

Vergaderjaar 2008–2009

- 31 815<sup>1</sup>**                      **Herindeling van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray**
- 31 816<sup>1</sup>**                      **Samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten**
- 31 817<sup>1</sup>**                      **Samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel**
- 31 818**                        **Samenvoeging van de gemeenten Arcen en Velden en Venlo en een deel van het grondgebied van de gemeente Bergen Lb**
- 31 819<sup>1</sup>**                      **Samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle**

**en «Beleidskader gemeentelijke herindeling» (TK 28 750, nr. 5)**

**B**

**VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN<sup>2</sup>**

Vastgesteld 23 juni 2009

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

**Algemeen**

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen tot gemeentelijke herindeling.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen van de regering. Deze leden zijn van mening dat lokaal draagvlak van cruciaal belang is bij eventuele herindelingen en zal de wetsvoorstellen dan ook in belangrijke mate daarop toetsen.

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **CU**-fractie, hebben met belangstelling van de aangeboden voorstellen tot gemeentelijke herindeling kennis genomen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met instemming kennis genomen van de voorstellen voor een aantal gemeentelijke samenvoegingen.

<sup>1</sup> Letter A is niet in druk verschenen.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindersma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66), Thissen (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD) (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim).

Deze voorstellen hebben op zichzelf genomen geen aanleiding gegeven tot het inbrengen van nadere vragen of opmerkingen. In samenhang met deze voorstellen hebben de leden van de D66-fractie met belangstelling kennis genomen van het nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling. Daarover zouden deze leden graag nader met de regering van gedachten willen wisselen.

### **Beleidsparadox**

Gedateerd 3 april is door de regering het vernieuwde beleidskader gemeentelijke herindeling aan de Tweede Kamer aangeboden. In de commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer is afgesproken dat dit beleidskader besproken kan worden bij de voorliggende herindeling dan wel samenvoeging van gemeenten. De leden van de fractie van de **PvdA** nemen daarom de vrijheid een aantal deels principiële vragen te stellen rond de toenemende paradox tussen het in het coalitieakkoord en ook in dit vernieuwde beleidskader vastgelegde uitgangspunt dat enerzijds gemeenten en provincies zelf in staat moeten worden gesteld de oplossing te kunnen kiezen die voor de uitvoering van de aan de gemeente toebedeelde taken het meest effectief en efficiënt is, maar anderzijds dezelfde regering onvoldoende vertrouwen heeft in het zelfregulerende vermogen van gemeenten en provincies en met wetsvoorstellen komt om verplicht te komen tot van te voren vastgestelde regiovorming, zoals bij de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich oprecht af of daardoor de gemeentelijke democratie en ook de bestuurlijke hoofdstructuur van ons land niet in toenemende mate geweld wordt aan gedaan en er bevoegdheden neergelegd worden bij samenwerkingsorganen waarbij de verantwoordelijkheidsverdeling en vooral de democratische legitimatie ver te zoeken zijn. Uit eigen ervaring en uit onderzoek blijkt dat het gemiddelde raadslid geen enkele betrokkenheid heeft, laat staan invloed kan uitoefenen op de besluiten die genomen worden in de wirwar van gemeenschappelijke regelingen. En dat betekent toch een uitholling van de lokale democratie?

Kan de regering ingaan op de vraag hoe deze paradox op de middellange termijn kan worden verminderd? Deze vraag is des te relevanter daar in het coalitieakkoord als uitgangspunt verwoord staat dat het aantal bestuurslagen dat zich met een bepaald onderwerp bemoeit gereduceerd moet worden tot twee. Welke initiatieven heeft de regering de afgelopen periode ondernomen om dit uitgangspunt dichterbij te brengen. En hoe denkt de regering dit uitgangspunt in de praktijk te bevorderen dan wel af te dwingen?

Is niet zichtbaar dat bijna op alle beleidsvelden en bij alle gebiedsontwikkelingen de bestuurlijke drukte eerder groter dan kleiner wordt? En is dat niet de reden dat de besluitvorming over veel projecten zo traag verloopt?

### **Bestuurskracht**

Het komt de leden van de fractie van de **PvdA** voor dat de paradox van onderop prediken, maar tegelijkertijd constaterend dat nogal wat uitvoeringstaken niet op ieder gemeentelijk niveau vervuld kunnen worden door ontbrekende deskundigheid en te laag schaalniveau, vroeg of laat moet leiden tot een daadwerkelijke reorganisatie van het binnenlandse bestuur. Is de regering dat met de leden van de fractie van de PvdA eens?

Deze leden hopen in dat verband dat de regering nadere invulling kan en wil geven aan de vraag welke omvang een gemeente moet hebben om aan de haar opgedragen wettelijke taken redelijkerwijs te kunnen voldoen. Als in het vernieuwde beleidskader het begrip duurzaamheid gehanteerd wordt in de betekenis dat een (nieuwe) gemeente goed toegerust moet zijn voor een langere periode dan komt het de leden van de fractie van de PvdA voor dat dat begrip ook inhoudelijk van invulling voorzien zou moeten worden en onderdeel van het toetsingskader bij herindeling moet zijn. Pas dan kan het begrip bestuurskracht ook van een meer eenduidige betekenis en van een adequater onderzoekskader voorzien worden.

Bij de meting van bestuurkracht staat nu vaak vooral de individuele gemeente centraal. Als de uitkomst van het onderzoek voor een individuele gemeente positief is, dan zie je nogal eens de mening postvatten dat men niet hoeft te worden heringedeeld of een bepaalde herindeling kan eisen, zonder dat daarbij wordt gekeken naar de effecten voor de bestuurskracht van de regio als geheel.

Wordt de mening gedeeld dat individuele bestuurskrachtonderzoeken maar beperkt van betekenis zijn als ook niet wordt gekeken naar de bestuurskracht van de regio als geheel en wat daarvoor nodig is?

Het beleidskader gemeentelijke herindeling stelt onder meer ook dat de verleiding groot kan zijn «om op rijksniveau de afwegingen, die op gemeentelijk en provinciaal niveau zijn gemaakt, als het ware «over te doen». Dit strookt echter niet met het uitgangspunt dat herindeling van onderop moet plaatsvinden.» (p. 6). Hoe verhoudt zich dit, zo vragen de leden van de fractie van de **SP**, met het bovengenoemde principe dat herindelingen alleen plaats dienen te vinden indien er voldoende draagvlak voor is. Is de impliciete assumptie dan niet dat processen op gemeentelijk en provinciaal niveau per definitie tot voldoende draagvlak leiden? Hoe beziet de regering processen die weliswaar van onderop plaatsvinden, maar tegelijkertijd wel het lokale draagvlak missen?

De regering heeft bij de plenaire behandeling van de hierboven bedoelde wetsvoorstellen in de Tweede Kamer melding gemaakt van het bestaan op het ministerie van een programma «Krachtig bestuur». De leden van de fracties van de **SGP en CU**, stellen de vraag wat de status van dit programma is in relatie tot het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling (TK stuk 28 750, nr. 5). Verder vragen zij of en, zo ja, welke alternatieven voor herindeling in het kader van versterking van de bestuurskracht in genoemd programma zijn opgenomen.

Wat betreft de criterium «duurzaamheid» in het nieuwe beleidskader is deze leden niet duidelijk geworden of de regering (nog steeds) het uitgangspunt hanteert dat een gemeentelijke herindeling tenminste 25 jaar «mee moet kunnen». Welke concrete inhoud, gemeten in aantal jaren, geeft de regering aan dit criterium? Voldoen de voorgelegde voorstellen aan de 25 jaarsnorm qua duurzaamheid? Wijst de regering voorstellen tot herindeling van heringedeelde gemeenten die haar bereiken binnen 25 jaar na de eerdere herindeling af c.q. neemt zij deze niet in procedure?

Volgens het nieuwe beleidskader blijft voor gemeentelijke herindeling het uitgangspunt «van onderop» gelden. «Van onderop», zo begrijpen de leden van de fracties van de **SGP en CU**, betekent voor het kabinet niet dat het initiatief voor herindeling van de betrokken gemeenten afkomstig moet zijn. Voorstellen kunnen ook afkomstig zijn van provincies. Begrijpen deze leden het goed dat voorstellen afkomstig van gemeenten en van provincies voor het kabinet evenwaardig zijn in het licht van het uitgangspunt «van onderop»?

Voor de leden van de **D66**-fractie rijst een vraag bij het uitgangspunt (p. 2) dat de kwaliteit van het gemeentebestuur maatwerkoplossingen vraagt om lokale bestuurskrachtproblemen om zo effectief en efficiënt mogelijk te kunnen aanpakken. Vervolgens stelt de regering dat daarbij de democratische legitimiteit en controle gewaarborgd moet zijn en dat deze moeten passen binnen de bestuurlijke hoofdstructuur. Waar de regering vormen van intergemeentelijke samenwerking als een volwaardige figuur plaatst naast oplossingen die gebaseerd zijn op schaalvergroting ontstaat in de ogen van deze leden een dilemma en in wezen een inconsistentie. Bestuurlijke samenwerkingsvormen zijn in de kern immers hulpstructuren op basis van verlengd lokaal bestuur. In die zin maken hulpstructuren geen deel uit van de bestuurlijke hoofdstructuur, die gebaseerd is op het uitgangspunt van drie volwaardig democratische gelegitimeerde bestuurslagen van integraal bestuur. Daarnaast moet worden vastgesteld dat de indirecte democratische legitimatie van hulpstructuren onvolmaakt is en dat de mogelijkheden voor beleidsinvloed en politieke controle van de betrokken gemeenteraden op de besluitvorming hooguit als formeel en daarmee feitelijk miniem moeten worden aangemerkt. Graag vragen deze leden de regering te verduidelijken in hoeverre samenwerkingsfiguren voldoen aan eisen van democratische legitimatie, politieke controle en systeemconformiteit binnen de bestuurlijke hoofdstructuur.

De leden van de D66-fractie willen vervolgens vragen naar de ook op dit punt bestaande bijzondere (systeem)verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de inrichting en werking van het openbaar bestuur (p. 4). Waar voor de provinciebesturen – terecht – nog de bovenlokale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en bestuurskracht van gemeenten wordt benadrukt, leidt het in het coalitieakkoord vastgelegde dogma «herindeling van onderop» blijkbaar tot een grote mate van zelfbeperking van de ministeriële rol. De regering zal in deze kabinetsperiode geen initiatieven voor gemeentelijke samenvoegingen ontplooiën, hoewel de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) bevoegdheden daartoe aan de minister toekent. Vanuit de mede-wetgevende rol wil de minister hooguit een procesmatige toets uitvoeren. Graag vragen deze leden de regering waarom zij op dit punt geen boven-decentrale rijksverantwoordelijkheid neemt voor de institutionele en functionele kwaliteit van het openbaar bestuur, hoewel in de geschetste rolverdeling op basis van de twee bestuurslagentheorie uiteindelijk wordt uitgegaan van complementariteit (p. 5).

Gemeenten zijn bestuurskrachtig als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven en wettelijke taken adequaat te vervullen, dat wil zeggen daarbij recht doen aan de lokale maatschappelijke omgeving, zo stelt de regering (p. 9). Voor de invulling van een daaruit voortvloeiend kwalitatief goed bestuur zien de leden van de D66-fractie waardevolle aanknopingspunten voorbij komen als ambitie, bestuurders met kwaliteit, ambtelijke professionaliteit, minder kwetsbaarheid, regionale rol, bestuurlijke regie en interactieve beleidsvorming. Met instemming stellen deze leden vast dat de regering in dit verband nadrukkelijk spreekt over bestuurskrachtige gemeenten. Die woordkeuze impliceert naar de mening van deze leden dat bovenlokale oplossingen in de samenwerkings sfeer in wezen een bestuurskrachtprobleem op gemeentelijk niveau bevestigen. Nu uit bestuurskundige onderzoeken en evaluaties herhaaldelijk is gebleken dat gemeentelijke schaalvergroting op termijn tot een verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie leidt, zou het voor de hand liggen de deur naar de inmiddels vele samenwerkingsvarianten, die gebreken in de bestuurskracht te verhullen en niet zelden worden ontwikkeld om schaalvergroting te ontlopen minder ver open te zetten. Graag vragen deze

leden de regering in dit verband te reageren op de stelling dat de door de regering veronderstelde gelijkwaardigheid van de keuze tussen samenwerking of samenvoeging niet op rationele overwegingen berust, maar lijkt te zijn ingegeven door wat Geelhoed (in «Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in de 21e eeuw», IPO 2002) ooit fraai verwoordde als «het belang van de plaats en het moment», daarbij verwijzend naar politieke onwil.

### **Draagvlak**

Uitdrukkelijk wordt in dit vernieuwde beleidskader vastgesteld, in navolging van de Taakgroep d'Hondt, dat draagvlak niet altijd unanimitéit betekent en dat dat betekent dat niet één gemeente een samenvoeging/herindeling kan tegenhouden. Dat standpunt kunnen de leden van de fractie van de **PvdA** begrijpen en billijken. Maar betekent dat niet dat veel eerder dan thans het geval is knopen doorgemaakt moeten worden in plaats van het steeds weer zoeken naar nieuwe compromissen, waar soms al een discussie van tien jaar gaande is, zoals in Naarden, Bussum, Muiden en Weesp of Abcoude, Maarssen, Breukelen en Loenen? Als de provincie op grond van haar afweging binnen het geformuleerde beleidskader en de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) uiteindelijk een besluit genomen heeft, dan zou de Staten-Generaal toch niet om heropening van het onderzoek moeten willen en kunnen vragen? Is het denkbaar dat wetswijziging daarin kan en moet voorzien?

Het huidige besluitvormingstraject bij herindeling is, ook zonder het traject van de Staten-Generaal, al erg lang. Dat is aan de ene kant goed, met het oog op het tot stand brengen van zorgvuldige besluiten. Aan de andere kant kan deze zorgvuldigheid in zijn tegendeel komen te verkeren, omdat het ook aan betrokken partijen volop de mogelijkheid biedt tot het veranderen van standpunt waardoor de bodem onder het proces vandaan kan worden gehaald, of het voeren van fel verzet in de lange eindfase, terwijl in de beginfase niet actief is geparticipeerd in het proces. Is het om die reden niet gewenst dat er een vastere procedure komt voor herindelingen met kortere en hardere termijnen, zodat de periode van onzekerheid over de bestuurlijke toekomst zo beperkt mogelijk blijft en resultaat kan worden geboekt, zonder de pas van de Echternachse processie?

In het regeerakkoord staat dat herindeling van gemeenten alleen dan plaats kunnen vinden indien daarvoor voldoende lokaal draagvlak bestaat. Het provinciebestuur is daarvoor verantwoordelijk en de regering controleert dit proces. Kan de regering aangegeven, zo vragen de leden van de fractie van de **SP**, hoe zij in de voorliggende verstellen dit proces getoetst heeft? Is hiervoor een soort standaardprocedure ontwikkeld en hoe zit deze er eventueel uit?

Lokaal draagvlak speelt een cruciale rol voor de regering als het gaat om gemeentelijke herindelingen. Draagvlak wordt daarbij onder meer gedefinieerd als maatschappelijk draagvlak (p. 7–8). Daarbij geldt voor de regering dat gemeentebestuurders een inspanningsverplichting hebben. Waarom is er voor een inspanningsverplichting gekozen en niet voor een resultaatsverplichting, zo vragen de leden van de fractie van de SP. Is de regering van mening dat herindelingen kunnen plaatsvinden als een meerderheid van de bevolking tegen een herindeling is? En wat is dan de rol van het maatschappelijk draagvlak?

Volgens de informatie waarover de fractie van de SP beschikt, kan bij sommige herindelingen aan het lokale draagvlak getwijfeld worden. Zou de regering specifiek in kunnen gaan op het lokale draagvlak bij de herindelingen van de gemeenten van de gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray (31 815), van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel (31 817) en van de gemeenten Arcen en Velden en Venlo (31 818)?

Eén van de criteria voor de beoordeling van herindelingvoorstellen is het draagvlak daarvoor. Het verwerven van maatschappelijk draagvlak is een verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen (p. 8) en bestuurlijk draagvlak wordt afgemeten aan de besluitvorming door de gemeenteraad (p. 7). Gemeentebesturen leggen in hun besluit verantwoording af over de wijze waarop zij hebben geïnvesteerd in maatschappelijk draagvlak. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering in hoeverre de regering op basis van de zelfgekozen procesmatige beoordeling van herindelingvoorstellen de kwaliteit en zorgvuldigheid van het maatschappelijk draagvlak kan toetsen, als formeel een voldoende bestuurlijk draagvlak is vastgesteld?

Past het in het wettelijk en nieuwe beleidskader dat provincies (gedeputeerde staten) gemeenten uitnodigen c.q. verzoeken een voorstel tot herindeling te presenteren, zo vragen de leden van de fracties van de **SGP en CU**. Welke rol speelt daarbij voor de regering het criterium «lokaal maatschappelijk draagvlak» bij één of meer gemeenten? In het beleidskader wordt de rol van de provincie getekend als «moderator». Moet echter niet tevens worden gezegd dat de provincie de rol van initiator kan vervullen, ook zonder dat van een verzoek van de gemeenten sprake is?

### **Financiële aspecten**

Het ziet ernaar uit de gemeenten de komende jaren minder geld krijgen uit het gemeentefonds en daarom zullen moeten bezuinigen. Zou het niet redelijk zijn, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA**, om de herindelingbijdrage van het rijk om die reden te verhogen, zodat wordt voorkomen dat de pas heringedeelde gemeenten ook nog eens direct worden geconfronteerd met een bezuinigingstaakstelling?

### **31 817 Samenvoeging van de gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel**

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de fractie van de **PvdA**, op welke wijze het draagvlakcriterium een rol heeft gespeeld in de beoordeling van de samenvoeging van de gemeenten Helden, Maasbree en Meijel, in het bijzonder ten aanzien van het draagvlak in de gemeente Meijel? Kan daarbij worden ingegaan op de constatering van de leden van de PvdA fractie dat het voorliggende wetsvoorstel niet in de huidige vorm actief kenbaar is gemaakt aan de bevolking van de gemeente Meijel? Waarop baseert de regering haar mening dat desalniettemin zorgvuldig met het draagvlakcriterium is omgegaan zodat er geen procedurele belemmeringen zijn om tot samenvoeging over te gaan?

### **31 819 Samenvoeging van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle**

De leden van de fracties van de **SGP en CU** leggen een vraag voor met betrekking tot het voorstel «Zuid-plas» (31 819), de herindeling van de gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan de IJssel en Zevenhuizen-

Moerkapelle. Waarom is niet gekozen voor wat door de commissie-Van den Berg als de meest duurzame oplossing is aanbevolen?

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hermans

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Hester Menninga