

**TER ONDERTEKENING**

**Nota actief openbaar**

Ja

**Onze referentie**

2024-0000962715

**Datum**

18 december 2024

**Opgesteld door**

[REDACTED]

**Samengewerkt met**

CZW

**Bijlage(n)**

1

Aan  
Van

MBZK  
DGOBDR

# nota

Onderzoek toereikendheid juridische en beleidsmatige  
kaders bij gemeentelijke afschaling

## Aanleiding

Tijdens de behandeling van het verworpen wetsvoorstel Van Houwelingen tot splitsing van de gemeente Groningen heeft uw ambtsvoorganger de Kamer toegezegd om een nadere analyse te starten naar de vraag in hoeverre de Wet arhi, het Beleidskader herindeling en het Handboek herindeling voldoende rekening houden met een herindeling waarbij het aantal gemeenten niet afneemt, maar juist toeneemt (gemeentelijke afschaling). Deze analyse – die door de eigen ambtenaren is uitgevoerd - is inmiddels afgerond. De concept-Kamerbrief die bij deze nota is gevoegd bevat de uitkomsten van de analyse en bevat de stellingname dat het wijzigen van juridische en beleidsmatige kaders ten behoeve van dit vraagstuk niet in de rede ligt.

## Geadviseerd besluit

De Tweede Kamer middels bijgevoegde concept-Kamerbrief informeren over de uitkomsten van de nadere analyse.

## Kern

- Als mBZK bent u verantwoordelijk voor het dossier gemeentelijke herindelingen.
- Voor gemeentelijke herindeling zijn de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het Handboek gemeentelijke herindeling relevant.
  - De Wet arhi bevat vooral regels over de procedure die bij een herindeling gevolgd moet worden en regelt de rechtsgevolgen van een herindeling.
  - Het Beleidskader bevat inhoudelijke criteria waaraan een herindeling door het kabinet wordt beoordeeld (bijv. is de nieuwe gemeente bestuurskrachtig genoeg; is er voldoende draagvlak voor de herindeling).
  - Het Handboek gemeentelijke herindeling is vooral bedoeld voor de betrokkenen bij een herindeling en bevat procesbeschrijvingen en een verzameling van inzichten/tips.
- Nagenoeg alle herindelingen houden in de praktijk *opschaling* in: als gevolg van de herindeling wordt het aantal gemeenten verminderd. Voor zover ons bekend is een herindeling waarbij het aantal gemeenten juist toeneemt (gemeentelijke afschaling) slechts één keer eerder

voorgekomen: bij de splitsing van de gemeente Ermelo in de nieuwe gemeenten Ermelo en Nunspeet (1972).

- In 2023 is in de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel van het lid Van Houwelingen (FvD)<sup>1</sup> behandeld dat een afschaling inhield. Met dit wetsvoorstel werd beoogd de herindeling van de gemeenten Haren en Groningen (miv 2019) ongedaan te maken door de gemeente Groningen te splitsen in de nieuwe gemeenten Groningen en Haren. Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer verworpen. Bij de plenaire behandeling van het initiatiefwetsvoorstel heeft uw ambtsvoorganger toegezegd te zullen onderzoeken of de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het Handboek gemeentelijke herindeling voldoende rekening houden met gemeentelijke afschaling.
- In de concept-Kamerbrief wordt onderbouwd dat het wijzigen van juridische en beleidsmatige kaders ten behoeve van dit vraagstuk niet in de rede ligt.

**Onze referentie**  
2024-0000962715

**Datum**  
18 december 2024

### **Toelichting**

- In zowel het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het initiatiefvoorstel als tijdens de parlementaire behandeling is - onder andere door de fractie SGP - gesuggereerd dat de bestaande kaders (Wet arhi, beleidskader, handboek) zien op andersoortige herindelingen dan in het betreffende voorstel is uitgewerkt. Wetgeving en beleid zouden vooral opschaling accommoderen, maar niet geschikt zijn om af te schalen.
- Specifiek voor die gevallen waarin na splitsing het aantal gemeenten toeneemt in plaats van afneemt, zouden de handvatten ontbreken om dit op een zorgvuldige manier te doen.
- Afgelopen jaar is een interne analyse uitgevoerd naar de vraag of bovenstaande beweringen kloppen. Informeel-ambtelijk is met zowel de afdeling Advisering als met de SGP-fractie contact opgenomen om nader op hun stellingname in te gaan.
- Uit de analyse blijkt dat kan worden geconcludeerd dat zowel de Wet arhi, het Beleidskader gemeentelijke herindeling als het Handboek gemeentelijke herindeling inderdaad duidelijk zijn geschreven met het oog op een herindeling waarbij sprake is van een schaalvergroting. Dit betekent dat ze niet *expliciet* rekening houden met een herindeling waarbij juist sprake is van een schaalverkleining.
- Toch betekent dit niet dat de kaders onbruikbaar zijn bij gemeentelijke afschaling.
  - Zo geldt voor de Wet arhi dat een groot aantal bepalingen ook bij gemeentelijke afschaling kan worden toegepast. Bij de bepalingen waar dit niet kan, is het mogelijk om in de herindelingswet passende maatwerkvoorzieningen te treffen.
  - Ook het Beleidskader is op veel onderdelen analoog toe te passen bij gemeentelijke afschaling. De criteria waaraan een herindeling wordt getoetst (bijv. draagvlak of bestuurskracht) zijn ook onverminderd relevant bij gemeentelijke afschaling.
  - Het Handboek gemeentelijke herindeling is minder goed bruikbaar, omdat de inzichten en processen die daarin zijn beschreven enkel zijn gebaseerd op eerdere ervaringen die uitsluitend schaalvergroting betreffen. Toch zijn ook enkele onderdelen van het Handboek bruikbaar bij gemeentelijke afschaling. Het betreft

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 36052.

hier vooral de tips die betrekking hebben op de inrichting van de nieuwe gemeente(n).

- Bovenstaande leidt tot de vraag of de kaders dienen te worden aangepast zodat ook *expliciet* rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van afschaling. Ons inziens luidt het antwoord op die vraag ontkennend. Het vergt een disproportionele tijdsinvestering om de juridische en beleidsmatige kaders aan te passen ten behoeve van een herindelingsvariant die naar verwachting niet of nauwelijks zal gaan voorkomen. Mocht het toch wenselijk zijn in de toekomst een gemeentelijke afschaling door te voeren, kan waar nodig worden voorzien in maatwerkbepalingen in de betreffende herindelingswet.

**Onze referentie**  
2024-0000962715

**Datum**  
18 december 2024

## Toelichting

### *Politieke context*

Met name de fractie van de SGP was bij de behandeling van het bovenstaande initiatiefvoorstel geïnteresseerd in deze nadere analyse. Met het toenmalige Kamerlid Bisschop heeft een oriënterend gesprek plaatsgevonden.

### *Interbestuurlijke context*

Met een vertegenwoordigers van provincies en gemeenten is gesproken over een conceptversie van de Kamerbrief. Medeoverheden geven aan de hierboven opgenomen redeneerlijn te steunen.

## Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

### *Motivering*

In de openbaar gemaakte versie van deze nota zijn alle persoonsgegevens van ambtenaren geanonimiseerd.

## Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Concept Kamerbrief	Uitbreide toelichting op de nadere analyse
2	Plan van aanpak	Toelichting op de aanleiding en aanpak van de nadere analyse