



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Samenwerkingsverband Autonome Gemeenten (SVAG)

DGBK/PKB

Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Kenmerk
2011-2000201016

Datum 30 mei 2011

Betreft Europees Handvest inzake lokale autonomie en gemeentelijke
herindeling

Geachte heer T,

Uw brief van 24 maart jl., die ik op 18 april jl. via de vaste commissie voor
Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer ontving, heb ik met belangstelling
gelezen.

In uw brief gaat u in op de betekenis van artikel 5 van het Europees Handvest
inzake lokale autonomie in relatie tot de afspraken in het regeerakkoord met
betrekking tot gemeentelijke herindeling. In de brief hebt u vijf vragen aan mij
gesteld die hieronder worden beantwoord.

*1. Mag van de Nederlandse wetgever verwacht worden dat het door Nederland
geratificeerde Europees Handvest inzake lokale autonomie wordt geëerbiedigd?*

Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Het Europees Handvest inzake
lokale autonomie (Handvest van 15 oktober 1985, Trb. 1987, goedgekeurd bij Wet
van 10 oktober 1990, Stb. 546) van de Raad van Europa is in 1991 door Nederland
geratificeerd en voor Nederland op 1 juli 1991 in werking getreden. Ten aanzien
van de artikelen 7, tweede lid, 8, tweede lid, 9, vijfde lid, 11 en 12 van het
Handvest is door Nederland een voorbehoud gemaakt.

In zijn *Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*
(november 2006) gaat de Raad van State in op de betekenis van het Handvest. De
Raad van State merkt hierover het volgende op (pagina 24): "De regels die dit
Handvest geeft voor de behartiging en eerbieding van de lokale autonomie,
behoren niet tot de categorie "een ieder verbindend", zodat artikel 93 van de
Grondwet niet van toepassing is. Dit betekent onder meer dat gemeentebesturen
niet de mogelijkheid hebben een vermeende schending van dit verdrag aan de
rechter voor te leggen. Het Handvest kan echter wel worden gezien als een
onderdeel van de bindende spelregels voor de verhouding tussen de verschillende
overheden".

2. *Indien ja. Ligt het dan niet in de rede dat door de Nederlandse wetgever geen herindelingsadviezen in behandeling worden genomen, waarbij de plaatselijke gemeenschappen niet zijn geraadpleegd?*

Datum
30 mei 2011

Kenmerk
2011-2000201016

Artikel 5 van het Handvest 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.

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) schrijft voor 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).

De lokale oordeelsvorming over gemeentelijke herindeling komt toe 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.

Bij het beoordelen van het lokale draagvlak voor een herindelingsvoorstel, richt het kabinet zich op besluiten van de betrokken gemeenteraden of (indien van toepassing) van provinciale staten. Het hoort bij de rolinvulling van bestuurders en volksvertegenwoordigers, dat ze in hun afwegingen betrekken wat leeft in alle geledingen van de plaatselijke gemeenschap. Gemeentebestuurders hebben een inspanningsverplichting om maatschappelijk draagvlak te genereren voor een herindelingsvoorstel. Concreet betekent dit, dat in het herindelingsadvies aandacht moet worden besteed aan de initiatieven die het gemeentebestuur heeft ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren, onder meer door aan te geven op welke wijze het gemeentebestuur inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd heeft gedurende de verschillende fasen van het voorbereidingsproces.

In de brief van 19 november 2009 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 16) is de beschrijving van het maatschappelijk draagvlak in het herindelingsadvies aangescherpt door de opname van een zogeheten logboek in het herindelingsadvies verplicht te stellen. Het logboek bevat een beschrijving van de gevolgde procedure en de wijze waarop het gemeentebestuur burgers en maatschappelijke verbanden heeft geraadpleegd. Aldus wordt gewaarborgd dat de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel transparant wordt gemaakt.

3. *Is het in overeenstemming met het Europees Handvest inzake lokale autonomie dat een herindelingsadvies wordt behandeld waarbij de kiesgerechtigde inwoners van één of meer van de betrokken gemeenten en/of één of meer van de betrokken gemeentebesturen zich tegen de gemeentelijke herindeling hebben verklaard?*

Ik merk op dat artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat provincies en gemeenten bij wet kunnen worden opgeheven en nieuwe ingesteld. Dat betekent dat besluiten over gemeentelijke herindeling door de wetgever worden genomen. De wetgever zal bij besluiten over herindeling alle relevante belangen moeten betrekken. Een daarvan, en niet de minste, is het oordeel van de betrokken gemeentebesturen respectievelijk de plaatselijke gemeenschappen.

In onze constitutionele en bestuurlijke verhoudingen kan daaraan echter geen doorslaggevend belang 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, niet meer gerechtigd zou zijn om tot herindeling te besluiten. Het is van belang er op te wijzen dat het Handvest op geen enkele wijze afbreuk doet aan het prerogatief van de wetgever. Het antwoord op uw vraag luidt daarom bevestigend.

Datum
30 mei 2011

Kenmerk
2011-2000201016

In de beantwoording van de vorige vraag is aangegeven op welke wijze het lokaal bestuurlijk en lokaal maatschappelijk draagvlak zich tot elkaar verhouden. Artikel 5 van het Handvest handelt over het vooraf raadplegen van plaatselijke gemeenschappen ingeval van gemeentelijke herindeling. Met betrekking tot het criterium "draagvlak" moet over de weging van het lokale draagvlak worden opgemerkt, dat dit altijd in samenhang moet worden gezien met de overige criteria in het Beleidskader (zie ook het antwoord op vraag 4). Als het gaat om gemeentelijke herindeling die "van onderop" tot stand komt, heeft het de voorkeur van het kabinet dat sprake is van draagvlak bij alle betrokken gemeentebesturen voor een voorstel. Daarnaast heeft het de algemene voorkeur dat lokaal bestuurlijk draagvlak gepaard gaat met een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak in de afzonderlijke gemeenten. Er kunnen zich echter situaties voordoen, die betrekking hebben op een urgente en specifieke problematiek, bijvoorbeeld ten aanzien van bestuurlijke knelpunten of de financiële positie van gemeenten, die een herindeling rechtvaardigen, ook als het voorstel niet kan rekenen op draagvlak van alle betrokken gemeentebesturen (zie het antwoord op vraag 5).

4. Hoe verhoudt het Europees Handvest inzake lokale autonomie zich met de andere in het Beleidskader gemeentelijke herindeling genoemde elementen?

Artikel 5 van het Handvest handelt over het raadplegen van plaatselijke gemeenschappen ingeval van gemeentelijke herindeling. In termen van het Beleidskader gemeentelijke herindeling gaat het dan om het criterium "draagvlak". Herindelingsadviezen worden echter niet alleen getoetst op het draagvlakcriterium, maar ook – en in onderlinge samenhang – op de overige criteria in het Beleidskader, te weten: bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang van de nieuwe gemeente, en regionale samenhang en evenwicht.

5. Deelt u onze opvatting dat de tekst van het Regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid zo moet worden verstaan dat aan het standpunt van de burgers en de gemeentebesturen van de betrokken gemeenten zwaar gewicht moet worden toegekend en het niet in overeenstemming is met het regeerakkoord, mede gelet op het Europees Handvest inzake lokale autonomie, om gemeenten tegen hun wil te dwingen tot gemeentelijke herindeling?

In het regeerakkoord is vastgelegd dat gemeentelijke herindeling "alleen van onderop" tot stand komt en dat "de provincie een actieve rol heeft bij de oplossing van bestuurlijke en financiële problemen" van gemeenten. Gemeentelijke herindeling die van onderop tot stand komt, heeft betrekking op de vraag op welk bestuurlijk niveau het initiatief wordt genomen tot een herindelingsvoorstel. Op grond van de Wet arhi kunnen zowel gemeenten als provincies een verzoek tot gemeentelijke herindeling, in de vorm van een herindelingsadvies, doen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Uit het uitgangspunt dat gemeentelijke herindelingen van onderop tot stand komen, vloeit voort dat het initiatief primair ligt bij de besturen van gemeenten, bij de lokale representatieve democratie.

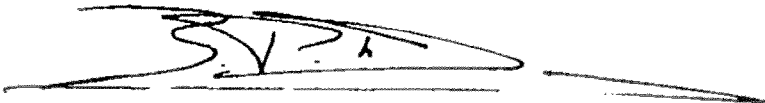
Datum
30 mei 2011

Kenmerk
2011-2000201016

Er zijn echter situaties denkbaar waarin de bestuurskracht van een gemeente zodanig is verzwakt als gevolg van bestuurlijke en financiële problemen, dat lokale en regionale maatschappelijke opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt en dat daarom bestuurlijke opschaling het enige reële alternatief is. In dat geval kan het *functioneren van het lokaal bestuur ernstig in het geding zijn en bestaat de urgente noodzaak tot een duurzame oplossing in de vorm van gemeentelijke herindeling*. Indien dat perspectief echter niet kan worden geboden, omdat er onvoldoende draagvlak is bij de besturen van een of meer omliggende gemeenten, is het betrokken provinciebestuur aan zet een afweging te maken en het initiatief tot een herindelingsvoorstel te nemen.

Indien de provincie van oordeel is dat een gemeentelijke herindeling noodzakelijk en urgent is, dient de provincie te beoordelen en te motiveren of er sprake is van "voldoende" lokaal bestuurlijk draagvlak, in de zin van het aantal betrokken gemeentebesturen dat het voorstel steunt. Het kabinet zal dan vervolgens inhoudelijk beoordelen of hij het provinciale voorstel voldoende overtuigend vindt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



J.P.H. Donner

Een afschrift van deze brief is verzonden aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer.