

Vergaderjaar 2002–2003

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2002

Hierbij doe ik u het Beleidskader gemeentelijke herindeling toekomen, zoals vastgesteld door de ministerraad van 13 december 2002. Dit beleidskader is aangekondigd in het strategisch akkoord en bevat een uitwerking van de in het strategisch akkoord opgenomen uitgangspunten met betrekking tot gemeentelijke herindeling. Het belang van dit beleidskader is niet alleen dat hiermee het kabinetsbeleid nader wordt uitgewerkt, maar zeker ook dat gemeenten en provincies houvast wordt geboden bij discussies over gemeentelijke herindeling die zij voeren of willen voeren.

Parallel bied ik het Beleidskader voor reactie aan aan het IPO en de VNG. Ik zal u hierover nader informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Inleiding

In het strategisch akkoord is een nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling aangekondigd. Hier zijn goede redenen voor. Gemeentelijke herindeling is een onderwerp, dat het nodige los kan maken. Bij alle betrokkenen: bij bestuurders, bij medewerkers van gemeenten, bij maatschappelijke organisaties, maar vaak juist ook bij burgers. Met name in situaties waar voorstellen tot gemeentelijke herindeling niet begrepen, of het belang voor betrokkenen niet wordt gezien of ook ontbreekt, kan het verzet hiertegen vanuit de bevolking groot zijn. De laatste jaren is dat regelmatig zichtbaar geweest, vooral in situaties waar een relatief grote centrumgemeente fuseerde met kleinere buurgemeenten. Maar ook in andere situaties zijn niet alle betrokkenen overtuigd van de wenselijkheid van herindeling. Tegelijkertijd doen zich situaties voor, waar van onder op juist fusievoorstellen worden gedaan: hetzij vanuit de betrokken gemeenten zelf, hetzij door de provincie. Deze voorstellen zijn zeer uiteenlopend van aard. Het gaat zeker niet alleen om fusies van vergelijkbare gemeenten. Zo illustreert de samenvoeging van de gemeenten Oss en Ravenstein, die op 1 januari 2003 haar beslag krijgt, dat ook een vrijwillige fusie tussen een centrumgemeente en een kleinere buurgemeente goed mogelijk is. Voorstellen van onderop hebben gemeen dat het draagvlak bij betrokkenen veelal groter is. Wanneer dit draagvlak geheel ontbreekt, ligt het niet voor de hand dat het kabinet een gemeentelijke herindeling entameert. Indien zich dan grensoverschrijdende problemen voordoen, verdient het de voorkeur deze langs andere wegen op te lossen, bijvoorbeeld door samenwerking. Het kabinet hecht kortom aan een breed draagvlak bij burgers, gemeenten en provincie.

Dat is echter iets anders dan dat voor het kabinet bij herindelingsvoorstellen vrijwilligheid het enige en absolute criterium is. In dit beleidskader wordt uiteengezet welke andere criteria bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen relevant zijn. Maar dat het brede draagvlak voor het kabinet zwaar weegt, staat buiten kijf.

Het belang van dit beleidskader is niet alleen dat hiermee het kabinetsbeleid nader wordt uitgewerkt, en direct kan worden toegepast bij thans voorliggende herindelingsvoorstellen, maar zeker ook dat gemeenten en provincies houvast wordt geboden bij discussies over gemeentelijke herindeling die zij voeren of willen voeren. Het kabinet wil duidelijkheid bieden.

Nu staat gemeentelijk herindelingsbeleid niet op zichzelf. Het is de resultante van een visie op de organisatie van het binnenlands bestuur. Een visie die ook niet op zichzelf staat, want wordt gevormd door tal van invloeden: de geschiedenis van ons staatsbestel, internationale invloeden, waaronder het alsmaar groeiend belang van Europa, maatschappelijke invloeden, etc. Een beleidskader gemeentelijke herindeling is niet het geëigende document om zo'n visie te ontvouwen, of om een pakket van voornemens ter beantwoording van andere, met gemeentelijke herindeling samenhangende vraagstukken te presenteren. Toch is het goed om allereerst de omgeving van het gemeentelijk herindelingsbeleid te schetsen. Vervolgens wordt ingegaan op het belang dat het kabinet hecht aan gemeentelijk herindelingsbeleid. Nadat wordt ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden die achtereenvolgens op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau worden vervuld, zal tot slot nader worden ingegaan op een aantal voornemens van het kabinet met betrekking tot het herindelingsbeleid en op een aantal herindelingsvoorstellen, die thans bij

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of bij het kabinet voorliggen.

Inrichting binnenlands bestuur

De bestuurlijke inrichting van het land wordt vormgegeven door een grondwettelijk verankerde hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten. Deze hoofdstructuur is uniform en territoriaal bepaald. In de geschiedenis is gebleken, dat deze hoofdstructuur buitengewoon sterk is. Zij bleek steeds weer in staat ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen op te vangen en te beantwoorden. Het uniforme karakter was nooit een beletsel om ruimte te geven aan maatwerk, zowel op provinciaal niveau, als op gemeentelijk niveau.

Deze hoofdstructuur wordt gedragen door het lokale bestuursniveau. Het belang van het lokaal bestuur is gelegen in het uitgebreide pakket van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, dat hier aanwezig is. Een veelomvattend pakket, dat voor de burger van bijzonder belang is. Het lokaal bestuur staat ook het dichtste bij de burger. In feite vormt de gemeente het belangrijkste gezicht van de overheid naar de burger toe. Omgekeerd is de gemeente voor de burger het meest toegankelijk en het beste aanspreekbaar. Dit onderstreept het bijzondere belang van kwalitatief lokaal bestuur alleen maar.

Binnen en naast de hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten kunnen ook hulpstructuren worden gebruikt. Vanuit het perspectief van het lokaal bestuur dienen met name enerzijds intergemeentelijke en anderzijds binnengemeentelijke hulpstructuren te worden genoemd.

Intergemeentelijke samenwerking kan allereerst een antwoord zijn bij de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken. Het motief van dergelijke samenwerking is het gemeenschappelijk beantwoorden van concrete vraagstukken. Dat kunnen gemeenschappelijke vraagstukken zijn. Het kunnen ook vraagstukken zijn waar bij de beantwoording de ene gemeente afhankelijk is van de andere. Gedacht kan worden aan de realisering van voor de ene gemeente noodzakelijke voorzieningen op het grondgebied van de andere gemeente. Om de mogelijkheden tot dergelijke samenwerking te vergroten, is in het strategisch akkoord een uitbreiding van de Wet gemeenschappelijke regelingen aangekondigd. De voorbereidingen voor deze uitbreiding zijn inmiddels ter hand genomen.

Intergemeentelijke samenwerking is ook een antwoord voor gemeenten, die gemeenschappelijk bepaalde taken willen uitoefenen. Deze taken, veelal van uitvoerende aard, kunnen in samenwerking effectiever en efficiënter ter hand worden genomen.

Binnengemeentelijke decentralisatie draagt bij aan de verkleining van de afstand tussen bestuur en burger. Vanuit het besef dat het gemeentelijk niveau te grootschalig kan zijn voor de aanpak van vraagstukken in de directe leefomgeving, de buurt, de wijk of het dorp wordt aan binnengemeentelijke decentralisatie vorm gegeven. Omgekeerd dragen deze arrangementen bij aan de betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur en wordt geappelleerd aan burgerschap en gemeenschapszin op decentraal schaalniveau. Binnengemeentelijke decentralisatie manifesteert zich in een veelheid van vormen.

Het gebruik van zowel intergemeentelijke, als binnengemeentelijke arrangementen kan van belang zijn voor het goede functioneren van het lokaal bestuur. Niettemin zal het altijd blijven gaan om *hulpstructuren*, die de

hoofdstructuur van het lokaal bestuur zelf niet op de achtergrond kunnen dringen.

Bij de formulering van het gemeentelijk herindelingsbeleid is de geschetste hoofdstructuur het uitgangspunt. Door de goede indeling van gemeenten wordt aan die hoofdstructuur bijgedragen, en met name aan een sterk lokaal bestuur. Gebruikmaking van de genoemde hulpstructuren door gemeenten draagt eveneens bij aan een sterk lokaal bestuur. Inter gemeentelijke samenwerking of binnengemeentelijke decentralisatie kunnen echter niet zo ver gaan, dat de gemeente als drager van de hoofdstructuur wordt uitgehold.

Processen van schaalvergroting en schaalverkleining

De geschiedenis heeft geleerd, dat de stabiele hoofdstructuur die we kennen zich altijd soepel kon aanpassen aan moderne maatschappelijke ontwikkelingen. Die waarneming is ook vandaag de dag buitengewoon relevant. In het strategisch akkoord wordt gesignaleerd, dat «gemeenten te klein kunnen worden om adequaat aan de eisen van een modern bestuursapparaat te beantwoorden». Hier worden verschillende fenomenen samengebracht: maatschappelijke schaalvergroting, de afnemende betekenis van afstand, een groeiend takenpakket als gevolg van decentralisatie, de behoefte aan specialisatie, de noodzaak om als bestuur een effectieve mede- of tegenspeler te zijn van bestuurlijke en maatschappelijke partners, de positie van gemeenten op de arbeidsmarkt, responsiviteit naar steeds mondiger burgers, etc.

Tegenover deze fenomenen moeten ook andere worden genoemd. Individualisering in de samenleving gaat veelal gepaard met een groeiende (relatieve) belangstelling voor de directe leefomgeving, de straat, de buurt, de wijk, het dorp: de gemeenschap. Schaalvergroting gaat gelijk op met fenomenen van schaalverkleining. Het is van belang, dat het openbaar bestuur ook op het kleinschalige niveau een gezicht heeft, en dat moet dus op lokaal niveau worden vormgegeven.

De noodzaak hiervan wordt nog manifester waar burgers het gevoel hebben, dat ze geen gehoor krijgen voor zaken waarvoor zij aandacht vragen en verwachtingen koesteren jegens de overheid. Wanneer die verwachtingen niet goed worden beantwoord leidt dat tot vervreemding.

In een samenhangende en evenwichtige visie op de organisatie van het binnenlands bestuur, waaronder op de gemeentelijke indeling, zullen de fenomenen van zowel schaalvergroting als schaalverkleining een plaats hebben. Enerzijds moet aan de voorwaarden worden voldaan, dat gemeenten hun rol kunnen spelen in een complexere samenleving en kunnen voldoen aan de hoge eisen die gesteld worden; anderzijds zullen gemeenten aanspreekbaar moeten zijn op terechte verwachtingen van burgers ten aanzien van de directe leefomgeving en ten aanzien van kwalitatieve dienstverlening.

Naast bovengenoemde fenomenen van schaalvergroting – in bestuurlijke zin – dient ook te worden geduïd op fysieke schaalvergroting van dorpen en steden. In de geschiedenis liepen met name steden steeds weer en vaker tegen hun administratieve grenzen aan. Als antwoord op deze situaties werden ofwel gemeentegrenzen gewijzigd, ofwel stedelijke functies op het grondgebied van andere gemeenten gerealiseerd. Wanneer steden ruimtelijk niet meer in staat zijn hun oorspronkelijke bovengemeentelijke, regionale functies op eigen grondgebied waar te maken, hebben provincies en rijk de verantwoordelijkheid voorwaarden te scheppen dat die functies toch kunnen worden uitgeoefend.

Europa

Het proces van Europese integratie is een belangrijke uitingsvorm van bovengenoemde schaalvergroting, die hier niet ongenoemd mag blijven. Europa grijpt steeds dieper en rechtstreeks in in de samenleving, ook in gemeenten. Bovendien wordt Europa door burgers in toenemende mate als nieuwe bestuurslaag ervaren en wordt ook in dat perspectief naar de gemeentelijke bestuurslaag gekeken. Europa stelt weliswaar geen eisen aan de vormgeving van de organisatie van het binnenlands bestuur, maar die organisatie moet wel zijn toegerust om de uitkomsten van Europese besluitvorming goed te accommoderen.

Overwegingen voor gemeentelijke herindeling

Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals hiervoor aangeduid, dwingen permanent na te denken over goede voorwaarden voor doelmatig en doeltreffend lokaal bestuur en over een gemeentelijke indeling die deze voorwaarden optimaal creëert. Hierop is het kabinetsbeleid gericht. Minstens zo belangrijk is, dat ook gemeentebesturen zelf deze vragen stellen en dat provinciebesturen hun verantwoordelijkheid nemen.

Gemeentelijk herindelingsbeleid is gericht op het scheppen van voorwaarden. Voorwaarden die de nieuwe gemeente beter in staat stellen goed te besturen. Gemeenten moeten het groeiende en complexer wordende takenpakket goed ter hand kunnen nemen. In een steeds ingewikkelder samenleving. Burgers verwachten hoogwaardige dienstverlening met kwaliteit. Wanneer gemeenten vanwege hun beperkte schaal niet aan de gestelde eisen kunnen voldoen, dan kan herindeling een antwoord zijn. Hieronder, bij de beoordelingscriteria van het kabinet van herindelingsvoorstellen, wordt nader stil gestaan bij de overwegingen voor gemeentelijke herindeling.

Gemeentelijke herindeling

Wettelijk en grondwettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald, dat bij de wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe respectievelijk betrokken gemeenten, de betrokken provincie of provincies en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedureregels hierbij in acht moeten worden genomen. Na het doorlopen van de herindelingsprocedure kan een wetsvoorstel gericht op de betreffende herindeling in voorbereiding worden genomen.

Het kabinet zal geen gemeentelijke herindeling meer entameren, zo is vastgelegd in het strategisch akkoord. Wél kunnen op verzoek van betrokken gemeenten of op voorstel van de provincie gemeentelijke herindelingen tot stand komen. De Wet arhi voorziet hierin. Gelet op het strategisch akkoord ligt het niet in de rede, dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gebruik maakt van zijn bevoegdheid een procedure te starten. De betreffende bevoegdheid moet overigens worden gezien als een logisch sluitstuk in een stelsel waar niet alleen gemeenten en provincies, maar ook de minister het initiatief tot een herindeling kan nemen, en waarbij ook de minister gebonden is aan de procedureregels van de Wet arhi. Dat is logisch, omdat gemeentelijke herindeling uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de wetgever is en de wetgever die verantwoordelijkheid dan wel moet kunnen nemen. De ministeriële bevoegdheid laat onverlet, dat het bij een goede bestuurlijke rolverdeling

eerder op de weg ligt van gemeente- of provinciebesturen een herindelingsprocedure te voeren. Dit is in het strategisch akkoord nader geaccentueerd.

Het kabinet staat met dit beleidskader niet bij het beginpunt van een herindelingsprocedure: daar zijn gemeenten of provincie aan zet. Het kabinet zal zijn verantwoordelijkheid nemen bij de vervolgfase: wanneer een wetgevingstraject wordt doorlopen. Deze wetgevende verantwoordelijkheid maakt het onverminderd noodzakelijk om inhoudelijke beoordelingscriteria te formuleren aan de hand waarvan herindelingsvoorstellen kunnen worden getoetst.

Historisch perspectief

Hierboven, bij de aanduiding van de bestuurlijke inrichting van het land, werd al geconstateerd hoe sterk en duurzaam onze hoofdstructuur van rijk, provincies en gemeenten is. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen konden altijd weer door die hoofdstructuur worden opgevangen. Dat is ook zichtbaar bij de ontwikkeling van het aantal gemeenten. In 1851, het jaar van de gemeentewet van Thorbecke, bedroeg het aantal gemeenten nog 1209. In 1958 werd het aantal van 1000 gemeenten onderschreden. Het aantal daalt vervolgens gestaag verder, met name sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw. Per 1 januari 2003 zal het aantal gemeenten 489 bedragen.

In de geschiedenis speelden bij gemeentelijke herindeling het beantwoorden van de ruimtenood van groeiende steden of de wenselijkheid van schaalvergroting, veelal vertaald in een minimuminwonertal, een rol. Zo gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Wiegel, in 1978 als wenselijke ondergrens een inwonertal aan van 10 000.

In 1986, ten tijde van het tweede kabinet-Lubbers, presenteerde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, De Graaff-Nauta, een beleid, dat bekend is geworden als de knelpuntenbenadering. Hiermee werd feitelijk voor het eerst een samenhangend algemeen herindelingsbeleid geformuleerd. In de knelpuntenbenadering werden respectievelijk juridisch-bestuurlijke, sociaal-geografische, financieel-economische en ruimtelijke knelpunten onderscheiden. Zonder dat één criterium werd verabsoluteerd, werden herindelingsvoorstellen aan de hand van de genoemde knelpunten getoetst. Indien werd overgegaan tot de instelling van nieuwe gemeenten, gold een ondergrens van 8000 inwoners.

Het eerste kabinet-Kok bracht in 1995 het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie uit, waarvan een Beleidskader gemeentelijke herindeling onderdeel uitmaakte. Dit Beleidskader bevatte een zevental toetsingscriteria: ten dele voortbouwend op de knelpuntenbenadering, ten dele nieuw. Met name de expliciete aandacht voor herindeling van centrumgemeenten was een nieuw onderdeel van het beleid. Het doen vervallen van een bepaald inwonertal als criterium was eveneens opmerkelijk. Het Beleidskader kreeg in 1998 een vervolg in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling van het vorige kabinet.

Zoals in het strategisch akkoord tot uitdrukking wordt gebracht is de belangrijkste koerswijziging voor het kabinet, de nadruk die wordt gelegd bij het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen. Bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen zal dit draagvlak een belangrijk toetsingscriterium zijn.

Bestuurlijke rollen

De waarde die door het kabinet wordt gehecht aan processen op decentraal niveau, rechtvaardigt om in dit beleidskader allereerst stil te staan bij de bestuurlijke rollen op achtereenvolgens gemeentelijk en provinciaal niveau. Vervolgens wordt ingegaan op de verschillende rollen, die het kabinet en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervullen.

a. Gemeentelijke herindeling op verzoek van betrokken gemeenten

Het strategisch akkoord gaat met zoveel woorden uit van deze mogelijkheid. De raden van de betreffende gemeenten kunnen een herindelingsadvies vaststellen gericht op fusie van die gemeenten. Materieel gaat het dan om een vrijwillige herindeling: een situatie waar het draagvlak onder betrokkenen optimaal is.

Het ligt in de rede om dergelijke herindelingsadviezen positief te bejegenen, uiteraard met inachtneming van de inhoudelijke criteria van het kabinetsbeleid (zie hieronder).

Eén van die criteria wordt hier onderstreept: dat betreft de inpassing van een nieuwe fusiegemeente in de regionale omgeving. Gemeenten, die vrijwillig willen samengaan, doen er goed aan die regionale omgeving direct bij hun fusievoornemen te betrekken. Wanneer burgemeenten of andere belanghebbende gemeenten menen, dat de vorming van de voorgestelde nieuwe gemeente voor hen ongunstig is, dan dient een bovenlokale afweging te worden gemaakt. Gedeputeerde staten voorzien elk herindelingsadvies van gemeenten van een zienswijze. Het ligt in de rede dat in die zienswijze aandacht wordt geschonken aan die bovenlokale afweging: procesmatig, zodat zichtbaar wordt hoe de regionale omgeving bij de gemeentelijke herindelingsprocedure is betrokken, en inhoudelijk, zodat zichtbaar wordt dat de nieuwe situatie ook voor de regio leidt tot verbetering, althans in ieder geval niet tot verslechtering. Voorts ligt het in de rede, dat in de provinciale zienswijze het herindelingsadvies wordt geplaatst tegen de achtergrond van het provinciale beleid en de overige inhoudelijke criteria van het kabinetsbeleid.

b. Gemeentelijke herindeling op voorstel van de provincie

Dit is de andere mogelijkheid die in het strategisch akkoord wordt genoemd. Vanouds nemen provincies vaak het voortouw bij een herindelingsprocedure. Deze procedure leidt uiteindelijk tot een herindelingsadvies, vastgesteld door provinciale staten. Er kan (ook vanouds) spanning optreden tussen de verantwoordelijkheid van de provincie en die van de wetgever. Enerzijds komt het provinciebestuur beleidsruimte toe om vorm te geven aan de bestuurlijke inrichting binnen de provincie. Anderzijds heeft de wetgever, en het kabinet als medewetgever, ook een eigen verantwoordelijkheid. Het ligt in de rede, dat provinciale voorstellen hun basis vinden in het provinciale beleid met inachtneming van de inhoudelijke criteria van het kabinetsbeleid (zie hieronder). Wanneer hieraan is voldaan, zal het kabinet deze voorstellen positief tegemoet treden.

c. Het kabinet entameert geen herindelingsvoorstellen

Uit het strategisch akkoord vloeit voort, dat het kabinet geen gemeentelijke herindeling van bovenaf oplegt. Herindelingsvoorstellen zullen worden geïnitieerd door de betrokken gemeenten of provincie(s). De terughoudende rol van het kabinet brengt overigens met zich mee, dat

geen initiatieven worden genomen voor het terugdraaien van gerealiseerde herindelingen. In het (recente) verleden hebben herindelingsvoorstellen soms veel weerstanden opgeroepen. Nadat de herindeling werd gerealiseerd legden betrokkenen zich hier veelal bij neer. Soms werd de nieuwe situatie achteraf zelfs redelijk positief beoordeeld. Het kabinet zou het niet verstandig vinden, de betreffende herindelingsdiscussies te heropenen, en hierbij inmiddels geheelde wonden open te rijten.

Beoordelingscriteria voor herindelingsvoorstellen

Bij de afweging of en hoe op basis van herindelingsadviezen wetgeving in voorbereiding wordt genomen zullen deze herindelingsadviezen aan een zestal criteria worden getoetst. Deze criteria zijn in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut. De praktijk leert, dat in concrete situaties verschillende criteria onderling kunnen conflicteren of dat de toepassing van één criterium bij de betrokken gemeenten tot uiteenlopende conclusies kan leiden. Dan zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria, respectievelijk tussen de belangen van de betrokken gemeenten.

Draagvlak

Het kabinet hecht een groot belang aan een sterk draagvlak onder de bevolking voor herindelingsvoorstellen. Dit belang is allereerst gelegen in de democratische legitimatie van deze voorstellen. Bovendien is een breed draagvlak een belangrijke voorwaarde voor de nieuwe gemeente om een goede start te maken. Bij de toetsing van herindelingsvoorstellen dient aandacht te worden geschonken zowel aan de wijze waarop tijdens de procedure aan een optimaal draagvlak is gewerkt, als aan het draagvlak voor het uiteindelijke voorstel. Het is goed voorstelbaar, dat het draagvlak voor een herindelingsvoorstel per betrokken gemeente verschilt, of dat binnen een gemeente opmerkelijke verschillen bestaan. Juist bij deze situaties is het des te belangrijker, dat het draagvlak goed in kaart is gebracht, en dat bij het uiteindelijke voorstel inderdaad een optimaal draagvlak is nagestreefd.

Bestuurskracht

De nieuwe gemeente dient over het draagvlak te beschikken om voldoende bestuurskracht te ontwikkelen. Deze bestuurskracht zal zich vertalen in de bestuurlijke en in de ambtelijke organisatie van de gemeente, die voldoende onkwetsbaar is en in staat is om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed uit te oefenen. Er zal voldoende ruimte moeten zijn voor specialisatie, waarbij de gemeente goed kan functioneren op de arbeidsmarkt. Hierdoor kan de gemeente kwalitatief bestuur en goede dienstverlening leveren aan de burger, die voldoet aan de eisen van deze tijd. Overigens kan tegenover de betekenis van een voldoende draagvlak worden opgemerkt, dat een te grote omvang van gemeenten uit oogpunt van bestuurlijke en financiële doelmatigheid juist ook weer nadelig kan zijn. Hiervoor is aangeduid, dat in het bijzonder door grotere gemeenten gebruik wordt gemaakt van binnen-gemeentelijke decentralisatie om de betreffende nadelen tegen te gaan.

Duurzaamheid

Wanneer een gemeentelijke herindeling wordt nagestreefd, is het van belang dat de voorgestelde nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die

mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook in de omgeving. Bij herindelingsvoorstellen zal dus ook moeten worden getoetst of sprake is van andere, aangrenzende voor de hand liggende fusiepartners.

Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Het is van betekenis, dat de nieuwe gemeente een logische, interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe eenheid. Hierdoor zal de nieuwe gemeente veelal een stevige positie verkrijgen. Die samenhang kan heel verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, etc. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid, die overwegend werd nagestreefd om andere, als bedreigend ervaren, bestuurlijke ingrepen af te houden.

Regionale samenhang en evenwicht

De nieuwe gemeente moet niet alleen goede interne samenhang vertonen; minstens zo belangrijk is, dat door de vorming van de nieuwe gemeente goede, regionale verhoudingen ontstaan, respectievelijk dat voorkomen wordt dat die verhoudingen minder worden. Evenwichtige verhoudingen houden in, dat de nieuwe gemeente een goede, effectieve bestuurlijke partner kan zijn voor omringende gemeenten en voor andere bestuursorganen. Het is wenselijk, dat zowel de nieuwe gemeente als andere belanghebbende gemeenten (beter) in staat zullen zijn hun functie en taak uit te oefenen. Dit heeft betrekking op de goede taakuitoefening voor het eigen grondgebied. Indien en voor zover aan de orde heeft het ook betrekking op bovengemeentelijke functies en taken, waaronder centrumfuncties. Tot slot moet worden voorkomen, dat «restproblematiek» ontstaat. Door de vorming van een nieuwe gemeente mogen buurgemeenten niet in een beklemde positie geraken, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed.

Planologische ruimtebehoefte

Een voorstel tot herindeling of grenswijziging kan zijn oorsprong hebben in de noodzakelijke beantwoording van ruimtelijke knelpunten. Ruimtelijke knelpunten dienen zich aan, wanneer een gemeente niet in staat is om haar functies – van lokale of regionale aard – goed op het eigen grondgebied te vervullen, en door de buurgemeenten ook niet in staat wordt gesteld die functies op het grondgebied van die buurgemeenten te vervullen. Het heeft de voorkeur van het kabinet, dat grensoverschrijdende problemen of vraagstukken door middel van samenwerking worden aangepakt. Wanneer de provincie niettemin vaststelt, dat samenwerking voor de beantwoording van het betreffende ruimtelijke knelpunt geen begaanbare weg is, dan moet de provincie het antwoord van herindeling of grenswijziging kunnen kiezen.

Systeemverantwoordelijkheid minister en facilitering

Bij concrete discussies over gemeentelijke herindeling dient het initiatief te liggen bij gemeenten en provincies. Gemeentelijke initiatieven houden rechtstreeks verband met het eigen toekomstperspectief. Provinciebesturen hebben een verantwoordelijkheid om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen: van de provincie zelf, en van het lokaal bestuur binnen de provincie. Het ligt niet op de weg van het kabinet om concrete processen van gemeentelijke herindeling te entameren. Hiervoor is beschreven, dat het kabinet zich wel vanuit de medewetgevende verantwoordelijkheid buigt over herindelingsvoorstellen.

Naast de medewetgevende verantwoordelijkheid bestaat ook een «systeemverantwoordelijkheid».

Allereerst behelst deze, dat gemeenten en provincies in staat moeten worden gesteld om inhoud te geven aan de verantwoordelijkheid. De Wet arhi reikt hiertoe goede mogelijkheden aan, en staat dan ook niet wezenlijk ter discussie.

Op een enkel onderdeel is aan de Tweede Kamer toegezegd, dat een wijziging zal worden voorgesteld: dat betreft artikel 52, tweede lid, van de Wet arhi. Hierin is bepaald in welke situaties herindelingsverkiezingen moeten plaatsvinden. Eén van die situaties is, dat door een grenswijziging het inwonertal weliswaar met minder dan tien procent zal toeof afnemen, maar dat door die wijziging wel het aantal raadszetels dient te wijzigen. Die situatie is zeer uitzonderlijk: meestal wordt niet aan dit criterium toegekomen, omdat al een ander criterium in het geding is. Dat andere criterium betreft de instelling van een nieuwe gemeente of de toe- of afname van het inwonertal met meer dan tien procent. Toen de situatie zich voordeed, dat het criterium relevant was, namelijk bij het fusievoorstel Echt-Susteren dat geflankeerd werd door een grenswijziging met Sittard-Geleen, wilde het kabinet in afwijking van de Wet arhi extra herindelingsverkiezingen in Sittard-Geleen voorkomen. De Raad van State vond dit geen goede oplossing: zolang de bepaling in de Wet arhi staat, dient die ook te worden gevolgd. Juist omdat de bepaling zelfstandig nauwelijks betekenis heeft, en niet doelmatig blijkt te zijn wanneer die zelfstandige betekenis wel aan de orde is, zal het kabinet deze aanpassing van de Wet arhi snel ter hand nemen.

Vergezeld met de erkenning, dat gemeenten en provincies het voortouw nemen bij herindelingsprocessen, wil het kabinet onderstrepen dat inderdaad wordt gehecht aan het nemen van verantwoordelijkheid door gemeente- en provinciebesturen. Het ligt in de rede, dat met name provinciebesturen hun visie en beleid met betrekking tot de bestuurlijke organisatie binnen de provincie transparant en kenbaar maken. Dit geldt ook voor de uitvoering van dit provinciale beleid. Veel provinciebesturen werken ook langs deze lijnen. Kenbaar beleid en een transparante beleidsuitvoering maken effectieve verantwoording goed mogelijk: naar de burgers en naar (gemeente-)bestuurders binnen de provincie. De aanspreekbaarheid van provinciebesturen is uiteraard primair een zaak van provinciale staten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal met de provinciebesturen een vorm zoeken over hoe de minister op de hoogte wordt gesteld van het beleid en de uitvoering van de provincies. Wanneer bijvoorbeeld kennis kan worden genomen van jaarrapportages van gedeputeerde staten aan provinciale staten, is de minister in staat zijn systeemverantwoordelijkheid goed te nemen.

Facilitering van gemeenten en provincies is een andere invulling van de systeemverantwoordelijkheid. Voor gemeenten of provincies, die een herindelingsproces overwegen, kan het van betekenis zijn dat beschikbare kennis en informatie toegankelijker wordt gemaakt of verspreid. Gedacht kan worden aan voorbeelden, model-aanpakken, best practices, etc. Een voorbeeld is de bestuurskrachtmonitor, zoals door de provincie Limburg in gang is gezet, met financiële ondersteuning door BZK, waarbij zowel provincie- als gemeentebesturen op constructieve wijze hun eigen verantwoordelijkheid inhoud geven.

Diverse herindelingsvoorstellen

Hiervoor is aan de hand van het strategisch akkoord het kabinetsbeleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling uitgewerkt. Het kabinet benadrukt het belang van draagvlak bij betrokkenen – burgers en bestuurders – en het nemen van verantwoordelijkheid door betrokkenen. De verantwoordelijkheid van het kabinet richt zich op het goede functioneren van het stelsel, en op die van medewetgever.

Vanuit de medewetgevende verantwoordelijkheid heeft het kabinet zich direct gebogen over een aantal herindelingsvoorstellen. Voor de regio Eindhoven-Helmond en voor Deventer en Bathmen waren door het vorige kabinet reeds wetsvoorstellen in voorbereiding genomen. Voor respectievelijk de fusie van de gemeenten Binnenmaas en 's-Gravendeel en de gemeentelijke herindeling van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers hadden de provinciebesturen van Zuid-Holland en Gelderland in de vorige kabinetsperiode herindelingsadviezen aangeboden. Inmiddels heeft de provincie Zuid-Holland ook een herindelingsadvies voor de gemeentelijke herindeling van het Westland aangeboden. Met inachtneming van het strategisch akkoord en het herindelingsbeleid, zoals in onderhavig beleidskader is uitgewerkt, heeft dat tot de volgende conclusies geleid.

Het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van de regio Eindhoven-Helmond vindt zijn basis in een in de vorige kabinetsperiode door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geëntameerde herindelingsprocedure. Het voorstel kon niet in overeenstemming worden gebracht met het beleid van dit kabinet. De vergaande schaal van het voorstel voor Eindhoven mag hierbij niet veronachtzaamd worden. Het kabinet heeft het wetsvoorstel aangehouden. Om een door de gemeenten Geldrop en Mierlo gewenste fusie per 1 januari 2004 mogelijk te maken is voor deze samenvoeging een nieuw, partieel wetsvoorstel in procedure gebracht. Na de advisering door de Raad van State over het nieuwe wetsvoorstel zal de ministerraad een beslissing nemen over het eerdere voorstel voor de gehele regio Eindhoven-Helmond.

Het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Deventer en Bathmen is door het kabinet in samenhang met het herindelingsadvies van de provincie Gelderland voor gemeentelijke herindeling van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers beoordeeld. Dit herindelingsadvies geeft namelijk een alternatief perspectief voor Bathmen, te weten een fusie van die laatste gemeente met de gemeenten Gorssel en Lochem. De gemeente Bathmen is voorstander van een fusie met Gorssel en Lochem. Het kabinet is van mening, dat deze fusie beter aansluit bij het kabinetsbeleid. Ook overigens geeft het Gelderse herindelingsadvies veel aanknopingspunten voor een wetsvoorstel gericht op gemeentelijke herindeling, in overeenstemming met het kabinetsbeleid. Het kabinet heeft hiertoe dan ook een wetsvoorstel in procedure gebracht, onder aanhouding van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Deventer en Bathmen. Over dit laatste voorstel zal de ministerraad een beslissing nemen na de advisering door de Raad van State over het wetsvoorstel gericht op gemeentelijke herindeling van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers.

Gedeputeerde staten van Zuid-Holland hebben in de vorige kabinetsperiode een herindelingsadvies tot samenvoeging van de in de Hoeksche Waard gelegen gemeenten Binnenmaas en 's-Gravendeel aangeboden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het Zuid-Hollandse provinciebestuur vervolgens verzocht de gemeentelijke indeling van de gehele Hoeksche Waard in beschouwing te nemen, onder

aanhouding van het herindelingsadvies. Gedeputeerde staten hebben inmiddels hun voornemen kenbaar gemaakt voor de Hoeksche Waard een herindelingsprocedure te starten. Het kabinet wacht het vervolg hiervan af.

Provinciale staten van Zuid-Holland hebben op 16 oktober 2002 een herindelingsadvies tot gemeentelijke herindeling van het Westland vastgesteld. De zeven Westlandse gemeenten hebben kenbaar gemaakt dit advies te ondersteunen en bepleiten een spoedige effectuering van de herindeling. Dit pleidooi kan aan de hand van het kabinetsbeleid zeker worden gehonoreerd en inmiddels is een wetsvoorstel in procedure gebracht.