

**SAMENWERKINGSVERBAND  
AUTONOME GEMEENTEN**

Gemeente Dalfsen  
De gemeenteraad  
Postbus 35  
7720 AA DALFSEN

<b>Contactpersoon</b>	Dhr. F.J. Tollenaar	<b>Uw kenmerk</b>	-	<b>Datum</b>	5 september 2011
<b>Doorkiesnr.</b>	(0187) 49 77 79	<b>Ons Kenmerk</b>	-	<b>Bijlage(n)</b>	1
<b>Onderwerp</b>	verbeterpunten beleidskader gemeentelijke herindeling				

Geachte heer, mevrouw,

Per brief van 7 juni 2011 bood minister Donner aan de Tweede Kamer het onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet arhi aan. De minister bracht daarbij onder de aandacht dat provinciale en gemeentelijke overheden graag met de Tweede Kamer in gesprek willen over het functioneren van de Wet arhi in de praktijk. Op 12 juli 2011 bood de minister het aangepaste beleidskader gemeentelijke herindeling aan.

Evenals de VNG vinden wij het een gemiste kans dat geen mogelijkheid is geboden voor overleg met gemeentelijke partners, zoals de VNG, het PMG (Platform Middelgrote Gemeenten) en het SVAG, voorafgaand aan de toezending aan de Tweede Kamer. Wij hebben dit bij de minister en bij de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken onder de aandacht gebracht.

Het SVAG stuurde de minister en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BZK) onlangs haar verbeterpunten voor het nieuwe beleidskader. We sturen daarvan een exemplaar mee. Onze verbeterpunten kunnen rekenen op breed draagvlak binnen het SVAG, een samenwerkingsverband van gemeenten tot ongeveer 40.000 - 45.000 inwoners.

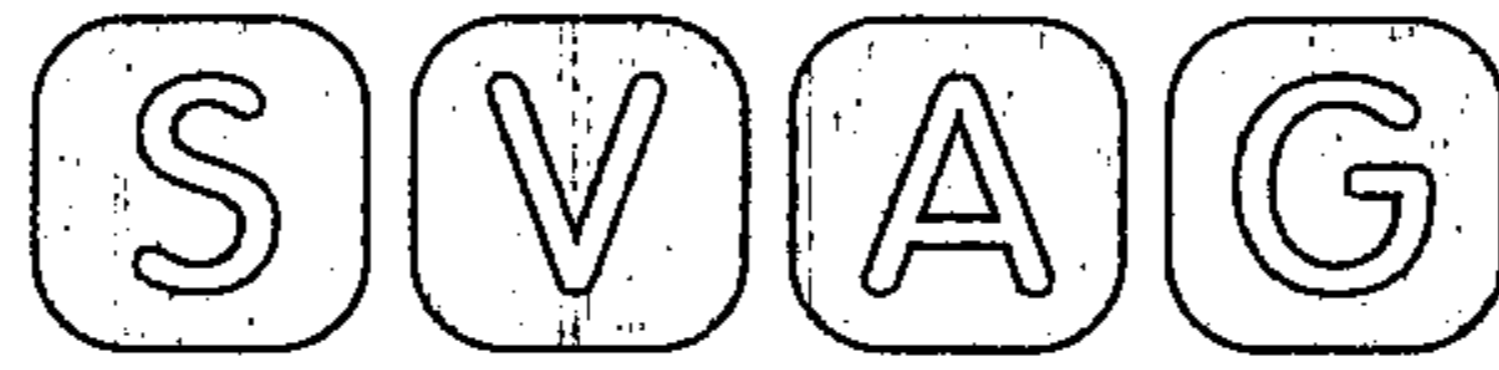
Onder verwijzing naar de brief van 7 juni verzochten wij de minister en de vaste commissie voor BZK onze verbeterpunten te betrekken bij hun afwegingen, besprekingen en besluiten die nog volgen. Wij gaven te kennen dat wij bij het vervolgtraject van het beleidskader graag gesprekspartner zijn.

Ook legden wij onze verbeterpunten voor aan de VNG. Wij willen in gesprek met de VNG om te bezien in hoeverre zij een rol kunnen vervullen in het belang van de gemeentelijke autonomie.

Onze brieven aan onder andere minister Donner, de vaste commissie voor BZK, het IPO en de VNG vindt u op onze website. Via een link op de website kunt u gemakkelijk ook andere relevante documenten raadplegen, zoals het onderzoeksrapport Wet Arhi, het beleidskader gemeentelijke herindeling en de reactie van het SVAG aan de VNG over het bestuursakkoord.

Met vriendelijke groet,  
Het Samenwerkingsverband Autonome Gemeenten,

F.J. Tollenaar, voorzitter



SAMENWERKINGSVERBAND  
AUTONOME GEMEENTEN

## Samenvatting van verbeterpunten SVAG op beleidskader herindeling

### Het SVAG geeft het Kabinet en de Tweede Kamer tien verbeterpunten mee

Het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling ligt sinds 12 juli 2011 bij de vaste kamercommissie voor BZK. Het Samenwerkingsverband Autonome Gemeenten (SVAG) vindt het nieuwe beleidskader een stap in de goede richting, maar het kan nog veel beter. Het SVAG ziet tien verbeterpunten

- 1. 'Herindeling van onderop' als eigenstandig toetsins criterium toevoegen**  
Het kabinet legt veel nadruk op 'herindeling van onderop'. Bekrachtig dit door 'van onderop' toe te voegen aan de hoofdcriteria waaraan herindelingen moeten voldoen.
- 2. Het nieuwe beleidskader ook van toepassing verklaren op lopende Arhi-procedures**  
De criteria van het nieuwe beleidskader zijn in 2011 al toegepast op de controversieel verklaarde herindelingen. Het is logisch ze voor alle lopende procedures te formaliseren.
- 3. Voeg toe dat Ministerraad en Staten-Generaal de inhoud en het proces moeten beoordelen van niet-vrijwillige herindelingen**  
De provincies mogen alleen in uitzonderlijke situaties het initiatief nemen tot een gemeentelijke herindeling. Naleving van de spelregels is essentieel en vereist toezicht.
- 4. Voeg toe dat Ministerraad en Staten-Generaal moeten beoordelen of adequate alternatieven serieus zijn afgewogen**  
Het initiatief van de provincie tot herindeling is een ultimatum remedium. Er zijn dus geen andere adequate alternatieven, zoals samenwerkingsvormen. Dat moet helder blijken.
- 5. Voeg toe dat gemeenten draagvlak onderzoeken bij de start van het herindelingsproces met als doel het peilen van de opvattingen van burgers**  
Positief dat gemeenten draagvlakonderzoek moeten doen, maar wees helder waar het om gaat: het peilen van de opvattingen van burgers.
- 6. Financieel perspectief van nieuwe gemeente toevoegen aan de procesmatige criteria**  
De nieuwe gemeente moet duurzaam een gezonde financiële basis hebben.
- 7. Kosten van gemeentelijke herindeling eerder betaalbaar stellen**  
De kosten van herindeling lopen snel op. Een vroeger betaalmoment is meer in overeenstemming met het uitgavenpatroon van herindelingsgemeenten.
- 8. Voeg toe dat de initiatiefnemer tot herindeling garant staat voor de kosten als deze niet doorgaat**  
Als voorbereidingskosten worden gemaakt behoort het financiële risico te liggen bij de initiatiefnemer.
- 9. Creëer de mogelijkheid tot extra voorbereidingstijd in gevallen van niet-vrijwillige herindeling**  
Zo lang het besluit over de herindeling niet definitief is, zullen tegenstanders van de herindeling niet willen starten met het voorbereiden van de nieuwe gemeente.
- 10. Biedt gemeenten ruimte om zelf te bepalen wie met Gedeputeerde Staten overleg voert.**  
Gedeputeerde Staten zijn verplicht overleg te voeren met burgemeester en wethouders van betrokken gemeenten. Formaliseer een positie voor de raden.

## Toelichting verbeterpunten van het SVAG op beleidskader herindeling

### Algemeen

#### Het nieuwe beleidskader

Op 7 juni 2011 heeft de minister van BZK aan de Tweede Kamer het onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet arhi aangeboden. Hij heeft onder de aandacht gebracht dat provinciale en gemeentelijke overheden graag met de Tweede Kamer in gesprek willen over het functioneren van de Wet arhi in de praktijk. Op 12 juli 2011 stuurde hij de Tweede Kamer het aangepaste beleidskader gemeentelijke herindeling. Op 15 juli 2011 gaf de VNG een kort commentaar uit op het nieuwe beleidskader.

#### Waarom herindelingsbeleid?

Voordat wij inhoudelijk op het nieuwe beleidskader ingaan, leggen wij de vraag voor waarom er überhaupt herindelingsbeleid voor gemeenten moet zijn. Is sprake van een zodanig maatschappelijk probleem (vergelijk woningnood, inkomensproblematiek of veiligheid) dat de overheid zich daar structureel mee bezig moet houden en haar aanpak regelmatig moet herijken en herzien? Herindelingsbeleid gaat uit van de gedachte dat de bestuurslaag die het dichtst bij de burger staat zich –anders dan de provincies of ons landsbestuur- permanent moet aanpassen aan tendensen van maatschappelijke schaalvergroting. Wij zijn het daar niet mee eens. Het bestaan van een gemeente is geen doel op zich, maar het voortbestaan van deze bij wet ingestelde bestuurslichamen hoort niet het hoofdthema te zijn van permanent algemeen beleid.

#### De beoogde duidelijkheid komt niet tot stand.

Een beleidskader beoogt duidelijkheid te scheppen voor alle partijen die op een of andere manier met een concreet voorstel op dat terrein te maken hebben of krijgen. In het nieuwe beleidskader herindeling lijkt het kabinet die duidelijkheid te willen geven door het belang van "herindeling van onderop" te benadrukken. Dat lijkt een mooi uitgangspunt, omdat enerzijds de gemeenten aan de slag kunnen, die voor zichzelf geen toekomst zien binnen de huidige constellatie, terwijl anderzijds het rijk de uitzonderingssituaties kan definiëren die aanleiding kunnen zijn tot het ingrijpen in het gemeentelijk zelfbeschikkingsrecht. Dat laatste gebeurt echter niet. Het kader geeft de beoogde duidelijkheid niet, omdat de verantwoordelijkheid om in te grijpen bij ernstige taakverwaarlozing van gemeenten niet bij het rijk, maar bij de provincies wordt gelegd. De provincies krijgen de ruimte om te interpreteren wanneer sprake is van zodanig gemeentelijk functioneren dat het herindelingsinstrument moet worden ingezet. Het nieuwe beleidskader gaat wat betreft de rol van de provincie veel verder dan het regeerakkoord "Vrijheid en vertrouwen", dat de provincies een actieve rol wilde geven "bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten" van gemeenten. De door het kabinet beoogde eenduidige uitvoeringspraktijk zal zo niet tot stand komen. Dat het kabinet hiermee afwijkt van haar eigen voornemen om maximaal twee bestuurslagen zich te laten bezig houden met hetzelfde onderwerp mag ook duidelijk zijn.

### De verbeterpunten

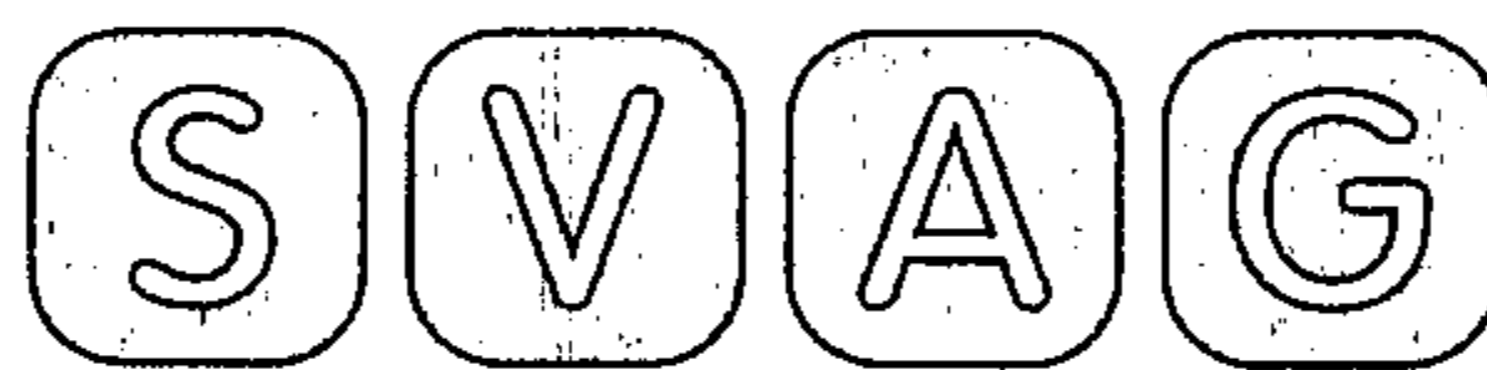
#### 1. Herindeling van onderop – sterkere nadruk op het gemeentelijk initiatief

Het kabinet neemt een duidelijk standpunt in: herindeling moet van onderop tot stand komen. Het uitgangspunt is dat afwegingen en keuzes tot gemeentelijke herindeling primair op lokaal niveau worden gemaakt, dat wil zeggen door de betrokken gemeentebesturen.

Het SVAG is van mening dat 'herindeling van onderop', met een sterkere nadruk op het gemeentelijke initiatief, naadloos aansluit op haar doelstelling en op de beginselen van onze democratie: lokale autonomie. Nu het kabinet hier – terecht- zo de nadruk op legt, rijst de vraag in hoeverre is overwogen 'van onderop' toe te voegen aan de zelfstandige criteria, zoals 'draagvlak', 'inhoudelijke noodzaak' en 'urgentie'.

#### 2. Het nieuwe beleidskader toepassen bij alle lopende en toekomstige Arhi-procedures

De minister meldt in zijn brief d.d. 12 juli 2011 aan de Tweede Kamer dat hij de gemeenten en provincies waar thans sprake is van een lopende Arhi-procedure nader zal informeren over de betekenis van het Beleidskader voor de afronding van het herindelingsproces.



**SAMENWERKINGSVERBAND  
AUTONOME GEMEENTEN**

Uit de besluiten blijkt dat de ministerraad de criteria draagvlak, van onderop, urgentie en inhoudelijke noodzaak nu al toepast op de controversieel verklaarde herindelingen. Logischerwijs zijn deze criteria dan ook leidend bij lopende Arhi-procedures. In het beleidskader zou dit benoemd moeten worden.

**3. Rol van de provincie als ultimatum remedium vereist zorgvuldigheid. Dat pleit voor a) volwaardige toetsing door BZK en de Staten-Generaal en b) toetsing aan het uitgangspunt dat taken ook vaak met behulp van samenwerking-verbanden adequaat kunnen worden opgepakt.**

Het kabinet vindt dat voorstellen tot gemeentelijke herindelingen door provincies in beginsel niet passen binnen het uitgangspunt 'herindeling van onderop'. Alleen in uitzonderlijke situaties kan daarvan sprake zijn. Zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie moeten zich voordoen. Te denken valt aan bestuurlijke knelpunten en/of de financiële positie van gemeenten, of complexe, regionale maatschappelijke opgaven, aldus het kabinet (pagina 3). De uitwerking elders (pagina 5) relateert 'uitzonderlijke situaties' aan zodanig verzwakte bestuurskracht als gevolg van bestuurlijke én financiële problemen, dat bijvoorbeeld lokale taken en/of regionale maatschappelijke opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt en derhalve bestuurlijke opschaling het enige reële alternatief is.

Als zich dergelijke 'uitzonderlijke situaties' voordoen, dicht het kabinet de provincies een 'actievere rol' toe. Aanvankelijk spreekt het beleidskader over het stimuleren en het faciliteren van het versterken van de kwaliteit van het lokale bestuur en over een rol als moderator, maar uiteindelijk kan de provincie het initiatief nemen tot een herindelingsvoorstel.

Het SVAG ziet de rol van de provincie ook graag in die volgorde. Eerst stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld door samenwerking te bevorderen (n.b: niet als automatisch voorportaal tot herindeling). Gemeenten moeten de ruimte hebben voor een eigen afweging op basis van lokale overwegingen. De inwoners en de betrokken politieke gemeenschap geven zelf vorm aan hun bestuurlijke omgeving. Alleen op die manier kan het partnerschap tussen gemeenten en provincie, zoals de VNG dat duidt, daadwerkelijk tot stand komen. Sturende interventies van de provincie, louter gericht op herindeling, doen afbreuk aan de lokale autonomie en zetten de legitimiteit van gemeenten onder druk. Het bestuursakkoord (paragraaf 3.2) is daar ook helder in. Het onderkent dat intergemeentelijke samenwerking in het openbaar bestuur een steeds belangrijkere plaats inneemt en het kondigt daarom facilitaire maatregelen aan om de intergemeentelijke samenwerking in de praktijk te versterken. Het beleidskader laat dit uitgangspunt sterk onderbelicht en vooral bij niet-vrijwillige herindelingen met er krachtiger aandacht voor zijn dat taken vaak met behulp van samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt. Bij niet-vrijwillige herindelingen is ook toetsing op dit punt door BZK én door de Tweede Kamer essentieel.

Het SVAG juicht toe dat het kabinet uit maatschappelijk oogpunt het belang onderstreept dat zorgvuldig moet worden omgegaan met oplossingen die het bestuurlijk functioneren -of mogelijk zelfs de zelfstandigheid van gemeenten- raken.

Het SVAG wil de 'zorgvuldigheid' extra onderstrepen en wil bepleiten dat dit met zich meebrengt dat BZK en de Tweede Kamer herindelingsvoorstellen *volwaardig* (proces én inhoud) toetsen als die op initiatief van de provincie tot stand komen en deze niet kunnen rekenen op steun van alle betrokken gemeenteraden. Het SVAG dringt er op aan dit goed vast te leggen.

Duidelijk anders ligt dit als alle betrokken gemeenten het herindelingsvoorstel steunen. Dan geldt wat de VNG in haar reactie schrijft, namelijk dat BZK en de Kamer zich dan slechts hoeven te concentreren op de toepassing van het beleidskader en het proces.

**4. Maatschappelijk draagvlak vraagt om meer duidelijkheid: gemeenten moeten bij de start van het herindelingsproces onderzoek doen om objectief opvattingen van burgers te peilen (en niet om sturing te geven).**

Het kabinet onderkent dat opheffing van een gemeente een ingrijpende beslissing is en raakt aan alle inwoners, aan de lokale gemeenschap als geheel. Gemeentebesturen zijn daarom gehouden het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kennen en te toetsen. Daartoe moeten zij representatief onderzoek (laten) doen naar het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

Het SVAG kan zich vinden in het belang dat het kabinet hecht aan representatief onderzoek onder verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen.

Moeite heeft het SVAG echter met de nadere uitleg die het kabinet vervolgens geeft. Gemeentebesturen moeten aantonen wat zij er aan hebben gedaan om 'maatschappelijk draagvlak te organiseren'. En het 'investeren in maatschappelijk draagvlak' moet transparant worden gemaakt. Het SVAG kan deze uitleg niet anders zien dan dat het kabinet een representatief onderzoek verlangt met als doel draagvlak te creëren.

Daarbij gaat het kabinet in de ogen van het SVAG voorbij aan de primaire functie van het onderzoek: op een neutrale, objectieve wijze meten hoe de lokale gemeenschap de toekomst ziet van de lokale bestuurlijke entiteit om vervolgens de uitkomst er van serieus te kunnen betrekken bij de besluitvorming. Dit doel mag niet gaan schuiven.

Het SVAG bepleit daarom dat het doel van het onderzoek (opvattingen peilen en niet draagvlak organiseren) eenduidiger wordt geformuleerd.

### **5. Financieel perspectief van nieuwe gemeente toevoegen aan de procesmatige criteria**

Als het financieel perspectief van één of meer gemeenten expliciet een reden is voor herindeling, wordt dat in het herindelingsadvies nader gemotiveerd. Het betrokken provinciebestuur geeft een inhoudelijk oordeel over het financieel perspectief van de betrokken gemeente(n). In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de vraag of het financieel perspectief ten koste gaat of dreigt te gaan van het adequaat functioneren van het lokaal bestuur, aldus het kabinet.

Het SVAG onderschrijft dat deze procesmatige criteria relevant zijn. Dat geldt voor alle herindelingen en zeer in het bijzonder voor herindelingen waarbij de gemeentelijke financiën een belangrijk motief voor de herindeling zijn. Het is bekend dat de meningen over de te verwachten financiële positie van de beoogde nieuwe gemeente nogal eens uiteen lopen. Ook de werkelijke financiële positie wil in de praktijk nog wel eens afwijken van de verwachtingen. Meer zekerheid vooraf over gezonde financiën van de nieuwe gemeente is geboden.

Voeg daarom toe dat a) de beoogde nieuwe gemeente duurzaam een gezonde financiële basis heeft en b) dat de financiële basis van de betrokken gemeenten als geheel wordt versterkt -dus niet het nivelleren van schaarste waarbij uitsluitend de 'zwakke schakel' baat heeft. Het belang van dit criterium neemt toe naarmate de financiële positie van betrokken gemeente(n) zwaarder meeweegt als herindelingsmotief of als niet alle betrokken gemeenten het herindelingsadvies steunen. Te snel wordt wel eens gegrepen naar het argument dat een gemeente om dreigt te vallen, terwijl dat niet zo is of terwijl die ene gemeente zelf orde op zaken zou kunnen (en moeten) stellen.

### **6. Kosten van gemeentelijke herindeling eerder betaalbaar stellen**

De verdeelmaatstaf herindeling voorziet in een vergoeding van frictiekosten volgens het 40-20-20-20% betaalschema. Uitbetaling vindt plaats in het eerste tot en met het vierde jaar na herindeling.

Uit het onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet arhi komt naar voren dat alle geïnterviewden van mening zijn dat de kosten van gemeentelijke herindeling hoog zijn. In de voorbereidingsfase lopen de kosten snel op. Volgens het onderzoeksrapport stelt een aantal respondenten voor een deel van de vergoeding eerder uit te betalen. Het SVAG sluit zich hierbij aan en bepleit het moment van toezending van het herindelingsadvies aan de minister als logisch eerste betaalmoment te (gaan) hanteren, omdat dan meestal al (forse) kosten zijn gemaakt.

### **7. Initiatiefnemer(s) garant laten staan voor de kosten als de herindeling niet doorgaat**

Voor niet succesvol afgeronde herindelingstrajecten is er geen maatstaf in het gemeentefonds of een vergoedingsregeling.

In het onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet arhi wordt de suggestie gedaan om de provincies garant te laten staan voor de financiële nadelige gevolgen voor de betrokken gemeenten indien de voorgenomen herindeling onverhoopt niet doorgaat.

Als het Rijk niet bereid is een maatstaf in het gemeentefonds op te nemen of een vergoedingsregeling vast te stellen, is het SVAG van mening dat de initiatiefnemer(s) het financiële risico van de tot dat moment reeds gemaakte frictiekosten behoort te dragen als de voorgenomen herindeling niet doorgaat.

### **8. Extra voorbereidingstijd creëren als niet alle betrokken gemeenten het herindelingsadvies steunen.**

De datum van herindeling wordt thans bepaald op de eerste januari van het jaar volgend op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Uit het onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet arhi komt naar voren dat de besluitvorming door de Staten-Generaal laat is. Daardoor staat de voorbereidingstijd onder druk. Bij vrijwillige herindelingen gaan gemeenten meestal anticiperen door vroegtijdig aan de slag te gaan met de organisatorische voorbereidingen voor de nieuwe gemeente, aldus het onderzoeksrapport.

Gemeenten die een herindeling niet steunen komen in een spagaat. Aan de ene kant zullen zij niet snel bereid zijn om voorbereidingen te treffen vooruitlopend op een besluit van de Staten-Generaal.



**SAMENWERKINGSVERBAND  
AUTONOME GEMEENTEN**

Als zij dat doen kan dit immers gemakkelijk worden uitgelegd alsof zij zich bij de herindeling hebben neergelegd. Als zij niet willen starten met de voorbereidingen en de herindeling gaat wel door, resteert (te) weinig tijd voor een ordentelijke voorbereiding op de nieuwe gemeente. Ook dat is ongewenst en kan de onderlinge bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken gemeenten onder aanzienlijke druk zetten (zie bijvoorbeeld de evaluatie van de gemeente Renswoude).

Het onderzoeksrapport biedt een adequate oplossingsrichting, die het SVAG van harte onderschrijft en bepleit. Bepaal in die situaties de datum van herindeling op een later tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het daarop volgende jaar.

**9. De mogelijkheid scheppen dat het betrokken gemeentebestuur beoordeelt welke bestuursorganen gesprekspartner zijn voor Gedeputeerde Staten**

Gedeputeerde Staten zijn wettelijk verplicht een herindelingsadvies vooraf af te stemmen met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Het onderzoeksrapport over de Wet arhi adviseert dat de gemeente zelf aanwijst welke bestuursorganen de gesprekspartners zijn.

Het SVAG onderschrijft deze aanbeveling en bepleit aanpassing van de wet.

**10. Tot slot**

De verbeterpunten op het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling kunnen rekenen op breed draagvlak binnen het SVAG, een samenwerkingsverband van gemeenten tot ongeveer 40.000-45.000 inwoners.

Evenals de VNG vinden wij het een gemiste kans dat geen mogelijkheid is geboden voor overleg met gemeentelijke partners, zoals de VNG, het SVAG en het PMG (Platform Middelgrote Gemeenten) voorafgaand aan de toezending aan de Tweede Kamer. Dit neemt niet weg dat wij bij het vervolgtraject van dit beleidskader graag gesprekspartner willen zijn.

**Augustus 2011**