

Vergaderjaar 2018–2019

**28 750**

## **Gemeentelijke herindeling**

**F**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2019

Hierbij bied ik u het Beleidskader gemeentelijke herindeling<sup>1</sup> aan. Hiermee kom ik mijn toezegging na tijdens de behandeling met betrekking tot twaalf gemeentelijke herindelingen op 10 juli 2018.<sup>2</sup>

In dit Beleidskader geeft het kabinet aan hoe gemeentelijke herindelingen worden beoordeeld en getoetst. Onderhavig Beleidskader vervangt het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 en de aanvulling op het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2015.<sup>3</sup>

Met de herziening van het Beleidskader geef ik invulling aan onder meer het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» uit 2017 en de aanbevelingen uit het rapport van de heer Jansen.<sup>4</sup> Voor een verdere toelichting verwijs ik u graag naar de aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer<sup>5</sup> van het beleidskader gemeentelijke herindeling, waarvan ik een afschrift mee stuur.

Naar aanleiding van vragen van de leden Engels en Bikker in hetzelfde debat over de twaalf herindelingsvoorstellen heb ik ook nader bezien of de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) moet worden aangepast.

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) biedt het wettelijke kader voor het herindelingsproces. De Wet arhi heeft een kaderstellend karakter en bevat procedurele bepalingen over onder andere voorbereiding en vaststelling. Ook bevat de Wet arhi andere bepalingen die gelden voor elke gemeentelijke herindeling en los staan van de omstandigheden van

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164777.

<sup>2</sup> Handelingen I 2017/18, nr. 38, item 17.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nrs. 53; Kamerstukken II 2014/15, 28 750, 62.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2017/18, 28 750, nr. 64.

<sup>5</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 164777.

het geval, zoals over de financiële gevolgen en de rechtskracht van gemeentelijke regelgeving.

Als kaderwet is de Wet arhi beschrijvend van aard. In de beschrijving van alle fasen van de herindelingsprocedure liggen waarborgen besloten. Die waarborgen zien op de zorgvuldigheid van de besluitvorming en nemen bijvoorbeeld de vorm aan van een overlegverplichting en van inspraakmogelijkheden voor de burgers van de betrokken gemeenten. De waarborgfunctie die de Wet arhi heeft voor gemeenten en hun inwoners sluit aan bij het uitgangspunt dat gemeentelijke herindelingen zo veel mogelijk van onderop tot stand komen.

De Wet arhi blijkt het wetgevingsproces goed te kunnen faciliteren, ongeacht wisselende beleidsinzichten. Dat geldt gelijkerwijs voor het herindelingsbeleid, neergelegd in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling. Daarvoor vormt de Wet arhi een stabiele basis. Onderzoek naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi bevestigt eveneens dat de wet in haar huidige vorm kan worden gehandhaafd. Voor een verdere uiteenzetting hierover verwijs ik u graag naar de bijlage bij deze brief.

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

**Karakter van de Wet arhi**

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) biedt het wettelijke kader voor het herindelingsproces. De Wet arhi heeft een kaderstellend karakter en bevat procedurele bepalingen en bepalingen van algemene aard. De procedurele bepalingen zien op de formele voorbereiding en vaststelling van een wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling, de voorbereiding door de betrokken gemeenten en de fase na vaststelling van de herindelingswet. Met betrekking tot het formele wetgevingsproces stelt de Wet arhi bijvoorbeeld consultatietermijnen voor de ontwerpherindeling. Verder worden in de Wet arhi regels gegeven over de te organiseren raadsverkiezingen en over het preventieve financiële toezicht op de gemeenten. De wet bevat ook andere bepalingen over onderwerpen die gelden voor elke gemeentelijke herindeling, los van de omstandigheden van het geval. Dit zijn regels met betrekking tot de financiële gevolgen, de rechtskracht van gemeentelijke regelgeving en de rechtspositie van het personeel.

Als kaderwet is de Wet arhi beschrijvend van aard. In de beschrijving van alle fasen van de herindelingsprocedure liggen eveneens waarborgen besloten. Die waarborgen zien op de zorgvuldigheid van de besluitvorming en nemen bijvoorbeeld de vorm aan van een overlegverplichting en van inspraakmogelijkheden voor de burgers van de betrokken gemeenten.

De waarborgfunctie die de Wet arhi heeft voor gemeenten en hun inwoners sluit aan bij het uitgangspunt dat gemeentelijke herindelingen zo veel mogelijk van onderop tot stand komen. Voor herindelingen die door gemeenten zelf worden geïnitieerd, komt dit tevens tot uiting in de wettelijke rolverdeling. Op grond van de Wet arhi worden achtereenvolgens de gemeentebesturen, het provinciebestuur en de Minister van BZK in het proces betrokken. Wanneer het initiatief voor een herindeling door een provincie of door de Minister van BZK wordt genomen, waarborgt de Wet arhi dat de betreffende gemeenten en hun inwoners zoveel mogelijk en vanaf het begin bij de herindelingsprocedure worden betrokken. De gemeenten hebben dus, ongeacht wie het initiatief tot herindeling heeft genomen, een centrale rol in het herindelingsproces. Omdat de Wet arhi, als kaderwet, onderwerpen op hoofdlijnen regelt, wordt de nadere invulling daarvan aan de betrokken gemeenten en provincie(s) overgelaten. Daarmee wordt eveneens tot uitdrukking gebracht, dat de gemeenten de hoofdrolspelers zijn.

Een verdergaande uniformering van het herindelingsproces is niet raadzaam, omdat iedere herindeling uniek is. Evenmin is meer materiële normstelling in de Wet arhi geboden. Een gemeentelijke herindeling vindt altijd haar beslag in een wet in formele zin (vergelijk artikel 123 van de Grondwet), zodat via het totstandkomingsproces van die wet voor elke herindeling een volledige inhoudelijke afweging plaatsvindt.

**Verhouding Wet arhi tot Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het proces van een gemeentelijke herindeling valt uiteen in twee vragen: allereerst of en vervolgens hoe een herindeling tot stand komt. De Wet arhi geeft het procesmatige kader voor gemeentelijke herindeling, en geeft daarmee antwoord op de vraag hoe een herindeling moet plaatsvinden. Het Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft, in aanvulling op de wet, een inhoudelijk kader voor gemeentelijke herindeling. Daarin zijn de materiële criteria geformuleerd aan de hand waarvan herindelingsvoorstellen door de regering worden beoordeeld en getoetst. Het

Beleidskader biedt gemeenten en provincies daarmee een kader voor het beantwoorden van de vraag of (en wanneer) een herindeling wenselijk is. Het Beleidskader kan rekening houden met beleidsmatige en politieke ontwikkelingen. Het is meermaals door onderscheidenlijke regeringen gewijzigd om accenten in het herindelingsbeleid te verleggen, bijvoorbeeld met betrekking tot de wenselijkheid van herindelingen die niet van onderop komen. Het in de Wet arhi beschreven proces is daarentegen een geobjectiveerd proces en kan in zijn huidige vorm worden gebruikt, ongeacht wisselende beleidsinzichten. Dit blijkt uit het feit dat de wet niet onderhevig is geweest aan wezenlijke aanpassingen in de recente geschiedenis.

In de verhouding tussen de Wet arhi en het Beleidskader vormt de wet het formele kader en het Beleidskader het materiële kader van herindeling. Het Beleidskader vult de Wet arhi daarnaast op onderdelen nader in. Zo worden in het Beleidskader bijvoorbeeld nadere richtsnoeren gegeven over de herindelingsverkiezingen.

De Wet arhi biedt ook de basis voor het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling. Het daarin vervatte herindelingsbeleid gaat (kort samengevat) uit van herindelingen die door gemeenten zelf worden geïnitieerd, met desalniettemin ruimte voor door een provincie geïnitieerde herindelingsprocedures. Voor beide varianten van herindeling geeft de Wet arhi reeds de procedure.

### **Onderzoeksrapport Wet arhi 2011**

In 2011 is het rapport «*Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling*»<sup>6</sup> gepresenteerd, waarin de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi zijn beschreven. Uit dat onderzoek blijkt dat gemeenten en provincies het herindelings-traject als bestuurlijk-politiek complex ervaren. Tegelijkertijd wordt geconcludeerd dat de bepalingen van de Wet arhi geen struikelblok vormen en dat het aanpakken van de complexiteit van het herindelings-traject geen wijziging van de wet arhi vereist. Het onderzoek is sterk gericht op gemeenten en provincies, zodat kan worden geconcludeerd dat de Wet arhi in beginsel aansluit op de praktijk en toepasbaar is voor de gemeenten en provincies.

Het onderzoek uit 2011 maakte deel uit van een Algemeen Overleg over herindeling op 5 oktober 2011.<sup>7</sup> In dat overleg werd tevens gesproken over het (toen nieuwe) Beleidskader gemeentelijke herindeling. De onderzoeksbevindingen stonden niet ter discussie en een wijziging van de Wet arhi werd niet noodzakelijk geacht.

### **Conclusie**

Gemeentelijke herindeling is een complex en langdurig proces. Binnen dat proces ziet de Wet arhi op het structureren van het formele traject. Daarmee is de Wet arhi beleidsneutraal geformuleerd, wat typerend is voor een proceswet. Waar de Wet arhi het proces bewaakt, geeft het Beleidskader gemeentelijke herindeling inhoudelijke handvatten voor gemeentelijke herindeling. Het daarin opgenomen herindelingsbeleid is aan beleidsmatige en politieke verandering onderhevig. De Wet arhi blijft het wetgevingsproces echter goed te kunnen faciliteren, ongeacht wisselende beleidsinzichten. Dat geldt gelijkerwijs voor het herindelingsbeleid, neergelegd in het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling. Daarvoor vormt de Wet arhi een stabiele basis. Onderzoek naar de ervaringen van gemeenten en provincies met de Wet arhi bevestigt eveneens dat de wet in haar huidige vorm kan worden gehandhaafd.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2010/11, 28 750, nr. 25.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 28 750, nr. 41.