

Vergaderjaar 2018–2019

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2019

Hierbij bied ik u het Beleidskader gemeentelijke herindeling aan¹. Hiermee kom ik mijn toezegging na in antwoord op schriftelijke vragen die door uw Kamer zijn gesteld tijdens de begrotingsbehandeling Hoofdstuk VII voor het jaar 2018.²

In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Onderhavig Beleidskader vervangt het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en de aanvulling op het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2015.³ Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2021 of later zullen op basis van dit nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling worden beoordeeld.

Met de herziening van het Beleidskader geef ik invulling aan:

- het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» uit 2017;
- de aanbevelingen uit het rapport van de heer Jansen⁴ inzake herindelingen die een wijziging van provinciale indeling met zich mee brengen;
- de wens voor het samenvoegen van het Beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2013 en het aanvullend Beleidskader uit 2015 met de toepassingscriteria voor de herindelingsvariant lichte samenvoeging;
- het moderniseren van de criteria van het Beleidskader, mede naar aanleiding een gespreksronde met gemeenten en provincies.

Dubbelopgave gemeenten: voldoende slagkracht en nabij lokaal bestuur

Inwoners van Nederland hebben recht op een goed functionerend en toekomstbestendig openbaar bestuur. De aard en omvang van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Handelingen II 2017/18, nr. 23, item 6

³ Kamerstuk 28 750, nrs. 53 en 62

⁴ Kamerstuk 28 750, nr. 64

overheidstaak verandert voortdurend in reactie op de behoeften van mensen en ontwikkelingen in de samenleving. Een goed functionerend openbaar bestuur weet zich aan te passen aan deze maatschappelijke ontwikkelingen.

Daarbij nemen de verschillen tussen regio's toe. De opgaven in het ene deel van het land zijn anders dan in het andere deel van het land. Het vraagstuk van deze tijd is hoe we op deze verschillen inspelen. Verschil maken is nodig om voor alle Nederlanders dezelfde kansen te bieden en daarmee de eenheid van Nederland te bevorderen. Op sommige plekken is versterking van bestuurskracht van gemeenten gewenst om de steeds complexere taken uit te voeren. Niet alleen de paspoorten moeten worden uitgegeven en vergunningen verleend, maar ook bijvoorbeeld de zorg in de wijk moet goed georganiseerd zijn met aandacht voor de verschillende wensen van inwoners. Behalve dat opgaven per gebied verschillen, spelen de opgaven in toenemende mate op wisselende schaalniveaus («meerschalligheid»). Gemeenten moeten dus van wijk tot regio in staat zijn om effectief dienstverlening te realiseren en oplossingen voor opgaven te bieden.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren werken aan versterking van de bestuurskracht, bijvoorbeeld via intergemeentelijke samenwerking en herindeling. Ik heb in de Thorbeckelezing⁵ aangegeven dat ik mij ook wil inzetten om te verkennen hoe op andere manieren de kracht van het lokaal bestuur versterkt kan worden. Voor sommige opgaven en regio's kunnen ook taakdifferentiatie of alternatieve bestuursmodellen een oplossing zijn. Dergelijk lokaal of regionaal maatwerk dient wel altijd plaats te hebben met inachtneming van onze gemeenschappelijke waarden van democratie en rechtstaat, maar ik ben in beginsel bereid om nieuwe oplossingen mogelijk te maken.

Van een provincie mag worden verwacht dat zij beschikt over een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie in relatie tot de maatschappelijke opgaven. Een dergelijke visie komt bij voorkeur tot stand in samenspraak met gemeenten.

Een zorg die mensen bij herindeling kunnen hebben, is wat de schaalvergroting van gemeenten doet met de afstand van inwoners tot hun gemeenteraadsleden en bestuur. De gemeente is de meest nabije plek van deelname aan de democratie. De schaalvergroting die met een herindeling wordt gerealiseerd is dan ook geen doel op zich. Het moet in dienst staan van het bedienen van inwoners door beter in te spelen op maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen.

Ik vind het belangrijk dat het lokaal bestuur ook in de toekomst responsief, nabij, betrokken en benaderbaar blijft, ongeacht of een gemeente qua aantal inwoners of grondgebied groeit. De omvang van een gemeente doet mijn inziens veel minder ter zake dan de inzet van het gemeentebestuur om de lokale democratie te verrijken en maatschappelijke opgaven op het terrein van bijvoorbeeld wonen, veiligheid en zorg op te lossen. Een herindeling biedt door de organisatorische veranderingen juist kansen om de lokale democratie te vernieuwen en verlevendigen. Van een nieuw te vormen gemeente verwacht ik ook dat zij zich inzet om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Ook in het proces tot een (mogelijke) herindeling is betrokkenheid van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven essentieel.

⁵ Thorbeckelezing 2018, Kamerstuk 35 000 VII, nr. 11

Dit sluit aan op mijn inzet voor de versterking van de lokale democratie en het lokaal bestuur. Op 5 juli 2018 heb ik u al bericht over mijn voorstellen om de verbindingen tussen inwoners en bestuur te versterken. Mensen willen betrokken zijn en invloed hebben op politieke keuzes die gemaakt worden.⁶ Daarnaast werk ik aan versterking van de verantwoording binnen gemeenschappelijke regelingen, door meer betrokkenheid van gemeenteraadsleden in het bestuur en inspraak van inwoners en maatschappelijke organisaties.⁷

Herziening Beleidskader gemeentelijke herindeling

Met de herziening van het Beleidskader worden het Beleidskader uit 2013 en het aanvullend Beleidskader uit 2015 samengevoegd. Hiermee komt er één kader voor alle varianten van gemeentelijke herindeling. Ook is er in het Beleidskader, mede naar aanleiding van het advies van de heer Jansen, expliciet aandacht voor gemeentelijke herindeling welke een wijziging van de grens tussen provincies met zich mee brengt. Daarnaast zijn de criteria van het Beleidskader gemoderniseerd, te weten draagvlak, bestuurskracht, nabij lokaal bestuur en regionale samenhang.

Initiatief voor herindeling primair aan gemeenten

Tot 2002 was het gebruikelijk dat herindelingen (vooral) werden geïnitieerd door provincies. Hierna is de nadruk meer komen te liggen op herindelingen helemaal «van onderop», dus op initiatief van gemeenten. Wel altijd met ook een rol voor de provincies, vanuit hun bovenlokale verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur die uitgaat boven de belangen van de afzonderlijke gemeenten.

Het kabinet geeft duidelijk de voorkeur aan herindelingen «van onderop», dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van het lokaal bestuur, al dan niet via een herindeling. De praktijk leert echter dat gemeentelijke initiatieven soms uitblijven, ook daar waar herindeling de nodige oplossing voor evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten is. In deze gevallen van impasse kan de provincie – vanuit haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur – een initiatief tot herindeling nemen. Een dergelijk initiatief vraagt wel extra inspanningen, waaronder het vroegtijdig informeren van de Minister van BZK. Hier ga ik in het beleidskader nader op in.

Consultatie

In de consultatie hebben het IPO en de VNG verzocht om een nadere duiding van het begrip «evidente bestuurskrachtproblemen», hoe dat zich verhoudt tot het zwaarwegende criterium van draagvlak en de mogelijkheden voor provincies om het initiatief te nemen tot een herindeling. Gezamenlijk hebben wij geconstateerd dat bestuurskrachtvraagstukken geen «wiskunde» zijn en dat voor elke situatie afzonderlijk de verschillende criteria moeten worden gewogen. Provincies houden daarbij hun rol en verantwoordelijkheid, zij het dat er met dit beleidskader duidelijker wordt benoemd binnen welke randvoorwaarden zij een eventueel provinciaal herindelingsinitiatief moeten vormgeven. Waardoor, wat mij betreft, provincies er ook meer op mogen vertrouwen dat hun herindelingsadvies uiteindelijk tot een herindeling leidt.

⁶ Versterking lokale democratie en bestuur, Kamerstuk 34 775 VII, nr. 69

⁷ Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen, Kamerstuk 34 775 B, nr. 17

Tot slot

Ik vind het belangrijk dat de relatie tussen overheid en haar inwoners goed moet zijn. Dat vraagt om een overheid die in staat is de maatschappelijke opgaven van deze tijd op te lossen. Daarvoor zet ik diverse instrumenten in. Soms kan het in dit verband nodig zijn om tot een gemeentelijke herindeling te besluiten. Met het nieuwe Beleidskader heb ik er vertrouwen in ruimte te geven voor initiatief tot gemeentelijke herindeling en tegelijkertijd handvatten te bieden ter ondersteuning van een goed proces om te komen tot een gemeentelijke herindeling. Vanzelfsprekend zal ik de gemeenten en provincies nader informeren over het beleid van dit kabinet rondom herindeling.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren