

5

Samenvoegingen gemeenten

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer (34805)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen (34806)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland (34824)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem (34825)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen (34826)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer (34827)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum (34828)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum (34829)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard (34830)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuw-kruisland (34831)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout (34832)** ;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (34833)** .

De voorzitter:

Aan de orde is de gezamenlijke behandeling van de wetsvoorstellen 34805, Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer; 34806, Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen; 34824, Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik en wijziging van de grens tussen de provincies Utrecht en Zuid-Holland; 34825, Samenvoeging van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem; 34826, Samenvoeging van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen; 34827, Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer; 34828, Samenvoeging van de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum; 34829, Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn en een deel van het grondgebied van de gemeente Winsum; 34830, Samenvoeging van de gemeenten Giessenlanden en Molenwaard; 34831, Samenvoeging van de gemeenten Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland en Nieuw-kruisland; 34832, Samenvoeging van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout en 34833, Samenvoeging van de gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen.

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

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Van Hattem.



De heer Van Hattem (PVV):

Voorzitter. Vorige week verdedigde de minister van Binnenlandse Zaken in deze zaal haar wetsvoorstel om het raadgevend referendum in te trekken, met als voornaamste argument de teleurstelling bij burgers over het referendum als instrument. Burgers zijn echter niet teleurgesteld in het referendum; zij zijn en blijven teleurgesteld in de manier waarop de regering met de uitslag omgaat. Dat geldt ook voor de gemeentelijke herindelingen, waarmee deze regering weer volop teleurstelling bij burgers veroorzaakt. Zo zegt de minister zelf over de herindeling van de gemeente Haren: "Ik begrijp de teleurstelling onder inwoners van Haren die zich tegen de herindeling hebben uitgesproken. Hoewel het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor een herindeling vanzelfsprekend van groot belang is, kan dit niet altijd doorslaggevend zijn."

De herindelingsdrift moet doorgaan bij deze D66-minister. Terwijl ze vorige week nog schermde met de optie van lokale referenda, laat ze nu al zien geen boodschap te hebben aan de uitslag van lokale referenda. Draagvlak is ondergeschikt aan de regentagenda. Datzelfde geldt voor de teleurstelling van burgers en lokale raadsleden, waaronder de Harense raadsleden van haar eigen D66. Zij neemt die op de koop toe. De minister blijft over de herindeling Haren, Groningen, Ten Boer de reeds grijsgedraaide langspeelplaat met argumenten van de provincie Groningen nog grijzer draaien. Voor de inwoners is het allang niet meer om aan te horen. Op serieuze inhoudelijke kritiekpunten van onder andere het Burgercomité Haren geeft de minister steeds haar standaardantwoorden, zonder dat die recht doen aan de huidige situatie. Integendeel, de minister heeft haar eigen regenteske D66-logica. Het provinciebestuur met D66 in de coalitie heeft oud-D66-politica Marga Kool aangesteld om "de belangen van de provincie van Haren te behartigen" en dan hoeft er dus niet meer naar een referendumuitslag geluisterd te worden. Dan is het niet meer van belang dat driekwart van de Harens bevolking tegen de herindeling heeft gestemd en is een D66'er in functie zonder enige officiële grondslag opeens doorslaggevend. "Echte vernieuwing komt van onderen", was eens een leus van D66. Die is nu verworpen tot "echte vernieuwing voorkom je van boven".

Het negeren van een lokale referendumuitslag, het miskennen van het gebrek aan draagvlak voor een herindeling is het van hoger hand wegvuiven van lokale autonomie. Dat is dan ook evident in strijd met het Europees Handvest inzake lokale autonomie uit 1985. Terwijl de bestuurselite normaal gesproken alles wat Europees is met ziel en zaligheid omarmt, schuiven zij nu Europese verdragen terzijde omdat het hun niet goed uitkomt. De minister zegt dat een lokaal referendum volgens het handvest wenselijk, maar niet wettelijk verplicht is en dat aan de vereisten wordt voldaan door de gemeenteraad te betrekken. Laat de huidige gemeenteraad van de gemeente Haren nu ook tegen de herindeling zijn, waar de minister weer geen boodschap aan heeft. Voor dit kabinet is Europa alleen interessant als er bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan Brussel in plaats van bevoegdheden te versterken op lokaal niveau. Zoals de EU in haar grenzeloze drang naar schaalvergroting

onze nationale autonomie uitholt, doet de minister dat met de lokale autonomie.

Herindelingen zijn immers ook een ongefundeerde drang naar schaalvergroting, zonder enig meetbaar effect of afrekenbare doelstelling. Bij alle herindelingsvoorstellen zijn de doelstellingen zeer algemeen en vaag omschreven. Er is niet concreet uit op te maken waarom de gestelde doelen nu zo nodig middels herindelen moeten worden bereikt. Naar mogelijke effectievere alternatieven zonder herindelen wordt niet of nauwelijks gekeken. Alleen de andere route naar schaalvergroting, ambtelijke samenwerking, wordt enigszins plichtmatig opgevoerd, maar bij ieder herindelingsvoorstel wordt wel een drogreden geformuleerd waarom dat op termijn dan weer niet houdbaar zou zijn. Daarmee zijn deze herindelingsvoorstellen noch proportioneel, noch zorgvuldig.

In de schriftelijke rondes gaf de minister aan dat het lastig is om algemene en objectieve bestuurskrachtkenmerken te formuleren en dat meetbare effecten of doelstellingen bij herindelingen doorgaans niet geformuleerd worden. Het blijft beperkt tot een algemene visie en een vast riedeltje aan maatschappelijke opgaven. Ik citeer: "Daarbij formuleren zij doorgaans geen concrete prestatie-indicatoren die bepalen wanneer de (lange-termijn)doelstellingen zijn behaald." Aldus minister Ollongren. Daar neemt zij genoegen mee. Grootschalig herindelingsbeleid inzetten en dan niet eens kunnen toetsen of doelstellingen effectief gerealiseerd gaan worden en zonder duidelijk te maken wat concreet moet worden verstaan onder "bestuurskracht".

Behalve de beleidsmatige resultaten zijn ook de financiële effecten van de herindelingen niet goed toetsbaar. Het is niet of nauwelijks duidelijk in de herindelingsplannen in hoeverre voor de burger belastinggeld zou moeten worden bespaard. Voor de minister is dit ook helemaal niet belangrijk, want, zo stelt zij in het schriftelijke verslag: "Er is voor gemeenten doorgaans geen direct uit de herindeling voortvloeiende aanleiding om te sturen op besparingen." Ook dat vindt de minister dus prima. Het maakt niet uit of een herindeling zorgt voor besparingen, zolang de bestuurlijke opschaling maar door kan gaan. Zulke meetbare resultaten en effecten zouden immers voor de minister alleen maar een ongemakkelijke waarheid opleveren. Al jarenlang, jarenlang, blijkt uit onderzoeken dat door herindelingen de gemeentelijke efficiency niet verbetert en dat herindelingen geen enkele invloed hebben op de overheidsfinanciën.

Zo concludeerde promovendus Bieuwe Geertsema vorig jaar dat bezuinigingen en verbeterde dienstverlening door herindeling zijn gebaseerd op drijfzand. Bij gemeenten die tussen 1997 en 2011 zijn heringedeeld, zijn deze effecten niet merkbaar. Ook concludeerde hij in zijn onderzoek dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden negatieve financiële effecten opleveren. Doordat ze op grotere afstand staan van de controle door het lokaal bestuur, werken ze volgens Geertsema minder efficiënt. Verder stelt hij naar aanleiding van de herindeling van de gemeente Haren: "COELO kwam tot de conclusie dat fusie niet noodzakelijk was. De alarmbellen die zouden moeten rinkelen voordat je een gemeente tot een herindeling dwingt, rinkelden niet. Je zou kunnen denken dat kleinere gemeenten schaalvoordelen hebben, terwijl grotere gemeenten de nadelen ondervinden. Maar dat blijkt ook niet het geval. Denk daarom goed na over herindeling en realiseer je dat je er

financieel niets mee opschiet en dat opschaling ook geen doelmatigheidsvoordelen heeft." Waarom gaan bij de minister deze alarmbellen niet rinkelen? Waarom gaat zij door met deze vorm van factfree politics, van rücksichtslos herindelen en opschalen? Waarom wil zij geen concrete, meetbare effecten weten? Graag een reactie van de minister.

Dit onderzoek impliceert dat door de schaalvergroting, door de grotere afstand tot het lokaal bestuur, de democratische controle en daarmee de sturing op efficiency verslechtert. Die grotere afstand ontstaat ook tot de burger. Er zijn minder volksvertegenwoordigers per hoofd van de bevolking, die bovendien over een groter geografisch gebied verspreid zitten. Daarmee hebben raadsleden en bestuurders ook relatief minder tijd en gelegenheid om aandacht te schenken aan individuele burgers. Veel herindelingsgemeenten hebben een ambitie geformuleerd om na de herindelingen het wijken- en dorpenbeleid te verbeteren, waar dit natuurlijk haaks op staat. Dorps- en wijkraden worden opgevoerd als aanspreekpunt, maar deze organisaties missen doorgaans een wettelijke grondslag, voorzieningen en bevoegdheden. Hoewel het vaak goedbedoelende vrijwilligers betreft kunnen er ook situaties ontstaan waarbij het democratische karakter, de mate van representativiteit en de integriteit in het geding kunnen komen.

De minister wil hiervoor echter geen waarborgen stellen, want "ze vormen immers een aanvulling op — en geen vervanging van — de vertegenwoordiging door de gemeenteraad". Door de herindelingen, door het laten verdwijnen van soms al eeuwenlang bestaande gemeentelijke autonomie laat zij een gat ontstaan waar deze aanvulling op de gemeenteraad in zou moeten stappen omwille van de participatie. Een aanvulling die geheel losstaat van de democratische spelregels, maar die wel als een relevant adviesorgaan moet functioneren en als zodanig ook wordt opgevoerd in de herindelingsvoorstellen. Hou liever een echte gemeenteraad in stand, in plaats van zo'n surrogaat-gemeenteraad aan de burgers voor te houden. Een echte gemeenteraad, zoals bedoeld in het huis van Thorbecke, waar plaats is voor grote en kleine gemeenten. Thorbecke ging bovendien uit van een gedecentraliseerde eenheidsstaat volgens organisch gegroeide inrichtingsprincipes, waarbij het historisch gegroeide de enige wezenlijke rechtsbron is voor de nationale identiteit van een volk. De eigenheid van een volk, en daarmee ook zijn staatsinrichting, moest worden begrepen uit het geheel van zijn geschiedenis. Juist in die organische staatsleer van Thorbecke past een grote autonomie voor de lokale gemeenschappen.

Door herindelingen van bovenaf door te drukken, worden historisch gegroeide ontwikkelingen en eigenheid van een gemeenschap doorkruist. Deze zogenaamd liberale minister handelt daarmee tegen de geest van Thorbecke in. Nee, historisch gegroeide, organische ontwikkeling, eigenheid, identiteit en autonomie tellen niet bij deze herindelingsvoorstellen. Dat plaatsen binnen nieuw gevormde gemeenten soms op tientallen kilometers afstand van elkaar liggen, doet niet ter zake. Dat sommige gemeenten al eeuwenlang autonoom zijn, is irrelevant. Dat plaatsen sociaal-cultureel niets met elkaar delen, is geen issue. Voor de zelfverklarde kosmopolieten van de bestuurselite tellen zulke factoren niet. Multiculturalisme, diversiteit, internationale solidariteit: dat is allemaal veel belangrijker. Neem bijvoorbeeld de kinderen van groep 8 van openbare basisschool De Wissel

in Haren. Die mochten onlangs wel alvast wennen aan het onderdeel zijn van de grote stad, van Groningen. Op excursie naar de moskee in Groningen, om daar op de knieën te bidden. Dat wordt normaal gevonden door de kosmopolieten, terwijl men aan de eigenheid van de Groningse dorpscultuur geen boodschap heeft.

Holle woorden tellen ook veel zwaarder. Zo stelt de minister over de Hoeksche Waard: "De herindeling zal hier verbetering in brengen, doordat er één bestuurskrachtige gemeente met circa 86.000 inwoners, één gemeentebestuur en één krachtige ambtelijke organisatie ontstaan. Nu is nog sprake van vijf gemeenten tussen de 9.000 en 29.000 inwoners, zeventien dorpen, vijf colleges met vijf burgemeesters en vijftien wethouders, vijf gemeenteraden met in totaal 83 raadsleden, vijf kleinere ambtelijke organisaties en meerdere onderlinge samenwerkingsverbanden. Eén grote gemeente kan in de regio daadkrachtiger optreden." Et cetera, et cetera. Maar wat daar dan bestuurskrachtig, ambtelijk krachtig en in de regio daadkrachtig aan moet zijn, blijft onduidelijk. Het klinkt vooral heel krachtig. Met kracht van bovenaf doordrukken. Krachtig de burgers negeren.

Voorzitter. Daarom kan ik verder kort zijn. Voor de PVV tellen de burgers wel en telt de lokale autonomie wel. En bovenal moeten de burgers zich uit kunnen spreken in een volksraadpleging. De PVV zal daarom alleen herindelingsvoorstellen steunen waarover de burgers in alle betrokken gemeenten zich positief hebben uitgesproken in een lokaal referendum. Daarom, en omdat dat niet gebeurt is bij de voorliggende voorstellen, zijn wij tegen alle twaalf huidige herindelingsvoorstellen.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Ik heb de heer Van Hattem nu eens even aanhoord. Hij suggereert dat al deze herindelingsvoorstellen met de zweep erover tot stand zijn gekomen, maar een groot aantal daarvan is op vrijwillige basis tot stand gekomen, en trouwens ook zonder referendum. Hoe denkt hij daar dan over?

De heer Van Hattem (PVV):

Ik dank mevrouw Huijbregts van de VVD voor de vraag. U snijdt zelf het belangrijkste punt aan: zonder referendum en toch vrijwillig. De burgers in de betreffende gemeentes is niets gevraagd, en als hun al iets gevraagd is, zoals in Haren en in Onderbanken, dan wordt die uitslag doodleuk genegeerd. Het gemeentebestuur wenst weliswaar een herindeling, maar de burger heeft zich daar niet over kunnen en mogen uitspreken.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Meestal gaat er nog wel een keer een gemeenteraadsverkiezing over herindelingsvoorstellen heen. Maar u ziet wat wettelijk als een vrijwillige herindeling wordt beschouwd dus niet als vrijwillig? Daar bent u ook tegen? Herindelingen op basis van democratisch genomen besluiten vindt u ook maar niks?

De heer Van Hattem (PVV):

Nu hebben we een interessante redenering van mevrouw Huijbregts te pakken. Zij zegt: "als er een gemeenteraads-

verkiezing is geweest". Bijvoorbeeld in de gemeente Haren zijn gemeenteraadsverkiezingen geweest en daar heeft ...

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Er zijn nog elf andere voorstellen.

De heer Van Hattem (PVV):

Ja, maar u negeert hier een heel belangrijke, waar heel veel verzet tegen is vanuit de bevolking. Er is daarbij sprake is van een gemeente die financieel en bestuurlijk alles keurig netjes op orde heeft en waarvan driekwart van de bevolking tegen de herindeling is.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Ik vroeg naar de vrijwillige herindelingen.

De heer Van Hattem (PVV):

Die vrijwilligheid willen wij graag toetsen in een referendum door het de burgers te vragen, dus niet alleen de bestuurders maar ook de burgers, zodat de burgers zichzelf kunnen uitspreken over de toekomst van hun gemeente en hun gemeenschap en over de context waarin zij organisatorisch willen leven. Dat vinden wij essentieel. De mate van vrijwilligheid hangen wij dus op aan het wel of niet houden van een referendum.

Tot zover, voorzitter, in eerste termijn.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Hattem. Ik geef het woord aan de heer Ten Hoeve.

De heer Ten Hoeve (OSF):

Voorzitter, dank u wel. Het doet mij veel genoeg dat ik deze inbreng ook namens de Partij voor de Dieren mag leveren.

De tijd dat de gemeente Sloten, met 600 inwoners, zich verzette tegen samenvoeging met de gemeente Gaasterland met 7.500 inwoners, ligt intussen 35 jaar achter ons en er is in die tijd een hoop veranderd. De tegenstand tegen herindeling en het gevoel dat de gemeente verderaf komt te staan door herindeling, zijn minder geworden, alhoewel niet verdwenen. Mijn achterban is eigenlijk van mening dat in de afgelopen decennia bij de decentralisatie van taken in heel veel gevallen de provincie er beter taken bij had moeten krijgen in plaats van de gemeente, want dat had sterke provincies opgeleverd en dan hadden gemeenten echt de "dichtbij" overheid kunnen blijven. Maar dat stadium is gepasseerd en dat draaien we ook niet meer terug.

De consequentie van de huidige situatie is dat in heel veel gevallen inderdaad opschaling nodig is en ook als nodig ervaren wordt. Maar niet altijd; dat blijkt ook bij de behandeling van deze twaalf samenvoegingsontwerpen. Vaak zijn ze naar ieders tevredenheid, maar soms ligt het toch echt anders. Dan is het zaak te blijven letten op het uitgangspunt, want het uitgangspunt in het beleidskader is herindeling van onderop, met bestuurlijk, maatschappelijk en

regionaal draagvlak; uitdrukkelijk dus ook met regionaal draagvlak. Niet alleen de gemeente beslist. De opvattingen van de provincie en de buurgemeenten tellen ook mee, maar het uitgangspunt blijft: van onderop. Het regeerakkoord heeft dezelfde benadering.

Op deze basis gaat het meestal goed. Van het hele pakket herindelingsvoorstellen leveren verreweg de meeste geen problemen op. Ze hebben voldoende draagvlak in de betreffende gemeenten en steun bij de provincie. Maar in enkele gevallen blijkt dat een deel van de gemeente zich niet bediend voelt met het standpunt van de gemeenteraad. In een enkel geval voelen één of meerdere van de betreffende gemeenten zich slecht bediend en in een enkel geval voelt een gemeente zich niet alleen slecht bediend maar ronduit misleid. Dat zijn allemaal gevallen die in deze behandeling aan de orde moeten komen, waarbij het laatstgenoemde geval waarschijnlijk de meest ingrijpende maatschappelijke gevolgen heeft en ook de meeste kwaadheid losmaakt.

We beginnen met de makkelijkste situaties. De samenvoeging van Haarlemmerliede en Spaarnwoude met Haarlemmermeer levert geen problemen op. Alleen leeft in Spaarndam-Oost bij veel inwoners het gevoel liever bij Haarlem gevoegd te worden, zodat de beide helften van Spaarndam samen onder één bestuur komen. Dat lijkt niet onredelijk en in de Tweede Kamer is een motie aangenomen om de minister daarnaar te laten kijken. Ik neem aan dat ze dat ook zal doen.

De samenvoeging van Giessenlanden met Molenwaard tot Molenlanden levert ook niet echt een probleem op, alhoewel de ene samenvoeging hier wel op de andere volgt. Alleen in een apart oostelijk hoekje van de nieuwe gemeente ligt Arkel. Veel inwoners daarvan willen liever bij Gorinchem, omdat Arkel daar nou eenmaal helemaal tegenaan ligt. Nu is in de Tweede Kamer ook al een motie aangenomen om te gaan kijken naar de toekomst van Gorinchem, dat verhoudingsgewijs wel erg klein blijft. Als de minister ook dat gaat doen, zal ze ongetwijfeld ook naar de positie van Arkel kijken. Misschien wil de minister daar nog wel iets over zeggen.

Dan wat moeilijker. De beoogde gemeente Hoekse Waard moet bestaan uit vijf huidige gemeenten, waarvan drie vinden dat beter de uitstekende samenwerking nog wat verder uitgebouwd kan worden. Zowel bestuurlijk als maatschappelijk lijkt hier toch wel het een en ander aan draagvlak te ontbreken. Om dan door te zetten terwijl de samenwerking uitstekend functioneert en de Hoekse Waard ook voldoende saamhorigheid op kan brengen lijkt niet zinvol of, anders gezegd, niet meer in overeenstemming met het uitgangspunt van het beleidskader. Daar hoor ik de minister nog wel graag over. Hier zien onze beide fracties wel echt bezwaren.

Alle andere samenvoegingen op een na leveren geen problemen op, lijken voldoende draagvlak te hebben en resulteren ook hier en daar in mooie historisch samenhangende gebieden met dus ook historisch verantwoorde namen: Altena, Vijfheerenlanden en Westerkwartier. Het Hogeland en West Betuwe komen daar nog dicht bij. En tot mijn spijt moet ik constateren dat Noardeast-Fryslân topografisch wel correct is, maar weinig historische aanknopingspunten geeft. Ik moet bekennen dat ik daar zelf ook niks beters voor heb weten te bedenken.

Resteert het moeilijkste geval: Groningen, Haren en Ten Boer. Onze fracties zien daar grote bezwaren, wat draagvlak betreft maar in ieder geval ook vanwege de gang van zaken, die tot heel veel frustratie aanleiding geeft. Dat het draagvlak in de gemeente Haren voor samenvoeging met Groningen vrijwel volledig ontbreekt, blijkt eruit dat bij een peiling 75% van de inwoners tegen is en dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, waarin de herindelingsvraag een duidelijke rol speelde, een meerderheid in de raad gekozen werd die absoluut tegen de samenvoeging was. Verder blijkt het eruit dat een burgerorganisatie zich voortdurend en tot het laatste toe verzet heeft tegen de samenvoeging. Ook blijkt het uit het grote aantal negatieve zienswijzen uit de gemeente op het herindelingsontwerp. Bij vrij massief verzet tegen een maatregel zou een verantwoordelijke overheid zich nog eens goed moeten beraden of de ingeslagen weg wel verantwoord is. Vindt de minister dat eigenlijk ook niet?

Dan de gang van zaken. Natuurlijk heeft de provincie Groningen in haar beleid ten aanzien van herindelingen een zekere ruimte gelaten om een door haar noodzakelijk geachte herindeling eventueel door te zetten door als uitgangspunt te nemen dat het niet absoluut, maar "in beginsel" en "in principe" aan de gemeenten wordt gelaten om zelf keuzes te maken. Maar in lijn met het collegeakkoord zegt het provinciebestuur vervolgens in september 2015 wel heel absoluut: "Dit betekent dat ons college niet eigenstandig gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om herindelingsvoorstellen te doen, als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat". Dat moet toch wel opgevat worden als een uitspraak waar het zittende college zich in zijn termijn aan bindt, zeker als datzelfde ook nog eens in een brief aan de gemeente Haren wordt bevestigd. Wanneer de provincie dan vervolgens toch een ARHI-procedure start en een open overleg begint om Haren toch deel te laten nemen aan de gedachtevorming over de gemeentelijke toekomst, dwingt dat de gemeente wel om na te denken. Maar de provincie zegt er dan weer direct bij dat de gemeente na het overleg zelf dient te bepalen wat voor haar burgers het beste is: zelfstandig blijven en knelpunten zelf oplossen, of herindelen. Ook hier wordt dus weer uitdrukkelijk de keuze aan de gemeente gelaten, in overeenstemming met het geformuleerde beleid van het college.

Wie schetst de verbazing, nee de verontwaardiging, als de gemeente Haren kiest voor zelfstandigheid en een duidelijk plan aanneemt om de knelpunten op te lossen, en de provincie dan plotseling toch een samenvoeging met Groningen en Ten Boer blijkt te willen doorzetten. Dan slaan in Haren de stoppen door, verzoekt de gemeente de minister om schorsing en vernietiging van ARHI-besluiten en weigert de gemeente verdere deelname aan het proces als blijkt dat volgens het COELO het ombuigingspakket een goed antwoord is op de financiële problemen.

Waarom koos de provincie deze weg? Was het ombuigingspakket van de gemeente dan onvoldoende om de knelpunten op te lossen? De provincie heeft nooit andere knelpunten aangegeven dan financiële: tekorten, schulden en te lage solvabiliteit. Het maatregelenpakket werd door het COELO beoordeeld als voldoende en tot nu toe leveren de maatregelen ook inderdaad op wat ze bedoeld waren op te leveren. Er is nog wel schuld, maar de algemene reserve groeit als kool. Dus waarom? In ieder geval is duidelijk dat het gemeentebestuur en een groot deel van de inwoners

zich eenvoudig bedrogen voelen door de verbroken beloften van de provincie. Daarom wordt vanuit de gemeente telkens gesproken over "de onbetrouwbaarheid van de provincie" en over "onbehoorlijk bestuur".

De opdracht van de provincie bij de start van het open overleg om als gemeente zelf te bepalen "wat voor haar burgers het beste is", is een interessante. De gemeente Haren is in Elsevier uitgeroepen tot derde beste woongemeente van Nederland en heeft de afgelopen twaalf jaar altijd in de top vijf gestaan. Er moet dus worden aangenomen dat het voorzieningenpeil ruimschoots in orde is. Eigenlijk betekent dat ook dat het met de bestuurskracht tot nu toe ook wel goed zat. Gemeentelijke belastingen zeggen natuurlijk niet alles. In aanmerking nemend dat de ozb voor woningen in Haren en Groningen ongeveer gelijk is, maar dat er voor bedrijven en instellingen in Groningen ruim 90% meer betaald wordt dan in Haren, en er in Haren dan ook nog eens geen precariorechten worden geheven, zoals in Groningen wel, is de conclusie van Haren dat het voor haar inwoners en ondernemers beter is om maar zelfstandig te blijven, niet onbegrijpelijk; om het voorzichtig uit te drukken! Dan is de uitspraak van de minister in haar antwoord op vragen in de Tweede Kamer dat "naar verwachting de belastingdruk voor bedrijven in geringe mate zou toenemen als de tarieven van de huidige gemeente Groningen in de nieuwe gemeente van toepassing zouden blijven" wel vreemd, zelfs volledig onbegrijpelijk! Daar moet de minister het zelf toch ook eigenlijk wel mee eens zijn?

Voorzitter. Het is duidelijk dat de inwoners van Haren er niet op vooruitgaan door een samenvoeging met Groningen. Het is natuurlijk best verdedigbaar om een gemeente erop achteruit te laten gaan als dat vanwege grotere belangen in het regionale kader echt wenselijk is. Maar in dit geval is dat door de provincie en ook door de minister, niet als argument gebruikt. Het argument is telkens, bij de provincie en ook in de antwoorden van de minister op onze vragen, dat de situatie van de gemeente Haren zo onzeker is dat het lang niet zeker is dat de financiële maatregelen voldoende op zullen leveren en dat er verder ook een tekort aan bestuurskracht is. Maar dat zijn allemaal niet meer dan losse veronderstellingen die niet door feiten bevestigd worden. En het tegenovergestelde is duidelijk aantoonbaar: Haren en de Harenaren gaan er zwaar op achteruit, financieel en mogelijk ook in voorzieningenniveau. De argumentatie klopt dus niet. Als er andere redenen zijn — de positie van Groningen bijvoorbeeld — dan had dat als argument aangevoerd kunnen worden. Zoals het nu staat, voelen Harenaren zich bedrogen door niet nagekomen beloften en geslachte offerd door de te verwachten gevolgen van wat hun wordt opgedrongen.

Het zou goed zijn als de minister zou kunnen aangeven dat de reden voor de voorgestelde herindelingsoperatie niet zozeer bij de situatie van Haren gezocht moet worden, maar meer in de situatie rond Haren en dat het gevoel van verbroken beloften en onterechte argumenten dus niet onbegrijpelijk is. Ten slotte zou het ook goed zijn als zij zou zeggen dat de poging van de provincie om deze herindeling te laten doorgaan voor een lichte samenvoeging, terwijl de provincie heel goed wist dat de gemeente Haren hier mordicus tegen was en de voorstellen dus absoluut niet voldeden aan de criteria voor een lichte samenvoeging, zeker onzorgvuldig was. Het was een poging om er makkelijker mee weg te komen, geen reële voorstelling van zaken. Door Haren werd dit begrijpelijkerwijze opgevat als weer een

oneerlijke behandeling. Heeft de minister in haar beantwoording niet geprobeerd om de provincie in alles te dekken, ook waar dat evident niet terecht was?

Voorzitter. Bij alle samenvoegingen die weinig of geen problemen opleveren bij de vaststelling van de plannen, moet nog maar afgewacht worden of de uitvoering van de samenvoeging even probleemloos verloopt. En zeker moet afgewacht worden of de verwachte financiële en andere voordelen wel gerealiseerd zullen worden. Dat lukt lang niet altijd. Maar waar een voorgenomen samenvoeging zo veel frustratie oproept als nu bij bestuur en inwoners van Haren — zie ook de brief die bij de voorzitter binnengekomen is van de voorzitter van het burgercomité in Haren, druipend van frustratie — is het, bij zo veel frustratie dus, wel van tevoren duidelijk dat er geen goede basis aanwezig is. Is de minister het niet met ons eens dat het dan beter is om maar terug te vallen op wat ook eigenlijk het uitgangspunt van het beleid is: herindeling moet in principe van onderop komen en niet van bovenaf?

Voorzitter. Ik wacht graag op de reactie van de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Ten Hoeve. Ik geef het woord aan de heer Nagel.

De heer Nagel (50PLUS):

Voorzitter. Tijdens het kabinet-Rutte II is het aantal gemeenten teruggebracht van 415 naar 388. In het merendeel van de gevallen gebeurde dat op basis van vrijwillige besluiten. Het kabinet-Rutte III verruimde de mogelijkheid tot het opleggen van fusies, maar bleef op papier het beginsel trouw dat gemeenten van onderop zelf hun beslissing moeten nemen. De gemeente Haren en haar inwoners weten nu wat dat in de praktijk waard is. Op 19 maart 2014 werd er in Haren een burgerraadpleging gehouden met een bijzonder grote opkomst van 75%. Liefst 74% van de stemgerechtigden keerde zich tegen samengaan met de gemeente Groningen. Ook de meerderheid van de raad in Haren, met onder andere de fractie van D66 keerde zich hiertegen. De D66-wethouder Michiel Verbeek zei het onomwonden: "Je kunt voor herindeling zijn omdat het een partijprincipe is, maar ze kunnen Haren niet laten fuseren omdat we geen zelfstandige toekomst hebben. Dat is gewoon bullshit", aldus deze D66-man.

Op 1 januari 2019 zullen de bijna 20.000 inwoners van Haren onderdeel moeten worden van de dan ongeveer 230.000 inwoners tellende nieuwe gemeente Groningen, de vijfde stad van Nederland. Het verzet hiertegen in Haren mag ongekend massaal genoemd worden. Naar de mening van 50PLUS is net door OSF-senator Ten Hoeve terecht gewezen op het feit dat Haren vele jaren in de top staat van de beste woongemeenten in Nederland.

De antwoorden van de regering van 6 juli overtuigen daarom niet. De regering zegt dat het onzeker is of recente stappen voldoende zijn en of het lastige ombuigingspakket wel voldoende zal zijn. Maar de regering zegt niet dat het onvoldoende is. Ook wordt voorbijgegaan aan de financiële positie van de gemeente Groningen. Geeft de minister de garantie dat hier geen aanvraag dreigt voor de status van artikel 12-gemeente, met alle consequenties voor de inwo-

ners? Graag een duidelijk antwoord. Ook het argument dat andere factoren, zoals een kwetsbare ambtelijke organisatie, meespelen zonder dat aangetoond wordt dat deze organisatie onvoldoende zou zijn, doen het lijken alsof de minister zich ontpopt als een advocaat van minder goede zaken.

Wat het voor de inwoners van Haren zal betekenen, staat nog eens duidelijk in het fraaie document "Haren op eigen benen". Het bestuur in de stad Groningen is ontoegankelijk en moeilijk te bereiken voor mensen uit Haren. Korte lijnen worden ingewisseld voor bureaucratie en afstandelijkheid. De betrokkenheid van de inwoners van Haren bij hun gemeente en bij de gemeenschap zal onherroepelijk afnemen.

Bij de behandeling van de intrekkingswet raadgevend referendum heeft deze minister nog gewezen op het belang van de lokale referenda — ik citeer — "om mensen heel erg te betrekken bij de politiek en de politieke besluitvorming". Kan de minister verklaren wat daarom de geciteerde uitslag van 19 maart 2014 voor haar betekent? Wat voor zin en wat voor effect heeft het als mensen zich zo overduidelijk uitspreken?

De bewoners van Haren voelen zich volstrekt machteloos. Er worden geen redelijke argumenten gebruikt, noch door de provincie, noch door de regering. De mensen vinden dat de juiste informatie niet wordt verstrekt en dat er beslist wordt op basis van scheefgetrokken beelden. Die machteloosheid van de inwoners van Haren wordt onherroepelijk als de Eerste Kamer ook instemt met dit wetsvoorstel. De enige kleine troost die wij deze kiezers kunnen geven is dat er op 21 november van dit jaar een nieuw oordeel gegeven kan worden, want dan worden de tussentijdse raadsverkiezingen gehouden voor de nieuwe gemeente Groningen. Te laat voor de bestuurders en te laat voor de minister om Haren uit hun hoofd te trekken. We zouden willen dat hun kapsel in tact bleef.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Nagel. Ik geef het woord aan mevrouw Bikker.



Mevrouw Bikker (ChristenUnie):

Dank u, voorzitter. Voorzitter. De kranten berichten van grote vreugde die uitbrak in de late zomer van 1971. Een morrende Eerste Kamer ging akkoord met de splitsing van de gemeente Ermelo. De gemeente Nunspeet ontstond, een gemeente waar ik een groot deel van mijn jeugd heb doorgemaakt. Vandaar mijn uitputtende kennis over splitsingen van gemeenten. Maar het is een tamelijk uniek geval gebleven.

De trend is namelijk steeds en opnieuw: opschaling. Minder gemeenten, meer inwoners, minder raadsleden. Het regeerakkoord noemt voor de herindelingen in deze tijd een solide argument. Voor steeds meer gemeentelijke taken zoeken gemeenten samenwerking in een gemeenschappelijke regeling. Dat knelt voor een goede democratische controle. Hierdoor kan de democratische legitimatie voor belangrijke taken die gemeenten hebben uit te voeren zwakken. Samenvoegingen verminderen dat probleem, maar die komen wel met een prijs. Die is dat de afstand tussen kiezer en gekozenen, tussen inwoner en raadsleden

toeneemt. Het komt erop aan dat ook dan de gemeente nog de plek is en blijft waar inwoners de eerste betrokkenheid hebben bij het democratische proces. Dat is een uitdaging als niet alle dorpen of kernen in een gemeente vertegenwoordigd kunnen zijn. Hoe merken inwoners dat hun stem ertoe doet? Hoe merken inwoners dat de problemen van de eigen kern goed op het netvlies staan van raad en college? Lukt het om samen goede initiatieven tot bloei te brengen?

Het antwoord is niet zwart-wit; dat weet mijn fractie. Maar deze twaalf herindelingsvoorstellen brengen ons wel tot een aantal vragen, die ik graag aan de minister stel. Vervolgens hoop ik natuurlijk de afzonderlijke herindelingsvoorstellen, of samenvoegingsvoorstellen, te bespreken die voor de ChristenUnie nog niet klip-en-klaar zijn.

Deelt de minister de opvatting van de ChristenUniefractie dat de gemeente de meest nabije plek is voor deelname aan de democratie? Welke implicaties heeft dat als ze naar de huidige ontwikkelingen kijkt? Wie de opkomstcijfers beziet, moet constateren dat kiezers in groteren getale opkomen bij landelijke verkiezingen dan bij raadsverkiezingen. Hoe komt dat? Heeft de minister een analyse? Of heeft zij de bereidheid te analyseren hoe de stand van zaken is van de vitaliteit van de lokale democratie? Welke vertegenwoordigers vinden we in de gemeenteraad? Is die inderdaad een afspiegeling van de samenleving? Of leidt de abstractie van beleidsdiscussies tot een beperkte afspiegeling van mensen die wel weg weten met beleidsstukken?

Er zijn heel mooie voorbeelden van deelname aan de lokale democratie. Denk aan het Right to Challenge, waar het kabinet mee bezig is. Denk aan buurtcoöperaties, nieuwe dorpsraden, participatietafels en allerlei prijzenswaardige initiatieven. De minister noemt er ook een aantal in de schriftelijke beantwoording van onze vragen. Daar is mijn fractie natuurlijk ook voor. Maar feit is wel dat het heel lastig is om een bredere betrokkenheid te krijgen uit de samenleving, waarbij mensen zich allemaal herkennen in hun eigen gemeenteraad en zich daar betrokken bij voelen. Wat is er nodig om de lokale democratie vitaler te krijgen? Is de minister bereid om juist ook het punt van nabijheid van democratische vertegenwoordigers te wegen? Wanneer vindt de minister dat de grens bereikt is van het telkens opnieuw vergroten van de schaal?

De staatscommissie ziet op het parlementaire stelsel. Het huis van Thorbecke heeft echter meer verdiepingen, die permanent om onderhoud vragen. Alleen al de opkomstcijfers bij verkiezingen zijn een teken dat we niet mogen verslappen. Ik hoop dat deze minister het aandurft om op dit punt de handen uit de mouwen te steken. Het regeerakkoord spreekt over de versterking van de lokale democratie. De minister investeert in raadsleden en in veiligheid voor volksvertegenwoordigers. Dat is belangrijk en terecht, maar de fractie van de ChristenUnie moedigt haar aan om een spade dieper te gaan bij de nodige versterking.

Dan de voorliggende voorstellen tot samenvoeging. Laat ik beginnen met het voorstel dat ziet op Groningen, Haren en Ten Boer. Het is duidelijk: velen in Haren en een meerderheid van de Harense gemeenteraad hebben geen fiducia in de voorgestelde samenvoeging. Daarbij wil ik opmerken dat deze afweging voor een substantiële minderheid in de raad, waaronder ook de lokale fractie van de ChristenUnie, anders is geweest. Voor de ChristenUnie-fracties in Haren,

Ten Boer, Groningen stad en de provincie is dat vertrouwen er wel. Zij hebben zich voor deze samenvoeging uitgesproken. Dat neem niet weg dat het schort aan draagvlak in Haren. Dat blijkt ook uit de vele mails en andere berichten die uit Haren zijn gekomen, ook aan mijn fractie.

Voor de wetgever zijn de Wet ARHI en het beleidskader de leidraad voor het beoordelen van de samenvoeging. Nu het aan draagvlak schort, hebben de andere criteria uit de leidraad — duurzaamheid, regionale ontwikkelingen, bestuurskracht en interne samenhang — extra gewicht bij de beoordeling van deze samenvoeging. Ook moet gekeken worden naar de procedure die de provincie heeft gevoerd. Daarover heeft mijn fractie in de schriftelijke ronde dan ook vragen gesteld. Het is duidelijk geworden dat er op dit moment maar twee smaken zijn: of deze samenvoeging, of een zelfstandig Haren, en daarmee ook het on hold zetten van de samenvoeging van Groningen en Ten Boer. Eerdere keuzes van de gemeenteraad van Haren bij andere samenvoegingen in de regio maken dat daar nu geen aansluitingspunten meer zijn. Ik denk daarbij met name aan de gemeente Tynaarlo. Acht de minister het uitgesloten dat dit over een paar jaar een optie zal zijn? De minister heeft benadrukt dat het door de provincie Groningen gevoerde proces naar behoren en conform de procedurele afspraken is verlopen. Kan de minister ook ingaan op de keuze van de provincie om geen nader onderzoek te doen naar de genoemde eventuele herindeling met Tynaarlo?

Het is voorstelbaar dat op het punt van duurzaamheid en regionale samenhang in het licht van de verdere keuzes van samengevoegde gemeenten in de provincie Groningen een zelfstandig Haren als minder passend wordt gezien. De minister benoemt ook dat één gemeente niet een veto moet hebben om dat proces eindeloos op te houden. Maar ik heb altijd gedacht dat dit met name een argument was als andere betrokken gemeenten hinder van de opstelling zouden ondervinden, terwijl de indruk is dat alleen Haren zelf inlevert qua bestuurskracht en financiële risico's die men neemt. Hoe weegt de minister dat? Graag een reflectie op dit argument.

Mijn fractie heeft kennisgenomen van de bestuursovereenkomst, onder andere over het kernenbeleid. In ieder geval tot 2040 wordt niet in het overgangsgebied tussen Groningen, Haren en Ten Boer gebouwd. Wij zien de risico's voor de bestuurskracht en de financiële toekomst van Haren, die uit meerdere rapporten zijn gebleken, ondanks de goede inspanningen die zijn gepleegd. Ik vind dat deze aspecten uit het beleidskader goed zijn gewogen, maar hoor graag de antwoorden van de minister op de nadere vragen die nog resten.

Dan de herindeling in de Hoeksche Waard. Ook hier geen eenheid. Alle gemeenten erkennen wel dat ze het alleen niet gaan redden, maar er is tweespalt over het beste vervolg. De gevoerde procedure heeft naar de overtuiging van mijn fractie absoluut duidelijk gemaakt dat een keuze noodzakelijk is en dat niemand gebaat is bij opnieuw beginnen. Nu de gevoerde procedure aan de vereisten voldoet, zullen we het voorstel van de regering volgen, maar wel met de zorg en de opmerking dat er echt heel hard gewerkt zal moeten worden aan het waarmaken en het herwinnen van het vertrouwen in het gemeentebestuur, met name in de gemeenten die zich minder konden vinden in deze oplossing. Het beleid dat gevoerd moet worden,

moet ook zien op ruimte houden voor en erkenning van de eigenheid van kernen.

Voorzitter. Mijn fractie heeft vragen van meer principiële aard gesteld bij de samenvoeging tot de gemeente Vijfheerenlanden, met name als het gaat om de provinciegrenzen. Wij lezen in het rapport van de commissie-Jansen aanbevelingen die zowel zien op het aanpassen van het beleidskader gemeentelijke herindelingen als de Wet ARHI. Dat is belangrijk, want nu was het beoordelingskader voor inwoners onduidelijk als zij tegen de aanpassing van provinciegrenzen waren. Dat is een gemiste kans en dat heeft de steun voor deze samenvoeging verminderd. De minister heeft in de schriftelijke beantwoording toegezegd met aanpassingen te komen van het beleidskader.

Dank daarvoor, maar ik wil haar wel vragen of zij het iets kan toelichten, in lijn met de commissie-Jansen. Op welk moment kan zij met die aanpassingen komen, en ziet dat inderdaad op een aanvullend afwegingskader voor wijziging van provinciegrenzen? Ook voor provincies die van mening verschillen bestaat geen beleidskader, terwijl dan juist de randvoorwaarden en de rol van de minister helder moeten zijn. Welke rol hebben de betrokken vakministers als een regionaal georganiseerde onderwerpen als zorg, veiligheid, omgeving en arbeidsmarkt voorwerp van geschil zijn? Wanneer wil de minister dit op orde hebben en wanneer stelt zij de Kamer hiervan in kennis? Geeft dit alles de minister nu aanleiding om ook artikel 41, lid 7 van de Wet ARHI, het artikel dat ziet op de gemeenschappelijke regelingen die zijn vastgesteld bij koninklijk besluit, te expliciteren en, zo ja, op welke manier? Ik hoop dat het rapport-Jansen ook op dit punt leidraad is en ik vraag om een toezegging.

Voorzitter. De overige vragen die de fractie van de Christen-Unie had, ook bij de andere voorstellen tot samenvoeging, hebben voldoende replek gekregen in de memorie van antwoord. Bij de samenvoeging wat betreft de gemeente Vijfheerenlanden vinden we echt dat hier lessen van moeten worden geleerd. Dat staat echter niet het voornemen tot samenvoeging in de weg. Voor Groningen, Haren en Ten Boer en ook voor de nieuwe voorgestelde gemeente Hoeksche Waard wringt het draagvlak. Met de huidige wet- en regelgeving is dat echter geen rode kaart voor voortgang van de procedure maar dan krijgen alle andere aspecten extra gewicht. In de Hoeksche Waard zijn wij ervan overtuigd dat zo de juiste keuze is gemaakt. Voor Groningen, Haren en Ten Boer neig ik daar ook toe maar ik beluister met aandacht de antwoorden van de minister op de gestelde vragen, met name als het gaat over de duurzaamheid van de gekozen oplossing en de gevolgde procedure.

De ChristenUnie-fractie vindt dat de bespreking van twaalf samenvoegingsvoorstellen wel een moment van reflectie is. Niet alleen om te benoemen dat er democratische controle en bestuurskracht wordt herwonnen maar juist als een bepalend moment om schaduwkanten en toch ook wel uitdagingen voor deze tijd onder ogen te zien. Hoe houden we de meest nabije democratische gemeenschap vitaal? Ik hoop op een visionaire minister die van aanpakken weet.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bikker. Ik geef het woord aan de heer Lintmeijer.



De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Voorzitter, dank u wel. Vandaag behandelen we twaalf wetsvoorstellen om te komen tot herindeling en schaalvergroting van gemeenten en een provinciale grenswijziging. Nu we in één behandeling zo veel fusies bespreken, waag ik me aan een korte, wat meer algemene beschouwing.

Sinds 1950 is het aantal gemeenten in Nederland drastisch gedaald, van ruim 1.000 naar krap 400 nu. Taakuitbreiding, grotere weerbaarheid en betere dienstverlening zijn daarbij vaak de doorslaggevendende argumenten. De decentrale eenheidsstaat, die Nederland is, rust stevig op het fundament van lokale overheden. Achtereenvolgende kabinetten zijn er dan ook niet voor teruggeschrokken om steeds meer en zwaardere taken bij de gemeenten en daarmee dichterbij de burger te leggen. Vers zijn de drie grote decentralisaties in het sociale domein en de aankomende Omgevingswet. Die laatste legt een nog grotere verantwoordelijkheid bij gemeenten om eigen integrale afwegingen in het fysieke domein te maken. In de schaarse recente voorbeelden van publieke centralisatie, zoals die van de politie, is nu alweer de beweging zichtbaar om vooral de lokale en regionale taakuitoefening meer aandacht en zeggenschap te geven. Maar met decentralisatie gaat hand in hand de opschaling en toename van functionele regio's. Schaalvergroting op lokaal niveau is de andere kant van veel decentralisaties. Gemeenten voeren taken in toenemende mate gezamenlijk uit. Ons land wemelt daardoor inmiddels van de regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid, GGD, vervoer, arbeidsmarkt, sociale werkvoorziening, woningmarkt en noem maar op. En die regionalisering gaat verder. Dit kabinet stimuleert bijvoorbeeld lokale omroepen om samen te werken in streekomroepen en wil een nieuw cultuurstelsel baseren op een zestiental cultuurregio's, met elk een eigen profiel. Ook een groot deel van het maatschappelijk middenveld is regionaal georganiseerd en georiënteerd. Woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijskoepels werken in overgrote mate regionaal en niet alleen lokaal.

Zo bezien is de regio, hoe veelsoortig ook georganiseerd, de schaal waarop publieke voorzieningen worden geregeld. Met als een heel groot nadeel dat veel regionale samenwerkingen, van bijvoorbeeld gemeenten, een gebrekkige democratische legitimatie hebben. Gemeenteraden staan op grotere afstand van de besluitvorming en de uitvoering. Van de dagelijkse bestuurders, vaak samenwerkende wethouders, gaat niemand er echt direct zelf over. Daardoor is rechtstreekse aanspreekbaarheid door de eigen gemeenteraad en verantwoording in de eigen raadszaal vaak lastig. Dat kleinere gemeenten in deze dynamiek samengaan tot grotere is wat mijn fractie betreft niet onlogisch. Een grotere gemeente met een eigen gekozen gemeenteraad en eigen college van B en W is directer te controleren dan een gemeenschappelijke regeling zonder direct gekozen bestuur. Als dat samengaan bovendien van onderaf tot stand komt, dan is er ook niet zo veel aan de hand. Maar wij zijn ook benieuwd naar de visie van deze minister op het lokaal bestuur. Herkent de minister de toenemende regionalisering? Opschalen van gemeenten hoeft niet het enige antwoord te zijn. De intergemeentelijke en regionale samenwerkingen zullen immers blijven bestaan. Heeft de minister een opvatting over het democratisch tekort in veel samenwerkingsverbanden? Hoe zou het kabinet kunnen helpen ervoor te zorgen dat colleges en raden daarin hun politieke keuzes kunnen blijven maken?

Voorzitter. Er is ook een andere kant aan de fusies van gemeenten: die van de bewoner, die vaak hecht aan zijn eigen buurt, wijk, dorp of kern. Die zich gemakkelijker identificeert met Aalburg, Cromstrijen, Marum of Onderbanken dan met een gemeente met een nog onwennige naam als Noardeast-Fryslân, en dat ligt niet alleen aan mijn uitspraak. Dat is begrijpelijk en het vergt ook een zorgvuldig proces van mensen betrekken, niet alleen bij de fusie zelf, maar juist ook daarna als de opschaling een feit is geworden.

In de meeste van de twaalf voorstellen die we nu zien, is er in het fusietraject een behoorlijk draagvlak gerealiseerd, met inachtneming van veel uiteenlopende individuele opvattingen die mensen daarbij hebben. De eerste grote uitzondering — hier al veel genoemd — is de fusie van Groningen, Haren en Ten Boer, waarbij in elk geval de inwoners en het gemeentebestuur van Haren zich echt niet kunnen vinden in de plannen. Kan de minister nog één keer overtuigend uitleggen waarom naar haar mening het proces toch voldoende zorgvuldig is verlopen? Of moeten we in dit geval constateren dat er te weinig draagvlak is om ook op termijn van een duurzame fusie te kunnen spreken? Specifieke zorgen maken wij ons over de positie van medewerkers van de gemeente Haren na de fusie. Zij mogen straks niet het kind van de rekening van een geëscaleerd proces worden. Dat geldt in het bijzonder ook voor de SW'ers die nu nog bij de gemeente Haren in dienst zijn. Zijn er voldoende garanties dat de meest kwetsbare medewerkers, waaronder deze groep, hun vaak goed aangepaste werk behouden?

De andere uitzondering is de Hoeksche Waard. Een decennialang proces, waarin uiteindelijk drie van de vijf betrokken gemeenteraden tegen en twee voor waren. Dat de provincie dan een keer haar verantwoordelijkheid neemt om een knoop door te hakken, snapt mijn fractie. Maar kan de minister nog eens aangeven waarom deze uitkomst onvermijdelijk en onontkoombaar is? En wat gaat de minister c.q. de provincie doen om te zorgen dat er na de mogelijke fusie wel een werkbare situatie ontstaat? De gemeenten zullen uiteindelijk hoe dan ook met elkaar verder moeten! In dat licht is het misschien ook interessant om eens te kijken hoe het vijf jaar na dato de gemeente Goeree-Overflakkee vergaat, die in een vergelijkbaar proces tot stand is gekomen. Daar heeft de minister in de memorie van antwoord kort iets over gezegd, maar wij horen graag wat meer toelichting op de lessen die uit die fusie en de periode erna getrokken kunnen worden.

De heer **Köhler** (SP):

Ik wil de heer Lintmeijer vragen wat hij bedoelt met "de gemeenten". Hij had het over de Hoeksche Waard en zei "ze zullen hoe dan ook met elkaar verder moeten". Als de gemeenten allemaal worden opgeheven, en er komt één nieuwe gemeente, dan hoeven de gemeenten helemaal niet met elkaar verder.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

In mijn geschreven tekst stond tussen haakjes "voormalige". Dat heb ik in het kader van de haast een beetje weggeslikt. Maar dat klopt. Als de gemeenten worden gefuseerd tot één gemeente, dan zijn er nog vijf achterliggende bij de fusie betrokken partijen die met elkaar tot een werkbare gemeente zullen moeten komen. Dus of het feest gaat niet

door, en dan moeten ze op een of andere manier met elkaar blijven samenwerken. Of het feest gaat wel door, en dan zul je toch met elkaar tot een werkbare situatie moeten komen als vijf verschillende bloedgroepen die dan bij elkaar komen.

De heer **Köhler** (SP):

In dat laatste geval zie ik dat niet zo. Die vijf gemeentebesturen verdwijnen gewoon en er komt één nieuw gemeentebestuur. En dat heeft maling aan wat er aan meningsverschil was tussen de voormalige gemeentebesturen.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Nou ja, dat valt te bezien. De besturen verdwijnen maar de mensen blijven. En dat zijn toch vaak mensen die weer nieuwe besturen vormen.

De heer **Köhler** (SP):

Als het om de mensen gaat is de situatie evident. De overgrote meerderheid van de bewoners die zich in de Hoekse Waard hebben uitgesproken zijn tegen die fusie. Dan is de conclusie duidelijk en moeten wij die bewoners volgen.

De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Het gaat mij niet alleen om de inwoners, maar ook om de bewoners die samen de huidige besturen vormen en die straks, voor een deel nieuwe mensen en voor een deel bestaande mensen, toch met elkaar al dan niet één gemeente gaan vormen. Dan zal er toch ook iets aan het draagvlak moeten gebeuren in mijn optiek.

Wij hebben met instemming geconstateerd dat de minister het beleidskader uit 2013 wil actualiseren. Dat beleidskader gaat onder meer over draagvlak, samenhang, bestuurskracht en evenwichtige regionale verhoudingen. Wij zouden de minister graag meegeven om in een geactualiseerd beleidskader meer aandacht te geven aan de betrokkenheid van de inwoners, niet alleen voor maar ook na de fusie. De fusie stopt immers niet als de nieuwe gemeente in de Staatscourant is afgekondigd. Wij zouden niet willen voorschrijven hoe de betrokken gemeenten hun inwoners betrekken en raadplegen, maar wij willen wel een duidelijker verantwoordingskader daarvoor, dat aangeeft hoe inwoners zijn geraadpleegd, wat de uitkomsten van de raadpleging zijn en op welke wijze deze zijn meegenomen in de afwegingen.

We willen nadrukkelijk niet tornen aan de bevoegdheden van de raden om de uiteindelijke afweging te maken, maar wel helder kunnen zien hoe de belangen van de bewoners gewogen zijn. Ook zouden wij, zoals gezegd, in een nieuw beleidskader meer oog willen hebben voor behoud van de betrokkenheid van inwoners na de fusie. Nabijheid en herkenbare identiteit zijn belangrijk. Wij zouden graag instrumenten willen laten ontwikkelen — de nieuwe raad beslist daarover — om de identiteit van kernen en gemeenschappen te beschermen en te zorgen dat inwoners ook in de grotere gemeenten mee blijven doen aan de lokale democratie. Uit veel onderzoek blijkt dat de participatie van inwoners na een fusie afneemt en dat is onwenselijk.

Dan nog een paar heel korte vragen. Bij de fusie van Leerdam, Vianen en Zederik tot de gemeente Vijfheerenlanden wijzigt ook de provinciegrens en verandert de samenstelling van een aantal gemeenschappelijke regelingen. Wij vinden het jammer dat het tot september duurt voor er over de financiële consequenties daarvan duidelijkheid is. Misschien kan de minister daar nog iets meer over zeggen.

De vraag over de motie inzake Spaarndam is al gesteld en die wil ik graag ook herhalen.

Tot slot: wij staan in beginsel positief tegenover de meeste voorliggende herindelingen. Van een enkele fusie zijn wij nog niet overtuigd of het tot een werkbare samenwerking kan komen.

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u wel meneer Lintmeijer. Ik geef het woord aan mevrouw Huijbregts.



Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Voorzitter. In 1978 werd ik raadslid en wethouder van de gemeente Teteringen, een dorp van 5.500 inwoners, ingeklemd tussen de steden Breda en Oosterhout. Breda was onze natuurlijke vijand. Annexatie lag altijd op de loer. De Bredase rondweg splitste ons grondgebied en hun bedrijfsbebouwing breidde uit tot de rand van onze open polder. We zochten ons heil de andere kant uit, met de rug naar Breda, richting Oosterhout. Het natuur- en bosgebied en het agrarisch gebied tussen Oosterhout en Teteringen boden geruststellende veiligheid voor de lange termijn. Tot 1997 bleef Teteringen zelfstandig.

Inmiddels maakt het dorp bestuurlijk alweer ruim 20 jaar deel uit van de gemeente Breda, tot grote tevredenheid van de inwoners. Ja, er is nieuwbouw bij gekomen, maar de uitbreiding heeft tegelijkertijd gezorgd voor nieuwe voorzieningen die passen bij deze tijd. Het verlies van identiteit waar iedereen toen bang voor was en waar het hevige verzet op was gebaseerd, heeft niet plaatsgevonden. Natuurlijk, deze van oudsher agrarische gemeenschap is veranderd, zoals overal vergelijkbare gemeenschappen in of nabij stedelijke gebieden veranderen, zoals heel Brabant en heel Nederland zijn veranderd. Maar nog steeds vormt Teteringen onmiskenbaar een eigen gemeenschap binnen de bestuursstructuur die de gemeente Breda heet.

Ik zal u andere voorbeelden besparen, zoals mijn ervaring in een aantal samengestelde gemeenten in de Achterhoek, of die van mijn eigen gemeente Oosterhout, een stad met de historische verbinding met drie kerkdorpen. Mijn belangrijkste ervaring is dat niet het gemeentebestuur de identiteit van een samenleving bepaalt, maar de samenleving zelf. Het gemeentebestuur faciliteert dat slechts, uiteraard in een breed scala van vormen en gradaties. Het beste gemeentebestuur is het bestuur dat de verschillen respecteert en daarmee om kan gaan en durft om te gaan. Ik zeg weleens zelf: dat in de gemeente alle klico's hetzelfde zijn, betekent nog niet dat alle dorpen hetzelfde zijn.

Het proces van gemeentelijke herindeling is meer dan een rationeel model van voor- en nadelen, van kostenverdeling, inwoneraantallen en bewijsbare criteria, want het belangrijke criterium draagvlak moet verdiend worden en dat luistert nauw. Houding, gedrag, geduld, wijsheid en bescheidenheid van vaak juist de grootste boer verdienen dan bijzondere aandacht, want in de praktijk blijkt dat een gebrek daaraan de grootste stoorfactor in het proces is, zeker daar waar een historische animositeit nog steeds de relatie kleurt. De hoogte van de score van de overige harde criteria uit de leidraad verdampt daarbij.

Voorzitter. Voor de leden van de VVD-fractie is herindeling een last resort wanneer samenwerking niet meer volstaat om de dienstverlening aan de burger adequaat vorm te geven. Intergemeentelijke samenwerking is in de praktijk vaak ingewikkeld en tijdrovend. Colleges en gemeenteraden moeten een stap terug doen en dat is politiek niet altijd makkelijk te verkopen. De gemeente blijft autonoom en de democratische legitimatie staat onder druk. Op tal van terreinen worden gemeenten verplicht om samen te werken of af te stemmen. Ook vrijwillige samenwerking neemt hand over hand toe om de bestuurlijke opgave voor de inwoners adequaat te kunnen uitvoeren. Het is daarom voor een duurzame evenwichtige samenwerking belangrijk dat er binnen gemeenschappelijke regelingen sprake is van een balans in omvang, zeggenschap en bijdrage van de deelnemers. Samenwerking en samenvoeging kunnen dan ook niet los gezien worden van de bestuurlijke omgeving.

Voorzitter. In de schriftelijke voorbereiding heeft de VVD over een viertal wetsvoorstellen vragen aan de minister gesteld, die zij naar de mening van mijn fractie over het algemeen zeer helder heeft beantwoord, waarvoor dank. Bij wetsvoorstel 34806, Samenvoeging gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen tot een nieuwe gemeente Hoeksche Waard is mijn fractie tot het oordeel gekomen dat dit, alles afwegend, de enige optie en de juiste optie is voor een duurzame bestuurlijke samenwerking en toekomst in dit gebied.

Ook kan de VVD instemmen met voorstel 34827, Samenvoeging van de gemeenten Haarlemmerliede, Spaarnwoude en Haarlemmermeer tot de nieuwe gemeente Haarlemmermeer. In onze afweging volgen wij de regering. Ik wil mij aansluiten bij de vraag hoe de minister de in de Tweede Kamer aangenomen motie denkt uit te gaan voeren.

Voorzitter. Meer aandacht wil ik namens mijn fractie besteden aan de voorstellen 34805, Samenvoeging gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, en 34824, Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Zederik en Vianen. In de gemeente Haren — het is hier al eerder door alle fracties gememoreerd — is fel verzet tegen het voorstel om samen te gaan met Groningen en Ten Boer. Tegelijkertijd zijn er ook groepen inwoners die daar geheel anders of genuanceerder over denken. Feit is dat een meerderheid samen met het gemeentebestuur om diverse redenen tegen is. Het verzet wordt in grote mate gevoed door wantrouwen jegens alle betrokken overheden: provincie, stad Groningen en zelfs de minister. De bezwaren richten zich sterk op de gevolgde procedure. Men meent dat deze onzorgvuldig en zelfs onrechtmatig is geweest en dat in de communicatie een onjuiste voorstelling van zaken werd en wordt gegeven.

Alle fracties in deze Kamer hebben in meerdere ronden en vormen vragen hierover aan de minister gesteld en zij heeft

de gevolgde procedurestappen nog eens helder uitgelegd en toegelicht. Ook uit de gesprekken die wij gevoerd hebben, krijgen wij geen ander beeld dan dat zij schetst. De provincie Groningen heeft uiteindelijk zelf aan de wettelijke plicht voldaan om het open overleg te starten en gebruik te maken van de mogelijkheid om tegen de wens van de gemeente met een herindelingsadvies te komen.

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

Ik vraag me toch af wat de VVD helder vindt aan het napapegaaien, het echoën, van wat de provincie Groningen letterlijk over Haren heeft gezegd, want heel veel nieuwe inzichten heb ik niet gehoord van de kant van de regering.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Dan verschillen wij daarover van mening en apprecieert de PVV het antwoord op een andere manier dan de VVD dat gedaan heeft.

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

Kan mevrouw Huijbregts van de VVD dan misschien toch eens uitleggen welke nieuwe inzichten zij dan heeft gekregen uit de beantwoording van de minister ten aanzien van de herindeling van Haren bij Groningen?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik stel voor dat ik nog even mijn betoog vervolg want dan kunt u ook de interpretatie daarvan horen.

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

Ik ben heel benieuwd of dat inderdaad ter sprake komt.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Dan kan de heer Van Hattem alsnog de interruptiemicrofoon pakken.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Mevrouw Huijbregts noemt nadrukkelijk dat de provincie het open overleg opstartte en tot de conclusie van herindeling kwam. De provincie startte het open overleg echter juist op met de uitdrukkelijke stellingname dat Haren naar aanleiding daarvan aan moest geven wat het beste voor haar inwoners is. Van tevoren heeft ze ook heel nadrukkelijk en absoluut gesteld dat ze geen herindeling zou opleggen maar het draagvlak zou respecteren. Hoe duidt mevrouw Huijbregts dat nu in het totaal van de procedure?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Uiteindelijk heeft de provincie Groningen toch besloten om met een herindelingsadvies te komen. Dat is in feite de samenvatting.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Maar moeten we dan niet concluderen dat dat tegen alle verwachtingen in is, en tegen alle heel uitdrukkelijke geformuleerde uitgangspunten van de provincie zelf?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Het is niet buitenwettelijk. De provincie was gerechtigd om dat te doen.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Het is niet buitenwettelijk; dat ben ik wel met mevrouw Huijbregts eens. Is het echter niet heel wonderlijk om zo tegen je eigen uitspraken in te gaan?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik kom daar zo op terug want ik heb daar ook een oordeel over.

Ik zeg net dat de provincie uiteindelijk aan haar plicht heeft voldaan om met een herindelingsadvies te komen. Tegen die tijd — dat is natuurlijk zo klaar als een klontje — was de communicatie tussen betrokken partijen op zijn zachtst gezegd niet optimaal meer. Dat is niet verwonderlijk. De communicatie was op zijn zachtst gezegd ook niet smetteloos verlopen. Uit het oogpunt van het verzet van de groep inwoners in Haren tegen het uiteindelijke resultaat, kunnen wij het wantrouwen dat ik eerder aanhaalde, ook wel duiden. Maar we kunnen het niet delen. Behalve procedureel bestrijdt Haren ook de noodzaak tot herindeling. Met de genomen maatregelen zou de gemeente financieel en bestuurlijk in staat zijn om zelfstandig te blijven functioneren. De cruciale vraag is of dat een reële verwachting is. Is een gemeente met de omvang en positie van Haren in staat om voor een periode van de komende 20 tot 25 jaar duurzaam zelfstandig te opereren binnen het vernieuwde Groningse bestuurlijke en stedelijke netwerk? Vanuit Haren bezien begrijpt de VVD het vertrouwen daarin, maar wanneer wij naar de bestuurlijke omgeving, het verleden, de feiten en de bestuurlijke opgave kijken, lijkt er een uiterst fragiele basis te zijn voor een dergelijke duurzame zelfstandigheid. Graag een reactie hierop; ook een reactie op alle andere inbrengen van de minister.

De heer **Köhler** (SP):

Ik had nog één vraag aan mevrouw Huijbregts over het opheffen van de gemeente Haren. Ik heb in de vele stukken ook veel brieven aangetroffen van bewoners die zeggen: voor ons kan de samenvoeging met Groningen alleen maar betekenen dat het voorzieningenniveau onder druk staat of komt te staan. Daar noemen ze ook een hele trits argumenten voor. Wat vindt u van die argumenten?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

U bedoelt de voorzieningen in Haren? Of in Groningen?

De heer **Köhler** (SP):

Nee, ik bedoel de voorzieningen in Haren, die nu nog in de gemeente Haren liggen maar straks in de grote gemeente Groningen. Maar ik bedoel de voorzieningen in het dorp Haren, waar de inwoners van Haren mee te maken hebben.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Die blijven op hun eigen plek. Die vinden hun eigen ontwikkeling. Ik ben daar niet uitgebreid op ingegaan, maar er zijn natuurlijk tal van voorbeelden van samengestelde

gemeenten waarin de samenleving heel actief is, ook in het in stand houden van voorzieningen. Het draagvlak voor die voorzieningen moet binnen die samenlevingen gevonden worden. Dan zie je dat er bewegingen ontstaan die voorzieningen in stand houden maar ook vernieuwen. Dat is ook de ontwikkeling in onze samenleving.

De **voorzitter**:

Meneer Köhler, tot slot op dit punt.

De heer **Köhler** (SP):

Mijn vraag was niet zo heel ruim bedoeld. Ik had het specifiek over het dorp Haren.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ja, ik ook.

De heer **Köhler** (SP):

Laat ik hem dan nog een laatste keer proberen te stellen, maar dan in een andere vorm. Vindt mevrouw Huijbregts het met veel inwoners van de gemeente Haren niet aanmerkelijk dat in een grotere fusiegemeente het voorzieningenniveau in Haren uiteindelijk op hetzelfde niveau komt als van andere wijken van de dadelijk groter geworden gemeente Groningen, dus op een lager niveau?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Dat is een kwalificatie die de heer Köhler eraan geeft en die ik op dit moment niet met hem deel. Uiteraard zullen er ontwikkelingen zijn, ook als een randgemeente deel uitmaakt van een grote stad. Maar als de voorzieningen die er nu zijn, gedragen worden in een dorp of in een kern en er ook voldoende gebruik van wordt gemaakt, dan zullen die niet per definitie worden opgeheven. Niemand kan een garantie geven dat dat nooit gebeurt, net zo goed als dat niet kan voor de voorzieningen in de stad.

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

Ik hoorde mevrouw Huijbregts iets zeggen wat mij toch wel triggerde. U zegt: draagvlak moet gevonden worden. Maar draagvlak lijkt me nou net iets wat er is of er niet is. Draagvlak ergens voor gaan zoeken, dat is eigenlijk iets een bepaalde richting op willen duwen zoals men het wil hebben in plaats van te kijken of het draagvlak ervoor bestaat. Kunt u toch eens uitleggen hoe dat dan gezien moet worden?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik heb dat niet gezegd. Ik heb gezegd dat draagvlak verdiend moet worden.

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

Ik hoorde u duidelijk zeggen: draagvlak moet gevonden worden. Maar ook als draagvlak verdiend moet worden, is de vraag er nog. Draagvlak is er of is er niet. Draagvlak geeft juist aan dat iets gedragen wordt of niet. Ik vind dus toch dat u een wonderlijke constructie hanteert.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Toch nog even terugkomend op die voorzieningen. Haren staat geklasseerd als een uitstekende woongemeente. Dat betekent dat de voorzieningen daar van hoog peil zijn. Dat geldt waarschijnlijk voor gemeentelijke voorzieningen en ook voor privévoorzieningen, instellingen en dergelijke die daar gevestigd zijn. De realiteit is dat de ozb voor instellingen en bedrijven in Groningen 90% hoger is dan in Haren. Is het niet aannemelijk dat wanneer de Groningse ozb-tarieven op het kleine Haren worden gelegd, het dan in ieder geval ten nadele van die particulier gefinancierde instellingen, bedrijven en voorzieningen zal gaan? Is dat niet te verwachten?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

De heer Ten Hoeve gaat uit van het bedreigingsmodel. Dat betekent dat hij denkt, zoals dat inderdaad ook wel in Haren leeft, dat de stad per definitie beslag zal leggen op alle goede dingen die in Haren zijn ontwikkeld. Dat delen wij niet met hem.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Nee, het gaat er helemaal niet om dat de stad beslag gaat leggen op dingen die er ontwikkeld zijn. Het gaat erom dat als de stad zijn eigen financiële situatie op de kleine gemeente Haren legt, dit onoverzienbare gevolgen heeft wat betreft de belasting die er terechtkomt op instellingen en bedrijven in Haren. Dat moet toch gevolgen hebben?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):
Ongetwijfeld.

Voorzitter. Ik had net gezegd dat wij vinden dat er een uiterst fragiele basis is voor een dergelijke duurzame zelfstandigheid en dat we de antwoorden van de minister verder afwachten.

Ik wilde doorgaan naar wetsvoorstel 34824, Samenvoeging Leerdam, Vianen en Zederik, en uiteraard de grenswijziging van de provincies Utrecht en Zuid-Holland. Dat is een wetsvoorstel van een geheel andere orde. De drie gemeenten willen vrijwillig samengaan. Ogenschoonlijk het ideale plaatje als het om herindeling gaat, maar deze keuze heeft vooral wat financiële consequenties, ook voor andere partijen. Wie daarvoor worden aangesproken, is op dit moment nog niet duidelijk. En hoewel het, zoals de minister stelt, niet ongebruikelijk is dat er ook na de datum van herindeling nog voorzieningen getroffen worden voor de gevolgen van de herindeling, staat het mijn fractie niet bij dat er eerder een herindeling was met vergelijkbare financiële open einden. De uittrekking van Zederik en Leerdam uit de veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid dreigt achterblijvers met een structureel hogere bijdrage op te zadelen.

De planning is, zoals de minister zei, dat er in september meer duidelijkheid is over de kosten die zowel de uit- als de intreding van de diverse gemeenschappelijke regelingen met zich meebrengen. Daarna moeten er nog afspraken over de verdeling worden gemaakt. Het is een complexe materie, waarbij niet alleen de drie gemeenten zijn betrokken, maar ook hun huidige en toekomstige samenwerkingspartners. Van beide provincies krijgen wij tegengestelde geluiden wat betreft hun bereidheid eventueel financieel

bij te springen. Inmiddels hebben de drie gemeenten blijkbaar besloten om wat betreft de vrijwillige samenwerkingsverbanden alles bij het oude te laten. Klopt dat? Waarom daarbij ook niet gekozen voor de nieuwe thuisprovincie?

Kortom, er zijn nog veel losse einden die een struikelblok kunnen vormen. De VVD heeft er dan ook grote moeite mee om op dit moment een afweging te maken over dit voorstel. Het is te loven dat de drie gemeenten deze stap hebben gezet, maar de negatieve effecten daarvan kunnen niet bij anderen worden neergelegd. De minister moet hier echt overtuigender zijn dan in haar schriftelijke reactie.

Voorzitter. De VVD kan instemmen met alle andere wetsvoorstellen, waarvan ik in het bijzonder wil noemen wetsvoorstel 34825, Samenvoeging Aalburg, Werkendam en Woudrichem tot een nieuwe gemeente Altena. Dat is een nieuwe gemeente waar ik mij op een speciale manier verbonden mee en verantwoordelijk voor voel. In haar schriftelijke inbreng van het verslag heeft de VVD haar waardering uitgesproken voor de moed van die gemeentebesturen die de keuze hebben gemaakt samen te gaan met hun bureaus. In onze complexe en eisende samenleving is professionaliteit een vereiste dat voor alle inwoners van ons land bij de gemeenten voorhanden moet zijn. Als samenwerking niet of niet meer toereikend is, is samengaan en samenvoeging een verstandige keuze.

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

Toch nog een interruptie. Ik hoor zeggen "moed", maar als het allemaal zo fantastisch is, dan is daar toch geen moed voor nodig, dan kunnen ze toch met rechte rug naar hun burgers stappen en zeggen: dit is noodzakelijk en wij vragen uw instemming hiervoor? Is het dan moed die u nodig heeft vanwege het negeren van burgers of het überhaupt niet bevragen van burgers? Is daar de moed voor nodig die u bedoelt?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Nee. Het besluit nemen om je zelfstandigheid op te heffen is een hele lastige keuze en om lastige keuzes te maken heb je moedige bestuurders nodig.

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

Dat is inderdaad de VVD-logica: moedige bestuurders die hun burgers passeren, dat wordt gezien als moedig. U noemt de gemeente Altena als een uitblinkend voorbeeld. Kunt u dan toch eens aangeven wat er zo uniek en specifiek aan is dat het zo'n perfect voorbeeld is van een goede herindeling? Voor zover ik weet, is de burgers daar ook niets gevraagd. Er is daar voor 14 miljoen euro een nieuw gemeentehuis aangekocht, een voormalig Rabobankgebouw. Alle besparingen die zouden moeten worden geleverd, worden dus in één klap tenietgedaan. Dus wat is daar zo uniek aan?

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Als lid van Provinciale Staten in Noord-Brabant heeft de heer Van Hattem ongetwijfeld de kans gehad en ook gegrepen om namens de PVV daarover het woord te voeren en te vertellen dat hij het er niet mee eens was. Wat ik, wat onze fractie belangrijk vindt is dat deze drie gemeenten die

in dat grote gebied niet meer zelfstandig konden functioneren omdat ze voor te veel zaken de samenwerking moesten zoeken met elkaar, besloten hebben om daadwerkelijk de volgende stap te zetten, namelijk tot samenvoeging tot de herkenbare gemeente Altena.

De voorzitter:

Tot slot op dit punt, meneer Van Hattem. Kort.

De heer Van Hattem (PVV):

Tot slot, voorzitter. Dat vind ik toch wel een beetje een gezochte reden, want de samenwerking zoeken blijft ook na een herindeling het geval. Zelfs grote steden als Den Bosch, Eindhoven, en noem maar op, moeten allemaal samenwerken in veiligheidsrisico's, in ggd's, in omgevingsdiensten. Daarmee verliezen ze ook een stuk autonomie. Dat blijft hier ook nog steeds van kracht, dus die noodzakelijke samenwerking blijft je toch houden. Wat maakt dit dan zo uniek, wat maakt dit zo'n verbetering? Ik kan het niet uit uw verhaal opmaken. Bovendien, het is door GS afgehandeld en helaas niet in PS behandeld.

Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Ik wil nog één keer benadrukken dat in dit geval — ook in andere gevallen, maar dit geval ken ik van nabij omdat het buurgemeenten van mijn vorige gemeente waren — door de schaal van de gemeente het samenwerken in gemeenschappelijke regelingen een heel andere rol en een heel andere invloed heeft in alle samenwerkingsverbanden dan wanneer de drie afzonderlijke gemeenten ieder voor zich gaan.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Huijbregts. Ik geef het woord aan de heer Schalk.



De heer Schalk (SGP):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Lokale gemeenten zitten soms in een vreemde spagaat. Als ze niet goed samenwerken, moeten ze maar samengevoegd worden. Als ze wel goed samenwerken, kunnen ze net zo goed samengevoegd worden. Terwijl het eigenlijk zou moeten gaan om een keuze tussen samenwerken of samengaan. Dat is een cruciaal verschil, zeker als het erom gaat gemeentelijke herindelingen succesvol te laten worden. Als er geen chemie is, wordt het ingewikkeld.

Voor de fractie van de SGP gelden een paar belangrijke overwegingen om die gemeentelijke herindelingen te toetsen. Allereerst moet een herindeling vanuit de lokale gemeenten opkomen, van onderop dus. Dat betekent dat er een stevige verantwoordelijkheid ligt om op gemeentelijk niveau de democratie goed te laten functioneren in de zoektocht naar de toekomst. Uit dit punt vloeit vanzelf een tweede punt voort, namelijk of er maatschappelijk en politiek draagvlak is — essentieel voor een succesvolle herindeling. Als derde: het grote is niet automatisch het meevoud van het goede. Ook kleinere gemeenten kunnen uitstekend functioneren. Om maar een voorbeeld te noemen: een grotere gemeente zorgt bijna automatisch voor een

grotere afstand tot de burger. Dat is dus niet automatisch goed. Vierde punt van overweging voor de SGP is dat er een bepaalde ruimte is om tegen de lokale wil in te gaan, bijvoorbeeld als een gemeente in zelfstandigheid niet goed functioneert en bijvoorbeeld financieel de zaak niet op orde heeft of krijgt. Een vijfde punt is dat regionale belangen niet overheersend mogen zijn voor een herindeling. Ook voor de regio kan samenwerking soms beter zijn dan samengaan.

Kortom, dit zijn vijf ijkpunten. Maar mevrouw de voorzitter, maakt u zich geen zorgen, ik ga ze niet alle vijf langs voor alle twaalf de herindelingen. Ik concentreer me op drie van de twaalf, namelijk op de wetsvoorstellen 34805, 34806 en 34824.

Ten eerste het wetsvoorstel 34805 over de samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Als het gaat om een succesvolle gemeentelijke herindeling, dan is dit er wel één die grote zorgen baart. De weerstand uit Haren is opvallend sterk. Het lijkt wel of er niemand in deze gemeente is die zich neerlegt bij dit voornemen. Alles is uit de kast gehaald om ons als senatoren te overtuigen van de onrechtmatigheid van dit voorgenomen besluit. Mijn fractie gaat ervan uit dat alle bezwaren niet alleen bij de leden van deze Kamer zijn neergelegd, maar ook bij de minister.

Dat is overigens ook een vraag aan de minister: heeft ze misschien nog rechtstreeks contact gehad met die afvaardigingen uit deze gemeente? Zo ja, is er bij haar enig begrip voor de positie van Haren? Zo nee, waarom niet? Hebben al die tegenstanders dan ongelijk? Wat heeft de minister uiteindelijk doen besluiten om ondanks het felle verzet toch door te zetten? Kan ze nog eens uitleggen waarom een eventuele fusie met de gemeente Tynaarlo, net over de provinciegrens grens in Drenthe, geen optie zou zijn? Ook de fusie van Vijfheerenlanden is immers provinciegrens overstijgend? Waarom was dat niet mogelijk voor Haren?

Ten tweede het wetsvoorstel 34806 over de samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. Dit is typisch zo'n situatie waar de SGP van zegt: hoe loopt dit nu in het democratische proces op lokaal niveau? In die vijf gemeenten ligt het toch heel divers. Een tweetal gemeenten heeft zich uitgesproken voor opschaling naar één gemeente voor de Hoeksche Waard. Een drietal gemeenteraden sprak zich uit tegen die samenvoeging, maar wel voor een betere samenwerking. Toch kiest de minister voor die gemeentelijke herindeling. Wat is uiteindelijk de doorslaggevende motivatie om deze route in te slaan? Want juist in deze gemeenten waren er toch geen bestuurlijke en/of financiële tekortkomingen die nopen tot een doorzettingsmacht vanuit de regering?

Ten derde wil de fractie van de SGP ingaan op het wetsvoorstel 34824 over de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Zederik, allebei provincie Zuid-Holland, en Vianen, provincie Utrecht, tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden, die in de provincie Utrecht zal komen te liggen. De bijzonderheid bij deze voorziene herindeling is dat er een provinciale grens verlegd gaat worden. Dat levert een paar knelpunten op. Eerst maar een wat lichtvoetig probleem, of anders gezegd, klein leed. Een Statenlid uit Zuid-Holland, Henk van Dieren, woonachtig in Lexmond — dat is de gemeente Zederik — komt door deze herindeling plotseling in de provincie Utrecht te wonen. Derhalve betekent deze herindeling voor hem het einde van zijn Statenlidmaatschap. Jammer voor hem, want ik weet dat hij graag samen

met de andere fractieleden de termijn tot maart 2019 had willen afmaken. Ik ben bang dat de minister hier niet zo veel aan kan doen — ik heb daar zelfs nog wel begrip voor — maar het zou natuurlijk leuk zijn als de minister voor die paar maanden een juridisch effectieve maatregel zou kunnen aanreiken.

Een ander probleem bij deze herindeling is het volgende. Voor het eerst sinds invoering van de Wet veiligheidsregio's gaat een gemeentelijke herindeling gepaard met een wijziging van de provinciegrens, waarbij sprake is van verplichte uittreding uit of intreding in wettelijke regelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de GGD. Alleen deze kosten zijn vermoedelijk al hoger dan de totale frictievergoeding. Is deze problematiek wel voldoende onderkend? Hoe wordt voorkomen dat de rekening van dit bijzondere feit eenzijdig bij de gemeenten gelegd wordt? Hoe ziet de minister bij dit specifieke probleem de rol van de provincies en die van het Rijk? Is die beperkt tot het bepalen van de omvang van de kosten, of mag er meer verwacht worden, zoals een passende rijksvergoeding voor deze bijzondere situatie?

Overigens heeft de begeleidingscommissie Vijfheerenlanden vorige week laten weten dat ook zij van mening is dat de achterblijvende gemeenten niet de kosten moeten betalen van de herindeling of de uittreding en dat er binnen de begeleidingscommissie dus zal worden afgesproken wie de reële kosten dan wel betaalt. Wat gaat dat in de praktijk betekenen? Wie gaat uiteindelijk de regie nemen, zodat de onzekerheden voor dit aspect worden weggenomen? Naar de toekomst toe: hoe kan ooit in een volgend voorkomend geval voorkomen worden dat dergelijke onzekerheden blijven bestaan?

Mevrouw de voorzitter. Ik zie uit naar de reactie van de minister. Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Schalk. Ik geef het woord aan de heer Engels.

□

De heer Engels (D66):

Dank u wel, mevrouw de voorzitter. Graag wil ik aan het begin van mijn bijdrage in hoofdlijnen schetsen hoe de fractie van D66 aankijkt tegen de inrichting van het decentraal bestuur in het algemeen en het vraagstuk van de gemeentelijke herindeling in het bijzonder.

Mijn fractie baseert zich bij dit type vraagstukken consequent op de constitutioneel verankerde hoofdstructuur van onze bestuurlijke inrichting. Ik doel daarmee op het gegeven van drie bestuurslagen van Rijk, provincie en gemeente. Deze drie lichamen beschikken elk over een direct gekozen volksvertegenwoordiging als eindverantwoordelijk orgaan en over een open huishouding met een integraal pakket van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In de regel duidt men deze bestuurlijke hoofdstructuur aan met de term of de metafoer "het huis van Thorbecke".

Een analyse van de sinds het baanbrekende rapport Op schaal gewogen van de commissie-Geelhoed uit 2002 uit-gebrachte studies en onderzoeken naar de ontwikkelingen in het decentraal bestuur levert samengevat het volgende

beeld op. Het decentraal bestuur kent twee hoofdproblemen. In de eerste plaats is er onvoldoende bestuurskracht om de huidige en vooral ook toekomstige opgaven volwaardig en zelfstandig te kunnen vervullen, want de bestuurlijke opgaven zijn omvangrijker en vele malen complexer dan pakweg een halve eeuw geleden. De ambtelijke organisaties van kleinere gemeenten zijn kwantitatief en kwalitatief kwetsbaar vanwege lagere salarisschalen en een gebrek aan vervangingsmogelijkheden. De vele bestuurlijke samenwerkingsvormen die worden bedacht om het gebrek aan bestuurskracht te compenseren, bevestigen precies deze analyse. Bij stagnerende financiële perspectieven, het gestegen belang van Europa en de toegenomen mondigheid van de burger wint dit probleem aan urgentie.

Voorzitter. Het tweede hoofdprobleem is de bestuurlijke dichtheid binnen het decentraal bestuur. Vele belangrijke en complexe opgaven van het lokaal bestuur zijn ondergebracht in een veelheid aan bestuurlijke en soms ambtelijke samenwerkingsvormen. Samenwerkingsfiguren gaan echter mank aan slagvaardigheid en vrijblijvendheid als gevolg van het vele overleg ten behoeve van de noodzakelijke consensusvorming. Ze leiden bovendien tot versnipperde bevoegdheden en cumulerende maar diffuse verantwoordelijkheden, vormen met elkaar feitelijk een ondoorzichtige vierde bestuurslaag en — dit is vaker gezegd hier — ontberen als gevolg van de op grote afstand geplaatste vertegenwoordigende organen voldoende democratische legitimatie en daardoor vooral ook politieke controle. Deze analyse wordt in de literatuur en in de praktijk breed onderschreven.

Ingewikkeld wordt het pas als wij het over de oplossingsrichtingen gaan hebben, in de kern: opschaling, samenwerking en/of differentiatie. Dan stuiten wij op een hevige mate van politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil. Mijn fractie meent dat het uitgangspunt van democratisch gelegiti-meerde gemeenten en provincies die voldoende bestuurskrachtig zijn om zelf op een volwaardige en zelfstandige wijze hun opgaven op een adequaat kwalitatief niveau te vervullen en waarin de raden en Staten zelf het beleid aansturen en controleren, een betere optie is dan het onderbrengen van wezenlijke beleidsopgaven in vormen van verlengd lokaal bestuur of regionaal bestuur. In die visie is gemeentelijke en provinciale schaalvergroting niet op voorhand een bedreigend perspectief. Uit bestuurskundige onderzoeken en evaluaties is overigens herhaaldelijk gebleken dat gemeentelijke schaalvergroting op termijn tot een verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie leidt. Een verdere differentiatie in taken en bevoegdheden van gemeenten acht mijn fractie overigens niet ondenkbaar, zolang die niet tot doel heeft de instandhouding van kleine, maar onvoldoende bestuurskrachtige gemeenten.

De heer Van Hattem (PVV):

Het is interessant dat de heer Engels van D66 nu refereert aan onderzoek waaruit blijkt dat de kwaliteit op de langere termijn zou toenemen. Maar nergens blijkt uit de voorliggende herindelingsvoorstellen waar die kwaliteit aan zou moeten worden afgemeten en waar de bestuurskracht aan zou moeten worden afgemeten. Hoe kunt u dan weten of toetsen of die kwaliteit en die bestuurskracht op termijn toe of af gaan nemen?

De heer **Engels** (D66):

Dat hoeft ook niet. Ik heb gezegd dat er diverse bestuurskundige evaluaties en onderzoeken zijn geweest naar herindelingen. Om een bepaalde reden staat een evaluatie van B&A over de Drentse herindeling mij het meeste voor ogen. Daar kunnen allerlei opmerkingen over worden gemaakt, maar één ding staat vast, namelijk dat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie op termijn stijgt. Dat wordt door niemand bestreden — door bijna niemand, zal ik zeggen. Dat is bij alle herindelingen het geval. Daar is ook wel een rationele reden voor te geven. Dat is dat ambtelijke apparaten in grote gemeenten veel minder kwetsbaar zijn, omdat de vervangingsmogelijkheden toenemen, maar vooral ook omdat het gemeenten in staat stelt om beter opgeleide mensen in hogere functies aan te nemen omdat er nu eenmaal hogere salarisschalen voorhanden zijn. Dat biedt aantrekkelijke perspectieven voor mensen die graag in het openbaar bestuur willen en meer verantwoordelijkheid willen nemen.

De voorzitter:

Meneer Van Hattem, ik mag u wel verzoeken: houdt u het beknopt in de interrupties.

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

Ik zal proberen het beknopt te houden, voorzitter. Wat de heer Engels nu stelt, vind ik een veralgemenisering die echt lang niet altijd opgaat. We hebben heel veel onderzoeken gezien, van het COELO et cetera, waaruit blijkt dat die herindelingen absoluut niet effectief zijn. Wat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie betreft: dezer dagen was zelfs nog in de krant te lezen dat er in de vijfde stad van Nederland, Eindhoven, grote interne problemen zijn in de ambtelijke organisatie. En daar ligt nu juist een voorstel om een gemeente als Nuenen, een kleine gemeente, bij die gemeente te voegen om de kwaliteit te verbeteren, terwijl de kwaliteit juist in de grote stad onder druk staat. Het is dus echt geen vlieger die altijd opgaat. Hoe kijkt u daartegen aan?

De heer **Engels** (D66):

Dan herhaal ik wat ik net heb gezegd. Objectieve bestuurskundige onderzoeken wijzen er allemaal op dat de kwaliteit na een herindeling op termijn toeneemt, en op de manier die ik net heb toegelicht. De casus Eindhoven ken ik overigens niet. Ik voeg daaraan toe: ik hoorde u net het COELO noemen. Ik ken dat instituut. Ik ken professor Allers, mijn collega, ook. Het COELO heeft inderdaad veel onderzoeken verricht, vooral in financieel opzicht, al dan niet naar aanleiding van samenvoegingen en herindelingen, maar het heeft nooit in den brede evaluatieonderzoek verricht naar effecten van gemeentelijke herindelingen.

Overigens is het zo — het is misschien wel aardig om dat nog even toe te lichten — dat die evaluatieonderzoeken naar gemeentelijke herindelingen ook twee typen onderzoeken met zich meebrengen. Je hebt na een herindeling altijd te maken met tijdelijke fusie-effecten, die te maken hebben met de manier waarop gemeenten zich voor een herindeling gedragen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de vraag of er sprake is van potverteren of niet, wat effecten kan hebben op de financiële situatie van de nieuwe gemeente. Maar er zijn ook structurele herindelingseffecten. Juist wat betreft

dat laatste aspect — daarom wordt er ook gezegd "op termijn" — is duidelijk dat de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie dan stijgt.

De voorzitter:

Tot slot, meneer Van Hattem.

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

Inderdaad tot slot. Ik vind het, net zoals de heer Engels, heel interessant om naar die effecten te kunnen kijken. Maar het probleem is nu juist dat bij deze twaalf herindelingsvoorstellen geen duidelijke criteria worden vastgesteld, geen voorwaarden om te meten welke effecten zullen optreden. Ik heb dat specifiek aan de minister gevraagd in de schriftelijke ronde. Dus hoe kunt u nu deze voorstellen gaan steunen, terwijl het helemaal niet duidelijk is welke effecten er zullen gaan optreden en terwijl dit niet meetbaar is? Het is nergens uit af te leiden, te meten of te rapporteren.

De heer **Engels** (D66):

Dat is een heel interessante vraag van de goede collega. Overigens was ik nog bezig met mijn inleidende opmerkingen. Het zal u ook zijn opgevallen dat ik over de wetsvoorstellen zelf nog niets heb gezegd.

De voorzitter:

Dat klopt.

De heer **Köhler** (SP):

Maar wat de heer Engels tot nu toe zei, was al zo interessant dat ik hem daar toch een vraag over wil stellen. Ik ken de onderzoeken ook waaruit blijkt dat grotere gemeenten over het algemeen gesproken een kwalitatief beter ambtelijk apparaat hebben. Maar kan de heer Engels dan ook bevestigen dat uit dezelfde onderzoeken waar dat uit blijkt, ook blijkt dat de kosten van dat ambtelijke apparaat, gemeten per inwoner, aanzienlijk hoger liggen?

De heer **Engels** (D66):

Ik nam net al even een aanloop naar de aspecten die worden onderscheiden in de evaluatieonderzoeken, niet naar grote gemeenten, maar naar gemeenten die zijn opgeschaald. Daar moeten we het wel toe beperken. In zijn algemeenheid kan ik die uitspraken niet doen over grote gemeenten, denk ik. In die onderzoeken wordt onderscheid gemaakt tussen structurele effecten van de herindeling, meestal op langere termijn, en tijdelijke fusie-effecten. Afhankelijk daarvan kan het zo zijn — dat staat in die onderzoeken inderdaad beschreven — dat er door allerlei omstandigheden in de aanloop naar een samenvoeging problemen zijn, bijvoorbeeld op het financiële vlak, maar ook in de organisatie van het apparaat, als men daar verkeerde keuzes maakt bij de invulling van functies. Dat gebeurt soms ook doordat politieke partijen bij de keuze van hun bestuurders onvoldoende rekening houden met het feit dat het besturen van een samengevoegde gemeente soms toch wel wat meer vraagt dan de situatie waar men zelf in zat. Dat kan tijdelijk inderdaad leiden tot negatieve effecten. Dat is waar.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

De heer Engels stak de loftrampet nogal over gemeenten die zich helemaal zelf kunnen redden en die niet aangewezen zijn op samenwerking. Dat is natuurlijk het mooiste; dat voel ik wel met hem mee, maar ik neem aan dat hij zich er ook van bewust is dat daar nogal wat voor nodig is en dat bijvoorbeeld bij een samenvoeging zoals die van Groningen, Haren en Ten Boer geen enkele samenwerkingsregeling komt te vervallen.

De heer **Engels** (D66):

Nogmaals, ook hierover kan ik zeggen dat ik daar nog over kom te spreken, maar in z'n algemeenheid is dat inderdaad het uitgangspunt dat ik heb geprobeerd te schetsen. Laat ik het zo formuleren: als je het lokale bestuur serieus wilt nemen en als je wilt dat het lokale bestuur ook een volwaardige lokale democratie is, is daar onverbreekelijk mee verbonden dat op lokaal niveau een lokaal bestuur, een lokale democratie, volwaardig en zelfstandig alle opgaven moet kunnen uitvoeren. Er is een integraal takenpakket. Met andere woorden, gemeenten moeten in algemene zin alle taken kunnen uitvoeren die de twee andere lichamen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur ook uitoefenen maar dan dicht bij de burger. Dat is wel het normatieve uitgangspunt, dat aansluit bij de constitutionele hoofdstructuur.

Voorzitter. Na deze algemene opmerkingen over de inrichting van het binnenlands bestuur kom ik nu meer specifiek te spreken over gemeentelijke herindeling, ook nog in algemene zin. Ik kan u beloven dat ik daarna zal ingaan op de wetsvoorstellen.

In de ogen van mijn fractie ontberen nog veel huidige gemeenten voldoende bestuurskracht om de gedecentraliseerde taken op niveau uit te voeren. Dat blijkt ook uit het feit dat recentelijk drie grote decentralisaties in het sociale domein bestuurlijk vorm zijn gegeven — overigens op instigatie van het Rijk — in zogenoemde congruente samenwerkingsverbanden. Maar ook die samenwerkingsverbanden kennen dezelfde hiervoor aangeduide problemen, die nu eenmaal aan hulpstructuren kleven. Als gemeenten hun ambities waar willen maken en een volwaardige rol als medeoverheid willen blijven spelen, dan zullen zij moeten investeren in een versterking van hun bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit. Dat vraagt in de visie van mijn fractie om een adequate opschaling en een sanering van hulpstructuren en samenwerkingsfiguren die puur als vluchtweg voor tekortschietende eigen kwaliteit worden gebruikt. Bestuurlijke samenwerking is vanwege de vele problemen die aan deze bestuursvorm kleven, volgens mijn fractie niet een aan schaalvergroting gelijkwaardige methode om de bestuurskracht te vergroten. Ik zeg hier overigens met nadruk bij dat een terughoudend en verstandig gebruik van interbestuurlijke samenwerking wel kan bijdragen aan een beter presterende overheid, maar dan is de kwestie: op welke punten werken gemeenten samen?

Mijn fractie ziet intussen ook wel dat er veel weerstand is tegen bestuurlijke opschaling. Men speelt daarbij bijvoorbeeld in op de behoefte aan een samenvatting van de politieke en de sociale gemeenschap. Sommige bestuurders willen ons doen geloven dat de identiteit- en cultuurbeleving in een gebied alleen gewaarborgd is binnen de aansluitende bestuurlijke grenzen. De idee van een lokale gemeenschap als politieke gemeenschap bestaat in absolute zin echter

niet meer. Sociale cohesie, identiteit en cultuurbeleving vinden hun maatschappelijke basis en kracht primair in de samenlevingsverbanden en niet in de bestuurlijke grenzen. Bijvoorbeeld de evaluatie van de grote Drentse herindeling van 1998, waar ik soms nog weleens wakker van schiet, heeft dat element in ieder geval bevestigd.

Een veel voorkomend misverstand is daarnaast — ik heb daar vandaag ook enkele verwijzingen naar gehoord — dat democratie wordt vereenzelvigd met een zo gering mogelijke fysieke afstand tussen burger en bestuur. Naar onze mening is het wezenskenmerk van democratie echter veel eerder de aanwezigheid van daadwerkelijke zeggenschap van burgers in de aanstelling van hun bestuurders en ook over de inhoud van het beleid.

Voorzitter. Ik kom nu te spreken over de wetsvoorstellen. Ik denk dat ik daar nog maar even mee wacht.

De **voorzitter**:

Meneer Van Hattem, ik heb u gevraagd om het beknopt te doen, hè?

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

Ja, beknopt. Die laatste opmerking vraagt om een reactie. D66 zegt heel nadrukkelijk dat het vooral gaat om de aanstelling van de bestuurders. Wederom horen wij u, nu op lokaal niveau, toch weer het referendum, de directe democratie, veronachtzamen. Is dat dan niet een heel grote belangrijke factor daarin?

De heer **Engels** (D66):

Om te beginnen word ik verkeerd geciteerd. Maar laat ik het zo zeggen: ik ben niet verbaasd om opnieuw vast te stellen dat de uitgangspunten en aanknopingspunten van D66 en de PVV niet altijd overeenkomen.

De **voorzitter**:

Meneer Van Hattem.

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

Ja, dank u, voorzitter. Dat ...

De heer **Engels** (D66):

Nou, nog even voor de goede orde, voorzitter. Ik heb gezegd dat het gaat om daadwerkelijke zeggenschap, niet alleen over de aanstelling van bestuurders maar ook over de inhoud en de vorming van het beleid.

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

En mogen wij daar dan uit afleiden dat bij de inhoud en de vorming van het beleid referenda een heel belangrijke rol kunnen gaan spelen, of niet?

De heer **Engels** (D66):

Het is heel goed mogelijk dat referenda daar een rol in spelen, maar zo eendimensionaal als u met referenda omgaat, doen wij dat niet.

De voorzitter:

Gaat u verder, meneer Engels.

De heer Engels (D66):

Ik kom, zoals ik al zei, op de wetsvoorstellen. Wij verrichten de toets van de voorliggende wetsvoorstellen in het volle besef dat de Eerste Kamer op grond van haar positie en rol een traditie kent van het marginaal toetsen van herindelingsvoorstellen. Dat wil zeggen: vol op de rechtmatigheidseisen die de Kamer hanteert, maar met respect voor de inhoudelijke, meer politiek-bestuurlijke afwegingen die door de betrokken bestuursorganen zijn gemaakt en door de betrokken direct gekozen vertegenwoordigende organen zijn beoordeeld.

Mevrouw de voorzitter. Het zal geen verbazing wekken als ik aangeef dat mijn fractie in beginsel positief staat ten opzichte van de voorliggende wetsvoorstellen. In het algemeen sluiten deze voorstellen aan bij de hiervoor door mij compact weergegeven visie van mijn fractie op de toekomst van het gemeentelijk bestuur. Meer in het bijzonder meent mijn fractie dat deze voorstellen door de regering voldoende dragend zijn gemotiveerd. Deze voorstellen zijn bovendien genoegzaam getoetst aan de in het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgestelde criteria van politiek-bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, duurzaamheid, waaronder begrepen een gezond financieel perspectief, en evenwichtige regionale verhoudingen. In dat licht wil ik graag opgemerkt hebben dat wij veel waardering hebben voor de bij deze voorstellen betrokken gemeenten, die zich positief hebben opgesteld en de ambitie toonden om te willen investeren in hun toekomst. Gelukkig is die waardering door anderen ook uitgesproken.

Voorzitter. Wij realiseren ons niettemin dat er bij een aantal voorstellen op enkele van de genoemde toetsingscriteria discussie was en blijft. In dat licht heeft mijn fractie met name behoefte aan een nadere gedachtewisseling met de minister over wetsvoorstel 34805, de voorgenomen samenvoeging van Groningen, Haren en Ten Boer. Ik zie enige verbaasde blikken, maar dat is waarschijnlijk humor. Voor zover bij mijn fractie nog vraagpunten leefden ten aanzien van de voorstellen voor de Hoekse Waard en de Haarlemmermeer, is mijn fractie na de reactie van de minister thans gerustgesteld.

In het dossier van het wetsvoorstel voor Groningen, Haren en Ten Boer heeft mijn fractie een veelheid aan rapporten en andere stukken aangetroffen. Mijn fractie heeft ook de nodige brieven ontvangen. Het is wel duidelijk dat er in Haren het nodige verzet bestaat tegen deze samenvoeging, zowel vanuit het huidige minderheidscollege als vanuit een thans bestaande politieke meerderheid in de raad en een deel van de bevolking. Er zijn overigens ook positieve reacties vanuit de bevolking ontvangen, zoals van de groepering Kansrijk Haren. Niet onvermeld wil ik laten dat de Harense gemeenteraad eerder heeft uitgesproken dat de gemeente Haren niet zelfstandig kan blijven.

In de beide memories van antwoord is de minister uitvoerig ingegaan op de opgeworpen vraagpunten die besloten zitten in het dossier. Wie de verschillende rapporten goed leest, moet vaststellen dat die in hun analyses en hun conclusies verschillende interpretaties te zien geven. Die ver-

klaren de verschillende conclusies die worden getrokken. Het meningsverschil spitst zich toe op a de betekenis van de veronderstelde verbeterde financiële positie en b de zorgvuldigheid van de gevoerde herindelingsprocedure.

De financiële situatie in Haren is in het afgelopen jaar op een aantal punten verbeterd. Daarvoor verdient het gemeentebestuur een groot compliment. Daar staat tegenover dat daarvoor de lasten substantieel zijn verhoogd en er ook significante ombuigingen in de lokale voorzieningen hebben plaatsgevonden. Intussen moeten wij begrijpen dat er blijkens de jongste jaarstukken nog steeds sprake is van een kwetsbaar financieel perspectief. De schuldpositie is blijkbaar nog steeds fors en de eigenvermogenspositie is kennelijk nog behoorlijk dun.

Overigens zijn we het in dit verband eens met de minister. Zij stelt namelijk vast dat de financiële situatie niet het enige, laat staan het doorslaggevende criterium is om al dan niet tot samenvoeging te besluiten. Onze conclusie uit dit alles is dat er inhoudelijk, dat wil zeggen in de context van een toekomstbestendig en kwalitatief adequaat lokaal bestuur, voldoende grondslag is om tot deze samenvoeging te besluiten.

Voorzitter. In de schriftelijke voorbereiding hebben wij nadrukkelijk gevraagd naar de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van het herindelingsproces, meer in het bijzonder of de Wet ARHI en de daarin voorgeschreven procedure, correct is gevolgd. Dit punt is voor ons te meer van belang bij een herindeling die niet door alle betrokken gemeenten volledig wordt onderschreven. De minister heeft op basis van een uitvoerige procesbeschrijving geantwoord dat het proces, gelet op de bijzondere omstandigheden, naar behoren en conform de procedurele eis is verlopen. Wij moeten hieruit begrijpen dat het provinciebestuur aanhoudende zorgen had over de positie van de gemeente Haren. Die bestonden er overigens ook binnen de gemeenteraad en een deel van de inwoners. Het gemeentebestuur van Haren, daarin gesteund door een coalitiemeerderheid, bleek niet bereid om met de gemeenten Groningen en Ten Boer in overleg te treden.

Om die reden is de provincie in 2016 een open overleg op grond van de Wet ARHI gestart. Daarbij week de provincie inderdaad af van het eerder geformuleerde uitgangspunt dat ze in beginsel niet zelf het initiatief zou nemen voor herindelingsvoorstellen als daarvoor geen draagvlak bij de betrokken gemeenten bestaat. Deze stap werd gerechtvaardigd met een verwijzing naar in de rest van de provincie opgestarte herindelingsprocessen naar aanleiding van de bevindingen van de Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, de commissie-Jansen, en de weigering van de gemeente Haren om hierover zelf met de Groningse buurgemeenten in overleg te treden.

De heer Ten Hoeve (OSF):

Citeert de heer Engels de stellingname van de provincie hier niet verkeerd? Het is niet zo dat zij in beginsel geen herindeling op zal leggen als daar geen draagvlak voor bestaat. De uitspraak was heel absoluut: wij zullen geen herindeling opleggen als daar geen draagvlak voor bestaat.

De heer **Engels** (D66):

Ik baseer me hierbij op de memorie van antwoord. Daarin heeft de minister beschreven hoe het herindelingsproces is verlopen. Daar haal ik deze wijsheid uit.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

De versie van de heer Engels hiervan komt dus niet uit de stukken van de provincie, maar middellijk, namelijk uit de stukken van de minister?

De heer **Engels** (D66):

Ja, ik baseer me inderdaad op de memorie van antwoord. Overigens is het dan de vraag of de minister de provincie al dan niet goed begrepen heeft. Ik denk van wel, maar er zit ook een politieke dynamiek achter het uitgangspunt van de provincie A en de provincie B. Daar kom ik nog over te spreken.

Om te voorkomen dat burgers, bedrijven en instellingen alsmede het personeel van de gemeente Haren benadeeld zouden worden door de keuze van de gemeente om haar medewerking aan het herindelingsproces op te schorten, hebben Gedeputeerde Staten een externe bemiddelaar verzocht om de belangen van Haren in het verdere herindelingsproces in te brengen en vervolgens ook vast te leggen, zowel in een bestuursovereenkomst als in een convenant.

Voorzitter. Mijn fractie acht deze door de minister geschetste gang van zaken aannemelijk en aanvaardbaar. Hoewel het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak voor een herindeling vanzelfsprekend van groot belang is, kan dit niet altijd doorslaggevend zijn. Zoals ook in het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt benadrukt, dient een herindeling bij voorkeur de steun van alle betrokken gemeenten te genieten. Dat neemt niet weg dat andere overwegingen kunnen en soms zelfs moeten prevaleren. Dat herindelingen op basis van de wet en het beleidskader uitsluitend van onderop tot stand moge komen, berust, met andere woorden, op een misverstand.

Ook voor mijn fractie zijn de kwetsbare bestuurskracht en de financiële positie van Haren, de regionale context en de duurzaamheid van de herindeling belangrijke aspecten. Het is inderdaad onzeker of de recente maatregelen van de gemeente Haren om de bestuurskracht en de financiële positie te verbeteren, voldoende toekomstbestendig zullen zijn. Dit risico maakt het redelijk en begrijpelijk om nu te komen tot een duurzame oplossing voor alle gemeenten in de regio. Onze zorg is dat aanhoudende discussies over hun bestuurlijke toekomst zullen leiden tot een verdere bestuurlijke stagnatie en politieke instabiliteit. Dit gezegd hebbende, voorzitter, ...

De **voorzitter**:

Meneer Ten Hoeve.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Natuurlijk is het niet zeker dat de financiële maatregelen die de gemeente Haren heeft genomen op de lange duur het effect zullen hebben dat Haren volledig duurzaam in staat is om zich te redden. Maar is het op dit moment niet duidelijk dat de financiële toestand door samenvoeging

met Groningen voor Haren alleen maar slechter kan worden? Je ziet dat de financiën van Haren onder controle zijn en dat de reserves zijn toegenomen tot meer dan 9 miljoen. Een samenvoeging met Groningen betekent dat Haren in ieder geval terechtkomt in een financieel aanzienlijk kwetsbaardere situatie dan waarin het nu zelf verkeert.

De heer **Engels** (D66):

Ik begrijp deze interventie van de heer Ten Hoeve natuurlijk heel goed. Dit heeft te maken met het feit dat wij vanuit een verschillend perspectief kijken naar dit dossier. Het betekent ook dat wij vanuit dat verschillende perspectief verschillend beoordelen hoe gezond de financiële situatie van Haren op dit moment is. Gelet op het perspectief dat ik heb geschetst — wij kijken dus ook vooral naar de toekomst van het lokale bestuur, plus alle andere factoren die een rol spelen bij het al dan niet samenvoegen van gemeenten — vindt mijn fractie dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om ervan uit te gaan dat er voor de gemeente Haren in alle financiële aspecten, hoewel die zijn verbeterd, geen risico is. Dat kun je volgens ons niet vaststellen, en evenmin dat dit op de lange termijn zo blijft. Ik zeg daar ook bij dat we niet moeten vergeten dat er voor het gezond of beter maken van de financiële situatie van Haren wel bepaalde maatregelen moesten worden genomen: het verhogen van de inkomsten en het verlagen van de uitgaven. Dat betekent een verhoging van de lokale belastingen en ombuigingen plegen in het peil van de lokale voorzieningen. En bij de veronderstelling dat nu al vast zou staan dat er na de samenvoeging met de gemeente Groningen een enorme lastenstijging zou zijn voor de thans nog in Haren wonende burgers en dat die ten koste zou gaan van de lokale voorzieningen, voel ik meer mee met wat mijn collega Huijbregts heeft gezegd: dat valt allemaal nog te bezien. Bovendien denk ik dat bij die nieuwe gemeente, met een nieuwe gemeenteraad en een nieuw bestuur, een zeer zware verantwoordelijkheid berust om onder andere die aspecten goed aandacht te geven en daar ook een goed beleid op te gaan voeren, juist ook om het vertrouwen bij een meerderheid van de gemeente Haren ook op dat niveau te gaan terugwinnen.

De **voorzitter**:

Vanaf nu geef ik iedereen de mogelijkheid voor één interruptie. Dus één interruptie, meneer Van Hattem.

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

Ja, dank u, voorzitter. Ik hoor u spreken over wat u allemaal voorziet aan effecten als Haren bij Groningen komt, en over wat er allemaal beter zou moeten worden. Maar welke meetbare, toetsbare indicatoren kunt u nu concreet noemen waaraan die herindeling dan afgemeten zou moeten worden? Wat is voor u leidend als Haren bij Groningen komt? Hoe kunt u dan controleren dat die effecten daadwerkelijk zullen gaan optreden? Dat is volstrekt onduidelijk, want enerzijds zegt u dat het financiële aspect niet leidend is, maar anderzijds zegt u: financieel staat de gemeente onder druk. Dat wordt als reden gebruikt voor de herindeling. Dus wat zijn voor u nu de belangrijkste indicatoren om te kunnen toetsen of een herindeling effectief is, in dit geval de herindeling van Haren?

De heer **Engels** (D66):
Voorzitter, ik zal het proberen kort te houden.

De **voorzitter**:
Ja, heel graag.

De heer **Engels** (D66):
Dan gaan we om te beginnen even met elkaar terug naar het rapport van de commissie-Jansen. Ik was toevallig bij de presentatie aanwezig. Wat ik mij nog herinner, is dat de commissie-Jansen heel duidelijk is geweest over de bestuurskracht van de thans bestaande Groninger gemeenten. Ik herinner mij met name de heel significante zin: "Doordat u met zijn allen veelvuldig bent gevlucht in samenwerkingsverbanden, heeft u de burger in de kou laten staan". Nou, dat is een stevige uitspraak, maar het is wel een redelijke samenvatting. Wat is de problematiek? Dat is eigenlijk punt 1. Punt 2 is het toetsen van wetsvoorstellen over de samenvoeging van gemeenten. Daarvoor hebben wij een beleidskader. We hebben overigens ook de Wet ARHI, die gaat over de rechtmatigheid van de procedure. Daar kom ik zo nog op. Dat is het beleidskader met de criteria voor de duurzaamheid, voor de samenhang in de regio, voor de bestuurskracht, voor de financiële positie. Dat zijn de ijkpunten. Op grond daarvan denk ik dat door de regering genoegzaam is gemotiveerd dat er, zeker in het licht van alle andere herindelingsvoorstellen in Groningen waarbij alle gemeenten betrokken zijn, alle redenen zijn om te veronderstellen dat ook na de herindeling van de gemeente Haren aan die criteria zal worden voldaan. Dat is dus het kader waar je naar kijkt.

De **voorzitter**:
Meneer Ten Hoeve, ook voor u nu één interruptie.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):
De heer Engels en ik zijn het wel eens over die criteria uit het ARHI-systeem. Daarin zijn allerlei mogelijkheden en die kunnen in zijn algemeenheid gebruikt worden. Maar in de situatie van Haren speelt de manier waarop dit gegaan is ook een rol. Als je kijkt naar de situatie en ziet wat het afwegingskader moet zijn voor de gemeenteraad en de inwoners van Haren, moet je toch constateren dat de financiën op dit moment in snel tempo verbeteren. Daar zijn inderdaad de belastingen voor verhoogd. Dat zal voorzieningen kosten. Maar ondanks die belastingverhogingen zijn de belastingen in Groningen voor bedrijven en instellingen nog altijd 90% hoger. Wat is dan het toekomstperspectief? Er is van tevoren zeer uitdrukkelijk aangegeven dat Haren zelf mocht kiezen.

De heer **Engels** (D66):
Ik denk niet dat het aan de Eerste Kamer is om zich te bemoeien met het fiscale beleid van welke gemeente dan ook, zeker ook niet met dat van een nieuwe gemeente. Ik heb al eerder proberen aan te geven dat het natuurlijk wel zaak is dat de verantwoordelijke bestuurders, als deze gemeente tot stand komt en op 1 januari van start gaat, beleid moeten ontwikkelen voor het financiële beheer. Dat is ook lokale autonomie. Daarin moeten ze de lastendruk voor de burger meewegen. Natuurlijk zullen ze kijken of ze

daar op de een of andere manier iets mee moeten doen, ook in het licht van hoe de oorspronkelijke lastendruk van de gemeenten Ten Boer en Haren was ten opzichte van Groningen. Maar daar kan ik op dit moment geen uitspraak over doen, als het al aan ons zou zijn om daar iets over te zeggen.

De **voorzitter**:
Meneer Köhler, ook één interruptie. Kort.

De heer **Köhler** (SP):
De heer Engels verwees naar het rapport van de commissie-Jansen. Die meende dat de gemeenten in Groningen te veel in samenwerkingsconstructies waren gevlucht. Daar zouden de gemeentelijke herindelingen een einde aan kunnen maken of een beperking in aan kunnen brengen. Kan de heer Engels aangeven welke samenwerkingsverbanden in de provincie Groningen kunnen worden beëindigd nadat de drie samenvoegingsvoorstellen die nu bij ons voorliggen in Groningen zijn doorgevoerd?

De heer **Engels** (D66):
Nee, dat kan hij niet. Daar gaat hij ook helemaal niet over. Ik spreek over de heer Engels; vandaar de derde persoon. De gemeenten moeten zelf bepalen wat er gebeurt na een algehele samenvoeging van gemeenten in de provincie Groningen, dus na een reductie van het aantal gemeenten. Het is natuurlijk een illusie om te denken dat er daarna geen bestuurlijke samenwerking zal plaatsvinden. Het essentiële punt hierbij is, denk ik, dat die gemeenten zullen moeten bekijken welke taken zij, anders dan in het verleden, veel meer zelf volwaardig en zelfstandig kunnen verrichten, in het belang van hun burgers. Dat vraagt dus een bepaald niveau, anders krijgen ze het van de burgers ook te horen. Natuurlijk zijn er redenen, soms wettelijk voorgeschreven maar soms ook andere, voor beheersmatige effectiviteit. Gemeenten zullen blijven samenwerken. Het voordeel van een samenvoeging is dat in ieder geval het aantal deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling substantieel daalt. Dat kan de slagvaardigheid en de besluitvaardigheid natuurlijk wel ten goede komen.

De **voorzitter**:
Meneer Köhler, ik laat het u toch niet toe. De discussie met de heer Engels is van alle kanten uitvoerig. Ik vind dat ik heel erg ruimhartig ben. Meneer Engels, ik verzoek u verder te gaan met uw betoog.

De heer **Engels** (D66):
Ik mag niet meer reageren op de wat smalende lach van collega Köhler?

De **voorzitter**:
Nee.

De heer **Engels** (D66):
Oké. Dan zal ik ook vandaag dit weer dapper wegslikken. Niet dat dat veel moeite kost, overigens.

Voorzitter. Er is toch reden stil te staan bij een kwestie die naar het oordeel van mijn fractie niet goed is afgehecht. Uit de vele mails die mijn fractiegenoten en ikzelf hebben ontvangen en uit de gesprekken die ikzelf ter plaatse heb gevoerd, blijkt dat er nog steeds ernstig afwijkende interpretaties en belevingen bestaan met betrekking tot de zorgvuldigheid en consistentie in het proces. Eerder al in de producties van het burgercomité en recentelijk nog in de brief van twee, in Haren wonende hoogleraren van de RUG aan de Eerste Kamer wordt volgehouden dat het proces vooral mank gaat door — ik gebruik nu even mijn eigen samenvatting — een onjuiste voorstelling van zaken, politiek opportunisme en bestuurlijke powerplay van de zijde van de provincie en de regering. Volgens hardnekkige geruchten zou daaraan een in het provinciehuis gemaakte geheime afspraak ten grondslag liggen met "medeweten c.q. betrokkenheid van Den Haag". De brieven schrijvers stellen dat deze politieke afspraak contra legem is, aangezien de provincie van meet af aan op één uitkomst stuurde en een door een meerderheid van de raad en de bevolking niet gewenste samenvoeging met politieke macht doordrukte. Ze doen een beroep op deze Kamer om een onafhankelijk onderzoek af te dwingen, waaruit zou kunnen blijken dat de geheime afspraak daadwerkelijk bestaat en dat die wegens strijdigheid met de wet en/of de goede zeden van rechtswege nietig is. Ik ga ervan uit dat de heer Köhler hiermee vast nog wel zal komen, maar tot nu toe is dit nog niet genoemd. Het zal hem dus deugd doen dat ik erover begin. Hij lacht alweer; dat is een goed teken, voorzitter.

Voorzitter. Ik wil in de eerste plaats benadrukken dat ook mijn fractie de aanhoudende teleurstelling en boosheid van de inwoners van Haren die zich tegen de herindeling hebben uitgesproken, dus niet allemaal, goed kan begrijpen. Datzelfde geldt voor de vergelijkbare gevoelens die bestaan bij een meerderheid van het huidige gemeentebestuur. Wij realiseren ons bovendien dat deze Kamer een verantwoordelijkheid heeft op het punt van de rechtmatigheidsstoetsing van wetgeving. In de tweede plaats zou ik de minister willen vragen of zij aanwijzingen heeft voor het bestaan van een geheime politieke afspraak. Ook hoor ik graag of zij van oordeel is dat een dergelijke politieke afspraak, als die zou bestaan, in strijd zou zijn met het recht. Zou dit vervolgens tot het veronderstelde rechtsgevolg van een van rechtswege nietige overeenkomst moeten of kunnen leiden? Wij stellen deze vraag omdat deze voorstelling van zaken in onze ogen niet langer boven de markt kan blijven hangen. Graag vraag ik de minister om op deze kwestie te reageren, zodat er een streep kan worden gezet onder een jarenlange discussie.

Afsluitend, voorzitter, kan ik in eerste termijn al aangeven ... Ik houd het nog even voor me.

De voorzitter:

Ook één interruptie, meneer Schalk.

De heer Schalk (SGP):

Zeker, mevrouw de voorzitter, dank u wel. De heer Engels heeft in zijn betoog een aantal aanwijzingen gegeven voor hoe het zou moeten gaan rondom bijvoorbeeld de financiën en dergelijke, maar de laatste paar minuten raakt hij het cruciale punt dat er in de gemeente Haren op geen enkele wijze vertrouwen lijkt te zijn in het proces. Hoe zou dat vertrouwen binnen zo'n gemeente weer moeten worden

hersteld? Heeft de heer Engels daar misschien ook suggesties voor? Dat lijkt mij op dit moment de meest cruciale vraag.

De heer Engels (D66):

Daar bleef ik een beetje op hangen, want de vraag is of dit de cruciale vraag is. De cruciale vraag gaat veel meer over het begin van mijn betoog: wat is je visie op de toekomst van het binnenlands bestuur, wat is de plaats van het lokaal bestuur daarin, wat zegt dat over en wat betekent dat voor bijvoorbeeld het al dan niet samenvoegen van gemeenten? Dat is het cruciale punt. In de Eerste Kamer hebben we een bijzondere verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van wetgeving. Ik heb uit gesprekken begrepen dat dit erg leeft bij het burgercomité. Het leeft bij een deel van het gemeentebestuur van Haren. Nu is het nog eens heel prominent naar voren gebracht in een brief die we onlangs kregen van twee inwoners. Ik heb ook gezien dat er heel veel aarzelingen zijn bij een deel van de bevolking en het gemeentebestuur. Vanwege het verzet tegen de samenvoeging hebben ze een eigen oordeel. Dat oordeel deel ik niet. Maar vanwege de taakopvatting van de Eerste Kamer vind ik toch dat ik wel aan de minister moet vragen of dit een reëel verhaal is of niet. U vraagt wat dat kan bijdragen aan het vertrouwen. Ik praat nu even hypothetisch, want het is niet de bedoeling dat juist mijn fractie ...

De voorzitter:

Kan dat een beetje beknopt?

De heer Engels (D66):

Ja, voorzitter, maar dit is een wezenlijke vraag. Nu heeft u mij er helemaal uit gehaald.

Het zal overigens moeten gebeuren in de nieuwe gemeente. Het nieuwe gemeentebestuur zal moeten gaan werken aan nieuw vertrouwen, juist ook van de inwoners van Haren. Maar dit debat kan er misschien in de aanloop naar die samenvoeging aan bijdragen dat de gevoelens achter de brief die ik net noemde worden weggenomen, namelijk dat men het gevoel heeft een beetje bij de poot te zijn genomen of op het verkeerde been te zijn gezet door zaken die men niet kan controleren. Ik wil graag dat dit van tafel verdwijnt. Op het moment dat we hier kunnen vaststellen dat er geen politieke afspraak is en er ook nooit sprake zou kunnen zijn van een civielrechtelijke overeenkomst die vervolgens van rechtswege nietig is of wat dan ook, dus dat er geen enkele sprake is van enige onrechtmatigheid, kan dat onder andere maar niet alleen bijdragen aan een herstel van het vertrouwen van burgers. Want daar zit heel veel pijn. Dat is mij opgevallen. Dat is ook de reden waarom ik dat punt expliciet noem.

Afsluitend kan ik al aangeven dat mijn fractie de voorstellen zal steunen, met dien verstande dat wij ten aanzien van de herindeling van Groningen, Haren en Ten Boer eerst nog de reactie van de minister afwachten op het punt dat ik net noemde. Belangrijk is nu dat het wetgevingsproces vandaag en morgen in deze Kamer wordt afgerond, zodat de betrokken gemeenten zich vanaf nu volledig kunnen richten op een adequaat fusieproces, de voorbereiding van de raadsverkiezingen en een goede start van de nieuwe gemeenten.

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Engels. Ik geef het woord aan de heer Köhler.



De heer Köhler (SP):

Dank u wel, voorzitter. We bespreken vandaag 12 wetsvoorstellen die beogen 38 gemeenten samen te voegen tot 12 nieuwe gemeenten. De motivering is voornamelijk dat de huidige gemeenten, door hun te geringe omvang, de bestuurskracht missen om de taken die ze tegenwoordig hebben, mede door de decentralisaties, goed te kunnen vervullen. Om deze samenvoegingsvoorstellen te beoordelen, kijkt mijn fractie naar de ervaringen met gemeentelijke herindelingen uit het recente verleden. Die leiden vrijwel altijd tot grotere gemeenten, met bestuurders die op een grotere afstand zitten. Bovendien blijkt uit de praktijk dat herindelingen meestal geen besparingen opleveren en dus ook geen verbetering van het voorzieningenniveau voor de burgers.

Daarom vindt de SP-fractie dat terughoudend moet worden omgegaan met het samenvoegen van gemeenten. En als toch wordt overwogen om gemeenten samen te voegen, moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de mening van de burgers van de betrokken gemeenten, bijvoorbeeld door een referendum te houden. Want de gemeente is volgens ons niet in de eerste plaats van het gemeentebestuur, maar in de eerste plaats van haar burgers. Zij horen over het opheffen en samenvoegen van hun gemeente de belangrijkste stem te hebben.

Hierin verschilt onze benadering van die van de minister. Die kijkt vooral naar het standpunt van de gemeentebesturen en als die het niet eens zijn, naar het standpunt van het provinciebestuur. Treffend voorbeeld is de manier waarop de minister aankijkt tegen de samenvoeging van de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard. Zij stelt dat weliswaar van de vijf gemeentebesturen er drie tegen zijn, maar dat als je de meerderheden en minderheden in de vijf gemeenteraden optelt, de voor- en tegenstanders van de samenvoeging elkaar ongeveer in evenwicht houden, dat maatschappelijke instellingen liever met één gemeente te maken hebben en dat verbeterde gemeentelijke samenwerking ook niet lukt en daarom de provincie de knoop terecht doorhakt en adviseert de gemeenten maar samen te voegen.

Wij constateren dat niet alleen drie van de vijf gemeentebesturen, maar ook meer dan twee derde van de inwoners van die gemeenten bij een raadplegende stemming zich tegen de samenvoeging hebben uitgesproken. De minister kent in haar afweging hier helaas geen waarde aan toe.

Wij vinden dat uit de diverse onderzoeken niet blijkt dat bestaande samenwerkingsverbanden onvoldoende goede diensten leveren voor de inwoners van de Hoeksche Waard. Wel zijn er blijvende verschillen van opvatting over de manier waarop de gemeenschappelijke regelingen het best bestuurd kunnen worden. Maar dat is toch volstrekt onvoldoende reden om de betrokken gemeenten dan maar van bovenaf een fusie op te leggen?

Ik vraag de minister om nogmaals in te gaan op de noodzaak van deze samenvoeging, tegen de achtergrond van het feit dat de meerderheid van de betrokken gemeentebesturen en van de inwoners tegen deze fusie is.

Voorzitter. Ook bij de fusie van Giessenlanden en Molenwaard wordt voorbijgegaan aan de mening van de inwoners, met name die van Arkel en Schelluinen. Deze dorpen liggen tegen Gorinchem aan en de bewoners zijn daar in het dagelijks leven dan ook op georiënteerd. In Arkel is een enquête gehouden met als uitslag dat 1.088 inwoners een voorkeur hebben voor aansluiting bij Gorinchem en 521 inwoners voor aansluiting bij Molenwaard. De minister concludeert dan dat de inwoners van Arkel verdeeld zijn en dat dat onvoldoende afbreuk doet aan de voorkeur van de gemeentebesturen van Giessenlanden en Molenwaard om ongedeeld samen te gaan, terwijl er voor dat samengaan inclusief Arkel verder geen enkel serieus argument geleverd wordt. Tja, zo kan je ook met de mening van de bevolking omgaan, maar dat is volgens de SP-fractie niet de goede manier. Graag een reactie van de minister.

Als laatste kom ook ik bij de verplichte samenvoeging van de gemeente Haren met de gemeenten Groningen en Ten Boer. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat voor het provinciebestuur, ondanks tussentijdse beweringen dat de discussie open lag, het opheffen van Haren als zelfstandige gemeente vaststond. En het schriftelijk overleg met de minister heeft deze indruk niet weggenomen. Uit de berichten vanuit Haren en van de provincie trekt mijn fractie de volgende conclusies.

Ten eerste, het staat vast dat de overgrote meerderheid van de inwoners van Haren en van het gemeentebestuur tegen de samenvoeging is. Bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen haalden de partijen die Haren beslist niet bij Groningen wilden voegen, meer dan 60% van de stemmen. Partijen die dat wel willen, haalden nog geen kwart van de stemmen. Bij een gelijktijdig gehouden burgerraadpleging stemde driekwart van de kiezers tegen een fusie met de gemeente Groningen. Ook vanuit maatschappelijke instellingen en ondernemers blijkt geen voorkeur voor het samenvoegen van de gemeenten. Er is in Haren dus volstrekt onvoldoende draagvlak voor het samenvoegingsvoorstel. Graag een reactie van de minister.

Ten tweede, het voornaamste argument van het provinciebestuur voor het opheffen van de gemeente Haren was de zwakke financiële positie van de gemeente. Maar de provincie bood de gemeente het alternatief daar op eigen kracht uit te komen. En dat heeft de gemeente gedaan. De meerjarenbegroting 2017-2020 bevat een ombuigingspakket van in totaal 8 miljoen euro, waardoor de solvabiliteitsratio stijgt van 13% in 2016 naar 26% in 2020. De jaarrekeningen van de afgelopen jaren en de perspectiefnota 2018 tonen aan dat Haren deze ombuigingen ruimschoots realiseert. Professor Allers — ik meen te begrepen hebben dat het een collega van de heer Engels is, dus niet de minste — van het COELO, het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, concludeert na onderzoek dat de gemeente Haren met dit verbeterplan zijn financiële problemen zelf kan oplossen en dat de financiële positie geen goede reden voor gemeentelijke herindeling is. Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. Opvallend is dat alle financiële kerncijfers van de gemeente Haren op dit moment beter zijn die van de

gemeente Groningen: het solvabiliteitspercentage, het percentage reserves en de structurele ruimte in de begroting. En de omvang van de grondexploitaties en de daarmee gepaard gaande risico's is percentueel in Haren veel lager dan in Groningen. Je zou haast denken dat het samenvoegingsvoorstel bedoeld is om de financiële positie van de gemeente Groningen te versterken. Maar in dat geval zouden de provincie en de minister dat eerlijk moeten uitspreken. Graag een reactie van de minister.

Nu het financiële argument geen hout meer snijdt, noemt de minister nog twee andere argumenten voor het opheffen van de gemeente Haren. Ten eerste het gebrek aan bestuurskracht, in het bijzonder, zo blijkt uit haar nadere antwoorden, het gebrek aan ambtelijke kracht om alle uitgebreide taken van de gemeente goed te kunnen vervullen. Maar dat is in de gemeente Haren niet gebleken. Bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning wordt door Haren zelfstandig en voor zover bekend tot tevredenheid uitgevoerd. Nu kan je vinden dat een gemeente met 20.000 inwoners per definitie te klein is om het hedendaagse takenpakket van een gemeente goed uit te kunnen voeren. Dat beluisterde ik bijvoorbeeld in de benadering van de heer Engels, volgens wiens criteria de gemeente Amsterdam nog niet groot genoeg is om als zelfstandige gemeente voort te kunnen gaan. Maar ik neem niet aan dat de minister dat standpunt inneemt, zo vraag ik haar voor alle zekerheid.

Ten tweede noemt de minister het argument dat het voor de regionale samenwerking passend is dat de gemeente Haren samengaat met de gemeenten Groningen en Ten Boer. Maar waarom is dit nodig? De gemeentebesturen van Groningen en Ten Boer hebben aangegeven dat het meedoen van Haren aan de samenvoeging niet nodig is. De gemeente Haren werkt nu al naar behoren mee in diverse regionale samenwerkingsverbanden. En door het samengaan van Haren met Groningen en Ten Boer wordt er geen enkele gemeenschappelijke regeling minder nodig, omdat bij alle samenwerkingsverbanden ook andere partners betrokken zijn.

Gezien de woorden van de heer Engels, waar ik echt even om moest lachen, wil ik nog ingaan op het argument dat de minister ook noemt, namelijk dat door de gemeentelijke samenvoeging het aantal partners in een breder samenwerkingsverband afneemt. Ja, dat is natuurlijk per definitie zo. Als er tien samenwerkingspartners zijn en je er vier samenvoegt, blijven er maar zeven over. Maar de betekenis van deze mededeling ontgaat mij volstrekt. Het is toch niet zo dat daardoor die samenwerkingsverbanden beter gaan functioneren? Integendeel zou ik zeggen. Als één grote partner, zoals in dit geval de gemeente Groningen, de andere overblijvende samenwerkingspartners geheel overvleugelt, zou dat samenwerkingsverband weleens slechter kunnen gaan functioneren.

De voorzitter:
Meneer Engels. En ik had gezegd: iedereen krijgt één interruptie.

De heer Engels (D66):
Daar zal ik me aan houden, voorzitter. Als het gaat om die samenwerkingsverbanden en de toekomst daarvan na een samenvoeging door de hele provincie Groningen heen, is het aspect van het aantal deelnemers aan een samenwer-

kingsverband één aspect. Het is ontegenzeggelijk zo dat hoe minder deelnemers er zijn in een gemeenschappelijke regeling, des te groter de kansen zijn dat men slagvaardiger tot besluitvorming komt.

Het tweede punt is dat er een andere kwestie speelt. Het gaat niet alleen om de kwantitatieve vraag hoeveel deelnemers er zijn. Het gaat erom dat de samengevoegde gemeenten, als die per 1 januari van start gaan en dan hun bestuurskracht kunnen vergroten, zullen moeten nagaan welke van de bestaande samenwerkingsverbanden zij wel willen continueren en welke niet. Daarvan heb ik aangegeven — en dat punt heeft u helemaal niet genoemd, maar dat was nog veel wezenlijker — dat het dus echt van belang is dat die gemeenten nagaan dat met betrekking tot de echte beleidstaken, die belangrijk zijn voor burgers en waarvoor kwaliteit wordt gevraagd, wordt geprobeerd om op de inhoud zo veel mogelijk zelfstandig te doen. Daar waar voor meer beheersmatige taken efficiencyvoordelen behaald kunnen worden uit samenwerking, en het probleem dat gemeenteraden op veel te grote afstand staan ook veel minder is, zijn dat toch twee belangrijke voordelen. Maar dat even ter toelichting van wat mijn fractie vindt.

De voorzitter:
Dat is geen vraag, maar een toelichting. Die hoeft dus ook geen antwoord, meneer Köhler.

De heer Köhler (SP):
Ik ben ook wel blij met de toelichting, want daar kan ik dan ook op reageren. Allereerst maar even dat laatste punt, dat er door samen te gaan efficiencyvoordelen geboekt gaan worden. Dat is niet in overeenstemming met de bestaande ervaringen. Over het algemeen is het zo — dat blijkt ook uit diverse onderzoeken — dat samenwerking van gemeenten niet leidt tot efficiencyvoordelen. Soms tot het tegendeel, maar over het algemeen leidt het niet tot efficiëntievoordelen.

De voorzitter:
Meneer Engels, ik had gezegd ... U mag één zin zeggen.

De heer Engels (D66):
Voorzitter. Ik zei dat het, als gemeenten willen gaan samenwerken om efficiëntievoordeel te halen, een heel andere opmerking is dan wanneer de heer Köhler nu een betoog houdt over wat ik zou vinden van de efficiency van de samenvoeging. Dat is echt een ander punt. U moet wel reageren op wat ik zeg.

De heer Köhler (SP):
Ik meende dat u zei dat dat ook een reden was voor die samenvoegingen, een positieve reden, en dat weerspreek ik dus. Maar als u daar iets anders mee bedoeld hebt, dan kunt u ons dat misschien in tweede termijn uitleggen.

De voorzitter:
Laten wij deze discussie op dit late uur maar afronden en wachten op morgen voor de tweede termijn en ook het

antwoord van de minister. Volgens mij is daar iedereen het meeste bij gebaat en de discussie zelf ook.

De heer **Köhler** (SP):

Voorzitter. Op het punt van de samenwerkingsverbanden wou ik, zeker gezien de ruime spreektijd die ik nog heb, toch nog even nader ingaan, met name op het punt dat niet alleen bij Haren, maar ook elders in Groningen gemeenten door de samenvoegingen zelfstandiger zouden gaan uitvoeren en dat ze zich daardoor minder hoeven over te geven aan samenwerkingsverbanden. Ik zie dat niet zo. Ik heb al die samenwerkingsverbanden in Groningen op een rijtje gezet en bij geen van de gemeentelijke samenvoegingen in de provincie Groningen zal het aantal samenwerkingsverbanden naar mijn mening afnemen. Dat hoeft ook niet de enige reden te zijn om die gemeenten te willen samenvoegen. Ze kunnen tal van redenen hebben, maar het argument dat ze daardoor meer eigen taken geheel zelfstandig kunnen gaan vervullen, is niet valide, want dat is niet het geval. Voor een aantal van de belangrijke taken die gemeenten nu samen vervullen, zou dan nog veel meer schaalvergroting nodig zijn om dat te kunnen doen. Dus wij vinden dat geen argument, althans geen valide argument om voor die samenvoeging te zijn. En in ieder geval staat bij het samenvoegen of het opheffen van de gemeente Haren vast dat het niet leidt tot minder samenwerkingsverbanden.

Voorzitter. We zijn benieuwd naar de reactie van de minister op onze vragen.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Köhler. Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:

Dan schors ik de vergadering voor een rustpauze tot morgenochtend 09.00 uur.