

Vergaderjaar 2008–2009

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 8 mei 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, heeft de navolgende vragen over het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling (TK 28 750 nr. 5) aan de regering voorgelegd.

De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 7 mei 2009. De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA), Anker (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Teeven (VVD), Heemelaar (GL), Van der Vliet (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (CU) en Knops (CDA).

1

Hoe verhoudt de huidige Arhi-procedure zich tot het uitgangspunt in het beleidsprogramma van deze regering om bij een beleidsterrein maximaal twee bestuurslagen te betrekken? Wat voegt de huidige rol van het ministerie van BZK en de Staten Generaal toe aan de kwaliteit van gemeentelijke herindelingen?

In artikel 123 van de Grondwet is geregeld dat gemeenten bij wet worden ingesteld en opgeheven. Wijziging van grenzen van provincies en gemeenten wordt bij wet geregeld. Dit maakt betrokkenheid van de wetgever (regering en Staten-Generaal) het rijk bij herindelingen noodzakelijk. De verantwoordelijkheid voor afwegingen over de inhoudelijke kwaliteit van een herindelingsvoorstel ligt primair bij de betrokken gemeenten en de betrokken provincie, als meest nabije bestuurslaag. In die zin sluit het uitgangspunt uit het coalitieakkoord dat herindelingen van onderop tot stand moeten komen nauw aan bij het maximaal «twee bestuurslagenprincipe» dat eveneens is opgenomen in het coalitieakkoord.

Waar gemeenten en provincies primair verantwoordelijk zijn voor inhoudelijk goed onderbouwde voorstellen zijn provincie en rijk primair verantwoordelijk voor (de toetsing van) een zorgvuldig proces. Het kabinet gaat er daarbij vanuit dat een zorgvuldige procedure ook de kwaliteit van de voorstellen vergroot.

2

Kunt u de veranderingen op een rij zetten ten opzichte van het vorige beleidskader en de praktische verandering die dit met zich mee zal brengen?

Het vernieuwde beleidskader gemeentelijke herindeling geeft sturing en houvast voor mede-overheden die betrokken zijn bij herindelingsprocessen. Het beleidskader bevat de kabinetsvisie op herindeling als uitwerking op de kaders van de afspraken in het coalitieakkoord en met in acht neming van de bestuurlijke rolverdeling tussen de gemeenten, de provincie en het kabinet als medewetgever op grond van de Wet algemene regels herindeling.

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn om maatregelen te nemen om hun eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekort schiet. Een keuze tussen samenwerking, herindeling of andere oplossingen ligt dus als eerste bij gemeenten.

Omdat bij herindeling altijd meerdere gemeenten betrokken zijn, heeft ook de provincie een rol in herindelingsprocessen. In het beleidskader is daarbij aangegeven dat «van onderop» betekent dat het initiatief van gemeenten of van provincies kan komen, dit is ook wettelijk zo geregeld in de Wet algemene regels herindeling. Het kabinet kiest er daarbij voor om zelf niet het initiatief te nemen tot het starten van gemeentelijke herindelingsprocessen.

Wanneer het initiatief van provincies komt, is een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd, omdat dan ook Provinciale Staten moeten instemmen met een herindelingsvoorstel. In het beleidskader staan aanvullende de procedurele zorgvuldigheidsvereisten genoemd waaraan een initiatief moet voldoen, op het moment dat het initiatief afkomstig is van provincies. Hiermee wordt geborgd, dat ook in gevallen dat de provincies het initiatief nemen, gemeenten de ruimte krijgen om in hoge mate betrokken te zijn bij de afwegingen die gemaakt en daarbij de ruimte

krijgen om alternatieven aan te dragen. Provincies dienen altijd te streven naar een zo groot mogelijk lokaal draagvlak.

De lijn dat gemeenten al eerste aan zet zijn in herindelingsprocessen en dat herindeling plaatsvindt «van onderop» is overgenomen uit het oude beleidskader. Ook de inhoudelijke criteria worden vanwege gebleken bruikbaarheid opnieuw opgenomen, wel zijn deze in het nieuwe kader nader uitgewerkt. Ten opzichte van het vorige beleidskader is het vernieuwde beleidskader een:

- uitwerking op onderdelen van de inhoudelijke en procesmatige toets door de provincie van herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten;
- verduidelijking van de rol van de provincie bij herindelingsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling op initiatief van de provincie
- nadere omschrijving van de procesmatige en inhoudelijke toets door de regering als medewetgever;
- verdere uitwerking van de criteria «draagvlak» en «bestuurskracht» alsook de formulering van procesmatige uitgangspunten voor toetsing waarmee de rol van het rijk verder wordt ingevuld;
- formulering van procesmatige uitgangspunten die in acht moeten worden genomen bij de toetsing van de overige criteria die in het beleidskader zijn opgenomen;
- formulering van aanvullende procedurele zorgvuldigheidsvereisten op het moment dat het initiatief afkomstig is van provincies.
- inzicht in de betekenis van de herindelingsscan voor gemeenten;
- nadere uitwerking van inhoudelijke en procesmatige criteria voor de toepassing van de figuur van de gemeentelijke toevoeging alsook voor de naamgeving van nieuwe gemeenten.

3

Hoeveel plannen tot herindeling zijn er in de afgelopen 5 jaar geweest? Hoeveel zijn er in de behandelingsfase in de gemeenten gesneuveld? Hoeveel zijn er in de behandelingsfase in de provincies gesneuveld? Hoeveel zijn er daadwerkelijk aan de Kamer aangeboden? Hoeveel hiervan hebben er uiteindelijk geresulteerd in een herindeling? Hoeveel hiervan waren er gedwongen?

Een overzicht is opgesteld, mede op basis van informatie vanuit de verschillende provincies. Dit overzicht is bijgevoegd als bijlage.¹ Waar gevraagd is naar voorstellen tot herindeling die op gemeentelijk of provinciaal worden voorbereid zijn voorstellen opgenomen waar er formeel een Arhi-traject is gestart of waarbij de voorbereidingen daartoe in een gevorderd stadium is (of was, bij trajecten die wel gestart maar ook weer beëindigd zijn).

4

Kan de regering de vernieuwde vormen van intergemeentelijke samenwerking toelichten? Waaruit bestaan deze en wat is hiervan de meerwaarde?

Antwoord vraag 4 bij vraag 9

5

Is de suggestie, dat grote gemeenten per definitie over betere bestuurders beschikken, die besloten ligt in het argument van opschaling als middel tot vergroting van bestuurskracht op basis van feiten te staven? Zijn er verhoudingsgewijs meer problemen met bestuurders van kleinere gemeenten dan met bestuurders van grote gemeenten?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het kabinet heeft niet de suggestie willen wekken dat grotere gemeenten per definitie over betere bestuurders beschikken. Er is geen directe relatie tussen bestuurskracht en de omvang van gemeenten. Dit geldt evenzeer voor de kwaliteit van de bestuurders en de omvang van gemeenten.

6

Is na gemeentelijke herindelingen de afgelopen jaren de bestuurskracht opnieuw onderzocht en wat zijn hiervan de resultaten, afgezet tegen eerdere bestuurskrachtmetingen in betreffende gemeente(n)?

Het kabinet vraagt bij alle gemeenten aandacht voor hun eigen bestuurskracht. In het antwoord op vraag veertig wordt hier nader op ingegaan. Er is hierbij geen onderscheid tussen herindelingsgemeenten en andere gemeenten.

Bij herindelingen wordt echter niet altijd vooraf is vastgelegd dat deze na een bepaalde periode wordt geëvalueerd. Elke herindeling verloopt ook anders. Wel is het zo dat veel heringedeelde gemeenten op eigen initiatief evaluaties uitvoeren. Ook enkele provincies hebben evaluaties uitgevoerd van de herindelingen bij gemeenten uit de betreffende provincie. Zeer recent heeft de provincie Zuid-Holland een evaluatieonderzoek uitgevoerd, dit geldt ook voor de provincie Noord-Holland. De resultaten van het Noord-Hollandse onderzoek zijn nog niet openbaar. Op basis van het Zuid-Hollandse onderzoek is door professor Herweijer, Rien Fraanje het onderzoek «Processen en effecten van herindeling» uitgevoerd. Uit dit onderzoek blijkt dat bij alle onderzochte gemeenten, de bestuurskracht was toegenomen als gevolg van de herindeling. Uit dit onderzoek blijkt ook het belang van een zorgvuldige voorbereiding door gemeenten van de herindeling. Uit het onderzoek volgt dat de relatie tussen burger en bestuur een aandachtspunt is, waar het bestuur beter in staat is om haar taken uit te voeren, ervaart de burger een grotere afstand waardoor de verbeteringen niet altijd zichtbaar zijn. Het is daarom zaak om hier als herindelende gemeente maatregelen op te nemen, bijvoorbeeld door een actief kernenbeleid.

7

Hoe verhoudt het standpunt dat er niet op voorhand een causaal verband bestaat tussen de bestuurlijke schaal en de bestuurskracht zich tot het veelgehoorde argument dat gemeenten te klein zijn om de taken zelfstandig uit te blijven oefenen? Wordt er dus toch impliciet een bepaalde (getalsmatige) minimale norm voor gemeenten gebruikt?

Het kabinet hanteert geen norm voor gemeentegrootte. Er wordt inderdaad vaak verondersteld dat de bestuurskracht van grotere gemeenten groter is dan van kleinere gemeenten. De werkelijkheid is veel genuanceerder. Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekort schiet. Daarbij geldt dat elke specifieke situatie met specifieke omstandigheden om een specifieke oplossing vraagt. Dat kan herindeling zijn maar ook een andere oplossing.

8

Hoe verdraagt zich de in de inleiding beleden gelijkwaardigheid tussen vormen van samenwerking en herindeling, met het feit dat er worden meer of extra middelen beschikbaar worden gesteld voor heringedeelde gemeenten, terwijl voor vergaande vormen van (niet vrijblijvende) samenwerking deze middelen niet beschikbaar worden gesteld?

De stelling dat herindelende gemeenten vanuit het gemeentefonds een hoger bedrag krijgen uitgekeerd dan samenwerkende gemeenten is niet

juist. Wanneer vier gemeenten samengaan tot een gemeente, krijgt de nieuwe gemeente nog maar eenmaal het vaste bedrag van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Heringedeelde gemeenten krijgen op de lange termijn structureel een lagere uitkering dan de optelsom van de afzonderlijke opgeheven gemeenten. Wel ontvangen heringedeelde gemeenten tijdelijk een uitkering uit het gemeentefonds om de extra kosten die een herindeling met zich meebrengt, te dekken. Samenwerkende gemeenten behouden allemaal afzonderlijk het vaste bedrag, een compensatie hiervan is daarmee niet aan de orde. Samenwerkende gemeenten krijgen dus structureel een hogere uitkering uit het gemeentefonds, dan wanneer zij zouden hebben gekozen voor herindeling.

Herindeling en samenwerking zijn gelijkwaardig aan elkaar als oplossing voor bestuurskrachtproblemen. Dit betekent niet dat zij in alle opzichten gelijk zijn. Afhankelijk van de analyse van een bestuurskrachtprobleem, kan door het gemeentebestuur worden gekozen voor de meest passende oplossing. Een belangrijk verschil tussen samenwerking en herindeling is dat herindeling geschiedt bij wet. Uiteindelijk is herindeling dus een keuze van de wetgever terwijl samenwerking een keuze is van gemeentebesturen. Dit geeft de wetgever ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kosten van de herindeling. Het ministerie van BZK ondersteunt ook op andere, niet financiële manieren, samenwerkende gemeenten, zoals ook in het antwoord op vraag negen terugkomt.

9

Hoe oordeelt de regering over de gelijkwaardigheid van andere vormen van samenwerking dan herindeling, in het licht van binnenlandse en buitenlandse ervaringen met deze samenwerkingsvormen? Hoe volgt de regering de ervaringen die op dit moment opgedaan worden en kan dit leiden tot aanpassing van het beleidskader?

Gecombineerd antwoord met vraag 4

Samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke partners is essentieel voor een goed functioneren van het openbaar bestuur. Samenwerking is daarom ook van alle tijden. De laatste jaren is er een ontwikkeling waarbij gemeenten in toenemende mate ook samenwerken op de zogeheten PIOFACH taken (personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie huisvesting). Deze samenwerking kan een bepaald terrein bestrijken, bijvoorbeeld de ICT infrastructuur. Maar deze kan zich ook naar meerdere terreinen of vrijwel alle taken van de gemeente uitstrekken. In het beleidskader wordt het voorbeeld van de gemeente Ten Boer aangehaald, die een groot deel van haar ambtelijke organisatie heeft uitbesteed aan de gemeente Groningen. In deze samenwerkingsvorm is geen enkele gemeentelijke bevoegdheid overgedragen, de samenwerking betreft het ambtelijk apparaat.

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Deze maatregelen kunnen uiteenlopen. Wat voor het ene probleem in een bepaalde context als een passende oplossing geldt, zal dat voor een ander probleem in een andere context niet gelden. De verhoogde aandacht voor de bestuurskracht van gemeenten lijkt tot gevolg te hebben dat gemeenten zelfbewuster op zoek lijken te zijn naar een maatwerkoplossing die voor deze gemeente het meest passend worden bevonden. Het kabinet ziet de vernieuwingen in de intergemeentelijke samenwerking in dit licht.

De gelijkwaardigheid van andere vormen van samenwerking dan herindeling moeten binnen deze context worden gezien. Herindeling is in sommige gevallen de beste oplossing voor bestuurskrachtproblemen, dit geldt evenzeer voor samenwerking. Het oordeel hierover ligt primair bij het gemeentebestuur. Samenwerking en herindeling zijn daarom gelijkwaardig te noemen. Echter deze vormen zijn niet zonder meer uitwisselbaar, zoals ook verschillende vormen van samenwerking niet uitwisselbaar zijn. Afhankelijk van de analyse van het geconstateerde bestuurskrachtprobleem, volgt een te volgen oplossingsrichting. Ten overvloede merk ik op dat het beleidskader herindeling slechts ziet op de oplossing herindeling en niet op andere (samenwerkings)vormen.

Het kabinet volgt de ontwikkelingen op het gebied van de intergemeentelijke samenwerking met interesse. De samenwerking van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren wordt in 2011 geëvalueerd. Ook de samenwerking van Ten Boer met Groningen wordt geëvalueerd. Bij deze evaluaties is het kabinet betrokken. Zoals gezegd zijn er vele vormen van samenwerking. Op 27 april van dit jaar heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het convenant ondertekend voor de innovatieve samenwerking tussen de vier Friese Waddengemeenten, de provincie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deelname aan dit convenant stelt BZK in staat om in de praktijk te leren van deze vormen van samenwerking.

Het kabinet is voornemens om gemeenten inzicht en overzicht te bieden in de ontwikkelingen en mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking. Waar dit tot onze rol en mogelijkheden behoort zullen wij gemeenten faciliteren bij hun samenwerkingspraktijk.

10

In hoeverre zijn gemeenten en provincies verplicht om ook alternatieven voor fusie te onderzoeken als de gemeentelijke toevoeging, nauwere samenwerking, gastheergemeente of andere constructies? Dienen dergelijke constructies eerst overwogen te zijn voordat er sprake kan zijn van een gemeentelijke herindeling?

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Het is daarbij aan gemeenten om hun eigen afweging te maken. Het kabinet is niet van mening dat daarbij een bepaalde voorkeursvolgorde van alternatieven doorlopen zou moeten worden alvorens gemeentelijke herindeling in beeld komt. Uitgangspunt is dat gemeenten zelf hun eigen afwegingen en keuzes kunnen maken. Het is uiteraard wel verstandig, wanneer gemeenten bewust de keuze tussen samenwerking of herindeling daarbij betrekken. De rol van de provincie is pas aan de orde wanneer zij, al dan niet op verzoek van gemeenten, het initiatief overneemt in een gemeentelijk herindelingsproces dan wel op basis van een eigen afweging het initiatief neemt tot begin van een herindelingsproces. Daar waar provincies het initiatief nemen, horen zij uitgebreid overleg te voeren met de betrokken gemeenten en daarbij open te staan voor alternatieven. Bij een initiatief vanuit de provincie is in de Wet algemene regels herindeling een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd doordat instemming van Provinciale Staten is vereist. Samenwerking daarom altijd worden aangedragen als alternatief op het moment dat gemeenten daarvoor opteren. Uiteindelijk is bij provinciaal initiatief wel het oordeel van de provincie in samenspraak met de andere betrokken gemeenten doorslaggevend.

11

Heeft de regering de indruk dat ook provincies andere oplossingen dan een herindeling als gelijkwaardig zien? Herkent de regering de gedachte

dat sommige provincies zeer actief zijn om gemeenten bijna te dwingen om tot fusie over te gaan? Wat is haar oordeel hierover?

Het kabinet herkent dat er verschillen bestaat tussen provincies in de mate waarin ze actief aansturen op herindeling. Dit heeft in de ogen van het kabinet alles te maken met verschillen tussen de inhoudelijke opgaven van de provincies en verschillen in het in het bestuurlijke landschap in deze provincies. De Wet algemene regels herindeling laat ook ruimte voor eigen provinciaal beleid. Intensief bestuurlijk overleg, het afwegen van criteria en vergelijken van verschillende opties is van groot belang om tot een goede onderbouwing van de voorstellen tot herindeling en te komen.

12

In hoeverre kunnen de diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking de taken die de laatste jaren zijn gedecentraliseerd aan? Zullen deze decentralisaties op den duur leiden tot herindeling? Waar ligt het omslagpunt?

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Herindeling is daarbij een oplossingsrichting, evenals samenwerking. Er zijn vele vormen van intergemeentelijke samenwerking mogelijk; in de praktijk wordt deze veelvormigheid ook toegepast. Afhankelijk van de taken waar het om gaat en de bestuurlijke context van een gemeente is de ene samenwerkingsvorm meer geëigend dan de andere vorm. Ook voor de gedecentraliseerde taken zijn effectieve samenwerkingsvormen mogelijk.

Decentralisatie noopt gemeenten tot nadenken of de bestuurskracht voldoende is voor de taken die zij moeten uitvoeren. Er is echter geen algemeen antwoord mogelijk op de vraag of de decentralisatie op den duur zal leiden tot meer herindeling. Allereerst is, zoals ook in het antwoord op vraag 7 is aangegeven, het verband tussen bestuurskracht en schaal niet eenduidig. Bovendien is herindeling niet het enige instrument om bestuurskracht te vergroten. Waar het omslagpunt ligt en of er gesproken kan worden over een omslagpunt is niet in algemene zin te zeggen, omdat dit verschilt van gemeente tot gemeente en van situatie tot situatie.

13

Hoe verhoudt de uitspraak, dat gemeenten eerstverantwoordelijke zijn voor het zoeken naar oplossingen om de bestuurskracht te verbeteren, zich tot de druk die provincies uitoefenen om over te gaan op herindelingen?

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Gemeenten pakken deze verantwoordelijkheid in de regel zelfstandig op. Uit het voornoemde uitgangspunt vloeit tevens voort dat van provincies mag worden gevraagd dat zij zich terughoudend zullen opstellen ten aanzien van de afwegingen en keuzes die betrokken gemeenten maken. Dit neemt niet weg dat provincies een verantwoordelijkheid hebben voor de kwaliteit van het lokaal bestuur binnen het eigen grondgebied. In het verlengde daarvan is het tevens de rol van provincies om de bestuurskracht van gemeenten af te zetten tegen de maatschappelijke opgaven die in de gemeenten én in de regio aan de orde zijn. Als het goed is, gaat de provincie daarover het gesprek aan met de betrokken gemeenten.

Er kan een moment komen dat, naar het oordeel van de provincie, een duurzame versterking van de bestuurskracht van één of meer gemeenten

geboden is, waarbij behoud van zelfstandigheid of intensivering van intergemeentelijke samenwerking onvoldoende leidt tot de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht. Het kan ook zijn, dat gemeenten al reeds betrokken zijn bij een herindelingsproces dat zich echter voortsleept en aldus onvoldoende zicht bestaat op een breed gedragen bestuurlijke oplossing.

Vanuit de Wet algemene regels herindeling heeft de provincie bevoegdheid om de regie over het proces (over) te nemen. De praktijk leert overigens, dat aan een dergelijk sturende rol door de provincie dikwijls een verzoek van één of meer betrokken gemeenten ten grondslag ligt.

14

In hoeverre wordt er ook uitdrukkelijk getoetst of de provincie sterke druk heeft uitgeoefend om tot herindeling over te gaan?

Herindelingsvoorstellen worden door het kabinet primair getoetst op het gevolgde proces dat heeft geleid tot het tot stand komen van een herindelingsadvies. Omdat de provincie in het voorbereidingsproces van een herindelingsvoorstel, mede op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) een centrale rol vervult, zal elk herindelingsvoorstel ook worden beoordeeld op de wijze waarop de provincie aan haar verantwoordelijkheid voor het voorbereidingsproces invulling heeft gegeven. Bij herindelingsadviezen is altijd transparant welke besturen hebben ingestemd en bij welke besturen draagvlak ontbreekt.

15

Is de regering van mening dat de uitgesproken noodzakelijke zorgvuldigheid bij het zoeken naar oplossingen, die het bestuurlijk functioneren of de zelfstandigheid van gemeenten raken, is betracht in recente voorstellen tot herindeling?

Ja.

16

Kan de inhoudelijke toets bij de beoordeling van herindelingsplannen wel door de provincie gedaan worden in het geval dat deze zelfde provincie tevens initiatiefnemer tot de herindeling is? Kan de regering dit toelichten?

Antwoord 16/18/20 bij vraag 22

17

Zijn provincies verplicht om met gemeenten tot overeenstemming te komen alvorens zij tot gedwongen herindeling overgaan? Of is het ook mogelijk dat een provincie volledig zelfstandig een dergelijk besluit neemt?

De Wet algemene regels herindeling in samenhang met het beleidskader herindeling, bepaalt de rolverdeling tussen gemeenten en provincies in herindelingsprocessen. Deze tezamen borgen de benodigde zorgvuldigheid in dergelijke gevoelige processen. Daarbij is het van belang op te merken dat de daadwerkelijke besluitvorming over herindeling plaatsvindt door de wetgever, zoals ook vastgelegd in artikel 123 van de grondwet. Gemeenten en provincies hebben vanuit het wettelijke kader een belangrijke adviserende rol. Daarbij heeft het kabinet de keuze gemaakt om zelf niet het initiatief te nemen tot herindelingsvoorstellen maar dit over te laten aan gemeenten en provincies.

In principe zijn gemeenten als eerste aan zet maar daar waar provincies het initiatief nemen, horen zij uitgebreid overleg te voeren met de betrokken gemeenten en daarbij open te staan voor alternatieven. Uit de praktijk blijkt dat provincies een dergelijk initiatief alleen nemen als gemeenten er onderling niet uitkomen en de provincie van oordeel is dat het nodig is dat een knoop wordt doorgehakt. Daarbij handelt de provincie vaak op verzoek van een of meer gemeenten. Provincies maken daarbij als zelfstandig bestuursorgaan wel hun eigen afweging.

18

Is het logisch om de inhoudelijke toets bij een herindeling waartoe de provincie zelf het initiatief neemt op hetzelfde niveau te laten? Waarom is er daarbij niet gekozen voor inhoudelijke toetsing door de regering?

Antwoord 16/18/20 bij vraag 22

19

Hoe kan de provincie het initiatief van gemeenten bij geen zicht op een gezamenlijk gedragen oplossing overnemen, als herindelingen van onderop, dus vanuit diezelfde gemeenten dienen te worden gestart? Is dat op zichzelf niet ook al een teken dat er sprake is van gebrek aan draagvlak, waardoor de hele herindeling niet plaats kan vinden?

In het beleidskader is aangegeven dat «van onderop» betekent dat het initiatief van gemeenten of van provincies kan komen maar altijd met zoveel mogelijk draagvlak en vanuit een zorgvuldige procedure, zoals ook in het antwoord op vraag 2 is aangegeven. Gemeenten zijn daarbij als eerste aan zet. Wanneer het initiatief van provincies komt, is een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd, omdat dan ook de Provinciale Staten moeten instemmen met een herindelingsvoorstel. De conclusie dat er dus per definitie onvoldoende draagvlak bestaat als het initiatief niet van gemeenten komt, wordt door het kabinet dan ook niet onderschreven.

20

Heeft de regering een andere rol bij de beoordeling van een herindeling, die op initiatief van de provincie voorgesteld wordt, omdat er dan geen ander beleidsorgaan een inhoudelijke toets uitvoert?

Antwoord 16/18/20 bij vraag 22

21

Is het volgens de regering denkbaar dat provincies vanuit hun regierol en bovenlokale verantwoordelijkheid besluiten goed functionerende gemeenten tegen hun zin te herindelen?

Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Zoals in het antwoord op vraag 2 en vraag 17 is aangegeven, hebben provincies in herindelingsprocessen een eigenstandige rol, Het kabinet acht het daarbij zeer wel denkbaar dat provincies in herindelingsadviezen ook goed functionerende gemeenten betreft. De provincie dient daarbij te streven naar zoveel mogelijk draagvlak. Daar waar provincies het initiatief nemen, horen zij uitgebreid overleg te voeren met de betrokken gemeenten en daarbij open te staan voor alternatieven. Bij een initiatief vanuit de provincie is in de Wet algemene regels herindeling een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd doordat instemming van Provinciale Staten is vereist.

Herindelingen hebben altijd een regionale component. Een ontwikkeling die voor de ene gemeente positief wordt ervaren kan voor de andere

gemeente negatief uitpakken. De provincie als meest nabije bestuurslaag kan vanuit haar rol waarborgen dat de belangen van de betrokken gemeenten op een evenwichtige wijze worden afgewogen. Uiteraard geldt ook hierbij weer dat gemeenten primair zelf aan zet zijn, immers gemeenten hebben zelf een duidelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de regio. Het kan daarbij voorkomen dat een gemeente die op zichzelf goed functioneert, uit het oogpunt van de regionale belangen toch bij een herindelingsvoorstel wordt betrokken, op eigen initiatief of waar nodig op initiatief van de provincie.

22

Hoe staat het tegen de zin herindelen van goed functionerende gemeenten in verhouding tot de toetsing van het draagvlak voor een herindeling waar de provincie eveneens verantwoordelijk voor is? Keurt de slager hier niet zijn eigen vlees?

Gecombineerd antwoord op de vragen 16/18/20 en 22.

In alle gevallen, dus los van de vraag of het initiatief van gemeenten zelf of van de provincie komt, is het primair het samenspel tussen deze twee bestuurslagen dat tot voorstellen moet leiden die voldoen aan de inhoudelijke criteria zoals die in het beleidskader zijn uitgewerkt. Voor het geval dat de provincie het initiatief neemt voor een herindelingsvoorstel, zal deze provincie dit alleen maar doen wanneer ze de inschatting maakt dat de herindeling zal voldoen aan deze inhoudelijke criteria. Uit de praktijk blijkt dat het onderscheid tussen gemeentelijk en provinciaal initiatief ook niet zo scherp ligt, als soms wordt verondersteld. Provincies nemen in de praktijk meestal alleen initiatief nadat een traject vanuit gemeentelijke niveau tot onvoldoende resultaat heeft geleid. In veel gevallen handelt de provincie daarbij op verzoek van een of meer gemeenten.

Voor alle herindelingsvoorstellen geldt dat het kabinet als mede-wetgever toetst of het proces om tot het voorstel te komen zorgvuldig is verlopen. Onderdeel van deze zorgvuldigheid is de manier waarop men tot de inhoudelijke onderbouwing is gekomen. De onderbouwing zelf wordt wederom marginaal getoetst door het kabinet.

23

In de inleiding van het herindelingskader wordt aangegeven dat er geen minimumomvang voor een gemeente wordt gegeven. Hoe moet in dat kader de «restproblematiek» worden geduid?

Antwoord vraag 23 bij vraag 29.

24

Het spreekt voor zich dat wanneer gemeenten constateren dat «hun eigen bestuurskracht tekortschiet» voor opschaling kunnen kiezen. Kunnen hiervoor echter ook buurgemeenten die geen bestuurskrachtproblemen kennen, tegen hun zin, worden opgeofferd?

Het kabinet heeft zich op het standpunt gesteld dat één gemeente of een minderheid van gemeenten een herindeling niet tegenhouden, ongeacht de bestuurskracht van de gemeente. In het coalitieakkoord is vastgelegd dat het aan de provincie is om te beoordelen of er sprake is van voldoende lokaal draagvlak. De verschillende criteria uit het beleidskader herindeling moeten nadrukkelijk in samenhang met elkaar worden bekeken, zoals ook in het antwoord op vraag 32 aan de orde komt.

Daar waar provincies het initiatief nemen, horen zij uitgebreid overleg te voeren met de betrokken gemeenten en daarbij open te staan voor alter-

natieven. Bij een initiatief vanuit de provincie is in de Wet algemene regels herindeling een extra waarborg voor draagvlak ingebouwd doordat instemming van Provinciale Staten is vereist.

Het kabinet is daarbij van mening dat de term «opgeofferd» geen recht doet aan de aard van de oplossing herindeling. Gemeenten hebben een verantwoordelijkheid naar de regio. Dit is ook in het belang van inwoners van die gemeente. Waar dit binnen hun vermogen ligt behoren gemeenten bij te dragen aan een oplossing van bestuurskrachtproblemen in de regio. Wanneer dit noodzakelijk is, kan dit ook de vorm hebben van een herindeling.

25

In het herindelingskader wordt aangegeven dat één gemeente of een minderheid van gemeenten een herindeling niet kan tegenhouden. Hoe ziet de regering deze zaken precies? Bestaat de democratische besluitvorming dan uit de meningen van alle raadsleden geteld of spelen inwoner-aantallen dan een doorslaggevende rol?

In het beleidskader worden bewust geen nadere criteria gegeven voor het bepalen van het bestuurlijk of maatschappelijk draagvlak (uitgedrukt in raadsleden of in inwoneraantallen), omdat elk herindelingsvoorstel op zich zelf staat en moet worden beoordeeld op de specifieke feiten en omstandigheden. Zoals in het antwoord op vraag 2 en vraag 17 is aangegeven, hebben provincies in herindelingsprocessen een eigenstandige rol. Uitgangspunt voor het bepalen van het bestuurlijk draagvlak is het aantal gemeenten dat een provinciaal voorstel steunt, op basis van de besluitvorming van de betrokken gemeenteraden. Naast toetsing aan het gevolgde proces zullen provinciale herindelingsvoorstellen door het kabinet tevens marginaal worden getoetst op hun inhoudelijke motivering.

26

Welke criteria bepalen dat de bovenlokale verantwoordelijkheid van de provincie aangesproken kan worden om de lokale autonomie van gemeenten buiten spel te zetten? Wanneer is hier sprake van? Wie beoordeelt dit, en hoe?

Antwoord 26/38 bij vraag 46

27

Kan nader worden aangegeven wanneer de regering een herindelingsvoorstel, gedaan door de betrokken gemeenten en de betrokken provincie, niet overneemt?

Het kabinet toetst bij de totstandkoming van een herindelingsvoorstel in principe op het gevolgde proces. Deze toetsing vindt plaats op grond van de Wet algemene regels herindeling, het coalitieakkoord en het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. Indien het gevolgde proces een omissie bevat zal het kabinet het herindelingsvoorstel niet overnemen, maar in overleg met betrokkenen het voorstel terugsturen of bezien of de omissie in overleg met betrokkenen alsnog weggenomen kan worden. Leidend is daarbij de vereiste zorgvuldigheid bij herindelingsprocessen.

28

Wat dient er te gebeuren wanneer maar één gemeente de sterke wil of noodzaak heeft om tot herindeling over te gaan? Kunnen twee of meer andere gemeenten dan toch worden gedwongen om tegen hun zin mee te werken?

Bij iedere herindeling geldt dat altijd wordt gekeken naar de specifieke situatie en de specifieke omstandigheden bij de betrokken gemeenten. Bovenstaande situatie zou zich alleen in bijzondere gevallen voor kunnen doen aangezien het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet.

29

Wie bepaalt of er sprake is van restproblematiek? Welke normen gelden hiervoor?

Gecombineerd antwoord op de vragen 23 en 29.

Restproblematiek kan ontstaan wanneer een herindelingsvoorstel geen oplossing biedt voor een gemeente waar aantoonbaar bestuurskrachtproblemen zijn, of als een herindelingsvoorstel een oplossing voor die gemeente in de weg staat. Restproblematiek kan bijvoorbeeld ook ontstaan wanneer een herindelingsvoorstel de regionale verhoudingen verstoort.

De rolverdeling tussen overheden bij herindeling geldt ook ten aanzien van het bepalen van restproblematiek. Dat betekent dat primair gemeenten en provincies bepalen of er sprake is van restproblematiek, waarbij een toetsende rol voor provincies is weggelegd. Deze noodzaak van deze toetsende rol door de provincie wordt door het vraagstuk van restproblematiek onderstreept: immers het gaan om de afweging van belangen van meerdere gemeenten. De betrokkenheid van de provinciale bestuurslaag geeft een waarborg dat alle belangen op een goede wijze tegen elkaar worden afgewogen. Restproblematiek hangt niet samen met gemeentegrootte.

30

Zal de regering ook geen herindelingsvoorstellen initiëren als het van mening is dat in een bepaald gebied de bestuurskracht aantoonbaar tekort schiet en noch de betreffende gemeenten en noch de betreffende provincie actie ondernemen? Zo neen, waarom niet? Wat doet de regering in zo'n situatie?

Het kabinet bevordert in samenwerking met de VNG, en het IPO dat gemeenten en provincies actief werken aan hun bestuurskracht. Hierover zijn ook afspraken gemaakt in de bestuursakkoorden. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag veertig. Het kabinet heeft daarbij vertrouwen in het lokale oordeel van provincies en gemeenten over wat nodig is, om eventuele bestuurskrachtproblemen aan te pakken. Wanneer het kabinet signalen ontvangt over de bestuurskracht van een bepaald gebied, dan zullen wij indien daar aanleiding toe is, het gesprek over voeren met de betreffende gemeenten en provincies. Het uitgangspunt is dat gemeenten als eerste aan zet zijn maatregelen te nemen om de eigen bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. Het kabinet initieert zelf geen gemeentelijke herindelingsvoorstellen.

31

Wanneer is er sprake van een «zo groot mogelijk draagvlak» bij gemeentelijke herindeling? Wat doet de regering als in een gemeente het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak totaal ontbreekt en een gemeente echt niet bij een herindeling wil worden betrokken?

Uitgangspunt voor het kabinet is het bestuurlijk draagvlak op basis van de besluitvorming in de betrokken gemeenteraden. Het gemeentebestuur is primair verantwoordelijk voor de wijze waarop en de mate waarin het

maatschappelijk draagvlak wordt betrokken in hun besluitvorming. Voor het overige wordt verwezen naar het antwoord op vraag 21.

32

Hoe verhouden de genoemde criteria ten aanzien van gemeentelijke herindeling zich tot elkaar? Is één criterium reeds voldoende voor een herindeling?

Zoals in het beleidskader is aangegeven zijn de criteria in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut; herindeling is geen kwestie waar je een wiskundige formule op kunt loslaten. De verschillende criteria moeten nadrukkelijk in samenhang met elkaar worden bekeken. Uit de praktijk blijkt dat er geen herindelingsvoorstellen tot stand komen waarop slechts één criterium van toepassing is. In dat licht moet ook de regel uit het beleidskader worden gezien dat niet één gemeente of een minderheid van gemeenten een herindeling kan tegenhouden. Hoewel het kabinet draagvlak zeer belangrijk vindt bij herindeling, kan het voor bijvoorbeeld de duurzaamheid, regionale samenhang of de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente noodzakelijk zijn om een gemeente bij een herindeling te betrekken, ook als daar bij deze gemeente geen draagvlak voor bestaat.

33

Wordt bij het beoordelen van het draagvlak voor de herindeling rekening gehouden met de (stem)verhoudingen binnen de gemeenteraden? Op welke wijze gebeurt dit?

Op grond van de Wet arhi stelt de gemeenteraad een gemeentelijk herindelingsontwerp en vervolgens een herindelingsadvies vast indien het initiatief daartoe is uitgegaan van de betrokken gemeenten. De besluiten van de gemeenteraad zijn voor het kabinet doorslaggevend voor het bepalen van bestuurlijk draagvlak bij een gemeente voor een herindelingsvoorstel. Staatsrechtelijk gezien neemt de gemeenteraad als gemeentelijk bestuursorgaan een besluit en zijn de stemverhoudingen die betrekking hebben op het besluit niet relevant.

34

Vindt de regering het zinvol om voor het beoordelen van maatschappelijk draagvlak ook gebruik te maken van peilingen onder de bevolking?

Antwoord vraag 34/35 bij vraag 37.

35

Is de rol van gemeentebesturen in het organiseren van maatschappelijk draagvlak als de Gemeenteraad negatief staat tegenover de voorgestelde herindeling? Is er een rol voor de provincie om haar steentje bij te dragen aan het organiseren van maatschappelijk draagvlak bij een negatieve houding bij de Raad?

Antwoord vraag 34/35 bij vraag 37.

36

Hoe wordt de logische interne samenhang, die een nieuw te vormen gemeente moet een hebben, bepaald? Moet het zo zijn dat gemeenten vooraf al op de nodige terreinen hebben samengewerkt? Hoe wordt in dat kader omgegaan met de weerstand die er in de ene gemeente kan bestaan tegen de andere?

Antwoord vraag 36 bij vraag 44

37

Hoe beoordeelt de regering het maatschappelijke draagvlak, als dit door gemeenten overal anders ingevuld en gemeten wordt?

Gecombineerd antwoord op vragen 34/35 en 37

Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen en derhalve is het van belang om de maatschappelijke draagvlak voor een beoogde gemeentelijke herindeling te bepalen.

De wijze waarop het gemeentebestuur haar inwoners en andere belanghebbenden betreft bij het herindelingsproces is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak kan op diverse manieren. Het is aan het gemeentebestuur om hierin een keuze te maken. Wel is het verstandig om burgers zo vroeg mogelijk bij het gesprek over herindeling te betrekken, dit vergroot immers de invloed die de inwoners kunnen uitoefenen.

Er is geen rol voor de provincie bij het organiseren van maatschappelijk draagvlak. Het kabinet hecht aan het gesprek tussen de bevolking en haar gemeentebestuur over een wezenlijke zaak als een herindeling. Daarbij is het bestuurlijke standpunt uiteindelijk bepalend voor het besluit tot herindeling.

38

Moet in de eerste alinea van blz. 10 worden gelezen dat regionale behoeften een legitimatie kunnen vormen voor het (tegen hun zin) opheffen van de zelfstandigheid van gemeenten?

Antwoord 26/38 bij vraag 46

39

Een nieuw te vormen gemeente mag omliggende gemeenten niet onnodig in hun ontwikkelingen beperken. Gaarne een nadere toelichting, zo mogelijk met concrete voorbeelden.

Antwoord vraag 39 bij vraag 47.

40

Hoe wordt bestuurskracht gemeten en beoordeeld? Is er een methode die hier goed zicht op geeft? Is het aan te raden deze methode aan alle gemeenten voor te schrijven, om zo objectief mogelijk de bestuurskracht vast te stellen en onderling vergelijkbaar mogelijk te maken?

Een bestuurskrachtonderzoek/meting is primair gericht op het vergroten van de bestuurskracht door te doen en te leren van zichzelf en van anderen. De verschillende methodieken die nu worden gehanteerd voldoen daaraan.

Op basis van de huidige ervaringen bestaat er geen unaniem beeld in de waardering van één methode die kan worden aanbevolen. Tegen de achtergrond van het vorenstaande is het kabinet er geen voorstander van om één methodiek voor te schrijven. Het kabinet richt zich samen met het IPO, VNG, individuele gemeenten en provincies en wetenschappers op het vergroten van de betrouwbaarheid en validiteit van bestuurskracht-onderzoeken.

Het kabinet verwacht met hen gefaseerd tot goede afspraken en verdere uitwerking te komen in deze kabinetsperiode en de eerste resultaten dit

najaar in een vorm van een kwaliteitshandvest te verankeren. Een en ander geschiedt overigens mede ter uitvoering van de bestuursakkoorden die met IPO en het VNG over dit onderwerp zijn gemaakt.

Op basis van informatie uit het overleg met het IPO en de VNG, alsmede op basis van informatie van de provincies afzonderlijk en op basis van ons eigen oordeel, kan globaal het volgende beeld worden geschetst.

De wijze waarop de bestuurskracht van gemeenten wordt gemeten c.q. wordt onderzocht is niet eenduidig. Er zijn methodieken waarbij een extern bureau de bestuurskracht op verzoek van gemeenten onderzoekt op basis van eigen methodiek. De beoordeling van de bestuurskracht geschiedt veelal op basis van een normenkader en wordt uitgevoerd door het bureau zelf al dan niet met gebruikmaking van een visitatiecommissie. Daarnaast komt het voor dat een provincie (Gelderland en Utrecht) een eigen methodiek heeft ontwikkeld in de vorm van een zelfevaluatie, die kosteloos ter beschikking wordt gesteld aan gemeenten. In deze methodiek staat centraal een vijftal kwaliteitsdebatten over het functioneren van de gemeente onder leiding van een externe gespreksleider. De uitkomsten daarvan worden verwerkt in een kwaliteitsrapport met aanbevelingen. Overigens zijn er ook provincies waar in het geheel geen bestuurskracht van gemeenten wordt onderzocht.

Juist het nieuwe herindelingskader heeft ertoe geleid dat in veel provincies het gesprek opnieuw op gang is gekomen over de relatie tussen de provincie en gemeenten voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en de rolverdeling van de provincie ten aanzien van bestuurskrachtmetingen.

De kwaliteitsonderzoeken vinden plaats op basis van vrijwilligheid maar zijn niet vrijblijvend. De kwaliteitsrapporten worden in de raadsvergadering besproken en wordt daarover een besluit genomen. Hoewel er verschillende methodieken worden gehanteerd streven de provincies ernaar om binnen hun eigen provincie een eenduidige methodiek te hanteren juist met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid.

41

Binnen welke periode zou, in het algemeen, een net heringedeelde gemeente niet weer bij een nieuwe herindelingsdiscussie betrokken moeten worden?

Deze vraag gaat over het duurzaamheids criterium zoals dat in het beleidskader is opgenomen. Dit criterium is bewust kwalitatief geformuleerd: de nieuwe gemeente moet zijn toegerust voor «een langere periode» en niet «binnen afzienbare termijn» wederom bij een herindeling zijn betrokken. De intentie van dit criterium blijkt hier duidelijk uit: een herindelingsvoorstel moet het vertrouwen geven dat de nieuwe gemeente een robuuste oplossing vormt voor de adequate aanpak van de lokale en regionale opgaven zoals die zich voordoen. Het noemen van een specifieke tijdsduur is niet mogelijk, omdat we niet in de toekomst kunnen kijken en dus niet precies weten hoe maatschappelijke opgaven, regionale context en de gemeentelijke organisatie zelf, zich zullen ontwikkelen. Uit het feit dat het duurzaamheids criterium in het beleidskader is opgenomen, mag worden geconcludeerd dat kabinet het onwenselijk vindt, wanneer een pas heringedeelde gemeente snel weer bij een herindeling betrokken moet zijn, omdat kennelijk de meest recente herindeling onvoldoende soelaas heeft geboden.

42

Wie bepaalt of alle voor de hand liggende gemeenten bij de herindelingsvoorstellen zijn betrokken?

Het zijn in de eerste plaats individuele gemeenten zelf die zich oriënteren op de mogelijke kandidaten voor gemeentelijke herindeling, dat wil zeggen één of meer aangrenzende gemeenten die, in de regel, tot dezelfde provincie behoren. Voorts is in het vernieuwde beleidskader vastgelegd dat buur- of omliggende gemeenten die een belang (kunnen) hebben bij een voorgenomen herindeling, hun zienswijze kunnen geven op het herindelingsontwerp. Aldus wordt geborgd dat alternatieve herindelingsvarianten in beeld worden gebracht. Verder is het denkbaar dat de provincie van oordeel is dat er andere alternatieven zijn dan waarvan sprake is in een gemeentelijk herindelingsontwerp of herindelingsadvies. Bij een door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten vastgesteld herindelingsadvies kunnen gedeputeerde staten dit aangeven in hun zienswijze op het advies. Ook is het denkbaar dat de provincie met een alternatief komt in de vorm van een eigen herindelingsvoorstel.

43

Er wordt geschreven over de dienstbaarheid van de gemeente aan de onderscheidenlijke lokale gemeenschappen. Heeft dat ook consequenties voor het aantal gemeenschappen/ dorpen dat maximaal in één gemeente gelegen kan zijn?

Wat het kabinet betreft is er geen maximum voor het aantal dorpen/ gemeenschappen dat in een gemeente gelegen kan zijn. Het is de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente om ervoor te zorgen dat een adequaat dorpen- en kernenbeleid wordt gevoerd. Zoals in het antwoord op vraag 32 is aangegeven is herindeling geen kwestie waar je een wiskundige op kunt loslaten, dit geldt evenzeer voor het aantal dorpskernen in een gemeente.

44

Hoe moet de interne samenhang beoordeeld en getoetst worden?

Gecombineerd antwoord op de vragen 36 en 44

In het beleidskader is aangegeven dat het kabinet het van betekenis vindt 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. Het is primair aan provincies om vanuit hun toetsende rol invulling te geven aan toetsing van dit begrip. Wel vindt het kabinet van belang dat deze toets plaatsvindt. Om die reden is dit criterium opgenomen in het beleidskader.

Zoals voor alle criteria uit het beleidskader geldt ook voor het criterium interne samenhang dat deze in relatie tot de andere criteria, zoals onder meer draagvlak, moeten worden afgewogen.

Provincies gaan hier verschillend mee om. Een terugkomend element is dat interne samenhang wordt gezien als méér dan gelijkvormigheid van taken en identiteiten. Ook de complementariteit van gemeenten en de mogelijkheden om verschillende functies elkaar te laten versterken, worden daarbij meegenomen. Ook wordt van gemeenten vaak een visie op een actief kernenbeleid verwacht. Kernen binnen gemeenten kunnen sterk van elkaar verschillen, dat blijkt ook bij gemeenten die niet in herindelingsvoorstellen betrokken zijn. Een actief kernenbeleid kan helpen om elke gemeenschap binnen de gemeente optimaal te bedienen.

45

Welke criteria en / of afwegingskaders hanteren provincies om de regionale bestuurlijke verhoudingen te beoordelen?

In aanvulling op het Beleidskader gemeentelijke herindeling hebben enkele provincies beleidskaders ontwikkeld inzake de regionale bestuurlijke organisatie. Deze vormen een aanvulling en uitwerking van het beleidskader van het kabinet, binnen de bestuurlijke context van de verschillende provincies.

De provincie Limburg hanteert het beleidskader «Gewicht en gewogen», die in 1999 is vastgesteld; de provincie Groningen hanteert de «Nota visie op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen», die in 2006 is vastgesteld; de provincie Zuid-Holland hanteert de nota «Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland».

In deze provinciale beleidskaders zijn uitgangspunten opgenomen inzake de kwaliteit van de regionale bestuurlijke organisatie. Overige provincies hanteren primair het Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Primaire criteria die in al deze kaders terugkomen zijn draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionaal evenwicht en planologische behoefte.

46

Hoe verhoudt een gemeentelijke herindeling, die geschiedt in het kader van «versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen» zich tot het belang van een gemeente die daarbij wordt betrokken, maar zelf in alle opzichten voldoende bestuurskrachtig is? Wat prevaleert: de regionale bestuurlijke verhoudingen of het belang van een individuele gemeente die goed functioneert? Wanneer wordt zo'n goed functionerende gemeente in een herindelingsproces betrokken?

Gecombineerd antwoord op de vragen 26/38 en 46.

In het beleidskader is aangegeven dat versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen een aanleiding kan zijn voor een herindelingsvoorstel. Met deze passage benadrukt het kabinet dat gemeenten ook een verantwoordelijkheid hebben voor de regionale bestuurlijke verhoudingen, een beroep op gemeentelijke autonomie is onvoldoende in de situatie dat regionale bestuurlijke verhoudingen versterkt moeten worden.

Elk herindelingsvoorstel, ook als de achtergrond hiervan ligt in de regionale bestuurlijke verhoudingen, dient daarbij te voldoen aan de criteria uit het beleidskader. In het antwoord op vraag 22 is aangegeven dat in alle gevallen, dus los van de vraag of het initiatief van gemeenten zelf of van de provincie komt, het primair het samenspel tussen deze twee bestuurslagen is dat tot voorstellen moet leiden die voldoen aan de inhoudelijke criteria zoals die in het beleidskader zijn uitgewerkt.

47

Hoe wordt bepaald dat omliggende gemeenten bij een gemeentelijke herindeling «niet onnodig» in hun ontwikkeling worden belemmerd?

Gecombineerd antwoord op de vragen 39 en 47

De provincie heeft onder andere als taak toe te zien op de kwaliteit van de regionale bestuurlijke organisatie. Daarnaast is een regionale visie op de bestuurlijke toekomst een belangrijk kader om te beoordelen of een gemeentelijke herindeling leidt tot een versterking van de regionale

bestuurskracht teneinde economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies eenduidiger te verdelen binnen een regio. 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. Bij de totstandkoming van een herindelingsadvies wordt dit aspect dan ook grondig in de afwegingen meegenomen.

Concrete voorbeelden zijn:

- West-Friesland (provincie Noord-Holland): Een herindelingsadvies van drie gemeenten leidde tot drie negatieve zienswijzen van gemeenten die in de nabije toekomst ook een samenvoeging wensen. Een regionaal eindbeeld ontbrak waardoor gedeputeerde staten (GS) geen kader hadden om de verschillende wensen tegen elkaar af te wegen. GS hebben daarom in overleg met de gemeenten een visie op de bestuurlijke toekomst vastgesteld. Dat bood een kader om de negatieve zienswijzen af te wegen tegen de fusiewens.
- Zuidplas (provincie Zuid-Holland): De provincie heeft op inhoudelijke gronden bepaald dat er na 2010 overleg zal moeten plaatsvinden tussen Gouda en de nieuwe gemeente Zuidplas over de toevoeging aan Gouda van de Gouweknoop en een beperkt deel van de nieuwe Zuidplaspoging. De provincie heeft het vrijwillige fusietraject van de nieuwe Zuidplaspoging niet willen frustreren met het doorvoeren van een grenscorrectie met Gouda. De gemeente Gouda heeft hiermee ingestemd.

48

Kunnen ruimtelijke knelpunten als enkel feit, aanleiding vormen tot het opheffen of herindelen van gemeenten tegen de wens van die gemeenten?

Antwoord vraag 48 bij vraag 52

49

In de meeste overleggen over mogelijke herindeling wordt vooral gesproken met colleges van burgemeester en wethouders en zelfs met name met burgemeesters. Zou, zeker in het licht van het dualisme, ook de positie van de gemeenteraad niet moeten worden versterkt?

De huidige rolverdeling tussen gemeenteraden en colleges ten aanzien van herindeling past goed binnen de uitgangspunten van het dualisme. De Wet arhi kent een heldere en centrale rol toe aan gemeenteraden in herindelingsprocessen. In de praktijk valt op dat gemeenteraden nauw betrokken zijn bij de herindelingsdiscussies, bijvoorbeeld door het stellen van kaders richting hun colleges.

50

Is een herindelingscan een vast onderdeel van het herindelingsproces? Is het voor een goede uitvoering noodzakelijk dat gemeenten hieraan actieve deelname verlenen?

Antwoord vraag 50 bij vraag 51

51

Hoe wil de regering een zo groot mogelijke duidelijkheid scheppen in de financiële consequenties van een herindeling nu gevreesde financiële consequenties vaak een bron van maatschappelijke weerstand vormen tegen gemeentelijke herindelingen? Hoe worden de betrokken burgers die het aangaat hierbij betrokken?

Gecombineerd antwoord vragen 50 en 51

Een herindelingscan vindt plaats op verzoek van de betrokken gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voert in samenwerking met de provincie de herindelingscan uit.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in samenwerking met de provincies de herindelingscan ontwikkeld. Aan de hand van dit instrument worden de financiële consequenties van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente in kaart gebracht. Daarnaast is de maatstaf herindeling in het Gemeentefonds verhoogd. Met de herindelingscan wordt beoogd veranderingen die een beoogde gemeentelijke herindeling met zich meebrengen transparanter te maken en daarmee het besluitvormings- en herindelingsproces van de betrokken gemeenten te faciliteren. De bevindingen kunnen aan de burgers van de betrokken gemeenten worden voorgelegd.

De financiële gegevens die van belang zijn voor het maken van afwegingen rondom een herindelingsvoorstel kunnen door gemeenten uiteraard ook op een andere wijze worden betrokken.

52

Kan nader worden toegelicht wanneer «planologische ruimtebehoefte» een reden is om tot herindeling over te gaan?

Gecombineerd antwoord vragen 48 en 52

Zoals is aangegeven in het antwoord op vraag 32 kunnen ruimtelijke knelpunten alleen geen aanleiding vormen tot het opheffen van gemeenten tegen de wens van die gemeenten en in de praktijk doet zich dit ook niet voor. Planologische ruimtebehoefte alleen kan nooit reden zijn om tot herindeling over te gaan. Hierbij hoort bijvoorbeeld ook de inschatting dat voor een bepaald gebied alleen voldoende bestuurskracht kan worden gerealiseerd, als tot fusie van gemeenten wordt overgegaan.

53

In hoeverre wordt vooraf met alle betrokkenen gecommuniceerd voor welke terminologie en bijbehorende procedures gekozen wordt, nu de vraag of een samenvoeging van gemeenten een herindeling of een toevoeging is, afhangt van een aantal criteria? Wordt een toename van het aantal toevoegingen verwacht? Hoe wordt bij een toevoeging omgegaan met het meten van draagvlak en de uitkomsten daarvan?

Het beleidskader zoals aan uw Kamer is aangeboden is opgesteld in nauw samenspel met VNG en IPO en is bij deze organisaties en de leden daarvan goed bekend. Het beleidskader is beschikbaar op de website van het ministerie van BZK. Uit de herindelingspraktijk van de afgelopen jaren blijkt telkens weer dat gemeenten en provincies bij herindelingsdiscussies het vanuit het rijk gestelde beleidskader hanteren. Zowel bij de VNG als bij de afzonderlijke provincies als bij het ministerie van BZK komen vanuit de in het land lopende herindelingsprocessen vragen binnen omtrent de toepassing van het beleidskader. Deze worden altijd van een zo goed mogelijk antwoord voorzien.

De figuur van de gemeentelijke toevoeging uit het beleidskader is gebaseerd op de reeds bestaande mogelijkheid in artikel 1, lid b van de Wet algemene regels herindeling tot een wijziging van de gemeentelijke indeling door wijziging van de gemeentelijke grenzen die naar verwachting het inwonertal van tenminste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toef of afnemen. Een zogenoemde toevoegingprocedure is

daarom evenzeer een herindelingsprocedure als de samenvoeging-procedure.

Er is geen aanvullend communicatietraject opgezet specifiek rond de figuur van de gemeentelijke toevoeging. Dit lijkt niet nodig. Uit het feit dat de figuur nu is opgenomen in het beleidskader, volgt dat gemeenten hier eerder op geattendeerd worden. Dit kan wellicht leiden tot een toename van de mate van toepassing hiervan. Toepassing geschiedt alleen binnen de in het beleidskader gestelde regels en voorwaarden.

54

Kan nader worden toegelicht wanneer er gebruik zal worden gemaakt van het instrument «gemeentelijke toevoegingen»? Wanneer zal voor «gemeentelijke toevoeging» worden gekozen en wanneer voor een «grenscorrectie»?

Toepassing van gemeentelijke toevoeging zal in de praktijk vooral dan aan de orde zijn indien sprake is van een (zeer) groot verschil in inwonertal van de betrokken gemeenten, waarbij gebied van de kleinste gemeente (of zelfs de gehele gemeente) wordt toegevoegd aan de grootste gemeente. In de kern komt het er op neer dat de gebiedstoevoeging voor de grootste gemeente veel minder merkbare effecten oplevert dan voor de gemeente die gebied afstaat (of zelfs wordt opgeheven). Dit kan om praktische redenen rechtvaardigen dat de betrokken gemeenten er voor kiezen af te zien van het opheffen van de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd. Voor de betreffende gemeente heeft dit als voordeel dat – met toepassing van de artikelen 21, 28, 30 en 59 van de Wet arhi – minder «zwaar» financieel toezicht door de provincie behoeft te worden ingesteld, de burgemeester en de secretaris in functie kunnen blijven, gemeentelijke verordeningen van kracht blijven en er geen verplichte organisatiebrede reorganisatie moet worden doorgevoerd, waarbij personeel opnieuw moet worden geplaatst. Aldus heeft het niet opheffen van de gemeente een aantal afwijkende consequenties op grond van de Wet arhi.

Van een *grenscorrectie* is sprake in geval van een wijziging van een gemeentegrens die naar verwachting het inwonertal van *geen* van de betrokken gemeenten met minder dan 10% zal doen toe- of afnemen (artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de Wet arhi). Is de verwachte toe- of afname van het inwonertal van één van de betrokken gemeenten méér dan 10% dan wordt dit een «gemeentelijke toevoeging» genoemd, dit als onderscheid van een wijziging in de gemeentelijke indeling waarbij sprake is van de instelling en opheffing van gemeenten (artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arhi), wat ook wel wordt aangeduid als gemeentelijke samenvoeging of gemeentelijke fusie. Er is derhalve geen sprake van een eigenlijke «keuze» tussen een grenscorrectie en een gemeentelijke toevoeging; het verschil tussen beide vloeit voort uit de grens die in de Wet arhi wordt gelegd bij de verwachte toe- of afname van het inwonertal van de betrokken gemeenten.

55

Wat is het verschil tussen gemeentelijke toevoeging zoals nu omschreven wordt, en annexatie zoals dat in het verleden gebeurde?

Annexatie is een term die in de volksmond wordt gebruikt voor herindelingen die men als niet zorgvuldig beschouwt. Deze term heeft daarom geen relatie met de figuur van gemeentelijke toevoeging, waarvoor de zorgvuldigheidsvereisten van de Wet arhi en het beleidskader geldt.

56

Wat is het precieze verschil tussen een grenscorrectie en een gemeentelijke toevoeging?

Er zijn twee verschillen tussen een grenscorrectie en een gemeentelijke toevoeging. Zoals in het antwoord op vraag 54 is aangegeven, vloeit een eerste verschil tussen beide figuren voort uit de grens die in de Wet arhi wordt gesteld ten aanzien van de te verwachten toe- of afname van het inwonertal van de betrokken gemeenten. Het tweede verschil heeft betrekking op de rechtsvorm van het besluit waarop een van beide figuren berust. Een *grenscorrectie* geschiedt: a. bij gelijklopende besluiten van de raden van de betrokken gemeenten, b. bij besluit van provinciale staten of c. bij algemene maatregel van bestuur of bij wet (artikel 3, tweede lid, onderdelen a, b en c, van de Wet arhi). Een wijziging van de gemeentelijke indeling door middel van een gemeentelijke *toevoeging* geschiedt bij wet (artikel 3, eerste lid, van de Wet arhi).

De figuur van de gemeentelijke toevoeging moet echter vooral worden gezien als onderscheid van een wijziging in de gemeentelijke indeling in de vorm van instelling en opheffing van gemeenten (ook wel «gemeentelijke samenvoeging» of fusie genoemd). Het verschil tussen beide figuren is dat in het geval van gemeentelijke *toevoeging* de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd in juridische zin *niet* hoeft te worden opgeheven. Bij een gemeentelijke *samenvoeging* of fusie worden de betrokken gemeenten wel opgeheven en vindt instelling van een nieuwe gemeente plaats.

Benadrukt wordt dat de keuze voor gemeentelijke toevoeging voor de inwoners en andere belanghebbenden geen andersoortige rechtsgevolgen heeft. Ook bij gemeentelijke toevoegingen moet het Wet arhi-proces worden doorlopen, waarmee de voorbereidingsprocedure met dezelfde waarborgen is 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.

57

Hoe veel gemeentelijke toevoegingen hebben er tot nu toe plaatsgevonden?

Tot op heden is de gemeentelijke toevoeging niet gebruikt in reeds geëffectueerde herindelingen. De figuur wordt wel gebruikt in een aantal bij de Kamer voorliggende wetsvoorstellen, in het antwoord op vraag 60 wordt hier nader op ingegaan.

58

Waarom worden gemeentelijke toevoegingen als uitzondering gezien? Is dit dus geen gelijkwaardige optie?

Toepassing van gemeentelijke toevoegingen dient volgens het kabinet uitzondering te blijven in de herindelingspraktijk. Het vertrekpunt in het herindelingsbeleid, dat het kabinet voor ogen staat is dat gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces een gelijkwaardige uitgangspositie hebben, waarbij bijvoorbeeld een factor als het inwonertal geen rol van (doorslaggevende) betekenis mag spelen.

Bij een voorkeur voor gemeentelijke *samenvoeging* zijn de betrokken gemeenten het in principe gezamenlijk eens geworden over de bestuurlijke, organisatorische en beleidsmatige uitgangspunten van de nieuw te vormen gemeente. Elk van de afzonderlijke gemeente zal, als het goed is,

haar eigen inbreng hebben geleverd aan de gezamenlijke afspraken en uitgangspunten in het herindelingsadvies. De gelijkwaardige uitgangspositie van de betrokken gemeenten krijgt mede betekenis in hun opheffing; de gevolgen van de herindeling zijn voor alle gemeenten dan gelijk, namelijk het verlies van de eigen zelfstandigheid.

Zoals in het antwoord op vraag 56 is aangegeven, liggen er aan de keuze voor gemeentelijke toevoegingen vooral praktische overwegingen ten grondslag die verband houden met een aanzienlijk verschil in inwonertal van de betrokken gemeenten. Bij een voorkeur voor gemeentelijke toevoeging zullen de betrokken gemeenten gezamenlijk tot de conclusie zijn gekomen, dat van de grootste gemeente in de gegeven omstandigheden niet kan worden gevraagd dat zij in juridische zin wordt opgeheven. Dat heeft echter een aantal afwijkende consequenties op grond van de Wet arhi (zie voor een verdere toelichting het antwoord op vraag 54).

Toepassing van de figuur van gemeentelijke toevoeging kan aldus worden gezien als een *uitzondering* op het uitgangspunt van een gelijkwaardige uitgangspositie van gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingproces. Het achterwege blijven van opheffing levert de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd een als «minder zwaar» ervaren fusieproces op, omdat onder meer de bestuurlijke en organisatorische organisatie in tact kan blijven.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet in het beleidskader als standpunt ingenomen dat sprake moet zijn van proportionaliteit tussen de omvang van territoriale toevoeging en de voordelen die dit de betrokken gemeenten kan opleveren. Dit vraagt om een objectieve norm die een *uitzondering* rechtvaardigt op de regel dat *alle* betrokken gemeenten worden opgeheven bij een wijziging van de gemeentelijke indeling, zoals genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet arhi.

In het beleidskader is vastgelegd, dat voorstellen tot gemeentelijke toevoeging moeten zijn gebaseerd op het criterium dat het inwonertal van de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd met ten hoogste 10% 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 figuur van de gemeentelijke toevoeging en van de gemeentelijke samenvoeging zijn, anders gezegd, tot aan het bedoelde 10%-criterium in beginsel gelijkwaardige alternatieven.

59

Wie bepaalt of afspraken gemaakt moeten worden tussen gemeenten over de arbeidsmarktpositie van het personeel in geval van een gemeentelijke toevoeging?

Het maken van afspraken over de rechts- en arbeidsmarktpositie van het gemeentelijk personeel is vooral dan aan de orde als sprake is van ongelijkheid in de uitgangspositie van het personeel van de betrokken gemeenten. Het is primair aan de betrokken gemeentebesturen om dat te bepalen, in samenspraak met de betreffende ondernemingsraden en ambtenarenbonden. Het kabinet heeft in het vernieuwde beleidskader dit punt als zodanig benoemd, omdat goede afspraken, waar nodig, een belangrijke voorwaarde scheppen voor een positief integratieproces van het gemeentelijk personeel.

60

Waaruit blijkt dat de belangstelling van gemeenten voor gemeentelijke «samenvoegingen» aan het toenemen is?

Er is hier sprake van een onbedoelde verschrijving in het beleidskader. Er had moeten staan dat sprake is van een toenemende belangstelling van gemeenten voor gemeentelijke «toevoegingen». Deze constatering is gebaseerd op het feit dat, na een reeks van jaren waarin dit niet aan de orde is geweest, er thans twee voorstellen liggen die betrekking hebben op deze figuur. In de eerste plaats gaat het om de voorgestelde toevoeging van de dorpskernen Wanssum, Geijsteren en Blitterswijck van de huidige gemeente Meerlo-Wanssum aan de gemeente Venray (als onderdeel van wetsvoorstel 31 815). Ten tweede is op 7 april 2009 wetsvoorstel 31 916 aan uw kamer aangeboden waarin wordt voorgesteld de huidige gemeente Rozenburg toe te voegen aan de gemeente Rotterdam.

61

Waarom is er voor gekozen bij gemeentelijke toevoegingen wel een duidelijke rol en inspraak vanuit het rijk neer te leggen, terwijl dit voor samenvoegingen niet geldt?

In de antwoorden op de vragen 54, 56 en 58 is reeds ingegaan op de bijzondere status van de figuur van de gemeentelijke toevoeging. Ook is stil gestaan bij de overwegingen die ten grondslag liggen aan het standpunt van het kabinet dat gemeentelijke toevoegingen uitzondering moeten blijven in de herindelingspraktijk. Tegen deze achtergrond is het van belang de vinger aan de pols te houden hoe de herindelingspraktijk zich in dat verband ontwikkelt. Om deze reden heeft het kabinet in het beleidskader bewust de mogelijkheid open gelaten voor het stellen van aanvullende eisen, mocht de herindelingspraktijk daartoe aanleiding geven; door de provincie of door het kabinet zelf.