
2

Samenvoeging gemeenten

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee (33175).**

De **voorzitter**:

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Mijnheer de voorzitter. Het is goed dat wij dit debat voeren, want het gaat om een bijzonder geval van gemeentelijke herindeling, waarbij wij alle overwegingen nog eens goed langs moeten lopen.

Er passeren geregeld voorstellen voor gemeentelijke herindeling in dit huis. Voor de fractie van de ChristenUnie is bij de afweging van zo'n voorstel altijd de eerste en belangrijkste vraag: wat vinden de gemeenteraad en bevolking ervan? Aan een herindeling die niet wordt gedragen door de bevolking moet je niet beginnen. Ook moet hier de vraag overtuigend worden beantwoord naar de bevoegdheid en het wijze gebruik van die bevoegdheid van de "hogere" organen als de provincie en het Rijk om dwingend op te treden.

Dat wij dit uitgangspunt hanteren heeft alles te maken met de ook door de Grondwet erkende zelfstandigheden van gemeenten. Gemeenten zijn "soeverein in eigen kring", het zijn lokale gemeenschappen met autonome bevoegdheden. Die bevoegdheden betreffen stellig ook de "regeling van het eigen bestuur"; ik citeer uit artikel 124 van de Grondwet. Gemeenten zijn geen onderafdelingen van provincies of Rijk, waarover deze "hogere" organen vrije beschikkingsmacht hebben. Gemeenten zijn lokale gemeenschappen met een eigen bevoegdheid tot zelfbestuur. Nederland is een gedecentraliseerde en geen gecentraliseerde eenheidsstaat.

Zelden zagen wij een zo flagrante strijdigheid met deze principes als in dit wetsvoorstel. De gemeente Goedereede wordt met drie andere gemeenten samengevoegd tegen de uitdrukkelijke wens in van de lokale bevolking en een duidelijke meerderheid in de gemeenteraad. Weliswaar kan het Rijk gemeenten opheffen en nieuwe instellen, ook krachtens de Grondwet, maar volgens onze beste constitutionele tradities doen we dat niet als er geen draagvlak van onderop voor is. Dat draagvlak is er hier niet en dat is voor ons een zelfstandige reden om tegen dit voorstel te zijn.

De belangrijkste reden lijkt nu te zijn dat de gemeenten op Goeree-Overflakkee over onvoldoende "bestuurskracht" beschikken en voor "maatschappelijke opgaven" staan die ze zelf niet kunnen oplossen. Dit is overduidelijk geen constatering van de gemeente Goedereede zelf, maar deze constatering komt van elders. De term "bestuurskracht" treffen we onder meer aan in het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2011, het laatste thans vigerende beleidskader, waarover straks meer. Maar deze term is natuurlijk geen absoluut criterium. Wat bestuurs-

kracht is, hangt van vele inschattingen af en is geen reden om voorbij te zien aan de bevoegdheid en wens van een lokale gemeenschap, de eigen huishouding zelf te bestieren op een wijze die ze zelf verkiest. Zeker niet als die bestuurskracht op geen enkele wijze in het geding is, laat staan "verzwakt" is.

Een interessant commentaar bij artikel 123 van de Grondwet wil ik deze Kamer niet onthouden. Het komt uit de gezaghebbende toelichting op de Grondwet die tot stand kwam onder leiding van de hoogleraar A.K. Koekkoek, bij leven een gewaardeerd CDA-politicus. Ik citeer: "Zij die de druk tot de vorming van grotere gemeenten opvoeren, lijken geen boodschap te hebben aan een vaag begrip als 'lokale gemeenschap'. De gemeente is voor hen een bestuursinstrument met behulp waarvan rijksbeleid tot uitvoering moet worden gebracht. Gemeentelijke herindeling komt zo overal in het teken te staan van het beschikken over voldoende 'bestuurskracht'. Bestuurskundig onderzoek leert dat herindelingen overigens niet meer dan voorwaarden voor zulke bestuurlijke kwaliteitsverbeteringen kunnen zijn. De effecten kunnen zeker niet 'mechanisch' door reorganisatie worden bewerkstelligd."

Het woord "bestuurskracht" is imperialistisch, het laat "hogere" bestuurslagen de baas spelen waar ze dat niet behoren te doen. Een herindeling is geenszins een garantie voor het beoogde resultaat. Waarom dan niet ingezet op versterkte samenwerking? Waarom niet een herindeling met de drie gemeenten die wel instemmen en in Middelharnis een hoofdplaats kunnen krijgen? Middelharnis is nota bene een grotere plaats met meer inwoners dan Goedereede. Waarom is het belangrijk om van heel Goeree-Overflakkee met zijn grote oppervlak een gemeente te maken? Nu al kan worden voorzien wat dit gaat betekenen voor de concentratie van diensten en voorzieningen en voor de aanrijtijden.

De herindeling wordt nu doorgezet met een beroep op het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2011. Dat beleidskader vervangt een oudere versie waarin de provincie een herindelingsvoorstel kan doen als ze meent dat dit is "aangewezen". Inmiddels hebben we een nieuw Beleidskader waarin deze ruimte aanzienlijk is ingeperkt en zelfs van de overheid wordt gevraagd om beleid aan te scherpen. Volgens het nieuwe beleidskader zou er dus sprake moeten zijn van "uitzonderlijke situaties", van verzwakkende bestuurskracht en van nijpende urgentie. Zo dit alles hier allemaal zou spelen – wat niet het geval is naar de mening van onze fractie – dan nog dient er lokaal draagvlak voor het besluit te zijn. Van die uitzonderlijke situatie is hier echter geen sprake. Het initiatief van de provincie is gedaan op grond van het vorige beleidsplan, op grond van vorige spelregels. Volgens het huidige beleidskader uit 2011 had het voorstel naar de mening van onze fractie door het Rijk niet geaccepteerd moeten worden.

Mijn fractie kan niet begrijpen dat deze herindeling wordt doorgezet. Wij kunnen niet inzien welke "uitzonderlijke situatie" zich hier voordoet, die deze herindeling tegen de uitdrukkelijke wens van Goedereede in rechtvaardigt. Geef dus alsnog ruimte aan andere varianten van samenwerking en mochten gemeenten daarin tekortschieten, laat de provincie dan een rol spelen om partijen bij elkaar te krijgen. Wij willen vragen, dit besluit aan te houden. Dat is het doel van mijn bijdrage vandaag. Houd het besluit aan, laat provincie met betrokken gemeenten opnieuw met elkaar in gesprek gaan om een andere oplossing te vinden dan nu voorligt. Ik heb hierover een motie

Kuiper

achter de hand die ik mogelijk in de tweede termijn zal indienen.

Mijn fractie ziet uit naar de respons van de minister, maar blijft kritisch en hoopt dat ook andere fracties zich alsnog bij deze kritiek zullen aansluiten.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Wij bespreken vandaag een bijzonder herindelingsvoorstel. Mijn collega Kuiper refereerde daar al aan en ik zal daar zo meteen ook iets over zeggen. Het is ook een bijzonder herindelingsvoorstel omdat ik een persoonlijke band met Goedereede heb. Sterker nog, mijn ouders gingen al op vakantie naar Goedereede, toentertijd met de boot. Dat was in een tijd dat Ouddorp nog een zelfstandige gemeente was. Dat was voor 1966.

De **voorzitter**:

Dat is lang geleden?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Mijn ouders zijn van die leeftijd. Ik ging op vakantie naar Ouddorp toen het de gemeente Goedereede was. Ik vrees dat als mijn kinderen daar ooit op vakantie naartoe gaan, het een andere gemeente zal zijn dan thans en in mijn jongere jaren was.

Dat maakt het bijzonder. Gemeentelijke herindelingen zijn processen die al langer lopen. Ik heb de eer gehad om met voorgangers van deze minister over andere herindelingsvoorstellen te mogen debatteren. Steeds komen er dezelfde soort argumenten voorbij. Steeds wordt er gerefererd aan bestuurskracht, terwijl als wij kijken naar het wetenschappelijk debat over wat bestuurskracht daadwerkelijk is, dat op zijn minst een zeer diffuus en omstreden begrip is. Tegelijkertijd zien wij een tendens – en ik ben de regering daar in zoverre erkentelijk voor dat zij daaraan bijgedragen heeft – dat in besluitvormingskaders steeds meer de nadruk wordt gelegd op de rol van draagvlak van onderop. Ik ben helemaal zeer te spreken over het feit dat deze minister in haar vorige hoedanigheid in het collegeakkoord van Zuid-Holland daar heel heldere afspraken met mijn partij over heeft kunnen maken. Ik vrees dat als die afspraken vandaag de dag hadden gegolden, dit herindelingsvoorstel er niet was gekomen, want – de heer Kuiper refereerde er al aan – herindelingen dienen van onderop te geschieden. Dat is hier niet het geval. Niet alle deelnemende gemeenteraden zijn akkoord. De gemeente Goedereede wil hier namelijk niet mee instemmen. Ook wordt er niet mee ingestemd door de bevolking van de gemeente Goedereede. Een volksraadpleging in Goedereede heeft laten zien dat een meerderheid van de bevolking net als de gemeenteraad daar tegen is. Dan moeten er wel heel graverende en zware redenen zijn om dat te doen. Die ziet mijn fractie niet. Als ik het advies van de Raad van State goed gelezen heb, ziet de Raad van State die ook niet. Zou de minister daarop in kunnen gaan? Zou de aanpak van deze regering niet veel meer gericht moeten zijn op het creëren van een soepeler samenwerking op het eiland in plaats van het samenvoegen van gemeenten die niet samengevoegd willen worden omdat zij een verschillende traditie en een verschillende cultuur hebben en omdat zij verschillend de nadruk leggen op economische sectoren. Goedereede is van oudsher een vissersgemeente; de andere gemeenten zijn veel meer

georiënteerd op landbouw. Waarom bij elkaar voegen wat niet bij elkaar past, zo vraag ik de regering.

De burgemeester van de gemeente Goedereede stelt dat er weinig inhoudelijke noodzaak is voor de herindeling. Daarmee neemt hij afstand van het rapport van de commissie-Schutte waarin dat wel wordt gesteld. Zou de minister aan kunnen geven waarom zij eerder de voorkeur geeft aan het rapport van de commissie-Schutte dan aan de afweging van de burgemeester van Goedereede? Staat hij niet veel dichter bij hetgeen er beslist gaat worden? Kan hij niet veel beter beoordelen wat er op dit moment aan de hand is? Is de minister het met de SP-fractie eens dat samenvoeging van gemeenten allereerst het belang van burgers moet dienen? In hoeverre is dit hier het geval, zeker met betrekking tot Goedereede?

De minister stelt in de memorie van toelichting dat de provincie haar rol in het proces heeft genomen ten tijde van het vorige beleidskader. Dat is correct. De initiërende rol van de provincie in het herindelingsproces was in het vorige beleidskader open geformuleerd. Klopt het dat wij moeten vaststellen dat het in dit beleidskader niet zo is en dat onder dit beleidskader deze regering niet tot hetzelfde advies was gekomen? Hebben wij hier te maken met een erfenis van een vorig beleidskader dat op basis van dit beleidskader niet gewenst zou zijn? Mijn fractie vermag dan ook niet begrijpen waarom wij in het heden niet doen wat voor de toekomst goed zou zijn, omdat wij nu opereren op basis van een vorig herindelingskader. Het zou toch veel beter zijn om ten halve te keren dan ten hele te dwalen?

Ik heb met veel interesse geluisterd naar het voorstel van de heer Kuiper over uitstel en naar zijn voorstel om ons opnieuw te bezinnen op wat de daadwerkelijke oplossingsrichtingen voor het eiland zelf kunnen zijn. Dat wil ik ondersteunen, want dat er iets moet gebeuren en dat er samengewerkt moet worden, lijkt mij zonneklaar. Daar is uiteindelijk iedereen bij gebaat en iedereen is daar min of meer van doordrongen. Door het op deze manier te doen, door gemeenten samen te voegen die dat niet willen, zouden wij een erfenis kunnen creëren waar wij meer last van hebben dan baat bij hebben. Ik zie uit naar de reactie van de minister.

De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling plegen in deze Kamer de laatste jaren in grote meerderheid als hamerstuk te passeren. Dat is het geval indien de conclusie mag worden getrokken dat de betrokken gemeenten c.q. hun besturen meer of minder vrijwillig tot de keuze voor samenvoeging zijn gekomen. De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat van deze Kamer heeft vorige week besloten dat de plenaire behandeling van het nu voorliggende wetsvoorstel op z'n laatst vandaag, in elk geval vóór het zomerreces van de Kamer zou moeten plaatsvinden wil de beoogde wet per 1 januari aanstaande geëffectueerd kunnen worden. Ik deel dit standpunt in zoverre niet dat een behandeling op 11 september aanstaande ook mogelijk zou zijn geweest. Ik verwijs naar de brief van de minister van 20 maart jongstleden aan de voorzitter van deze Kamer. Daarin wordt bevestigd dat plaatsing in het Staatsblad, indien het wetsvoorstel zou worden aangenomen, nog voor 15 september aanstaande mogelijk zou zijn. Dan zouden nog tijdig herindelingsverkiezingen te organiseren zijn ge-

Holdijk

weest en zou de formatie van een nieuw college nog altijd tot de mogelijkheden hebben behoord.

De minister kan deze opmerkingen uiteraard als niet gemaakt beschouwen, maar zij zal ongetwijfeld content zijn met de gang van zaken nu duidelijk is gebleken dat ook zij van haar kant wil vasthouden aan de beoogde herindelingsdatum van 1 januari 2013.

Gegeven de schriftelijke gedachteswisseling over het voorstel, mag ik nauwelijks de illusie koesteren dat in deze beraadslaging de ene partij – van voorstanders van het wetsvoorstel – de andere partij – van de tegenstanders – nog zal weten te overtuigen. De Eerste Kamer moet zich in het algemeen geen hoofdrol toekennen in discussies over voorstellen tot gemeentelijke herindeling, zeker niet wanneer deze in de Tweede Kamer ruime en serieuze aandacht hebben ondervonden en er niet geamendeerd is. Toch moet ook onze Kamer een standpunt innemen en besluiten, iedere fractie op basis van een eigen afwegingskader en het eigen verkiezingsprogramma. Daarbij valt dan wel consistentie te betrachten, zowel door de regering als door de fracties.

Het wetsvoorstel beoogt één lokaal bestuur voor het eiland Goeree-Overflakkee te creëren. Daarbij wordt uitgegaan van de geografische eenheid van het eiland. Nadat in 1966 het aantal gemeenten op het eiland van dertien naar vier is teruggebracht, werd in 2006 al gesproken over de mogelijkheid om de vier gemeenten tot één te reduceren.

De eenheid van het eiland neemt niet weg dat de bestaande gemeenten een eigen geschiedenis, een eigen cultuur en een eigen identiteit hebben. De minister erkent ook dat de verschillen tussen de gemeente Goedereede en de rest van het eiland groot zijn. Goedereede is een havenstad, een typische visserijgemeente. Dirksland, Midelharnis en Oostflakkee zijn meer agrarische gemeenten. Maar ook na samenvoeging zou het eiland een gemeente blijven, met andere woorden het krijgt geen bijzondere eilandenstatus met meer bevoegdheden en taken dan die van een gemeente. Natuurlijk zijn de gemeenten op dit eiland ook thans al voor een aantal opgaven op elkaar aangewezen en dat zal zo blijven. In ieder geval staat vast dat het element sociaalgeografische eenheid geen toetsingscriterium in het beleidskader voor gemeentelijke herindeling is.

Bij een voorgenomen fusie van gemeenten spelen allerlei belangen – bestuurlijke, financiële, maar ook immateriële belangen – een rol. Zo heeft met name Goedereede het bewaren van de zondagsrust benoemd. Deze wordt nu gedragen door een meerderheid in de gemeenteraad. Maar hoe zal dat zijn wanneer het in de beoogde ene gemeente om een minderheid zou gaan?

Duidelijk is geworden dat drie gemeenten het voorstel van harte steunen en het van groot belang vinden dat deze Kamer nog vóór het zomerreces beslist, uiteraard ten gunste van het voorstel. Duidelijk is ook dat Goedereede de argumenten van de regering voor samenvoeging blijft bestrijden. Deze gemeente met ruim 11.000 inwoners is al jarenlang hét symbool geweest van het gemeentelijk verzet tegen dreigende herindeling. En is het niet zo dat er genoeg voorbeelden zijn te geven van herindelingsplannen waartegen verzet rees, die mede daarom niet doorgevoerd zijn? Ik denk onder meer aan de gemeenten in de Krimpenerwaard, de Gooistreek, Bergen, Mook en Middelaar, Gouda, Waddinxveen en Renswoude.

De gemeente Goedereede ervaart het voorstel als een opgelegde, afgedwongen samenvoeging, als het ware om

haar bestwil, ofschoon in confesso is dat de situatie in deze gemeente geenszins dwingt tot opheffing als zelfstandige gemeente, een status waaraan ze zeer is gehecht. Het is goed dat er al geruime tijd een beleidskader bekend is waarin criteria worden genoemd waaraan provincie en Rijk gemeentelijke herindelingsplannen toetsen. Het problematische is echter dat de inhoud nogal eens aan wijzigingen en aanvullingen onderhevig is. Zo kennen we beleidskaders van 2002, van 2009 en van 2011. Veranderingen hangen blijkbaar samen met kabinetswisselingen. Soms strekken die veranderingen ons tot vreugde en soms tot verdriet.

In het onderhavige geval hanteert de regering twee beleidskaders, dat van 2009, omdat de herindelingsvoornemens al van 2007 dateren, en het kader van 2011, maar dat niet volledig. Eén van de belangrijke verschillen tussen het oude en het nieuwe kader betreft de initiële rol van de provincie. Die was in het vorige beleidskader open geformuleerd. De minister schrijft thans in haar brief van 29 maart jongstleden dat provincies slechts in uitzonderlijke gevallen een herindelingsproces mogen starten. Zou de minister het herindelingsvoornemen betreffende Goeree-Overflakkee onder de categorie uitzonderlijke gevallen willen scharen? Ik denk dan aan situaties waarin één of meer gemeenten dreigen om te vallen, om het wat populair uit te drukken. Doet of beter deed de situatie dat gemeenten niet meer in staat zijn zichzelf naar behoren te besturen zich in 2007 op Goeree-Overflakkee voor en gold dat ook voor de gemeente Goedereede? Hoe dit ook zij, het lijkt mij meer dan wenselijk dat herindelingsplannen aan één eenduidig beleidskader worden getoetst. De vraag zal natuurlijk zijn wat de komende kabinetswisselingen in dezen wellicht weer zullen betekenen.

De minister heeft in de Tweede Kamer verklaard dat zij ieder herindelingsplan op zijn eigen merites beoordeelt. Het is goed dat er getracht wordt maatwerk te leveren, maar dat mag geen trekken van willekeur vertonen. Er moeten ook geen argumenten pour besoin de la cause worden gehanteerd. De toetsingscriteria als noodzaak, bestuurskracht en urgentie geven weinig houvast. De heer Vliegthart sprak terecht van diffuus begrip. Alleen de factor draagvlak geeft dat houvast. De eindafweging lijkt telkens opnieuw af te hangen van een mix van factoren en hun onderscheiden gewicht waarvan de subjectieve weging van geval tot geval kan verschillen. Anders gezegd, de diverse relevante factoren zijn multi-interpretabel en multi-toepasbaar. Een en ander maakt dat het resultaat van een eindafweging moeilijk voorspelbaar is.

Zo-even noemde ik het toetsingscriterium draagvlak. Het draagvlak dat het meeste houvast biedt, is wat ons betreft gelegen bij de gemeenteraden van de onderscheiden gemeenten. Dat draagvlak is beslissend als men belydt dat herindelingsvoorstellen van onderaf geboren moeten worden. Het lijkt mij niet juist om, zoals in de memorie van antwoord het geval is, naast het draagvlak bij gemeenteraden nog weer afzonderlijke betekenis en gewicht toe te kennen aan het draagvlak bij maatschappelijke organisaties en ondernemersverenigingen. Ze mogen betekenis hebben, maar ze hebben geen invloed op het draagvlak in de zin van het beleidskader. Is de minister dat met mij eens?

In het onderhavige geval is wat de betrokken gemeenten betreft wel van een breed maar niet van een unaniem draagvlak sprake. Dit gegeven brengt mij bij de vraag of in dit geval geen alternatieve oplossing denkbaar en voorhanden was. Voor alternatieven als een ambtelijke fusie,

Holdijk

maar ook voor de zogeheten drie-plus-eenvariant bleek geen draagvlak bij de gemeenten te bestaan, omdat drie gemeenten dit alternatief afwezen. Hoewel Gedeputeerde Staten de gemeente Goedereede de ruimte hebben gegeven om deze variant te onderzoeken en nader uit te werken was er, zo heb ik begrepen, bij de drie gemeenten zelfs geen draagvlak voor dit onderzoek. Zou de minister dat een honorabele opstelling willen noemen? Als drie gemeenten het eens zijn geworden over een fusie tussen hen drieën, waarom dan geïst dat een vierde gemeente erbij wordt betrokken? Het is uiteindelijk normaal dat een meerderheid beslist maar is het vreemd dat de gemeente Goedereede zich, gegeven deze situatie, min of meer in gijzeling genomen voelt?

De regering wijst de genoemde alternatieven ook van de hand op inhoudelijke gronden omdat men er een suboptimaal effect van verwacht. Zij streeft wat zij noemt toekomstbestendigheid van de bestuurskracht na. Daar is volgens haar ook de urgentie in gelegen. Het gaat niet om een acute bedreiging van de bestuurskracht, in elk geval niet om die van de gemeente Goedereede, want die is toereikend; zo staat objectief vast. Het zijn de toekomstige taken en maatschappelijke opgaven in combinatie met het tot nu toe gebleken gebrek aan samenwerking die zouden nopen tot één lokaal bestuur. Zo trekt de regering een sterke wissel op de nabije en verre toekomst. Het middel – gedwongen fusie, Goedereede inbegrepen – moge in de opvatting van de regering wenselijk zijn, maar is ze ook onontkoombaar noodzakelijk?

Samenwerking op Goeree-Overflakkee is nodig en zal nodig blijven. Het is toch ook niet zo dat de gemeente Goedereede totaal iets anders wil dan de andere drie gemeenten als het om de toekomstige taken en opgaven gaat? Voor zover dat op enig onderdeel wel het geval mocht zijn, kan het gevolg van de samenvoeging van de vier gemeenten toch geen andere zijn dan dat Goedereede weliswaar overruled wordt door opheffing, maar dat de mogelijke tegenstellingen worden overgebracht binnen het nieuw te vormen gemeentebestuur. Die eventuele tegenstellingen worden niet weggepoetst door samenvoeging. Een opgelegde samenvoeging lijkt mij geen garantie te geven dat de samenwerking soepeler zal verlopen. Er zijn ook voorbeelden van gemeentelijke herindeling te noemen – ik noem nu geen namen – waar na vele jaren de samenwerking nog altijd problematisch verloopt. Dat wensen wij in de eerste plaats Goedereede maar ook geheel Goeree-Overflakkee niet toe. Mede daarom hebben wij uitdrukking gegeven aan onze reserves ten aanzien van het voorliggende voorstel.

Voorzitter. Intussen blijf ik in afwachting van de reactie van de minister.

□

De heer **Van Dijk** (PVV):

Voorzitter. Gemeentelijke herindeling is altijd een ingrijpende operatie. Samenvoegen van verschillende gemeenten, ieder met een eigen identiteit en met een eigen geschiedenis, kan voor de bewoners veel onrust opleveren. Samenvoeging moet het resultaat zijn van een zorgvuldige procedure waarbij alle belangen worden gewogen. Herindeling is nooit een doel op zich, maar het moet een doel dienen. Een herindeling moet vooral gedragen worden door de gemeenten en niet alleen door de gemeenteraden, maar vooral ook door de bedrijven, de maatschappelijke organisaties en bovenal de burgers zelf. Het be-

langrijkste uitgangspunt is niet voor niets dat de herindelings zo veel mogelijk van onderaf vorm moeten krijgen.

In het geval van Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee is sprake van een gedwongen samenvoeging en herindeling die tot stand komt onder regie van de provincie; een herindeling van bovenaf omdat de gemeenten niet tot overeenstemming konden komen. Van een gedwongen samenvoeging mag alleen sprake zijn als daarvoor urgente redenen zijn, maar wat zijn die urgente redenen in het geval van deze gemeenten? Ook de Raad van State heeft hierbij vraagtekens geplaatst. De minister heeft ons in haar beantwoording nog niet kunnen overtuigen.

Er wordt nu door de provincie ingegrepen door een opgelegde samenvoeging, maar had de provincie niet veel eerder een taak in het verbeteren van de samenwerking en van de bestuurskracht en in het bespoedigen van de besluitvormingsprocessen? Hoe heeft de provincie die taak opgepakt voordat zij tot de conclusie kwam dat een herindeling onvermijdelijk was geworden?

De Partij voor de Vrijheid vindt het belangrijk dat de gemeentelijke herindeling aan de bevolking wordt voorgelegd opdat bewoners zich kunnen uitspreken over een eventuele samenvoeging. In Goedereede is niet gekozen voor een referendum, maar de bevolking heeft wel inspraak gehad. De bewoners hebben zich op twee manieren kunnen uitspreken. Via een enquête waaruit bleek dat 86% tegen is, en via ingediende zienswijzen hebben burgers, bedrijven en organisaties laten weten hoe zij tegenover de herindeling staan. Van de 1932 zienswijzen waren er slechts vijf positief, slechts vijf!

Samenvoeging is altijd een gevoelige zaak, waarbij draagvlak van het allergrootste belang is. Dat wordt ook onderstreept in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Wanneer er grote bezwaren bestaan tegen een samenvoeging, moet serieus worden gekeken of het beoogde doel niet op een andere manier kan worden bereikt. Een gedwongen samenvoeging moet zwaarwegende en urgente redenen hebben. Wij vragen ons af of daarvan sprake is in het geval van Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee.

□

Minister **Spies**:

Voorzitter. Een woord van dank in de richting van deze Kamer is ook in procedurele zin op zijn plaats. Zoals de heer Holdijk terecht aangeeft, zou een uiterste termijn van behandeling in deze Kamer 11 september zijn geweest, maar ik denk dat wij de gemeenten een dienst bewijzen door al voor de zomer helderheid te geven. Zowel voor- als tegenstanders van dit voorstel geven uitdrukkelijk aan dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid en zekerheid. Het besluit van deze Kamer om dit voorstel vandaag al te behandelen zal, naar ik hoop, de door hen gevraagde duidelijkheid spoedig opleveren. Ik dank de leden van deze Kamer ook voor de door hen in eerste termijn gestelde vragen. Ik zal eerst een aantal algemene opmerkingen maken. Vervolgens zal ik nog per fractie antwoorden op specifieke vragen geven.

Wij spreken vandaag over de samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee tot een nieuwe gemeente die het hele eiland Goeree-Overflakkee zal omvatten en uiteindelijk ruim 45.000 inwoners zal krijgen. Het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, is het sluitstuk van een discussie die, althans

zichtbaar, speelt vanaf 2006, begonnen met bestuurskrachtmetingen en uiteindelijk leidend tot een provinciaal herindelingsadvies. De woordvoerders hebben allen gerefereerd aan het feit dat drie van de vier gemeenten het voorstel steunen. Goedereede was en blijft tegen deze herindeling.

Uit de gehouden bestuurskrachtonderzoeken blijkt dat ook met het oog op de nabije toekomst het lokaal bestuur op het eiland in zijn totaliteit onvoldoende bestuurskrachtig is. Voor de colleges van de betrokken gemeenten was dat aanleiding om met elkaar af te spreken om voor 1 januari 2009 te komen tot een oplossing voor de bestuurlijke organisatie op het eiland. Op dat moment was er dus nog geen provinciale rol. Het is de gemeenten niet gelukt om tot een gezamenlijke conclusie te komen. Daarop hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland besloten om een externe adviescommissie in te stellen onder voorzitterschap van de heer Schutte. Deze commissie heeft twee varianten onderzocht, enerzijds het fusiemodel, de samenvoeging van de vier gemeenten, en anderzijds een samenwerkingsmodel, een vergaande vorm van niet-vrijblijvende samenwerking tussen de vier gemeenten en de vorming van één ambtelijke organisatie. De commissie-Schutte adviseerde de provincie om een ARHI-procedure te starten om tot vorming van een nieuwe verenigde Goeree-Overflakkee, bestaande uit alle vier de gemeenten, over te gaan. Gedeputeerde Staten hebben dat op 15 september 2009 ook besloten en op 2 maart 2010 is het herindelingsontwerp vastgesteld. Provinciale Staten hebben het herindelingsadvies vervolgens op 13 oktober 2010 vastgesteld.

Zoals gezegd, steunen drie gemeenten dit voorstel. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad en de bevolking van Goedereede zich tegen de vorming van de gemeente Goeree-Overflakkee hebben uitgesproken. Bij een schriftelijke enquête in Goedereede was een forse opkomst, 62%, en 89% stemde tegen die herindeling. Er is dan ook geen sprake van een unaniem bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling; alle woordvoerders hebben daaraan gerefereerd. Niettemin heeft de regering besloten om een herindelingsregeling aan de Kamer voor te stellen in de vorm van dit wetsvoorstel. Graag licht ik onze overwegingen daarbij toe.

In de schriftelijke ronde ben ik in de memorie van antwoord al uitgebreid ingegaan op de relatie tussen het vorige en het huidige beleidskader, daarbij onder andere reagerend op vragen uit de fracties van de VVD, de SGP en de ChristenUnie. Het beleidskader tegen de achtergrond waarvan dit voorstel tot stand is gekomen, dateert van 2009. Het is op 8 juli 2011 ingetrokken. Vanaf dat moment is het huidige beleidskader dan ook bindend voor de regering. Daarom zijn voorstellen die een beoogde fusiedatum hebben van 1 januari 2013 – daarover spreken wij nu dus – en die nog onder het vorige beleidskader door gemeenten en provincies zijn voorbereid, getoetst aan beide beleidskaders. Dat is ook in de historie niet uitzonderlijk en niet nieuw. Door de jaren heen wisselen beleidskaders; de heer Holdijk heeft daaraan gerefereerd. De bestuurspraktijk van gemeenten en provincies schuurt soms aan tegen het ene dan wel het andere herindelingskader. Soms moeten wij beide kaders hanteren, willen wij recht doen aan afwegingen die op lokaal en provinciaal niveau zijn gemaakt.

De beleidslijn van toetsen aan twee beleidskaders is ook door het vorige kabinet gehanteerd, toen het beleidskader uit 2002 is vervangen door het beleidskader uit

2009. Als ik deze twee beleidskaders naast elkaar zet, constateer ik dat het heel goed mogelijk is om dit voorstel aan beide te toetsen. De inhoudelijke criteria van het huidige beleidskader zijn vooral anders gerangschikt dan in het vorige beleidskader. Ook is in het nieuwe beleidskader de rol van de provincie nader gepreciseerd. De aanvullende elementen, zoals het logboek en het onderzoek naar maatschappelijk draagvlak, kunnen niet met terugwerkende kracht als eis worden gesteld aan voorstellen die nog onder het vorige beleidskader zijn voorbereid.

In het nieuwe beleidskader hebben wij te maken met drie hoofdcriteria, draagvlak, inhoudelijke noodzaak en urgentie. Daarbij geldt dat geen van deze afzonderlijke criteria absoluut is. Dat maakt dat de uitkomst bij een herindelingsvoorstel altijd het resultaat is van een bestuurlijk-politieke weging van diverse criteria, zoals de heer Holdijk in zijn betoog ook heeft aangegeven. Toen wij dit voorstel in de Tweede Kamer bespraken, viel nogal eens te horen dat herindeling "geen wiskunde" is. Uiteindelijk zal het altijd een weging zijn van een aantal criteria.

Op grond van het nieuwe beleidskader kan van voorstellen tot gemeentelijke herindeling die afkomstig zijn van de provincie, alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties, waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie voordoet. De inhoudelijke noodzaak, het eerste van deze twee criteria, zit naar mijn stellige overtuiging vooral in het gegeven dat het eiland voor een aantal grote regionale opgaven staat, die elk van de gemeenten in gelijke mate aangaan. Daarbij gaat het onder meer om bevolkingskrimp, veiligheid, het versterken van de economische structuur en het versterken van recreatie en toerisme. Ook de maatschappelijke organisaties op het eiland, of het nu gaat om de organisaties op het gebied van de zorg, om de woningbouwcorporaties of bijvoorbeeld om de werkgeversorganisaties die op het eiland actief zijn, dringen zonder uitzondering aan op de vorming van één krachtig lokaal bestuur op het eiland. Kijkend naar het tweede criterium, de urgentie, kunnen wij niet anders dan concluderen dat de opgaven op het eiland hoge eisen stellen aan de bestuurskracht van de gemeenten, niet alleen nu maar zeker ook in de toekomstige jaren.

Voor intensivering van de huidige intergemeentelijke samenwerking bestaat geen draagvlak bij drie van de vier gemeenten. Ook dat moeten wij wegen. De afwezigheid van draagvlak voor voldoende alternatieven, maakt deel uit van de wijze waarop wij de urgentie van een herindeling waarderen. Ook op basis van mijn eigen ervaringen moet ik zeggen dat de huidige intensiteit van de samenwerking echt te wensen over laat; de heer Vliegthart refereerde daaraan. Er worden op dit moment onvoldoende daadkrachtig keuzes gemaakt in het samenwerkingsverband, dat voor intimi het ISGO heet, op Goeree-Overflakkee. Het tempo van en de daadkracht in de besluitvorming laten daar te wensen over, zo blijkt ook uit diverse uitlatingen van betrokken bestuurders.

Een aantal leden van de Kamer is ingegaan op de bestuurskracht van de gemeente Goedereede in relatie tot het provinciale initiatief en het beleidskader. Uit het onderzoek van 2007 komen in verband daarmee twee zaken naar voren. Zonder twijfel staat vast dat de bestuurskracht van Goedereede op het eiland het meest op orde is en dat de bestuurskrachtmeting in zichzelf geen aanleiding is om tot een herindeling voor Goedereede te komen. Goedereede heeft bijvoorbeeld ook zijn financiën op orde. Daar staat tegenover dat het onderzoek aangeeft dat deze gemeente wat zijn ambities betreft in de toekomst

Spies

tegen "de grenzen van het haalbare" gaat oplopen. Ik wil dan ook benadrukken dat een uitspraak over de bestuurskracht van een gemeente meer is dan een momentopname. Het gaat ook om de toekomstbestendigheid van bestuurskracht. Hiermee wil ik overigens absoluut niet zeggen dat kleinere gemeenten niet bestuurskrachtig kunnen zijn. In de geschiedenis hebben wij verschillende keren gezien dat zij dat wel kunnen zijn. Zelf heb ik weleens het voorbeeld van Leiden en Zoeterwoude gebruikt. Uit objectieve bestuurskrachtmetingen blijkt dat de bestuurskracht van Leiden misschien nog wel meer aandacht verdient dan die van Zoeterwoude. Wat mij betreft geldt er dus geen blauwdruk in de zin dat er in het geval van kleinere gemeenten altijd sprake zou zijn van een wat zwakkere bestuurskracht. Dat laat het onderzoek uitdrukkelijk niet zien.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dit gaat natuurlijk ook over het inschatten van ontwikkelingen. Wat niet is kan nog komen. Ook door besluiten die wij in dit huis nemen kunnen weer nieuwe ontwikkelingen in gang worden gezet. Door intensivering van gemeentelijke samenwerking zou er natuurlijk wel wat kunnen gebeuren, ook in de bestuurskracht van de drie gemeenten die buiten Goedereede staan. Naar mijn mening kan een analyse van de bestuurskracht van drie gemeenten niet voldoende reden zijn om Goedereede te dwingen om mee te gaan in de herindeling. Voorzieningen, ook in de andere gemeenten, kunnen door samenwerking worden versterkt; denk daarbij ook aan aspecten als de massa en het inwonertal. Dit is mijn eerste vraag aan de minister. Hieraan koppel ik meteen een tweede vraag. Er is wel wat gebeurd. Wij zijn in ieder geval zes jaar verder sinds de eerste gesprekken en initiatieven. Inmiddels heeft dit kabinet aanleiding gevonden om in het regeerakkoord te stellen dat het anders wil aankijken tegen de gemeentelijke herindelingen en dat het daarbij het draagvlak van onderop meer wil honoreren. Aan de regering wil het meer bevoegdheid geven om te toetsen wat er eigenlijk gebeurt. Wij zitten in een proces van aanscherping van vorig beleid. Honoreert de minister dit, en ziet zij in de ontwikkeling en de verscherping van het beleid reden om nu anders aan te kijken tegen het hele proces op Goeree-Overflakkee?

Minister **Spies**:

Zoals ik heb aangegeven, moeten wij wel de totstandkoming en de geschiedenis van dit proces bij de uiteindelijke besluitvorming betrekken. Het is zeker zo dat dit kabinet bewust heeft gekozen voor een aanscherping van de criteria die tot herindeling kunnen leiden en voor een nog kritischer bezien van provinciale initiatieven ten aanzien van herindeling. In dit geval hebben wij echter te maken met een initiatief dat oorspronkelijk door de vier gemeenten is genomen. Vanzelfsprekend hebben wij in onze overwegingen bij het provinciale advies om tot herindeling over te gaan ook een rol laten spelen of er alternatieven zouden zijn voor herindeling. Wij hebben met drie criteria en het nieuwe herindelingskader te maken. Draagvlak is daarbij een belangrijk criterium, maar het is een van de drie. Inhoudelijke noodzaak en urgentie zijn twee criteria die daarbij komen.

De redenering van de heer Kuiper zou ertoe leiden dat draagvlak als enig en absoluut criterium voor herindeling zou moeten gelden. Daarvoor hebben wij uiteindelijk niet gekozen omdat wij voor situaties zouden kunnen komen

te staan waarin gemeenten echt door het ijs zakken. Ik refereer bijvoorbeeld aan Warmond in het verleden, dat is samengevoegd met Sassenheim en Voorhout, waaruit de gemeente Teylingen is ontstaan. Warmond was een buitengewoon ongeliefde bruid, maar op omliggende gemeenten is toen, ondanks het feit dat de bestuurskracht in die gemeenten daartoe geen aanleiding gaf, een klemmend beroep gedaan om zich solidair te tonen met een gemeente die het probleem echt niet meer alleen kon oplossen. Dat is in het verleden gebeurd. Nu hebben wij drie criteria. Aan alle drie moet worden getoetst en ze leiden niet tot een absolute som met een altijd voorspelbare uitkomst omdat het uiteindelijk altijd een proces van weging van deze drie criteria zou moeten zijn.

De heer **Vliegenthart** (SP):

De minister sprak over draagvlak als enig criterium. Volgens mij heeft de heer Kuiper daarvoor helemaal niet gepleit. Volgens mij zegt de heer Kuiper met mij dat draagvlak een noodzakelijk criterium zou moeten zijn wil men tot herindeling overgaan, zeker in het licht van bijvoorbeeld de observatie van de Raad van State dat de urgentie door dit kabinet niet zo zonneklaar is aangetoond dat wij zomaar over het draagvlak heen zouden kunnen stappen. De vraag is dus volgens mij veel meer of draagvlak een noodzakelijke voorwaarde is bij deze herindeling.

Minister **Spies**:

In zijn algemeenheid vind ik dat bij herindelingen draagvlak nooit als absoluut noodzakelijke voorwaarde vooraf mag worden gesteld. Het is in mijn beleving altijd een van de toetsingscriteria, naast noodzaak en urgentie, en in mijn beleving zijn dat gelijkwaardige toetsingscriteria. Die drie criteria moeten in hun samenhang worden bekeken. Als draagvlak als noodzakelijke voorwaarde zou worden geformuleerd voordat tot herindeling kan worden overgegaan, zoals de heer Vliegenthart het beschrijft, betekent dit dat er voor een gemeente als Warmond nooit een oplossing zou zijn gevonden.

De heer **Vliegenthart** (SP):

Wij debatteren vandaag niet over Warmond. Het ging mij om de vraag of dit een noodzakelijke voorwaarde is in het licht van de urgentie. Daarover heeft de Raad van State gezegd dat de regering dit onvoldoende hard heeft gemaakt. Ik vraag de minister om op dit argument in te gaan. Kan zij de noodzakelijke voorwaarde van draagvlak, of een belangrijke voorwaarde van draagvlak, hoe zij het ook zou willen formuleren, in het licht van de urgentie afwegen? Daar gaat het volgens mij om.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

De heer Vliegenthart en ik volgen dezelfde lijn van redeneren. Voor mij spelen de drie criteria natuurlijk allemaal een rol. Voor mij staat echter niet vast dat bestuurlijke noodzaak en urgentie hierbij aan de orde zijn. De minister gaf zelf al aan dat het geen wiskunde is en dat dit dus moet worden ingeschat. Daarom zei ik dat er ook een ontwikkeling denkbaar is waarin, ook na een besluit in dit huis, de drie gemeenten alsnog door intensivering of door een herindeling met zijn drieën de hele situatie daar verbeteren. Ik ga nog even door op het punt van de heer Vliegenthart. De minister zei dat draagvlak een van de drie criteria is. Het gaat hierbij echter om democratische besluiten en om gemeentelijke autonomie. Die kunnen wij niet zomaar doorbreken, zelfs niet als de drie overi-

Spies

ge gemeenten buiten Goedereede het een goed idee vinden. Dan is dat nog geen reden om iets wat wij in dit land grondwettelijk borgen, de autonomie van de gemeente, te doorbreken. Volgens mij moet die echt op nummer één staan.

Minister Spies:

Ik denk dat wij niet voor niets drie wat mij betreft even belangrijke criteria hebben geformuleerd in het nieuwe herindelingskader. Overigens vind ik dat de heer Kuiper de andere drie gemeenten een beetje onrecht doet met de woorden "dat vinden wij een goed idee". Wij moeten nadrukkelijk stellen dat er bij drie gemeenten draagvlak is voor deze herindeling en bij de vierde niet. Dat is wiskundig vrij strak vast te stellen, volgens mij. Het gaat dus wel iets verder dan "een goed idee" bij de overige drie.

In de richting van de heer Vliegthart zeg ik dat draagvlak een buitengewoon belangrijke voorwaarde is om tot herindeling te komen, maar uitdrukkelijk niet de enige voorwaarde en ook niet de voorwaarde die voorafgaat aan toetsing aan de andere twee criteria. Ik heb proberen aan te geven dat er naar mijn stellige overtuiging wel sprake is van inhoudelijke noodzaak en urgentie, die ons ertoe hebben gebracht om dit wetsvoorstel en herindelingsvoorstel in te dienen. In de weg van de alternatieven hebben wij de drie-plus-eenvariant, die door Goedereede wordt gesuggereerd, evenals het versterken van intergemeentelijke samenwerking als suboptimaal gekwalificeerd. Wij zien namelijk dat de intergemeentelijke samenwerking onvoldoende stevig body krijgt om de zaken echt aan te pakken zoals de inwoners van het eiland nodig hebben, en dat er voor de drie-plus-eenvariant nog minder bestuurlijk draagvlak bestaat dan voor de samenvoeging van de vier. Bij die laatste variant hebben wij immers te maken met het feit dat slechts een van de betrokken gemeenten dit voorstel van draagvlak zou willen voorzien en de overige drie er volstrekt tegen zijn.

Enkele opmerkingen die door de leden zijn gemaakt, verdienen wellicht nog een aparte beantwoording van mijn kant. De flagrante strijdigheid met principes die volgens de heer Kuiper in dit wetsvoorstel aan de hand zou zijn, zie ik uitdrukkelijk niet. Ik vind dat wij tot een integrale afweging van een aantal criteria zijn gekomen, die uiteindelijk zeer verdedigbaar is. De heer Kuiper citeerde ook een commentaar op artikel 123 van de Grondwet. Dit artikel regelt slechts de wijze waarop gemeenten en provincies worden ingesteld en worden opgeheven. Dat gebeurt bij wet. De rol van het Rijk is ook in dit beleidskader beperkt gebleven tot herindelingen waarbij het Rijk geen initiërende maar vooral een procedurele en toetsende rol heeft, een rol die zich in mijn beleving uitstekend verhoudt tot artikel 123 van de Grondwet.

Ik dank de heer Vliegthart voor zijn complimenten met het collegeakkoord van Zuid-Holland. In dat akkoord wordt overigens aangegeven dat bestaande herindelings- en herindelingsvoorstellen gerespecteerd zullen worden. Dat geldt expliciet ook voor het herindelingsadvies voor Goeree-Overflakkee. De burgemeester van Goedereede is overigens een zij. Ik heb geprobeerd om aan te geven dat onder het vigerende beleidskader niet tot een andere afweging is gekomen dan onder het oude beleidskader het geval zou zijn geweest.

De heren Kuiper en Vliegthart hebben beiden gevraagd om uitstel, het terugleggen van dit voorstel bij de provincie en het uitdrukkelijk opnieuw nadenken over alternatieven. Sinds 2006 wordt er op het eiland gesproken

over herindeling. Wij zijn nu zes jaar verder. Het nu terugleggen van dit voorstel bij de gemeenten levert naar mijn stellige overtuiging geen andere uitkomsten op dan de afgelopen zes jaar hebben opgeleverd. Als wij het voorstel nu terugleggen, zou dit naar mijn mening eerder aanleiding geven tot een verdere verzanding en tot het ingewikkelder worden van de bestuurlijke verhoudingen, met een verdere verharding van ingenomen standpunten, dan als wij nu een knoop doorhakken.

In de richting van de heer Holdijk heb ik betoogd dat zowel voor- als tegenstanders van het voorstel hechten aan snelle duidelijkheid. Voor zover mijn waarneming reikt, zijn alle vier de gemeenten zich er zeker van bewust dat deze herindeling gaat over bestuurlijke grenzen en niets zegt over gemeenschappen en gemeenschapszin. Men is zich er zeer van bewust dat er van gemeente tot gemeente verschillende identiteiten zijn. Die laten zich ook vertalen in immateriële waarden die op het eiland van dorp tot dorp en van gemeenschap tot gemeenschap verschillend worden beleefd. In de visie die de vier gemeenten inmiddels hebben gemaakt en die de aanzet moet geven om tot de ene gemeente te komen, zie ik gelukkig het respect voor deze immateriële waarden terug. Ook zie ik erin terug dat men, ook als er één gemeentebestuur zou ontstaan, nadrukkelijk ruimte wil geven voor de beleving van die immateriële waarden, zoals de zondagsrust. Over dit element hebben wij ook in de Tweede Kamer nadrukkelijk met elkaar van gedachten gewisseld. Ik denk dat het belangrijk is om bestuurlijke grenzen te onderscheiden van de manier waarop gemeenschappen en gemeenschapszin beleefd worden en beleefd kunnen blijven worden, ook als er straks één gemeente zou ontstaan.

Zoals ik heb aangegeven, zouden wij dit voorstel niet hebben ingediend als draagvlak het enige en absolute criterium voor herindeling zou zijn. Ik heb echter ook proberen aan te geven dat het onverstandig zou zijn om draagvlak als enig en absoluut criterium bij herindelingen te hanteren. Dat heb ik de leden van deze Kamer ook niet horen zeggen.

Is de opstelling van de drie een honorabele geweest, zo vroeg de heer Holdijk. Ik denk net zo honorabel als de opstelling van Goedereede. Iedere gemeente en ieder gemeentebestuur maken hierin hun eigen afweging en moeten daartoe ook de mogelijkheid hebben.

Ik heb ook proberen aan te geven dat deze herindeling naar het oordeel van de regering onontkoombaar en noodzakelijk is. Als wij bijvoorbeeld kijken naar herindelingen als Den Bosch-Rosmalen, Diepenveen-Deventer of Warnsveld-Zutphen, om maar een paar willekeurige voorbeelden uit het verleden te noemen die het nodige stof hebben doen opwaaien, zien wij dat, zelfs als sprake is van een gemeentelijke herindeling die niet op 100% draagvlak bij alle betrokken gemeenten kan rekenen, dit geen recept voor ongelukken hoeft te zijn. Natuurlijk vragen wij veel van de nieuw te vormen gemeente, maar de geschiedenis mag ons enig vertrouwen geven. Op het moment dat er democratisch wordt besloten tot een gedwongen herindeling, althans een herindeling die door een van de vier als gedwongen wordt beleefd, leidt dit er niet automatisch toe dat de nieuwe gemeente hierdoor in negatieve zin wordt belast. Sterker nog, wij zien dat de gemeenten nu bijvoorbeeld de advertentie voor de nieuwe gemeentesecretaris hebben geplaatst en een gemeenschappelijke visie op de toekomst hebben ontwikkeld. Daardoor denk ik dat de nieuwe gemeente, als deze Ka-

Spies

mer in meerderheid zou instemmen met dit voorstel, een gezonde en mooie toekomst kan hebben.

De voorzitter:

Ik dank de minister voor haar antwoord in eerste termijn. Wij zijn toe aan de repliek.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook ik heb begrepen dat de burgemeester van Goedereede een zij is. Zij zit zelfs hier op de tribune.

Ik dank de minister voor de antwoorden en de verdediging. Zij zegt: dit is onontkoombaar en noodzakelijk. Daar zijn wij nou juist niet van overtuigd in het licht van het aangescherpte beleidskader en op grond van de feiten op het eiland zelf. Er zijn alternatieven. Een besluit in dit huis zou ook een nieuwe ontwikkeling in gang kunnen zetten. Daar zijn wij ook op uit.

Ik citeer uit een brief die de minister op 29 maart aan de Tweede Kamer heeft geschreven. Zij licht daarin toe wat de regering, waarvan zij deel uitmaakt, bedoelde met het nieuwe beleidskader. Daarin is uitdrukkelijk opgenomen, conform het regeerakkoord, dat gemeentelijke herindelingsprocedures alleen van onderop tot stand komen. Die uitspraak wordt toegelicht in het nieuwe beleidskader. Ik citeer: "Gemeenten krijgen een meer prominente rol in het herindelingsproces. Via het nieuwe beleidskader is dit tot uitdrukking gebracht door de rol van de provincies te preciseren en de toetsing van het kabinet op provinciale voorstellen aan te scherpen." De minister is dus wel degelijk in de positie om het voorstel van de provincie aan te scherpen en te toetsen aan het beginsel van het draagvlak van onderop. Het is haar eigen regering, zij is het zelf die zegt dat draagvlak belangrijk is, dat herindelingsprocedures alleen van onderop tot stand komen.

Ik heb daarop in mijn betoog veel nadruk gelegd en ik merk dat ik daarin de strekking van de Grondwet aan mijn zijde heb. In artikel 123 staat dat gemeenten kunnen worden opgeheven of ingesteld, maar in artikel 124 gaat het over de regeling van het eigen bestuur. Altijd is in ons land de autonomie van de lokale gemeenschap een hoeksteen geweest van ons denken over bestuur. Het kan niet zo zijn dat een meerderheidsbesluit in de drie overige gemeenten rechtskracht heeft binnen Goedereede, waar de verhoudingen zo heel anders liggen. Dat is wat ik bedoelde. Er ligt dus geen democratisch besluit in Goedereede om zichzelf op deze manier lijdend voorwerp te maken van een gedwongen herindeling.

Wij zouden het kunnen hebben over de drie criteria, maar de minister heeft ons niet overtuigd. Het kan ook anders. De zes jaren die achter ons liggen, zijn dan niet verloren. Er moet een nieuw besluit worden genomen, maar in die zes jaar hebben wij natuurlijk ook van alles en nog wat overwogen. Er zijn samenwerkingsvarianten overwogen. Er is gesproken over het samenvoegen van diensten. Dat zou alsnog kunnen. Het zijn echt geen weggegooiden jaren als wij nu – om de heer Vliegenthart te citeren – ten halve keren in plaats van ten hele dwalen.

Ik heb een motie voorbereid waarmee ik hoop dat de afwegingen in de diverse fracties worden gevoed.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Kuiper, Vliegenthart, Holdijk, Van Dijk en Ester wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de meerderheid van de bevolking en de gemeenteraad van Goedereede zich hebben uitgesproken tegen een herindeling met de gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee;

overwegende dat gemeentelijke autonomie een wezenlijk beginsel is van het Nederlandse staatsrecht en de Grondwet de "regeling van het eigen bestuur" tot de bevoegdheid rekent van ieder gemeentebestuur (artikel 124 Grondwet);

overwegende dat de herindeling op Goeree-Overflakkee op initiatief van de provincie Zuid-Holland is geïnitieerd onder het Beleidskader Herindeling dat thans niet meer vigeert;

overwegende dat er geen sprake is van een "uitzonderlijke situatie" die tot herindeling noopt en er volgens de termen van het huidige Beleidskader Herindeling (2011) derhalve geen noodzaak of urgentie is tot gemeentelijke herindeling;

verzoekt de regering, deze herindeling aan te houden en het voorstel opnieuw te laten wegen door de provincie Zuid-Holland in samenspraak met de vier genoemde gemeenten, waarbij de uitspraak van de lokale democratie en de strekking van hetgeen wordt bepaald in artikel 124 van de Grondwet ten volle worden gehonoreerd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter E (33175).

Ik heb nog één lid nodig om de indiening van de motie te ondersteunen. Is iemand daartoe bereid?

De heer **Vliegenthart** (SP):

Er zijn op dit moment fractievergaderingen gaande. Ik wil best even ondersteuning halen, maar dan moet u twee minuten schorsen.

De **voorzitter**:

Ik geloof u op uw woord dat dit u lukt.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik zou daar ook nog voor kunnen zorgen.

De **voorzitter**:

Voordat de motie in stemming wordt gebracht, stellen wij vast dat de indiening ervan voldoende is ondersteund. Hiermee maakt zij onderdeel uit van de beraadslaging.

Vliegenthart



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Ik dank de minister voor de beantwoording in eerste termijn. Ik heb niet veel nieuws gehoord, maar dat had ik ook niet verwacht. De minister is consistent in haar argumentatie. De vraag is of wij tot elkaar komen. Ik vrees dat het antwoord op die vraag negatief is.

Ik heb geen vragen meer, maar ik doe een drietal vaststellingen. Allereerst constateer ik samen met collega Kuiper dat er wel degelijk licht zit tussen de verschillende herindelingskaders. Het licht tussen beide kaders is aanvankelijk vergroot. De zoom is er door dit kabinet op gelegd. Vandaag wordt echter gedaan alsof die verschillen eigenlijk veel kleiner zijn. Toen ik dat vaststelde, zei mijn collega Quik: dat is politiek. En zo is het.

Een tweede constatering is dat elke andere oplossing volgens de minister suboptimaal is. Dit voorstel is echter ook niet optimaal. Het zou recht doen aan de betrokken partijen en vooral aan de gemeente Goedereede wanneer wij dat vandaag zouden erkennen. Dit is geen optimale oplossing. De minister kan wel zeggen dat het uiteindelijk geen onoverkomelijk probleem is en dan verwijzen naar herindelingen uit het verleden, maar mensen zijn over het algemeen redelijk. In nieuwe omstandigheden maken zij er het beste van. Ik heb er alle vertrouwen in dat de gemeente Goedereede met die drie andere gemeenten er het beste van gaat maken, maar dat maakt het daarmee geen optimale oplossing. Ook de minister moet dat vaststellen. Ja, ook het collegeakkoord in de provincie Zuid-Holland is niet optimaal. Het is een suboptimaal collegeakkoord, waar goed mee te leven is. In die zin ondersteun ik de woorden van de minister.

Ten slotte de autonomie van gemeenten. Hierin volg ik de heer Kuiper ook. Inderdaad, wij maken vandaag inbreuk op de autonomie van gemeenten. Dat is een belangrijk punt in de Eerste Kamer. De fracties die vandaag niet meedoen, vonden een paar jaar geleden, toen het initiatiefvoorstel van mevrouw Van Dijken over de parkeerkaart van gehandicapten werd behandeld, in die autonomie van de gemeenten een grond om het voorstel af te stemmen. Vandaag gaat het om een veel grotere inbreuk, die waarschijnlijk wordt geaccepteerd. Ook dat is politiek, zo stel ik vast.

Als wij het voorstel vandaag niet aannemen maar aanhouden, zouden die zes jaar voor niets zijn geweest. Nee, zo zeg ik tegen de minister. Democratie is als de processie van Echternach: soms twee stappen vooruit, dan weer eentje terug. Soms moet een pas op de plaats worden gemaakt om mensen te kunnen meenemen in wat van hen allemaal is. Zo kunnen zij vormgeven aan hun eigen politieke organisatie op een zo laag mogelijk niveau. Dat is waar het om gaat. Dat is waar het ons om te doen zou moeten zijn. Als wij de motie van de heer Kuiper steunen, wat mijn fractie van harte doet, zijn die zes jaar daarmee niet verloren.

De voorzitter:

Dank u wel voor deze behartigenswaardige woorden. U hebt gesproken van suboptimale coalitieakkoorden en van de processie van Echternach. Het zijn zaken om in de oren te knopen.



De heer **Holdijk** (SGP):

Voorzitter. er. Ik stel vast dat ik met interesse naar de minister heb geluisterd. Dat zij geen echt nieuwe dingen naar voren heeft gebracht, was ook niet te verwachten. Het getuigt van consistentie van de zijde van de regering. De opvattingen over de aanvaardbaarheid, over de wenselijkheid van het voorstel, zullen uiteen blijven lopen.

Ik stel ten eerste onze steun voor het vigerende beleidskader van de regering vast. Daarnaast stel ik vast dat dit voorstel moet worden gezien als een erfenis van het oude beleidskader. Ik denk dat daar de pijn bij degenen die niet enthousiast zijn over dit wetsvoorstel voor een deel uit te verklaren is.

Vanuit "Den Haag" is op verdedigbare gronden een pleidooi te houden voor herindeling conform dit voorstel, maar dat kan alleen maar met voorbijgaan aan de voorwaarden van vrijwilligheid en het principe dat een voorstel vanuit de betrokken gemeenteraden opkomt en unanieme steun van de gemeenten heeft. Dat is wat wij onder draagvlak verstaan en dat is conform het Europees handvest inzake de lokale autonomie en ook conform het standpunt van de Raad van State.

Dit alles tenzij voor een of meer van de betrokken gemeenten op objectieve gronden gesteld moet worden dat het zelfstandig voortbestaan op korte termijn onhoudbaar is gebleken. Daar heeft de minister een voorbeeld van gegeven. Wie wil vasthouden aan de genoemde voorwaarden en principes moet als hoger beslissend orgaan niet meegaan in een traject dat uitloopt op een opgelegde fusie, zo is mijn opvatting. In dit concrete geval moet op dit moment gekozen worden voor zo iets als de drie-plus-een-variant. Misschien is het helemaal niet uitgesloten dat op termijn een voorstel zoals het nu voorligt, kansrijk wordt, maar tot op dit ogenblik is duidelijk dat dit niet het geval is, althans niet wat betreft de gemeente Goedereede. Niettemin stel ik ook vast dat ook bij Goedereede op dit moment sprake is van wat men daar een tweesporenbeleid noemt. Als er een besluit mocht vallen dat deze gemeente zeer zou betreuren, zal men desalniettemin werken aan de effectuering van het wetsvoorstel.

Niettemin blijf ik met de indiener van de motie, de heer Kuiper, op het standpunt staan dat wij er wijs aan doen dit voorstel aan te houden c.q. in te trekken en de zaak opnieuw aan de orde stellen op Goeree en in Zuid-Holland.



Minister Spies:

Mijnheer de voorzitter. Het ware mij een lief ding waard geweest als wij gedurende de beraadslaging over dit wetsvoorstel dichter bij elkaar waren gekomen. De heer Vliegenthart heeft terecht aangegeven dat uiteindelijk een weging van diverse argumenten plaats moet vinden en dat die weging altijd een bestuurlijk-politieke component heeft. Vandaag moet ik constateren dat bij een aantal fracties in deze Kamer die weging anders wordt gemaakt en beleefd dan de regering heeft gedaan. Daarbij moet het mij wel van het hart dat ik weinig heb gehoord over de voorstanders van deze herindeling. Wij hebben ook te maken met een drietal gemeenten die con amore dit wetsvoorstel steunen en heel graag zien dat deze herindeling zo snel mogelijk haar beslag krijgt. Dat lijkt mij ook een relevant gegeven dat in het debat ingebracht moet worden.

Spies

De heer Kuiper, de heer Vliegenthart en eigenlijk ook de heer Holdijk geven met nadruk aan dat er wel degelijk alternatieven zijn. Het zijn geen zes verloren jaren. Natuurlijk is die periode niet verloren. Er is heel veel tot stand gebracht op Goeree. Er zijn gemeenschappelijke uitvoeringsdiensten in het leven geroepen. Alleen komen drie van de vier gemeenten tot de conclusie dat dit nu ook moet worden vertaald in een bestuurlijke fusie en de vierde gemeente niet. Zoals ik al in eerste termijn heb aangegeven, heeft de regering mede toetsend aan het nieuwe beleidskader de conclusie getrokken dat dit voorstel tot herindeling zou moeten worden gehonoreerd. Natuurlijk is het ook getoetst aan de brief die ik op 29 maart 2012 aan de Tweede Kamer heb gestuurd. Ja, er is hier sinds 2006 sprake van een proces van onderop, waarin de gemeenten zelf het initiatief hebben genomen en dus een zeer prominente rol hebben gespeeld.

Ik wijs erop – dat debat moeten wij misschien op een later moment uitgebreider voeren – dat de autonomie van gemeenten zoals omschreven in artikel 124 van de Grondwet ten principale geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de wetgever om gemeenten in te stellen en op te heffen. De Grondwetgever houdt natuurlijk de bevoegdheid om bij wet gemeenten in te stellen en op te heffen. In die zin moeten de artikelen 123 en 124 wel in samenhang worden gezien.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Juist vanwege die samenhang is een wijze toepassing geboden. Wat in artikel 124 staat, wordt niet terzijde gesteld door artikel 123. De minister doet wel een beetje alsof het instellen en opheffen van gemeenten een belangrijker artikel in de Grondwet is dan artikel 124.

De minister zegt dat er draagvlak van onderop is. Dat is volgens mij nu juist niet het geval. In Goedereede is geen sprake van een proces van onderop. De minister vraagt zich af waar die andere gemeenten zijn. Dat viel mij ook op. Als Kamer hebben wij vrij weinig van die drie andere gemeenten gehoord. Zij hebben niet zo voor hun zaak gestreden als Goedereede heeft gedaan. Ik vind het een teken dat wij als Kamer geen pleidooi van de drie gemeenten voor hun voorstel hebben gehoord. Wat mij betreft, is het daar stil gebleven.

Minister **Spies**:

Ik kan niet beoordelen of en in hoeverre het van de kant van de drie gemeenten stil is gebleven in de richting van de Eerste Kamer. Ik kan alleen maar beoordelen op welke wijze de drie van zich hebben laten horen bij de voorbereiding van het voorstel zoals ik dat bij de Kamer heb ingediend. Ik kan zeggen dat zij zich zeker niet onbetuigd hebben gelaten.

De heer Kuiper zegt dat het om een wijze wegging gaat. Ik heb getracht, duidelijk te maken dat wij dat hebben geprobeerd. Alleen onze wegging, de wegging van het kabinet is een andere dan de wegging van de fractie die de heer Kuiper vertegenwoordigt.

De heer Vliegenthart heeft een aantal vaststellingen gedaan die ik in hoge mate met hem deel. Hij verwacht dat wij elkaar niet verder naderen. Dat is ook mijn inschatting. Dat geldt ook voor de argumenten die de heer Holdijk in tweede termijn naar voren heeft gebracht.

Dan rest mij een oordeel over de motie van de heer Kuiper. Hij heeft mij geprezen voor mijn consistentie en ik zal hem ook bij het oordeel over de motie niet verrassen. Ik ontraad aanneming ervan omdat de besluitvorming er-

door wordt uitgesteld. Er wordt gevraagd om alternatieven te onderzoeken die naar mijn stellige overtuiging al onderzocht zijn. Zij leiden niet tot een beter voorstel. Ik zeg tot slot tegen de heer Vliegenthart dat het een optimaal voorstel zou zijn geweest als alle vier gemeenten er full swing mee hadden kunnen instemmen. Dat was mij een lief ding waard geweest. Dat is echter niet het geval en dat stelt ons voor de verantwoordelijkheid om een afweging te maken. De regering heeft dat gedaan en de Kamer doet dat vandaag.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:

Ik dank de minister voor de beantwoording in tweede termijn en voor haar aanwezigheid in deze Kamer.

Ik constateer dat er stemming wordt gevraagd. Die stemming zal volgende week plaatsvinden, waarbij er eerst over de motie zal worden gestemd en daarna over het wetsvoorstel.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.