappelijke regelingen.

Minister **Donner**: Wat betreft het eerste punt constateer ik dat de huidige wetgeving alle ruimte biedt voor de differentiatie die de heer Heijnen wil. Het kabinet heeft niet als benadering: ik bepaal en dan hoor ik het wel van de betrokken gemeenten, maar dat is onderwerp van de afspraken. Er is gekozen voor een benadering waarbij gemeenten het belang of de noodzaak daarvan onderkennen. Zij krijgen van het kabinet de ruimte om in eerste instantie te doen wat nodig is en dan zal worden bekeken of het nodig is om nadere stappen te nemen. De mogelijkheid voor differentiatie zit al in de WGR, maar deze betekent wel dat er bestuurlijke afspraken

moeten worden gemaakt en dan zal het weer toenemen. Je kunt niet aan de ene kant zeggen dat ik de ambitie moet hebben om de bestuurlijke regelingen terug te dringen en aan de andere kant zeggen dat er wel differentiatie moet zijn, want deze twee houden hetzelfde in. Mijn ambitie is inderdaad niet het terugdringen van bestuurlijke regelingen. Dat zal een factor zijn bij gemeenten om te overwegen om eventueel tot herindeling te komen, of niet. Bovendien constateer ik dat binnen de grotere gemeenten het overleg tussen verschillende diensten, wethouders, etc. niet geringer is dan wanneer men moet overleggen met verschillende gemeenten. Het is gewoon: wat doet men extern en wat doet men intern.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik geloof dat wij het hierover fundamenteel oneens zijn. Het zou de minister sieren als hij een aantal van die gemeenschappelijke regelingen wat intensiever zou bestuderen. Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag of dit herindelingskader van toepassing is op fusies tussen provincies.

Minister **Donner**: Het antwoord daarop is: nee.

De heer **Heijnen** (PvdA): Dat gaat helemaal zonder enig kader?

Minister **Donner**: Als ik de Wet ARHI toepas, zal ik dat doen, maar er geldt gewoon dat wijziging van provinciegrenzen of eventuele fusie van provincies gebeurt bij wet.

De heer **Heijnen** (PvdA): Urgentie, draagvlak en maatschappelijk noodzaak doen er niet toe?

Minister **Donner**: Ik zeg niet dat zij er niet toe doen, ik zeg alleen dat het niet volgens dit beleidskader zal plaatsvinden, al was het alleen maar omdat de rol van de provincies hierbij een geheel andere zal zijn. Zij zullen daar de rol hebben die in dit kader de gemeenten hebben.

De **voorzitter**: Ik kijk even naar de klok. Alle leden hebben gebruikge maakt van hun mogelijkheid om te interrumpen en de minister heeft nog tijd om zijn beantwoording af te ronden.

Minister **Donner**: Er waren nog een paar vragen. De heer Brinkman vraagt of er bij de meerjarige begroting een inschatting komt van de lokale lasten op lange termijn. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van gemeenten om deze op te stellen. Dat is geen onderdeel van het proces van herindeling.

De heer Heijnen heeft gevraagd naar de regio-indeling waarin wordt samengewerkt. Ik constateer dat het proces geleidelijk leidt tot bepaalde regio's, ook omdat tegelijkertijd een aantal rijksindelingen groter wordt. Ik heb geen behoefte om dat wettelijk te regelen en te zeggen dat het deze regio's moeten zijn of andere. Als het gaat om de samenwerking op het terrein van sociale zaken, constateer ik dat de indelingen die tot stand zijn gekomen rond de werkpleinen, in hoge mate normerend werken voor andere samenwerking op dat terrein. Ik heb er geen behoefte aan, maar dat kan voor vakdepartementen anders zijn. Daar kan men op een bepaald beleidsterrein wel een regeling voor regio's geven. Ik denk niet dat het zinvol is om los van de beleidsterreinen te komen tot een specifieke regio-indeling, zoals wij hebben op het terrein van de veiligheid en van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Om één uniform patroon van regio-indeling te creëren zou opnieuw leiden tot een discussie over stadsprovincies en dergelijke.

De heer Heijnen heeft ook gevraagd of defuseren mogelijk is. Daar is dit beleidskader niet voor geschreven. Het is te allen tijde mogelijk dat de wetgever komt tot het weer ontbinden van gemeenten, maar ik heb geen

behoefte aan een concreet beleidskader op dit gebied en ik heb ook niet geconstateerd dat daar op grote schaal behoefte aan bestaat.

De **voorzitter**: We hebben nog tijd voor een tweede termijn, waarin alle leden nog een minuut hebben om een vraag te stellen of een politieke conclusie te trekken, maar niet langer dan een minuut, want dan kan de minister nog net voor 13.00 uur reageren.

De heer **Van Beek** (VVD): Voorzitter. Ik heb grote twijfel of dit debat en dit beleidskader steun bieden aan degenen die betrokkenen zijn bij moeilijke herindelingsprocessen. Ik denk dat de gemeenten en provincies die daarin werkzaam zijn, de wetgever en vooral de minister van Binnenlandse Zaken nodig hebben om daarin steun te krijgen, en ik vraag mij af of dat het geval is. Ik ben er ook bezorgd over dat de aanpassing van dit beleidskader en de wijze waarop de minister daarbij optreedt, toch vormen van centralisatie in zich hebben, terwijl wij juist jarenlang hebben gedecentraliseerd. Ik vraag de minister heel specifiek om souplesse in de overgangssituatie van voorstellen die in een vergevorderd stadium zijn. Gemeenten hebben een belangrijke rol, omdat het hun eigen inwoners en hun eigen organisatie betreft. De provincies hebben een belangrijke rol als scheidsrechter wanneer de betrokken gemeenten het niet op alle punten met elkaar eens zijn. De wetgever heeft een belangrijke rol om het proces daarna ook tot wet te verheffen. Ik vraag mij af of dit beleidskader leidt tot een soepeler proces. Lang niet alle antwoorden van de minister geven er aanleiding toe om dat te concluderen.

Mevrouw **Bruins Slot** (CDA): De CDA-fractie is over het algemeen geen voorstander van gedwongen huwelijken, waarover wij het eigenlijk met de minister hebben gehad. De minister laat wel wat onduidelijkheid bestaan over de huwelijkse voorwaarden waaronder de gemeentelijke herindelingen plaatsvinden. Het is wel goed dat hij heeft gezegd dat de artikel 12-status niet per definitie een toegangspoort is tot gemeentelijke herindeling en de verwarring over de fusievergoeding heeft ontkracht. Er blijven nog enkele zaken op de plank liggen, zoals over de verhouding tussen dat representatieve onderzoek en de autonomie van de gemeenteraad, die een eigen keuze moet maken. De minister heeft een uitgebreid betoog gehouden over differentiatie. Heeft hij dat ergens neergelegd en aan de Kamer gestuurd? De minister zegt dat hij niet wil bekijken hoe hij meer praktische ondersteuning kan bieden bij herindeling. De gemeenten krijgen inderdaad op 1 januari een frictievergoeding. Dat is prima, maar voor die datum moeten zij al bepaalde zaken voor elkaar krijgen. De oproep van de CDA-fractie was om daar nog eens kritisch naar te kijken.

De heer **Van Raak** (SP): De SP-fractie is niet tevreden met het beleidskader en ook niet met het optreden van de minister. Als het gaat om de Krimpenerwaard, wordt er gegoocheld met het oude en het nieuwe beleidskader. Volgens mij heeft de minister zich al uitgesproken. Ik zou het heel goed snappen, en volgens mij meerdere fracties in deze Kamer, als de provincie deze herindeling gewoon weer terugstuurt naar de minister. Dan kan de minister het voorstel doorsturen naar de Kamer en dan zullen wij er een debat over voeren. Ik ben blij dat het maatschappelijk draagvlak onderdeel is van dit beleidskader. De burgers moeten een stem hebben, maar de minister komt met een heel warrig en slecht verhaal over hoe dat moet gebeuren. Dat kun je ook niet verkopen aan de mensen. In het beleidskader moet gewoon staan dat men een referendum of een andere representatieve peiling moet uitvoeren. Gemeenten moeten de burgers vragen wat zij ervan vinden, dat is lokale democratie. Die Randstadprovincie, die komt er niet. Ik kan de minister verzekeren dat er in deze Kamer geen meerderheid is voor het voorstel voor de Randstadprovincie dat de regering wil doen. In het kader van de bezuini-

gingen geef ik de minister mee om de ambtenaren geen onnodig werk te laten doen.

De heer **Schouw** (D66): Het beleid van deze minister wat betreft de inrichting van het binnenlands bestuur is een rommeltje. Ik heb het idee dat het beleidskader voor herindelingen niet in de volle breedte kan rekenen op steun van de Kamer. Dit debat heeft er inzicht in gegeven dat er gehannes is met het oude en het nieuwe beleidskader en wanneer dat moet worden toegepast. Er is gehannes over de criteria. Aan de ene kant zegt de minister dat we criteria moeten hanteren en aan de andere kant zegt hij dat ze multi-interpretabel zijn. Ik vind ook dat er gehannes is over de rol van de provincie. Wat mij ook niet bevalt, is de halsstarrigheid van de minister als het erom gaat eens goed in de Kamer te spreken over de Krimpenerwaard. Dat leidde er bijna toe dat ik bedacht om een initiatief-wetsvoorstel te maken rond de Krimpenerwaard. Zou ik daarbij de steun van de ambtelijke bijstand kunnen krijgen van de minister? Dan kunnen we het wel bespreken in de Kamer.

De heer **Brinkman** (PVV): De meeste punten zijn al naar voren gebracht. Ook ik ben niet tevreden over het antwoord van de minister over de wijze waarop het maatschappelijk draagvlak in een gemeente bij herindeling vorm moet krijgen. Ik zou graag zien dat hij dat nader expliciteert. Ik heb een vraag gesteld over hoe de herindelingen van de afgelopen tien jaar vorm hebben gekregen, hoe die uitpakten, ook financieel, en of er sprake was van een meerwaarde of een efficiencyslag. Nogmaals, dat zie ik niet zo. Het is wat mij betreft vaak het tegenovergestelde van meerwaarde. We moeten hierover heel helder zijn: er is een meerderheid tegen de Randstadprovincie. Als de minister echt beweert te bezuinigen, zal hij er goed aan doen om al die dure ambtenaren terug te halen, met andere plannen te komen en niet verder te gaan met deze Randstadprovincie.

Mevrouw **Ortega-Martijn** (ChristenUnie): Wat moet ik ervan zeggen? De minister is zo bezig er een rommeltje van te maken dat ik alleen maar kan concluderen dat het dossier herindelingen een politiek dossier is geworden. Dat vind ik hartstikke jammer en niet acceptabel. De minister vraagt de Kamer welke bestuurslaag wij eruit willen hebben. Juist daarom is het ongehoord dat er geen formele consultatie is geweest op basis van de Code bestuurlijke verhoudingen. Na wat ik vandaag allemaal heb aangehoord, zou ik, als ik een gemeente was, niets anders kunnen zeggen dan dat dit een schending is van het vertrouwensbeginsel. Daarom geef ik de minister als huiswerk op om terug te gaan naar de VNG en noem maar op. We moeten het niet lezen in Binnenlands Bestuur, maar er moet een formele consultatie plaatsvinden, want het gaat om zaken waarmee wij heel zorgvuldig moeten omgaan.

De heer **Heijnen** (PvdA): Ik sluit mij aan bij alles wat mijn voorgangers hebben gezegd, als het gaat om de kwalificaties van het optreden van de minister bij dit beleidskader. Ik ben tegen het onderdeel van het beleidskader over het maatschappelijk draagvlak, maar ik sluit mij aan bij de opmerking van de heer Brinkman dat de minister daar onhelder over is. Welke conclusie trekt de minister hieruit? Mijn conclusie is dat dit een verloren jaar is voor de inrichting en verbetering van het openbaar bestuur in Nederland. Dit kabinet produceert symboolwetgeving over stadsdelen, vage voornemens voor Wgr-plus-regio's, discussies in de ministerraad over de herindeling van provincies, maar het presteert niets, en dat is zonde. Als de minister de hand zou uitsteken naar alle partijen om te komen tot een gezamenlijke opvatting over herinrichting van het openbaar bestuur, komt hij verder dan op deze manier.

Minister **Donner**: Voorzitter. De heer Van Beek en anderen zeggen dat dit beleidskader geen duidelijkheid schept. Ik moet in eerlijkheid zeggen dat het meer duidelijkheid schept dan het beleidskader dat er was. Als men vindt dat die duidelijkheid ongewenst is, laat men dan vooral aangeven dat men het bij het oude beleidskader wil houden. Ik heb hier ook beluisterd dat men alleen maar tegen het vernieuwde beleidskader is vanwege een aantal concretisering die daarin zijn aangegeven. Maar het blijft een bestuurlijke afweging. Het is niet zo dat de minister er een politiek dossier van maakt, zoals mevrouw Ortega zegt, maar de ervaring met herindelingen in de afgelopen tijd is dat voorstellen die door de provincies werden gedaan, hier opnieuw geheel ter discussie kwamen. Dat maakt van iets een politiek dossier. In de Kamer is men het niet eens over de mate waarin eventueel alsnog tot herindeling moet worden overgegaan, als een of twee gemeenten het daar niet mee eens zijn. Dit herindelingskader geeft daar een antwoord op. Het geeft inderdaad een ander antwoord dan het vorige kader, waarin het initiatief bij de provincie lag. Dit herindelingskader geeft aan welke factoren er in overweging zijn. De Kamer wil deze preciseren. Ik heb aangegeven welke precisering mogelijk is, maar voor het overige blijft het een bestuurlijke afweging. Als de Kamer een instantie uit het proces wil schrappen, dan is de logische instantie de wetgever, zodat het dan gewoon bij besluit gebeurt. Als mij blijkt dat hierover een algemene motie is, dan zal ik deze gaarne in overweging nemen, maar het kabinet acht het landsbelang niet zodanig dat het nodig is om wel voorstellen te doen, ook als er niet op voorhand een meerderheid voor is in de Kamer. Dat geldt niet op alle terreinen. Volgens de heer Van Beek is er sprake van een zekere vorm van centralisatie bij het beleidskader. Dat is het geval door de mate waarin er ook een inhoudelijke afweging plaatsvindt met betrekking tot het doorgeleiden van voorstellen. Ook op dit punt constateer ik dat dit meer aansluit bij de praktijk van de afgelopen jaren en de wijze waarop voorstellen in de Kamer zijn beoordeeld.

Ik meen dat voorstellen in het nieuwe beleidskader wel vlotter zullen verlopen, omdat ook duidelijker is wanneer het wel of niet geprobeerd moet worden. Inderdaad zal een punt van afweging blijven wat de taak is en hoe urgent deze is. Helaas, daar zijn geen formules voor. Zij zullen beoordeeld moeten worden op grond van de omstandigheden.

De heer Van Beek vraagt mij om souplesse bij de overgang. De enige procedure die nog in overgang is, is die met betrekking tot de Krimpenerwaard. Alle andere procedures komen naar de Kamer of zijn opnieuw begonnen. Ik heb gezegd op welke wijze ik probeer deze twee met elkaar te verenigen. Als de provincie het voorstel met een betere motivering terugstuurt, zal het kabinet overwegen in hoeverre dat aan de Kamer voorgelegd moet worden. Anders zal ik de Kamer inlichten over de besluitvorming op dat punt.

Mevrouw Bruins Slot vroeg naar de verhouding met de gemeentelijke autonomie. Ik heb gezegd dat de besluitvorming in de gemeenten in dit beleidskader inderdaad bepalender is. Daarbij is het draagvlak een factor voor het eventueel doorgeleiden, maar het is niet een autonoom besluit van gemeenten. Daarbij telt mee wat de opgaven en de urgentie in een regio zijn. Dat is in het beleidskader tot uitdrukking gekomen.

Ik heb aangegeven wat de ruimte is bij de frictievergoeding. Natuurlijk lopen de gemeenten daarbij risico's, maar ik zie daarin geen reden om meer geld uit het Gemeentefonds vrij te maken, omdat er niet meer middelen zijn. Wat er meer gegeven moet worden aan frictievergoeding, komt ten laste van andere gemeenten die niet heringedeeld worden. Ik meen dat die ruimte er is met de handhaving van een overgangsperiode van vier jaar.

De heer Van Raak en de heer Brinkman missen duidelijkheid over de betrokkenheid van de burgerij. Ik heb gezegd wat de overwegingen op dit punt zijn. Ik ben mij er volledig van bewust dat zij liever concrete regels

zouden willen zodat de neuzen worden geteld van de inwoners. Zoals gezegd, dan moet er wel een oplossing bij zijn voor de vraag hoe je de neuzen telt van de inwoners die zich niet via de formele regeling willen laten tellen. Daar kun je dan maar beter een vuistregel voor geven. Ik heb gesuggereerd waardoor dat eventueel aanvaardbaar zou worden, maar voor het overige gaat het bij herindeling niet om een zaak die bij plebisciet wordt besloten.

De heer Schouw merkte op dat het beleidskader geen volle steun heeft. Daarvan was ik mij bewust. Dat was ook de aanleiding om te komen tot een herziend beleidskader, omdat het vorige beleidskader nog minder steun had. Op dit punt zie ik geen verschil.

De heer Schouw spreekt van gehannes rond criteria. Besturen blijft in zekere zin afwegen. Dat is niet met een aantal stelregels op te lossen. De heer Brinkman vroeg naar de meerwaarde van herindeling. Ik zal er nog naar kijken, maar ik meen dat er in de afgelopen tijd regelmatig onderzoeken zijn geweest over de kosten en de opbrengsten van herindelingen. Wat betreft de totale kosten is het Gemeentefonds bepalend. Dat is niet veranderd als gevolg van de herindelingen die er zijn geweest, dus per saldo kan het daar niet in zitten, maar ik zal nog nagaan welke onderzoeken er zijn geweest.

Wat betreft de opmerkingen van mevrouw Ortega merk ik op dat ik heb gekozen voor deze lijn bij het vernieuwd beleidskader. Er is een reactie geweest van de zijde van IPO en VNG. Ik zie niet dat het zinvol zou zijn om hierover opnieuw met de VNG of het IPO te overleggen.

De heer Heijnen zegt ook grotere duidelijkheid te willen. Daarvan moet ik zeggen dat het vorige beleidskader in het algemeen alleen procesafspraken bevat, waarbij een aantal criteria een rol speelden. Juist daardoor zijn er processen geweest die heel lang hebben geduurd en die hier in de Kamer uiteindelijk toch zijn vastgelopen. Ik hoop dat met dit nieuwe beleidskader te voorkomen.

De **voorzitter**: Ik zie dat de leden vragen om een VAO. Ik zal zorgen dat dit via de griffier bij de voorzitter wordt aangemeld en dan vecht u het in de plenaire zaal verder uit. Ik dank de Kamer voor de inbreng, de minister voor de antwoorden en het publiek voor het geduld.