

Vergaderjaar 2008–2009

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2009

Hierbij bied ik u het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling aan, zoals dat is vastgesteld door de ministerraad van 3 april 2009.

Het vernieuwde Beleidskader, dat het vorige Beleidskader (Kamerstukken II, 2002/03, 28 750, nr. 1) vervangt, geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Tevens geeft het kader op basis van het coalitieakkoord een nadere invulling aan de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincies en het kabinet als medewetgever met in achtneming van hun bevoegdheden op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi).

Met dit Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt gevolg gegeven aan de toezegging aan uw Kamer en aan de afspraken in de Bestuursakkoorden met de provincies en de gemeenten.

Het Beleidskader is conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen ter consultatie aangeboden aan het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Voor het kader bestaat breed draagvlak bij beide koepelorganisaties.

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

BELEIDSKADER GEMEENTELIJKE HERINDELING

1. Inleiding

Het kabinet heeft de overtuiging dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden uitgevoerd: veelal door gemeenten en provincies. Met name de gemeenten, als meest nabije overheid, spelen daarbij een belangrijke rol. Zij staan voor de belangrijke opgave om zowel hun wettelijke als eigen autonome maatschappelijke taken goed uit te voeren en daarvoor de juiste (maatschappelijke) verbindingen aan te gaan. Onder andere door de afgesproken decentralisaties, is de druk op de bestuurskracht van gemeenten in de afgelopen jaren toegenomen. En daarmee de druk en de vraag naar meer of andere oplossingen voor eventuele problemen met lokale bestuurskracht.

De kwaliteit van het lokaal bestuur is gebaat bij ruimte voor gemeenten om maatwerkoplossingen te kunnen kiezen voor specifieke lokale opgaven en omstandigheden. Om die reden werken het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het IPO, de VNG en afzonderlijke gemeenten en provincies intensief met elkaar samen om het kennisniveau van de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken verder te verdiepen. Uitgangspunt voor het kabinet is dat gemeenten en provincies in staat moeten worden gesteld die oplossing te kunnen kiezen die voor de aanpak van maatschappelijke vraagstukken het meest effectief en efficiënt is. Dit met waarborging van democratische legitimiteit en controle en passend binnen de hoofdstructuur van de bestuurlijke organisatie van ons land.

Oplossingen voor bestuurskrachtvraagstukken kunnen liggen op het terrein van samenwerking. Bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), samenwerking met private partners of tussen een centrumgemeente en omliggende gemeenten.

Van meer recente datum zijn de initiatieven van de zogeheten BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes en Laren), de gemeente Ten Boer en de Drechtsteden, waarbij gesproken kan worden van vernieuwende vormen van intergemeentelijke samenwerking.

Deze voorbeelden geven aan dat gemeenten hun blikveld ten aanzien van versterking van hun (boven)lokale bestuurskracht verbreden, waarbij de aandacht zich veeleer richt op nieuwe initiatieven ter versterking van het lokaal bestuur of van de gemeentelijke organisatie en minder specifiek op gemeentelijke herindeling als enige, beproefde bestuurlijke oplossing. Voor het kabinet zijn de genoemde oplossingen gelijkwaardig aan elkaar, omdat de verantwoordelijkheid voor (verbetering van) de kwaliteit van het lokaal bestuur primair moet liggen waar die hoort: bij het gemeentebestuur. Dit bestuur is als eerste verantwoordelijk voor initiatief en de keuze van het instrumentarium.

Overigens wordt bestuurskracht door meer zaken beïnvloed dan alleen de bestuurlijke schaal. Te denken valt ook aan factoren als bestuurscultuur en kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Maar ook de mate en mogelijkheid van het aangaan van verbanden met de gemeenschap beïnvloedt de kracht. Daarnaast bestaat er niet op voorhand een causaal verband tussen de bestuurlijke schaal (inwoneraantal) en bestuurskracht. Het kabinet komt om deze redenen niet met een minimumnorm voor de omvang van gemeenten.

Binnen het bredere scala aan oplossingen voor bestuurskrachtproblemen, is er de oplossing van gemeentelijke herindeling. Hierna wordt verder ingegaan op het vernieuwde Beleidskader voor gemeentelijke herindeling als één van de oplossingen die kan bijdragen aan versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur.

2. Grondwettelijk en wettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat bij de wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeenten, de betrokken provincie(s) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedureregels hierbij in acht genomen moeten worden.

Gelet op de verantwoordelijkheid die de wetgever op grond van artikel 123, eerste lid, van de Grondwet en de Wet arhi heeft, is een kader voor gemeentelijk herindelingsbeleid nodig, dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan herindelingsvoorstellen kunnen worden getoetst. Dit kader functioneert wel tegen de achtergrond van de voornoemde context en ontwikkelingen. Daarbij is het van belang te onderstrepen dat vanwege het maatschappelijke belang er zorgvuldig moet worden omgegaan met oplossingen die het bestuurlijk functioneren of mogelijk zelfs de zelfstandigheid van gemeenten raken.

3. Uitgangspunten

Het coalitieakkoord

De belangrijkste leidraad voor het kabinet voor het gemeentelijke herindelingsbeleid ligt in de afspraken in het coalitieakkoord. In het coalitieakkoord is de volgende passage opgenomen over gemeentelijke herindeling: «*Herindeling van gemeenten vindt plaats indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. De verantwoordelijkheid voor de toetsing daarvan berust bij het provinciebestuur; de wetgever toetst de voorstellen in principe uitsluitend op het gevolgde proces*».

Deze afspraken uit het coalitieakkoord vragen op twee punten om een nadere invulling die verderop in dit Beleidskader aan bod zal komen.

- Hoeveel draagvlak is nodig om te kunnen spreken van «voldoende» lokaal draagvlak? De vraag om verduidelijking van het draagvlakbegrip is ook door het IPO, de VNG en afzonderlijke gemeenten en provincies aangedragen. Verderop in dit Beleidskader zal dit nader worden uitgewerkt.
- De vormgeving van de toetsing van het criterium van lokaal draagvlak door de provincie en de procedurele toets van het gevolgde herindelingsproces door het kabinet als medewetgever.

Gemeentelijke herindeling «van onderop» blijft uitgangspunt

In het vernieuwde Beleidskader blijft het centrale uitgangspunt dat gemeentelijke herindeling «van onderop» dient plaats te vinden. Gemeentelijke herindeling die van onderop plaatsvindt, heeft betrekking op de vraag op welk bestuurlijk niveau het initiatief wordt genomen tot een herindelingsvoorstel. Op grond van de Wet arhi kunnen zowel gemeenten als provincies een verzoek tot herindeling, in de vorm van een herindelingsadvies, doen.

De benadering van gemeentelijke herindeling van onderop is voor het kabinet uitgangspunt, omdat het ervan overtuigd is dat de kwaliteit van het lokaal bestuur is gebaat bij «herindeling op maat», wat tevens bijdraagt aan draagvlak voor herindelingsvoorstellen. Tegen deze achtergrond zal het kabinet zich terughoudend opstellen door het gevolgde proces in beginsel enkel te toetsen op de hierna volgende criteria. Aldus wordt ruimte aan gemeenten en provincies gelaten om tijdens het proces een zo goed mogelijke invulling te kunnen geven aan een bestuurlijke oplossing die het beste past bij de specifieke kenmerken en opgaven op lokaal (en regionaal) niveau. Dit kan naar het oordeel van het kabinet het beste op lokaal en regionaal niveau worden ingeschat en beoordeeld.

Bij herindeling op initiatief van gemeenten zal sprake zijn van een gedeeld inzicht van betrokken gemeenten dat de beste bestuurlijke oplossing voor versterking van de eigen bestuurskracht is gelegen in samenvoeging van (delen van) gemeenten.

Van gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie is sprake in twee situaties, namelijk indien:

1. de provincie het initiatief overneemt van gemeenten in de situatie waarin er, naar het oordeel van de provincie, geen uitzicht bestaat op een gezamenlijk gedragen voorstel van de gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces;
2. de provincie, al dan niet op verzoek van gemeenten, het initiatief neemt tot herindeling op grond van haar verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur binnen de provinciale grenzen. Uiteraard is het in dat geval wenselijk dat de provincie daarbij streeft naar en werkt aan een zo groot mogelijk draagvlak onder betrokken gemeenten. Tevens zal de provincie moeten motiveren waarom zij het initiatief heeft genomen.

In het coalitieakkoord is tevens opgenomen dat voor de wetgever de nadruk dient te liggen op een procesmatige toets. De verantwoordelijkheid voor een inhoudelijke toets in het geval van herindeling op initiatief van gemeenten wordt nadrukkelijk neergelegd bij de provincie. Hetzelfde geldt uiteraard indien de provincie zelf het initiatief (over)neemt bij het herindelingsproces.

In dit vernieuwde Beleidskader zijn handvatten opgenomen om de inhoudelijke toets door de provincie beter in te kunnen vullen. Tevens bevat het Beleidskader een nadere uitwerking van de procedurele toets tijdens het wetgevingstraject door het kabinet op grond van zijn medewetgevende verantwoordelijkheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hier een bijzondere verantwoordelijkheid op grond van de Wet arhi en zijn «systeemverantwoordelijkheid» voor de organisatie en het functioneren van het openbaar bestuur. Verderop in dit Beleidskader wordt ingegaan op de afzonderlijke rollen van de gemeenten, de provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet.

Samenvattend biedt dit vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling:

- een uitwerking op onderdelen van de toets door de provincie van herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten;
- een verduidelijking van de rol van de provincie bij gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie;
 - een nadere omschrijving van de toets door het kabinet als medewetgever;
- een verdere uitwerking van het draagvlakcriterium alsook de formulering van procesmatige uitgangspunten voor toetsing;

- de formulering van procesmatige uitgangspunten die in acht moeten worden genomen bij de toetsing aan de overige criteria die in dit Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn opgenomen.

Tot slot wordt in dit Beleidskader ingegaan op een aantal andere aspecten van gemeentelijke herindeling, te weten de herindelingsscan, de verruiming van de maatstaf herindeling, de toepassing van gemeentelijke toevoegingen en de naamgeving van nieuwe gemeenten.

Wet arhi blijft ongewijzigd

Tot besluit wordt opgemerkt dat met dit vernieuwde Beleidskader de regels en voorschriften van de Wet arhi ongewijzigd blijven. Het zogeheten Wet arhi-proces, dat moet worden doorlopen om te komen tot een wetsvoorstel, ondergaat dus geen verandering. Een toelichting op het Wet arhi-proces wordt gegeven in «*Handvatten voor gemeentelijke herindeling*» (april 2008), een uitgave van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in «*Gemeentelijke herindeling – Handleiding voor de uitvoering*» (2005), uitgegeven door de VNG.

4. Bestuurlijke rolverdeling

Complementariteit

Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocessen is de rolverdeling tussen overheden. De kaders voor deze rolinvulling worden gegeven in de Wet arhi. Een elementaire voorwaarde in dat verband is complementariteit tussen de drie bestuurslagen of complementair bestuur, waarbij het initiatief wordt gelaten aan gemeenten en provincies. Waar het de onderlinge rolverdeling tussen gemeenten en provincies betreft, dient voorop te staan dat gemeenten als eerste aan zet zijn als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken. Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie optrekken in partnerschap, vanuit onderscheidenlijke verantwoordelijkheden in het belang van het lokaal bestuur.

Voor een goede invulling van de rol van het kabinet als medewetgever zullen procesmatige criteria meer nadruk moeten krijgen. Het gaat er om een zorgvuldige balans te vinden in de rolverdeling tussen gemeenten en provincies, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet. Bij het vinden van een balans tussen deze rollen is het van belang dat gemeenten en provincies ruimte wordt geboden voor de eigen belangenafweging. Dit past ook bij het in het coalitieakkoord neergelegde uitgangspunt dat de effectiviteit van het overheidsoptreden er bij is gebaat het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit, te reduceren tot «(maximaal) twee»¹. Dat vraagt tevens om een terughoudende opstelling van het kabinet als medewetgever.

Voor het kabinet is het noodzakelijk, wil het zich in beginsel kunnen beperken tot een procesmatige toets, dat de kwaliteit van het proces dat geleid heeft tot een herindelingsvoorstel toetsbaar is. Daarnaast is de motivering van het herindelingsvoorstel, zoals beschreven in een herindelingsadvies, een belangrijke richtsnoer voor toetsing door het kabinet. Dit vraagt tevens om een goede invulling van deze verantwoordelijkheid door gemeenten en provincies.

Wanneer deze rolverdeling nader wordt uitgewerkt voor de gemeenten, de provincie en het kabinet, ontstaat het volgende beeld.

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007, p. 36.

a. Gemeenten

Voor het kabinet is het uitgangspunt dat gemeenten als eerste aan zet zijn

om een oplossing te vinden ter versterking van de eigen bestuurskracht, indien deze tekortschiet. Gemeenten kunnen tot de conclusie komen dat de beste oplossing voor geconstateerde problemen met bestuurskracht is gelegen in een samenvoeging van (delen van) gemeenten. In termen van de Wet arhi is in dat geval sprake van gemeenten die het verzoek doen tot herindeling in de vorm van een herindelingsadvies dat door de betrokken gemeenteraden kan worden vastgesteld. In de praktijk gaat daar in de afzonderlijke gemeenten een – dikwijls langdurig – proces aan vooraf van discussie tussen college en gemeenteraad, tussen het gemeentebestuur, ingezetenen en maatschappelijke organisaties alsook tussen de gemeentebesturen van de betrokken gemeenten.

b. Provincies

Waar gemeenten zich op horen te stellen als belangrijkste woordvoerders in deze discussie, vormen de provincies vanuit dit perspectief de moderator in een proces waarbij gemeenten veelal ook in regionaal verband werken aan hun bestuurskracht of bestuurlijke toekomst. Vanuit deze rol als moderator dienen provincies waar nodig sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. Zoals aangegeven, hebben provincies ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uitgaat boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn het initiatief te nemen of van gemeenten over te nemen. Daarbij valt te denken aan de situatie waarin gemeentelijke initiatieven tot onvoldoende resultaat hebben geleid of sprake is van zogeheten restproblematiek.

Bij herindelingsprocessen zijn uiteraard altijd meerdere gemeenten betrokken. Het valt gemeenten niet altijd licht unaniem te kiezen voor eenzelfde oplossingsrichting. In een proces waarbij alle betrokken gemeenten en de provincie het erover eens zijn dat er een duurzame bestuurlijke oplossing moet komen voor geconstateerde bestuurskrachtproblemen, is het ook noodzakelijk dat daarover democratische besluitvorming plaatsvindt. Dit zelfs als de beoogde oplossing niet door alle betrokken gemeenten wordt gedragen. In dat geval ligt het op de weg van de provincie het initiatief (over) te nemen en een bestuurlijke afweging te maken die leidt tot een herindelingsvoorstel.

c. Het kabinet

De verleiding kan groot zijn om op rijksniveau de afwegingen, die op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn gemaakt, als het ware «over te doen». Dit strookt echter niet met het uitgangspunt dat herindeling van onderop moet plaatsvinden.

De inhoudelijke afwegingen moeten door betrokken gemeenten en de betrokken provincie worden gemaakt. Dat betekent echter niet dat elk herindelingsvoorstel zonder meer moet worden overgenomen. Als medewetgever heeft het kabinet immers een eigen verantwoordelijkheid.

Het kabinet neemt deze verantwoordelijkheid bij de vervolgfase, dat wil zeggen wanneer een wetgevingstraject wordt doorlopen. Concreet betekent dit dat het kabinet een herindelingsvoorstel zal beoordelen op:

- het verloop van het proces dat heeft geleid tot een herindelingsadvies, en
- de motivering van de voorgestelde herindeling in het door de betrokken gemeenten of de betrokken provincie opgestelde herindelingsadvies.

Het kabinet initieert geen herindelingsvoorstellen

Hierboven is aangegeven, dat de Wet arhi de bevoegdheid toekent aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om zelf het initiatief te nemen tot gemeentelijke herindeling en daartoe voorstellen te doen

aan de ministerraad. Zoals aangegeven, blijft de benadering van gemeentelijke herindeling van onderop het uitgangspunt in het gemeentelijke herindelingsbeleid dat het kabinet voor ogen heeft. Het kabinet zal daarom niet zelf herindelingsvoorstellen initiëren. Aldus blijft het initiatief bij herindeling uitdrukkelijk voorbehouden in eerste aanleg aan gemeenten en, waar aan de orde, aan de provincie.

5. Criteria

Gemeentelijke herindeling is geen wiskunde, dat betekent ook dat de omschrijving en uitwerking van begrippen, criteria en procesvereisten niet gelezen moeten worden als een checklist of formule. Uiteindelijk dient er op basis van alle relevante feiten en omstandigheden een afweging gemaakt te worden over een herindelingsvoorstel. Dat geldt in de voorbereidingsfase voor de betrokken gemeenten en de betrokken provincie en in de wetgevingsfase voor het kabinet. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze op basis van een herindelingsadvies wetgeving in voorbereiding wordt genomen, zal ieder herindelingsadvies onder meer worden getoetst aan een zestal criteria. Zoals hierboven is aangegeven, zal het kabinet een herindelingsvoorstel ook toetsen op het gevolgde proces.

De hieronder volgende criteria zijn in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut. De praktijk leert dat in concrete situaties criteria onderling kunnen conflicteren of dat er uiteenlopende conclusies kunnen worden getrokken door de betrokken gemeenten over de toepassing van één criterium. In dat geval zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria respectievelijk tussen de standpunten en belangen van de betrokken gemeenten.

a. Draagvlak

«Draagvlak» is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Het streven dient altijd zijn gericht op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Draagvlak betekent echter niet altijd unanimitieit in standpunt. Een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, kan alleen dan worden gekozen als er daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan.

Daarbij is het van belang op te merken dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen drie vormen van draagvlak, te weten: bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak op lokaal niveau en bestuurlijk draagvlak op regionaal niveau.

Bestuurlijk draagvlak bij herindeling op initiatief van gemeenten

Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten wordt begrepen de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de gemeenteraden van de betrokken gemeenten. Indien de gemeenteraden van de betrokken gemeenten een herindelingsadvies hebben vastgesteld, duidt dit op bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Vervolgens geven gedeputeerde staten hun zienswijze op het herindelingsadvies, waarmee een einde komt aan de voorbereidingsfase van het Wet arhi-proces.

Lokaal draagvlak bij herindeling op initiatief van provincies

Het is denkbaar dat er geen overeenstemming bestaat tussen gemeenten die zijn betrokken bij een herindelingsdiscussie over de gewenste oplossing. In termen van de Wet arhi-procedure is dan geen sprake van unanimitieit in bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsontwerp of herindelingsadvies. In dat geval doet zich de vraag voor, die overigens

ook de Taakgroep d'Hondt opwerpt, in hoeverre één gemeente (of een minderheid van gemeenten) een herindeling kan tegenhouden waarvoor echter wel bestuurlijk draagvlak bestaat onder de overige betrokken gemeenten en bij de betrokken provincie.

Uit het uitgangspunt van herindeling van onderop vloeit voort dat de betrokken provincie in dat geval aan zet is een afweging te maken om het initiatief tot een herindelingsvoorstel (over) te nemen. De provincie heeft daarbij een eigenstandige verantwoordelijkheid. Indien zij van oordeel is dat een provinciaal herindelingsvoorstel noodzakelijk is maar moet constateren dat daarvoor unaniem lokaal draagvlak ontbreekt, is het aan de provincie te beoordelen of kan worden volstaan met «voldoende» lokaal draagvlak, in de zin van het aantal betrokken gemeentebesturen dat het voorstel steunt.

Tot slot wordt opgemerkt dat bij weging van het lokale draagvlak geldt, dat dit altijd in samenhang moet worden gezien met de voorwaarde van een zorgvuldig herindelingsproces en met de overige, hieronder volgende criteria.

Procesmatige criteria

Bij gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie gelden de volgende procesmatige criteria ter bepaling van de mate van bestuurlijk lokaal en regionaal draagvlak:

- er dient voldoende te zijn aangetoond dat de provincie gestreefd heeft naar en gewerkt heeft aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak voor het provinciale herindelingsvoorstel onder de betrokken gemeenten;
- de betrokken gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld alternatieven aan te dragen;
- omliggende en/of naburige gemeenten, die een belang (kunnen) hebben bij de voorgenomen herindeling, zijn uitgenodigd hun zienswijze te geven op en alternatieven aan te geven ten aanzien van het provinciale herindelingsontwerp;
- deze alternatieven zijn door de provincie, in samenspraak met de gemeenten waarop de voorgenomen herindeling betrekking heeft, beoordeeld;
- de provincie motiveert waarom het naar haar oordeel wenselijk of noodzakelijk is dat een gemeente waarvan de gemeenteraad een negatieve zienswijze heeft ingediend op het provinciale herindelingsontwerp, niettemin toch in het provinciale herindelingsvoorstel moet worden opgenomen.

Maatschappelijk draagvlak

Bij het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling geldt het uitgangspunt dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het betrekken van de inwoners en andere belanghebbenden bij het herindelingsproces. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in maatschappelijk draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen. Dat betekent dat in het herindelingsadvies aandacht moet worden besteed aan de initiatieven die het gemeentebestuur heeft ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren, onder meer door aan te geven op welke wijze het gemeentebestuur inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken heeft gedurende verschillende fasen van het herindelingsproces. Daarnaast bevat het herindelingsadvies een weergave van de ingediende zienswijzen en wordt tevens aangegeven wat daarmee inhoudelijk is gedaan.

Uit het uitgangspunt dat het gemeentebestuur primair verantwoordelijk is voor het organiseren van maatschappelijk draagvlak vloeit overigens voort dat de provincie op haar beurt voor de beoordeling van het draagvlak de standpunten van de gemeenteraden als uitgangspunt zal nemen.

Regionaal draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende of naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze te geven op een voorgenomen herindeling. Aldus kan worden getoetst of sprake is van voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak. Daarbij worden de volgende procesmatige uitgangspunten in acht genomen:

- bij een herindelingsproces op initiatief van gemeenten worden omliggende en/of naburige gemeenten, die een belang (kunnen) hebben bij een voorgenomen gemeentelijke herindeling, uitgenodigd hun zienswijze te geven op het herindelingsontwerp;
- bij een negatieve zienswijze van een of meer omliggende en/of naburige gemeenten dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven waarom het herindelingsproces toch is voortgezet. In een dergelijk geval beoordeelt de provincie welk belang het zwaarste weegt: de voortzetting van het herindelingsproces of de aangedragen bezwaren. Deze afweging van de provincie wordt opgenomen in de zienswijze van gedeputeerde staten op een door betrokken gemeenten vastgesteld herindelingsadvies respectievelijk in het provinciale herindelingsadvies dat door provinciale staten wordt vastgesteld.

b. Bestuurskracht

In het belang van de inwoners en lokale gemeenschappen dient een nieuw te vormen gemeente te beschikken over voldoende bestuurskracht. In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving. Hierdoor kunnen gemeenten kwalitatief goed bestuur bieden en goede dienstverlening leveren die voldoet aan de eisen van deze tijd. Bij de verkenning van gemeentelijke herindelingen dient de bestuurskracht van nieuw te vormen gemeenten daarom goed ingeschat te worden. Daarbij geldt een aantal overwegingen. Wij denken daarbij aan nieuw te vormen gemeenten, die:

- voldoende in staat zijn ambities te formuleren en te realiseren;
- voldoende bestuurskrachtig zijn (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid;
- over een ambtelijke organisatie beschikken die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;
- in staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en het oppakken van taken die in de regio aan de orde zijn;
- de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, waarbij het gaat om de mate waarin de gemeente zich weet te verbinden met relevante partijen en hier een sturende dan wel regisserende rol vervult om maatschappelijke opgaven op te pakken en de eigen ambities weet te realiseren;
- bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de diversiteit van de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een adequate interactie met de samenleving

(burgers en maatschappelijk middenveld) en een visie op binnen-gemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie, in een actief kernenbeleid of wijkgericht werken.

Het is daarbij essentieel dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn en deze verantwoordelijkheid invullen voor het periodiek opzetten en verrichten van bestuurskrachtonderzoeken. Tevens is het van belang dat over de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek en de naar aanleiding daarvan toezegde maatregelen van het college het debat wordt gevoerd met de gemeenteraad, maatschappelijke partners en medeoverheden, waaronder de provincie en andere gemeenten.

Procesmatige criteria bestuurskracht

Bij de beoordeling van de mate van bestuurskracht zijn de volgende procesmatige criteria van toepassing:

- in een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies wordt gemotiveerd aangegeven in welke mate de bestuurskracht van de betrokken gemeenten een rol heeft gespeeld;
- een herindelingsadvies bevat tevens een inschatting van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen betreffende «bestuurskracht»;
- het totale oordeel over de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente dient positief te zijn. Wanneer het herindelingsvoorstel tot stand komt op initiatief van de gemeenten, is de inschatting van de provincie hierover van belang.

c. Duurzaamheid

Wanneer een gemeentelijke herindeling wordt nagestreefd, is het van belang dat de beoogde nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving. Dit betekent dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid, voor zover van toepassing, ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies. Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere, meer voor de hand liggende gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden.

Procesmatige criteria duurzaamheid

Bij de beoordeling van de mate van duurzaamheid van nieuw te vormen gemeenten zijn de volgende criteria van toepassing:

- een herindelingsadvies bevat een inschatting van de duurzaamheid mede in relatie tot de regionale omgeving van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen met betrekking tot «duurzaamheid»;
- het totale oordeel over de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente dient positief te zijn. Wanneer het herindelingsvoorstel tot stand komt op initiatief van de gemeenten, is de inschatting van de provincie hieromtrent van belang.

d. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een logische interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid. Een

gemeente dient optimaal dienstbaar te zijn aan de onderscheidenlijke lokale gemeenschappen. Hierdoor zal de nieuwe gemeente veelal een stevige positie verkrijgen, waarbij de inwoners zich verbonden kunnen gaan voelen met de nieuwe gemeentelijke gemeenschap als geheel. De aard van interne samenhang kan heel verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Dit vraagt een gemeenschappelijke visie van de betrokken gemeenten op welke wijze de nieuw te vormen gemeente inwoners en gemeenschappen kan betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid. Dit kan bijvoorbeeld door gebiedsgericht werken, een actief kernenbeleid of een bepaalde rol te geven aan dorps- of wijkraden.

Procesmatig criterium interne samenhang

Een herindelingsadvies bevat een beschrijving van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen.

e. Regionale samenhang en evenwicht

De nieuw te vormen gemeente moet niet alleen een goede interne samenhang vertonen; minstens zo belangrijk is dat wordt aangegeven wat de voorziene effecten zijn voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen kan expliciet een reden zijn voor een herindelingsvoorstel. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen houden in, dat de nieuwe gemeente een bestuurlijke partner is die in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken. Dit in samenwerking met andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincie.

De bijdrage die een nieuwe gemeente in regionaal verband kan leveren heeft niet alleen betrekking op een goede taakuitoefening voor het eigen gebied. Versterking van de regionale bestuurskracht van gemeenten kan nodig zijn om economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies eenduidiger te verdelen binnen de regio. Herindeling kan aldus de randvoorwaarden scheppen voor complementair bestuur en voor minder onderlinge concurrentie. Tot slot moet worden voorkomen, dat zogeheten «restproblematiek» ontstaat. Door de vorming van een nieuwe gemeente mogen omliggende gemeenten niet onnodig in hun ontwikkeling worden belemmerd, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed. De beoordeling van de mate van regionale samenhang en evenwicht is in het bijzonder een verantwoordelijkheid van de provincie, die een afweging zal moeten maken tussen het criterium van draagvlak en het bovenlokale belang van bestuurskrachtige gemeenten die beter in staat zijn (ook) de regionale opgaven op te pakken.

Procesmatig criterium regionale samenhang en evenwicht

Een herindelingsadvies bevat een beschrijving van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio.

Indien met het herindelingsvoorstel expliciet een versterking van de regionale bestuurskracht van de betrokken gemeenten wordt beoogd, wordt dit in het herindelingsadvies gemotiveerd.

f. Planologische ruimtebehoefte

Een voorstel tot herindeling kan zijn oorsprong hebben in de als noodza-

kelijk gevoelde behoefte aan een bestuurlijke oplossing van ruimtelijke knelpunten. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan wanneer een gemeente bij het oppakken van haar ruimtelijke, maatschappelijke en economische opgaven rekening moet houden met omliggende gemeenten. Gemeenten kunnen letterlijk en figuurlijk gesproken tegen grenzen oplopen bij hun planologische, maatschappelijke en economische ambities. Het heeft de voorkeur van het kabinet dat grensoverschrijdende vraagstukken die te maken hebben met ruimtelijke knelpunten door middel van intergemeentelijke samenwerking worden aangepakt, mits democratische legitimiteit en controle goed geborgd zijn. Er kan echter een situatie ontstaan waarin gemeenten of de provincie constateren dat een duurzame bestuurlijke oplossing is geboden in de vorm van gemeentelijke herindeling.

6. Financiële aspecten

a. Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Een dergelijke scan wordt uitgevoerd door het ministerie in samenwerking met de betrokken provincie op verzoek van gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Met de herindelingsscan wordt beoogd gemeenten vroegtijdig een instrument in handen te geven waarmee gestuurd kan worden op bestuurlijke en financiële vraagstukken. De herindelingsscan speelt in op de behoefte aan een integrale benadering van bestuurlijk en financiële vraagstukken bij gemeenten. Hiermee wordt beoogd een aantal veranderingen dat een mogelijke herindeling met zich meebrengt transparanter te maken en daarmee het besluitvormings- en fusieproces te faciliteren.

Aan de hand van de herindelingsscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingsscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente. In aanvulling op een reguliere begrotings-scan zal in een herindelingsscan aandacht worden besteed aan:

- de effecten van de voorgenomen herindeling op de algemene uitkering van het gemeentefonds;
- het doel en de berekening van de (tijdelijke) verdeelmaatstaf herindeling en duiding van mogelijke frictiekosten;
- de mogelijke effecten op de belastingen en de bijbehorende tarieven;
- de financiële positie van de afzonderlijke gemeenten die zijn betrokken bij het herindelingsproces.

b. Verhoging maatstaf herindeling

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt van de Taakgroep d'Hondt dat onzekerheid over de financiën van nieuwe gemeenten geen eigenstandige belemmering mag zijn voor gemeentelijke herindeling. Daarom heeft het kabinet besloten de maatstaf herindeling te verruimen door de vaste voet (het vaste bedrag) van de maatstaf herindeling in het vervolg te bepalen op basis van twee raadsperiodes. In de decembercirculaire 2008 wordt dit nader toegelicht.

7. Overige aspecten

a. Toepassing gemeentelijke toevoegingen

Op grond van de Wet arhi bestaat de mogelijkheid (delen van) gemeenten

toe te voegen aan andere gemeenten in de vorm van wijziging van de gemeentelijke grenzen. De gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, wordt op deze wijze niet opgeheven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arhi dat bepaalt dat een wijziging van de gemeentelijke indeling kan bestaan uit «het opheffen en instellen van gemeenten alsmede uit een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen». In deze gevallen is dus geen sprake van een grenscorrectie, waarbij de verwachte toe- of afname van het inwonertal van één van de betrokken gemeenten minder dan 10 procent bedraagt (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Wet arhi), maar van een «gemeentelijke toevoeging». De figuur van gemeentelijke toevoeging kan alleen bij wet worden toegepast (daarin ligt een ander onderscheid met een grenscorrectie, waarvoor geen wettelijke basis vereist is; zie artikel 3, tweede lid, van de Wet arhi).

Gevolgen voor inwoners

Ter voorbereiding van een voorstel tot gemeentelijke toevoeging moet het Wet arhi-proces worden doorlopen alvorens een wetsvoorstel in overweging kan worden genomen. Daarmee is de voorbereidingsprocedure voor inwoners en andere belanghebbenden met dezelfde waarborgen omkleed als in het geval van gemeentelijke samenvoeging. Bovendien schrijft artikel 52, tweede lid, onderdeel b, van de Wet arhi voor dat ook bij gemeentelijke toevoeging sprake dient te zijn van het houden van tussentijdse raadsverkiezingen.

Maatschappelijk draagvlak

Het is om een aantal redenen lastig algemene uitspraken te doen over maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke toevoegingen in vergelijking met gemeentelijke samenvoegingen. In de eerste plaats komen voorstellen tot gemeentelijke toevoegingen nog relatief weinig voor, zodat een zinvolle vergelijking nauwelijks mogelijk is.

Daarnaast zal het in de praktijk verschil uitmaken op grond van welke overwegingen de keuze wordt gemaakt gebied van een of meer gemeenten toe te voegen aan een andere gemeente. Het ligt in de rede dat factoren als de onderlinge maatschappelijke, culturele, economische oriëntatie en verbondenheid van de inwoners van de betrokken gemeenten een belangrijke rol spelen. Tegen deze achtergrond is bijzondere aandacht voor het voornoemde criterium van interne samenhang op zijn plaats.

Overwegingen bij gemeentelijke toevoegingen

De overweging die in de praktijk een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol speelt bij de keuze voor gemeentelijke toevoeging is dat er een als minder «zwaar» ervaren fusieproces hoeft te worden gevolgd. Dit omdat de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, niet wordt opgeheven en waarvan dus de bestuurlijke en administratieve organisatie intact blijft. Een bijkomende overweging kan zijn, dat (per saldo) de toename van bestuurlijke en administratieve lasten beperkt blijft, vooral als sprake is van toevoeging van (delen van) kleinere gemeenten aan een grotere gemeente.

Rechtsgevolgen

Toepassing van gemeentelijke toevoeging heeft bijzondere rechtsgevolgen. Zo leidt de toepassing van de artikelen 21, 28, 30 en 59 van de Wet arhi tot afwijkende consequenties ten aanzien van de gemeente waaraan

gebied wordt toegevoegd. Het betreft hier een minder zwaar financieel toezicht, het van kracht blijven van gemeentelijke verordeningen, het in functie blijven van burgemeester, secretaris en griffier en geen verplichte organisatiebrede reorganisatie waarbij personeel opnieuw moet worden geplaatst. Indien toevoeging ontstaat door afsplitsing van gebied van een of meer gemeenten is het verder noodzakelijk dat bepaalde rechten en verplichtingen worden overgedragen aan de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd. De Wet arhi sluit namelijk verdeling van een aantal rechten en verplichtingen over twee gemeenten uit. Het betreft de rechten en verplichtingen zoals genoemd in de artikelen 44, eerste lid, 48, tweede lid, 59, eerste lid, 70, eerste lid, en 71, derde lid, van de Wet arhi.

Er is één aspect van gemeentelijke samenvoeging dat naar het oordeel van het kabinet bijzondere aandacht vraagt. Het betreft de rechts- en arbeidsmarktpositie van het personeel. Omdat geen verplichte organisatiebrede reorganisatie hoeft te worden gevolgd voor de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, kan sprake zijn van een ongelijke uitgangspositie tussen het personeel van de bij de toevoeging betrokken gemeenten. Dit zal vooral van toepassing kunnen zijn voor personeel dat overkomt van de betrokken gemeente(n) waarvan gebied wordt afgestaan. Indien nodig, zullen vooraf afspraken moeten gemaakt tussen de betrokken gemeenten om ongelijkheid in rechts- en arbeidsmarktpositie van het personeel weg te nemen.

Aanvullend inhoudelijk criterium voor toepassing

De recente praktijk leert dat de belangstelling van gemeenten voor gemeentelijke samenvoegingen aan het toenemen is. Gemeentelijke toevoegingen onderscheiden zich op één wezenlijk punt van gemeentelijke samenvoegingen; de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd wordt, anders dan bij samenvoeging, niet opgeheven. Dit heeft, zoals aangegeven, afwijkende consequenties op grond van de Wet arhi. Dat biedt gemeenten waaraan gebied wordt toegevoegd bepaalde organisatorische en inhoudelijke voordelen (zoals het van kracht blijven van verordeningen) ten opzichte van gemeenten die wel worden opgeheven.

Om deze redenen is het kabinet van oordeel dat gemeentelijke toevoegingen uitzondering moeten blijven in het gemeentelijke herindelingsbeleid. Er dient naar de mening van het kabinet sprake te zijn van proportionaliteit tussen de omvang van territoriale toevoeging en de voordelen die dit de betrokken gemeenten kan opleveren. Dat vraagt tevens om een objectieve norm voor de omvang van gebied (en daarmee het aantal inwoners) dat kan worden toegevoegd die rechtvaardigt dat een gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd niet wordt opgeheven. Het kabinet zal bij toetsing van voorstellen tot gemeentelijke toevoeging uitgaan van het criterium, dat het inwonertal van de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd met ten hoogste 10 procent kan toenemen. Wordt dit getal overschreden, dan dient sprake te zijn van een voorstel tot gemeentelijke samenvoeging en dus van opheffing van alle betrokken gemeenten. De provincie heeft hier een toetsende rol. Met het 10-procentcriterium wordt hetzelfde getal gehanteerd als voor het onderscheid tussen een grenswijziging en een grenscorrectie, zoals omschreven in de Wet arhi.

Procesmatige criteria

Bij de beoordeling van voorstellen tot gemeentelijke toevoeging door betrokken gemeenten of de betrokken provincie zijn de volgende procesmatige criteria van toepassing:

- het voorstel dient ondersteund te worden door de betrokken gemeenten en de betrokken provincie in de vorm van een herindelingsadvies en/of door een positieve zienswijze door gedeputeerde staten;
- de provincie kan, bij een verzoek van gemeenten, aanvullende eisen stellen;
- het kabinet kan, bij een verzoek van gemeenten of provincie, aanvullende eisen stellen;
- het kabinet kan een verzoek tot gemeentelijke toevoeging weigeren op grond van een eigenstandige afweging.

b. Naamgeving van de nieuwe gemeente

Onderdeel van het herindelingsproces is de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Ervaring leert dat de naamgeving een samenbindend element kan zijn tussen betrokkenen in een herindelingsproces, vooral in de fase na afronding van het herindelingsadvies. Het valt betrokken gemeenten namelijk niet altijd licht al in de fase van het herindelingsadvies (tijdig) te komen met een gezamenlijk gedragen voorstel. Tegen deze achtergrond wordt in herindelingsadviezen vaak volstaan met «werk-titels» of «voorlopige» namen voor nieuw te vormen gemeenten. Dit kan echter vertragend werken voor het wetgevingsproces.

Het belang van tijdige indiening van herindelingsvoorstellen en de termijnen die daarbij in acht zouden moeten genomen worden, is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog eens onderstreept in zijn brief van 24 november 2005 (Kamerstukken II, 2005/06, 30 358, nr. 4).

Tegen deze achtergrond verdient het de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naamgeving voor de nieuw te vormen gemeente of zo snel mogelijk daarna. Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Tot besluit moet daarbij worden aangetekend dat gemeenten op grond van artikel 158 van de Gemeentewet de bevoegdheid hebben hun naam op enig moment te wijzigen.