



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties (BZK)
Postbus 30941
2500 GX 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8365

uw kenmerk
2013-0000217914

bijlage(n)

betreft
Reactie VNG op
consultatieverzoek beleidskader
herindeling

ons kenmerk
BABVI/U201300295

datum
23 april 2013

Geachte Minister Plasterk,

U heeft ons op 22 maart jl. een consultatieverzoek ten aanzien van het aangepaste herindelingskader gestuurd. Dit heeft geleid tot een bestuurlijk overleg over het herindelingskader dat op 4 april jl. heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van dit bestuurlijk overleg heeft u 9 april jl. een aangepast consultatieverzoek ten aanzien van het herindelingskader aan VNG en IPO gestuurd. In onze reactie zullen we ingaan op het bestuurlijk overleg en het laatste consultatieverzoek van 9 april.

Algemeen

We zijn blij dat u de aandachtspunten die we benoemd hebben in het bestuurlijk overleg ook in het aangepaste herindelingskader meegenomen heeft. Daarmee is het kader een grote verbetering ten aanzien van de eerdere versie waarover u ons om een reactie gevraagd heeft. Hieronder benoemen we nog enkele aandachtspunten die wat ons betreft naar aanleiding van het bestuurlijk overleg of de laatste consultatieversie aandacht behoeven.

Bestendigheid kader

We hebben aangegeven dat we het van groot belang vinden dat het kader voor langere termijn bestendig is. Een herindelingsproces duurt in de voorbereiding minimaal anderhalf tot twee jaar en na de inwerkingtredingsdatum ook nog zeker 2 tot 4 jaar. Een herindeling gaat daarmee gemakkelijk over een kabinetsperiode heen. Wij hebben om die reden voorgesteld om een zo neutraal mogelijk beleidskader op te stellen. Tijdens het bestuurlijk overleg heeft u aangegeven dat u dit punt deelt. Om die reden is de herindelingsambitie van een opschaling naar 100000+ verwijderd uit het kader. Ook is het vergemakkelijken van de toepassing van criteria uit het herindelingskader bij herindeling met een substantiële omvang uit het kader gehaald.

Daarnaast heeft u tijdens het bestuurlijk overleg 4 april nogmaals bevestigd dat er geen koppeling tussen spoor 1 (samenwerking op de decentralisaties) en spoor 2 (herindeling) in het herindelingskader komt. Dat is op een punt in het herindelingskader niet het geval; er wordt in de tweede paragraaf onder inleiding nog over de genoemde twee sporen gesproken. We adviseren met klem dat deze passage wordt verwijderd uit het herindelingskader. De bestendigheid van het kader komt hiermee in het geding.

Criteria: bestuurskracht

We constateren dat u op ons verzoek gebruik maakt van de criteria uit de herindelingskaders van 2009 en 2011. Dat is geruststellend want deze herindelingskaders zijn met veel draagvlak bij gemeenten en provincies tot stand gekomen. Daarnaast heeft u op ons verzoek uitvoeringskracht vervangen door bestuurskracht. Uitvoeringskracht wordt immers gebruikt om een bepaalde slagkracht in de uitvoering van veelal medebewindstaken te duiden. Bijvoorbeeld bij de decentralisaties op het sociale domein. Bestuurskracht is echter een veel breder begrip dat niet taakgeoriënteerd is maar gemeentebreed zijn doorwerking krijgt.

De versterking van de rol van de provincie bij herindeling

De rol van de provincie bij een herindeling is voor gemeenten altijd ingewikkeld. Enerzijds moet de provincie op afstand blijven bij discussies over de toekomst van het lokale bestuur om gemeenten de ruimte te geven om zelf tot afwegingen te komen. Anderzijds wordt er naar provincies gekeken bijvoorbeeld als een herindeling geen doorgang kan vinden omdat er een gemeenten tegen is. In het voorliggende kader zien we dat de rol van de provincie ten aanzien van het kader uit 2011 opgerekt is. De VNG ziet de noodzaak hiertoe en heeft verwezen naar het kader uit 2009, waar deze rollen goed benoemd staan. Toch plaatsen we een kanttekening. Het moet er niet toe leiden dat provincies zoals in de jaren voor 2009 zelf met impulsen tot herindeling komen bijvoorbeeld door middel bestuurskrachtonderzoeken. In het verleden is gebleken dat dergelijke initiatieven de vrijheid van gemeenten ontnemen om op eigen wijze naar het toekomstperspectief te kijken en daar invulling aan te geven.

Herindeling van onderop uitgangspunt

De gemeente is een autonome bestuurslaag die zelfstandig over haar bestaansrecht moet kunnen besluiten. Gemeenten zijn immers zelf goed in staat te kunnen bepalen in hoeverre ze de autonome en de taken in medebewind kunnen oppakken en uitvoeren. Over deze taken maken gemeenten stuk voor stuk lokale afwegingen om te komen tot een adequate taakuitvoering. Gemeenten, als eerste overheid, kunnen immers zelf het beste bepalen op welke wijze ze hun eigen gemeenschappen kunnen voorzien. Voor de VNG blijft dan ook herindeling van onderop, in de breedste zin van het woord, onverkort het uitgangspunt. In uw voornemen tot wijziging van het beleidskader geeft u aan dat uw het adagium "herindeling van onderop" centraal stelt. We vinden dit uitgangspunt van groot belang omdat in het regeerakkoord de indruk gewekt wordt dat de lokale afweging van gemeenten niet wordt geaccepteerd als deze zelf de keuze maken om niet te gaan herindelen en andere manieren vinden om tot een voor hun acceptabele wijze van invulling en uitvoering van taken komen.

De relatie van het herindelingskader met de voorgestelde financiële prikkels

Voor zover ons uw initiatieven bekend zijn die bij gemeenten tot een financiële prikkel moeten leiden om over te gaan tot herindeling willen we deze in relatie met herindelingskader bezien. Tot nu toe zijn er twee gedachten bij ons bekend. U heeft gesproken over het vervroegen van de uitkering op basis van de herindelingsmaatstaf naar bijvoorbeeld het moment van het indienen van het herindelingsvoorstel bij de provincie door de betrokken gemeenten. En u heeft het idee gelanceerd om bij de vorming van nieuwe gemeenten de vaste voet van de uitkering uit het gemeentefonds van de oorspronkelijke gemeenten na de herindeling te handhaven. Dit zal leiden tot een structureel hogere algemene uitkering voor de fusiegemeenten ten opzicht van niet heringedeelde gemeenten van vergelijkbare grootte.

We hebben ten aanzien van de maatstaf in het bestuurlijk overleg afgesproken dat dit punt tijdens het BOFV van 22 mei 2013 wordt behandeld. Wat betreft het structureel verhogen van de algemene uitkering voor nieuw gevormde gemeenten zijn wij verklaard tegenstander. Belangrijk is dat de verdeling van het gemeentefonds kostengeoriënteerd is: elke gemeente wordt in staat gesteld om een vergelijkbaar niveau van voorzieningen te leveren, bij een gelijke belastingdruk. Dit principe wordt geweld aangedaan als uw plan wordt uitgevoerd. Een nieuw heringedeelde gemeente zou in uw visie structureel meer middelen uit de algemene uitkering ontvangen dan een soortgelijke gemeente die al langer bestaat. Met andere woorden, gemeenten met een overeenkomstig kostenpatroon ontvangen in dat geval structureel een verschillend bedrag uit de algemene uitkering. Deze beweging past niet in

een kostengeoriënteerde verdeling. U heeft in het bestuurlijk overleg aangegeven voorlopig niet met een voorstel hierop te komen maar dit punt nog nader te onderzoeken.

Kernenbeleid

We willen de minister erop wijzen dat de afgelopen jaren er al veel herindelingen hebben plaatsgevonden. Deze herindelingen illustreren dat naast een verhoging van inwonertal ook de oppervlakte en het aantal kernen van veel gemeenten enorm zijn toegenomen. Dergelijke grote gemeenten kunnen op grote afstand van gemeenschappen komen te staan. Het is dan ook als eerste overheid een flinke uitdaging om op een adequate wijze burgers en gemeenschappen betrokken te houden. Omgekeerd is het evenzeer van belang om als gemeente betrokken te zijn bij alle gemeenschappen. Dat vraagt om actief kernenbeleid van de nieuwe gemeente maar ook ruimte vanuit het Rijk om dit in te kunnen vullen. Hier merken we op dat er bij gemeenten behoefte is aan ondersteuning in de vorm van het wegnemen van barrières zoals regelgeving, te beperkte middelen of andere praktische beperkingen om de bestuurbaarheid en zichtbaarheid van een gemeente te versterken. We hebben met de minister afgesproken om tot voorstellen te komen over het wegnemen van barrières en daarbij goed te kijken hoe de omliggende landen zoals Duitsland, Zweden en Denemarken bij opschaling of grotere gemeenten invulling geven aan het betrokken houden van gemeenschappen. Tijdens het bestuurlijk overleg heeft u aangegeven met een handreiking over dit onderwerp gaat komen en dat u de VNG daarbij wil betrekken. We zien uw voorstellen hieromtrent graag tegemoet.

Conclusie

De VNG kan zich grotendeels vinden in het voorliggende beleidskader dat na het bestuurlijk overleg tot stand is gekomen. Wel hebben we een aantal opmerkingen. Ten aanzien van de bestendigheid van het kader verzoeken we u om in het kader niet expliciet de vertaling van het regeerakkoord op te nemen. Dit geldt ook ten aanzien van de twee sporen uit de decentralisatiebrief. Alleen dan is er sprake van een neutraal beleidskader herindeling dat toekomstbestendig en bruikbaar voor gemeenten is. Daarnaast spreken we de wens uit dat de rol van de provincies niet belemmerend mag zijn voor het adagium herindeling van onderop. Tot slot wijzen we op het feit dat we separate procesafspraken hebben gemaakt over de uitwerking van eventuele financiële prikkels en het dorps- en kernenbeleid.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



drs. C.J.G.M. de Vet
Waarnemend voorzitter directieraad