

Vergaderjaar 2021–2022

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2021

In het debat met uw Kamer op 11 februari jl. (Handelingen II 2020/21, nr. 56, items 5 en 17) over vijf herindelingsvoorstellen heb ik op verzoek van dhr. Bisschop (SGP) toegezegd te reflecteren op de rol van provincies in processen van gemeentelijke herindeling. Daarnaast heeft uw Kamer naar aanleiding van dat debat de moties van het lid Özütok (Kamerstuk 35 619, nr. 8) en van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 620, nr. 7) aangenomen. Verder heb ik eerder toegezegd om uw Kamer in 2021 te informeren over de uitvoering van de acties die voortvloeiden uit de evaluatie van de herindeling Vijfheerenlanden.¹ Met deze brief wil ik de genoemde toezeggingen gestand doen en uw Kamer informeren over de wijze waarop ik opvolging heb gegeven aan de moties. Ik stel uw Kamer daarmee voor de toezeggingen en moties als afgedaan te beschouwen.

Reflectie op de rol van provincies in processen van gemeentelijke herindeling

Hieronder schets ik eerst kort de ontwikkeling van de rol van provincies in deze eeuw. Vervolgens schets ik hoe ik provincies hun rol heb zien invullen en tot slot schets ik enkele effecten die ik meen te zien en welke vragen dat oproept. Hierbij betrek ik ook de meest recente inzichten naar aanleiding van het herindelingsproces rondom de gemeenten Barneveld en Scherpenzeel, waarover ik uw Kamer bij brief van 7 oktober jl. heb geïnformeerd. Uiteraard sta ik ervoor open deze thematiek in gesprek met uw Kamer verder uit te diepen. Ik acht het evenwel aan mijn opvolger om te besluiten of de navolgende reflecties ook nopen tot bijstelling van beleid of wetgeving. Keuzes rondom het herindelingsbeleid hangen namelijk samen met of vloeien voort uit de visie van het volgende kabinet op de ontwikkeling van het openbaar bestuur; in het bijzonder ten aanzien

¹ Kamerbrief Evaluatie herindelingsproces Vijfheerenlanden d.d. 2 november 2020 (Kamerstuk 28 750, nr. 78)

van het versterken van gemeenten en de positie die «de regio» dient te hebben in ons bestuurlijk bestel.

Notie vooraf

Een gemeentelijke herindeling is geen doel op zich, maar een middel om de slagkracht van één of meerdere gemeenten te vergroten. In het bijzonder wanneer de schaal van betrokken gemeenten niet (meer) aansluit op de voornaamste, in toenemende mate complexe, opgaven van die gemeenten en/of als er een wens is om de organisatie te versterken. Dat een schaalvergroting soms nodig is, heeft meerdere oorzaken. Maatschappelijke en technologische ontwikkelingen vragen van gemeenten dat zij op een grotere schaal opereren, om effectief maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. Daarbij is het takenpakket van gemeenten gegroeid, mede als gevolg van decentralisaties. Dit laatste heeft eveneens de financiële positie van gemeenten onder druk gezet. Via schaalvergroting proberen gemeenten de robuustheid van de organisatie te vergroten en olopende kosten te beperken. De benodigde schaalvergroting kan vaak (ook) met samenwerking worden opgevangen, maar indien gemeenten onvoldoende sturing kunnen geven aan (het geheel van) samenwerkingsverbanden is een herindeling een betere oplossing.

Een onvermijdelijk neveneffect van een gemeentelijke herindeling is dat de afstand tussen bestuur en inwoners groter wordt. In het kernenbeleid of de wijze waarop een gemeente invulling geeft aan participatie, kan een deel van dit effect worden gemitigeerd, maar er is ontegenzeggelijk enig verlies van nabijheid. En bij elke herindeling dient dan ook te worden afgewogen of de grotere slagkracht om tot betere dienstverlening en ondersteuning te komen, daar tegen opweegt.

Ontwikkeling rol provincies in herindelingsprocessen

Provincies hebben een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het (lokale) openbaar bestuur. Provincies zijn immers op onderdelen toezichthouder van gemeenten en fungeren als partner van gemeenten die willen werken aan het versterken van hun bestuurskracht en vermogen om opgaven te realiseren. De kwaliteit van het openbaar bestuur kent verschillende facetten. Het omvat zowel integer en transparant bestuur, als responsiviteit en het vermogen om goede dienstverlening te bieden. Provincies hebben verschillende instrumenten om in partnerschap met gemeenten de kwaliteit van het openbaar bestuur op peil te houden of te brengen, waaronder hun betrokkenheid in processen van gemeentelijke herindeling. Bij gemeentelijke initiatieven tot herindeling geven gedeputeerde staten hun zienswijze op een gemeentelijk herindelingsadvies (artikel 5, derde lid Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)) en – als ultimum remedium – kunnen gedeputeerde staten ook zelf een herindelingsadvies opstellen.² In alle gevallen toetsen gedeputeerde staten of een herindelingsadvies past binnen het Beleidskader gemeentelijke herindeling en of de voorgestelde herindeling ook wenselijk is, gegeven relevante andere ontwikkelingen in de regio en een eventueel provinciaal beleidskader.

Daar waar aan het einde van de vorige eeuw vooral provincies initiatieven ontplooiden voor gemeentelijke herindeling (en dat blijkens de opbouw van artikel 4 Wet arhi, ook de voorkeur van de wetgever was), is er sinds

² Overigens heeft de Minister van BZK op grond van de Wet arhi ook de bevoegdheid om een herindelingsprocedure te initiëren. Het is evenwel reeds geruime tijd staand beleid, aansluitend bij de beleidsmatige voorkeur voor herindelingsprocedures van onderop, dat de Minister van BZK in beginsel geen gebruik maakt van die bevoegdheid.

het begin van deze eeuw een groeiende beleidsmatige voorkeur voor herindelingen van onderop, op initiatief van gemeenten zelf. Naast het belang van het organiseren van een slagvaardige (lokale) overheid die voldoende is toegerust op haar opgaven, nam het belang van nabijheid en herkenbaarheid van bestuur toe. Bij het beoordelen van de wenselijkheid van een herindeling werd daarom nadrukkelijker gekeken naar wat de inwoners (vertegenwoordigd door hun gemeenteraad) van betrokken gemeentes ervan vinden. Als uitvloeisel daarvan is in opeenvolgende beleidskaders gemeentelijke herindeling³ het beoordelingscriterium «draagvlak» zwaarder gaan wegen en is navenant de ruimte afgenomen voor provinciale initiatieven. Ook het huidige kabinet heeft een duidelijke voorkeur voor herindelingen op initiatief van gemeenten zelf, al is in het regeerakkoord ook opgenomen: «... *het proces helemaal van onderop laten komen levert ook niet altijd een optimaal resultaat op.*»⁴ Daarom is in het vigerende beleidskader gesteld dat een provinciaal initiatief aan de orde kan zijn bij «*evidente bestuurskrachtproblematiek waarvoor gemeenten zelf geen oplossing weten te bereiken*». Mijns inziens is dit de minimale ruimte die provincies zou moeten worden gelaten; met minder ruimte kunnen provincies niet meer effectief invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale openbaar bestuur. Dat provincies de bevoegdheid hebben om in bepaalde situaties een herindelingsprocedure te initiëren, werkt immers ook als een erkenning van de wetgever dat gemeenten de inbreng van provincies serieus dienen te nemen.

Rolinvulling van provincies rondom gemeentelijke herindeling

Provincies zijn consciëntieus in de invulling van hun verantwoordelijkheden. Provincies geven de voorkeur aan een rol als facilitator van een goed proces tot bestuurskrachtversterking. Zij kunnen ook sparringpartner zijn voor de gemeente(n) in een dergelijk proces, waarbij de *uitkomst* kan zijn dat een herindeling noodzakelijk is om de slagkracht van een of meer gemeenten te versterken. Dit in het volle besef dat van provincies ook verwacht wordt het initiatief over te nemen als overeenstemming tussen gemeenten uitblijft of wanneer gemeenten moeilijke besluiten voor zich uit blijven schuiven. Provincies initiëren dan ook niet zomaar een procedure tot een gemeentelijke herindeling. Dat doen zij alleen als gemeenten – ondanks herhaaldelijke uitnodigingen daartoe – niet zelf de benodigde actie ondernemen of wanneer zij er onderling niet uit kunnen komen. Een provinciaal herindelingsinitiatief is daarmee nooit het startpunt van een discussie, veel eerder een sluitstuk daarvan om te voorkomen dat een discussie voortsleept zonder reëel uitzicht op een duurzame oplossing voor geconstateerde bestuurskrachtproblemen van één of meer betrokken gemeenten.

Met de groeiende beleidsmatige voorkeur voor herindelingen van onderop, werd van provincies verwacht dat zij gemeenten meer ruimte geven om ook andere oplossingen voor bestuurskrachtversterking dan herindeling te verkennen en/of oplossingen met een groter draagvlak te kiezen. Of dat nu een gemeentelijke herindeling betreft of een vorm van (intensieve) samenwerking. Ik constateer dat provincies hierop hebben meebewogen en inmiddels langer een faciliterende rol blijven vervullen alvorens tot een provinciaal herindelingsinitiatief te komen.

Daarmee concludeer ik dat de beleidsmatige voorkeur voor herindelingen van onderop is gerealiseerd: herindelingsvoorstellen komen vrijwel uitsluitend nog van onderop. Wat ook resulteert in het gewenste bredere

³ Kamerstuk 28 750.

⁴ Regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst» (2017), p. 7. (Kamerstuk 34 700, nr. 34)

draagvlak bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Ik bemerk verder een grotere terughoudendheid bij provincies om initiatieven tot herindeling te nemen, ook als zij van mening zijn dat dit voor een gemeente een meer duurzame oplossing is. Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld niet geïntervenieerd toen Grave aanvankelijk buiten de herindeling Land van Cuijk wilde blijven. Eerder staakte Noord-Holland herindelingsprocessen in het Gooi en de Vechtstreek. Enkele provincies hebben zich zelfs op het standpunt gesteld in het geheel geen initiatieven tot herindeling te ontplooien zonder uitdrukkelijk verzoek van betrokken gemeenten. Dat roept dan wel de vraag op of provincies niet «handelingsverlegen» dreigen te worden. Provincies geven aan dat de afnemende ruimte voor provinciale initiatieven maakt dat hun stimulerende rol minder effectief is; gemeenten laten zich minder gelegen liggen aan suggesties van provincies om te reflecteren op de eigen bestuurskracht of om de kwaliteit van processen rondom herindeling te verbeteren. Mijn recente besluit om geen wetsvoorstel te maken op basis van het Gelderse herindelingsadvies voor Barneveld en Scherpenzeel kan dat sentiment helaas versterken.

Vraagpunten

Uw verzoek om te reflecteren op de rol van provincies in herindelingsprocessen op initiatief van gemeenten, ontstond in het debat over een vijftal herindelingsvoorstellen en kwam voort uit de vraag of de herindelingsprocessen die ten grondslag lagen aan die wetsvoorstellen, voldoende zorgvuldig zijn geweest. Anders geformuleerd is dan de vraag in hoeverre het belangrijker worden van draagvlak voor gemeentelijke herindeling ook zijn weerslag heeft gehad op de kwaliteit van herindelingsprocessen en herindelingsvoorstellen. En secundair of een andere provinciale rolname tot andere uitkomsten had geleid.

In reactie daarop wil ik u deelgenoot maken van enkele ontwikkelingen die ik meen waar te nemen. De beschreven mechanismen gaan zeker niet altijd op, maar de rode draad in mijn observaties is dat met de sterke nadruk op draagvlak bij gemeentelijke herindelingen, er bij gemeenten minder (tijdig) aandacht dreigt te zijn voor hun vermogen om opgaven aan te kunnen. Tegelijkertijd hebben provincies een beperkt instrumentarium beschikbaar om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur alsnog te bevorderen dat gemeenten hier de aandacht aan schenken die nodig is. Mijn observaties kunnen hopelijk bijdragen aan het denken over de architectuur van processen rondom gemeentelijke herindelingen.

- Gemeenten beoordelen, begrijpelijkerwijs, een eventuele herindeling vooral vanuit het perspectief van de eigen gemeente, minder vanuit het perspectief van de regio, streek of de inliggende kernen. De voornaamste vraag is of een herindeling bijdraagt aan de versterking van de eigen gemeente.
- Hoewel ook de gemeenten Langedijk (t.a.v. Sint Pancras en Koedijk-Noord) en Landerd (t.a.v. Schaijk) in het proces wel de optie van een splitsing hebben gewogen, werd dit door betrokken gemeenten pas overwogen na externe druk van bewonersinitiatieven en de provincie. En de recente splitsing van de voormalige gemeente Haaren (per 1 januari 2021) kwam ook pas in beeld nadat gebleken was dat er geen draagvlak was voor een ongedeelde herindeling met één van de buurgemeenten. De voormalige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (sinds 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Haarlemmermeer) begon haar zoektocht naar een herindelingspartner vanuit de randvoorwaarde dat het een ongedeelde herindeling zou moeten worden. Of een splitsing van de gemeente beter zou zijn geweest voor de regio, is in het herindelingsproces dus niet gewogen.

- Voor gemeenten is er geen directe aanleiding om hun eigen proces tot visieontwikkeling over de bestuurlijke toekomst, af te stemmen op processen in de regio. Zij willen herindeling vaak pas overwegen als dat ook voor de eigen gemeente noodzakelijk is.
- Het lokale bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak weegt zwaarder dan het regionale draagvlak, wat tot suboptimale uitkomsten in de regio kan leiden. Een voorbeeld is het recente voorstel tot de vorming van de gemeente Land van Cuijk, waarin aanvankelijk twee van de vijf gemeenten in de regio afzijdig bleven, omdat zij geen herindeling wilden. Een herziening van het standpunt van de gemeenteraad van Mill en Sint Hubert kon nog worden opgevangen door deze gemeente alsnog in een hernieuwd herindelingsontwerp op te nemen. De herziening van standpunt door de raad van Grave kwam te laat om de gemeente nog in een gewijzigd herindelingsontwerp en -advies op te nemen. De inwonersraadpleging had evenwel eerder kunnen plaatsvinden, zoals de gemeente Mill en Sint Hubert heeft laten zien. Een ander voorbeeld is de regio Zaanstreek-Waterland, waar de gemeente Landsmeer al geruime tijd zoekt naar een partner en buurgemeenten – ondanks aandringen van de provincie – op hun eigen tempo een visie ontwikkelen op de bestuurlijke toekomst.
- Voor gemeenten betekent een herindeling het einde van hun bestaan. Zij associëren het soms ook meer met «falen» dan met aanpassen op nieuwe omstandigheden. Dan willen zij dat zo lang mogelijk vermijden; met als risico dat zij te lang wachten en vervolgens geen aantrekkelijke partner meer zijn of dat hun inwoners niet de dienstverlening en ondersteuning krijgen die hen toekomt.
- Landsmeer, Meerssen, Pekela, Scherpenzeel en de gemeenten Cranendonck, Heeze-Leende en Valkenswaard kregen relatief recent een advies van de eigen organisatie of een externe adviseur om serieus een herindeling te overwegen, maar zij kozen voor het voortzetten van zelfstandigheid, omdat zij de urgentie nog niet hoog genoeg achtten en/of de gewenste partners niet beschikbaar waren. Voor de gemeente Grave geldt dat zij nu weliswaar heeft gekozen voor een herindeling, maar ook dat kort daarvoor haar financiële positie substantieel verslechterde tot een zorgelijk niveau.
- Bij het voorgaande is een complicerende factor dat er geen consensus bestaat over wat precies (evidente) bestuurskrachtproblematiek is en hoe dat zich uit. In het vigerend Beleidskader gemeentelijke herindeling worden daar voorbeelden van gegeven, maar er blijft ruimte voor interpretatie. Dat is ook nodig omdat opgavenprofielen van gemeenten nu eenmaal van elkaar verschillen. De keerzijde is dat provincies en gemeenten soms niet tot het goede gesprek komen over het versterken van bestuurskracht, omdat zij verschillende beelden hebben bij de urgentie van de opgave.
- Er is in ieder geval overeenstemming dat wanneer gemeenten de basale dienstverlening niet meer kunnen bieden of hun (verplichte) taken verwaarlozen, er sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek. Dit komt echter zelden voor; meestal start het gesprek al zodra gemeenten niet (meer) in staat zijn om sturing te geven aan regionale samenwerking of de belangen van hun inwoners daarin niet goed kunnen inbrengen. Met het toenemende belang van regionale samenwerking, kan betoogd worden dat er ook al sprake is van bestuurskrachtproblematiek, als die situatie zich voordoet. Dit is doorgaans alleen veel minder zichtbaar, in ieder geval voor inwoners. Provincies die dit desalniettemin aanstippen bij gemeenten, stuiten soms op onbegrip, zoals bijvoorbeeld Gelderland in Scherpenzeel ondervond.
- Gemeenten kiezen soms voor een ambtelijke fusie om een herindeling te voorkomen. Hoewel per situatie de precieze afweging verschillend zal zijn geweest, is mijn indruk dat in een aantal gevallen de wens om

bestuurlijk zelfstandig te blijven (wat op zichzelf een legitieme wens is) zwaarder heeft gewogen dan het vinden van een toekomstbestendige oplossing. In sommige gevallen bleek het dan ook geen houdbare situatie en is de ambtelijke fusie weer ontbonden. In andere gevallen is alsnog een bestuurlijke fusie gerealiseerd. Omwille van het verkrijgen van draagvlak voor een herindeling, kan het een logische keuze zijn om als tussenstap voor een ambtelijke fusie te kiezen, maar dit gaat vaak wel gepaard met substantiële kosten om de ambtelijke fusieorganisatie in te regelen.

Perspectief voor de toekomst

Een door mijzelf en mijn ambtsvoorgangers regelmatig geponeerde stelling is: «herindelen is geen wiskunde»; elk herindelingsvoorstel dient afzonderlijk te worden gewogen aan de hand van de geformuleerde beoordelingscriteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Als één criterium – i.c. draagvlak (lokaal, bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal) – aan gewicht wint, zal van andere criteria het relatieve gewicht afnemen. Dat kan zich ook vertalen in de kwaliteit van herindelingsprocessen en/of herindelingsvoorstellen die zich aandienen. Dit hoeft geen probleem te zijn, omdat het immers de beleidsmatige voorkeur was om tot breder draagvlak voor herindelingen te komen en herindelingen dus vooral «van onderop» te laten ontstaan. Tegelijkertijd roept dit natuurlijk ook de vraag op in hoeverre er nog ruimte is voor provincies en de wetgever om (ingrijpende) aanpassingen te doen op de aangedragen herindelingsvoorstellen. Overigens is dit een vraag die ook in het debat op 11 februari jl. ter tafel kwam.

Naar mijn mening is een noodzakelijke pendant van een voorkeur voor herindelingen van onderop, dat provincies en de wetgever terughoudend zijn in het aanpassen van herindelingsvoorstellen. Zij dienen vooral te beoordelen of het doorlopen proces voldoende zorgvuldig was en of het voorstel past binnen de daarvoor vastgestelde kaders (i.c. het Beleidskader gemeentelijke herindeling). Daarmee zouden provincies en wetgever inhoudelijk alleen moeten bijsturen als herindelingsvoorstellen daar niet aan voldoen. Wat overigens niet betekent dat provincies en wetgever zich geheel afzijdig dienen te houden. Het is evenwel soms zoeken hoe het gewenste partnerschap met gemeenten in te vullen; het (wettelijk) kader rondom herindelingsprocessen voorziet namelijk niet in proportioneel instrumentarium om in dialoog tot voorstellen tot herindeling te komen.

Dat gezegd hebbend kan ik mij voorstellen dat het herindelingsproces op onderdelen wordt bijgesteld, waar nodig door middel van wijziging van de Wet arhi en/of het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Onder andere op het punt – zoals ook in het debat op 11 februari jl. ter sprake kwam – van de motivering van gemeenten om wel of niet te kiezen voor een splitsing of ongedeelde herindeling; ik ga daar bij de behandeling van de motie Özütok verder op in (zie hieronder). Daarnaast kan ik mij voorstellen dat provincies beter worden toegerust om gemeenten te stimuleren een kwalitatief zorgvuldig herindelingsproces te doorlopen. Ik denk daarbij aan de mogelijkheid om provincies aandachtspunten of randvoorwaarden te laten benoemen ten aanzien van het proces en/of om provincies de mogelijkheid te geven een herindelingsadvies terug te zenden, indien zij het proces of de onderbouwing onvoldoende vinden. Ik verken mogelijkheden hiertoe, maar acht het aan mijn ambtsopvolger om hierin nadere keuzes te maken.

Indien uw Kamer het onwenselijk vindt dat de wetgever terughoudendheid dient te betrachten bij het beoordelen van herindelingsvoor-

stellen, dan zou het relatieve gewicht van het beoordelingscriterium «draagvlak»⁵ moeten worden heroverwogen. Dit acht ik overigens verdedigbaar, aangezien de impact van een herindeling (of het uitblijven daarvan) verder reikt dan de gemeenten die daartoe besluiten. Voor een groeiend aantal opgaven is het immers noodzakelijk dat gemeenten met elkaar samenwerken. Via die samenwerking kan een tekort aan slagkracht bij de ene gemeente, nadelige effecten hebben voor andere gemeenten. Omwille van die wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten (of juist om die afhankelijkheid te doorbreken), kan enige (bij)sturing van «bovenaf» op herindelingsprocessen passend zijn. Dit opent de mogelijkheid om in een voorkomend geval met een bredere blik af te wegen of een herindeling wenselijk is (en in welke samenstelling).

In het verlengde daarvan ligt het mijns inziens in dat geval in de rede om ook de positie of rol van provincies in herindelingsprocessen te versterken. Dit voorkomt dat er pas aan het einde van een lang proces enige bijsturing mogelijk is en dat dan de «kosten» (in termen van tijdsverlies of doublure van het voorbereidingsproces) hoog blijken in relatie tot de kwaliteitswinst van een herindeling. De sterkere rol bij herindelingsprocessen vergroot ook de ruimte voor provincies om het bredere gesprek met gemeenten te voeren over de mate waarop zij hun opgaven aankunnen. Provincies zijn goed toegerust om te bevorderen dat betrokken gemeenten in samenspraak met hun inwoners en in de regio tot eventueel benodigde versterking van hun slagkracht komen. En zij kunnen bevorderen dat gemeenten daarbij een afweging maken die én rekenschap geeft van de lokale belangen en behoeften én rekening houdt met opgaven in regionaal verband. Het vereist evenwel dat provincies het vertrouwen krijgen (en blijvend waarmaken) dat zij de aan hen toegekende bevoegdheid om – als ultimum remedium – een gemeentelijke herindeling te initiëren, niet lichtvaardig benutten.

Met een sterkere rol voor provincies, krijgt ook de wetgever een nadrukkelijker rol. Provinciale herindelingsadviezen zijn immers alleen aan de orde als er sprake is van verschil van inzicht en tegengestelde belangen⁶. Er is dan geen unaniem draagvlak in de betrokken gemeenteraden, waardoor het aan de provincie is om een knoop door te hakken ter voorkoming van een patstelling. Aan de wetgever is dan het oordeel of de provincie het herindelingsvoorstel en de noodzaak daartoe voldoende heeft onderbouwd en of zij zorgvuldig tot een afweging van belangen is gekomen. Uitgangspunt moet dan zijn dat provincies dit consciëntieus doen, maar de «frisse blik» van de wetgever zal bijdragen aan kwalitatief betere besluitvorming.

Motie Özütok

In de motie van het lid Özütok (Kamerstuk 35 619, nr. 8) wordt de regering verzocht te bezien hoe in het Beleidskader gemeentelijke herindeling nadrukkelijker aandacht kan worden besteed aan het draagvlak in de individuele kernen die bij een herindeling betrokken zijn. Hierover wil ik enkele reflecties met u delen, maar ik acht het aan mijn opvolger om te besluiten of deze reflecties nopen tot bijstelling van het beleidskader.

⁵ Draagvlak is overigens een «gelaagd» criterium, waarin zowel maatschappelijk, bestuurlijk, lokaal en regionaal draagvlak samen komen. Staand beleid is dat provincies en wetgever zich baseren op uitspraken van gemeenteraden en dat het bepalen van het maatschappelijk draagvlak aan gemeenteraden wordt overgelaten. Dit met als uitgangspunt dat de gemeenteraad de democratisch gekozen vertegenwoordiging van de lokale samenleving is en daarmee verschillende geluiden uit die samenleving het beste kan wegen.

⁶ Als de gemeenten het eens zouden zijn en de procedures doorlopen conform de daarvoor geldende kaders, is er geen provinciaal initiatief nodig; de benodigde herindeling komt dan tot stand op initiatief van gemeenten zelf.

Draagvlak is één van de criteria uit het beleidskader op basis waarvan de Minister van BZK een herindelingsadvies beoordeelt. Dit criterium bestaat uit drie vormen van draagvlak: maatschappelijk, bestuurlijk en regionaal draagvlak. Deze drie vormen worden bij de beoordeling altijd in samenhang bezien. Hoe het maatschappelijk draagvlak wordt vastgesteld is aan gemeenten, het beleidskader stelt hier geen eisen aan. Wel dienen gemeenten in een logboek bij te houden hoe zij inwoners en maatschappelijke organisaties betrekken en wat zij gedaan hebben om het draagvlak vast te stellen c.q. te vergroten. De ene gemeente doet dit bijvoorbeeld door het houden van een referendum, de andere gemeente door bijeenkomsten te organiseren waar inwoners en organisaties in gesprek kunnen gaan met de gemeente.

Een herindeling heeft tot doel om de bestuurskracht van een gemeente als bestuurlijke eenheid te versterken. Daarom wordt het draagvlak vaak ook op het niveau van de gehele gemeente vastgesteld en niet op het niveau van individuele kernen. Inwoners kijken echter niet alleen vanuit het perspectief van «bestuurskracht» naar een herindeling. Maatschappelijke en economische oriëntatie speelt hierbij ook een grote rol. In recente herindelingen is gebleken dat de maatschappelijke en economische oriëntatie van individuele kernen binnen één gemeente sterk kan verschillen. Vanuit deze oriëntatie kan er in één kern draagvlak zijn voor samenvoeging met gemeente A, terwijl een andere kern niet op gemeente A is georiënteerd en de keuze voor samenvoeging met gemeente B voor deze kern logischer is. Deze inzichten vragen om meer aandacht voor de maatschappelijke en economische oriëntatie van inwoners in individuele kernen. Bijvoorbeeld door van gemeenten te verwachten dat zij bij een herindeling goed beargumenteren waarom men kiest voor een gedeelde of ongedeelde herindeling, rekening houdend met de maatschappelijke en economische oriëntatie van individuele kernen en het draagvlak per kern.

Motie Sneller

In de motie van het lid Sneller c.s. (Kamerstuk 35 620, nr. 7) is de regering verzocht om binnen haar mogelijkheden en verantwoordelijkheden te bevorderen dat de gemeente Grave wordt voorbereid op een herindeling wanneer de wil hiertoe mocht blijken. Aanvankelijk wilde de gemeente Grave bestuurlijk zelfstandig blijven, maar op 6 april 2021 heeft de gemeenteraad van Grave op basis van de uitkomst van een inwonersraadpleging d.d. 17 maart 2021 besloten alsnog aansluiting te zoeken bij de lopende herindeling in het Land van Cuijk. De vijf gemeenten, hierbij gesteund door de provincie, hebben daarop een gezamenlijk verzoek aan mij gedaan om Grave alsnog in het wetsvoorstel op te nemen. Door middel van een novelle is dit inmiddels gerealiseerd en zal de gemeente Grave per 1 januari 2022 onderdeel uitmaken van de gemeente Land van Cuijk. Aanvullend zal ik, waar nodig en mogelijk binnen mijn mogelijkheden, de vijf gemeenten ondersteunen in hun voorbereidingen op de herindeling.

Uitvoering acties voortvloeiend uit evaluatie herindeling Vijfheerenlanden

In de Kamerbrief Evaluatie herindelingsproces Vijfheerenlanden d.d. 2 november 2020 (Kamerstuk 28 750, nr. 78) heb ik toegezegd de Tweede Kamer in 2021 te informeren over de uitvoering van de in deze brief opgenomen acties. Het doel van deze evaluatie was om van een specifiek herindelingsproces met unieke kenmerken te leren. Gezocht is naar leerpunten voor toekomstige herindelingstrajecten met vergelijkbare kenmerken en naar de mogelijkheden om deze leerpunten vast te leggen in generiek beleid of te verankeren in wetgeving.

De brief bevatte vijf aanbevelingen. Twee van de aanbevelingen worden meegenomen bij de eerstvolgende actualisatie van het Beleidskader gemeentelijke herindeling.⁷ Daarnaast heb ik in de brief aangegeven te zullen inventariseren of in de Wet arhi een in- en uittredingsregeling moet worden opgenomen ten aanzien van wettelijke samenwerkingsverbanden, een specifieke handreiking op te zullen gaan stellen die ingaat op het berekenen en verrekenen van de kosten die met in- en uittreding uit een wettelijk samenwerkingsverband zijn gemoeid en in gesprek te gaan met mijn collega's van J&V, VWS en IenW over een compensatie van de (financiële) gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor wettelijke samenwerkingsverbanden. Bij de uitvoering van de laatste drie aanbevelingen wil ik ook de ervaringen van de herindeling van de gemeenten Amsterdam en Weesp betrekken, aangezien ook bij deze herindeling sprake is van een in- en uittreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden, waarmee dus meer praktijkervaring wordt opgedaan. Zodra deze herindeling is afgerond zal ik – of mijn opvolger – de inzichten uit beide trajecten bundelen en u nader informeren over de resultaten.

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

⁷ Het betreft: 1) Aanscherping van het criterium «regionale samenhang». Dit heeft met name betrekking op het beter meewegen van de consequenties die een gemeentelijke herindeling heeft voor wettelijke samenwerkingsverbanden (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst). 2) Procesafspraken opnemen in het Beleidskader gemeentelijke herindeling over gemeentelijke herindelingen die tevens een wijziging van de provinciale indeling inhouden