

### 3

## Samenvoeging gemeenten

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel **Herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân ( 34592 )**;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde ( 34593 )**;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren ( 34594 )**;
- het wetsvoorstel **Samenvoeging van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar ( 34595 )**.

**De voorzitter:**

Ik heb begrepen dat een aantal burgemeesters uit betrokken gemeenten hier aanwezig is. Ik zie hen ook op de publieke tribune zitten. Ik heet hen van harte welkom. Ik heet uiteraard ook minister Plasterk welkom.

De algemene beraadslaging wordt geopend.



**De heer Veldman (VVD):**

Voorzitter. Vandaag doen wij de plenaire behandeling van een drietal gemeentelijke samenvoegingen en een herindeling. Een bijzonder moment, niet alleen omdat het hier vier wetsvoorstellen betreft, die we in één debat behandelen, en ook niet alleen omdat ik hier naast de VVD-fractie ook spreek namens de collega's van de Partij van de Arbeid, het CDA, D66, de ChristenUnie, GroenLinks en de SGP, wat vijf weken voor de verkiezingen natuurlijk wel bijzonder is. Pas echt bijzonder is dat wij hier vandaag staan omdat deze wetsvoorstellen de sluitstukken zijn van een positief en van onderop gedragen traject dat begon met het open en eerlijk kijken naar het eigen bestaan en functioneren van gemeenten. Vervolgens is samen met de bewoners een fusieproces doorlopen. Nu eindigt het traject met een door bevolking, bedrijven, bestuurders en volksvertegenwoordigers gewenste en geaccepteerde samenvoeging dan wel herindeling van de eigen gemeente met buurgemeenten.

Bij de samenvoeging van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar, de samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren, de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde en de herindeling van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarden, Leeuwarderadeel, Littenseradiel, Menameradiel en Súdwest-Fryslân is er in alle gevallen een goed en zorgvuldig proces doorlopen. De vier wetsvoorstellen en alle onderliggende stukken laten dat ook zien. Steun dus voor alle vier de wetsvoorstellen. Vanaf deze plek wil ik dan ook mede namens de collega's alle gemeenten complimenteren met het doorlopen proces en alle straks samengevoegde dan wel heringedeelde gemeenten alle succes toewensen.



**De heer Van Gerven (SP):**

Voorzitter. Afgelopen weekend bezocht de top 30 van de kandidatenlijst van de SP de provincie Groningen. We

spraken daar met bewoners over hoe zij het leven ervaren nu zij moeten leven met de constante angst dat hun huis kan instorten door een aardbeving. Groningers voelen zich vergeten door de rest van het land. De schoolgebouwen zijn niet allemaal bestand tegen aardbevingen, er worden ziekenhuizen gesloten en de politie komt vaker niet dan wel op tijd bij meldingen.

We spraken ook met mensen over de herindeling, met mensen die in Slochteren wonen en helemaal niets met Menterwolde of Hoogezand te maken hebben. We hoorden mensen vertellen dat ze, als ze in Tjuchem wonen, er meer dan anderhalf uur over doen, met bussen en treinen, om naar het gemeentehuis in Hoogezand te komen om hun paspoort op te halen.

Dit is niet de eerste keer, en het zal ook zeker niet de laatste keer zijn dat wij in deze Kamer spreken over vrijwillige herindelingen van gemeenten, maar hoe vrijwillig zijn deze herindelingen werkelijk? Dat is de vraag. Als wij het aan de inwoners vragen, krijgen we vermoedelijk een ander antwoord dan we krijgen als we het aan dit kabinet vragen. Natuurlijk, de gemeenteraden waren voor, dus het was vrijwillig. Maar hoe vrijwillig is het als de reden die wordt genoemd bij alle drie herindelingen elke keer is dat ze nieuwe taken niet aankunnen? Daarbij achtte de gemeente zichzelf ambtelijk en bestuurlijk te klein om een goede samenwerkingspartner te kunnen zijn en zag zij herindeling als het voor haar enig denkbare alternatief. Dit staat letterlijk in de memorie van toelichting over de samenvoeging van Rijnwaarden en Zevenaar. Het is dus niet een vrijwillige herindeling, maar het is een gedwongen herindeling vanwege het feit dat de omstandigheden veranderen, bijvoorbeeld door decentralisaties op basis van actief kabinetsbeleid.

Ik vraag de minister waarom er in die gemeenten niet een referendum is gehouden over deze herindeling. Als dat gebeurd was, hadden we kunnen zien of de inwoners echt vrijwillig willen samengaan met andere gemeenten. Volgens een peiling was 47% van de mensen in Menterwolde voor een herindeling. 53%, dus een meerderheid, was daar dus tegen.

Inspraakavonden houden is niet hetzelfde als actief naar mensen toegaan en ze om hun mening vragen. Collega Van Raak stelde in het kader van andere herindelingen al dat de lokale democratie van de bevolking zou moeten zijn en dat we, als we die opheffen, mensen daarnaar moeten vragen. Is dat nog mogelijk? Is de minister bereid om er bij de gemeenten op aan te dringen dat wel te doen bij de onvermijdelijke volgende herindelingen?

Het is tijd dat de mensen in Rijnwaarden, in Zevenaar en zeker ook de mensen in Groningen de macht weer terugpakken.

**De voorzitter:**

Dank. De derde spreker zou de heer Bosma zijn, maar ik zie hem niet. We zijn dus gekomen aan het eind van de eerste termijn van de Kamer. Ik krijg het gevoel dat de minister direct kan antwoorden en geef hem dus het woord.



### Minister Plasterk:

Voorzitter. Het is goed om deze plenaire behandeling te hebben, ook nu in de eerste termijn blijkt dat er vrij breed overeenstemming is over het voorliggende voorstel. Uiteindelijk gaat het bij de gemeenten om het bevoegd gezag en het democratisch gekozen bestuur. Dat heeft verstrekking bevoegdheden. Het is dan ook goed om stil te staan bij zo'n moment en even onder ogen te zien dat er wel degelijk een belangrijke verandering optreedt in het bevoegd gezag en in het bestuur ter plekke.

Bij de start van deze kabinetsperiode waren er 415 gemeenten en als dit zijn beslag krijgt, zijn er 380 gemeenten. Dan zou het aantal gemeenten met 10% zijn afgenomen als gevolg van een proces dat van onderop tot stand kwam. Ik vind het interessant om dit te markeren omdat de minister-president in het allereerste debat over de regeringsverklaring de vraag kreeg hoe de Kamer datgene moest lezen wat er in het regeerakkoord staat over de gemeentelijke opschaling. De minister-president heeft toen geantwoord dat we dan niet iets bedoelen wat van bovenaf moet worden opgelegd. Hij zei dat, als gemeenten zelf besluiten — ik kom zo meteen op hoe ze dat doen — dat ze hun burgers beter kunnen dienen door samen te werken en uiteindelijk tot een bestuurlijke fusie te komen, we de waarde daarvan inzien en dat we dit waar nodig zullen faciliteren en ondersteunen. Ik was het daarmee zeer eens. Dat proces heeft in de afgelopen vier jaar dus verschillende keren zijn beslag gekregen in een wetsvoorstel, zoals dat ook vandaag gebeurt.

Vandaag bespreken we vier wetsvoorstellen tot herindeling 2. Een wetsvoorstel heeft betrekking op de provincie Gelderland. Twee wetsvoorstellen hebben betrekking op de provincie Groningen en een wetsvoorstel heeft betrekking op de provincie Friesland. In Gelderland betreft het de samenvoeging van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar tot de nieuwe gemeente Zevenaar met 43.000 inwoners. In Groningen betreft het de samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren tot de nieuwe gemeente Midden-Groningen, die 60.000 inwoners zal hebben.

Daarnaast betreft het in Groningen de samenvoeging van de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde tot de nieuwe gemeente Westerwolde, die 25.000 inwoners zal hebben.

Het wetsvoorstel voor Fryslân betreft drie herindelingen waarbij in totaal zeven gemeenten betrokken zijn en die door opheffing en splitsing van Littenseradiel sterk met elkaar samenhangen. De gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en een deel van Littenseradiel gaan samen tot de nieuwe gemeente Waadhoeke. De gemeente Leeuwarderadeel en een deel van Littenseradiel worden middels een bijzondere herindelingsvariant, een lichte samenvoeging, toegevoegd aan Leeuwarden. Tot slot wordt een deel van Littenseradiel, ook door een lichte samenvoeging, toegevoegd aan Súdwest-Fryslân. Voor alle wetsvoorstellen geldt dat de betrokken gemeenten een prima proces van herindeling hebben doorlopen. Ze zijn in alle gevallen van onderop tot stand gekomen; er is breed maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak in de gemeente. Het is overigens aan de gemeenten om te bepalen hoe zij dat draagvlak vaststellen. Als het democratisch gekozen gemeentebestuur, dat aan het hoofd staat van de gemeente volgens grond-

wetsartikel 125 — aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad — besluit dat het de volkswil wil peilen met een referendum, dan kan dat. Als het dat op andere manieren wil doen, dan kan dat ook. Dat staat het gemeentebestuur vrij. Dat is ook niet iets wat wij vanuit Den Haag moeten gaan beoordelen of aansturen. Ook regionaal, in Friesland, Gelderland en Groningen, bestaat er voldoende draagvlak bij de buurgemeenten voor deze herindeling. Dat is ook nog een belangrijk criterium.

Ik heb er waardering voor dat de betrokken gemeenten dit initiatief nemen. Dat past in mijn beleid dat ze primair zelf verantwoordelijk zijn voor de versterking van de bestuurskracht en die ook oppakken. De voorstellen zoals die voorliggen, voldoen aan de vijf criteria in het geldende Beleidskader gemeentelijke herindeling dat in 2013 is opgesteld: in de eerste plaats draagvlak, in de tweede plaats interne samenhang van het dorps- en kernenbeleid, in de derde plaats bestuurskracht, in de vierde plaats evenwichtige regionale verhouding en in de vijfde plaats duurzaamheid. Dat betekent dat we er volgend jaar niet weer hoeven te staan omdat het eigenlijk een, wellicht noodzakelijke, tussenstap was maar niet een duurzame situatie opleverde. Voor Friesland zijn er dan nog de additionele criteria die gelden bij een lichte samenvoeging, zoals ik zojuist al noemde, namelijk instemming van de betrokken partijen en afspraken over de rechtspositie van het personeel van de op te heffen gemeenten.

Als u nog twee minuten hebt, voorzitter, dan loop ik toch de gemeenten even af. Het is voor betrokkenen van belang om er toch even een paar woorden aan te wijden. In Gelderland willen de gemeente Rijnwaarden en Zevenaar met elkaar verder als de gemeente Zevenaar. De herindeling komt voort uit de wens van de betrokken gemeenten zelf. Na het signaal van de gemeente Rijnwaarden dat ze niet langer zelfstandig kon voortbestaan, achtte de gemeente Zevenaar zich een logische partner van Rijnwaarden. Zowel bij de bestuurders als bij de inwoners van beide gemeenten bestaat er ruim voldoende draagvlak voor die herindeling. Met de samenvoeging van Rijnwaarden en Zevenaar en de voorgenomen ambtelijke fusie van Duiven en Westervoort is er een goede oplossing gekomen voor de langdurige discussie die in regio De Liemers speelt, een oplossing waar alle gemeenten volledig achter staan. Het einde van deze "verlamdende discussie", zoals de commissie Sterk bestuur in Gelderland opmerkte, en het gedeelde draagvlak voor de gekozen oplossing zorgen ervoor dat er naar mijn smaak een versterking komt van de bestuurskracht in de regio. Tot zover mijn opmerkingen over het voorstel voor de gemeenten in Gelderland.

Twee van de vier voorliggende herindelingen betreffen gemeenten in Groningen. Die komen voort uit de provinciebrede wens tot vernieuwing van de bestuurlijke organisatie in Groningen. Zoals bekend, is er destijds een apart rapport Grenzeloos Gunnen onder voorzitterschap van Geert Jansen uitgebracht. Dat past in dat grotere beeld en een deel daarvan betreft het versterken van het lokaal bestuur in de provincie. Het komt voort uit de wens van de gemeenten zelf. Het is van onderop ontstaan. De gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde willen samen verder als de gemeente Westerwolde. Daarvoor bestaat een groot bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak. Westerwolde wordt een uitgestrekte plattelandsgemeente die groot belang hecht aan kleinschaligheid en burgers nabijheid. Met de samenvoeging verdwijnen de kwetsbaarheden in het ambtelijk apparaat

waar Bellingwedde en Vlagtwedde zich mee geconfronteerd zagen. De nieuwe gemeente zal in staat zijn om haar lokale taken op een verantwoorde manier zelfstandig uit te voeren. De interne samenhang is groot. Er is een eenduidige gerichtheid op het zijn van een groene woon-, natuur-, en landbouwgemeente. Als je dat zo leest, dan denk je: daar zou ik zo naartoe willen. Weet het dus allemaal te vinden, deze prachtige nieuwe gemeente.

De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde willen met elkaar verder als de gemeente Midden-Groningen. Met die samenvoeging ontstaat een bestuurskrachtige gemeente die kan bijdragen aan evenwichtige, bestuurlijke verhoudingen in de provincie Groningen. Gezien de diversiteit van de stedelijke en meer landelijke gebieden zal de beoogde nieuwe gemeente veel investeren in een samenhangend dorps- en kernenbeleid. De wetenschappelijke visie van een nieuwe gemeente op identiteit, ambities en opgaven laat zich samenvatten als: grootschaligheid met oog en ruimte voor kleinschaligheid. Dat is eigenlijk wel een mooi motto voor het hele binnenlands bestuur zou ik zeggen.

Ten slotte Friesland. De herindelingen komen voort uit de wens van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Leeuwarderadeel, Littenseradiel en Menameradiel om de eigen bestuurskracht te versterken en om ook in de toekomst maatschappelijke, ruimtelijke en economische opgaven het hoofd te bieden. Leeuwarden en Súdwest-Fryslân, grotere gemeenten, zijn bij de herindelingen betrokken om tot een logische gebiedsoplossing te komen. Die laatste twee ondervinden geen tekort aan bestuurskracht, maar zijn bereid om een aandeel te leveren in het grotere plaatje.

Zowel het bestuurlijke als het maatschappelijke draagvlak voor de drie herindelingen in Friesland is groot. De raden hebben met unanimititeit dan wel met grote meerderheid ingestemd met het voorstel. Dat is dus ook mijn antwoord op de vraag van de SP. De volksvertegenwoordiging heeft gesproken en dat is voor mij uiteindelijk doorslaggevend. Daarnaast wordt het herindelingsadvies positief beoordeeld door de provincie en zijn er geen negatieve zienswijzen ingediend door buurgemeenten.

De betrokken gemeenten hebben veel aandacht besteed aan het betrekken van inwoners bij de voorbereiding. Er zijn in alle gemeenten inspraakavonden georganiseerd. Door de opheffing en de splitsing over drie gemeenten van de gemeente Littenseradiel is er juist daar veel aandacht voor de interne samenhang. Leidend principe bij deze herindelingen in Friesland is wat zij "nodaliteit" noemen, oftewel knopen. Daarbij wordt gekeken naar onder meer de oriëntatie van de inwoners, de historische banden en het woon-werkverkeer.

Zowel in de nieuwe gemeente Waadhoeke als in de niet op te heffen gemeenten Leeuwarden en Súdwest-Fryslân zal de huidige ervaring met dorps- en wijkraden in de betrokken gemeenten de basis zijn voor het behoud van de eigenheid van de kernen. Daarmee lijkt er voldoende aandacht te zijn voor de verschillen in omvang, functie en cultuur van de dorpskernen. Een aantal mensen zijn straks dus ineens inwoner van de nieuwe culturele hoofdstad van Europa doordat ze door deze kleine wijziging zijn aangesloten bij Leeuwarden. Overigens deed Leeuwarden dit hele project al in goede samenwerking met veel gemeenten in de omgeving.

Met de samenvoeging worden geen nadelige gevolgen verwacht voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio Noordwest-Friesland, inclusief de positie van Harlingen. De betrokken gemeenten hebben gesteld open te staan voor samenwerkingsinitiatieven met de gemeente Harlingen. De provincie beoordeelt het herindelingsadvies, waar Harlingen dus geen deel van uitmaakt, positief. Ik heb dan ook geen reden om te twifelen aan de duurzaamheid van deze herindelingen.

Ik heb het antwoord op de vraag van de heer Van Gerven in feite al in mijn betoog gegeven. Criterium nummer één is dat er draagvlak moet zijn. Het moet van onderop gesteund worden. Hoe dat dan vervolgens bij de burgers wordt gepeild, laat ik aan de gemeenten over. Ik noteerde in de bijdrage van de heer Van Gerven nog even de "pak de macht"-leuze van de SP. Die heeft vandaag dus ook zijn plek gevonden, waarvan akte.

Ik dank de heer Veldman, die namens zeer veel partijen sprak, voor het uitspreken van de brede steun voor het voorliggende wetsvoorstel.

**De heer Van Gerven (SP):**

Dank aan de minister dat hij nog even onze leus "pak de macht" heeft verspreid ten overstaan van het volk.

**Minister Plasterk:**

Daar doen we niet flauw over!

**De heer Van Gerven (SP):**

Het gaat bij deze wetsvoorstellen natuurlijk over de lokale democratie. Laat ik het zo formuleren: in een aantal gemeenten wordt de lokale democratie opgeheven en vervangen door een nieuwe, grotere democratie. We hebben gezien dat er in al die gemeenten tientallen of maximaal enkele honderden mensen deelnamen aan het besluitvormingsproces, aan de inspraakavonden en wat er allemaal geweest is. Zou het bij zo'n cruciale beslissing dan toch niet wenselijk zijn dat ook de mening van de bevolking wordt gepeild via een referendum? Zou dat niet een ordentelijk sluitstuk zijn van het proces om tot herindeling te besluiten?

**Minister Plasterk:**

In onze democratie wordt de mening van de bevolking in de allereerste plaats gepeild bij verkiezingen, bij gewone, directe, open verkiezingen. We zien dat er grote en bij sommige gemeenten unanieme steun is van de volksvertegenwoordigers voor deze herindeling. Dat is natuurlijk de belangrijkste toets, waarbij de mening van de bevolking via haar vertegenwoordigers wordt gepeild. Daarenboven staat het de gemeenten vrij — dat hebben de gemeenten ook allemaal gedaan — om de bevolking te betrekken bij de meningsvorming die uiteindelijk zijn beslag krijgt in het besluit van de gemeenteraad om zich al dan niet in een dergelijke samenvoeging te willen begeven. Het is niet aan mij om te beoordelen hoeveel mensen er waren en hoe het was georganiseerd. Er zijn ook gemeenten die via referenda hun bevolking raadplegen. Dat moeten ze zelf weten. Dat is de autonomie van het lokale bestuur.

De heer **Van Gerven** (SP):

Ik begrijp dus goed van de minister dat het instrument referendum bij een dergelijke besluitvorming in ieder geval een mogelijkheid is en dat het aan de gemeentelijke bestuurders is voorbehouden om dat al dan niet te organiseren. Is de minister bereid om bij toekomstige herindelingen — die komen er onvermijdelijk — de gemeentebesturen er nadrukkelijk op te wijzen dat dat een mogelijkheid is? Dat zou wat de SP betreft een goed sluitstuk zijn bij het democratisch proces van al of niet herindelen.

**Minister Plasterk:**

De SP worstelt nog een beetje met de vertegenwoordigende democratie, heb ik de indruk. Het is echt aan de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers om te bepalen hoe zij hun rol invullen en ook op welke manier zij degenen die zij vertegenwoordigen wensen te betrekken bij hun eigen meningsvorming en uiteindelijk de standpuntbepaling. Er is een kader herindeling en daar heb ik ook naar verwezen. Ik zal bij komende herindelingen elke keer weer het lokale bestuur wijzen op het kader dat daarvoor geldt. Dat is het houvast waarbinnen het gebeurt.

De heer **Van Gerven** (SP):

Nog even afsluitend. Ik begrijp dat de minister dat niet wil doen, maar dat het in ieder geval wel een mogelijkheid is om een referendum over een herindeling te organiseren.

**Minister Plasterk:**

Dat is geen nieuw feit. Ik constateer dat draagvlak criterium nummer één is bij het hier bij wet vaststellen of we met een gemeentefusie akkoord gaan. Lokaal draagvlak betekent voor ons dat in ieder geval de gemeenteraad ermee akkoord moet gaan. Er zijn ook wel situaties waarin uiteindelijk hier de knoop moet worden doorgehakt, maar dat is bij deze herindelingen niet het geval. Nu zijn alle betrokken gemeenten het eens met de herindelingen die worden voorgesteld. Daarnaast zijn er allerlei instrumenten voor het bevoegd gezag om de bevolking te betrekken bij de beslissing die het moet nemen. Een daarvan is inderdaad een raadplegend referendum, maar men kan ook inspraakavonden houden en dergelijke. Deze mogelijkheden zijn er al en dat is bekend. Dat is geen nieuw feit en daarom hoef ik niemand daarop te wijzen. Dat weten ze al heel goed.

**De voorzitter:**

Dank u wel. Ik zie dat er geen behoefte is aan een tweede termijn.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

**De voorzitter:**

Ik dank de collega's en de minister. De stemmingen over deze wetsvoorstellen zullen komende dinsdag worden gehouden.

De vergadering wordt van 10.38 uur tot 11.15 uur geschorst.

**Voorzitter: Arib**