

Vergaderjaar 2008–2009

TK 28 750, nr. 5

Beleidskader gemeentelijke herindeling

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 juli 2009

Hier bied ik u aan de beantwoording van de vragen betreffende het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De vragen zijn gesteld in het voorlopig verslag van 23 juni 2009¹ van de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Eerste Kamer. Bij de beantwoording van de vragen uit het verslag van de Eerste Kamer is uit praktisch oogpunt gekozen om een onderscheid te maken tussen de vragen die enerzijds betrekking hebben op de concrete wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling die bij uw Kamer voorlagen, en anderzijds betrekking hebben op het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. De beantwoording van de vragen inzake de voorstellen tot gemeentelijke herindeling is reeds eerder aan uw Kamer aangeboden.

Bij de onderhavige beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Door vragen van gelijke strekking of nauwe inhoudelijke samenhang samen te nemen ben ik enkele keren van de volgorde afgeweken.

Beleidsparadox

Gedateerd 3 april is door de regering het vernieuwde beleidskader gemeentelijke herindeling aan de Tweede Kamer aangeboden. In de commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer is afgesproken dat dit beleidskader besproken kan worden bij de voorliggende herindeling dan wel samenvoeging van gemeenten. De leden van de fractie van de PvdA nemen daarom de vrijheid een aantal deels principiële vragen te stellen rond de toenemende paradox tussen het in het coalitieakkoord en ook in dit vernieuwde beleidskader vastgelegde uitgangspunt dat enerzijds gemeenten en provincies zelf in staat moeten worden gesteld de oplossing te kunnen kiezen die voor de uitvoering van de aan de gemeente toebedeelde taken het meest effectief en efficiënt is, maar anderzijds dezelfde regering onvoldoende vertrouwen heeft in het zelfregulerende vermogen van gemeenten en provincies en met wetsvoorstellen komt om verplicht te komen tot van te voren vastgestelde regiovorming, zoals bij de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

¹ Kamerstukken I, 2008–2009, 31 815/31 816/31 817/31 818/31 819, letter B.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich oprecht af of daardoor de gemeentelijke democratie en ook de bestuurlijke hoofdstructuur van ons land niet in toenemende mate geweld wordt aan gedaan en er bevoegdheden neergelegd worden bij samenwerkingsorganen waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling en vooral de democratische legitimatie ver te zoeken zijn.

Uit eigen ervaring en uit onderzoek blijkt dat het gemiddelde raadslid geen enkele betrokkenheid heeft, laat staan invloed kan uitoefenen op de besluiten die genomen worden in de wirwar van gemeenschappelijke regelingen. En dat betekent toch een uitholling van de lokale democratie?

Het gezamenlijk behartigen van taken is een bestuurlijke vrijheid die gemeenten vanouds hebben. Of samenwerking bij een bepaalde taak wenselijk en nuttig is, is een zaak die ter beoordeling van de lokale democratie staat. Samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling kan voorts niet tot stand komen zonder toestemming van de gemeenteraad (art. 2, tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen). Daarnaast zijn er op veel plaatsen in het land initiatieven te zien die erop gericht zijn de verbinding tussen de gemeenteraden en de samenwerkingsverbanden te versterken. De stelling dat samenwerkingsregelingen de lokale democratie uithollen, wordt dan ook vanuit de praktijk niet bevestigd. Het kabinet is van oordeel dat bij elk samenwerkingsverband de manier waarop de band met de gemeenteraden wordt vormgegeven een belangrijk aandachtspunt is. Om de band tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten nog te versterken, overweegt de regering om de nadruk te verschuiven van financieel toezicht op de gemeenschappelijke regelingen naar versterkte vormen van horizontale verantwoording op het financiële vlak.

Kan de regering ingaan op de vraag hoe deze paradox op de middellange termijn kan worden verminderd? Deze vraag is des te relevanter daar in het coalitieakkoord als uitgangspunt verwoord staat dat het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit gereduceerd moet worden tot twee.

Welke initiatieven heeft de regering de afgelopen periode ondernomen om dit uitgangspunt dichterbij te brengen. En hoe denkt de regering dit uitgangspunt in de praktijk te bevorderen dan wel af te dwingen?

Over de door u beschreven paradox heeft u recent ook de Raad voor het openbaar bestuur een advies gevraagd (kenmerk 144002u/YTB/LS, d.d. 14 mei 2009). Graag ga ik hierover nader met u in gesprek op basis van het advies van de Raad voor het openbaar bestuur.

Het streven naar het toepassen van het twee-bestuurslagenuitgangspunt, zoals verwoord in het coalitieakkoord, is in de ogen van het kabinet geen doel op zich, maar een middel om bestuurlijke drukte te verminderen en slagvaardigheid te vergroten. Het enkel reduceren van het aantal betrokken bestuurslagen per beleidsterrein is niet voldoende om het uiteindelijke beoogde doel te bereiken: namelijk het verminderen van bestuurlijke drukte. Bestuurlijke drukte is er immers niet alleen tussen de lagen (verticaal), maar ook binnen de lagen (horizontaal). Het verminderen van het aantal bestuurslagen op een beleidsterrein is bovendien geen eenvoudige operatie. Het schrappen van een betrokken bestuurslaag heeft verstrekende consequenties, niet alleen in termen van aanpassing van wetgeving, reorganisaties en frictiekosten, omdat bestuurlijke constellaties zich naar de nieuwe situatie moeten zetten. Ook is het gevaar dat een structuurverandering afleidt van de inhoudelijke, maatschappelijke opgaven waar de inspanningen op gericht zouden moeten zijn en op zichzelf al weer heel veel bestuurlijke drukte veroorzaakt. Toepassing van

het twee bestuurslagenuitgangspunt vraagt dus telkens om de afweging of de kosten ervan opwegen tegen de baten.

Op sommige beleidsterreinen zijn meer dan twee bestuurslagen actief, ook al is dit niet zo in de wetgeving bepaald. Door het karakter van de «open huishouding» van provincies en gemeenten kunnen zij in principe op alle beleidsterreinen actief zijn of worden (tenzij de wetgever deze taak expliciet elders heeft neergelegd), ook al heeft dit bestuurlijke drukte tot gevolg. Op andere beleidsterreinen zijn daarentegen soms goede redenen drie bestuurslagen actief te laten zijn. Juist omdat duidelijk is dat het aantal betrokken bestuurslagen slechts één van de aspecten is die bestuurlijke drukte veroorzaken, heeft het Kabinet ervoor gekozen geen apart traject op te zetten enkel gericht op het invoeren van het twee-bestuurslagenuitgangspunt. Wel is de notie die eraan ten grondslag ligt, namelijk dat de rol van bestuurslagen op de verschillende te onderscheiden beleidsterreinen kritisch moet worden gezien op meerwaarde en afbakening, één van de leidende principes geweest bij het maken van de afspraken met gemeenten en provincies in de bestuursakkoorden met provincies en gemeenten. Zo is afgesproken dat provincies zich zullen toeleggen op het ruimtelijk-economische domein en cultuur. Hiermee wordt in grote lijnen invulling gegeven aan het twee-bestuurslagenuitgangspunt wat betreft het sociale domein.

Is niet zichtbaar dat bijna op alle beleidsvelden en bij alle gebiedsontwikkelingen de bestuurlijke drukte eerder groter dan kleiner wordt? En is dat niet de reden dat de besluitvorming over veel projecten zo traag verloopt?

Bestuurlijke drukte kan inderdaad één van de oorzaken zijn van trage besluitvorming. Dit is onder andere geanalyseerd in het rapport van de Commissie Elverding «Sneller en beter». Het kabinet is inmiddels hard aan het werk om de aanbevelingen van deze commissie te implementeren. Daarnaast werkt het kabinet in het programma Randstad Urgent met het instrument «bestuurlijke duo's» om de bestuurlijke drukte te verminderen en besluitvorming te versnellen. In het bestuursakkoord tussen Rijk en provincies is daarnaast bijvoorbeeld afgesproken dat provincies zich zullen toeleggen op het ruimtelijke-economische domein. Dit levert een vermindering van bestuurlijke drukte op in het sociale domein. Naast dergelijke initiatieven vanuit het Rijk, heeft het thema «bestuurlijke drukte» ook de aandacht van de decentrale overheden. Het kabinet signaleert dan ook dat op dat niveau veel gebeurt dat tot doel heeft de bestuurlijke drukte terug te dringen. Het kabinet herkent dan ook niet het beeld dat op bijna alle beleidsvelden de bestuurlijke drukte eerder toeneemt dan afneemt.

Bestuurskracht

Het komt de leden van de fractie van de PvdA voor dat de paradox van onderop prediken, maar tegelijkertijd constaterend dat nogal wat uitvoeringstaken niet op ieder gemeentelijk niveau vervuld kunnen worden door ontbrekende deskundigheid en te laag schaalniveau, vroeg of laat moet leiden tot een daadwerkelijke reorganisatie van het binnenlandse bestuur. Is de regering dat met de leden van de fractie van de PvdA eens?

Allereerst moet worden geconstateerd dat er decentraal een enorme dynamiek en innovatief vermogen blijkt te bestaan die erop gericht is de bestuurskracht te vergroten. Opvallend is dat het adagium «herindeling alleen van onderop» leidt tot veel herindelingsvoorstellen. Ook wordt er in den lande geëxperimenteerd met talloze vormen van samenwerking. Dit

laat onverlet dat de vraag legitiem is of de huidige inrichting van het openbaar bestuur ook in de toekomst zal leiden tot voldoende vermogen de maatschappelijke opgaven adequaat op te pakken.

Niet voor niets heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onlangs zowel provincies als gemeenten opgeroepen na te denken over de inrichting van het bestuur in de toekomst.

Deze leden hopen in dat verband dat de regering nadere invulling kan en wil geven aan de vraag welke omvang een gemeente moet hebben om aan de haar opgedragen wettelijke taken redelijkerwijs te kunnen voldoen. Als in het vernieuwde beleidskader het begrip duurzaamheid gehanteerd wordt in de betekenis dat een (nieuwe) gemeente goed toegerust moet zijn voor een langere periode dan komt het de leden van de fractie van de PvdA voor dat begrip ook inhoudelijk van invulling voorzien zou moeten worden en onderdeel van het toetsingskader bij herindeling moet zijn. Pas dan kan het begrip bestuurskracht ook van een meer eenduidige betekenis en van een adequater onderzoekskader voorzien worden.

De regering is van oordeel dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de omvang (inwonertal) van gemeenten en bestuurskracht. De bestuurskracht van gemeenten wordt ook door andere factoren beïnvloed dan alleen de bestuurlijke schaal, zoals bestuurscultuur en kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Bovendien kunnen maatschappelijke opgaven per gemeente en per regio (sterk) verschillen; een bepaalde norm of getalscriterium voor de omvang van gemeenten zou, naar het oordeel van de regering, geen recht doen aan de (soms) sterk verschillende uitdagingen die in de verschillende regio's aan de orde zijn. Om deze redenen hanteert de regering in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling geen minimumnorm of getalscriterium voor de omvang van gemeenten. De regering wijst er overigens op dat gemeenten niet alleen wettelijke taken vervullen; zij hebben ook eigen (autonome) beleidsambities die bepaalde eisen stellen aan hun bestuurskracht.

In het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling is bewust een open norm geformuleerd ten aanzien van duurzaamheid van nieuw te vormen gemeenten. In het vernieuwde Beleidskader wordt aangegeven dat heringedeelde gemeenten goed toegerust moeten zijn «voor een langere periode». De reden hiervan is dat er geen voorspellingen kunnen worden gedaan over aard en omvang van en wijzigingen in maatschappelijke opgaven die een nieuw gevormde gemeente en in de regio in de toekomst aan de orde zullen zijn. Gemeentelijke herindeling is geen wiskundig proces dat zich exact laat voorspellen voor de toekomst, maar moet altijd worden gezien in de context van maatschappelijke veranderingen en opgaven. Wel is het zo dat bij de besluitvorming over herindelingsvoorstellen de bestuurlijke en financiële duurzaamheid van nieuw te vormen gemeenten zo goed als mogelijk geschat moet worden. Aldus kan tot op zekere hoogte worden verzekerd dat heringedeelde gemeenten niet onnodig na een relatief korte periode weer in een herindelingsdiscussie worden betrokken, maar dit biedt geen garanties voor de verre toekomst. Tegen deze achtergrond ook heeft de regering de 25-jaarsnorm uit het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling losgelaten als het gaat om duurzaamheid van heringedeelde gemeenten.

Bij de meting van bestuurskracht staat nu vaak vooral de individuele gemeente centraal. Als de uitkomst van het onderzoek voor een individuele gemeente positief is, dan zie je nogal eens de mening postvatten dat men niet hoeft te worden heringedeeld of een bepaalde herindeling kan eisen, zonder dat daarbij wordt gekeken naar de effecten voor de bestuurskracht van de regio als geheel.

Wordt de mening gedeeld dat individuele bestuurskrachtonderzoeken maar beperkt van betekenis zijn als ook niet wordt gekeken naar de bestuurskracht van de regio als geheel en wat daarvoor nodig is?

Bestuurskrachtmetingen of -onderzoeken zijn in de eerste plaats bedoeld om individuele gemeenten inzicht te geven in wat er goed gaat en in wat er beter kan. Tevens zijn bestuurskrachtmetingen een bruikbaar instrument in het kader van horizontale verantwoording van het college aan de raad alsook van het gemeentebestuur aan de lokale samenleving. In het vernieuwde Beleidskader is uitdrukkelijk aangegeven (blz. 9, onder b, vierde gedachtestreepje) dat van bestuurskrachtige gemeenten onder meer mag worden verwacht dat zij een goede bijdrage leveren «aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en het oppakken van taken die in de regio aan de orde zijn.» De bestuurskracht van gemeenten heeft, anders gezegd, naast een lokale ook een bovenlokale of regionale dimensie. Dit wordt in het vernieuwde Beleidskader nog eens onderstreept bij de uitwerking van het criterium «regionale samenhang en evenwicht» (blz. 11). De regering gaat ervan uit dat het bestuurlijk handelen in regionaal perspectief serieus aandacht krijgt in bestuurskrachtonderzoeken.

Tot slot merkt de regering op dat bestuurskrachtonderzoeken zeker niet altijd alleen beperkt zijn tot individuele gemeenten. Het komt in de praktijk ook voor dat dergelijke onderzoeken betrekking hebben op meerdere gemeenten in een bepaalde regio. De bestuurskrachtonderzoeken onder de Noord- en Midden-Limburgse gemeenten tussen 2005–2007 zijn hiervan een voorbeeld.

Het beleidskader gemeentelijke herindeling stelt onder meer ook dat de verleiding groot kan 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.» (p. 6). Hoe verhoudt zich dit, zo vragen de leden van de fractie van de SP, met het bovengenoemde principe dat herindelingsaanbevelingen alleen plaats dienen te vinden indien er voldoende draagvlak voor is. Is de impliciete assumptie dan niet dat processen op gemeentelijk en provinciaal niveau per definitie tot voldoende draagvlak leiden? Hoe beziet de regering processen die weliswaar van onderop plaatsvinden, maar tegelijkertijd wel het lokale draagvlak missen?

Indien een herindelingsproces dat van onderop is gestart leidt tot een door betrokken gemeenteraden of een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies, is er voldaan aan het criterium van voldoende bestuurlijk draagvlak, zoals genoemd in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. Omdat de afwegingen hiermee door betrokken gemeenten en/of de provincie zijn gemaakt, vraagt dit in beginsel om terughoudendheid op rijksniveau. De regering beoordeelt herindelingsvoorstellen op haar beurt op de criteria in het beoordelingskader, waaronder het criterium van bestuurlijk draagvlak. Het bestuurlijk draagvlak komt tot uitdrukking in de besluiten van de betrokken gemeenten en provincie zoals die in de gemeenteraden dan wel in provinciale staten zijn genomen. Dit wil uiteraard niet zeggen dat maatschappelijk draagvlak er niet toe doet, maar dat is iets anders dan dat de regering het tot haar verantwoordelijkheid rekent om maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel in gemeenten te organiseren. Het is de provincie die herindelingsprocessen (onder andere) moet toetsen aan de vraag of voldoende aan het maatschappelijk draagvlak is gewerkt. Het investeren in het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel zelf is primair de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

De regering heeft bij de plenaire behandeling van de hierboven bedoelde wetsvoorstellen in de Tweede Kamer melding gemaakt van het bestaan op het ministerie van een programma «Krachtig bestuur». De leden van de fracties van de SGP en CU, stellen de vraag wat de status van dit programma is in relatie tot het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling (TK stuk nr. 28 750, 5). Verder vragen zij of en, zo ja, welke alternatieven voor herindeling in het kader van versterking van de bestuurskracht in genoemd programma zijn opgenomen.

Het programma Krachtig Bestuur maakt onderdeel uit van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. Het programma heeft tot doel de bestuurskrachtontwikkeling bij decentrale overheden te ondersteunen. De inhoud van het programma is daarom in belangrijke mate bepaald in dialoog met de mede-overheden. Het programma heeft een looptijd tot eind 2011.

Bij het programma Krachtig Bestuur is herindeling als één van de instrumenten voor bestuurskrachtversterking ondergebracht. Daarnaast is in het programma ook veel aandacht voor de intergemeentelijke samenwerkingspraktijk, voor de personeelsvoorziening van gemeenten en het thema bevolkingsdaling. Dit zijn allemaal thema's waarvan gemeenten en provincies hebben aangegeven dat ze van grote invloed zijn op hun bestuurskracht.

Wat betreft het criterium «duurzaamheid» in het nieuwe beleidskader is deze leden niet duidelijk geworden of de regering (nog steeds) het uitgangspunt hanteert dat een gemeentelijke herindeling tenminste 25 jaar «mee moet kunnen». Welke concrete inhoud, gemeten in aantal jaren, geeft de regering aan dit criterium? Voldoen de voorgelegde voorstellen aan de 25-jaarsnorm qua duurzaamheid? Wijst de regering voorstellen tot herindeling van heringedeelde gemeenten die haar bereiken binnen 25 jaar na de eerdere herindeling af c.q. neemt zij deze niet in procedure?

In de onderhavige beantwoording heeft de regering reeds de achtergronden aangegeven ten aanzien van het criterium «duurzaamheid». Daarbij is tevens aangegeven dat de 25-jaarsnorm niet in het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling is opgenomen. Dit omdat toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot maatschappelijke opgaven die kunnen nopen tot gemeentelijke herindelingen niet exact zijn te voorspellen en derhalve ook geen norm voor duurzaamheid uitgedrukt in jaren is aan te geven. Omdat de 25-jaarsnorm geen onderdeel meer uitmaakt van het vernieuwde Beleidskader wordt hieraan door de regering niet getoetst. De regering neemt herindelingsadviezen in procedure die zowel voldoen aan de eis van een zorgvuldig proces in de zin van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) als aan het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Volgens het nieuwe beleidskader blijft voor gemeentelijke herindeling het uitgangspunt «van onderop» gelden. «Van onderop», zo begrijpen de leden van de fracties van de SGP en CU, betekent voor het kabinet niet dat het initiatief voor herindeling van de betrokken gemeenten afkomstig moet zijn. Voorstellen kunnen ook afkomstig zijn van provincies. Begrijpen deze leden het goed dat voorstellen afkomstig van gemeenten en van provincies voor het kabinet evenwaardig zijn in het licht van het uitgangspunt «van onderop»?

Het uitgangspunt dat gemeentelijke herindeling «van onderop» moet plaatsvinden heeft betrekking op de vraag welke bestuurslaag het initiatief neemt tot een herindelingsproces. Geredeneerd vanuit het rijksniveau – het gaat immers om een nationaal

beleidskader voor gemeentelijke herindeling – gaat het bij herindeling «van onderop» om een initiatief tot het vaststellen van een herindelingsadvies door gemeenten of door de provincie. Dit recht van initiatief van gemeenten en provincies is vastgelegd in de Wet arhi. De Wet arhi geeft weliswaar voorschriften ten aanzien van de voorbereidingsfase van het zogeheten arhi-proces, maar ze bevat geen voorkeursvolgorde als het gaat om welke bestuurslaag het eerste aan zet is tot het nemen van het initiatief tot een herindelingsvoorstel.

In procesmatige zin, zo wordt in het vernieuwde Beleidskader aangegeven, zijn echter gemeenten als eerste aan zet om maatregelen te nemen ter versterking van de eigen bestuurskracht, indien deze tekort schiet. De initiërende rol van de provincie is pas aan de orde indien zij een reeds gestart herindelingsproces van gemeenten overneemt omdat er geen uitzicht bestaat op een door alle gemeenten gedragen oplossing. Een andere mogelijkheid is dat de provincie, al dan niet op verzoek van een of meer gemeenten, het initiatief neemt tot een herindelingsvoorstel omdat zij van oordeel is dat herindeling de beste oplossing is voor de versterking van de bestuurskracht van een of meer gemeenten.

Voor de leden van de D66-fractie rijst een vraag bij het uitgangspunt (p. 2) dat de kwaliteit van het gemeentebestuur maatwerkoplossingen vraagt om lokale bestuurskrachtproblemen om zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen aanpakken. Vervolgens stelt de regering dat daarbij de democratische legitimiteit en controle gewaarborgd moet zijn en dat deze moeten passen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Waar de regering vormen van intergemeentelijke samenwerking als een volwaardige figuur plaatst naast oplossingen die gebaseerd zijn op schaalvergroting ontstaat in de ogen van deze leden een dilemma en in wezen een inconsistentie. Bestuurlijke samenwerkingsvormen zijn in de kern immers hulpstructuren op basis van verlengd lokaal bestuur. In die zin maken hulpstructuren geen deel uit van de bestuurlijke hoofdstructuur, die gebaseerd is op het uitgangspunt van drie volwaardig democratische gelegitimeerde bestuurslagen van integraal bestuur. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de indirecte democratische legitimatie van hulpstructuren onvolmaakt is en dat de mogelijkheden voor beleidsinvloed en politieke controle van de betrokken gemeenteraden op de besluitvorming hooguit als formeel en daarmee feitelijk miniem moeten worden aangemerkt. Graag vragen deze leden de regering te verduidelijken in hoeverre samenwerkingsfiguren voldoen aan eisen van democratische legitimatie, politieke controle en systeemconformiteit binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.

Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn weliswaar te zien als hulpstructuren van de bestuurlijke hoofdstructuur, maar aan de eisen van democratische legitimatie en politieke controle is in de ogen van het kabinet zeker voldaan. Niet voor niets is in die gevallen sprake van «verlengd lokaal bestuur». De Wgr is een organieke wet (artikel 135 Grondwet), hetgeen onderstreept dat deze vormen van publiekrechtelijke samenwerking geen afbreuk doen aan de bestuurlijke hoofdstructuur.

De leden van de D66-fractie willen vervolgens vragen naar de ook op dit punt bestaande bijzondere (systeem)verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur (p. 4).

Waar voor de provinciebesturen – terecht – nog de bovenlokale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en bestuurskracht van gemeenten wordt benadrukt, leidt het in het coalitieakkoord vastgelegde dogma «herindeling van onderop» blijkbaar tot een grote mate van zelfbeperking van de

ministeriële rol. De regering zal in deze kabinetsperiode geen initiatieven voor gemeentelijke samenvoegingen ontplooiën, hoewel de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) bevoegdheden daartoe aan de minister toekent. Vanuit de medewetgevende rol wil de minister hooguit een procesmatige toets uitvoeren. Graag vragen deze leden de regering waarom zij op dit punt geen bovendecentrale rijksverantwoordelijkheid neemt voor de institutionele en functionele kwaliteit van het openbaar bestuur, hoewel in de geschetste rolverdeling op basis van de twee bestuurslagentheorie uiteindelijk wordt uitgegaan van complementariteit (p. 5).

De regering ziet het uitgangspunt dat gemeentelijke herindeling «van onderop» moet plaatsvinden niet als een «in het coalitieakkoord vastgelegde dogma», zoals wordt gesteld door deze leden. De regering wijst er op dat het uitgangspunt van gemeentelijke herindeling «van onderop» al was opgenomen in het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling dat op 18 december 2002 is vastgesteld, dus vóór de totstandkoming van het vigerende coalitieakkoord. Op een aantal inhoudelijke gronden is de regering er stellig van overtuigd dat het initiatief tot gemeentelijke herindeling het beste «van onderop» gestalte kan krijgen. De inhoudelijke afwegingen en de keuzes ten aanzien van gemeentelijke herindeling als bestuurlijke oplossing die het beste past bij de specifieke kenmerken en maatschappelijke opgaven dienen bij uitstek op lokaal en regionaal niveau te worden gemaakt. Voorts is de regering van mening dat de kwaliteit van het lokaal bestuur is gebaat bij «herindeling op maat» wat tevens bijdraagt aan het draagvlak voor herindelingsvoorstellen.

Gemeentelijke herindeling die tot stand komt «van onderop» veronderstelt dat op rijksniveau terughoudendheid wordt betracht en aldus de betrokken gemeenten en provincies in staat worden gesteld in vrijheid de afwegingen en keuzes te laten maken die zij nodig achten. Tegen deze achtergrond is in het vernieuwde Beleidskader vastgelegd, dat de regering zelf geen voorstellen tot gemeentelijke herindeling zal initiëren. Dat wil zeggen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen gebruik zal maken van zijn bevoegdheid op grond van de Wet arhi om voorstellen voor te leggen aan de ministerraad indien daaraan geen formeel verzoek ten grondslag ligt in de vorm van een herindelingsadvies. Dit laat echter onverlet dat aan de wetgever op grond van artikel 123 van de Grondwet het finale eindoordeel toekomt over herindelingsvoorstellen. Het is ook tegen deze achtergrond dat de regering herindelingsvoorstellen zowel toetst aan het gevolgde proces als aan de motivering van het voorstel aan de hand van de criteria in het Beleidskader. In het vernieuwde Beleidskader (blz. 6) is expliciet aangegeven dat de regering een eigen verantwoordelijkheid heeft wanneer een wetgevingstraject wordt doorlopen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft invulling aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur in relatie tot gemeentelijke herindeling door de herindelingspraktijk in algemene zin periodiek te evalueren, dit in samenspraak met IPO en VNG. Het is juist op basis van een dergelijke evaluatie dat het Beleidskader op een aantal wezenlijke punten is vernieuwd ten opzichte van het vorige, onder meer door een nadere uitwerking te geven van het draagvlakcriterium, de formulering van procesmatige criteria voor de toetsende rol van de provincie en de regering alsook van nieuwe beleidsuitgangspunten ten aanzien van gemeentelijke toevoegingen en de naamgeving van nieuw te vormen gemeenten.

Tot slot merkt de regering op dat er geen spanning bestaat tussen de rolverdeling tussen de bestuurslagen op grond van het vernieuwde

Beleidskader en complementariteit of complementair bestuur. Complementariteit of complementair bestuur gaat uit van een elkaar aanvullende rolverdeling tussen bestuurslagen maar wel met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid in de bestuurlijke verhoudingen. Het uitgangspunt dat het initiatief tot gemeentelijke herindeling primair ligt bij de gemeenten zelf, de provincie inhoudelijk toetst en de regering zowel toetst op het gevolgde proces als op de motivering van het voorstel onderstreept nog eens de complementaire functie die elke bestuurslaag vanuit haar eigen verantwoordelijkheid voor het proces vervult.

Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat te vervullen, dat wil zeggen daarbij recht doen aan de lokale maatschappelijke omgeving, zo stelt de regering (p. 9). Voor de invulling van een daaruit voortvloeiend kwalitatief goed bestuur zien de leden van de D66-fractie waardevolle aanknopingspunten voorbij komen als ambitie, bestuurders met kwaliteit, ambtelijke professionaliteit, minder kwetsbaarheid, regionale rol, bestuurlijke regie en interactieve beleidsvorming. Met instemming stellen deze leden vast dat de regering in dit verband nadrukkelijk spreekt over bestuurskrachtige *gemeenten*. Die woordkeuze impliceert naar de mening van deze leden dat bovenlokale oplossingen in de samenwerkings sfeer in wezen een bestuurskrachtprobleem op gemeentelijk niveau bevestigen. Nu uit bestuurskundige onderzoeken en evaluaties herhaaldelijk is gebleken dat gemeentelijke schaalvergroting op termijn tot een verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie leidt, zou het voor de hand liggen de deur naar de inmiddels vele samenwerkingsvarianten, die gebreken in de bestuurskracht te verhullen en niet zelden worden ontwikkeld om schaalvergroting te ontlopen minder ver open te zetten. Graag vragen deze leden de regering in dit verband te reageren op de stelling dat de door de regering veronderstelde gelijkwaardigheid van de keuze tussen samenwerking of samenvoeging niet op rationele overwegingen berust, maar lijkt te zijn ingegeven door wat Geelhoed (in «Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in de 21e eeuw, IPO 2002) ooit fraai verwoordde als «het belang van de plaats en het moment», daarbij verwijzend naar politieke onwil.

Een gemeente hoeft niet alles zelf te doen, om als bestuurskrachtig bestempeld te kunnen worden. Het kunnen aangaan van effectieve samenwerkingsverbanden met bestuurlijke en maatschappelijke partners is ook een teken van bestuurskracht. Uit de praktijk blijkt dat zowel herindeling als samenwerking kan leiden tot een toename van het vermogen van gemeenten om de maatschappelijke opgaven adequaat op te pakken. Het is afhankelijk van de context welk instrument het meest effectief is. Het kabinet is van mening dat de analyse van deze context bepalend moet zijn in de keuze voor herindeling of samenwerking als instrument voor bestuurskrachtversterking. Het programma Krachtig Bestuur heeft onder andere als doel om aan de hand van (leer)ervaringen in de praktijk beter in beeld te brengen in welke situatie welk instrument het meest effectief zal zijn.

Draagvlak

Uitdrukkelijk wordt in dit vernieuwde beleidskader vastgesteld, in navolging van de Taakgroep d'Hondt, dat draagvlak niet altijd unanimititeit betekent en dat betekent dat niet één gemeente een samenvoeging/herindeling kan tegenhouden. Dat standpunt kunnen de leden van de fractie van de PvdA begrijpen en billijken. Maar betekent dat niet dat veel eerder dan thans het geval is knopen doorgehakt moeten worden in plaats van het steeds weer zoeken naar nieuwe compromissen, waar soms al een discussie van tien jaar gaande is, zoals in Naarden, Bussum, Muiden

en Weesp of Abcoude, Maarssen, Breukelen en Loenen? Als de provincie op grond van haar afweging binnen het geformuleerde beleidskader en de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) uiteindelijk een besluit genomen heeft, dan zou de Staten-Generaal toch niet om heropening van het onderzoek moeten willen en kunnen vragen? Is het denkbaar dat wetswijziging daarin kan en moet voorzien?

Gemeenten zijn als eerste aan zet om maatregelen te nemen om hun bestuurskracht te versterken indien deze tekortschiet. Gemeentelijke herindeling is een van de oplossingen om de (boven)lokale bestuurskracht te versterken. De oriëntatie op te nemen maatregelen en de bestuurlijke afwegingen en keuzes die hierbij aan de orde zijn, zeker als de zelfstandigheid van de gemeente ter discussie wordt gesteld, hebben een meerjarig karakter. Dit neemt niet weg dat de regering (h)erkent dat herindelingsprocessen soms lang (kunnen) duren. Enerzijds ligt dit besloten in het uitgangspunt dat het initiatief alsook de inhoudelijke afwegingen ligt bij gemeenten en de provincie. Anderzijds moet er voor gewaakt worden, dat lang voortslepende herindelingsdiscussies een te zware wissel trekken op de slagvaardigheid van het lokaal bestuur als zodanig. Een herindelingsproces moet uiteindelijk tot een bepaalde keuze leiden waarover democratische besluitvorming plaatsvindt. Daarom kan het op de weg van de provincie liggen om een herindelingsproces van gemeenten over te nemen dan wel zelf het initiatief te nemen tot een herindelingsproces.

Door deze leden is verder de vraag gesteld of de regering het denkbaar acht dat een «wetswijziging kan en moet voorzien» dat «de Staten-Generaal toch niet om heropening van het onderzoek moeten willen en kunnen vragen» als het gaat om een door provinciale staten vastgesteld besluit.

De regering begrijpt de vraag zo dat naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie, een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies voor de Staten-Generaal geen ruimte meer laat of zou moeten laten om haar medewetgevende taak ten volle tot uitvoering te brengen. De regering merkt allereerst op dat een besluit van provinciale staten ter vaststelling van een herindelingsadvies niet dezelfde status heeft als een wet in formele zin. Een herindelingsadvies is een verzoek aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om een wetsvoorstel tot herindeling in overweging te nemen. De regering heeft een eigen verantwoordelijkheid op grond van haar medewetgevende taak als het gaat om gemeentelijke herindeling. Dit sluit echter niet uit dat een wetsvoorstel inhoudelijk kan zijn gebaseerd op een provinciaal herindelingsadvies.

Het huidige besluitvormingstraject bij herindeling is, ook zonder het traject van de Staten-Generaal, al erg lang. Dat is aan de ene kant goed, met het oog op het tot stand brengen van zorgvuldige besluiten. Aan de andere kant kan deze zorgvuldigheid in zijn tegendeel komen te verkeren, omdat het ook aan betrokken partijen volop de mogelijkheid biedt tot het veranderen van standpunt waardoor de bodem onder het proces vandaan kan worden gehaald, of het voeren van fel verzet in de lange eindfase, terwijl in de beginfase niet actief is geparticipeerd in het proces. Is het om die reden niet gewenst dat er een vastere procedure komt voor herindelings met kortere en hardere termijnen, zodat de periode van onzekerheid over de bestuurlijke toekomst zo beperkt mogelijk blijft en resultaat kan worden geboekt, zonder de pas van de Echternachse processie?

De regering heeft eerder in de beantwoording al aangegeven dat zij (h)erkent dat herindelingsprocessen lang (kunnen) duren. Zonder iets af te willen doen aan het belang van een zorgvuldige voorbereiding van herindelingsprocessen, is het tevens van belang dat een eenmaal gestart

arhi-proces op een gegeven moment leidt tot een bepaalde keuze waarover democratische besluitvorming plaatsvindt, zodat voor de betrokken gemeenten en de inwoners duidelijk is waar men aan toe is.

Tegen deze achtergrond heeft de regering bij monde van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het Algemeen Overleg van 17 juni jl. met de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit de Tweede Kamer toegezegd de (juridische) mogelijkheden te zullen onderzoeken om aan de voorbereidingsfase van het herindelingsproces bepaalde termijnen te verbinden.

In het regeerakkoord staat dat herindeling van gemeenten alleen dan plaats kunnen vinden indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. Het provinciebestuur is daarvoor verantwoordelijk en de regering controleert dit proces. Kan de regering aangegeven, zo vragen de leden van de fractie van de SP, hoe zij in de voorliggende voorstellen dit proces getoetst heeft? Is hiervoor een soort standaardprocedure ontwikkeld en hoe zit deze er eventueel uit?

De regering toetst herindelingsvoorstellen enerzijds op de criteria die staan beschreven in het Beleidskader; dit betreft zowel inhoudelijke als procesmatige criteria. Ook toetst zij of de voorschriften van de Wet arhi in acht zijn genomen bij de totstandkoming van een herindelingsadvies. Daarnaast toetst de regering ook de motivering die ten grondslag ligt aan een herindelingsadvies. Indien sprake is van een gemeentelijk herindelingsadvies, is eveneens de zienswijze van gedeputeerde staten op het advies van belang. Deze algemene uitgangspunten laten onverlet dat elk herindelingsvoorstel op zich zelf staat, zijn eigen voorgeschiedenis en specifieke feiten en omstandigheden kent, die de regering ook betreft bij haar afweging.

Lokaal draagvlak speelt een cruciale rol voor de regering als het gaat om gemeentelijke herindelingen. Eén van de criteria voor de beoordeling van herindelingsvoorstellen is het draagvlak daarvoor. Het verwerven van maatschappelijk draagvlak is een verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen (p. 8) en bestuurlijk draagvlak wordt afgemeten aan de besluitvorming door de gemeenteraad (p. 7). Gemeentebesturen leggen in hun besluit verantwoording af over de wijze waarop zij hebben geïnvesteerd in maatschappelijk draagvlak. Draagvlak wordt daarbij onder meer gedefinieerd als maatschappelijk draagvlak (p. 7-8). Daarbij geldt voor de regering dat gemeentebestuurders een inspanningsverplichting hebben. Waarom is er voor een inspanningsverplichting gekozen en niet voor een resultaatsverplichting, zo vragen de leden van de fractie van de SP. Is de regering van mening dat herindelingen kunnen plaatsvinden als een meerderheid van de bevolking tegen een herindeling is? En wat is dan de rol van het maatschappelijk draagvlak? In aanvulling hierop vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre de regering op basis van de zelfgekozen procesmatige beoordeling van herindelingsvoorstellen de kwaliteit en zorgvuldigheid van het maatschappelijk draagvlak kan toetsen, als formeel een voldoende bestuurlijk draagvlak is vastgesteld?

Voor het kabinet is de indirecte democratie zoals we die in ons staatsbestel hebben gekozen uitgangspunt. Besluiten vinden plaats door volksvertegenwoordigers; bij het beoordelen van het bestuurlijke draagvlak richt het kabinet zich dan ook op besluiten van gemeenteraden (en voor zover van toepassing) provinciale staten. Het hoort bij de rolinvulling van bestuurders en volksvertegenwoordigers, dat ze in hun afwegingen meenemen wat leeft bij de bevolking. Dit betekent niet zondermeer het overnemen van standpunten van de bevolking, maar wel het aangaan van de dialoog met de bevolking. In het beleidskader is dit verwoord als inves-

teren in maatschappelijk draagvlak. Omdat volksvertegenwoordigers met de verkiezingen mandaat hebben gekregen om te besluiten, is ervoor gekozen hen geen resultaatverplichting voor maatschappelijk draagvlak op te leggen. Bij andere beleidsvragen doen we dat immers ook niet. Dit laat onverlet dat het kabinet het wel van belang vindt dat gemeenten hun bevolking kennen in het proces dat uiteindelijk tot een herindelingsvoorstel leidt. Het is in eerste instantie de provincie die toetst of de gemeente dit voldoende heeft gedaan. Wanneer we kijken naar de herindelingsprocessen zoals die worden vormgegeven, dan kan worden geconstateerd dat gemeenten intensief investeren in het maatschappelijk draagvlak. Elk van de gemeenten doet dit op een wijze die past bij de eigen specifieke omstandigheden.

Past het in het wettelijk en nieuwe beleidskader dat provincies (gedeputeerde staten) gemeenten uitnodigen c.q. verzoeken een voorstel tot herindeling te presenteren, zo vragen de leden van de fracties van de SGP en CU. Welke rol speelt daarbij voor de regering het criterium «lokaal maatschappelijk draagvlak» bij één of meer gemeenten? In het beleidskader wordt de rol van de provincie getekend als «moderator». Moet echter niet tevens worden gezegd dat de provincie de rol van initiator kan vervullen, ook zonder dat van een verzoek van de gemeenten sprake is?

Het antwoord op de vraag van deze leden of het in het wettelijke en vernieuwde Beleidskader past dat gedeputeerde staten gemeenten kunnen uitnodigen c.q. verzoeken een voorstel tot herindeling te presenteren, luidt bevestigend. Daarnaast is het inderdaad zo dat het provinciebestuur, naast de rol van moderator, ook initiator kan zijn van een proces tot gemeentelijke herindeling. Deze beide rollen van de provincie zijn als zodanig ook benoemd en uitgewerkt in het vernieuwde Beleidskader.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, b.a.
G. ter Horst