

Vergaderjaar 2020–2021

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2020

Op 21 juni 2019 informeerde ik uw Kamer per brief over de afdoening van de motie van het lid Van der Molen c.s. (Kamerstuk 34 824, nr. 7).¹ Deze motie had betrekking op de samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot de gemeente Vijfheerenlanden per 1 januari 2019. In de motie werd de regering verzocht in overleg met de betrokken gemeenten de kosten van ontvlechting van de wettelijke samenwerkingsverbanden zo veel mogelijk te beperken en een regeling te treffen voor de verdere afwikkeling.

Het was de eerste keer dat een gemeentelijke herindeling leidde tot wijziging van provinciale indeling en daarmee tot een wijziging van indeling van wettelijke samenwerkingsverbanden. Gelet op het unieke karakter van deze herindeling vond ik het wenselijk dat dit proces zou worden geëvalueerd. Op die manier kunnen de ervaringen en lessen van dit herindelingsproces worden gebruikt bij eventuele toekomstige gemeentelijke herindelingen met vergelijkbare kenmerken.

In dezelfde periode is het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning van de Eerste Kamer. Naar aanleiding van vragen die zijn gesteld tijdens het schriftelijk overleg van 23 mei 2019 heb ik de Eerste Kamer op 4 juli 2019 toegezegd een evaluatie uit te laten voeren naar de betreffende herindeling en over de uitkomsten nadere informatie te verschaffen.

De evaluatie is met medewerking van veel van de betrokkenen tot stand gekomen: bestuurders en ambtenaren van de provincies, de gemeenschappelijke regelingen, de gemeenten en betrokkenen vanuit het Rijk. De wens om van deze casus te leren, werd breed gedeeld. Gekozen is voor een evaluatievorm waarbij leren voor de toekomst in een interactief

¹ Kamerstuk 34 824, nr. 10

proces centraal stond. Inmiddels is de evaluatie afgerond en bied ik u hierbij de eindrapportage aan².

Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

De hoofdconclusie van de onderzoekers is dat de kwaliteit van het *proces* van herindeling onvoldoende was. Ze stellen vast dat het heeft geschort aan een constructieve samenwerking, dat er onvoldoende sprake was van interbestuurlijk democratisch samenspel en dat er geen slagvaardige realisatie van opgaven plaatsvond. Daardoor zijn «slepende» kwesties ontstaan die het gehele proces hebben vertraagd (de conclusies en aanbevelingen uit het rapport staan in de bijlage bij deze brief). De onderzoekers komen overigens tot deze conclusie zonder afbreuk te doen aan de *resultaten* van de gemeentelijke herindeling zelf: er is per 1 januari 2019 een mooie nieuwe gemeente ontstaan.

Alle betrokkenen onderschrijven dat er verbetermogelijkheden zijn. De onderzoekers hebben drie (clusters van) aanbevelingen geformuleerd die gaan over: de aanwezigheid van de juiste voorwaarden voor een kwalitatief goed proces, regievoering bij complexe vraagstukken (en de bijzondere positie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarbij inneemt), en constructieve interbestuurlijke samenwerking door het doel/ de opgave centraal te stellen. De aanbevelingen uit het rapport onderschrijf ik in grote mate en werk ik de komende tijd verder uit.

Aan de slag met de aanbevelingen

Het doel van deze evaluatie was om van een specifiek herindelingsproces met unieke kenmerken te leren. Gezocht is naar leerpunten voor toekomstige herindelingstrajecten met vergelijkbare kenmerken en naar de mogelijkheden om deze leerpunten vast te leggen in generiek beleid of te verankeren in wetgeving.

Omdat het hier om een unieke casus gaat, ben ik terughoudend om de (op zichzelf zinvolle) aanbevelingen te vertalen in aangepaste wetgeving en lijken met name aanpassingen in het beleidskader een goede vervolgstap. Op basis van deze aanbevelingen ligt het voorhanden om bij de eerstvolgende actualisatie van het beleidskader twee aanpassingen door te voeren:

- a) In de eerste plaats de aanscherping van het criterium «regionale samenhang». Dit heeft met name betrekking op het beter meewegen van de consequenties die een gemeentelijke herindeling heeft voor wettelijke samenwerkingsverbanden (veiligheidsregio, GGD en omgevingsdienst). De evaluatie maakt inzichtelijk dat de gevolgen van een herindeling voor deze samenwerkingsverbanden dermate groot zijn, dat een meer expliciete weging van die belangen in herindelingsprocedures voor de hand ligt.
- b) In de tweede plaats om procesafspraken in het Beleidskader gemeentelijke herindeling op te nemen over gemeentelijke herindelingen die tevens een wijziging van de provinciale indeling inhouden. Omdat de beleidsmatige uitgangspunten (een voorkeur voor herindelingen van onderop) op dit punt niet optimaal aansluiten op de wettelijke bepalingen in de Wet arhi is een nadere uitwerking van het proces van belang.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Naast deze wijzigingen in het Beleidskader ben ik voornemens om het komende jaar:

- c) Te inventariseren of in de Wet arhi een in- en uittredingsregeling moet worden opgenomen ten aanzien van wettelijke samenwerkingsverbanden.
- d) Een specifieke handreiking op te stellen die ingaat op het berekenen en verrekenen van de kosten die met in- en uittreding uit een wettelijk samenwerkingsverband zijn gemoeid.
- e) In gesprek te gaan met mijn collega's van J&V, VWS en IenW over een compensatie van de (financiële) gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor wettelijke samenwerkingsverbanden. Het verplichtend karakter van deze indelingen heeft een kostenverhogend effect op herindelingen, waarvoor ik het redelijk vind dat herindelende gemeenten een compensatie ontvangen. Ook ben ik voornemens om binnen het Rijk in gesprek te gaan over de mogelijkheden een eventuele compensatie van deze kosten uit te kunnen keren aan de herindelende gemeenten.

Ad a) Borgen van de belangen van wettelijke samenwerkingsverbanden

De evaluatie heeft scherp in beeld gebracht wat de spanningen zijn die (verplichte) regionalisering met zich meebrengt in relatie tot (het wijzigen van) de bestuurlijke inrichting van ons land. Het is dan ook van belang dat niet enkel naar het belang van de herindelende gemeenten wordt gekeken, maar ook naar de gevolgen die de herindeling heeft voor de regio. Alle gemeenten maken immers deel uit van diverse samenwerkingsverbanden en ook na een herindeling blijft samenwerking op tal van terreinen zinvol en nodig. Daarom vraagt het kabinet in het vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling reeds aan gemeenten om in het herindelingsadvies in te gaan op de gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties en eventuele andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Dit is een manier om de positie van achterblijvende gemeenten en samenwerkingsverbanden (verbanden die te maken krijgen met een uittredende gemeente) vroegtijdig onder de aandacht te brengen.

Bij de herindeling Vijfheerenlanden is duidelijk geworden dat een herindeling grote gevolgen kan hebben voor betrokken wettelijke samenwerkingsverbanden. In het evaluatierapport is dan ook de aanbeveling gedaan om de belangen van dergelijke samenwerkingsverbanden bij een herindeling beter te waarborgen. In de eerstvolgende actualisatie van het beleidskader zal ik het criterium «regionale samenhang» daarom aanscherpen en vragen specifiek aandacht te besteden aan de belangen van de wettelijke samenwerkingsverbanden. Ook zal ik een inventarisatie starten naar de (on)wenselijkheid van een verplichting om de besturen van wettelijke samenwerkingsverbanden om een zienswijze te vragen in het geval van een gemeentelijke herindeling.

Ad b) Procesafspraken verankeren bij herindelingen die leiden tot een aanpassing van de provinciegrens

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is het uitgangspunt dat herindelingen op initiatief van gemeenten zelf tot stand komen. De daarvoor te volgen procedure staat beschreven in artikel 5 van de Wet arhi. Bij gemeentelijke herindelingen die binnen één provincie plaatsvinden, leidt dit ertoe dat de gemeenteraden van de betrokken gemeenten zelf bevoegd zijn een herindelingsontwerp en -advies vast te stellen.

De Wet arhi voorziet ook in de mogelijkheid van een provinciale grenscorrectie bij een gemeentelijke herindeling (artikel 9) respectievelijk in de mogelijkheid van een provinciale herindeling als zodanig (artikel 14). In

die gevallen stellen gedeputeerde staten respectievelijk provinciale staten het herindelingsadvies vast. Deze evaluatie heeft naar mijn oordeel inzichtelijk gemaakt dat «provinciale» herindelingen op initiatief van gemeenten weliswaar binnen het kader van de Wet arhi tot stand kunnen komen, maar niet optimaal worden geaccommodeerd. Gemeenten zijn voor de door hen gewenste herindeling afhankelijk van de provincies, terwijl provincies pas laat in het herindelingsproces worden betrokken (de daadwerkelijke wens van een provinciegrenswijziging is bij een herindelingsinitiatief van gemeenten een resultante van het gemeentelijke proces), waarbij provincies wellicht geacht worden een herindeling mogelijk te maken waar ze eigenlijk niet achter staan. In toekomstige gesprekken over deze categorie herindelingen wordt meegenomen of dergelijke herindelingen nadere wettelijke accommodatie vergen. Daarbij heb ik ook oog voor de belangen van de betrokken provincies en het complicerende karakter dat inherent is aan een dergelijke herindeling.

Bij de vorige herziening van het Beleidskader gemeentelijke herindeling heb ik aanvullende procesafspraken opgenomen voor gemeentelijke herindelingen die op provinciaal initiatief plaatsvinden. Op basis van de aanbevelingen uit het evaluatierapport Vijfheerenlanden ben ik voornemens om ook dergelijke procesafspraken in het beleidskader op te nemen voor herindelingen die de provinciegrens overschrijden. Dit zal bij de eerstvolgende actualisatie van het beleidskader gebeuren. Met deze aanscherping van het beleidskader wordt beoogd de rol van de betrokken partijen (gemeenten, provincies etc.) bij een wijziging van de provinciale indeling te verduidelijken. Hiermee hoop ik het te volgen proces voor de betrokkenen te vergemakkelijken.

Ad c) Proces van in- en uittreding bij wettelijke samenwerkingsverbanden

Gemeentelijke herindelingen zullen altijd gevolgen hebben voor de gemeenschappelijke regelingen waaraan de betreffende gemeenten deelnemen. In artikel 41 van de Wet arhi zijn bepalingen opgenomen die toezien op de gemeenschappelijke regelingen waar de gemeenten aan deelnemen, cq. eigenaar van zijn. De wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen die ik recent aan de Tweede Kamer heb voorgelegd voorzien in een stimulans om in de betreffende regelingen meer aandacht te besteden aan het proces van in- en uittreding.³ Voor deze categorie regelingen geldt dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur, waarbij ze volgend zijn op de gemeentelijke indeling.

De aangehaalde bepalingen uit de Wet arhi zijn niet van toepassing ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen die van kracht zijn voor een gebied waarvan de omvang bij of krachtens wet dan wel bij koninklijk besluit is vastgesteld (artikel 41, zevende lid, van de Wet arhi). Concreet gaat het hier om de veiligheidsregio, de GGD en de regionale uitvoeringsdiensten. Voor in- en uittreding uit deze regeling is het mogelijk om in de herindelingswet zelf aanvullende bepalingen op te nemen.⁴

Bij de herindeling Vijfheerenlanden is voor de in- en uittreding bij wettelijke samenwerkingsverbanden gekozen om in de herindelingswet aan te sluiten bij de regeling zoals deze geldt voor vrijwillige samenwer-

³ Kamerstuk 35 513, nr. 2

⁴ De Wet veiligheidsregio's schrijft bijvoorbeeld op dit moment niet iets voor over de manier waarop in- en uittreding vorm dient te krijgen. De Wet veiligheidsregio's beperkt de gemeenten evenwel in hun vrijheden om hun gemeenschappelijke regeling naar eigen inzicht samen te stellen. Zo kan een veiligheidsregio – gelet op de bevoegdheden van de commissaris van de Koning in het geval van crisis en rampen – maar in één provincie liggen. In de opdrachtformulering is de onafhankelijke onderzoekscommissie die thans deze wet evalueert verzocht dit aspect te betrekken bij de evaluatie.

kingsverbanden. Hoewel de Wet arhi dus geen voorziening bevatte voor in- en uittreden bij wettelijke samenwerkingsverbanden is in de betreffende herindelingswet daar alsnog door de wetgever in voorzien. Ditzelfde geldt voor het aangekondigde wetsvoorstel inzake herindeling van de gemeenten Amsterdam en Weesp.⁵ In dat licht is het de vraag of de Wet arhi niet zelfstandig in een dergelijke regeling zou moeten voorzien, hetgeen de onderzoekers adviseren. De opmerkingen die in de evaluatie worden gemaakt met betrekking tot de toepassing hiervan in de praktijk bij Vijfheerenlanden, zullen in dat denkproces worden meegenomen.

Ad d) Berekening en vergoeding van de frictiekosten bij gemeenschappelijke herindeling

In de meeste gevallen gaan de deelnemers van gemeenschappelijke regelingen een constructief gesprek aan om de frictiekosten (en daarmee de maatschappelijke kosten) zoveel mogelijk te beperken. Ook krijgen gemeenten via het gemeentefonds een compensatie voor de gemaakte kosten die voortkomen uit het herindelingsproces. Voor het overgrote deel van de herindelingen werken deze procesafspraken en compensatievoorwaarden naar tevredenheid. Deze evaluatie heeft echter inzichtelijk gemaakt dat het in sommige specifieke gevallen niet eenvoudig is om overeenstemming te krijgen over de reële kosten die zijn toe te schrijven aan in- en uittreding van een gemeenschappelijke regeling, specifiek daar waar het de wettelijke samenwerkingsverbanden betreft (bijvoorbeeld omdat gemeenten geen overgangstermijnen kunnen afspreken of niet zelf op zoek kunnen gaan naar andere deelnemers). Ik ben voornemens om de uitgangspunten die in deze casus aan de berekening ten grondslag hebben gelegen om te zetten in een beknopte handreiking, die in vergelijkbare situaties (lees: in- en uittreding bij wettelijke samenwerkingsverbanden) toegepast kan worden. Mogelijk is deze handreiking ook van nut voor de vrijwillige verbanden.

Ad e) Mogelijkheden verkennen voor compensatie additionele kosten

Daarnaast werpt de evaluatie de vraag op in hoeverre het redelijk is om gemeenten verantwoordelijk te maken voor de kosten die ze moeten maken voor het aanbrengen van wijzigingen in wettelijke samenwerkingsverbanden. Het zijn regelingen waar niet vrijwillig voor is gekozen waarbij rekening gehouden moet worden met specifieke voorwaarden bij het vinden van een oplossing. Ik ga de mogelijkheden bij het Rijk verkennen om als verantwoordelijke voor het systeem hier een oplossing voor te vinden. Overigens hebben bij de herindeling Vijfheerenlanden de betrokken provincies en het Rijk een deel van de kosten voor hun rekening genomen.

De hierboven beschreven acties hebben geen consequenties voor de vijf voorgestelde herindelingswetten die op korte termijn aan de Tweede Kamer worden aangeboden.⁶

⁵ Kamerstuk 28 750, nr. 77.

⁶ Toevoeging van de gemeente Weesp aan de gemeente Amsterdam, toevoeging van de gemeente Beemster aan de gemeente Purmerend, samenvoeging van de gemeenten Heerhugowaard en Langedijk tot de nieuwe gemeente Dijk en Waard, de samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en St. Hubert en Sint Anthonis tot de nieuwe gemeente Land van Cuijk en de samenvoeging van de gemeenten Landerd en Uden tot de nieuwe gemeente Maashorst.

Afsluitende bespiegelingen

De evaluatie heeft meerdere waardevolle elementen aan het licht gebracht die goed zijn om vast te houden en een plek te geven in handreikingen, beleidskaders en/of wetgeving. Tegelijkertijd laat de evaluatie ook goed zien dat iedere herindeling uniek is en dat naast de ratio ook de emotie altijd een rol speelt. Ook daar besteden de onderzoekers aandacht aan. Veel betrokkenen maken een herindeling maar één keer mee in hun leven. Het is dus moeilijk om te rationaliseren en leerpunten te verankeren. In de praktijk zullen er ook altijd situaties zijn waar a priori geen sprake is van een gedeeld belang en waarbij er toch een belangenafweging moet plaatsvinden. In voorkomende gevallen kan de inzet van een onafhankelijke procesbegeleider van grote toegevoegde waarde zijn. Ook komt het in die gevallen op besturen aan en wordt naar de rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verwezen als verantwoordelijke voor de bestuurlijke inrichting in den brede. De onderzoekers wijzen terecht op de verschillende vormen waarin deze rol zich kan manifesteren, op het belang van een constructieve samenwerking en op de wens om het met oog voor elkaars belangen goed te regelen. Bij die oproep sluit ik mij graag aan, waarbij ik wel wil waarschuwen voor al te hoge verwachtingen bij de rol voor de Minister van BZK en diens betrokkenheid aan de voorkant van herindelingsprocessen. Een voorkeur voor herindelingen van onderop impliceert immers ook dat het proces eerst van onderop vorm moet krijgen en de Minister van BZK pas een rol krijgt als er probleem ontstaan in het proces. Ik ben graag bereid mijn verantwoordelijkheid voor een goede werking van het systeem te nemen, maar een goed herindelingsproces is ook vooral een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

In 2021 wordt u geïnformeerd over de uitvoering van de in deze brief opgenomen acties. Direct wordt een start gemaakt met de opgedane kennis actief ter beschikking te stellen en verder te verspreiden in de verschillende contacten die er vanuit mijn departement zijn met de contactpersonen bij gemeenten en provincies die bij herindelingen betrokken zijn.

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

Conclusies**Hoofdconclusie**

De kwaliteit van het proces van herindeling was onvoldoende. Alle betrokken herkennen dit. Zij zijn eensgezind ontevreden over het proces.

Verklaringen hiervoor zijn het onvoldoende invullen van voorwaarden voor een goed proces en het ontbreken van faciliterende regie. Als gevolg hiervan zijn de resultaten onvoldoende. Dat wil zeggen dat op zichzelf de herindeling is gerealiseerd, maar dat resultaten die je ook mag verwachten van een goed proces achterwege zijn gebleven zoals constructieve samenwerking, democratisch samenspel en slagvaardige realisatie van opgaven.

Deelconclusies

- De procesresultaten zijn onvoldoende. Het schort aan constructieve samenwerking, onvoldoende interbestuurlijk democratisch samenspel en slagvaardige realisatie van opgaven. Daardoor ontstaan «slepende» kwesties die het gehele proces vertragen.
- De betrokken besturen hebben geen helder en gezamenlijk beeld wat de systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel inhoudt, wie daarvoor verantwoordelijk is en hoe je regie moet voeren om deze systeemverantwoordelijkheid waar te maken. In ons huidige bestel kan deze systeemverantwoordelijkheid niet door één speler beheersingsgericht worden afgedwongen, maar is faciliterende regie nodig vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuurlijke spelers. We constateren dat het Ministerie van BZK onvoldoende faciliterende regie voert in relatie tot deze systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel. Tegelijkertijd stellen de spelers het Ministerie van BZK niet in staat om faciliterend namens alle betrokken spelers regie te voeren.
- De voorwaarden voor een goed proces zijn niet ingevuld: persoonlijk leiderschap, professionele vormgeving en een faciliterend wettelijk kader.

Aanbevelingen**Aanbeveling 1**

Vul de volgende drie voorwaarden in die nodig zijn voor een goed proces:

- Besteedt op bestuurlijk niveau aandacht aan persoonlijk leiderschap. Doe dit al direct bij de start van het proces door hier gezamenlijk met elkaar het gesprek over aan te gaan. Hoe kan leiderschap helpend werken in het proces: op welke momenten, onderwerpen en door wie? Gedeelde verantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel dient hierbij betrokken te worden, zie aanbeveling 3.
- Investeer aan de voorkant van het proces in een uitgebreide verkenning en draag daarbij zorg voor een gedeeld beeld van de inhoud en het proces: maak dat gezamenlijk! Bouw ruimte voor onzekerheden in, en stem af hoe hiermee om te gaan met extra aandacht voor samengang tussen onderzoeken die nodig zijn om hierop zicht en grip te krijgen.
- Markeer gezamenlijk de momenten waarop het proces van verkenning over kan gaan in een meer projectmatige aanpak, bijvoorbeeld op die momenten waarbij voldoende grip is op de onzekerheden. Een treffend citaat van een van de betrokken bestuurders: «Voorkom dat partijen al

volop bezig zijn in de leefwereld, terwijl anderen nog ronddolen in de systeemwereld».

- Geef achterblijvende gemeenten, en de omgang met wettelijke verplichte gemeenschappelijke regelingen, een heldere plek in de Wet arhi. Geef ook in het Beleidskader gemeentelijke herindelingen veel meer aandacht aan het element regionale verhoudingen: de toetsing van effecten van herindelingen op provinciale opgaven, verplichte en niet-verplichte samenwerkingsverbanden en de achterblijvende gemeenten.

Aanbeveling 2

Focus op de gezamenlijke opgaven die niemand zonder goede samenwerking kan realiseren. Breng elkaar in positie om gezamenlijke en individuele belangen zichtbaar en met een open vizier af te kunnen wegen, in plaats van te «onderhandelen» over de eigen positie.

Aanbeveling 3

Besef dat systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel een gedeelde verantwoordelijkheid is. En dat het als sturingsmechanisme, voor daar waar complexe opgaven moeten worden gerealiseerd door samenwerking tussen een groot aantal spelers, volstrekt ontoereikend is om vanuit één beheersmatig punt te sturen. Faciliterende regie is wel aan de orde, maar ook dat op maat gesneden want iedere situatie is weer anders.

Ontwikkel daarom een leerproces, met trainingen en simulatie, om het aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur te vergroten. Geef daarbij andere vormen van sturing een kans.