

Postma

In de eerste plaats wordt hier in feite het amendementsrecht van de Tweede Kamer buiten werking gesteld. In de tweede plaats wordt ook het recht van de Tweede en Eerste Kamer om een aanhangig gemaakt wetsvoorstel te verwerpen, buiten werking gesteld. In de derde plaats komt het mij voor, dat deze passage op gespannen voet staat met artikel 123, lid 1, van de Grondwet, waarbij de opheffing en vorming van nieuwe gemeenten uitdrukkelijk voorbehouden zijn aan de wetgever. *In die Grondwet staat geen enkele clausulering aan de hand waarvan de formele wetgever zich zeer voorwaardelijk en terughoudend zou moeten opstellen.*

Het standpunt van het CDA heeft in de loop der jaren enige ontwikkeling doorgemaakt. Ik kom hiermee op een opmerking van de heer Feij. Ik roep in herinnering dat mijn collegae proximi de heren Netjes en Buijsert zich in het verleden reeds zeer uitvoerig met de gemeentelijke herindeling hebben beziggehouden.

Steeds weer hebben zij kritische opmerkingen gemaakt. Tot voor kort hebben die opmerkingen er nooit toe geleid, dat wij tegen de aanhangige wetsvoorstellen hebben gestemd. Eind augustus vorig jaar heeft de CDA-fractie in dit Huis voor de eerste maal gestemd tegen zo'n wetsvoorstel, namelijk tegen herindeling van de Alblasserwaard.

Ik heb even weinig kennis van de passage in het regeerakkoord als de heer Feij. Wel kan ik hem verwijzen naar een passage in ons verkiezingsprogramma, waar wij een zeer interessant begrip hebben geïntroduceerd, namelijk dat gemeentelijke herindeling slechts in 'uiterste noodzaak' aan de orde moet worden gesteld. Sommigen onder ons kennen het begrip 'uiterste noodzaak' uit de parlementaire geschiedenis.

Samenvattend: ons standpunt zoals het al enkele jaren geformuleerd is, luidt als volgt. Een gemeente moet zo groot zijn dat zij de huidige en toekomstige taken aan kan. Het is nu de vraag, of men bij de herindeling van de Bommelerwaard dat criterium heeft toegepast en, als men het heeft toegepast, of het dan niet mogelijk was om tot een ander herindelingsvoorstel te komen.

Ik haak nog even in op datgene wat ook door de heer Waltmans naar voren is gebracht, namelijk de rol van het departement. Het is inderdaad

niet juist dat het departement maar afwacht wat er van de kant van de provincies naar voren gebracht wordt. Om een voorbeeld van de juistheid van die redenering te geven, citeer ik uit een in de Nederlandse Staatscourant gepubliceerde rede van de minister van Binnenlandse Zaken, gehouden op de jaarvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten:

'Aldus lijkt het mij, ook vanuit het gemeentelijke belang geredeneerd, geen goede zaak dat een aantal provinciale besturen zich in het licht van de bestuurlijke ontwikkelingen in de afgelopen vier jaar nog niet een uitdrukkelijk beeld gevormd van de toekomst van de kleine gemeenten binnen hun provincie'. Dat is dus duidelijk een actieve opstelling van het departement met betrekking tot het gemeentelijke-herindelingsbeleid.

Ik kom thans tot een conclusie over dit wetsvoorstel.

In de eerste plaats moet opgemerkt worden, dat het criterium van de 10.000 inwoners, waarvan niemand weet waar het vandaan komt, ook deze keer weer zijn heilloze werking heeft doen gevoelen. In de tweede plaats is in de gewisselde stukken de minister er niet in geslaagd om aan te tonen dat de bestuurskracht van de huidige gemeenten te gering is om de huidige en toekomstige taken naar behoren te kunnen vervullen. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat van de betrokken gemeenteraden de grootst mogelijke meerderheid tegen is.

In de vierde plaats is de uiterste noodzaak voor dit wetsvoorstel niet aangetoond. In de vijfde plaats gaat ook dit wetsvoorstel weer uit van schaalvergroting. Het principe van *small is beautiful*, dat eigenlijk nog niet zo slecht is, wordt hierbij niet gehanteerd.

Om misverstanden te voorkomen, het CDA en ook de CDA-fractie in dit Huis zijn niet tegen elke gemeentelijke herindeling. Wij kanten ons uitsluitend tegen de gemeentelijke herindelingen die niet noodzakelijk zijn.

De heer **Vogt** (PSP): Met enige verbazing, mijnheer de Voorzitter, heb ik Karl Marx behalve in de Tweede Kamer ook hier horen aanhalen. Ik dacht dat er over hem *belangrijker dingen zijn te vertellen* dan wat hij als twaalfjarige jongen in Zaltbommel heeft uitgespookt. Ik zal

mij daar verder dus niet mee bezighouden.

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Alleen niet in verband met de Bommelerwaard.

De heer **Vogt** (PSP): De fractie van de PSP heeft er nooit een geheim van gemaakt dat de streeksgewijze herindelingsmanie haar sympathie niet heeft. Dat willen wij niet herhalen. Er is bovendien aan de overkant veel over deze materie gezegd dat ons inziens steun verdient, ook al komt het uit een hoek die politiek niet direct de onze is.

Gemeentegrenzen zijn uiteraard niet heilig. Zij mogen wat ons betreft, best gewijzigd worden. Gemeenten zelf zijn al evenmin heilig en kunnen zo nodig worden opgeheven of samengevoegd. De kern zit hem echter in het begrip 'zo nodig'. De fractie van de PSP is er niet van overtuigd dat plattelandsgemeenten die niet aan 'het nuttige ijkpunt van 10.000 inwoners' voldoen, een tekort aan bestuurskracht zouden hebben.

Nog veel minder is de fractie overtuigd van het idee dat samenvoeging van twee of wellicht meer van dergelijke plattelandsgemeenten er automatisch toe zal leiden dat er meer bestuurskracht zal ontstaan, zodat ook het verhaal dat de decentralisatie van rijkstaken herindelingen nodig zouden maken, ons inziens in de lucht hangt.

Alhoewel wij de vorm van de nu voor ons liggende herindeling minder slecht vinden dan het herindelingsbesluit van de Alblasserwaard destijds, omdat het minder grootschalig is opgezet, zien wij toch geen andere noodzaak om tot deze herindeling over te gaan dan het dogmatisch denken op dit punt dat een aantal jaren geleden gemeengoed werd in de grote partijen. Wij zijn blij dat de twijfel ook daar nu gezaaid is of wij met dit soort herindelingsvoorstellen in feite wel een stap in de goede richting doen. Wij houden het erop dat wij alleen een stap doen in de richting die de directe democratie verzwakt, die de bevolking meestal niet wil en die veel geld kost dat aan betere doeleinden zou moeten worden besteed.

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de Voorzitter! U gelieve mijn opmerkingen te beschouwen als te zijn gemaakt mede namens de RPF- en de GPV-fractie. Als ik mij niet vergis,

Holdijk

was het wetsontwerp tot herindeling van de Bommelerwaard zo ongeveer het eerste wetsontwerp dat deze minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer heeft verdedigd. Wellicht is het ook het laatste voorstel tot gemeentelijke herindeling dat wij in deze Kamer met hem zullen behandelen.

De kans om nog een tweede ontwerp van die strekking binnen te halen, namelijk dat tot herindeling van de west-Betuwe, heeft hij, als de voortekenen niet bedriegen, zich laten ontgaan. Men zal van deze minister niet kunnen zeggen dat hij gedurende zijn ambtperiode een groot aantal gemeenten in ons land – ik druk mij nu wat onvriendelijk uit, maar bedoel het natuurlijk niet zo – over de kling heeft gejaagd.

Of de tendens tot drastische vermindering van het aantal gemeenten zich in de toekomst zal voortzetten, is niet te voorspellen. In 1850 waren er 1209 gemeenten. Rond de eeuwwisseling was dit aantal afgenomen tot 1121. Tussen 1900 en 1950 gingen er nog eens 109 af.

In 1975 waren het er nog 841 en tien jaar later weer 100 minder. Het exacte aantal op dit moment is mij niet bekend. Maar toch roept deze ontwikkeling de vraag op hoe lang en in welk tempo deze tendens zich zal voortzetten. Misschien wil de minister zich daarover uitlaten.

De bewindslieden hebben in de memorie van antwoord geduid op het dilemma bij besprekingen als deze, namelijk of men zich moet beperken – dat zou dan zeker de Eerste Kamer gelden – tot de pro's en contra's van het voorstel zoals het daar ligt, of dat men – opnieuw, al is het voor mij voor het eerst – de discussie moet aangaan over de pro's en contra's van het beleid inzake gemeentelijke herindeling in het algemeen. Mijnerzijds hoop ik daarin een tussenweg gevonden te hebben.

Misschien valt het beleid inzake gemeentelijke herindeling zo samen te vatten, dat gemeenten worden samengevoegd – een ander woord voor opheffen – om zodoende de gemeente als bestuurslaag in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat te behouden. Afgezien van de vraag die ik zoëven opwierp, namelijk hoe lang deze redenering is vol te houden, is er de vraag of gemeentelijke herindeling als zodanig veel bijdraagt tot instandhouding van een zelfstandige

bestuurslaag met autonome bevoegdheden.

De gemeenten zijn naar onze wijze van zien de laatste tientallen jaren te veel het verlengstuk van de rijksoverheid geworden. Door herindeling van gemeenten, zo luidt weliswaar de redenering, worden voorwaarden geschapen voor een overdracht van taken en bevoegdheden aan de gemeenten. In deze gedachtengang is het herindelingsbeleid dus voorwaardenscheppend voor decentralisatie en deregulerend. Wij weten echter allen welke resultaten het met de mond en op papier beleden streven naar decentralisatie en deregulerend de laatste jaren heeft opgeleverd.

Als de regering er nu eerst eens in zou slagen met name het decentralisatiebeleid, eventueel gedifferentieerd naar de grootte van gemeenten, echt handen en voeten te geven, dan zou er reden zijn om te bezien of een verdere uitvoering van het dan wat meer geloofwaardig gebleken beleid wordt gediend met een proces van gemeentelijke herindeling. Wat zijn de perspectieven op dit punt voor de nabije toekomst?

Onzerzijds is nimmer voor verstarring gepleit. Men moet een open oog trachten te houden voor de mogelijk aanwezige noodzaak van gemeentelijke herindeling. Maar die noodzaak moet dan wel – het is hier al eerder betoogd – overtuigend aangetoond worden. Vanuit deze gedachtengang heeft bij ons altijd de zogenaamde knelpuntenbenadering, de minister welbekend, voorop gestaan. Dat brengt mee dat wij ons niet verzetten tegen partiële grenscorrecties, waar het grensbeloop onlogisch afwijkt van de maatschappelijke en geografische structuur. Wij hebben er evenmin moeite mee om te erkennen dat er een ondergrens bestaat, een zogezegd bestaansminimum, waar beneden een bestuurlijke eenheid niet meer behoorlijk kan functioneren.

Wie echter het bestaan van een minimumgrens erkent, roept uiteraard wel de vraag op of ergens ook een bovengrens bestaat. Mogelijk heeft de minister ook daarover zijn gedachten en is hij bereid ons daarvan deelgenoot te maken. Leven wij niet te veel bij de gedachte dat groot goed en mooi is, sterk en krachtig en dat klein staat voor het tegendeel daarvan? Is een vergelijking met de grote variëteit die wij in het bedrijfsleven aantreffen te gewaagd? Heeft men ook daar niet te

lang gedacht: hoe groter, hoe beter? Is ook daar niet van een kentering sprake en is men daar de voordelen van kleinschaligheid de laatste tijd niet gaan herontdekken?

Als wij ons niet vergissen, bestaat er geen eensluidend antwoord op de vraag wat nu als de meest ideale omvang van een gemeente mag gelden, het zogenaamde optimum.

Zo is het zo dikwijls in ons leven en ook in de politiek: Wij kunnen soms ongeveer aangeven hoe het niet moet, maar het is veel moeilijker om te zeggen hoe het idealiter wel zou moeten. Die wetenschap, die ervaring noopt onzes inziens tot terughoudendheid. Daar komt bij dat wij soms wel duidelijk de nadelen van de huidige situatie kunnen aangeven, maar betrekkelijk weinig zekerheid kunnen verschaffen omtrent de nadelen van de voorgestelde oplossingen.

Wat het gemeentelijk herindelingsbeleid betreft, moet ons van het hart dat zowel veel van de meest gangbare argumenten pro herindeling, als die contra herindeling ons weinig aanspreken. In dit verband moge ik de bewindslieden of hun opvolgers de voordracht van een oud-medewerker van de directie binnenlands bestuur, thans burgemeester van Voerendaal, ter lezing aanbevelen. Misschien ten overvloede wijs ik erop dat zijn voordracht afgedrukt is in de inmiddels bekende en gewaardeerde serie 'Verkenningen van het openbaar bestuur' (nr. 18, september 1985).

De bewindslieden willen het ons hopelijk niet kwalijk nemen dat wij ons niet gebonden achten aan de notitie van juni 1984 van de voorganger van deze minister, dat wij kritische kanttekeningen hebben gemaakt ten aanzien van de uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling en dat wij ons niet tot marginale toetsing in strikte zin hebben beperkt, althans zeker niet aan de overzijde.

Vervolgens maak ik enkele opmerkingen over de Bommelerwaard. Het zal de bewindslieden niet verwonderen dat wij ons eerder in een vijfdeling dan in een driedeling konden vinden. Daarmee spreken wij tevens uit dat wij met de samenvoeging van Heerwaarden en Rossum geen problemen hebben en dat de samenvoeging van Hedel en Ammerzoden – hoewel door ons niet gewenst – overkomelijk kan zijn. Daarmee is tevens aangegeven dat wij ons niet verzetten tegen elke gemeentelijke herindeling. Het doet

Holdijk

ons overigens goed dat het ooit geopperde idee om de Bommelerwaard tot één gemeente te maken, nooit serieuze wortel heeft geschoten.

Een algemeen bezwaar tegen totale herindeling van de Bommelerwaard zien wij gelegen in de omstandigheid dat in 1955 reeds een herindeling plaatsvond, waarbij het aantal gemeenten werd teruggebracht van 13 naar 8. De vraag is of die herindeling inmiddels 'verwerkt' is en of er geen grote behoefte is aan bestuurlijke rust in dit gebied. Een algemeen bezwaar tegen deze gemeentelijke herindeling – hier ligt het verband met mijn voorgaande opmerkingen, mijnheer de Voorzitter – is dat de gronden, de argumenten vóór en daarmee ook de voordelen van deze herindeling zo abstract zijn.

In de memorie van antwoord wordt aangevoerd – ik citeer – 'dat de herindeling van de Bommelerwaard een zodanige omvang moet hebben dat mag worden verwacht dat toekomstige ontwikkelingen goed kunnen worden opgevangen door nieuw te vormen gemeenten'.

Men vraagt zich dan af op welke toekomstige ontwikkelingen wordt gedoeld, nog daargelaten wat onder 'goed' moet worden verstaan. Een soortgelijk argument wordt in concreto aangevoerd tegen het grotendeels ongewijzigd laten van de huidige gemeente Maadriël. Ook daar heet het dat 'het toekomstgerichte perspectief in het nauw komt'. Opnieuw komt de vraag op wat men zich daarbij concreet moet voorstellen.

De bewindslieden zullen, gelet op hun ervaringen bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer met de bijdrage van mijn oud-fractiegenoot, niet verbaasd opzien dat wij de grootst mogelijke moeite hebben met de samenvoeging van Brakel en Kerkwijk. Niet, omdat wij van mening zijn dat deze gemeenten ten enenmale niet bij elkaar zouden passen – integendeel misschien – maar omdat wij er niet van overtuigd zijn dat zij in hun zelfstandig voortbestaan bedreigd worden. Dat de bewoners, c.q. de raden van beide gemeenten zich niet voor een samenvoeging hebben uitgesproken, is voor ons wel een factor van gewicht, maar ook weer niet allesbeslissend.

Zelfs het feit dat er blijkbaar geen klachten van overwegende betekenis over het bestuur van beide gemeenten bij de burgers bestaan, is niet

alleszeggend. Misschien zijn zulke klachten bij grote of zeer grote gemeenten nog wel ernstiger en veelvuldiger dan bij kleine gemeenten en toch is dat geen reden om grote gemeenten aan een proces van herindeling te onderwerpen. Voor ons is het doorslaggevend dat beide gemeenten, met elk een oppervlakte van ongeveer 3800 hectare en met ongeveer 6000 inwoners, tot dusverre voldoende bestuurskracht hebben opgebracht om de problemen ter plaatse het hoofd te bieden.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom tot een afsluiting. Wat de gemeentelijke herindelingen betreft, zal deze minister waarschijnlijk niet op talrijke successen kunnen bogen. Mogelijk blijft het bij zegge en schrijve één in getal. Mogelijk worden de kabinetsformatie en het regeerakkoord als gelegenheid aangegrepen om de uitgangspunten van de notitie van juni 1984 te herzien of om de criteria op zijn minst te relativieren.

Ook wij hebben het op dat punt nog niet kunnen bezien. Als dit het geval mocht zijn, zouden wij de minister – dan wel zijn opvolger – op de valreep nog in overweging willen geven om zijn voorstel nog eens kritisch, maar ook met een frisse blik te bezien.

De vergadering wordt op verzoek van minister De Korte enige minuten geschorst.



Minister De Korte: Mijnheer de Voorzitter! Ik wil mij niet begeven in uitvoerige bespiegelingen over de aard van de wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen en over de voorgeschiedenis en het verloop van de parlementaire behandeling. Wel wil ik aanstippen dat de behandeling van deze wetsvoorstellen bepaald een minder voorspoedig verloop heeft gehad dan bij de indiening was voorzien. Ik vraag daarvoor begrip. Bij de behandeling van deze voorstelling in de Tweede Kamer werd al gememoreerd, dat de voorstellen de bijzondere belangstelling hadden van mijn ambtsvoorganger, de heer Rietkerk, die op dit lastige terrein bij uitstek deskundig was.

Achter de regeringstafel zat bij die mondelinge behandeling de tijdelijk minister van Binnenlandse Zaken, Korthals Altes. Deze sprak zijn erkentelijkheid uit voor de medewerking die de Tweede Kamer had willen verlenen, waardoor toch een spoedige

behandeling kon plaatsvinden. Verder verzuchtte hij, dat het geen eenvoudige opgave zou worden om zonder de specifieke deskundigheid die minister Rietkerk bezat deze materie adequaat te behandelen.

Ik bevind mij vandaag in een vergelijkbare positie als minister Korthals Altes enige maanden geleden. Ik ben uw Kamer, voorzitter, erkentelijk voor het feit dat wij de voorstellen vandaag, nog juist voor het reces kunnen behandelen.

De Voorzitter: Ik moet u even onderbreken. Het was de bedoeling – ik had begrepen dat u dat ook wist – dat eerst het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard zou worden afgehandeld.

Minister De Korte: Ik had mij geprepareerd op de pensioenvoorstellen.

De Voorzitter: Nee, eerst zou het voorstel betreffende de Bommelerwaard worden afgehandeld. Ik denk dat de heer staatssecretaris zich dat ook bewust was.

Minister De Korte: Dan is sprake van een misverstand.

De Voorzitter: Is het wellicht een oplossing als eerst de staatssecretaris antwoordt inzake de Bommelerwaard?

Minister De Korte: Dat is misschien een goede gedachte.

De Voorzitter: Ik constateer, dat de Kamer daarmee wat moeite heeft. Heeft de minister de aantekeningen bij zich voor de beantwoording?

Minister De Korte: Ik zou graag vijf minuten schorsing hebben. Ik bied mijn excuses aan voor deze gang van zaken.

De Voorzitter: Ik schors de vergadering voor exact vijf minuten.

De vergadering wordt van 12.05 uur tot 12.10 uur geschorst.

Minister De Korte: Mijnheer de Voorzitter! De herindeling van de Bommelerwaard nog niet in te dienen gekost. Hierin onderscheidt deze herindeling zich niet van andere. Ik breng in herinnering dat in 1984 na overleg met de vaste commissie aan de overzijde is besloten het wetsvoorstel tot de herindeling van de