



Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
[www.linkedin.com/company/
ministerie-van-bzk](http://www.linkedin.com/company/ministerie-van-bzk)

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 2 februari 2022
Betreft Antwoorden op vragen n.a.v. brief over rol provincies in
processen van gemeentelijke herindeling

Met interesse heb ik kennisgenomen van de brief van 23 december 2021 van de voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van Uw Kamer n.a.v. de behandeling van de brief van mijn ambtsvoorganger over de rol van provincies in gemeentelijke herindelingsprocessen. In deze brief zal ik ingaan op de vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA gezamenlijk en de leden van de fractie van de PVV. De leden van de Fractie-Nanninga hebben zich aangesloten bij de vragen van de PVV. Voor de duidelijkheid heb ik de gestelde vragen cursief weergegeven.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA gezamenlijk

In de Eerste Kamer is op 11 mei 2021 een uitvoerig beleidsdebat gehouden over de 'Verhouding centrale overheid en decentrale overheden'. Daarin werd onder meer gesproken over een integraal 'dynamisch-analytisch kader' dat ontwikkeld zou moeten worden om de democratische legitimatie van de decentrale overheden te verbeteren. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de gedachten in de brief over een mogelijk sterkere rol van de provincie bij herindelingen passen binnen dit dynamisch-analytisch kader waarover mijn ambtsvoorganger het gesprek zou voeren met de medeoverheden.

Het besproken dynamisch-analytisch kader ziet in mijn ogen op het vormgeven van bestuurlijke arrangementen of governance op regionale schaal. Het kan behulpzaam zijn om te komen tot arrangementen die enerzijds bijdragen aan een effectieve aanpak van regionale maatschappelijke opgaven en anderzijds aan een adequate democratische legitimatie daarvan. Dat kan betrekking hebben op één enkele opgave, maar ik acht het verstandiger om daarbij het geheel van maatschappelijke opgaven in een regio in ogenschouw te nemen. Het gesprek over een dergelijk kader is nog niet afgerond en moet wat mij betreft onderdeel zijn van een bredere visie op de ontwikkeling van het openbaar bestuur en de

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

positie van de regio daarin. Ik vind het belangrijk dat ook voor opgaven die een regionale aanpak vragen, de volksvertegenwoordiging in positie is om de politieke keuzes te maken en daarover verantwoording kan afleggen aan de kiezer. In het verlengde daarvan vind ik het belangrijk dat voor inwoners duidelijk is welke (politieke) keuzes door welk gremium worden gemaakt en dat er mogelijkheden zijn voor zinvolle participatie door inwoners. Onderdeel van het gesprek in de regio over passende governance voor het geheel aan (regionale) opgaven zou in sommige situaties ook een gesprek kunnen zijn over de mogelijkheden voor een gemeentelijke herindeling.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of mijn stellingname over "benodigde schaalvergroting" en een sterkere rol voor provincies niet prematuur is, daar de door de Raad van State geadviseerde integrale visie op het decentraal bestuur nog niet gereed is.

In de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde passage van de brief is niet bedoeld om schaalvergroting van gemeenten te bepleiten. Mijn ambtsvoorganger heeft slechts geconstateerd dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen vragen dat gemeenten ook op een groter schaalniveau opereren. Sommige gemeenten concluderen dat een herindeling dan noodzakelijk is, andere zoeken een oplossing in samenwerking op één of meerdere beleidsterreinen. Terecht merken de leden van de PvdA-fractie op dat ook overwogen kan worden om via deconcentratie of differentiatie tot oplossingen te komen. De aangehaalde integrale visie op het decentraal bestuur zou hier handvatten voor kunnen bieden.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze gerealiseerd kan worden dat bij gemeentelijke herindelingen meer aandacht is voor de maatschappelijke en economische oriëntatie van inwoners in individuele kernen. Ook vragen zij of ik hierbij kan toezeggen dat er aandacht komt voor zowel de lokale als voor de regionale oriëntatie om ook tot een regionale belangenafweging te komen.

Zoals in de brief is gesteld, kan de gevraagde aandacht worden gerealiseerd door van gemeenten te verlangen dat zij een expliciete afweging maken over de wenselijkheid van een gedeelde of ongedeelde herindeling. In het bijzonder van meerkernige gemeenten met verschillende oriëntaties per kern verwacht ik dat zij in hun herindelingsadvies ingaan op hoe de oriëntatie per kern zich verhoudt tot de voorgestelde herindeling. Daarbij zullen draagvlak en de regionale oriëntatie aspecten zijn aan de hand waarvan dit kan worden toegelicht. In een volgende aanpassing van het Beleidskader gemeentelijke herindeling kan deze extra motivering voor herindelende gemeenten worden opgenomen en gedetailleerd worden toegelicht.

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van PVV en Fractie-Nanninga gezamenlijk

De leden van de fracties van PVV en Fractie-Nanninga citeren de tweede pagina van de brief: "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." Zij vragen daarbij aan te geven met welke specifieke kaders deze afweging tot stand komt en op basis van welke criteria? Welke bestuurslaag is leidend in het maken van deze afweging?

Het is in eerste instantie aan gemeenten zelf om af te wegen of zij een herindeling een passende oplossing vinden om tot betere dienstverlening en ondersteuning te komen. Daarbij zullen in ieder geval de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling moeten worden betrokken, maar gemeenten zijn vanzelfsprekend vrij om het voornemen aan meerdere criteria te toetsen.

Vervolgens vragen de leden van de fracties van de PVV en de Fractie-Nanninga naar pagina 3 van dezelfde brief, waar wordt gesteld dat 'Provincies verschillende instrumenten hebben 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.' Zij vragen daarbij aan te geven op welke specifieke instrumenten hier wordt gedoeld?

Welke instrumenten door een provincie gebruikt kunnen worden, verschilt per situatie. Ik noem graag enkele voorbeelden om de mogelijkheden te schetsen. Provincies kunnen bijvoorbeeld subsidies beschikbaar stellen voor onderzoeken of visievorming of gezamenlijk projecten realiseren. Ook kunnen provincies in overleg treden op basis van informatie die zij genereren in hun rol als toezichthouder. Incidenteel lenen provincies ook medewerkers uit aan gemeenten om (tijdelijk) aan complexe opgaven te werken.

Voorts citeren de leden van de fracties van de PVV en de Fractie-Nanninga van pagina 3 van de brief: '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.' De leden vragen hoe deze stellingname zich verhoudt tot provinciale herindelingsinitiatieven in de afgelopen jaren, zoals in Groningen (Haren) waar de provincie nadrukkelijk het voortouw nam, en in Noord-Brabant waar de provincie met de commissie Huijbregts via een 'bestuurskrachtmeting' zelf wel een eerste aanzet gaf (onder andere resulterend in het verworpen herindelingsinitiatief voor Nuenen c.a.)?

In beide genoemde gevallen was er sprake van een breder traject om tot versterking van bestuurskracht in de gehele provincie te komen. In beide

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

provincies was het startpunt ook een adviescommissie die door provincie en gemeenten gezamenlijk was gevraagd te reflecteren op de bestuurskracht van individuele gemeenten en – waar nodig – voorstellen te doen voor verbetering. Beide provincies zijn in gesprek gegaan met de gemeenten en veel van de aanbevelingen zijn door gemeenten ter harte genomen. In een enkel geval konden gemeenten niet met elkaar tot overeenstemming komen over de gewenste oplossing. In dergelijke gevallen oordeelde de provincie dat zij het initiatief moest nemen om een herindelingstraject op te starten. Er ging in beide gevallen dus een langer traject aan vooraf, waarbij de provincie als sluitstuk tot een herindelingsinitiatief kwam.

De leden van de fracties van PVV en Fractie-Nanninga vervolgen met een citaat van pagina 4 van de brief: '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.' De leden vragen duidelijk te maken waaruit blijkt dat de provincies dit hebben aangegeven, of alle provincies hierover zijn bevraagd, of deze reacties zijn gegeven vanuit de colleges van Gedeputeerde Staten en wat de concrete insteek van de vragen was?

Dit is niet actief of systematisch bij provincies uitgevraagd. Wel is het verschillende keren ter sprake gekomen in bestuurlijke en ambtelijke overleggen over het herindelingsbeleid of concrete bestuurskrachtvraagstukken, onder andere omdat provincies, zowel individueel als in IPO-verband, zoekende zijn naar hoe zij hun rol kunnen invullen. Dit blijkt tevens uit verschillende voorbeelden, zoals de herindelingsdiscussies rondom Landsmeer, het Land van Cuijk en Scherpenzeel, dat provincies er beperkt in slagen om gemeenten te bewegen (tijdig) te investeren in hun bestuurskracht of te participeren in een regionale discussie daarover.

De leden van de fracties van de PVV en Fractie-Nanninga vragen vervolgens aan te geven waarop de observatie op pagina 4 is gebaseerd dat '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.'? Tevens vragen de leden wat de criteria zijn om het 'regionale draagvlak' vast te kunnen stellen?

Deze observatie is onderbouwd in de passages in de brief die volgen op het aangehaalde citaat. Meer in het bijzonder pagina 5 en 6 van de brief waar wordt geschetst dat gemeenten soms minder geneigd zijn te participeren in een regionale discussie over bestuurskrachtversterking of een discussie over herindeling liefst zo lang mogelijk uitstellen.

Regionaal (bestuurlijk) draagvlak wordt beoordeeld aan de hand van uitspraken van de gemeentebesturen in de regio en de provincie. Veelal betreffen het

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

standpunten of visies die door gemeenteraden zijn vastgesteld; soms verwoordt het college van B&W het gemeentelijk standpunt. Naarmate er bij de omliggende gemeenten en de betrokken provincie meer instemming is met een voorgestelde ontwikkelrichting, wordt het regionaal draagvlak groter.

Voorts citeren de leden van de fracties van PVV en Fractie-Nanninga pagina 5 van de brief: '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.' De leden vragen hoe deze opmerking moet worden gezien in de context van de brief? Moet deze autonome keuze van deze gemeenten gerespecteerd worden, of wordt met deze opmerking beoogd dat de provincie alsnog (pro-)actief zou moeten sturen op herindelingen?

De opmerking is illustratief bedoeld om onder andere de hiervoor aangehaalde observatie op pagina 4 te duiden. Conform de Wet algemene regels herindeling kunnen zowel gemeenten zelf als provincies een herindelingsadvies opstellen. Het is vervolgens aan mij als Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en daarna de wetgever om te beoordelen of de voorgestelde herindeling inderdaad wenselijk is en daarmee bij wet geregeld dient te worden. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 stelt dat het kabinet een voorkeur heeft voor herindelingen van onderop, dus op initiatief van gemeenten zelf. In het beleidskader is een provinciaal initiatief tot gemeentelijke herindeling aan de orde in het geval er sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek waarvoor gemeenten zelf geen oplossing weten te bereiken.

Onder verwijzing naar het citaat: '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.' vragen de leden van de fracties van de PVV en de Fractie Nanninga aan te geven wat wordt bedoeld met 'het goede gesprek'? Zij willen weten of zo'n gesprek alléén 'goed' is, als een gemeente uiteindelijk instemt met een provinciaal herindelingsinitiatief of dat het ook 'goed' is als een gemeente vanuit haar lokale autonomie vasthoudt aan zelfstandigheid?

Voor mij duidt het goede gesprek niet op de uitkomst van het gesprek maar op de vraag of partijen helder zijn over hun bedoelingen en motieven en bereidwillig zijn om in gesprek te gaan over de beweegredenen van de ander.

De leden van de fracties van de PVV en de Fractie Nanninga halen een passage uit de brief aan: 'Omwille van het verkrijgen van draagvlak voor een herindeling, kan het een logische keuze zijn om als tussenstap voor een ambtelijke fusie te kiezen.' en vragen daarbij te duiden hoe hier wordt omgegaan met draagvlak als het draagvlak niet verkregen wordt, maar geheel ontbreekt?

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

Indien gemeentebesturen van mening zijn dat versterking van hun gemeenten noodzakelijk is, maar tegelijkertijd concluderen dat (op dat moment) voor een herindeling onvoldoende maatschappelijk draagvlak bestaat, zouden zij kunnen kiezen voor een ambtelijke fusie. Op deze wijze kan tijdig een oplossing worden gevonden voor de meest acute bestuurskrachtproblematiek en kan er tegelijkertijd meer tijd worden genomen om het draagvlak voor een herindeling te vergroten. Sommige gemeenten kiezen bewust voor een dergelijk stapsgewijze aanpak. Andere gemeenten zijn aanvankelijk niet voornemens om het tot een herindeling te laten komen, maar veranderen na enkele jaren van mening. Ook komt het voor dat gemeentebesturen na enkele jaren ervaring met een ambtelijke fusie wel de meerwaarde zien van een bestuurlijke fusie, maar daar omwille van ontbrekend draagvlak vanaf zien, zoals recent bijvoorbeeld de gemeenten Druten en Wijchen.

De leden van de fracties van PVV en Fractie-Nanninga citeren pagina 6 van de brief: 'Indien uw Kamer het onwenselijk vindt dat de wetgever terughoudendheid dient te betrachten bij het beoordelen van herindelingsvoorstellen, dan zou het relatieve gewicht van het beoordelingscriterium "draagvlak" 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.' Daarbij vragen zij te duiden wat de consequenties zijn van het heroverwegen van het beoordelingscriterium 'draagvlak' en vragen zij of het daarmee verdedigbaar is dat een herindeling wordt doorgezet terwijl daar evident het draagvlak voor ontbreekt in de betrokken gemeente? Ook willen zij weten of mijn ambtsvoorganger, gelet op de context van deze brief, beoogde dat de provincie een herindeling daarmee toch kan doordrukken?

Indien het relatieve gewicht van het criterium "draagvlak" wordt heroverwogen, dan zal de consequentie zijn dat andere criteria, zoals bijvoorbeeld "bestuurskracht" en "regionale samenhang" in relatief gewicht toenemen. De consequentie van de huidige weging van de criteria is dat een herindeling waarvoor in een gemeente het draagvlak ontbreekt, alleen mogelijk is in het geval van evidente bestuurskrachtproblematiek waarvoor zij zelf geen oplossing weet te bereiken. Als het draagvlak minder zwaar zal wegen, kan een herindeling in het belang van de regio wel worden doorgezet, ondanks dat een betrokken gemeente daarop tegen is. Tot een dergelijke herindeling kan overigens nooit door alleen een provincie worden besloten. Op grond van artikel 123, eerste lid, van de Grondwet kan immers alleen de wetgever besluiten om provincies en gemeenten in te stellen of op te heffen.

De leden van de fracties van de PVV en de Fractie-Nanninga vragen vervolgens de term (bestuurlijke) 'slagkracht' te specificeren en aan te geven aan welke criteria deze slagkracht zou moeten worden afgemeten? En tevens vragen zij te duiden in hoeverre bestuurlijke slagkracht verschilt van de term 'bestuurskracht'?

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

De begrippen slagkracht en bestuurskracht zijn deels inwisselbaar. Bestuurskracht wordt doorgaans gedefinieerd als 'het vermogen om gegeven en zelf gekozen opgaven te realiseren en daarvoor de benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan'. Dat impliceert het vermogen om maatschappelijke ontwikkelingen te vertalen naar (beleids)keuzes en vervolgens ook uitvoering te geven aan het gekozen beleid. Slagkracht heeft een wat engere definitie en ziet meer op het realiserend vermogen: het daadwerkelijk uitvoering geven aan gemaakte keuzes. Het voorafgaande keuzeproces komt hierin wat minder nadrukkelijk naar voren. In de bedoelde passage is gekozen voor de term 'slagkracht' omdat de wederzijdse afhankelijkheid van gemeenten meer betrekking heeft op het realiserend vermogen dan op het keuzeproces.

De leden van de fracties van de PVV en Fractie-Nanninga citeren pagina 7 van de brief: '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.' Zij vragen daarbij aan te geven wat het afwegingskader is om te beoordelen of er sprake is van lichtvaardig benutten en welke concrete stappen éérs moeten zijn gezet om tot dit 'ultimum remedium' te komen?

Zoals in de brief reeds is betoogd, is een eventueel provinciaal herindelingsinitiatief het sluitstuk van een discussie met of tussen gemeenten. Dat impliceert dat provincies eerst in dialoog met betrokken gemeenten tot een oplossing proberen te komen, of dat zij gemeenten voldoende tijd en/of ondersteuning geven om zelf tot de benodigde maatregelen of visievorming te komen. Bij voorkeur maken provincies daarbij ook duidelijk wat zij op welk moment van gemeenten verwachten en geven zij daarbij een redelijke termijn om daaraan te kunnen voldoen. Wat een redelijke termijn is en hoeveel mogelijkheden moeten zijn geboden aan gemeenten om zelf tot oplossingen te komen, is situationeel afhankelijk en hangt in sterke mate samen met de urgentie van de bestuurskrachtproblematiek. Indien het uiteindelijk toch tot een provinciaal herindelingsinitiatief komt, verwacht ik dat de provincie die urgentie ook onderbouwt.

De leden van de fracties van de PVV en Fractie-Nanninga constateren dat ten aanzien van de sterkere rol van de provincies in de brief zowel wordt gesproken over de provinciale 'begeleiding' van gemeenten als over een provinciaal initiatief tot herindeling. Zij willen weten in hoeverre de provinciale begeleiding ook los kan worden gezien van een herindeling, of dat deze stappen in de visie van de minister onlosmakelijk aan elkaar zijn verbonden?

Ja, de provinciale begeleiding van gemeenten kan los worden gezien van eventuele initiatieven tot herindeling. Provincies kunnen gemeenten op verschillende manieren begeleiden bij het versterken van hun bestuurskracht, onder andere door subsidies te verstrekken voor onderzoeken naar toekomstscenario's, draagvlak en/of financiële positie. Ook kunnen provincies

Datum

Kenmerk
2021-0000704718

gemeenten ondersteunen door bijvoorbeeld gezamenlijk projecten op te pakken of personeel te detacheren.

Tot slot citeren de leden van de fracties van de PVV en Fractie-Nanninga van pagina 7: '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.' Zij vragen welke criteria worden afgewogen om vast te stellen of met de in het logboek vermelde activiteiten in voldoende mate aan het vereiste van maatschappelijk draagvlak is voldaan?

De vereiste om een logboek bij te houden, onderstreept het belang van het investeren in maatschappelijk draagvlak. Wat noodzakelijk is of wat voldoende is, verschilt per geval. In zijn algemeenheid kan evenwel worden gesteld dat naarmate er meer discussie is over de mate van maatschappelijk draagvlak, het belangrijker wordt dat gemeenten aan de hand van het logboek kunnen laten zien dat zij zorgvuldig hebben gepeild in hoeverre er draagvlak is en dat zij hebben geïnvesteerd in het vergroten van het draagvlak. Welke activiteiten daarbij het beste passen, is ook weer afhankelijk van de lokale context. De gemeente kan dit het beste beoordelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hanke Bruins Slot