

Vergaderjaar 2009–2010

**28 750**

**Gemeentelijke herindeling**

**Nr. 16**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN  
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2009

Tijdens het Algemeen Overleg op 17 juni 2009 (Kamerstuk 28 750, nr. 11) heb ik een aantal toezeggingen gedaan naar aanleiding van de gedachtewisseling met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit uw Kamer over het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 5). Daarnaast heeft uw Kamer drie moties (28 750, nrs. 8, 9 en 10) aangenomen die betrekking hebben op gemeentelijke herindeling in relatie tot het Beleidskader.

Hieronder ga ik in op de stand van zaken alsook de wijze waarop ik invulling zal geven aan deze toezeggingen en moties.

**Toezeggingen**

In het hiervoor genoemde Algemeen Overleg heb ik de volgende toezeggingen gedaan.

In de eerste plaats heb ik aangegeven dat van gemeenten die zijn betrokken bij een herindelingsproces, mag worden verwacht dat zij hebben nagedacht over de vraag hoe de lokale democratie en het lokaal bestuur dichter bij burgers en gemeenschappen kunnen worden gebracht nadat de herindeling een feit is. Van gemeentebesturen mag worden gevraagd dat zij in dit kader een visie hebben op zaken als wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, op gemeentelijke decentralisatie en/of ambtelijke deconcentratie en de rol van dorps- en wijkraden in dat verband.

Ik ben voornemens om naar gemeenten en provincies te communiceren dat een herindelingsadvies een beschrijving van de gemeentelijke visie op de voornoemde onderwerpen behoort te bevatten. Deze beschrijving maakt onderdeel uit van het criterium «interne samenhang», zoals genoemd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het kabinet zal deze beschrijving toetsen. Deze toets zal vooral procedureel van aard zijn. De inhoudelijke beoordeling is primair een verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen. Aldus worden gemeentebesturen gestimu-

leerd na te denken over de betrokkenheid van burgers bij het bestuur. Dit zal van gemeenten gevraagd worden als het gaat om herindelingsadviezen die nog vastgesteld moeten worden.

Voorts ben ik voornemens voor het einde van dit jaar een advies te vragen aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de relatie tussen «schaal en nabijheid».

Het advies moet ook voor gemeenten inspiratie en bouwstenen opleveren voor een dergelijk beleid gericht op democratische betrokkenheid na herindeling. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Rotterdam en Rozenburg (31 916) in de Eerste Kamer op 27 oktober 2009 heb ik toegezegd deze adviesaanvraag ter informatie aan beide Kamers toe te sturen.

In de tweede plaats is tijdens het Algemeen Overleg aandacht gevraagd voor de zittingsduur van gemeenteraden bij voorgenomen gemeentelijke herindelingen met ingang van 1 januari 2012. Bij herindelingen die plaatsvinden op de helft van de reguliere zittingsduur van de gemeenteraden, ontstaat de als minder wenselijk te noemen situatie dat er drie raadsverkiezingen plaatsvinden in een periode van vier jaren. Voor de betrokken gemeenten vinden immers de eerste, reguliere raadsverkiezingen plaats op 3 maart 2010, daarop volgen binnen twee jaar de herindelingsverkiezingen (in november of december 2011). In de huidige situatie is het gebruikelijk het ritme van de verkiezingen weer aan te laten sluiten bij de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen, die worden gehouden in maart 2014.

Ik ben voornemens een advies te vragen aan de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad gezamenlijk of er een bepaalde systematiek denkbaar is waarbij deze drie verkiezingen in vier jaren niet nodig zijn.

Tijdens het Algemeen Overleg is verder de vraag aan de orde gesteld of de aanloopfase naar het Arhi-proces in tijd kan worden verkort, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdpad met bepaalde maximumtermijnen. Ik heb aangegeven serieus naar deze mogelijkheid te zullen kijken, maar tevens te hechten aan de zorgvuldigheid van het proces. De aanloop naar een Arhi-proces kan lang duren, maar laat zich op voorhand niet eenvoudig in een tijdschema gieten. Om de voor- en nadelen van een tijdpad voor de fase voorafgaand aan een Arhi-procedure helder te krijgen, zal dit onderwerp worden betrokken bij een onderzoek dat ik in 2010 zal laten uitvoeren naar de werking van de Wet arhi in de praktijk.

Tot besluit is tijdens het Algemeen Overleg de suggestie geopperd een logboek op te nemen in het herindelingsadvies. In een logboek wordt een beschrijving gegeven van de gevolgde procedure en de wijze waarop het gemeentebestuur de burgers heeft betrokken en geraadpleegd. Ik neem deze suggestie over. Met opname van het logboek in een herindelingsadvies dat door de gemeenteraden wordt vastgesteld, wordt gewaarborgd dat ook de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur transparant wordt gemaakt. Ten aanzien van provinciale herindelingsadviezen overweeg ik de opname van een «interbestuurlijk logboek», waarin de verschillende stappen in het proces en de rolname van de provincie en betrokken gemeenten wordt vastgelegd. In overleg met gemeenten en provincies zal ik bezien hoe de beide voornoemde logboeken geïmplementeerd kunnen worden. Ik streef naar een spoedige implementatie van deze logboeken.

## Moties

De Tweede Kamer heeft drie moties aangenomen die betrekking hebben op gemeentelijke herindeling in relatie tot het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. Hieronder ga ik in op de wijze waarop ik aanvulling zal geven aan deze moties.

In de motie van het lid Van der Staaij (28 750, nr. 8) wordt de regering verzocht te onderzoeken of de Wet arhi aanpassing behoeft en daarbij specifiek te bezien «of de mogelijkheid van een door het Rijk geïnitieerde herindeling kan vervallen (artikel 12)» en «of het mogelijk en wenselijk is om nadere wettelijke voorwaarden te stellen aan de rol van de provincies bij herindeling».

Deze motie bestaat uit twee onderdelen. In de eerste plaats wordt de regering verzocht de mogelijkheid te onderzoeken of een door het rijk geïnitieerde herindeling kan vervallen. Het betreft hier de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het voorbereiden van een herindelingsregeling op grond van artikel 12 van de Wet arhi.

Dit onderdeel van de motie geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen. Zowel in het huidige als in het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 1) is expliciet vastgelegd datgene wat deze motie beoogt, namelijk dat het kabinet zelf geen herindelingsvoorstellen zal initiëren. Inhoudelijk voegt dit onderdeel van de motie niets toe aan de beleidslijn van het kabinet dat herindelingsvoorstellen van onderop tot stand moeten komen. Daarnaast merk ik op dat de regering, los van de Wet arhi, bevoegd blijft de voorbereiding van een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling ter hand te nemen. De bepaling in artikel 123 van de Grondwet dat gemeenten worden opgeheven en ingesteld bij wet, impliceert dat de wetgever ook de bevoegdheid heeft een herindeling te initiëren. Deze bevoegdheid van de wetgever wordt niet ongedaan gemaakt door de regels over een herindelingsinitiatief door het Rijk uit de Wet arhi te verwijderen. Dat zou eerder een averechts effect kunnen hebben, wanneer het Rijk in de toekomst het tóch noodzakelijk acht een gemeentelijke herindeling te initiëren. Dan zouden de waarborgen die de Wet arhi biedt voor de herindelingsprocedure ontbreken. Het verdient daarom de voorkeur deze regels in de Wet arhi te laten staan. Op grond van deze overwegingen zal ik geen uitvoering geven aan dit onderdeel van deze motie.

Het tweede onderdeel van deze motie interpreteer ik zo dat de regering wordt verzocht de voorwaarden die in het Beleidskader worden gesteld aan de provinciale rolneming bij gemeentelijke herindeling in de Wet arhi worden opgenomen. Ik wil echter eerst bezien hoe het op 3 april 2009 vastgestelde vernieuwde Beleidskader in de praktijk werkt in relatie tot nog in te dienen voorstellen. Ik ben wel bereid om dit onderdeel van deze motie te betrekken bij de evaluatie van het Beleidskader dat naar verloop van tijd zal plaatsvinden.

In de motie van het lid Van der Staaij (28 750, nr. 9) wordt de regering verzocht expliciet als uitgangspunt in het Beleidskader op te nemen dat, ongeacht het inwonertal, een gemeente niet gedwongen kan worden tot herindeling, wanneer concrete bestuurlijke knelpunten dit uiterste middel van een herindeling niet rechtvaardigen.

Ik zie deze motie als een nadere uitwerking van het uitgangspunt in het Beleidskader dat concrete bestuurlijke knelpunten – bijvoorbeeld in termen van problemen met bestuurskracht – ten grondslag liggen aan herindeling als oplossing voor versterking van dezelfde bestuurskracht. Gemeentelijke herindeling mag geen doel op zich zijn; het moet een duur-

zame bestuurlijke oplossing bieden die gemeenten beter in staat stelt hun eigen beleidsambities, wettelijke taken en regionale opgaven uit te voeren. De herindelingspraktijk geeft overigens ook aan dat problemen met bestuurskracht voor gemeenten de belangrijkste aanleiding zijn om uiteindelijk te kiezen voor herindeling. Hetzelfde kan gezegd worden van provinciale herindelingsvoorstellen. Provinciale herindelingsvoorstellen zijn vrijwel altijd te herleiden tot de wens en noodzaak om de bestuurskracht van gemeenten te versterken omdat de maatschappelijke opgaven in de regio daarom vragen. Wanneer concrete situaties daarom vragen, kan dat betekenen dat van individuele gemeenten, die op zich zelf als bestuurskrachtig kunnen worden beschouwd, wordt gevraagd dat zij samen met hun buurgemeenten mede verantwoordelijkheid dragen voor de regionale bestuurskracht.

In dat verband wijs ik er op dat provincies dit ook goed moeten onderbouwen en motiveren op grond van het Beleidskader. Tot besluit merk ik op dat het kabinet, evenals in deze motie wordt gesteld, geen direct verband ziet of wil leggen tussen het inwonertal van gemeenten en de noodzaak tot herindeling. In het Beleidskader geeft het kabinet aan dat de bestuurskracht van gemeenten door meer factoren wordt bepaald dan schaalgrootte of inwonertal.

In de motie van de leden Anker en Bilder (28 750, nr. 10) wordt de regering verzocht om in het Beleidskader de samenwerkingsinitiatieven die vanuit de gemeenten komen mee te nemen in de afweging van alternatieven voor de voorgestelde herindeling.

In het Beleidskader wordt in het inleidende deel aangegeven dat gemeenten in de praktijk naar verschillende oplossingen zoeken ter versterking van hun bestuurskracht, indien deze tekort schiet. Zowel samenwerking als herindeling zijn mogelijke oplossingen om (boven)lokale bestuurskracht te versterken. Het kabinet geeft hier geen voorkeur aan en beziet samenwerking en herindeling als bestuurlijk gelijkwaardige oplossingen. Het wordt door de concrete situatie bepaald welk instrument het meest passend is. Gemeenten zijn daarbij als eerste aan zet. De strekking van deze motie spreekt mij aan als het er om gaat de bestuurlijke gelijkwaardigheid van samenwerking en herindeling tot uitdrukking te brengen door samenwerking zichtbaar als alternatief in Arhi-processen en dus ook in uiteindelijke herindelingsadviezen te betrekken. Daarbij ben ik van mening dat wanneer gemeenten samenwerkingsvarianten in willen brengen in een discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeente, dit dient te gebeuren voorafgaand aan of tijdens een Arhi-proces en niet pas na afloop daarvan. Het inbrengen van samenwerkingsvarianten na afloop van een Arhi-proces verstoort de zorgvuldige weging van mogelijke oplossingsrichtingen, zoals die in de Wet arhi en in het Beleidskader juist wordt beoogd.

Ook door ontwikkeling, deling en verspreiding van kennis kan intergemeentelijke samenwerking beter worden gepositioneerd. Met dat doel voor ogen, is op 30 september 2009 het Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking van start gegaan. Verder is het belangrijk dat ook provincies nadrukkelijker worden gepositioneerd als het gaat om intergemeentelijke samenwerking. Provincies zijn immers vaak al met gemeenten in gesprek over (versterking van) hun bestuurskracht. Daarnaast spelen er dikwijls bovenlokale vraagstukken in het fysieke domein waarvoor aanvullende lokale en regionale bestuurskracht georganiseerd moet worden. Provincies hebben aldus ook een beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid om effectieve intergemeentelijke samenwerking aan te moedigen of te faciliteren.

Ik zal in overleg met de provincies en gemeenten de invulling van deze motie in bovengenoemde zin nader betrekken bij toekomstige herindelingsvoorstellen. De nadruk ligt daarbij enerzijds op een beschrijving van

samenwerking als afgewogen alternatief in het herindelingsadvies en anderzijds op de rolneming van provincies ten aanzien van samenwerking, die meer stimulerend, en waar nodig, ondersteunend moet zijn richting gemeenten. Hiermee beoog ik tevens invulling te geven aan de motie van de leden Bilder c.s. (31 700 VII, nr. 22).

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Th. B. Bijleveld-Schouten