

Vergaderjaar 2011–2012

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2012

Conform de toezegging van mijn ambtsvoorganger in het wetgevingsoverleg van 14 november 2011 over de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 103), bied ik u hierbij een informerende brief aan over de relatie tussen het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 5) en het nieuwe, herziene Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28).

Ik ga hieronder in op de belangrijkste verschillen tussen het vorige en het nieuwe Beleidskader, op de vraag welk Beleidskader van toepassing is bij lopende herindelingen en meer specifiek op de mogelijke gemeentelijke herindeling in de Krimpenerwaard. Daarbij ga ik ook in op de aangenomen moties van de leden Heijnen (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 32), Van Beek en Van Raak (Kamerstukken II, 2010/11, 28 750, nr. 35) en Ortega-Martijn en Van Raak (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 34).

1. Verschillen tussen het vorige en het nieuwe Beleidskader

Voordat ik inga op het verschil tussen het vorige en het nieuwe Beleidskader, hecht ik eraan op te merken dat het kabinet tot wijziging is overgegaan om invulling te geven aan het regeerakkoord, waarin is opgenomen dat gemeentelijke herindelingen alleen van onderop tot stand komen. Dit in aansluiting op de toezegging die mijn ambtsvoorganger aan de heer Schouw heeft gedaan tijdens het wetgevingsoverleg van 15 november 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 20) dat de gevolgen van het regeerakkoord voor het Beleidskader zouden worden bekeken. Daarmee is ook invulling gegeven aan de motie Van der Staaij (Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 9). Zowel deze motie als het regeerakkoord geeft gemeenten een meer prominente rol in het herindelingsproces. Via het nieuwe Beleidskader is dit tot uitdrukking gebracht door de rol van de provincie te preciseren en de toetsing van het kabinet op provinciale voorstellen aan te scherpen.

De belangrijkste verschillen tussen het vorige en het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling hebben betrekking op:

- de rol van de provincie ten aanzien van gemeentelijke herindeling;
- de rol van het kabinet als medewetgever;
- het maatschappelijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen, en het criterium «urgentie» in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Hieronder ga ik afzonderlijk in op deze punten.

1.1 Rol van de provincie bij gemeentelijke herindeling

Zowel in het vorige als in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling is het uitgangspunt verwoord dat herindelingsvoorstellen «van onderop» tot stand komen, dat wil zeggen dat de afweging en keuze tot gemeentelijke herindeling wordt overgelaten aan de betrokken gemeentebesturen. Dat neemt niet weg, dat ook de provincie op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) bevoegd is tot het doen van voorstellen tot gemeentelijke herindeling.

In het nieuwe Beleidskader wordt bevestigd dat de provincie een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van het lokaal bestuur te waarborgen. De provincie is geschikt voor deze rol, gelet op de bredere blik die zij heeft op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke verhoudingen die in een regio aan de orde zijn, bijvoorbeeld door middel van een visie op de bestuurlijke organisatie in een bepaalde regio. Vanuit de brede inhoudelijke blik en formele positie van de provincie is zij geschikt – bijvoorbeeld in het kader van het interbestuurlijk toezicht – om het overleg tussen gemeenten over versterking van hun bestuurskracht te faciliteren. Gemeentelijke herindeling is één van de mogelijke oplossingen voor de versterking van bestuurskracht van gemeenten. Op proactieve wijze kan de provincie haar rol invullen door reële alternatieven voor gemeentelijke herindeling aan de orde te stellen, bijvoorbeeld door samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en te faciliteren of door het geven van advies of bijstand als het gaat om (personele) versterking van de ambtelijke organisatie van gemeente(n) via bijvoorbeeld interbestuurlijke pools van professionals. Mochten dergelijke alternatieven niet tot een bevredigende oplossing leiden, dan beschikt de provincie over de formele positie om een eigenstandige afweging te maken met betrekking tot gemeentelijke herindeling.

Als het gaat om gemeentelijke herindeling, was de rol van de provincie in het vorige Beleidskader open geformuleerd; de provincie kan het initiatief nemen tot een herindelingsvoorstel als zij oordeelt dat gemeentelijke herindeling is aangewezen, ook al wordt het voorstel niet door alle betrokken gemeentebesturen gesteund.

In het nieuwe Beleidskader is de rol van de provincie met betrekking tot gemeentelijke herindeling gepreciseerd ten opzichte van het vorige Beleidskader, om te markeren dat de afweging en keuze voor gemeentelijke herindeling in beginsel op het lokale niveau dient te worden gemaakt. Dat neemt niet weg dat zich uitzonderlijke situaties kunnen voordoen waarin de bestuurskracht van een gemeente zodanig kan zijn verzwakt als gevolg van bestuurlijke en financiële problemen, dat bijvoorbeeld lokale (medebewind)taken en/of regionale opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt en daarom gemeentelijke herindeling het enige reële alternatief is. In dat geval kan het functioneren van het lokaal bestuur in het geding zijn en kan de provincie haar rol nemen en voorstellen tot gemeentelijke herindeling doen, ook al wordt het voorstel niet door alle betrokken gemeentebesturen gesteund.

Het nieuwe Beleidskader helpt de provincie hierbij door helder aan te geven in welke situaties en op grond van welke inhoudelijke criteria het kabinet de provinciale afweging zal toetsen. Ik merk in dat verband op, dat deze nadere uitwerking van de rol van de provincie in het nieuwe Beleidskader aansluit bij de eerdergenoemde motie van het lid Van der Staaij waarin de regering wordt verzocht «expliciet als uitgangspunt in het Beleidskader op te nemen dat (...) een gemeente niet gedwongen kan worden tot herindeling, wanneer concrete bestuurlijke knelpunten dit uiterste middel van een herindeling niet rechtvaardigen».

1.2 Rol van het kabinet

Een ander verschil tussen het vorige en het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling heeft betrekking op de rol van het kabinet ten aanzien van de toetsing en beoordeling van herindelingvoorstellen.

Op grond van het vorige Beleidskader werden herindelingvoorstellen in de vorige kabinetsperiode vooral getoetst op het gevolgde proces en aan de Wet arhi. Met het nieuwe Beleidskader zullen voorstellen tot gemeentelijke herindeling meer inhoudelijk getoetst worden op basis van drie hoofdcriteria: draagvlak, inhoudelijke noodzaak en urgentie.

Daarbij moet echter onderscheid gemaakt worden tussen gemeentelijke en provinciale initiatieven. Bij een gemeentelijk voorstel is het draagvlak helder en dient het eigen inzicht (inhoudelijke noodzaak en urgentie) dat herindeling nodig is, gevolgd te worden. Deze voorstellen zullen daarom vooral procesmatig getoetst worden.

Dat ligt anders bij provinciale voorstellen wanneer niet alle gemeenten het eens zijn met het uitgebrachte advies door de provincie. Dan is er immers geen overeenstemming tussen de betrokken gemeenten over de (bestuurlijke) noodzaak van een gemeentelijke herindeling. Door de precisering die in het nieuwe Beleidskader is aangebracht, dienen deze voorstellen getoetst te worden aan de criteria uit het nieuwe Beleidskader herindeling om te beoordelen of terecht is afgeweken van het uitgangspunt dat herindelingen van onderop tot stand moeten komen. Het kabinet zal daarom een meer inhoudelijk oordeel vellen over provinciale initiatieven.

Ik wil benadrukken dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties pas aan zet is indien een herindelingsadvies is uitgebracht; het zijn de betrokken gemeenten en provincie die aan zet zijn in de voorbereidingsfase op grond van de Wet arhi. Indien het kabinet het voorstel van de minister overneemt en een wetsvoorstel indient, wordt het resultaat van dit meer inhoudelijke oordeel neergelegd in de memorie van toelichting. Om u ook onderbouwd te informeren in het geval dat het kabinet een herindelingadvies niet overneemt, zeg ik toe in die gevallen het provinciale herindelingadvies met daarbij de overwegingen van het kabinet om het advies niet over te nemen naar u te sturen.

1.3 Maatschappelijk draagvlak

Zowel in het vorige als in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling is het uitgangspunt verwoord dat de primaire verantwoordelijkheid voor het investeren in het maatschappelijk draagvlak berust bij het betrokken gemeentebestuur. Het betrokken gemeentebestuur heeft, als het gaat om het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingvoorstel, een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. Wel is het zo, dat het kabinet van mening is dat het maatschappelijk draagvlak in gemeenten voor een herindelingvoorstel kenbaar en derhalve meetbaar

moet zijn. Om die reden is in het nieuwe Beleidskader verwoord dat het kabinet er aan hecht, dat betrokken gemeenten kwalitatief goed onderzoek (laten) doen naar het maatschappelijk draagvlak onder inwoners en maatschappelijke organisaties voor een herindelingvoorstel en daarvan in het herindelingadvies verslag doen.

1.4 Overige criteria

Een aantal criteria uit het vorige Beleidskader is overgenomen in het nieuwe Beleidskader onder de noemer «overige criteria», zoals interne samenhang van de nieuwe gemeente en evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen. Hier is van belang te melden dat het criterium «ruimtelijke planbehoefte» is vervallen, omdat dit criterium geen zelfstandige rol meer speelt bij herindelingen en daarnaast geschaard kan worden onder de lokale/regionale opgaven van een gemeente.

Het nieuwe criterium «urgentie» behelst een weging van de bestuurskracht, regionale opgaven en samenhang, en het financieel perspectief van gemeenten, afgezet tegen de benodigde tijd om verbeteringen aan te brengen dan wel mogelijke alternatieven voor herindeling te beproeven.

2. Welk Beleidskader is van toepassing?

Op 8 juli 2011 heeft het kabinet het nieuwe, herziene Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In de brief van mijn ambtsvoorganger van 12 juli 2011 aan uw Kamer (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28) is aangegeven, dat met ingang van die datum het op 3 april 2009 vastgestelde Beleidskader gemeentelijke herindeling is vervangen door het nieuwe Beleidskader. Het nieuwe Beleidskader bindt vanaf die datum de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet als het gaat om de inhoudelijke beoordeling van herindelingvoorstellen. Het nieuwe Beleidskader heeft echter geen terugwerkende kracht. Dit betekent dat voor de hierna genoemde voorstellen – die voor een deel tot stand zijn gekomen tijdens het vorige Beleidskader – de aanvullende criteria van het zogeheten logboek en het onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak niet van toepassing zijn.

Op 16 juni 2011 heeft mijn ambtsvoorganger de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland, in afschrift aan uw Kamer, geïnformeerd over het standpunt met betrekking tot de volgende herindelingen:

- samenvoeging van de gemeenten Harenkarspel, Schagen en Zijpe (provincie Noord-Holland);
- samenvoeging van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland (provincie Zuid-Holland);
- samenvoeging van de gemeenten Dirksland, Goedereede, Middelhar nis en Oostflakkee (provincie Zuid-Holland).

Bij de beoordeling van deze voorstellen waren de belangrijkste drie criteria: draagvlak bij de betreffende gemeenten, de inhoudelijke noodzaak en de urgentie van een beoogde gemeentelijke herindeling, zoals mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven in het algemeen overleg van 24 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 26).

Op 9 september 2011 heeft mijn ambtsvoorganger aan de provincie Friesland en de colleges van de gemeenten Skasterlân, Lemsterland en Gaasterlân-Sleat (Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 29) aangegeven, dat het gemeentelijke herindelingsadvies tot samenvoeging van de voornoemde gemeenten tot de nieuwe te vormen gemeente De Friese Meren voldoet aan de criteria draagvlak, inhoudelijke opgaven en urgentie uit het Beleidskader, maar dat het voorstel is aangehouden

vanwege vooral de voorziene grenscorrecties met de gemeenten Heerenveen en Boarnsterhim.

3. Gemeentelijke herindeling Krimpenerwaard

Op 16 januari 2012 heb ik gesprekken gevoerd met de besturen van de vijf betrokken gemeenten en met het gemeentebestuur van Krimpen aan den IJssel om mij te laten informeren. Conform de toezegging in mijn brief van 9 januari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 44), heb ik uw Kamer op 13 maart 2012 geïnformeerd over de afwegingen die ten grondslag liggen aan het standpunt dat ik heb bepaald met betrekking tot het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland, mede in relatie tot de motie van de leden Van Beek en Van Raak (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 35).

In mijn brief van 13 maart 2012 heb ik aangegeven, dat ik de betrokken gemeenten in de Krimpenerwaard heb verzocht onderzoek uit te voeren naar het bestuurlijk draagvlak voor een ambtelijke fusie uiterlijk per 1 januari 2014 en mij daarover uiterlijk voor het einde van dit jaar te informeren. Tevens heb ik aangegeven, dat indien de betrokken gemeenten daadwerkelijk deze stap naar een ambtelijke fusie zetten, ik dat op dit moment beschouw als een reëel alternatief voor gemeentelijke herindeling als oplossing voor de gewenste versterking van de lokale bestuurskracht in de Krimpenerwaard voor de komende jaren. In dat geval zal ik geen wetsvoorstel zal voorleggen aan de ministerraad op basis van het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland en wordt zodoende de Arhi-procedure beëindigd.

4. Tot besluit

Door verheldering te bieden ten aanzien van de verschillen tussen het vorige en nieuwe Beleidskader, in het bijzonder de rol van de provincie bij gemeentelijke herindeling en de toezegging dat de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd als er geen wetsvoorstel wordt ingediend waaraan een provinciaal herindelingsadvies ten grondslag ligt, meen ik inhoudelijk te zijn ingegaan op de overwegingen die ten grondslag liggen aan de motie van het lid Heijnen (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 32).

Door aan te geven op welke wijze het kabinet omgaat met het nieuwe Beleidskader ten aanzien van lopende herindelingsvoorstellen, ben ik tevens ingegaan op de motie van de leden Ortega-Martijn en Van Raak (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 34).

Tot slot heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn standpunt ten aanzien van het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland tot gemeentelijke herindeling in de Krimpenerwaard, mede in relatie tot de motie van de leden Van Beek en Van Raak (Kamerstukken II, 2010/11, 28 750, nr. 35).

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies