

35ste vergadering

Dinsdag 16 juni 1987

Aanvang 9.00 uur

Voorzitter: Steenkamp

Tegenwoordig zijn 74 leden, te weten:

Baarveld-Schlaman, Barendregt, Bolding, Van den Bos, Van Boven, Burkens, Buijsert, Christiaanse, Coenemans, Van Dalen, Ermen, Eijsink, Feij, Franssen, De Gaay Fortman, Geertsema, Gelderblom-Lankhout, Ginjaar, Glastra van Loon, De Goede, Groensmit-van der Kallen, Grol-Overling, Hendriks, Heijne Makkreel, Hofman, Holdijk, Van der Jagt, Jansen-van der Gevel, De Jong, Kaland, Kiers, Kruisinga, Van Kuilenburg-Lodder, Kuiper, Van Leeuwen, Leyten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, Luteijn, Maasen, Maris, Mastik-Sonneveldt, J.H.B. van der Meer, M.A. van der Meer, Von Meijenfeldt, Pleumeekers, Postma, De Rijk, Schinck, Schouten, Schuurman, Stam, Steenkamp, Struick van Bemmelen, Van Tets, Tiesinga-Autsema, Tummers, Uijen, Uijterwaal-Cox, Veder-Smit, Van Veldhuizen, Verbeek, Vermeer, Vis, Vogt, Vonhoff-Luijendijk, De Vries, Wagemakers, Waltmans, Van der Werf-Terpstra, Van der Werff, IJmkers, Van de Zandschulp, Zoon, Zoutendijk en Zijlstra,

en de heren Van Dijk, minister van Binnenlandse Zaken, Korthals Altes, minister van Justitie, mevrouw De Graaff-Nauta, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de heer Van der Linden, staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mevrouw Ginjaar-Maas, staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, de heer Heerma, staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en mevrouw Van Rooy, staatssecretaris van Economische Zaken.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid Heijmans, wegens verblijf in het buitenland.

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

De **Voorzitter**: Verder deel ik aan de Kamer mede, dat ik bericht van verhindering tot bijwoning van de vergadering heb ontvangen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Landbouw en Visserij.

De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het eind van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met deze voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)¹

De **Voorzitter**: Geachte medeleden!

Zoals u weet, is het vandaag de laatste werkdag van de Kamer in oude samenstelling. Wij hebben verleden week gevraagd om een opgave van de sprekers en de spreektijden. De totale vangst aan spreektijd van de Kamer is acht uur. Als u daar de normale vuistregel van een verdubbeling in verband met het antwoord van de bewindslieden en de replieken op toepast, komt u dus op zestien uur. Als wij de Kamer geen enkele maal zullen onderbreken, noch voor het eten, noch voor beraad van de fracties of van de regering, zouden wij toch al uitkomen op

vannacht een uur. Ik zie u kijken. U trekt zelf uw conclusies.

Aan de orde is de behandeling van de voorstellen van (rijks-)wet:

- **Goedkeuring van de op 7 november 1986 te Washington tot stand gekomen Luchtvaartovereenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Verenigde Staten van Amerika inzake het luchtvervoer tussen Aruba en de Verenigde Staten van Amerika, met Bijlagen (19793, R 1320);**
- **Wijziging van hoofdstuk XIV (Ministerie van Landbouw en Visserij) van de begroting van de ontvangsten van het Rijk voor het jaar 1984 (19760);**
- **Wijziging van hoofdstuk XIV (Ministerie van Landbouw en Visserij) van de begroting van de uitgaven van het Rijk voor het jaar 1984 (slotwet; tweede wijzigingsvoorstel) (19748);**
- **Wijziging van hoofdstuk V (Ministerie van Buitenlandse Zaken) van de begroting van de uitgaven van het Rijk voor het jaar 1984 (slotwet; tweede wijzigingsvoorstel) (19832);**
- **Invoeringswet Boeken 3, 5 en 6 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (tweede gedeelte) (algemene voorwaarden) (16983);**
- **Machtiging tot deelneming in de besloten vennootschap INTIS B.V. (19560);**
- **Goedkeuring van de op 27 februari 1985 te Manilla tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek der Filippijnen ter bevordering en**

bescherming van investeringen, met brieven (Trb. 1985, 86) (19325).

Deze voorstellen van (rijks-)wet worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel **Gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe (19138)**.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **Mastik-Sonneveldt** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Gaarne maak ik een opmerking vooraf, met name aan het adres van de staatssecretaris. Het klinkt een beetje vreemd wanneer iemand aan het eind van de zittingstermijn van deze Kamer moet zeggen dat dit voor deze termijn formeel zijn maiden-speech is. De oorzaak daarvan is dat ik eerst in januari opnieuw deel ben gaan uitmaken van de Eerste Kamer. Ik heb daarvoor van 1981 tot 1983 in deze Kamer gezeten en regelmatig dit houten kathedraal mogen betreden. Derhalve is dit formeel voor deze zittingsperiode misschien mijn maidenspeech, materieel niet. Ik zeg dit omdat ik niet graag zou zien dat de staatssecretaris zich belemmerd zou voelen wanneer zij de behoefte heeft, op een aantal punten vragen te stellen of te interrumperen. Dat geldt ook voor medeleden van deze Kamer.

De gemeentelijke herindeling roept vele gevoelens op. Het is een moeilijk onderwerp, omdat er emoties bij betrokken zijn; omdat het niet altijd gemakkelijk objectief aantoonbaar is wanneer gemeenten minder goed functioneren dan in de verwachting zou mogen liggen en omdat het onderwerp niet zelden wordt aangekleed met moeilijke, diffuse begrippen. Dat geldt voor het hele handelen van het openbaar bestuur, maar wij moeten toch wel constateren dat met name het onderwerp gemeentelijke herindeling nogal regelmatig wordt verduidelijkt aan de hand van wat moeilijke, diffuse begrippen. Ik noem in dit verband de begrippen "draagvlak", "bestuurskracht", "effectiviteit" en "efficiency". Aangezien wij graag concreet willen zijn, zullen wij deze begrippen zo veel mogelijk trachten te vermijden. Maar mocht ons dat onverhoopt

niet lukken, dan zullen wij in ieder geval aangeven wat wij hieronder in dit debat verstaan.

Wanneer wij het hebben over "draagvlak", dan spreken wij, in navolging van anderen, over de omvang van de gemeenten. Hebben wij het over "draagkracht", dan spreken wij over de taakvervulling van de gemeenten, dat wil zeggen, over de taken die zij uitoefenen in het kader van medebewind, dan wel over de taken die zij uitoefenen in het kader van de lokale behoeften en verlangens. In dat verband passen ook de begrippen "effectiviteit" en "efficiency". Wij spreken over "effectiviteit" wanneer de hierboven gegeven taken ook daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd en wij spreken over "efficiency" wanneer dit met zo min mogelijk kosten in financiële en personele zin kan geschieden.

Deze afbakening is nuttig om de controleerbaarheid van onze uitspraken in dit debat te vergroten. Over de vraag of gemeentelijke herindeling zinvol en nodig is, zegt het nog niets. En aangezien het openbaar bestuur in zijn taakvervulling nog steeds niet te vergelijken is met de reiziger die een treinkaartje koopt naar plaats X voor een bepaalde prijs en die dus nauwkeurig zijn doel kan aangeven — of hij dat doel bereikt, met andere woorden of de spoorwegen hem daar aflevert, en tegen welke kosten dat geschiedt is een andere vraag —, is ons probleem bij de aanvang van dit debat alleen maar groter geworden. Wij keken dan ook met spanning uit naar het rapport uit Leiden, waaraan anderen in dit debat ongetwijfeld ook aandacht zullen besteden, over de bestuurskracht van de kleine gemeenten om onze problemen te verkleinen. Ik mag dit wel verklappen: dit is niet geschied. Laten wij vooropstellen, dat het onderwerp niet eenvoudig was en dat de onderzoekers met veel inzet en daadkracht — zo komt het ons tenminste voor — aan de slag zijn gegaan. Toch blijven na lezing gevoelens van teleurstelling achter, omdat het rapport op de vraag of gemeentelijke herindeling zinvol en nodig is geen antwoord geeft. Nu moet daar meteen bij worden gezegd dat dit logisch is, gegeven de definitieve probleemstelling van het onderzoek: welke factoren bepalen de omvang, de kwaliteit, de finaliteit en de efficiency van de taakbehartiging door de kleine

gemeenten? Het onderzoek is dus niet uitgezet met de vraag of de onderzoekers eens eventjes kunnen zeggen of gemeentelijke herindeling zinvol dan wel nodig is. Neen, de vraag is welke factoren de taakbehartiging van de gemeenten bepalen. Het is erg belangrijk om dat in ogenschouw te blijven nemen.

Hetgeen wordt gesteld in dit onderzoek is niet meer maar ook niet minder dan dat naast de gemeentegrootte ook andere factoren van belang zijn. De onderzoekers zeggen zelf, dat niet de gemeentegrootte bepalend blijkt te zijn voor verschillen in bestuurskracht, maar andere met de gemeentegrootte samenhangende factoren. Wordt hiermee gezegd dat de gemeentegrootte niet van belang is dan wel dat indien de knelpunten worden aangetoond een minimum-draagvlak van X niet zinvol en nodig is? Wij menen van niet. Trouwens, in het onderzoek worden ook veel voorbeelden gegeven van wijzen van taakbehartiging die met gemeentegrootte samenhangen. Ik wil hier toch een aantal voorbeelden noemen, omdat wij gemerkt hebben dat de mensen die wat minder voor gemeentelijke herindeling voelen dit rapport nogal eens wat vreemd gebruiken. Daarom geef ik nu deze voorbeelden.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat grotere gemeenten grotere beleidsprestaties leveren, bij voorbeeld een zeer groot aantal uitkeringsgerechtigden van een uitkering voorzien of het realiseren van een omvangrijk nieuwbouwplan. Dit zijn de meer spectaculaire voorbeelden. Nu zullen velen zeggen, dat gemeente Y of gemeente X ook helemaal niet zoveel nieuwbouwplannen wil realiseren of helemaal niet zoveel uitkeringsgerechtigden heeft. Laten wij daar gelukkig mee zijn. Daarom zou ik graag ook wat minder spectaculaire voorbeelden geven van zaken die in het rapport geconstateerd worden en die met gemeentegrootte samenhangen.

In de eerste plaats wordt geconstateerd dat de totstandkoming van het bestemmingsplan buitengebied ingewikkelder wordt bij gemeenten die uit meer kernen bestaan en waarbij de afstand tot de centrumgemeente toeneemt. Echter, bij het realiseren van nieuwbouwplannen en de aanleg van sportaccommodaties blijkt juist het tegengestelde. Dan blijkt dat het bestaan van meer kernen een voordeel is. "Meer