

Vergaderjaar 2004–2005

30 033

Samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 augustus 2005

1. Inleiding

Het is met genoegen dat ik u hierbij de memorie van antwoord aanbied met betrekking tot het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond.

De leden van de fractie van het CDA hadden met gemengde gevoelens kennisgenomen van het thans voorliggende herindelingsplan voor de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond. De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Ook de leden van de PvdA-fractie hadden enkele vragen gesteld bij het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van D66 hadden met de nodige aarzeling kennisgenomen met het voorstel. De leden van de SGP-fractie alsmede de leden van de fractie van de ChristenUnie hadden met belangstelling, doch tevens met zeer gemengde gevoelens van het wetsvoorstel kennisgenomen.

In de beantwoording van uw vragen, heb ik, vanuit praktisch oogpunt van de volgorde van de vragen afgeweken door vragen van gelijke strekking samen te nemen.

2. Provinciaal beleid herindelingen

De leden van de fractie van het CDA vroegen of ik van mening ben dat er door het provinciebestuur in het hele gebied weinig integraal te werk is gegaan en of hij van mening is dat een totaalvisie ontbreekt. Ook de leden van de VVD-fractie en de fractie van de PvdA gaven aan dat in hun ogen een totaalvisie van het provinciale bestuur van Zuid-Holland met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van de Leidse regio en de Duinen en Bollenstreek ontbreekt. Deze leden vroegen zich daarbij af of het niet logisch en verstandig was geweest eerst met een totaalvisie met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van het hele gebied te komen in plaats van met een herindelingsvoorstel voor slechts een drietal gemeenten.

In 2000 verscheen het rapport van de door mijn ambtsvoorganger ingestelde Stuurgroep krachtige gemeenten. De Stuurgroep heeft zes

gebieden in Nederland onderzocht, waaronder de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek, met als doel het analyseren van de kwetsbaarheid van die gemeenten in relatie tot de eigen taken (nu en in de toekomst) en in relatie tot de positie van die gemeenten in het regionale krachtenveld. De verschillende provinciebesturen zijn vervolgens door het toenmalige kabinet verzocht de uitvoering van de aanbevelingen van de Stuurgroep ter hand te nemen, daar waar dit aansluit bij de rol en de bevoegdheid van de provincie. De leden van de fractie van CDA wezen er terecht op dat het provinciebestuur van Zuid-Holland ervoor heeft gekozen de betrokken gemeenten te vragen zélf met een plan van aanpak te komen. Dit provinciebestuur heeft voor deze aanpak gekozen omdat het enerzijds vindt dat de inbreng van gemeenten bij oplossingsrichtingen die worden uitgewerkt van eminent belang zijn. Anderzijds omdat op deze wijze maatwerk wordt geleverd waarbij recht gedaan wordt aan de diversiteit in karakter en bestuursstijl van de diverse gemeenten. Het provinciebestuur geeft in verschillende beleidsnotities, waarin het zijn beleid ten aanzien van de bestuurlijke toekomst van de regio uitwerkt, daarbij ook wel aan dat wanneer gemeenten onderling geen overeenstemming kunnen bereiken in de discussie over bestuurlijke toekomst, gedeputeerde staten richting zullen geven aan het proces zodat burgers zich verzekerd weten van lokaal bestuur dat optimaal ten behoeve van hen kan functioneren. Dit laatste is de reden geweest waarom gedeputeerde staten voor de bestuurlijke toekomst van Warmond uiteindelijk, zoals zij zelf aangeven als «ultimum remedium», meer sturend zijn gaan optreden en zelf een herindelingsprocedure hebben geëntameerd. Binnen de rolverdeling zoals die door het kabinet is vastgesteld binnen het Beleidskader gemeentelijke herindeling is het zo dat ook een door de provincie geëntameerde herindeling goed binnen de criteria past. Dit in antwoord op vragen van de leden van fractie van het CDA waarom het kabinet een plan heeft overgenomen van de provincie waarin het eerder aangekondigde voornemen is verlaten om het herindelingsvoorstel te baseren op eigen inbreng in de regio. Ik zal later in deze memorie (paragraaf 4) meer uitgebreid terugkomen op deze rolverdeling en de relatie tussen vrijwilligheid en het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het hierboven beschreven beleid van gedeputeerde staten, waarin in de eerste plaats aan de gemeenten zelf wordt gevraagd met een oplossingsrichting te komen voor de bestuurlijke ontwikkeling, is vigerend beleid voor de gehele provincie Zuid-Holland. In de notitie «Ontwikkelingen en ambities bestuurlijke organisatie op lokaal niveau in Zuid-Holland 2003–2006» werken gedeputeerde staten de stand van zaken van de diverse gesprekken en processen niet alleen voor deze regio, maar voor de gehele provincie, nog eens uit. In mijn ogen kan men zeker spreken van een totaalvisie van het provinciebestuur van Zuid-Holland. Wel is het inderdaad waar dat door de gekozen aanpak de gesprekken over de bestuurlijke toekomst per regio heel verschillend verlopen. Deze processen differentiëren zowel wat betreft inhoud als wat betreft tijdspad. Dit mede in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het CDA die vroegen waarom pas in een later stadium de discussie over de bestuurlijke toekomst van Lisse, Hillegom, Noordwijk en Noordwijkerhout is begonnen.

3. Inhoud van het wetsvoorstel

3.1 De nieuwe gemeente Teylingen

In juli 2002 hebben gedeputeerde staten van Zuid-Holland een procedure in het kader van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) ten behoeve van de wijziging gemeentelijke indeling Warmond gestart. Naast Warmond zijn ook de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Sassenheim, Voorhout, Alkemade en Leiderdorp in de arhi-procedure betrokken. Deze

gemeenten hebben hun bestuurskracht laten meten. Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben deze individuele bestuurskrachtmetingen door een extern onderzoeksbureau laten toetsen aan provinciale criteria opdat de individuele metingen van de gemeenten onderling vergelijkbaar zouden worden gemaakt. In hetzelfde onderzoek is de maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie van de gemeenten in een deel van de Leidse Regio en de Duin- en Bollenstreek in hun onderlinge samenhang onderzocht. Daarnaast is in dit onderzoek gekeken naar de mogelijkheden van de betrokken gemeenten om de grote lokale en bovenlokale vraagstukken en opgaven, die op dit gebied afkomen, voldoende en adequaat op te pakken.

Dit onderzoek heeft een belangrijke basis gevormd voor de uiteindelijke oordeelsvorming van gedeputeerde staten ten aanzien van de bestuurlijke vraagstukken voor de bij deze arhi-procedure betrokken gemeenten.

Uit genoemd onderzoek is gebleken dat alle drie de gemeenten betrokken in deze fusie, kwetsbaar blijken wat betreft de ambtelijke capaciteit, de financiële armslag van de gemeenten, de beleidsontwikkeling en het kunnen vasthouden aan de gemeentelijke regierol. Deze aangetoonde bestuurlijke kwetsbaarheid wordt pregnanter wanneer zij in het licht wordt gesteld van de grote bestuurlijke opgaven in dit gebied. Het is waar dat de genoemde kwetsbaarheid voor de huidige gemeente Warmond het meest urgent is. Zij geldt evenwel ook voor de gemeente Voorhout. Voor Voorhout komt daarbij, zo blijkt voorts uit het onderzoeksrapport, dat deze gemeente ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking een zeer afwijzende houding heeft. In een gebied met vele bovenregionale opgaven vergroot dit de genoemde kwetsbaarheid van de gemeente Voorhout. Dit in antwoord op vragen van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie of de gemeente Voorhout in een bestuurlijk en ambtelijk kwetsbare positie zou verkeren.

De leden van de fractie van de SGP en de leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen of deze fusie van de drie gemeenten voldoende gebaseerd is op een geografische, culturele economische en/of sociale samenhang.

Bovengenoemd onderzoek van de provincie heeft tevens gekeken naar de maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie van Warmond en de bij de arhi-procedure betrokken gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat Warmond een sterke oriëntatie heeft op Sassenheim en een iets minder sterke oriëntatie op Voorhout. Het provinciebestuur concludeert aan de hand van dit onderzoek dat de drie gemeenten in sociaal, economische en maatschappelijk opzicht veel met elkaar te maken hebben. Gedeputeerde staten geven aan dat zij, samen met Sassenheim en Warmond ervan overtuigd zijn dat mede gelet op de bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatiepatronen de drie gemeenten voldoende interne samenhang vertonen. Daarbij geven gedeputeerde staten aan dat bewoners van de drie gemeenten wat betreft werken, wonen, scholing en winkelen op elkaars gemeenten georiënteerd zijn.

Gedeputeerde staten concluderen op basis van genoemd onderzoek en op basis van de praktijk dat de drie gemeenten een zodanige samenhang vertonen dat reeds nu van een eenheid gesproken kan worden. De leden van de fractie van D66 vroegen hoe een verdere samenhang tussen Voorhout en Sassenheim dan nog denkbaar is. Het is de verwachting van het kabinet dat de nieuwe gemeente, naarmate zij enige tijd als één gemeente, met één bestuur en één visie voor het gehele gebied en onder één naam opereert er sprake zal zijn van nog meer onderlinge samenhang en een toename in onderlinge oriëntatie dan nu al het geval is.

De leden van de D66-fractie stelden vragen bij de relevantie van het gepleegde onafhankelijke onderzoek naar de maatschappelijke en

bestuurlijke oriëntatie van de betrokken gemeenten. Zij vroegen de minister of en in hoeverre de genoemde onderzoeksrapporten door het ministerie op validiteit beoordeeld zijn. Het is inderdaad zo dat deze onderzoeken binnen het ministerie niet op validiteit worden getoetst wanneer daar op voorhand geen aanleiding toe is. Die aanleiding heb ik niet.

3.2 Alternatieven voor deze fusie

Door enkele fracties werden vragen gesteld over mogelijke alternatieven voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde fusie van Sassenheim, Voorhout en Warmond. Door leden van de fracties van het CDA en D66 werden tevens vragen gesteld over mogelijke andere samenvoegingvarianten. De leden van de fractie van de SGP evenals de leden van de fractie van de ChristenUnie gaven aan dat het zicht op alternatieve oplossingen die door de provincie zijn afgewogen ontbreekt. Voorts gaven deze leden aan dat niet is gebleken waarom niet-vrijblijvende samenwerking tussen de drie gemeenten geen oplossing zou kunnen bieden voor de problematiek van de gemeente Warmond, noch dat duidelijk is geworden waarom de gemeente Warmond deze vorm van samenwerking heeft afgewezen.

Het provinciebestuur van Zuid-Holland heeft bij het zoeken naar een oplossing voor de bestuurskracht-problemen voor Warmond in de volle breedte gekeken naar verschillende alternatieven om zo tot de beste oplossing te komen voor de gemeenten in de regio. Daarbij zijn tevens verschillende samenvoegingvarianten overwogen.

De betrokken gemeenten zijn de mogelijkheid gelaten om te komen met een alternatief voor gemeentelijke herindeling. Warmond heeft serieus de mogelijkheid van niet vrijblijvende samenwerking met de buurgemeenten als alternatief voor herindeling onderzocht. Het provinciebestuur heeft aangegeven open te staan voor een alternatief voor gemeentelijke herindeling in de vorm van intergemeentelijke samenwerking. Dit heeft echter niet tot de door Warmond gewenste resultaten geleid. Het herindelingsontwerp geeft daarover aan dat er bij de gemeenten slechts een beperkte bereidheid is te vinden om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de bestuurskrachtproblemen van Warmond via versterking van niet-vrijblijvende samenwerking.

Na vaststelling van het herindelingsontwerp samenvoeging Sassenheim, Voorhout en Warmond hebben deze drie gemeenten nog een serieuze poging gedaan om te komen tot intensivering van niet-vrijblijvende samenwerking als alternatief voor de herindeling. Ook deze poging heeft wederom niet tot resultaten geleid. Het provinciebestuur concludeert in haar herindelingsadvies terecht dat er thans kennelijk geen model voor niet-vrijblijvende samenwerking te vinden is dat naar het oordeel van alledrie de gemeenteraden de problemen en het kwaliteitsvraagstuk adequaat kan oplossen. Ook bleek er geen vorm van niet-vrijblijvende samenwerking te vinden dat op draagvlak kan rekenen bij de drie gemeenten. Dit in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP over het mislukken van niet-vrijblijvende samenwerking als alternatief voor deze herindeling.

In de arhi-procedure zijn naast de gemeente Warmond ook de gemeenten Leiden, Oegstgeest, Sassenheim, Voorhout, Alkemade en Leiderdorp betrokken. Verschillende samenvoegingvarianten zijn overwogen met alle van deze in de arhi-procedure betrokken gemeenten. Gedeputeerde staten heeft een extern onderzoek laten uitvoeren naar de maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie van deze gemeenten. Op basis van dit onderzoek, en de gesprekken die met deze gemeenten zijn gevoerd, zijn de verschillende samenvoegingvarianten vervolgens door het provinciebestuur afgewogen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom Alkemade, als buurgemeente van Warmond, bij het zoeken van een oplossing voor de bestuursproblemen van Warmond buiten beschouwing is gelaten. Alkemade was betrokken bij deze arhi-procedure en de samenvoeging-variant Warmond-Alkemade is dan ook meegenomen in de overweging. Het provinciebestuur heeft over een eventuele samenvoeging van Alkemade met Warmond aangegeven dat zij het met de gemeente Warmond eens is dat deze samenvoegingvariant onlogisch en onpraktisch zou zijn. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat beide gemeenten bestuurlijk en maatschappelijk niet op elkaar, maar op andere gemeenten georiënteerd zijn. Bovendien zijn beide gemeenten met name aan elkaar verbonden door water, maar moet men om van de ene kern naar de andere kern te gaan door drie andere gemeenten reizen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom niet verder is nagedacht over een samengaan van Warmond en Oegstgeest, waardoor de omschreven bestuursproblemen van Warmond ook zouden zijn opgelost. Ook de leden van de fractie van D66 stelden vragen over de mogelijkheid van een samenvoegingsvariant waarbij Oegstgeest betrokken is. De leden van de D66-fractie refereren daarbij aan een extern onderzoek dat de provincie heeft laten uitvoeren waaruit blijkt dat de gemeente Warmond het sterkst maatschappelijk en bestuurlijk georiënteerd is op Sassenheim en daarna, in afnemende volgorde op Oegstgeest, Voorhout en Leiden.

De samenvoegingsvariant waarbij Oegstgeest is betrokken, is onderzocht gedurende de herindelingsprocedure. Daarbij hebben gedeputeerde staten zowel de samenvoeging van Oegstgeest en Warmond, als de samenvoeging van Oegstgeest, Warmond, Sassenheim en Voorhout bekeken. De provincie concludeert dat er voor beide varianten geen enkel draagvlak te vinden is bij alle vier betrokken gemeenten. Oegstgeest zelf is ook geen voorstander van deze varianten. Uit hetzelfde externe onderzoek, waar de leden van de fractie van D66 aan refereren, naar de oriëntatiepatronen van de gemeenten blijkt dat Oegstgeest een sterke bestuurlijke en maatschappelijke oriëntatie heeft op Leiden.

De leden van de VVD-fractie gaven terecht aan dat meerdere varianten van herindeling door de provincie zijn overwogen, doch dat voor geen van deze varianten door de betreffende gemeenten overeenstemming kon worden bereikt. De leden van de fractie van de VVD en de PvdA zouden graag van de minister vernemen waarom nu juist voor de variant samenvoeging van de gemeenten Sassenheim, Voorhout en Warmond is gekozen.

De problemen in termen van bestuurskracht van de gemeente Warmond zijn dermate urgent dat een bestuurlijke oplossing dringend gewenst is. Het provinciebestuur heeft bij het overwegen van verschillende mogelijke samenvoegingvarianten mijns inziens terecht geconcludeerd dat elk ander voorstel tot samenvoeging van gemeenten op minder draagvlak kan rekenen dan de nu voorgestelde fusie in het onderhavige wetsvoorstel. Met de samenvoeging van de gemeenten Warmond, Sassenheim en Voorhout ontstaat een gemeente met op termijn 40 000 inwoners. Deze samenvoeging betekent een versterking van de bestuurskracht voor alle drie de gemeenten. Deze nieuwe gemeente zal ook beter in staat zijn de lokale, bovenlokale en regionale opgaven en vraagstukken adequaat voor de langere termijn op te pakken.

3.3 Buitengrenzen van de nieuwe gemeente

De leden van de PvdA-fractie, alsook de leden van de fractie van de SGP en de ChristenUnie stelden vragen bij de duurzaamheid van de thans in

het wetsvoorstel voorgestelde grenzen. Deze leden stelden daarbij dat de grensproblemen maar gedeeltelijk zijn opgelost.

Ik ben het met deze leden eens dat het belangrijk is dat met dit herindelingsvoorstel voor zo ver mogelijk grenzen moeten worden bepaald die een duurzaam karakter hebben. Gedurende de gehele arhi-procedure, de voorbereiding van dit wetsvoorstel en het eerste verloop van dit wetsvoorstel is er veel aandacht geschonken aan de buitengrenzen. Het kabinet is van mening dat bij de voorbereiding van wetsvoorstellen strekkend tot een herindeling, passend in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, niet lichtvaardig moet worden afgeweken van het herindelingsadvies dat door de provincie is voorbereid. Toch is naar aanleiding van het advies van de Raad van State ook in de voorbereidende fase van dit wetsvoorstel veel aandacht besteed aan de buitengrenzen zoals die het provinciebestuur voor ogen stonden. Zo is in de voorbereidingsperiode bestuurlijk en ambtelijk overleg gevoerd met alle bij deze discussie over de buitengrenzen betrokken gemeentebesturen, en met de verantwoordelijk gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland. Met name de gemeentebesturen van de samen te voegen gemeenten hechten er aan, ongeacht of zij voor of tegen de fusie zijn, dat de discussie over de buitengrenzen het fusieproces niet mag vertragen. Voor alles hechten zij aan snelle duidelijkheid.

Bij elke van de vier onderdelen van de buitengrenzen die in discussie zijn, heb ik een afweging gemaakt. Daarbij heb ik steeds recht willen doen aan de opvattingen van de betrokken gemeentebesturen, de belangen van de bewoners in dat gebied en de urgentie die de grensproblematiek met zich meebrengt. Daarnaast heb ik in mijn afweging ruimte willen geven aan de reeds door de provincie in gang gezette, vaak bredere, trajecten om tot een oplossing voor de discussie te komen.

Op basis van die afweging zijn in dit voorstel grenzen opgenomen die na aanvaarding eenduidig zijn vastgesteld voor de nieuwe gemeente. Wel is het zo dat er processen lopen die op termijn een grenscorrectie als uitkomst zouden kunnen hebben. Mede daarom heb ik in gesprek met de verantwoordelijk portefeuillehouder van de provincie Zuid-Holland willen bevorderen dat bij toekomstige herindelingsvoorstellen de uiteindelijke buitengrenzen aandacht krijgen. In dat gesprek heb ik mij laten verzekeren dat indien er in de nabije toekomst een herindelingsprocedure gestart zal worden, dat dan de buitengrenzen zoals die nu ter discussie staan daarbij in de overweging van het provinciebestuur meegenomen zullen worden.

4. Herindelingskader

4.1 Betekenis van draagvlak in het herindelingskader

De leden van de CDA-fractie stelden het op prijs wanneer de vragen van deze leden over het draagvlak voor onderhavig voorstel zouden worden beantwoord in het licht van het neergeschrevene in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Deze leden vroegen voorts of de visie wordt gedeeld, dat – nu in Voorhout geheel geen draagvlak aanwezig is – moeilijk kan worden gesproken van een «breed draagvlak». De leden van de fractie van VVD, PvdA, D66, SGP en ChristenUnie refereerden eveneens aan het gebrek aan draagvlak, met name bij de gemeente Voorhout.

Bij de beoordeling van herindelingsadviezen geldt voor het kabinet draagvlak als een belangrijk criterium. Op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling worden zes beoordelingscriteria gehanteerd, waarbij in de praktijk de criteria van bestuurskracht en draagvlak het zwaarst wegen. In de memorie van toelichting en vervolgens in het verdere wetgevingstraject is regelmatig helder naar voren gebracht, dat het naar aanleiding van het herindelingsadvies niet mogelijk was een wetsvoorstel te doen dat voluit aan alle beoordelingscriteria voldoet. Dat

laat onverlet, dat met name de criteria bestuurskracht en draagvlak met onderhavig voorstel optimaal tot hun recht komen. Vanuit het perspectief van elk van de beoogde fusiepartners zal de lokale bestuurskracht toenemen. Het fusievoorstel wordt gedragen door twee van de drie gemeenten, en door de provincie. Wanneer de leden van de CDA-fractie stellen, dat moeilijk kan worden gesproken van een «breed draagvlak», dan is zo'n conclusie te begrijpen. Niettemin moet worden vastgesteld, dat bij elke alternatieve variant het draagvlak smaller zou zijn. Bij de leden van de D66-fractie ontstond de indruk dat het draagvlakcriterium voor een deel is weggeschreven. Die indruk komt niet overeen met de inspanningen die het provinciebestuur en vervolgens het kabinet zich hebben getroost om tot een voorstel te komen waarbij ten aanzien van draagvlak een optimum is bereikt. Maar waarbij het onmogelijk was om tot een resultaat te komen, dat op ieders instemming kan rekenen.

Bij de beoordeling van het draagvlak voor een herindelingsvoorstel kan nog worden onderscheiden tussen het draagvlak bij de bevolking, bij de gemeentebesturen, en bij het provinciebestuur. De leden van de fractie van D66 stelden, dat het element van het ontbrekende draagvlak bij de bevolking van de betrokken gemeenten kennelijk van minder belang wordt geacht dan de opvattingen binnen de bestuurlijke organen. Voor het kabinet wegen bij de voorbereiding van herindelingswetsvoorstellen de besluiten of zienswijzen van de representatieve organen van gemeenten, respectievelijk provincies, inderdaad zeer zwaar. Dat volgt niet alleen uit het kabinetsbeleid, maar ook uit het wettelijk stelsel zoals dat in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is uitgewerkt. Het is een zelfstandige verantwoordelijkheid van de decentrale representatieve organen om te bepalen of en hoe deze organen zich vergewissen van het draagvlak onder de bevolking bij (voorgenomen) besluitvorming door deze organen. De praktijk leert, dat gemeenten hier veelal hun weg in vinden, maar ook dat gemeenteraden uiteindelijk de hen toegekende verantwoordelijkheid nemen.

In dat kader stelden de leden van de fractie van het CDA en de leden van de VVD-fractie vragen aan het kabinet over de betekenis en de weging van de gehouden volksraadplegingen in de drie gemeenten. Het is inderdaad waar dat zowel door het provinciebestuur als door de drie betrokken gemeentebesturen van de fusiepartners veel aandacht is geschonken aan het draagvlak voor deze herindeling onder de bevolking. In alle drie de gemeenten heeft een volksraadpleging plaatsgevonden om het draagvlak voor deze herindeling te meten. Bij de bevolking van Voorhout blijkt weinig draagvlak te bestaan voor de voorgestelde fusie. Inwoners van met name Sassenheim en Warmond bleken zich bewust van de noodzaak van de discussie over de bestuurlijke toekomst. De gemeente Sassenheim concludeert uit de uitslag van de daar gehouden enquête dat, hoewel de voorkeur uitgaat naar zelfstandigheid, in totaal toch een meerderheid kan instemmen met een fusie van Sassenheim met Voorhout en Warmond. Ook in de Warmondse volksraadpleging komt naar voren dat de hier voorgestelde fusie de voorkeur heeft boven iedere andere samenvoegingsvariant. Deze bevolkingsraadplegingen zijn voor de oordeelsvorming van de gemeenteraden van de drie fusiepartners wel degelijk van groot belang geweest. De uitslagen verklaren waarom de gemeenteraden (in eerste instantie) moeite hadden om de conclusie van deze herindeling te onderschrijven. Uiteindelijk hebben desondanks twee van de drie gemeenteraden en het provinciebestuur ingestemd met deze herindeling. In het proces is gebleken dat er geen oplossing of samenvoegingsvariant is te vinden die op meer draagvlak kan rekenen.

4.2 Rolverdeling

De leden van de fractie van het CDA gingen in hun inbreng nader in op de verantwoordelijkheid die het provinciebestuur van Zuid-Holland voor de aan onderhavig voorstel voorafgaande herindelingsprocedure heeft genomen, en haalden hierbij een interview met de toenmalige verantwoordelijk gedeputeerde in het tijdschrift Binnenlands Bestuur van 12 september 2003 aan, die stelt, dat als een herindeling door de provincie wordt bekrachtigd, dat ook van onderop is. Deze leden vroegen, of ze mochten veronderstellen dat het kabinet dat oordeel gelet op het Beleidskader gemeentelijke herindeling niet deelt. De leden van de PvdA-fractie refereerden eveneens aan het regeerakkoord waar het gaat om de vraag of herindeling van onderop en niet van bovenaf moet plaatsvinden.

Met het thans geldende kabinetsbeleid ten aanzien van gemeentelijk herindeling, dat zijn basis heeft in het regeerakkoord en nader is uitgewerkt in het Beleidskader gemeentelijk herindeling, kan als belangrijkste koerswijziging worden aangemerkt dat het kabinet geen gemeentelijke herindeling meer entameert, «tenzij dit op verzoek van betrokken gemeenten geschiedt dan wel op een daartoe strekkend voorstel van de provincie berust». Een voorstel van het provinciebestuur past daarmee prima binnen het kabinetsbeleid ten aanzien van gemeentelijke herindeling. Dit laat onverlet, dat het kabinet er aan hecht, dat provinciebesturen zich bij herindelingsinitiatieven rekenschap geven van de beoordelingscriteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling, waaronder het draagvlakcriterium. Vervolgens hanteert het kabinet deze criteria ter beoordeling van provinciale initiatieven bij de voorbereiding van wetsvoorstellen. Deze werkwijze heeft dan ook geleid tot onderhavig voorstel.

De leden van de VVD-fractie vatten de in het regeerakkoord gepresenteerde aanpak van gemeentelijke herindeling op verzoek van betrokken gemeenten of op voorstel van de provincie samen als «of/of-principe», en merkten op hiermee steeds meer moeite te hebben. Deze leden wilden graag vernemen of het niet verstandig zou zijn dit criterium te wijzigen in die zin dat voorstellen voor gemeentelijke herindeling hun basis moet vinden in provinciale voorstellen. Bij een voorstel tot vrijwillige gemeentelijke herindeling is immers ook een voorstel van de provincie nodig. Wordt door het genoemde of/of-principe bij gemeenten niet te vaak en blijkbaar ten onrechte de indruk gewekt dat de provincie niet tegen hun zin tot een herindelingsvoorstel kan komen, zo vroegen deze leden.

De door deze leden gewraakte passage in het regeerakkoord kan worden beschouwd als weerspiegeling van het stelsel, dat in de Wet arhi is uitgewerkt. Hier wordt onderscheiden tussen herindelingsprocedures op initiatief van de betrokken gemeenten zelf en herindelingsprocedures op initiatief van de provincie. Procedures op initiatief van de gemeenten monden uit in raadsbesluiten, en de provinciale rol behelst de formulering van een zienswijze door gedeputeerde staten over die raadsbesluiten. Procedures op initiatief van de provincie monden uit in een herindelingsadvies, vastgesteld door provinciale staten. Het is het kabinet niet gebleken, dat de passage in het regeerakkoord de verklaring is voor bij sommige gemeenten kennelijk bestaande indrukken. De praktijk heeft geleerd, dat gemeenten die voorstander zijn van een herindelingsvoorstel, dat voor één of meer van de overige fusiepartners niet vrijwillig is, geen moeite hebben met de interpretatie van het regeerakkoord, zoals ook is uitgewerkt in het Beleidskader. Het kabinet acht een discussie over deze passage in het regeerakkoord dan ook niet noodzakelijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes