

28 750 Gemeentelijke herindeling

Nr. 80 Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 18 januari 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 2 november 2020 inzake de evaluatie van het herindelingsproces van de gemeente Vijfheeren-landen (Kamerstuk 28 750, nr. 78).

De vragen en opmerkingen zijn op 3 december 2020 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 15 januari 2020 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en de opmerkingen van de leden van verschillende fracties in het verslag van het schriftelijk overleg over mijn Kamerbrief van 21 november 2020 over de evaluatie van de herindeling Vijfheerenlanden.¹ Hierbij reageer ik op de gestelde vragen en de geplaatste opmerkingen. Hierbij heb ik de volgorde van het verslag aangehouden.

1. VVD

De leden van de VVD-fractie bedanken de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de brief inzake de evaluatie met betrekking tot het herindelingsproces van de gemeente Vijfheerenlanden. Graag willen zij de minister daarover een aantal vragen voorleggen.

Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat het hun in principe een goede zaak lijkt dat de gevolgen van een herindeling voor wettelijke samenwerkingsverbanden beter worden meegewogen en dat er procesafspraken worden gemaakt voor de situatie dat bij een herindeling ook een wijziging van de provinciale indeling aan de orde is.

Met betrekking tot herindelingen die leiden tot een aanpassing van de provinciegrens wordt gesteld dat in toekomstige gesprekken over deze categorie herindelingen wordt meegenomen of dergelijke herindelingen nadere wettelijke accommodatie vergen. De leden van de VVD-fractie vragen de minister nader toe te lichten wat daarmee wordt bedoeld en daarbij te betrekken de passage waarin het gaat over het opnemen van procesafspraken in het beleidskader voor herindelingen die de provinciegrens overschrijden. Hoe verhouden die beide passages zich met elkaar, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Uitgangspunt van het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) is dat herindelingen in principe ‘van onderop’ tot stand komen. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) komt dit principe tot uitdrukking in de mogelijkheid voor gemeenten om zelf een herindelingsadvies op te stellen indien zij dit wenselijk achten. In de specifieke situatie waarbij een gemeentelijke herindeling tevens leidt tot een wijziging van de provinciale indeling, ligt de bevoegdheid om een herindelingsadvies vast te stellen echter (exclusief) bij de betrokken provincies. Dit betekent dat als gemeenten een provinciegrensoverschrijdende herindeling wensen te initiëren, de procedure van een provinciale herindeling wordt gestart en het initiatief bij de provincies komt te liggen. Ik wil verder onderzoeken of dit uitgangspunt in de Wet arhi in stand moet worden gehouden (omdat immers ook de provinciegrenzen worden gewijzigd), of dat het in de rede ligt om het mogelijk te maken dat gemeenten (al dan niet in samenspraak met de betrokken provincies) ook zélf een herindelingsadvies kunnen initiëren. Zolang het huidige wettelijk kader van kracht is, ben ik voornemens om in ieder geval het proces zoals de huidige Wet arhi het voorschrijft, nader uit te werken in het beleidskader. In lijn met de aanbevelingen uit het evaluatierapport denk ik aan het invoeren van een processtap waarbij alle betrokken actoren starten met het opstellen van een ‘speelveldnotitie’, zoals ook in het evaluatierapport wordt aanbevolen.

¹ Kamerstuk 28 750, nr. 78.

Nu bevat de Wet arhi geen regels voor in- en uittreding bij wettelijke samenwerkingsverbanden. De vraag is of de wet een regeling daarvoor zou moeten bevatten. De minister studeert daar op. Wat zouden de voor- en nadelen van zo'n regeling kunnen zijn, vragen de leden van de VVD-fractie.

In artikel 41 van de Wet arhi zijn bepalingen opgenomen over het proces van in- en uittreding bij gemeenschappelijke regelingen waaraan de herindelende gemeenten deelnemen. In het zevende lid van dit artikel is opgenomen dat deze regeling niet geldt ten aanzien van samenwerkingsverbanden waarvan het gebied bij wet is vastgesteld. De consequentie daarvan is dat het aan betrokken partijen zelf is om een voorziening te treffen, dat valt buiten het bestek van de Wet arhi. In de herindelingswet Vijfheerenlanden is er evenwel voor gekozen om de regeling uit artikel 41 alsnog van toepassing te verklaren voor de wettelijke samenwerkingsverbanden. Ditzelfde is gebeurd in het wetsvoorstel tot herindeling van de gemeenten Amsterdam en Weesp dat inmiddels bij Uw Kamer is ingediend.² Dit roept de vraag op of de uitzondering van artikel 41, zevende lid, van de Wet arhi moet blijven voortbestaan. Het is immers onnodig om in de Wet arhi een uitzondering op te nemen als deze in de herindelingswet min of meer weer ongedaan wordt gemaakt. Anderzijds is bij de herindeling Vijfheerenlanden des te duidelijker geworden dat het proces van in- en uittreden bij wettelijke samenwerkingsverbanden anders verloopt dan bij 'reguliere' gemeenschappelijke regelingen. De betrokkenheid van de diverse vakministeries - die een belang hebben bij een goede taakuitvoering door de wettelijk verplichte gemeenschappelijke regelingen - is bijvoorbeeld groter dan bij de vrijwillige regelingen. Dit gegeven zou juist aanleiding kunnen zijn om in de Wet arhi een regeling op te nemen die specifiek is toegesneden op de in- en uittreding bij wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden. Hoe een dergelijke regeling er concreet uit zou kunnen zien, is op dit moment nog niet duidelijk. De gedachtenvorming op dit punt gebeurt in samenwerking met de bestuurlijke partners, waarbij ook de voor- en nadelen (nader) in beeld worden gebracht. De uitkomst daarvan zal ik zodra dat mogelijk is aan Uw Kamer doen toekomen.

Specifiek met betrekking tot de totstandkoming van de gemeente Vijfheerenlanden hebben de leden van de VVD-fractie de indruk dat diverse betrokken partijen in het herindelingsproces een te terughoudende rol van het ministerie hebben ervaren. Zij hadden verwacht dat het ministerie meer regie zou pakken als "eigenaar" bij de moeilijke dossiers. Heeft het ministerie die behoefte gevoeld? Is erover nagedacht om als ministerie een regierol te pakken in dit proces? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de minister. In de casus Vijfheerenlanden is er een gebrek aan constructieve samenwerking gesignaleerd. De minister geeft aan dat er een rol voor de minister van BZK is als er problemen in het proces ontstaan. Wanneer is dat het geval? De vorm die genoemd wordt is "faciliterende regie".

Een belangrijk uitgangspunt in het Beleidskader gemeentelijke herindeling is dat de gemeenten allereerst zelf aan zet zijn bij herindelingen, dat vervolgens de provincies een rol hebben en dat BZK pas aan het einde van het proces een (formele) verantwoordelijkheid heeft. Het past BZK bij deze rolverdeling niet om bij herindelingsprocessen vroegtijdig regie te voeren. Uiteraard is de minister als systeemverantwoordelijke wel eerder in het proces aan zet indien een patstelling ontstaat, of als er andere complicaties zijn.

Zeker in vergelijking met andere herindelingsprocessen heeft mijn departement in deze casus een actieve rol gespeeld. Zo heeft BZK door het aanstellen van een procesbegeleider een rol gepakt in het komen tot een provinciekeuze en heeft BZK de begeleidingscommissie

² Kamerstuk 35 623, nr. 2.

voorgezeten waarin het financieel arrangement tot stand is gekomen (inzake de berekening en verrekening van de kosten voor in- en uitreding). Wel stellen de onderzoekers dat BZK mogelijk eerder deze faciliterende rol had kunnen pakken. Zeker bij herindelingen van onderop is het echter van belang een goede balans te blijven vinden tussen regie en het uitgangspunt dat de gemeenten zelf aan zet zijn. Het momentum van een regierol voor BZK wordt mede bepaald door de wenselijkheid daarvan zoals deze door betrokken partijen op een bepaald moment in het proces wordt ervaren.

In de onderhavige evaluatie gaat het om een herindeling van onderop waarin alle partijen een wil tot herindeling hadden. Maar als het gaat om een herindeling waar niet alle gemeenten voorstander van zijn, welke rol ziet de minister dan voor zichzelf c.q. het departement om tot constructieve samenwerking te komen? De leden van de VVD-fractie vragen de minister hier op in te gaan.

Het Beleidskader gemeentelijke herindeling gaat uit van het principe ‘van onderop, tenzij’. De Wet arhi bevat ook bepalingen voor het geval een herindeling niet door de gemeente zelf wordt gestart, maar wel door een provincie (of door de minister van BZK) als noodzakelijk wordt geacht (de categorie: tenzij). Provincies hebben ingevolge artikel 8 van de Wet arhi de bevoegdheid het initiatief te nemen om tot een wijziging van de gemeentegrenzen te komen. Gemeenten kunnen de provincie ook zelf verzoeken om gebruik te maken van deze bevoegdheid. Als gedeputeerde staten een concreet voornemen hebben om van deze bevoegdheid gebruik te maken, wordt de minister van BZK hierover conform het beleidskader schriftelijk geïnformeerd, en vindt er een toelichtend gesprek plaats. Het overleg met de provincie biedt de mogelijkheid aan de minister van BZK om nadere vragen te stellen en aandachtspunten voor het proces aan de provincie mee te geven.

Er wordt gesproken over systeemverantwoordelijkheid. Dat zou een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn waar alle ‘spelers’ gezamenlijk invulling aan moeten geven en waar dus afspraken over gemaakt zouden moeten worden. In het geval van Vijfheerenlanden is dat niet goed gegaan. Niet heel duidelijk is waarom het niet goed is gegaan. In hoeverre is daar meer verantwoordelijkheid van de minister c.q. het ministerie nodig? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de minister.

De aard van de evaluatie was niet gericht op het maken van een uitgebreide reconstructie van het procesverloop, maar was vooral gericht op leerpunten voor de toekomst. Ik onderschrijf echter de uitkomsten van het evaluatierapport dat het herindelingsproces niet optimaal is verlopen. Als een proces niet soepel verloopt, is de enkelvoudige oplossing van meer regie en meer verantwoordelijkheid van BZK echter niet noodzakelijk effectief. Uit de evaluatie blijkt dat het ging om het interbestuurlijke samenspel, het elkaar tijdig betrekken en elkaar op de juiste manier in positie brengen. Regie nemen en de ruimte krijgen om regie te pakken, zijn daarbij beide van belang. In de aanbiedingsbrief bij het voorliggende evaluatierapport staan de acties die ik vanuit BZK zal initiëren om de randvoorwaarden te creëren voor een goed herindelingsproces. In de praktijk zal het van alle betrokken overheden moeten komen.

CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister over de evaluatie van het herindelingsproces gemeente Vijfheerenlanden. Deze leden hebben over deze brief de volgende vragen.

De minister stelt dat dit de eerste keer was dat een gemeentelijke herindeling leidde tot wijziging van provinciale indeling. De leden van de CDA-fractie herinneren de minister aan de Herindelingswet Utrecht-West (TK 20 318), waarbij onder andere de gemeente Woerden overging van de provincie Zuid-Holland naar de provincie Utrecht.

Het is correct dat er meer voorbeelden zijn van herindelingen die de provinciegrenzen raken. In de brief doelde ik echter op de combinatie van een provinciegrens wijziging én daarmee in- en uittreding uit wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden, waaronder de Veiligheidsregio. Deze combinatie is niet eerder voorgekomen, omdat deze wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden in 2010 zijn geïntroduceerd.

De minister stelt dat de gemeentelijke herindeling Vijfheerenlanden een unieke casus is. In hoeverre hangen de geconstateerde onvolkomenheden in het proces samen met het unieke karakter van deze herindelingen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan de minister op onderdelen lessen trekken die geldig zijn voor herindelingen waarbij er geen sprake is van wijziging van provinciale indeling?

Er is inderdaad sprake van een unieke casus: een provinciegrensoverschrijdende herindeling waarbij tevens de indeling van wettelijke samenwerkingsverbanden werd gewijzigd, is nog niet eerder voorgekomen. Desalniettemin ben ik van mening dat een aantal lessen generiek van toepassing is. Met name ten aanzien van de positie van wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden denk ik dat er breder toepasbare leerpunten zijn.

Bij de herziening van het Beleidskader gemeentelijke herindeling heeft de minister aanvullende procesafspraken opgenomen voor gemeentelijke herindelingen die op provinciaal initiatief plaatsvinden. Is het sindsdien voorgevallen dat een provincie de minister per brief geïnformeerd heeft over een voorgenomen herindeling, voorafgaande aan het starten van de procedure conform artikel 8 van de Wet Arhi? Kan de minister een overzicht geven van de aangedragen casussen? Heeft conform het beleidskader per casus een gesprek plaatsgevonden? De leden van de CDA-fractie vragen kortom wat de rol van de minister van BZK aan de voorkant van een herindelingsproces is.

Ik ben sindsdien één keer per brief geïnformeerd. Concreet hebben gedeputeerde staten van de provincie Gelderland mij geïnformeerd over hun voornemen een artikel 8-procedure te starten voor de gemeenten Scherpenzeel en Barneveld. Over dat voornemen heeft ook een gesprek met mij plaatsgevonden. Ik heb u op 10 juli 2020 per brief³ geïnformeerd over deze ontwikkelingen.

In het Beleidskader is onder meer bepaald, dat bij een provinciaal initiatief aannemelijk gemaakt en gemotiveerd moet worden waarom en op welke wijze er sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen. Is het juist dat in alle gevallen de minister slechts marginaal toetst?

³ Kamerstuk 28 750, nr. 76.

Gedeputeerde staten hebben op grond van de Wet arhi een bevoegdheid om een dergelijke procedure te starten. Het huidige beleidskader beoogt dat de Minister van BZK vroegtijdig geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen, maar treedt niet in de bevoegdheidsverdeling. Er vindt een gesprek plaats over het voornemen van gedeputeerden staten, waarbij de Minister van BZK gedeputeerde staten vraagt te motiveren waarom er sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek waarvoor gemeenten zelf geen oplossing weten te vinden (wat op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling een provinciaal initiatief rechtvaardigt). De beoordeling of een herindeling inhoudelijk ook past binnen het Beleidskader gemeentelijke herindeling is dan echter nog niet aan de orde; die toets wordt uitgevoerd ten aanzien van de concreet voorgestelde herindeling naar aanleiding van het nog te voeren open overleg. Dat is dus meer dan een marginale toets.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de minister vindt dat zij buiten de marginale toetsing mag treden. Deze leden vragen, of en welke rol de minister heeft wanneer gemeenten en provincies niet willen overgaan tot herindeling, terwijl er wel sprake is van onvoldoende bestuurskracht. Deze leden vragen of de rol van de minister zuiver procedureel is, of dat de meting van de bestuurskracht door de minister ook inhoudelijk wordt getoetst. Als de minister inhoudelijk toetst, zo vragen deze leden, op welke wijze doet zij dat dan? Legt zij daar rapporten aan ten grondslag en door wie zijn die rapporten dan opgesteld? Verder vragen deze leden welke rol de andere criteria nog spelen, als de bestuurskracht volgens de minister onvoldoende is.

Zoals hiervoor betoogd, is de toetsing die de minister van BZK doet meer dan een marginale toetsing. Bij de beoordeling of een herindelingsadvies moet worden omgezet in een voorstel van wet, wordt gekeken of er een zorgvuldig proces aan ten grondslag ligt én of de voorgestelde herindeling inhoudelijk voldoet aan de gestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De toetsing aan deze criteria gebeurt aan de hand van toelichtingen in een herindelingsadvies, waarbij vaak verwezen wordt naar achterliggende studies en rapporten. BZK voert zelf geen bestuurskrachtonderzoek uit, maar baseert zich op onderzoeken die door derden zijn uitgevoerd en door gemeenten en provincie zijn geduid. Bestuurskrachtproblemen kunnen een aanleiding zijn om tot een herindeling over te gaan. In de beoordeling of de herindeling ook wordt omgezet in een voorstel van wet spelen echter meer criteria een rol. De beoogde herindeling wordt ook beoordeeld op onder meer draagvlak, regionale samenhang, interne samenhang en nabijheid van bestuur.

Situaties waarin de minister van BZK het initiatief tot herindeling neemt, ondanks dat betrokken gemeenten en provincie daartoe niet de noodzaak zien, komen eigenlijk niet voor. Dit past ook niet bij de voorkeur van dit kabinet om herindelingen van onderop te laten komen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat uit de evaluatie terecht de vraag naar voren komt, 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. Deze leden constateren dat bij de herindeling Vijfheerenlanden de betrokken provincies en het Rijk een deel van de kosten voor hun rekening hebben genomen. Deze leden vragen welke uitgangspunten zijn gehanteerd bij het bepalen van de bedragen en de verdeling. Schept de casus Vijfheerenlanden op het punt van de financiële bijdrage van het Rijk een precedent en zo ja, wenst de minister deze stap in beleid vast te leggen voor soortgelijke gevallen in de toekomst?

In het geval van Vijfheerenlanden is het uitgangspunt geweest dat de meerkosten (projectkosten, frictiekosten, structurele effecten) die de (verplichte) samenwerkingsverbanden moesten maken en die verbonden zijn aan de overheveling van taken, niet voor rekening zouden komen van de betreffende samenwerkingsverbanden. Deze meerkosten zijn daarmee niet belastend voor de deelnemende gemeenten, vanzelfsprekend met uitzondering van de gemeenten die zijn samengevoegd tot de gemeente Vijfheerenlanden. De kosten die de (verplichte) samenwerkingsverbanden in Zuid-Holland Zuid en Utrecht hebben opgevoerd, moesten gebaseerd zijn op directe reële kosten. BZK, de betrokken provincies en de gemeente Vijfheerenlanden hebben een verdeling gemaakt en deze kosten uiteindelijk voor rekening genomen.

Over de vraag wat de gevolgen zijn voor de toekomst ga ik in gesprek met mijn collega's van JenV, VWS en IenW. Ik deel met u de mening dat het niet redelijk is om deze kosten eenzijdig bij de herindelende gemeenten neer te leggen. Mogelijk dat de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij Vijfheerenlanden breder toepasbaar zijn. In het eerder aangehaalde wetsvoorstel voor de herindeling Amsterdam en Weesp speelt op onderdelen een vergelijkbaar vraagstuk. Deze herindeling omvat immers ook een in- en uittreding uit wettelijke samenwerkingsverbanden. Ik wil de inzichten uit beide herindelingen combineren en uitwerken in een handreiking. Vroegtijdig helderheid verschaffen over de financiële gevolgen van een herindeling draagt mijns inziens bij aan het voeren van het goede gesprek over de gewenste bestuurlijke inrichting.

SP

De leden van de SP-fractie hebben de evaluatie van de herindeling van Vijfheerenlanden gelezen en hebben hierover nog enkele vragen.

Deze leden lezen dat een van de redenen dat de herindeling lastig is verlopen, te maken heeft met de vele samenwerkingsverbanden van de verschillende samen te voegen gemeenten. Kan de minister nader ingaan op wat dit betekent voor komende herindelingen, waarbij hetzelfde probleem zal spelen? Wat is de status van een samenwerkingsverband bij een herindeling en hoe verhoudt zich dit democratisch tot een voornemen tot herindeling?

Het aantal samenwerkingsverbanden is een gegeven, maar hoeft niet per se problematisch te zijn. De ervaring bij andere herindelingsprocessen laat zien dat het heel vaak goed gaat met in- en uittreding. Het aantal, het belang en de variatie laat echter zien dat het wel een context is waar goed rekening mee moet worden gehouden en die vroegtijdig in het proces moet worden onderkend. Uit de voorliggende evaluatie is gebleken dat het onderscheid tussen vrijwillige en wettelijk verplichte samenwerkingsverbanden relevant is. Ik ben van mening dat bij vrijwillige samenwerkingsverbanden nadrukkelijk sprake is van verlengd lokaal bestuur. Een wens van individuele gemeenten om te herindelen is hierbij leidend. Wettelijke samenwerkingsverbanden zijn, zoals is toegelicht, van een andere orde en vragen op onderdelen mogelijk om specifiekere afspraken.

Vindt de minister het wenselijk dat in een steeds ingewikkelder wordend bestuurlijk landschap zoveel herindelingen plaatsvinden?

In mijn Kamerbrief over de Toekomst van het openbaar bestuur (Kst. 35 300-VII-7) heb ik aangegeven dat de uitdagingen voor gemeenten de laatste jaren groter zijn geworden. Het is

aan gemeenten zelf om de afweging te maken welke manier van bestuurskrachtversterking het beste kan worden vormgegeven. Herindelen is dan één van de mogelijkheden, naast onder meer samenwerken en investeren in zelfstandigheid. Ik kan me goed voorstellen dat gemeenten met hun brede takenpakket en complexe opgaven ook zoekende zijn naar andere innovatieve manieren om dat te doen.