

Vergaderjaar 2011–2012

**28 750**

## **Gemeentelijke herindeling**

**E**

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

Vastgesteld 18 november 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin<sup>1</sup> heeft met belangstelling kennisgenomen van het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling.<sup>2</sup>

Naar aanleiding hiervan heeft zij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 7 oktober 2011 een brief gestuurd.

De minister heeft op 16 november 2011 gereageerd.

De commissie 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 der Koningin,  
Fred Bergman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28.

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

Den Haag, 7 oktober 2011

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft met belangstelling kennisgenomen van het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling.<sup>1</sup> Het aangepaste Beleidskader geeft de leden van diverse fracties aanleiding enige vragen en opmerkingen aan u voor te leggen.

### **Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het aangepaste Beleidskader. Gemeentelijke herindeling kan een middel zijn om het lokale bestuur te verbeteren. Met name de efficiency en de financiële positie van de gemeenten kunnen daarbij een rol spelen. Wel zouden de leden van de VVD-fractie hierover enkele vragen willen stellen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 juli 2011 met het daarbij behorende aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling. Zij hebben nog enige vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het nieuwe Beleidskader rond gemeentelijke herindelingen. Zij willen er graag enige vragen over stellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met veel belangstelling, maar ook met enige teleurstelling kennisgenomen van het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling. Deze leden zijn het eens met het kabinet dat gemeenten, als de meest nabije overheid, hun autonome maatschappelijke taken en de uitvoering van gedecentraliseerde medebewindstaken met geborgde kwaliteit moeten kunnen uitvoeren. Met het kabinet stellen deze leden vervolgens vast dat de druk op de bestuurskracht van het lokaal bestuur is toegenomen. Naar hun oordeel is naast gebrek aan bestuurskracht overigens ook bestuurlijke drukte een substantiële belemmering voor gemeentebesturen om in de toekomst als volwaardige en zelfstandige bestuurslaag slagvaardig en democratisch lokale bestuurlijke opgaven te vervullen. Mede in het licht van het regeerakkoord willen zij op dit punt nader met de minister van gedachten wisselen. De leden van de **D66**-fractie zijn overigens verheugd dat in het nieuwe Beleidskader de inhoudelijke focus op schaalvergrotingscriteria als bestuurskracht, regionale context, financieel perspectief, urgentie, duurzaamheid en interne samenhang gehandhaafd wordt. Wat betreft de meer procesmatige criteria hebben zij echter de nodige bedenkingen die zij eveneens graag aan de minister voorleggen.

### **Gemeentelijke herindeling van onderop**

Net als het vorige Beleidskader gaat deze aangepaste versie uit van het principe dat herindelingen «van onderop» dienen plaats te vinden, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. Hoewel de Wet Arhi, naast de gemeenten en de provincie, ook de minister de bevoegdheid toekent het initiatief tot een herindeling te nemen, sluiten zowel het vorige als het nieuwe Beleidskader initiatief door de minister uitdrukkelijk uit. De minister kan een voorgenomen herindeling wel tegenhouden door te weigeren een daartoe strekkend wetsvoorstel voor te bereiden.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28.

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting dat gemeentelijke herindelingen waar mogelijk «van onderop» dienen plaats te vinden. Zij vragen zich echter af of het Beleidskader in de praktijk voldoende duidelijke criteria bevat voor de minister om te besluiten al dan niet in te stemmen met een voorgenomen herindeling en tevens of het Beleidskader de wettelijke bevoegdheid van de minister om – in uitzonderlijke gevallen – zelf het initiatief te nemen niet onnodig beperkt.

In paragraaf 3 van het Beleidskader («Gemeentelijke herindeling van onderop») handhaaft het kabinet het in de vorige regeerperiode vastgestelde uitgangspunt dat gemeentelijke herindelingen «van onderop» tot stand moeten komen. Het motief daarvoor is, zo stellen de leden van de fractie van **D66** vast, blijkbaar dat door het doorzetten van een samenvoeging tegen de gevoelens van de betrokken gemeenten in het draagvlak voor politiek en bestuur erodeert. Deze benadering achten de leden van de D66-fractie onvoldoende beargumenteerd en overigens te defensief. Zo roept de gekozen formulering de vraag op wat nu precies onder gemeenten moet worden verstaan. Heeft de minister het oog op de betrokken gemeentebesturen, op de lokale bevolking van de betrokken gemeenten of beide?

Een volgende vraag is waarom bij dit type besluiten – niet zelden in afwijking van andere overheidsmaatregelen – aan de gevoelens van betrokkenen een zo grote, welhaast doorslaggevende betekenis wordt toegekend. Niet geheel helder is vervolgens de aan de provincies toegedachte rol. In situaties waarin afzonderlijke gemeenten onvoldoende slagen in het creëren van bestuurlijke oplossingen voor gemeenschappelijke bestuurlijke of financiële knelpunten binnen een bepaald gebied, zullen provincies «een actievere rol moeten vervullen bij gemeentelijke herindeling». Deze formulering lijkt er op te duiden dat daarmee nog binnen de grens van het principe «van onderop» wordt gehandeld. Even verderop in de tekst stelt het kabinet echter dat voorstellen voor een gemeentelijke herindeling door provincies «in beginsel» niet binnen dat uitgangspunt passen en dat provincies overigens slechts in uitzonderlijke gevallen (dat wil zeggen ingeval van een sterke inhoudelijke noodzaak of urgentie) dergelijke voorstellen mogen doen. Graag vragen de aan het woord zijnde leden de minister in de eerste plaats de positie van de provincie nog eens precies te duiden, en daarbij met name in te gaan op de spanning tussen het spelen van een actieve rol en het doen van voorstellen uitsluitend in uitzonderlijke situaties.

### **Bestuurlijke rolverdeling bij gemeentelijke herindeling**

Het initiatief en de primaire beoordeling van een gemeentelijke herindeling worden neergelegd bij de betrokken gemeenten, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Maar in het verloop van het proces wordt een zwaarwegende rol toebedeeld aan de provincie. Kan de minister deze keuze nader toelichten? Verwacht de minister dat het provinciaal bestuur een zodanig draagvlak heeft dat het gemeentelijke meningsverschillen met voldoende gezag kan beslechten?

Teneinde te kunnen beoordelen of het Beleidskader in de praktijk ook goed werkt, willen de leden van de **PvdA**-fractie de minister een aantal vragen stellen.

Ten eerste: zijn er sinds de vaststelling van het vorige Beleidskader (2009) in de praktijk situaties geweest waarvan de minister vindt dat een gemeentelijke herindeling op haar plaats zou zijn geweest (bijvoorbeeld om redenen van te geringe bestuurskracht van bepaalde gemeenten, al dan niet als gevolg van decentralisatie van taken), maar die niet van de

grond kwam omdat het aan (kansrijke) initiatieven op lokaal of provinciaal niveau ontbrak?

Ten tweede: kan de minister voor elk van de voorgenomen herindelingen sinds 2009 aangeven op grond van welke criteria uit het Beleidskader hij al dan niet met het desbetreffende herindelingsvoorstel heeft ingestemd of zal instemmen?

Ten derde: wanneer de toepassing van het Beleidskader in de praktijk zonder problemen zou verlopen, ligt het dan niet voor de hand dat de minister het initiatief neemt om de Wet Arhi aan te passen op het punt van de bevoegdheid van de minister om zelf het initiatief tot gemeentelijke herindeling te nemen? Anders gesteld: acht de minister het wenselijk dat een door de wet aan de minister toegekende bevoegdheid structureel in opeenvolgende Beleidskaders buiten toepassing wordt verklaard?

De leden van de **SP**-fractie menen te kunnen constateren dat de rol van de Eerste Kamer bij herindelingsvoorstellen ongewijzigd blijft in vergelijking met het vorige Beleidskader. Klopt deze vaststelling? Hoe ziet de minister de rol van de Eerste Kamer bij herindelingsvoorstellen?

De leden van de fractie van **D66** vragen de minister in hoeverre aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid die de regering, de provincies en gemeenten dragen voor een slagvaardig, integraal en democratisch opererend openbaar bestuur, en daarmee voor het optimaliseren van bestuurskracht en het elimineren van bestuurlijke drukte, voldoende inhoud kan worden gegeven met een zo passief aandoende formulering als «van onderop». De aan het woord zijnde leden zien dat gemeenten door het kabinet nadrukkelijk worden ingezet bij de uitvoering van kabinetsbeleid. Deze «decentralisatie-impuls» wekt de suggestie van een versterkt vertrouwen in de kwaliteit van het lokaal bestuur. Maar in het Bestuursakkoord zien de aan het woord zijnde leden veel indicaties voor een zeer beperkte beleidsvrijheid. Het kabinet eist kwalitatieve waarborgen en veelvuldig bestuurlijk overleg, reserveert op onderdelen eindbeslissingen, blijft informatie vragen en zelfs «als systeemverantwoordelijke» toezicht uitoefenen. Hier stuiten deze leden op een zorgwekkende paradox. Het kabinet investeert vooralsnog echter niet in een ook op de langere termijn volwaardig en zelfstandig lokaal bestuur. Vooralsnog, omdat de toegezegde visie van de minister op de inrichting van het binnenlands bestuur nog niet is verschenen.<sup>1</sup>

Willen gemeenten hun ambities waarmaken en een volwaardige rol als mede-overheid blijven spelen, dan zullen ook zij moeten investeren in een versterking van hun bestuurlijke en ambtelijke kwaliteit. Dat vraagt in de visie van de leden van de fractie van D66 een verdere opschaling en een drastische sanering van hulpstructuren en samenwerkingsfiguren, zoals recentelijk nog in de rapportage van de commissie-Kalden is neergelegd. Politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil blijken echter ook nu weer belemmeringen van formaat, zowel op centraal als decentraal niveau. In dat licht vragen deze leden zich af waarom in het aangepaste Beleidskader de route naar de vluchtweg van interbestuurlijke samenwerking niet wat meer is gerelativeerd. Samenwerking blijft volgens het kabinet een aan schaalvergroting gelijkwaardige methode om bestuurskracht te vergroten. Hiermee zal echter het vermogen van politici en bestuurders om «de opportuniteit van het belang en van het moment» (het citaat is van Geelhoed) te overstijgen volgens de leden van de D66-fractie eerder afnemen dan toenemen. Dat perspectief nu is in de ogen van deze leden zeer bedreigend voor de toekomst van het lokaal bestuur. Samenwerking bevestigt en vergroot het gebrek aan lokale bestuurskracht, in plaats van dat deze daardoor stijgt. Samenwerking vergroot de bestuurlijke drukte, ten koste van de slagvaardigheid. Samenwerking stelt bovendien de politieke controle grotendeels buiten werking en berust op een zwakke

<sup>1</sup> Zie toezegging **T01125** op [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

democratische legitimatie. Graag vragen deze leden de minister op dit punt te reageren.

### Criteria

Onder punt 5.2.1. wordt gesteld dat voldoende bestuurskracht verzekerd wordt onder andere door «bestuurders met de juiste kwaliteiten». De leden van de fractie van de **VVD** willen graag weten wie dit gaat beoordelen. Is deze beoordeling niet uitsluitend aan de betrokken gemeenteraden?

Gemeentelijke herindeling kan randvoorwaarden scheppen voor minder onderlinge concurrentie stelt het Beleidskader onder punt 5.2.2. Moet uit deze formulering worden geconcludeerd dat onderlinge concurrentie tussen gemeenten negatief beoordeeld wordt? Ziet de minister mogelijkheden om concurrentie tegen te gaan die minder ver gaan dan gemeentelijke herindeling?

Het Beleidskader vraagt van een nieuw gevormde gemeente een visie ter versterking van de interne samenhang. Echter, interne samenhang kan lang op zich laten wachten. Binnengemeentelijke decentralisatie en kernenbeleid kunnen ook averechts uitpakken. Verdient het niet de voorkeur de interne samenhang geheel aan de gemeenteraad over te laten?

Onder punt 5.4.3. wordt gesproken over «versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen». Kan de minister toelichten wat hiermee wordt bedoeld? Hoe kan in casu gemeentelijke herindeling een positieve invloed hebben?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het nieuwe Beleidskader grotendeels hetzelfde is als het oude Beleidskader. De meest significante veranderingen hebben volgens deze leden te maken met de toetsing van het maatschappelijk draagvlak. Toch is het deze leden nog niet geheel helder hoe de nieuwe werkwijze in concreto eruit zal zien. Kan de minister aangeven wat er in de praktijk verandert? Geldt nog steeds dat met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak gemeenten een inspanningsverplichting hebben en geen resultaatsverplichting? En hoe gaat het logboek in de praktijk werken?

Met betrekking tot de in het Beleidskader opgenomen procesmatige criteria valt het de leden van de fractie van **D66** op dat het kabinet poogt de eis van maatschappelijk draagvlak wat verder aan te scherpen. In lijn met het vorige kader handhaaft het kabinet de opvatting dat het toetsen van maatschappelijk draagvlak de verantwoordelijkheid is van het gemeentebestuur, zulks in lijn met de opvatting dat in een representatief stelsel het vertegenwoordigend orgaan bepalend is voor het aannemen van politiek-bestuurlijk, en daarmee impliciet maatschappelijk draagvlak. Kennelijk houdt ook het huidige kabinet echter vast aan een dermate minimalistische opvatting van de vertegenwoordigende democratie, dat rechtstreekse invloed van burgers op de lokale besluitvorming op voorhand wordt uitgesloten. In plaats daarvan worden gemeentebesturen verder in hun autonome beleidsvrijheid beknot door een zogeheten «logboek» voor te schrijven waarin wordt beschreven op welke wijze burgers, bedrijven en instellingen bij de besluitvorming zijn betrokken. Deze leden wijzen in dat verband op de betekenis van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie, met name artikel 5. In die bepaling is voorgeschreven dat ingeval van lokale grenswijzigingen raadpleging van de desbetreffende lokale gemeenschappen dient plaats te vinden, bij voorkeur in de vorm van een referendum. Naar de mening van de leden

van de D66-fractie beperkt het kabinet, door een formele opstelling te kiezen, de betekenis en reikwijdte van twee belangrijke beginselen van decentraal bestuur: ten eerste het beginsel van de lokale democratie en ten tweede het beginsel van lokale autonomie. Dat is te meer opvallend waar het kabinet op een andere plaats in het Beleidskader waarschuwt voor de negatieve invloed van het negeren van de gevoelens van de bevolking in herindelingsprocessen. Deze leden achten het bovendien nogal paradoxaal dat herindelingen enerzijds «van onderop» moeten worden geïnitieerd, maar vervolgens wel in een door de centrale overheid opgesteld kader moeten worden uitgevoerd. Ook op dit punt vragen deze leden de minister een reactie.

### **Overige aspecten**

Het vorige Beleidskader dateert van vrij recente datum, namelijk 2009. Wat zijn de redenen voor de ministerraad om met een nieuw Beleidskader te komen? In hoeverre hebben recente herindelingen een rol gespeeld in de noodzaak om te komen tot dit nieuwe kader? De leden van de **SP**-fractie krijgen graag een nadere toelichting.

Geldt het nieuwe Beleidskader ook voor herindelingsvoorstellen die reeds een deel van het traject hebben doorlopen? Heel concreet zijn de leden van de SP-fractie benieuwd of bij het herindelingsvoorstel rond Bussum, Naarden en Weesp (Kamerstukken 32 280) het oude of het nieuwe Beleidskader geldt.

De vaste commissie kijkt met interesse uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ),  
J. W. M. Engels

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2011

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen over het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 28). Deze vragen zijn gesteld bij brief van 7 oktober 2011 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/ Algemene Zaken en Huis der Koningin onder het kenmerk 148946u.

Bij de beantwoording heb ik de volgorde van de gestelde vragen aangehouden.

### **1. Gemeentelijke herindeling van onderop**

*De leden van de D66-fractie stellen vast dat het kabinet het uitgangspunt handhaaft dat gemeentelijke herindelingen «van onderop» tot stand moeten komen. Het motief daarvoor, zo geven deze leden aan, is dat door het doorzetten van een samenvoeging tegen de gevoelens van de betrokken gemeenten in het draagvlak voor politiek en bestuur erodeert. Deze leden geven aan dat deze formulering de vraag oproept wat nu precies onder gemeenten moet worden verstaan. Heeft de minister het oog op de betrokken gemeentebesturen, op de lokale bevolking van de betrokken gemeenten of beide, zo vragen deze leden.*

Ik heb het oog op beide. Voor een gemeentelijke herindeling is zowel bestuurlijk als maatschappelijk draagvlak gewenst. Beide aspecten van draagvlak zijn ook opgenomen in het Beleidskader. Maar wij kennen wel een representatieve democratie op gemeentelijk niveau. Het eindoordeel over de aanwezigheid van voldoende maatschappelijk draagvlak ligt bij de gemeenteraad. Het beleidskader laat de afweging hoe het maatschappelijk draagvlak te onderzoeken ook aan de gemeente.

Wel wil ik procesmatig kunnen onderzoeken of er een goede betrokkenheid van burgers en maatschappelijke verbanden is geweest in de besluitvorming en of, en op welke wijze het betrokken gemeentebestuur het maatschappelijk draagvlak heeft willen bevorderen. Daarom is in het Beleidskader verwoord dat in het herindelingsadvies een «logboek» is opgenomen waarin over de hierop gerichte inspanningen van het gemeentebestuur verslag wordt gedaan.

*De aan het woord zijnde leden vragen waarom bij dit type besluiten – niet zelden in afwijking van andere overheidsmaatregelen – aan de gevoelens van betrokkenen een zo grote, welhaast doorslaggevende betekenis wordt toegekend.*

Het besluit om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling onderscheidt zich van andere besluiten die een overheid neemt, in zoverre het bij een gemeentelijke herindeling gaat om de opheffing van de lokale publieke rechtsgemeenschap en de instelling van een nieuwe publieke rechtsgemeenschap waarvan ingezetenen deel uitmaken. Het betreft daarmee de basiseenheid waarin onze democratie functioneert en waarin de samenleving publiekrechtelijk wordt vertegenwoordigd en is daarmee bepalend voor het gevoel. Hoewel ook bij een besluit tot gemeentelijke herindeling de afweging en keuze bij de gemeenteraad ligt, is het daarom wel van groot belang dat alle burgers en maatschappelijke verbanden die dat wensen de mogelijkheid hebben om hun standpunt kenbaar te maken

aan het gemeentebestuur en aldus het gemeentebestuur verplichten hierover een onderbouwd oordeel te vellen.

*Voorts vragen de aan het woord zijnde leden aan de minister de positie van de provincie bij gemeentelijke herindeling nog eens precies te duiden, en daarbij met name in te gaan op de spanning tussen het spelen van een actieve rol en het doen van voorstellen tot gemeentelijke herindeling uitsluitend in uitzonderlijke situaties.*

De rol van de provincie als het gaat om het doen van voorstellen tot gemeentelijke herindeling is, ten opzichte van het vorige Beleidskader, gepreciseerd in het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het aangepaste Beleidskader is aangegeven dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin de bestuurskracht van een gemeente zodanig kan zijn verzwakt als gevolg van bestuurlijke en financiële problemen, dat bijvoorbeeld lokale (medebewinds)taken en/of regionale opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt en derhalve 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 oppakken en voorstellen tot gemeentelijke herindeling doen, waarbij het aan de betrokken provincie is te beoordelen en te motiveren of kan worden volstaan met «voldoende» lokaal bestuurlijk draagvlak, in de zin van het aantal betrokken gemeentebesturen dat het voorstel steunt.

Van een spanning tussen de toebedachte actieve rol van de provincie en het doen van voorstellen tot gemeentelijke herindeling in uitzonderlijke situaties, zoals hiervoor is aangegeven, is naar mijn oordeel geen sprake. Uitgangspunt is dat de provincie een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft om de kwaliteit van het lokale bestuur te bevorderen. De provincie heeft daarbij een actieve rol te spelen die veel breder is dan gemeentelijke herindeling als oplossing voor de versterking van de bestuurskracht van gemeenten. Provincies kunnen deze actieve rol ook invullen door bijvoorbeeld samenwerking te bevorderen en te faciliteren of door, desgewenst, advies te geven of bijstand te verlenen als het gaat om (personele) versterking van de ambtelijke organisatie van gemeente(n), bijvoorbeeld via interbestuurlijke pools van professionals. De provincie heeft aldus een rol als sparringspartner en facilitator ten aanzien van bestuurskrachtontwikkeling en daarmee samenhangend de bestuurlijke toekomst van gemeenten. Zoals gezegd, kan de provincie in de hiervoor genoemde situaties het initiatief nemen tot een herindelingsvoorstel. Deze twee rollen kunnen prima samengaan.

## **2. Bestuurlijke rolverdeling bij gemeentelijke herindeling**

*De leden van de VVD-fractie geven aan dat het initiatief en de primaire beoordeling van een gemeentelijke herindeling worden neergelegd bij de betrokken gemeenten. Tevens geven deze leden aan dat in het verloop van het proces een zwaarwegende rol wordt toebedeeld aan de provincie. Kan de minister deze keuze nader toelichten, zo vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen ook naar de zwaarwegende rol van de provincie in het herindelingstraject en vragen zich af of het provinciebestuur voldoende gezag heeft om gemeentelijke meningsverschillen te beslechten.*

Het uitgangspunt is dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen, dat wil zeggen dat betrokken gemeentebesturen het initiatief nemen tot een herindelingsvoorstel. Tegelijkertijd is gemeentelijke herindeling een mogelijke oplossing voor bestuurskrachtproblemen in een gemeente of regio. In uitzonderlijke situaties, kan een betrokken



provincie daarom het initiatief nemen om een herindelingstraject te starten, ook als niet alle betrokken gemeenten het daarmee eens zijn. De criteria waaraan het kabinet het provinciale herindelingsvoorstel zal toetsen, zijn opgenomen in het Beleidskader.

De provincie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid 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. Uitgangspunt is versterking van de bestuurskracht van gemeenten. Vanuit de brede inhoudelijke blik en formele positie van de provincie is zij geschikt om het overleg tussen gemeenten over versterking van bestuurskracht te faciliteren. De provincie kan haar rol invullen door ook reële alternatieven voor herindeling aan de orde te stellen, bijvoorbeeld samenwerking tussen gemeenten 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. Het 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.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of er sinds de vaststelling van het vorige Beleidskader (2009) in de praktijk situaties zijn geweest waarvan de minister vindt dat een gemeentelijke herindeling op haar plaats zou zijn geweest (bijvoorbeeld om redenen van te geringe bestuurskracht van bepaalde gemeenten, al dan niet als gevolg van decentralisatie van taken), maar die niet van de grond kwam omdat het aan (kansrijke) initiatieven op lokaal of provinciaal niveau ontbrak.*

Het uitgangspunt dat voorstellen tot gemeentelijke herindeling «van onderop» tot stand moeten komen, brengt met zich dat het initiatief tot en de afwegingen ten aanzien van gemeentelijke herindeling wordt genomen door de betrokken gemeentebesturen. Hieruit volgt dat ik pas een oordeel heb over concrete gemeentelijke herindelingen, nadat een herindelingsadvies aan mij is toegezonden. Na toezending van het herindelingsadvies toets ik het voorstel aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en aan de gevolgde procedure van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Op basis daarvan neem ik een beslissing of een voorstel zal worden voorgelegd aan de ministerraad conform artikel 6 van de Wet arhi. *De aan het woord zijnde leden vragen of de minister voor elk van de voorgenomen herindelingen sinds 2009 kan aangeven op grond van welke criteria uit het Beleidskader hij al dan niet met het desbetreffende herindelingsvoorstel heeft ingestemd of zal instemmen.*

In de memorie van toelichting van ieder wetsvoorstel wordt telkens verantwoord in hoeverre het voorstel past binnen de criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dat was ook al zo ten aanzien van wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindelingen die in het jaar 2009 – in de vorige kabinetsperiode – zijn ingediend en waarnaar deze leden verwijzen.

Ten aanzien van twee van de drie controversieel verklaarde wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling – het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (Kamerstukken 32 241) en het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar (Kamerstukken 32 240) – heb ik in mijn brief van 20 april 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 23)

aangegeven op grond van welke criteria van het Beleidskader het kabinet heeft besloten de intrekking van deze wetsvoorstellen te bevorderen.

Met betrekking tot het herindelingsadvies van de provincie Zuid-Holland tot samenvoeging van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist (Krimpenerwaard) heb ik in mijn brief van 16 juni 2011 aan gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 27) uiteengezet op grond van welke criteria van het Beleidskader ik tot het besluit ben gekomen om de provincie Zuid-Holland te vragen om een verbeterd herindelingsadvies waarin de inhoudelijke noodzaak en de urgentie van deze herindeling nader wordt onderbouwd en dat kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak.

*Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of het niet voor de hand zou liggen wanneer de toepassing van het Beleidskader in de praktijk zonder problemen zou verlopen, dat de minister het initiatief neemt om de Wet Arhi aan te passen op het punt van de bevoegdheid van de minister om zelf het initiatief tot gemeentelijke herindeling te nemen. Anders gesteld: acht de minister het wenselijk dat een door de wet aan de minister toegekende bevoegdheid structureel in opeenvolgende Beleidskaders buiten toepassing wordt verklaard, zo vragen deze leden.*

In de achtereenvolgende Beleidskaders gemeentelijke herindeling van 2002, 2009 en 2011 is het uitgangspunt verwoord dat herindelingsvoorstellen «van onderop» tot stand moeten komen en dat het kabinet geen wetsvoorstellen zal indienen op eigen initiatief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de Wet arhi. Dat neemt niet weg dat de regering, los van de Wet arhi, bevoegd blijft de voorbereiding van een wetsvoorstel ter hand te nemen. De bepaling van artikel 123 van de Grondwet dat gemeenten worden opgeheven en ingesteld bij wet, impliceert dat de wetgever ook de bevoegdheid heeft een gemeentelijke herindeling te initiëren. Deze bevoegdheid van de wetgever wordt niet ongedaan gemaakt door de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot het nemen van het initiatief tot een herindelingsregeling uit de Wet arhi te verwijderen. Dat zou eerder een averechts effect kunnen hebben, wanneer een kabinet in de toekomst het toch noodzakelijk acht een gemeentelijke herindeling te initiëren. Dan zouden de waarborgen die de Wet arhi biedt voor de herindelingsprocedure ontbreken. Om die reden verdient het de voorkeur dat deze regels in de Wet arhi blijven bestaan, in ieder geval zolang is bepaald dat gemeenten worden ingesteld en opgeheven bij wet.

*De leden van de SP-fractie vragen of de vaststelling van deze leden klopt dat de rol van de Eerste Kamer bij herindelingsvoorstellen ongewijzigd blijft in vergelijking met het vorige Beleidskader. Hoe ziet de minister de rol van de Eerste Kamer bij herindelingsvoorstellen, zo vragen deze leden.*

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling bindt alleen het kabinet als medewetgever, dat wil zeggen dat het Beleidskader de leidraad vormt voor achtereenvolgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet voor de afweging van herindelingsadviezen. De Staten-Generaal hebben als medewetgever bij gemeentelijke herindeling een eigen verantwoordelijkheid.

*De leden van de D66-fractie vragen de minister aan te geven in hoeverre aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid die de regering, de provincies en gemeenten dragen voor een slagvaardig, integraal en democratisch opererend openbaar bestuur, en daarmee voor het optimaliseren van bestuurskracht en het elimineren van bestuurlijke drukte, voldoende*

*inhoud kan worden gegeven met een zo passief aandoende formulering als gemeentelijke herindeling die «van onderop» tot stand dient te komen.*

Gemeentelijke herindeling kan leiden tot versterking van de bestuurskracht van gemeenten en tevens tot minder bestuurlijke drukte. Uitgangspunt voor het kabinet, als het gaat om het versterken van bestuurskracht van gemeenten, is dat de betrokken gemeenten het beste in staat zijn om eventuele tekortkomingen in hun bestuurskracht te analyseren, te benoemen en vervolgens de beste oplossing te kiezen binnen de context van de specifieke omstandigheden en maatschappelijke opgaven die in de gemeente en in de regio aan de orde zijn. Dergelijke afwegingen kunnen het beste op lokaal niveau worden gemaakt, door de betrokken gemeentebesturen. Het Rijk heeft hierbij een passieve rol, maar ik weet uit de praktijk dat gemeenten juist heel actief met bestuurskrachtvraagstukken bezig zijn.

*De aan het woord zijnde leden geven aan dat samenwerking volgens het kabinet in het Beleidskader een aan schaalvergroting gelijkwaardige methode is om bestuurskracht te vergroten. Samenwerking, zo geven deze leden aan, bevestigt en vergroot het gebrek aan lokale bestuurskracht, in plaats van dat deze daardoor stijgt. Samenwerking vergroot de bestuurlijke drukte, ten koste van de slagvaardigheid en stelt bovendien de politieke controle grotendeels buiten werking en berust op een zwakke democratische legitimatie, zo stellen deze leden. Deze leden vragen de minister op dit punt om een reactie.*

Samenwerking en gemeentelijke herindeling zijn voor het kabinet in zoverre gelijkwaardige oplossingen voor de versterking van de bestuurskracht van gemeenten, dat het kabinet niet op voorhand een voorkeur heeft, maar vindt dat wat de beste route is voor het versterken van de bestuurskracht altijd contextafhankelijk is en dat de afweging en keuze daarom primair aan de betrokken gemeente(n) is.

Ik deel de visie van deze leden niet dat effectieve intergemeentelijke samenwerking een bevestiging zou zijn van of leidt tot vergroting van het gebrek aan lokale bestuurskracht. De wil en bereidheid van een gemeente tot samenwerking met andere gemeenten kan ook een uiting zijn van (bestuurs)kracht, omdat het blijkt geeft van zelfinzicht indien maatschappelijke opgaven beter in samenwerking met andere partners kunnen worden opgepakt.

Als het gaat om intergemeentelijke samenwerking deel ik niet de opvatting van deze leden dat samenwerking ten koste gaat van de slagvaardigheid van bestuur waarbij bovendien de «politieke controle grotendeels buiten werking wordt gesteld en samenwerking berust op een zwakke democratische legitimatie».

Als het gaat om intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is sprake van verlengd lokaal bestuur, waarbij samenwerkingsverbanden – waarbij vooral moet worden gedacht aan het (gemeenschappelijk) openbaar lichaam – zijn geworteld in de deelnemende gemeenten en hun democratische legitimatie ontleen aan de raden van de deelnemende gemeenten aan de gemeenschappelijke regeling. Effectiviteit en slagvaardigheid van een gemeenschappelijke regeling worden niet bepaald door het bestuurlijke stelsel als zodanig, maar veeleer door de bereidheid en het benodigde onderlinge vertrouwen tussen bestuurders die gezamenlijk verantwoordelijkheid willen dragen. Dat is niet anders ten aanzien van het «reguliere» lokale bestuur. Er zijn uit de praktijk vele voorbeelden bekend waarbij de raden nauw zijn betrokken bij wat in samenwerkingsverbanden gebeurt.

### 3. Criteria

*De leden van de VVD-fractie geven aan dat onder punt 5.2.1. van het Beleidskader wordt gesteld dat voldoende bestuurskracht verzekerd wordt onder andere door «bestuurders met de juiste kwaliteiten». De aan het woord zijnde leden vragen wie dit gaat beoordelen. Is deze beoordeling niet uitsluitend aan de betrokken gemeenteraden, zo vragen deze leden.*

Met het door deze leden geciteerde passage in het Beleidskader dat voldoende bestuurskracht van gemeenten onder andere wordt verzekerd door «bestuurders met de juiste kwaliteiten» heeft het kabinet slechts willen aangeven, dat de kwaliteit van bestuurders een factor is die de bestuurskracht van een gemeente mede bepaalt. Vanzelfsprekend komt de beoordeling daarvan uitsluitend toe aan de betrokken gemeenteraden alsook aan plaatselijke politieke partijen en groeperingen als het gaat om de rekrutering, selectie en kandidaatstelling van raadsleden.

*De aan het woord zijnde leden geven aan dat onder punt 5.2.2 van het Beleidskader wordt gesteld dat gemeentelijke herindeling randvoorwaarden kan scheppen voor minder onderlinge concurrentie tussen gemeenten. Moet uit deze formulering worden geconcludeerd dat onderlinge concurrentie tussen gemeenten negatief beoordeeld wordt, zo vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de minister mogelijkheden ziet om concurrentie tegen te gaan die minder ver gaan dan gemeentelijke herindeling.*

Gemeenten zijn behalve partners soms ook concurrenten van elkaar, bijvoorbeeld als het gaat om woningbouw en de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Daar is op zich niks mis mee, zolang er geen sprake is van bijvoorbeeld overproductie van woningen of een overaanbod aan bedrijventerreinen en kantoorlocaties wat maatschappelijk suboptimaal is. In die zin kan concurrentie tussen gemeenten ook negatieve effecten hebben, waarvoor het kabinet aandacht heeft willen vragen in het Beleidskader. Door gemeentelijke herindeling kunnen bijvoorbeeld sociaal-economische, landschappelijke en natuurlijke functies en opgaven eenduidiger worden toegewezen en verder worden ontwikkeld binnen de nieuw gevormde gemeente. Samenwerking tussen gemeenten kan een alternatief voor gemeentelijke herindeling zijn waarbij onderlinge concurrentie tussen gemeenten wordt beperkt wanneer er over taken en opgaven duidelijke afspraken worden gemaakt in het samenwerkingsverband.

*Het Beleidskader vraagt, zo geven de aan het woord zijnde leden aan, van een nieuw gevormde gemeente een visie ter versterking van de interne samenhang. Echter, interne samenhang kan lang op zich laten wachten, en, zo stellen deze leden, binnengemeentelijke decentralisatie en kernenbeleid kunnen ook averechts uitpakken. Verdient het niet de voorkeur de interne samenhang geheel aan de gemeenteraad over te laten, zo vragen deze leden.*

Als het gaat om het criterium «interne samenhang van de nieuwe gemeente» in het Beleidskader gaat het om twee aspecten die uit elkaar gehouden moeten worden. Enerzijds is het van belang dat achtereenvolgens de betrokken provincie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet een goede inschatting kunnen maken of de voorwaarden aanwezig zijn dat een nieuw te vormen gemeente voldoende interne samenhang zal vertonen. Dat kan ondermeer blijken uit de visie van de betrokken gemeenten op de relatie tussen burgers, gemeenschap(en) en het lokale bestuur, bijvoorbeeld op het gebied van binnengemeentelijke decentralisatie en kernenbeleid.

Deze visie van de betrokken gemeenten is anderzijds niet bindend voor het bestuur van de nieuw te vormen gemeente. Het is aan het bestuur van de nieuw te vormen gemeente, waarbij in het bijzonder aan de gemeenteraad kan worden gedacht, om het beleid ten aanzien van zaken als burgerparticipatie, binnengemeentelijke decentralisatie en kernenbeleid vorm en inhoud te geven. Maar juist omdat interne samenhang van een nieuwe gemeente een proces van enige jaren is, kan het verstandig zijn dat de betrokken gemeenten bouwstenen leveren voor het nieuw te vormen gemeentebestuur, die de interne samenhang kunnen bevorderen. Overigens is het van belang hier te onderstrepen dat het kabinet weliswaar om een visie vraagt, maar nadrukkelijk de inhoud van deze visie overlaat aan betrokken gemeenten, zodat van geval tot geval de betrokken gemeenten zelf de ruimte hebben ten aanzien van het aspect van de interne samenhang te doen wat gegeven de context in hun ogen het beste is.

*De aan het woord zijnde leden geven aan dat onder punt 5.4.3. van het Beleidskader wordt gesproken over «versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen». Kan de minister toelichten wat hiermee wordt bedoeld en hoe kan in casu gemeentelijke herindeling daarop een positieve invloed hebben, zo vragen deze leden.*

In een regio kunnen maatschappelijke opgaven aan de orde zijn die hoge eisen aan de bestuurskracht van gemeenten in die zin dat het ook een onderdeel van het lokale bestuur is dat een gemeente een sterke bestuurlijke partner en belangenbehartiger is in het krachtenveld van andere gemeenten, andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. Bij gemeentelijke opschaling vindt bundeling plaats van bestuurlijke en ambtelijke deskundigheid en van middelen die ertoe kan bijdragen dat de nieuw te vormen gemeenten een sterkere bestuurlijke partner en belangenbehartiger is in de regio, die beter in staat kan worden geacht om met andere partners de regionale maatschappelijke opgaven adequaat op te pakken. Daarnaast leidt gemeentelijke herindeling – door de vermindering van het aantal bestuurlijke actoren – tot minder bestuurlijke drukte in een bepaalde regio. In die zin kan gemeentelijke herindeling een positieve invloed hebben op versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen.

*De leden van de SP-fractie geven aan dat het nieuwe Beleidskader grotendeels hetzelfde is als het oude Beleidskader. De meest significante veranderingen hebben volgens deze leden te maken met de toetsing van het maatschappelijk draagvlak. Deze leden vragen of de minister kan aangeven wat er in de praktijk verandert. Geldt nog steeds dat met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak gemeenten een inspanningsverplichting hebben en geen resultaatsverplichting, zo vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen tevens hoe het logboek in de praktijk gaat werken.*

Ten aanzien van het investeren in het maatschappelijk draagvlak blijft het uitgangspunt in het aangepaste Beleidskader dat de primaire verantwoordelijkheid daarvoor berust bij het betrokken gemeentebestuur. Het betrokken gemeentebestuur heeft inderdaad als het gaat om het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel een inspanningsverplichting en geen resultaatsverplichting. Wel is het zo, dat het kabinet van mening is dat het maatschappelijk draagvlak in gemeenten voor een herindelingsvoorstel kenbaar en derhalve meetbaar moet zijn. Om die reden hecht het kabinet er aan dat betrokken gemeenten een methodologisch representatief onderzoek (laten) doen naar het maatschappelijk draagvlak onder inwoners en maatschappelijke organisaties voor een herindelingsvoorstel en daarvan in het herindelingsadvies verslag doen.

Het logboek geeft een beschrijving van de wijze waarop het betrokken gemeentebestuur bewoners en maatschappelijke organisaties hebben geïnformeerd en geraadpleegd over de beoogde herindeling. Het logboek heeft eveneens als oogmerk dat de wijze waarop het gemeentebestuur inwoners en maatschappelijke organisaties heeft geïnformeerd en geraadpleegd transparant wordt en derhalve toetsbaar voor het kabinet. Opname van het logboek in het herindelingsadvies geldt voor die voorstellen, die sinds de brief van 19 november 2009 van de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 16) tot stand zijn gekomen, zij het dat het nu formeel in het aangepaste Beleidskader is opgenomen. De eerste ervaringen met logboeken zijn positief te noemen omdat een duidelijk overzicht wordt gegeven van concrete inspanningen van betrokken gemeentebesturen met betrekking tot het investeren in maatschappelijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen.

*De leden van de D66-fractie vragen de minister in te gaan op het standpunt van deze leden dat het kabinet – door een formele opstelling te kiezen ten aanzien van de lokale representatieve democratie in relatie tot het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel – de betekenis en reikwijdte zou beperken van het beginsel van de lokale democratie en van het beginsel van lokale autonomie. Deze leden stellen in dat verband onder meer dat het toetsen van het maatschappelijk draagvlak door de gemeenteraad «een dermate minimalistische opvatting» van het kabinet is met betrekking tot «de vertegenwoordigende democratie, dat rechtstreekse invloed van burgers op de lokale besluitvorming op voorhand wordt uitgesloten». In plaats daarvan, zo geven deze leden aan, worden «gemeentebesturen verder in hun autonome beleidsvrijheid beknot door een zogeheten «logboek» voor te schrijven waarin wordt beschreven op welke wijze burgers, bedrijven en instellingen bij de besluitvorming zijn betrokken». De aan het woord zijnde leden wijzen in dat verband op de betekenis van met name artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Deze leden achten het bovendien «nogal paradoxaal dat herindelingen enerzijds «van onderop» moeten worden geïnitieerd, maar vervolgens wel in een door de centrale overheid opgesteld kader moeten worden uitgevoerd».*

De beginselen van lokale democratie en van lokale autonomie, waarnaar deze leden verwijzen, hebben als het gaat om de besluitvorming met betrekking tot gemeentelijke herindeling een specifieke betekenis en uitwerking in onze constitutionele en bestuurlijke verhoudingen. Ik merk allereerst op dat artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten worden opgeheven en ingesteld bij wet. Dat betekent dat besluiten over gemeentelijke herindeling door de wetgever worden genomen. De wetgever zal bij besluiten over gemeentelijke herindeling alle relevante belangen moeten betrekken. Een daarvan, en niet de minste, is het oordeel van de betrokken gemeentebesturen respectievelijk de plaatselijke gemeenschappen.

Als het gaat om gemeentelijke herindeling krijgt het beginsel van lokale autonomie gestalte door het initiatief tot gemeentelijke herindeling bewust over te laten aan het lokale bestuur. Uitgangspunt is dat aan de betrokken gemeentebesturen wordt gelaten om de afweging en keuze te maken voor gemeentelijke herindeling.

Daarmee samenhangend krijgt het beginsel van lokale democratie gestalte door de lokale oordeelsvorming over gemeentelijke herindeling over te laten aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is, als direct gekozen algemeen vertegenwoordigend orgaan, bevoegd een herindelingsadvies vast te stellen. Het is de verantwoordelijkheid van het

gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in maatschappelijk draagvlak, maar ook om lokale opvattingen en belangen te kennen om ze goed tegen elkaar af te wegen.

Het hoort bij de rolinvulling van bestuurders en volksvertegenwoordigers, dat ze in hun afwegingen betrekken wat leeft in alle geledingen van de plaatselijke gemeenschap. De verplichte opname van een zogeheten logboek in het herindelingsadvies heeft niet als oogmerk regels te stellen ten aanzien van de inrichting van het proces van informeren en raadplegen van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven, maar wel om het proces transparant en derhalve toetsbaar te maken.

Artikel 5 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie, waarnaar deze leden verwijzen, bepaalt dat wijziging van de plaatselijke gebiedsgrenzen niet worden aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan. In de eerste plaats merk ik op dat de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) voorschrijft dat een ieder gedurende de termijn van acht weken zijn of haar zienswijze over een ter inzage gelegd herindelingsontwerp kenbaar kan maken aan het gemeentebestuur (artikel 5, tweede lid, Wet arhi). Dat neemt niet weg dat het kabinet het belang van maatschappelijk draagvlak heeft willen markeren door aan te geven dat het maatschappelijk draagvlak ook objectiveerbaar en dus toetsbaar is voor het kabinet als medewetgever. De praktijk heeft bewezen, dat het aantal ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp niet automatisch een representatief betrouwbaar beeld geeft van het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

Dat neemt niet weg dat aan het criterium draagvlak in onze constitutionele en bestuurlijke verhoudingen geen doorslaggevend belang kan worden toegekend. De wetgever moet immers ook kijken naar de belangen van het grotere geheel, waaronder het belang van de bestuurskracht van gemeenten en het evenwicht in de bestuurlijke organisatie. Deze bredere belangenafweging zou onmogelijk worden als de wetgever vanwege het enkele feit dat een van de betrokken gemeentebesturen zich tegen herindeling uitsprekt of indien er sprake is van onvoldoende maatschappelijk draagvlak, niet meer gerechtigd zou zijn om tot herindeling te besluiten.

Tot besluit merk ik op dat, gegeven de in de Grondwet neergelegde verantwoordelijkheid van de wetgever ten aanzien van gemeentelijke herindeling, een kader nodig is voor gemeentelijk herindelingsbeleid dat inhoudelijke en procesmatige criteria formuleert op grond waarvan afwegingen van het kabinet als medewetgever kenbaar en toetsbaar zijn.

#### **4. Overige aspecten**

*De leden van de SP-fractie geven aan dat het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling dateert van vrij recente datum, namelijk 2009. Wat zijn de redenen voor de ministerraad om met een nieuw Beleidskader te komen, vragen deze leden. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre recente herindelingen een rol hebben gespeeld in de noodzaak om te komen tot dit nieuwe Beleidskader.*

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling, zoals vastgesteld door het kabinet op 8 juli 2011, is in de eerste plaats aangepast op verzoek van de Tweede Kamer in het licht van de passage over gemeentelijke herindeling in het regeerakkoord. Daarnaast heeft aanpassing van het vorige Beleidskader plaatsgevonden als het gaat om de precisering van de rol van de provincie bij het initiëren van herindelingsvoorstellen, op grond

van de ervaring met de besluitvorming ten aanzien van die wetsvoorstellen tot gemeentelijke herindeling waaraan een provinciaal herindelingsadvies ten grondslag lag, omdat er geen sprake was van draagvlak bij alle betrokken gemeentebesturen.

*Geldt het nieuwe Beleidskader, zo vragen de aan het woord zijnde leden, ook voor herindelingsvoorstellen die reeds een deel van het traject hebben doorlopen. Deze leden geven aan benieuwd te zijn of concreet ten aanzien van het herindelingsvoorstel rond Bussum, Naarden en Weesp (Kamerstukken 32 280) het oude of het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling geldt.*

Ten aanzien van herindelingsadviezen die tot stand zijn gekomen tijdens het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling, zal het kabinet niet met terugwerkende kracht aanvullende eisen stellen aan de betrokken gemeenten onderscheidenlijk betrokken provincies als het gaat om het representatieve onderzoek naar het maatschappelijk draagvlak, de opname van het logboek in het herindelingsadvies en de beschrijving van het criterium «urgentie» op grond van het aangepaste Beleidskader. Het betreft dan concreet de herindelingsadviezen die 1 januari 2013 als beoogde datum van herindeling hebben.

Wel is het zo, dat het op 8 juli 2011 door het kabinet vastgestelde aangepaste Beleidskader de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het kabinet vanaf die datum binden als het gaat om de inhoudelijke beoordeling van herindelingsvoorstellen. Om die reden zullen adviezen die betrekking hebben op gemeentelijke herindelingen per 1 januari 2013 zowel worden getoetst aan het vorige als het aangepaste Beleidskader met inachtneming van de hiervoor gemaakte opmerkingen ten aanzien van het maatschappelijk draagvlakonderzoek, het logboek en het nieuwe criterium van de urgentie van de beoogde herindeling. Overigens merk ik op dat deze beleidslijn ook is gevoerd door de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van de herindelingsvoorstellen die nog tot stand waren gekomen tijdens het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2002, dat op 3 april 2009 is vervangen door – het door het vorige kabinet – vastgestelde Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Bussum, Naarden, Muiden en Weesp is tot stand gekomen onder en getoetst aan het tijdens de gevoerde Arhiprocedure vigerende vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ten aanzien van dit wetsvoorstel geldt de beleidslijn zoals hiervoor is uiteengezet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner