

Vergaderjaar 2018–2019

**28 750**

## **Gemeentelijke herindeling**

**G**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 4 juli 2019

Bij brief van 22 maart 2019 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Eerste Kamer het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling aangeboden.<sup>1</sup> In het begeleidende schrijven stelt zij dat de Wet arhi in haar huidige vorm kan worden gehandhaafd. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning constateert dat met de aangeboden stukken deels voldaan is aan de toezeggingen **T02624** en **T02625**. Naar aanleiding hiervan zijn op 23 mei 2019 nog enige vragen gesteld aan de Minister.

De Minister heeft op 4 juli 2019 gereageerd.

De commissie<sup>2</sup> brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Bergman

<sup>1</sup> Kamerstukken I 2018/19, 28 750, F.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Kox (SP), Koffeman (PvdD), Ganzevoort (GL), De Boer (GL), Van Hattem (PVV), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Koole (PvdA), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Wever (VVD), Bezaan (VVD), Van der Burg (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Doornhof (CDA), Frentrop (FVD), Gerbrandy (OSF), Van der Linden (FvD), Meijer (VVD), Nanninga (FVD), Nicolai (PvdD) (*vice-voorzitter*), Rietkerk (CDA), Rosenmüller (GL), Verkerk (CU).

# BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 23 mei 2019

Bij brief van 22 maart 2019 hebt u de Eerste Kamer het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling aangeboden.<sup>3</sup> In het begeleidende schrijven stelt u dat de Wet arhi in haar huidige vorm kan worden gehandhaafd. De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) constateert dat met de aangeboden stukken deels voldaan is aan de toezeggingen **T02624** en **T02625**. De leden van de fracties van **PVV** en **ChristenUnie** wensen nog enige vragen aan u te stellen. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich bij de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie aan.

## Vragen van de PVV-fractie

De leden van de **PVV**-fractie stellen de volgende vragen. In de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer<sup>4</sup> stelt de Minister:

«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.» (p. 2)

Kan de Minister aangeven hoe dit argument zich verhoudt tot het Interbestuurlijk Programma (IBP), waarin juist wordt uitgegaan van dezelfde opgaven voor het hele land?

Voorts stelt de Minister in deze brief:

«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.» (p. 2)

Kan de Minister, gelet op deze redenering, aangeven in hoeverre binnen dit beleidskader schaalverkleining ook de uitkomst kan zijn indien blijkt dat daarmee deze doelen het beste gerealiseerd kunnen worden?

Het herziene beleidskader<sup>5</sup> stelt op p. 1:

«Het kabinet geeft 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 hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling. Tegelijkertijd blijkt dat in bepaalde situaties dit proces niet altijd van onderop tot stand komt, terwijl versterking van de bestuurskracht wel nodig is.»

De Minister stelt tegelijkertijd dat de voorkeur uitgaat naar «herindelen van onderop» (dus: herindelen), maar ook dat gemeenten primair zélf (dus: zelfstandig blijven) moeten werken aan versterking van bestuurs-

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2018/19, 28 750, F.

<sup>4</sup> [https://www.eerstekamer.nl/overig/20190322/brief\\_van\\_de\\_minister\\_van\\_bzk\\_van/document3/f=/vkx3cwjvt6xt\\_opgemaakt.pdf](https://www.eerstekamer.nl/overig/20190322/brief_van_de_minister_van_bzk_van/document3/f=/vkx3cwjvt6xt_opgemaakt.pdf).

<sup>5</sup> [https://www.eerstekamer.nl/overig/20190322/herzien\\_beleidskader\\_gemeentelijke/document3/f=/vkx3cwftsyr\\_opgemaakt.pdf](https://www.eerstekamer.nl/overig/20190322/herzien_beleidskader_gemeentelijke/document3/f=/vkx3cwftsyr_opgemaakt.pdf).

kracht en alleen «zo nodig» via een herindeling. Kan de Minister aangeven waar het kabinet nu daadwerkelijk primair van uitgaat in dit herindelingskader?

Het beleidskader stelt:

«Bij evidente bestuurskrachtproblemen kan gedacht worden aan het niet meer in staat zijn tot het organiseren van adequate dienstverlening richting inwoners of het niet in staat zijn tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.» (p. 2)

Kan de Minister aangeven hoe deze «maatschappelijke opgaven» in relatie tot het herindelingskader worden bepaald en vastgesteld? In hoeverre doelt de Minister hier respectievelijk op opgaven in het kader van wettelijke taken, op niet-wettelijke afspraken uit bestuursakkoorden of op eigenstandige lokale opgaven? Kan de Minister aangeven in hoeverre in het kader van een herindelingsbesluit een provincie kan bepalen wat een «maatschappelijke opgave» is voor een gemeente? Kan de Minister specifiek aangeven hoe deze «maatschappelijke opgaven» zich verhouden tot het IBP? Is het de bedoeling van de Minister om het IBP in het kader van een herindelingsbesluit een rol te laten spelen in de context van «maatschappelijke opgaven»? Kan de Minister tevens aangeven hoe het afweten van «maatschappelijke opgaven» zich verhoudt tot de lokale autonomie? Kan de Minister bovendien aangeven waarom een herindeling een geschikt instrument is om de deze doelen te borgen? Welke criteria en bewijzen zijn daarvoor?

Op p. 2 van het beleidskader staat verder:

«Van een provincie wordt verwacht dat zij beschikt over een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie in relatie tot de maatschappelijke opgaven, zeker waar een provincie het initiatief tot een herindeling wil nemen. Een dergelijke visie komt bij voorkeur tot stand in samenspraak met gemeenten.»

Kan de Minister aangeven in hoeverre deze «visie» zich verhoudt tot de provinciale omgevingsvisie? Kan de Minister aangeven of in deze context door de Minister ook wordt bedoeld op de uitvoering van de Regionale Energie Strategieën? Kan de Minister aangeven hoe een visie door de provincie in samenspraak met gemeenten opstellen zich verhoudt tot het Handvest voor Lokale Autonomie? Wat zijn de consequenties als de verschillende betrokken gemeenten – vanuit hun autonome positie – er verschillende visies op nahouden?

P. 3 stelt:

«Daarnaast wordt ook hier een faciliterende en stimulerende rol van de provincie in het herindelingsproces verwacht, bijvoorbeeld ten aanzien van het maatschappelijk, regionaal en lokaal draagvlak.»

Kan de Minister aangeven hoe zo'n «stimulerende» provinciale rol, die sturend van karakter is, in het herindelingsproces zich verhoudt tot het lokale draagvlak? Kan de Minister aangeven of die provinciale rol niet primair «respecterend» zou moeten zijn richting het lokale draagvlak? Kan de Minister tevens aangeven of met de faciliterende rol ten aanzien van draagvlak, de provincie de inwoners van betrokken gemeenten de gelegenheid zou moeten geven zich uit te spreken in een referendum en de uitkomsten daarvan te respecteren?

Voorts stelt p. 3:

«Het overleg met de provincie biedt de mogelijkheid aan de Minister van BZK om nadere vragen te stellen en aandachtspunten voor het proces aan de provincie mee te geven.»

Kan de Minister nader duiden wat de toegevoegde waarde is van dit overleg in deze specifieke fase van het herindelingsproces? Geeft dit vooroverleg met de Minister de provincie niet een onevenredige voorkeurspositie ten opzichte van de betrokken gemeenten?

P. 4 van het beleidskader stelt:

«Het streven van gemeenten en provincies moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen.»

Kan de Minister nader concretiseren wanneer sprake is van een «zo groot mogelijk draagvlak»? Op basis van welke criteria moet dit getoetst worden? Kan de Minister aangeven of zij bereid is daarvoor standaard de uitkomst van een referendum als meetbaar criterium te gebruiken?

De leden van de PVV-fractie lezen verder:

«Een veel gehanteerde definitie van bestuurskracht is het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan.» (p. 4)

Kan de Minister aangeven of deze «veel gehanteerde» definitie voortaan ook de vaste definitie is waar de Minister in dit kader van uitgaat? Kan de Minister expliciet aangeven welke concrete definitie van bestuurskracht de Minister voortaan zal hanteren?

Het beleidskader stelt ook:

«Het kabinet vraagt in die gevallen een solide onderbouwing waarom bij een gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling gewenst wordt.» (p. 4)

Kan de Minister aangeven op welke concrete criteria zij een dergelijke «solide onderbouwing» gaat toetsen?

P. 6 van het beleidskader stelt:

«Van de nieuwe gemeente wordt daarom verwacht dat zij zich inzet om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Hiervoor zijn vele praktijkvoorbeelden, zoals een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, (overige) binnengemeentelijke decentralisatie (zoals bestuurscommissies) en het versterken van participatieve vormen van democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Een herindeling biedt hiermee een kans voor vernieuwing van de lokale democratie en dat zou onderdeel kunnen zijn van de visie op de nieuwe gemeente. Of en in hoeverre (herindelings)gemeenten de representatieve democratie wensen te verrijken met andere participatieve vormen van democratie laat het kabinet graag over aan de inwoners en het bestuur van de gemeenten zelf.»

De Minister geeft in dit verband geen specifieke richting aan voor deze «participatieve vormen van democratie». Hierdoor kunnen deze vormen een wettelijke basis en/of essentiële democratische randvoorwaarden missen. Bijvoorbeeld in de Brabantse gemeente Eersel is onlangs een

lokaal «participatieprogramma» voor de dorpsraden opgesteld.<sup>6</sup> Hierin krijgen de dorpsraden in plaats van een adviserende rol richting de gemeente een meebeslissende rol, met onder andere juridische afspraken en een eigen budget. Ook spreekt het plan over «het overnemen van verantwoordelijkheid over uitvoerende taken van de gemeente» door de dorpsraden. Kan de Minister aangeven hoe aspecten van integriteit, democratische besluitvorming en verantwoording bij dergelijke dorpsraden gewaarborgd kunnen worden, aangezien een wettelijk kader voor de positie van dorpsraden ontbreekt (waar deze aspecten ter vergelijking wél van toepassing zijn op normale gemeenteraden, zoals incompatibiliteiten als bedoeld in artikel 13 Gemeentewet en verboden handelingen volgens artikel 15 Gemeentewet)? Kan de Minister nader duiden hoe zij bij een heringedeelde gemeente het vervangen van de «eigen» gemeenteraad door een «participatieve vorm» kan zien als een versterking/ vernieuwing van de lokale democratie, nu deze vormen over veel minder formele bevoegdheden beschikken?

### Vragen van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken de Minister voor de toezending van het Beleidskader gemeentelijke herindeling en haar begeleidende brief.<sup>7</sup> Zij zijn de Minister erkentelijk dat ze hiermee invulling wil geven aan de toezeggingen zoals gedaan bij het debat over twaalf gemeentelijke herindelingen op 10 juli 2018.<sup>8</sup>

De leden van de fractie van de ChristenUnie willen de Minister echter uitnodigen om toch meer specifiek in te gaan op de aanbevelingen van het rapport-Jansen (in het bijzonder vanaf p. 40), waar ook een aantal aanvullingen op de huidige procedure worden voorgesteld als het gaat om de wijziging van provinciegrenzen. Deze leden zouden het namelijk betreuren als voor inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheden nog steeds onduidelijk blijft aan de hand van welke beoordelingscriteria hun inbreng en zienswijzen over het wijzigen van de provincie waartoe zij behoren getoetst worden. Op p. 8 van het nieuwe beleidskader wordt nu gesteld dat voor een herindeling met provinciegrenswijziging dezelfde criteria gelden als voor een gemeentelijke herindeling zonder provinciegrenswijziging. De leden van de fractie van de ChristenUnie missen daarbij de uitwerking van het rapport-Jansen om in het bijzonder de criteria «draagvlak» en «evenwichtige regionale verhoudingen» uit te werken. Daarnaast stelt Jansen ook dat het onderscheid tussen wettelijke en vrijwillige gemeenschappelijke regelingen wenselijk is bij de toetsing en beoordeling van een herindelingsvoorstel, omdat de toe- en uittredingen bij wettelijke samenwerkingsverbanden niet volgens het regime van de Wet arhi geschieden (paragraaf 6.6, pagina 41, rapport van de commissie-Jansen). Deelt de Minister dit inzicht dat het onderscheid wenselijk is en op welke wijze krijgt dat een vertaalslag in het beleidskader?

Ten aanzien van de Wet arhi verzochten de leden van de fractie van de ChristenUnie om deze wet nog eens tegen de huidige praktijk aan te leggen en te bezien of er geen moderniseringsslag gemaakt moest worden, maar ook en vooral benadrukten zij dat verheldering rondom de gemeenschappelijke regelingen die niet door de gemeenteraad worden

<sup>6</sup> Gemeente Eersel, Participatieprogramma «Dorpen maken het verschil» 2019–2022 (19 februari 2019); <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Eersel/33d856d9-55ca-401b-a269-10faf00029a7>.

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2018/19, 28 750, F.

<sup>8</sup> Kamerstukken 34 805, 34 806, 34 824, 34 825, 34 826, 34 827, 34 828, 34 829, 34 830, 34 831, 34 832 en 34 833.

bekrachtigd of vastgesteld wenselijk zou zijn. Zij zien graag dat de Minister zich alsnog op dit punt nader uitspreekt. Zij wezen op het huidige artikel 41, lid 7, Wet arhi, waarover in het rapport-Jansen de aanbeveling is gedaan om de werking van artikel 41, lid 7, Wet arhi te expliciteren. Geadviseerd wordt daarbij een onderscheid te maken tussen de procedurele vereisten vervat in artikel 41 en de inhoudelijke beoordelingscriteria zoals opgenomen in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Een verduidelijking acht de adviseur nodig bij het hanteren van het criterium «evenwichtige regionale verhoudingen» uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en aan het invulling geven aan bovenlokale belangenafweging.

Over de omgang met de gemeenschappelijke regelingen lezen de leden van de fractie van de ChristenUnie in het Beleidskader, p. 8: «Er dient een indicatie gegeven te worden van de bestuurlijke en financiële gevolgen van de provinciegrenswijziging voor de (bij wet verplichte) samenwerkingsverbanden waar de gemeenten thans deel van uitmaken.» Indien er geen overeenstemming is tussen de herindelende gemeenten en de betrokken gemeenschappelijke regelingen over de (financiële) gevolgen, welke procedure heeft de Minister dan met het vernieuwde beleidskader voor ogen? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of daarbij ook moet worden aangegeven voor wiens rekening deze kosten zullen komen. Zij hebben de indruk dat de frictiekostenvergoeding uit het gemeentefonds geen rekening houdt met de transitie van de gemeenschappelijke regelingen. Klopt deze waarneming en brengt dit geen risico's met zich mee voor het draagvlak en een gezonde financiële situatie na de herindeling voor zowel de herindelende gemeenten als de betrokken gemeenschappelijke regelingen?

Daarnaast hadden de leden van de fractie van de ChristenUnie gehoopt dat het nieuwe beleidskader meer helderheid zou geven over de rollen van de provincie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze rollen zijn niet uitgewerkt. Het beleidskader geeft ook niet aan of, en zo ja, welke uitgangspunten dienen te worden gehanteerd als een van de provincies gebruik maakt van de mogelijkheid om conform artikel 14, tweede lid, van de Wet arhi het herindelingsadvies zelfstandig vast te stellen. De leden van de fractie van de ChristenUnie menen dat juist uit de samenvoeging tot de gemeente Vijfheerenlanden geleerd kan worden dat de interprovinciale commissie (artikel 15 Wet arhi) eigenlijk geleid zou moeten worden door een onafhankelijke voorzitter. Op welke wijze is deze les nu betrokken bij het nieuwe beleidskader en is dit geen uitgelezen kans om de procesonduidelijkheid beter op te lossen?

Ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen lezen de leden van de fractie van de ChristenUnie in het Beleidskader op p. 8:

«Er dient een indicatie gegeven te worden van de bestuurlijke en financiële gevolgen van de provinciegrenswijziging voor de (bij wet verplichte) samenwerkingsverbanden waar de gemeenten thans deel van uitmaken.»

Indien er geen overeenstemming is tussen de herindelende gemeenten en de betrokken gemeenschappelijke regelingen over de (financiële) gevolgen, welke procedure heeft de Minister dan met het vernieuwde beleidskader voor ogen? De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of daarbij ook moet worden aangegeven voor wiens rekening de kosten zullen komen. Zij hebben de indruk dat de frictiekostenvergoeding uit het gemeentefonds geen rekening houdt met de transitie van de gemeenschappelijke regelingen. Klopt deze waarneming en brengt dit geen risico's met zich mee voor het draagvlak en een gezonde financiële

situatie na de herindeling voor zowel de herindelende gemeenten als de betrokken gemeenschappelijke regelingen?

Bij de toezegging tot het toesturen van het Beleidskader gemeentelijke herindelingen (**T02624**) is niet alleen toegezegd dat hierbij de aanbevelingen van de commissie-Jansen betrokken zouden worden, maar is door de fractie van GroenLinks ook gewezen op een nadere uitwerking van het begrip draagvlak. Met name de wijze waarop wordt verantwoord en inzichtelijk wordt gemaakt hoe het draagvlak tot stand is gekomen, welke stappen hebben plaatsgevonden en hoe de betrokkenheid is georganiseerd werden tijdens het debat genoemd. Welke winst ziet de Minister op dit punt in vergelijking met het beleidskader 2013 en de aanvulling uit 2015?

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet men belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
J.W.M. Engels

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Bij brief d.d. 23 mei jl. hebben enkele leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) mij een aantal vragen gesteld over het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindelingen en de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Ik ben de leden erkentelijk voor de gestelde vragen en de daarmee aan mij geboden mogelijkheid een aantal zaken te verduidelijken danwel toe te lichten. Omwille van de leesbaarheid zal ik dezelfde volgorde aanhouden van de in de brief van de commissie BiZa/AZ gestelde vragen, waarbij ik de gestelde vragen kort samenvat.

### Vragen PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie willen allereerst weten hoe de toenemende verschillen in opgaven van verschillende regio's zich verhouden tot het Interbestuurlijk Programma (IBP) dat juist uitgaat van een aantal gemeenschappelijke opgaven voor heel Nederland.

*Het IBP adresseert een aantal opgaven die in heel Nederland spelen en die een interbestuurlijke aanpak vragen. Buiten deze opgaven zijn er nog diverse andere opgaven voor gemeenten en regio's, waardoor er verschillende opgavenprofielen per regio zijn. Daarnaast kunnen regio's soms weliswaar eenzelfde opgave hebben, maar is er door de regionale context een andere aanpak noodzakelijk. Bijvoorbeeld voor een vraagstuk als de woningmarkt geldt dat in gebieden met bevolkingsgroei of verstedelijking andere oplossingen nodig zijn dan in gebieden met bevolkingsdaling of in een landelijk gebied.*

De leden van de PVV-fractie vragen of het beleidskader ook mogelijk maakt dat er schaalverkleining ontstaat.

*Indien schaalverkleining inderdaad de beste oplossing is voor een gemeente, een regio en/of een maatschappelijke opgave, dan is het zeker mogelijk om een gemeente te splitsen in meerdere zelfstandige gemeenten. Daarvoor geldt, evenals bij schaalvergroting, het kader van de Wet arhi.*

Vervolgens vragen de leden van de PVV-fractie hoe de voorkeur van het kabinet voor herindelingen «van onderop» zich verhoudt tot het uitgangspunt dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor het versterken van hun bestuurskracht.

*Gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun bestuurskracht. Daarmee ook voor de beoordeling of versterking daarvan noodzakelijk is en zo ja op welke wijze. Herindelen is één van de mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken. Of een gemeente bij een wens om de bestuurskracht te versterken uitkomt op een initiatief tot herindelen, is daarmee in eerste instantie aan gemeenten zelf. Dat is de wijze waarop het kabinet herindelingen tegemoet treedt.*

De leden van de PVV-fractie willen ook weten hoe wordt bepaald welke de maatschappelijke opgaven zijn voor een gemeente, als moet worden afgewogen of er sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek.



*In het aangehaalde citaat wordt met «de maatschappelijke opgaven» bedoeld op het geheel aan opgaven waarvoor de gemeente – al dan niet in samenwerking met partners – een oplossing moet vinden. Een deel van deze opgaven is wettelijk bepaald (de taken in medebewind), een ander deel wordt door gemeenten zelf gekozen op basis van de lokale autonomie. Dat kunnen zelfstandig geformuleerde ambities zijn, of ambities die voortvloeien uit bestuurlijke afspraken in regionaal verband. De opgaven uit het IBP betreffen zowel wettelijk bepaalde als zelf gekozen opgaven en zijn daarmee onderdeel van het geheel aan maatschappelijke opgaven. Indien gemeenten niet meer in staat zijn om de dienstverlening voor hun inwoners te realiseren en niet meer in staat zijn de benodigde bijdrage te leveren aan het realiseren van het geheel aan wettelijke en zelf gekozen opgaven, dan is er sprake van (evidente) bestuurskrachtproblematiek. De constatering daarvan gebeurt in eerste instantie door gemeenten zelf. Doorgaans werken gemeenten op dat moment ook al enige tijd aan het versterken van hun bestuurskracht maar hebben de inspanningen tot dan toe nog onvoldoende resultaat gehad. Veelal heeft een gemeente daar dan ook gesprekken met de provincie over, desgewenst kan de provincie het gesprek daarover opstarten.*

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie hoe de provinciale visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in relatie tot de maatschappelijke opgaven, zich verhoudt tot de omgevingsvisies en de Regionale Energie Strategieën en hoe het opstellen van die visie zich verhoudt tot de lokale autonomie van gemeenten.

*De omgevingsvisies en de Regionale Energie Strategieën, die in samenwerking met gemeenten worden opgesteld, benoemen elk een deel van de opgaven waar o.a. gemeenten voor gesteld staan. Daarnaast zijn er voor gemeenten ook andere opgaven uit bijvoorbeeld het sociale of het veiligheidsdomein te benoemen. De bestuurlijke organisatie van een gebied, regio en/of provincie, dient voldoende te zijn toegerust om het geheel van deze opgaven te kunnen realiseren. Gegeven de verantwoordelijkheid van provincies voor de kwaliteit van het lokaal bestuur, verwacht het kabinet dat provincies in de bedoelde visie samen met gemeenten – aangezien zij primair verantwoordelijk zijn voor hun eigen bestuurlijke organisatie en bestuurskracht – inventariseren waar een eventuele disbalans tussen opgaven en bestuurlijke organisatie kan ontstaan. Idealiter wordt daarbij ook benoemd welke oplossing daarvoor wordt gekozen, maar kunnen ook meerdere richtingen worden geschetst indien er (nog) geen overeenstemming is met of tussen gemeenten.*

De leden van de PVV-fractie vragen verder te verduidelijken hoe de stimulerende rol van de provincie in een herindelingsproces zich verhoudt tot het lokale draagvlak en of de faciliterende rol van de provincie zou moeten inhouden dat er een referendum plaatsvindt om het draagvlak voor een herindeling te bepalen.

*Een herindeling is geen wiskundige exercitie. De wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan lokaal draagvlak moet van geval tot geval kunnen worden afgewogen. Juist door het herindelingsproces toe te spitsen op de specifieke situatie kan het zorgvuldig worden ingericht. Dat proces kan bijdragen aan het formuleren en wegen van de argumenten die voor of tegen de herindeling worden aangedragen en biedt de mogelijkheid tegemoet te komen aan eerder geuite belangen of bezwaren. In herindelingsprocessen is het aan gemeenten om het lokale draagvlak voor een eventuele herindeling te bepalen. De stimulerende rol van de provincie richt zich daarbij onder andere op het bevorderen dat gemeenten een zorgvuldig proces inrichten, waarin er voor inwoners voldoende ruimte is om hun mening te vormen en te geven. Indien de*

*provincie van oordeel is dat het organiseren van een referendum daarbij behulpzaam is, dan kan zij dat organiseren of gemeenten in overweging geven dat te doen.*

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie te duiden wat de toegevoegde waarde is van het overleg met gedeputeerde staten voorafgaand aan het besluit om een procedure ex artikel 8 Wet arhi te starten en of dat overleg de provincie geen onevenredige voorkeurspositie geeft ten opzichte van de betrokken gemeenten.

*Het doel van het overleg is om met gedeputeerde staten van gedachten te wisselen over de overwegingen die ten grondslag liggen aan het initiëren van een herindeling. Daarbij kunnen ook verwachtingen worden uitgewisseld met betrekking tot het te voeren proces, bijvoorbeeld ook in relatie tot de vraag naar lokaal draagvlak. En tevens draagt het er aan bij dat als de procedure door gedeputeerde staten wordt gestart, zowel provincie als gemeenten er op mogen vertrouwen dat de Minister van BZK de problematiek zwaarwegend genoeg acht voor een provinciaal initiatief. Van een voorkeurspositie voor de provincie ten opzichte van gemeenten is daarbij geen sprake, omdat in dat gesprek uiteraard de standpunten van de gemeenten betrokken worden.*

*In het gesprek over het starten van een provinciaal initiatief tot gemeentelijke herindeling wordt vanzelfsprekend niet vooruitgelopen op het oordeel over de inhoud van het uiteindelijke herindelingsadvies. Die beoordeling wordt gemaakt nadat de gekozen herindelingsvariant conform de procedure van de Wet arhi aan mij is voorgelegd. Op dat moment wordt beoordeeld of de wijze waarop het provinciale initiatief vorm is gegeven en het advies dat daaruit is voortgekomen, reden is om het wetgevingstraject in gang te zetten.*

Verder willen de leden van de PVV-fractie weten op basis van welke criteria wordt bepaald of het draagvlak voor een herindeling «zo groot mogelijk is» en of ik bereid ben daarbij de uitkomst van een referendum als meetbaar criterium te gebruiken.

*Zoals in het beleidskader aangegeven, acht het kabinet het primair aan de betrokken gemeentebesturen om te bepalen hoe groot het maatschappelijk draagvlak is. Het staat de gemeentebesturen daarbij vrij om te bepalen hoe zij het draagvlak hebben vastgesteld, mits zij dit toelichten in het bij het herindelingsadvies gevoegde logboek. De uitslag van een gehouden lokaal referendum kan daarbij betrokken worden. Wat onder «zo groot mogelijk» wordt verstaan, verschilt per herindeling. Het kabinet acht het in ieder geval belangrijk dat de gemeenten (en de provincie) laten zien dat zij zich hebben ingespannen om hun inwoners te betrekken bij het herindelingsproces en dat zij hun best hebben gedaan om tegemoet te komen aan eventuele wensen en bezwaren ten aanzien van de voorgestelde herindeling.*

Ook willen de leden van de PVV-fractie weten welke precieze definitie van het begrip bestuurskracht ik in het kader van dit beleidskader zal hanteren.

*De definitie die in het beleidskader wordt vermeld en waarnaar de vragenstellers verwijzen (namelijk: «het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan»), is een gangbare definitie en ik acht deze goed bruikbaar; evenals een variant waarin wordt gesproken over «gegeven en zelf gekozen opgaven» in plaats van «wettelijke en niet-wettelijke taken». Ik hecht er aan daarbij te benadrukken dat de gangbare definities uitgaan van een verhouding tussen taken (of opgaven) enerzijds en anderzijds het vermogen om deze*

*opgaven adequaat tegemoet te treden (inclusief eventuele beschikbare hulpbronnen). Het gaat er dus niet om of gemeenten voldoen aan een objectieve norm die voor alle gemeenten gelijk zou moeten zijn, maar of zij in staat zijn de dienstverlening tot stand te brengen en oplossingen te organiseren die zij voor hun inwoners noodzakelijk achten. Wanneer er een disbalans is tussen de opgaven en het vermogen om de opgaven adequaat tegemoet te treden, dan is het primair aan gemeenten zelf om deze balans te herstellen. Bijvoorbeeld door ambities bij te stellen, samenwerking te zoeken, of – in een uiterst geval – te concluderen dat de belangen van hun inwoners het beste gediend zijn in een andere bestuurlijke constellatie.*

De leden van de PVV-fractie vragen verder om aan te geven op basis van welke criteria een «solide onderbouwing» wordt getoetst, die nodig is bij een herindelingsvoorstel waarvoor geen breed draagvlak is.

*Bij een provinciaal initiatief tot herindeling verwacht ik – aanvullend op de argumentatie om tot een dergelijk initiatief te komen – dat het herindelingsadvies duidelijk maakt dat voor de voorgestelde herindeling geen reële alternatieven bestaan die een breder draagvlak hebben en dat de geconstateerde bestuurskrachtproblematiek zonder herindeling structureel zal leiden tot gebrekkige dienstverlening naar inwoners, in ieder geval ten aanzien van medebewindstaken.*

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie om aan te geven hoe aspecten van integriteit, democratische besluitvorming en verantwoording bij dorpsraden gewaarborgd kunnen worden en nader te duiden hoe bij een heringedeelde gemeente het vervangen van de «eigen» gemeenteraad door een «participatieve vorm», zoals dorpsraden, kan worden gezien als een versterking/vernieuwing van de lokale democratie.

*Zoals ik in de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer bij het beleidskader heb geschetst, zie ik dat gemeenten voor een dubbelopgave staan om enerzijds voldoende slagkracht en anderzijds nabij bestuur te organiseren. Daar waar een herindeling noodzakelijk is om tot een meer passende schaal en slagkracht te komen voor het opgavenprofiel voor de betreffende gemeente(n) of regio, kan de nieuwe gemeente kiezen voor bijvoorbeeld het instellen van wijk- en dorpsraden of andere vormen van participatie, om de inwoners te betrekken bij het gemeentelijk beleid. Het geheel van de grotere slagkracht en de participatie is dan een versterking van de lokale democratie. Hierbij wil ik opmerken dat de wijk- en dorpsraden niet de gemeenteraad kunnen vervangen; in Nederland is de representatieve democratie het uitgangspunt. Dit heb ik eerder beschreven in de brief aan uw Kamer van 5 juli 2018 over het Plan van Aanpak Versterking Lokale Democratie en Bestuur.*

*De genoemde vormen van participatieve democratie zijn een waardevolle aanvulling op de representatieve democratie. Voor een sterke lokale democratie is een goede verbinding nodig tussen de participatie van burgers en de gemeenteraad.*

*Het komt ook voor dat de raad bepaalt dat de wijk- of dorpsraden een nader te bepalen budget krijgen toegewezen om door de raad geformuleerde taken te vervullen. De afweging over de hoogte van de budgetten, de omvang van de taken en de wijze van verantwoording, wordt daarbij gemaakt door de gemeenteraad (die het budgetrecht heeft). De legitimatie van het handelen van deze wijk- en dorpsraden is daarmee gelegen in de besluitvorming van de gemeenteraad daaromtrent. De raad kan er ook voor kiezen de dorps- en wijkraden vorm te geven als een adviescommissie, in de zin van artikel 84 Gemeentewet. De raad kan dan de door de PVV-fractie genoemde aspecten van integriteit en democratische besluitvorming in een verordening vastleggen.*

De leden van de ChristenUnie-fractie nodigen mij uit nog specifiek in te gaan op de aanbevelingen van de commissie-Jansen waarin aanvullingen worden voorgesteld op de procedure voor de wijziging van provinciegrenzen. Daarbij vragen de leden in te gaan op de van toepassing zijnde beoordelingscriteria, in het bijzonder de criteria «draagvlak» en «evenwichtige regionale verhoudingen».

*Zoals de commissie Jansen op p. 46 van haar rapport duidelijk onderstreept, is een herindeling een middel om de bestuurskracht van een gemeente te versterken. De herindeling moet dus bijdragen aan het vergroten van het vermogen van de betrokken gemeente(n) om hun opgaven te realiseren. Uit een herindeling kan voortvloeien dat ook de grenzen van provincies gewijzigd dienen te worden, maar daarbij zijn de gemeentelijke indeling en de gemeentelijke bestuurskracht leidend. Om die reden heeft het kabinet in het beleidskader dan ook uitgesproken dat voorstellen voor herindeling met wijziging van provinciegrenzen op dezelfde wijze worden beoordeeld als herindelingsvoorstellen waarbij geen wijziging van provinciegrenzen aan de orde is. Daarmee worden de beoordelingscriteria op dezelfde wijze toegepast, met dien verstande dat van de betrokken provincies wordt verwacht dat zij in hun herindelingsadvies aangeven welk effect de provinciekeuze heeft op de bestuurskracht en de regionale samenhang. Beide aspecten hebben immers impact op het vermogen van de nieuwe gemeente om haar opgaven adequaat op te pakken.*

In het verlengde van het voorgaande vragen deze leden of ik het inzicht van de commissie-Jansen deel dat het wenselijk is onderscheid te maken tussen vrijwillige en verplichte samenwerkingen bij de toetsing en beoordeling van een herindelingsvoorstel en hoe zich dat vertaalt in het beleidskader.

*Ten aanzien van de samenwerkingsverbanden is er een onderscheid te maken tussen verplichte en vrijwillige samenwerkingsverbanden, omdat er deels verschillende regimes ten aanzien van uit- en toetreding zijn. Bij wettelijke samenwerkingsverbanden gaat bijvoorbeeld de nieuwe indeling in per datum herindeling, terwijl bij vrijwillige samenwerking de nieuwe gemeente na de herindeling nog tijd heeft om deelname in de samenwerkingsverbanden van de samenstellende gemeenten te wijzigen of af te bouwen. Dat bij wettelijke samenwerkingen al per datum herindeling een nieuwe indeling van kracht is, kan extra inspanningen vragen van de betrokken gemeenten en eventueel provincies bij de voorbereiding op de herindeling. Ik ben evenwel van mening dat deze extra inspanning bij wijziging van samenwerkingsverbanden (een hulpstructuur) geen grote rol zou moeten spelen in de beoordeling van de wenselijkheid van de voorgestelde nieuwe bestuurlijke hoofdstructuur. De wijziging van de samenwerkingsverbanden is immers een eenmalige extra inspanning en de nieuwe hoofdstructuur zal – als het goed is – een duurzame verbetering van het functioneren van de overheid opleveren.*

Vervolgens vragen de leden van de ChristenUnie-fractie mij om nader in te gaan op het advies van de commissie Jansen om de werking van artikel 41, zevende lid, van de Wet arhi te expliciteren.

*Het gaat hier om gevallen van verplichte samenwerking tussen gemeenten, waarbij weliswaar door gemeenten zelf nog moet worden voorzien in aanpassing van de gemeenschappelijke regeling, maar de wetgever bepaalt wie er dienen deel te nemen. In die zin is er dus een procedureel verschil met de vrijwillige samenwerkingsverbanden, maar er*

*zijn ook overeenkomsten. In het geval van de samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik (thans Vijfheerenlanden), is artikel 41, eerste tot en met zesde lid, van de Wet arhi van overeenkomstige toepassing verklaard op de wettelijke samenwerkingsverbanden. Artikel 41, zevende lid, biedt dus de ruimte om per geval te bezien of een aparte regeling noodzakelijk is.*

*Meer inhoudelijk geldt dat deze samenwerkingsverbanden een hulpstructuur zijn, die ondergeschikt zou moeten zijn aan de bestuurlijke hoofdstructuur. De inrichting daarvan heeft evenwel impact op het vermogen van betrokken gemeenten om hun opgaven te realiseren. Daarom verwacht het kabinet in een herindelingsadvies ook een advies over het (verplichte) samenwerkingsverband waaraan de nieuwe gemeente zou moeten gaan deelnemen. In de onderbouwing van dat advies kan dan worden ingegaan op de impact die die keuze heeft voor de betrokken samenwerkingsverbanden en wat dit voor de verdere uitwerking van dan wel voorbereiding op de herindeling betekent. Ik ben overigens voornemens om nog nader naar dit punt te kijken aan de hand van een op korte termijn te starten evaluatie van de afwikkeling van de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik (thans gemeente Vijfheerenlanden).*

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke procedure ik met het nieuwe beleidskader voor ogen heb in het geval er tussen herindelende gemeenten en betrokken gemeenschappelijke regelingen geen overeenstemming bestaat over de financiële gevolgen. Daarbij vragen zij ook of de beschikbare frictiekostenvergoeding in het gemeentefonds daarvoor toereikend is.

*Een dergelijke situatie is aan de orde geweest bij de hiervoor aangehaalde samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik. Zoals hiervoor al benoemd ben ik voornemens om de daarbij gehanteerde procedure, werkwijze en financiële afwikkeling te evalueren en waar nodig de procedure bij te stellen. Ik zal uw Kamer daarover dan na afronding van de evaluatie nader informeren.*

Tot slot vragen de leden van de ChristenUnie-fractie op welke wijze de lessen uit de eerder genoemde samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik in het beleidskader zijn betrokken ten aanzien van de werking van de interprovinciale commissie en de rollen van de provincie en Minister van BZK daarbij, alsmede welke uitgangspunten gehanteerd dienen te worden in het geval een provincie besluit om zelfstandig een herindelingsadvies vast te stellen conform artikel 14, tweede lid, van de Wet arhi.

*Zoals hiervoor benoemd, is een herindeling geen doel op zich, maar een middel om tot grotere bestuurskracht te komen. In het beleidskader is aangegeven dat er daarbij in essentie geen verschil zou moeten zijn tussen herindelingen met of zonder wijzigingen van de provinciegrens. Mede daarom is in het beleidskader geëxpliciteerd dat in beide gevallen dezelfde beoordelingscriteria worden gehanteerd.*

*Ten aanzien van de werking van de interprovinciale commissie heb ik uit de genoemde casus de les getrokken – en om die reden ook zo in het beleidskader opgenomen – dat het wenselijk is dat de commissie de provinciekeuze baseert op een gezamenlijk opgestelde set criteria. Waar passend, kan dan worden voortgebouwd op de criteria die al in het beleidskader zijn benoemd. Bij het uitblijven van overeenstemming daarover is een actieve rol van de Minister van BZK gewenst. Afhankelijk van de situatie kan die rol bijvoorbeeld inhouden dat de Minister van BZK de te hanteren criteria vaststelt, of één van de betrokken provincies verzoekt zelfstandig tot een herindelingsadvies te komen.*

*In het geval een provincie, al dan niet daartoe uitgenodigd, besluit tot het zelfstandig vaststellen van een herindelingsadvies, verwacht het kabinet van de betreffende provincie dat zij in het herindelingsadvies ingaat op de bezwaren van de andere betrokken provincie(s) en dat zij onderbouwt waarom de herindeling noodzakelijk is, ondanks dat daarvoor bij de andere betrokken provincie(s) geen draagvlak is.*

#### Vraag GroenLinks-fractie

Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie nog welke winst ik zie in dit beleidskader ten opzichte van het beleidskader 2013 en de aanvulling uit 2015 in de uitwerking van het begrip draagvlak, in het bijzonder de wijze waarop wordt verantwoord en inzichtelijk wordt gemaakt hoe het draagvlak tot stand is gekomen, welke stappen hebben plaatsgevonden en hoe de betrokkenheid is georganiseerd.

*Zowel in dit beleidskader als in voorgaande beleidskaders, stelt het kabinet zich op het standpunt dat het bepalen van het draagvlak voor een herindeling primair aan gemeenten is. Daarbij kijkt het kabinet naar uitspraken van de betreffende gemeenteraden en verwacht het van de raden dat zij in hun besluitvorming het maatschappelijke draagvlak meewegen. Evenals in voorgaande beleidskaders verwacht het kabinet van betrokken gemeenten dat zij in een logboek bijhouden welke activiteiten zijn ondernomen om bewoners te betrekken bij het proces, om het maatschappelijk draagvlak te bepalen en om te investeren in het draagvlak. Ten opzichte van voorgaande beleidskaders heeft dit kabinet een nadrukkelijker voorkeur voor herindelingen van onderop, dus met een zo breed mogelijk (maatschappelijk) draagvlak. Dat betekent concreet dat het lokaal draagvlak voor een herindeling belangrijker is geworden. Dat past bij mijn inzet om het lokaal bestuur dichter bij de inwoners te organiseren en responsiever te maken, met een lokaal bestuur dat oog heeft voor hun wensen en belangen.*

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