

Herijking beleid gemeentelijke herindelingen

Aanleidingen voorgeschiedenis

Tijdens de Statenbehandeling van het herindelingsadvies Gooi en Vechtstreek op 17 maart 2008, heeft gedeputeerde Moens de Staten toegezegd een evaluatieonderzoek te doen naar herindelingen in Noord-Holland. De Staten gaven namelijk aan te willen weten of eerder uitgevoerde herindelingen hun doel hebben bereikt en wat herindelingen betekenen voor de verbondenheid van inwoners met hun gemeente. Tijdens de voorbereiding van het onderzoek bleek dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland al een evaluatieonderzoek was gestart naar de effectiviteit van herindelingen. Op basis van de onderzoeksopzet kon worden verwacht dat de conclusies uit het Zuid-Hollandse onderzoek ook op Noord-Hollandse herindelingen toepasbaar zouden zijn. Daarom is besloten geen dubbel werk te doen en het Noord-Hollandse onderzoek te beperken tot twee hoofdvragen:

- Hoe komt het dat in bepaalde gebieden in Noord-Holland een herindelingsdiscussie regelmatig terug komt en in andere gebieden niet?
- Wat zijn de gevolgen van herindeling voor de verbondenheid van inwoners met hun gemeente?

De onderzoeksopzet is op 6 oktober 2008 besproken in de Statencommissie FEPO, waarna het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau. De onderzoekers hebben op 31 maart 2009 bij beide hoofdvragen een onderzoeksrapport opgeleverd, met daarin conclusies en aanbevelingen. In deze notitie worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van zowel het Noord-Hollandse als het Zuid-Hollandse onderzoek weergegeven. Daarna wordt aangegeven op welke wijze Gedeputeerde Staten het Noord-Hollandse herindelingsbeleid zullen bijstellen. De bijstelling van het herindelingsbeleid wordt door verwijzing naar actuele discussies in een bredere context geplaatst.

Samenvatting en belangrijkste conclusies en aanbeveling van de evaluatieonderzoeken

Het Noord-Hollandse evaluatieonderzoek bestaat uit twee deelrapporten die ieder een ander aspect van herindelingen belichten. Samen met het Zuid-Hollandse onderzoeksrapport zijn er dus drie rapporten die hier besproken dienen te worden.

Herindelingen en verbondenheid van inwoners

In het rapport "Betekenis herindeling voor verbondenheid met burger" verkennen de onderzoekers op welke wijze herindelingen de verbondenheid beïnvloeden van inwoners met hun gemeente. Hiervoor hebben zij geïnventariseerd wat daarover in de literatuur is geschreven en hebben zij verschillende topexperts geraadpleegd.

De onderzoekers verkennen het onderwerp langs drie invalshoeken:

- De verbondenheid van inwoners met de gemeente (de bestuurlijke organisatie)
- De verbondenheid van inwoners met de gemeenschap (inwoners onderling)
- De verbondenheid van inwoners aan de hand van de burgerschapsstijlen van Motivaction

De drie invalshoeken combinerend komen de onderzoekers tot de conclusie dat een gemeentelijke herindeling uiteraard invloed heeft op de verbondenheid van inwoners met het bestuur (de afstand wordt immers (fysiek) groter), maar dat de invloed op de verbondenheid met de gemeenschap slechts indirect is. Bovendien concluderen de onderzoekers dat de mate waarin inwoners de afgenomen verbondenheid als een probleem ervaren, sterk af hangt van de wijze waarop een inwoner (vanuit zijn burgerschapsstijl) het bestuur beschouwt.

De indirecte invloed van herindeling op de verbondenheid met de gemeenschap komt tot stand door keuzes die het nieuwe gemeentebestuur na de herindeling maakt. Door de herindeling zal de politiek-bestuurlijke cultuur veranderen, maar de herindeling maakt ook harmonisatie van beleid noodzakelijk. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld over het voorzieningenniveau per kern, welke maatschappelijke en culturele activiteiten worden gesubsidieerd, uitgangspunten voor ruimtelijk beleid etc. Deze beleidskeuzes kunnen gevolgen hebben voor de sociale samenhang van de gemeenschap(pen) in de nieuwe gemeente en voor de verbondenheid met het bestuur van de gemeenschap. Afhankelijk van de keuzes die het nieuwe gemeentebestuur maakt kan de verbondenheid dus toenemen, gelijk blijven of afnemen.

Of de toegenomen afstand tussen inwoners en bestuur als een probleem wordt ervaren, hangt sterk af van de burgerschapsstijl van inwoners. Motivaction onderscheidt vier typen: Plichtsgetrouwen, Verantwoordelijken, Pragmatici en Buitenstaanders. Vanuit die verschillende typen zijn verschillende beoordelingen mogelijk van de toegenomen afstand in relatie tot o.a. de toegenomen kwaliteit van dienstverlening, de hoogte van lokale lasten en het voorzieningenniveau.

De onderzoekers bevelen aan om bij herindelingen de afname van verbondenheid niet als een gegeven te beschouwen, maar als een risico. De betreffende nieuw gevormde gemeenten zouden dit aspect in hun afwegingen over nieuwe beleidskeuzes kunnen meenemen en actief kunnen sturen op het behoud van verbondenheid (of bewust accepteren dat die minder wordt). Bijvoorbeeld door voor de oude gemeente kenmerkend ruimtelijk of sociaal beleid in stand te houden (welstandseisen, maatschappelijke voorzieningen, subsidies voor lokale evenementen etc.).

Terugkerende herindelingsdiscussies

Het rapport "Herindeling onder druk" evalueert een aantal herindelingsdiscussies in Noord-Holland vanaf 1968 tot 2007. Zowel discussies die tot een herindeling hebben geleid als discussies die uiteindelijk niet tot een herindeling hebben geleid, zijn betrokken in de evaluatie. In de evaluatie is onderzocht waarom in sommige gebieden in de provincie een herindelingsdiscussie steeds weer terug lijkt te komen.

Op basis van bestudering van 15 cases, concluderen de onderzoekers dat de meeste herindelingen tot stand komen als een 'vlucht naar voren'; als een reactie op andere, minder gewenste ontwikkelingen (grootschalige herindeling, herindeling met grote buurgemeente etc.). De consequentie hiervan is dat er vaak suboptimale oplossingen worden gekozen, die niet duurzaam blijken. Op korte termijn biedt de herindeling dan een oplossing, maar al gauw komen de problemen (en daarmee de discussie) terug.

De onderzoekers adviseren daarom een grotere betrokkenheid van de provincie in herindelingsdiscussies. Niet noodzakelijk als trekker van het proces, maar wel als bewaker van de kwaliteit van het proces. De provincie zou gemeenten moeten stimuleren de discussie vooral open te voeren en te bevorderen dat alle betrokken gemeenten in de discussie participeren. De provincie heeft immers als taak het regionale belang te bewaken. Van gemeenten mag niet worden verwacht dat zij zonder 'externe druk' het regionale belang boven het lokale belang plaatsen. Het gemeentebestuur is immers gekozen om het lokale belang te behartigen.

De laatste aanbeveling in dit rapport is dat de provincie een positie moet kiezen in de discussie over de rolinvulling door de provincie in herindelingsdiscussies. De achtergrond hiervan is dat door de verschillende meningen van Rijk en gemeenten over de rol van de provincie, de provincie het nooit iedereen naar de zin kan maken. Beter is het dan om zelf een lijn te kiezen en daar consequent aan vast te houden.

Effectiviteit van herindelingen

In opdracht van de provincie Zuid-Holland hebben Berenschot en de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek gedaan naar de effecten van herindelingen. Hierbij is vooral gekeken of herindelingen de verbeteringen opleveren die ervan worden verwacht. Uit het onderzoek is gebleken dat de kwaliteit van dienstverlening, de professionaliteit en de bestuurskracht van een gemeente daadwerkelijk toenemen na een herindeling en dat de kwetsbaarheid van de organisatie afneemt. De verwachte verbetering van de concurrentiepositie van gemeenten op de arbeidsmarkt blijkt echter niet significant te zijn. Daarnaast constateren de onderzoekers dat gemeenten na een herindeling vaak geconfronteerd worden met financiële tegenvallers, vooral doordat er door de herindeling zaken veranderen. De onderzoekers concluderen daarom dat dit punt meer aandacht behoeft.

In het onderzoek is ook onderzocht of een aantal verwachte negatieve effecten van een herindeling optreedt. De onderzoekers constateren dat de inwoners een grotere afstand ervaren tot het nieuwe gemeentebestuur. De verwachte afname van het voorzieningenniveau en toename van de lokale lastendruk blijken zich echter over het algemeen niet voor te doen.

Een derde aspect dat is onderzocht, is de invloed van de gevolgde voorbereidingsprocedure op het bereiken van de voor de herindeling gestelde doelen. Hierbij zijn de belangrijkste conclusies dat betrokkenheid van de provincie geen directe invloed heeft op het bereiken

van de doelen van een herindeling¹ en dat een goede probleemanalyse en voorbereiding bijdragen aan de tevredenheid (onder inwoners en politici) over het herindelingsproces.

Politiek-bestuurlijke context

De politieke-bestuurlijke context van de evaluatieonderzoeken is dat het kabinet zijn beleidskader gemeentelijke herindelingen heeft herijkt (vastgesteld d.d. 3 april 2009). Dit beleidskader is uiteraard aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden, waar het enige discussie heeft losgemaakt. Gemeentelijke herindelingen zijn namelijk een gevoelig onderwerp, in het bijzonder de zogenaamde 'gedwongen herindelingen' op advies van provincies. Deze discussie is relevant voor provincies, omdat een gemeentelijke herindeling alleen bij wet kan worden geregeld. De Tweede en Eerste Kamer moeten dus uiteindelijk instemmen met het wetsvoorstel dat de herindeling regelt.

Het kabinet heeft in het herijkte beleidskader gemeentelijke herindelingen de zes toetsingscriteria voor een herindeling (draagvlak, bestuurskracht, duurzaamheid, interne samenhang, regionaal evenwicht en planologische ruimtebehoefte) verder uitgewerkt. In het bijzonder het criterium 'draagvlak' is nader uitgewerkt. In het huidige regeerakkoord is namelijk opgenomen dat provincies moeten toetsen of er voor een herindeling voldoende lokaal draagvlak is. Dit begrip is in het coalitieakkoord niet nader uitgewerkt, maar in het beleidskader gemeentelijke herindelingen is daar nu een nadere invulling aan gegeven. De crux van dit punt is dat sinds het kabinet Balkenende I het adagium wordt gehanteerd dat herindelingen 'van onderop moeten komen', waarbij herindelingen moeten worden geïnitieerd door gemeenten zelf en alle betrokken gemeenten het eens zijn. Indien hier aan vast wordt gehouden, heeft in feite elke gemeente een sterk veto-recht. Een gemeente die niet wil fuseren kan dan een regionaal gewenste herindeling tegenhouden. Het kabinet vindt dit ongewenst en heeft daarom aangegeven dat voldoende draagvlak niet hetzelfde is als unanimitieit. Die stellingname laat ruimte voor provincies om een afweging te maken tussen het regionaal belang en de bestuurlijke wens van een individuele gemeente. De Tweede Kamer is echter zeer verdeeld over de vraag of een provincie een gemeente tegen haar zin moet kunnen betrekken bij een herindeling. Dit werd eerder dit jaar zichtbaar bij de bespreking van het herijkte beleidskader, maar ook bij een concreet herindelingsvoorstel uit de provincie Utrecht. Daarbij heeft de Kamerbehandeling van de herindeling in de Gooi en Vechtstreek al haar schaduw vooruitgeworpen. Enkele Kamerfracties hebben laten doorschemeren zwaar te tillen aan het feit dat Bussum tegen de fusie met Muiden, Naarden en Weesp is. Indien de Kamer bij deze concrete herindelingsvoorstellen (en nog twee andere waar onder gemeenten geen unanimitieit is) gaat beoordelen of er voldoende draagvlak is voor de fusie, gaat zij in feite het werk van de provincie overdoen. En dat terwijl het kabinet deze afweging juist expliciet bij de provincies heeft neergelegd.

In het verlengde van de discussie over eventuele gedwongen herindelingen, speelt de discussie over de vraag op welk moment en in welke mate provincies actief in

¹ Bedoeld wordt dat de betrokkenheid van de provincie geen effect heeft op wat de herindeling oplevert (bestuurskrachtverbetering etc.). De onderzoekers stellen dat het evident is dat de betrokkenheid van de provincie wel van invloed is op het realiseren van de herindeling. Zonder provinciale betrokkenheid komen sommige herindelingen immers in het geheel niet tot stand.

herindelingsprocessen mogen interveniëren. Vanuit de Kamer wordt aangestuurd op het inperken van de rol van de provincie in dergelijke processen. Er is in de Kamer namelijk angst voor een te sturende rol van de provincie. In het beleidskader van het kabinet is daarom de ruimte voor provincies enigszins ingeperkt. Provincies kunnen niet zo maar een herindelingsdiscussie initiëren; het initiatief moet van gemeenten komen. Provincies hebben wel de taak om er op toe te zien (en zo nodig gemeenten te stimuleren) dat een herindelingsproces zorgvuldig verloopt. Dat betekent dat provincies erop moeten toezien dat belangen van andere gemeenten en het regionaal belang worden meegewogen in een discussie over herindeling. Dit kan de provincie doen door het proces te faciliteren (kennis en/of middelen beschikbaar stellen) en/of door randvoorwaarden te benoemen (kaders stellen voor het proces of de uitkomst daarvan). Pas wanneer duidelijk is dat gemeenten het proces onvoldoende zorgvuldig inrichten, of samen niet tot een oplossing kunnen komen, kan de provincie de regie nemen in het proces (aansturen op één bepaalde uitkomst of zelf een herindelingsprocedure starten). Concreet komt het er dus op neer dat gemeenten voldoende in de gelegenheid moeten zijn gesteld om zelf tot oplossingen te komen, voordat de provincie sturend gaat optreden.

Conclusies voor het herindelingsbeleid

Uit het Zuid-Hollandse evaluatieonderzoek blijkt dat herindelingen in grote mate de verbeteringen opleveren waarvoor ze zijn aangegaan. Tegelijkertijd blijkt het mee te vallen met de nadelige neveneffecten, die bovendien, zo blijkt uit het Noord-Hollandse onderzoek, te beperken zijn. Geconcludeerd kan worden dat gemeentelijke herindelingen een effectief en bruikbaar middel zijn om bestuurskracht van gemeenten te verbeteren. Daarmee is het nog niet dé oplossing voor alle bestuurskrachtproblemen. Een gemeentelijke herindeling is namelijk een zeer ingrijpende maatregel die wel in verhouding moet staan tot het probleem dat moet worden opgelost. Een gemeentelijke herindeling is dus 'slechts' één van de beschikbare instrumenten om bestuurskracht van gemeenten te versterken. Deze gedachte is onlangs door de Tweede Kamer met een motie onderstreept. De Kamer acht het van belang dat wanneer er wordt gekozen voor gemeentelijke herindeling, er inzichtelijk is gemaakt welke alternatieven in de vorm van gemeentelijke samenwerking er zijn onderzocht (en waarom ze minder geschikt zijn bevonden). Dit past bij de twijfel van de Kamer bij gedwongen herindelingen. De Kamer zoekt dan liever een oplossing in gemeentelijke samenwerking.

Het zal echter blijven voorkomen dat wordt gekozen voor een gemeentelijke herindeling om de (regionale) bestuurskracht te versterken. Dat een herindeling een bijzonder ingrijpend instrument is, rechtvaardigt de bijzondere aandacht voor het gebruik en het effect ervan. Door te reflecteren op herindelingen uit het verleden kunnen lessen worden geleerd voor de toekomst. De in opdracht van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland uitgevoerde onderzoeken, bieden deze reflectie.

In hoofdlijnen komen de aanbevelingen uit de onderzoeken erop neer dat de provincie een nadrukkelijker en meer herkenbare rol dient te spelen in herindelingsdiscussies. Daarmee wordt niet bedoeld dat de provincie vaker de regie of het initiatief moet nemen, maar dat de provincie duidelijke kaders moet scheppen voor het proces en dat zij zich betrokken moet

tonen bij dat proces. Dit sluit ook aan bij de rol die het kabinet de provincies geeft in het herijkte beleidskader gemeentelijke herindelingen. De provincie heeft een duidelijke meerwaarde in herindelingsprocessen, omdat zij als 'buitenstaander' vastgelopen gemeentelijke processen kan vlottrekken en gemeenten kan faciliteren en stimuleren om een zorgvuldig proces te doorlopen. De gedachte daarbij is dat de zorgvuldigheid van het proces een waarborg is voor een goede uitkomst. De modererende of faciliterende rol van de provincie kan bovendien betekenisvol zijn, doordat de mogelijkheid bestaat dat de provincie het initiatief in een herindelingsproces overneemt. Deze 'dreiging' moet ervoor zorgen dat de inbreng van de provincie door gemeenten serieus wordt genomen. De politieke ruimte om daadwerkelijk een herindelingsinitiatief over te nemen, staat, zoals hierboven aangegeven, onder druk. Dit beperkt de dreiging van een provinciaal herindelingsvoorstel en daarmee de kracht van de provinciale inbreng in herindelingsdiscussies.

Bijstelling provinciale betrokkenheid bij herindelingen

Op basis van de conclusies en aanbevelingen uit de onderzoeken en in het licht van de politiek-bestuurlijke context zal de Noord-Hollandse betrokkenheid bij gemeentelijke herindelingen op onderdelen worden bijgesteld. Hieronder worden deze bijstellingen kort beschreven en toegelicht.

Uitgangspunten bij gemeentelijke herindelingen

Noord-Holland heeft geen beleidskader gemeentelijke herindelingen. Elk herindelingsproces is namelijk uniek en in elk proces zal de provinciale rol anders zijn. Op basis van recente processen en de aanbevelingen van de onderzoeken, zijn echter wel enkele uitgangspunten te benoemen die Noord-Holland steeds hanteert en in de toekomst zal hanteren:

- Noord-Hollandse gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor het organiseren van voldoende bestuurskracht. De provincie Noord-Holland heeft een verantwoordelijkheid om er op toe te zien dat gemeenten ook daadwerkelijk voldoende bestuurskracht organiseren.
- De provincie Noord-Holland is voor gemeenten een sparringspartner in discussies over bestuurskrachtverbetering en stimuleert gemeenten periodiek te reflecteren op de eigen bestuurskracht.
- Indien gemeenten in een discussie over bestuurskrachtverbetering concluderen dat een herindeling noodzakelijk is, zal de provincie Noord-Holland in overleg met de betrokken gemeenten bepalen welke rol zij zal hebben in het proces. In principe is dat niet de regierol.
- De rol van de provincie is erop gericht te waarborgen dat het herindelingsproces zorgvuldig verloopt. Het proces is zorgvuldig als ten minste is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. In de herindelingsdiscussie is een (onderbouwde) visie ontwikkeld op de toekomstige bestuurlijke indeling van de regio; deze visie past binnen de kaders van het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het Rijk;

- b. Gemeenten in de regio zijn geïnformeerd over de visie op de toekomstige bestuurlijke indeling en zijn in de gelegenheid gesteld om mee te werken aan die visie;
- c. In de herindelingsdiscussie is gestreefd naar een zo breed mogelijk draagvlak voor de visie op de bestuurlijke toekomst;
- d. Gemeenten die belang hebben bij de herindelingsdiscussie, zijn actief uitgenodigd om in de discussie betrokken te raken;

Deze uitgangspunten houden rekening met de politiek-bestuurlijke context van herindelingen en maken duidelijk dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun bestuurskracht. Vanwege haar regionale verantwoordelijkheid houdt Noord-Holland echter wel een vinger aan de pols bij gemeenten en ondersteunt zij gemeenten bij het organiseren van voldoende bestuurskracht. Een van de mogelijkheden om de bestuurskracht te versterken is een gemeentelijke herindeling. De uitgangspunten voor een herindelingsproces waarborgen dat een herindelingsdiscussie is ingebed in een breder (regionaal) perspectief om te voorkomen dat andere (meer wenselijke) ontwikkelingen onmogelijk worden gemaakt. Daarmee wordt tevens ondervangen dat gemeenten in een 'vlucht naar voren' kiezen voor een suboptimale oplossing. Bovendien borgen de voorwaarden voor een zorgvuldig proces dat alle belanghebbende gemeenten hun inbreng hebben kunnen geven in de discussie, zodat een integrale afweging kan worden gemaakt. Dit draagt tevens bij aan het vergroten van het draagvlak voor de gekozen oplossing.

Aandacht voor verbondenheid van inwoners

Een belangrijk aandachtspunt in herindelingsdiscussies is het veronderstelde verlies van verbondenheid met de gemeente of gemeenschap bij een herindeling. Zoals het rapport "Betekenis herindeling voor verbondenheid met burger" laat zien, is verlies van verbondenheid een reëel risico, maar ook een risico dat beheerst kan worden. Het nieuwe gemeentebestuur kan in zijn beleidskeuzes rekening houden met het risico van verlies van verbondenheid en het beleid van de nieuwe gemeente zo inrichten dat de verbondenheid op niveau blijft. Deze beleidskeuzes zijn een verantwoordelijkheid van het (democratisch gekozen) nieuwe gemeentebestuur en daarom kan de provincie hierin slechts beperkt een rol spelen. De provincie kan in het beste geval kennis en kunde beschikbaar stellen of optreden als vraagbaak. Het behoort niet tot de taak van de provincie om de verbondenheid van inwoners met hun gemeente of gemeenschap te bevorderen.

Provinciale stellingname over rolverdeling in herindelingsprocessen

Al enige jaren staat de rolverdeling tussen overheidslagen bij herindelingen ter discussie. Dat is op dit moment niet anders. De door kabinet en Kamer tegenwoordig gehanteerde uitgangspunten zorgen voor veel onduidelijkheid over de provinciale rol. Want is een herindelingsadvies van de provincie nu wel of niet 'van onderop'? Het kabinet vindt dat wel, gemeenten vinden dat vaak niet en het parlement is daarover verdeeld. Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord opgenomen dat er maximaal twee bestuurslagen betrokken zouden moeten zijn bij gemeentelijke herindelingen. Het kabinet vindt om die reden dat de provincie de wenselijkheid van een herindeling inhoudelijk zou

moeten toetsen en dat het Rijk zich zou moeten beperken tot het toetsen van het doorlopen proces. Het parlement lijkt echter niet zonder meer genoeg te nemen met deze rol.

Vanwege de onduidelijkheid over de provinciale rol en de nadelige consequenties hiervan op de geloofwaardigheid van provincies in herindelingsprocessen, wordt in het rapport "Herindeling onder druk" aanbevolen stelling te nemen over de provinciale rol. Dit schept duidelijkheid over de rol die Noord-Holland wenst te vervullen in herindelingsprocessen en biedt tevens een duidelijk uitgangspunt voor gesprekken met het Rijk hierover.

Noord-Holland is het eens met het uitgangspunt (vastgelegd in het regeerakkoord) dat maximaal twee overheidslagen zich bezig zouden moeten houden met gemeentelijke herindelingen. Noord-Holland steunt daarom de lijn zoals door het kabinet vastgelegd in het herijkte Beleidskader gemeentelijke herindelingen, dat de provincie de wenselijkheid van een herindeling inhoudelijk toetst en dat het Rijk zich beperkt tot het toetsen van de zorgvuldigheid van het proces. In het najaar van 2009 zal bij de behandeling van enkele herindelingsvoorstellen, waaronder Gooi en Vechtstreek², blijken hoe het parlement deze taakverdeling in de praktijk brengt. Indien het parlement daarbij aangeeft ook een rol te willen hebben bij het inhoudelijk toetsen van herindelingen, dan heeft het de voorkeur van Noord-Holland dat het parlement (c.q. het Rijk) de inhoudelijke toetsing volledig voor zijn rekening neemt en de provincie zich verder terughoudend opstelt. Noord-Holland zal in dat geval geen actieve rol meer nemen in herindelingsprocessen en haar betrokkenheid bij herindelingen beperken tot het geven van zienswijzen conform artikel 5, lid 4 van de Wet arhi. Dit geldt dan in ieder geval voor de rest van deze kabinetsperiode en zal vervolgens na elke verkiezing voor de Tweede Kamer kunnen worden heroverwogen.

Wanneer immers duidelijk is dat de finale afweging over een herindeling bij het parlement ligt en het parlement vaker dan 'bij uitzondering' een andere afweging maakt dan de provincie, dan zal het oordeel van de provincie weinig waarde meer hebben. Gemeenten die het niet volledig eens zijn met de afwegingen van de provincie, zullen zich blijven verzetten tot het parlement een besluit neemt. Waarbij bovendien het risico aanwezig is dat het hele proces opnieuw moet worden gedaan als het parlement niet instemt. De toegevoegde waarde van de provincie in herindelingsprocessen wordt dan teniet gedaan en werkt de facto vertragend. Beter is het om in dat geval het parlement maar meteen om een besluit te vragen (wat dan een taak c.q. verantwoordelijkheid wordt van het ministerie van Binnenlandse Zaken), zodat de periode van onzekerheid over de toekomst wordt beperkt. De Noord-Hollandse terugtrekking uit herindelingsprocessen zal ook de 'modererende' of 'faciliterende' rol bij herindelingsprocessen moeten betreffen. Deze rol kan de provincie alleen effectief invullen als er ook een 'dreiging' is dat de provincie een herindelingsproces kan starten. Zonder die dreiging zullen gemeenten zich weinig gelegen laten liggen aan eventuele interventies vanuit de provincie op het proces.

Dan blijft alleen over de wettelijke plicht voor GS om bij een herindelingsadvies een zienswijze te geven. Dit kan echter vrij eenvoudig worden gedaan aan de hand van een marginale toetsing van het dossier en kost daardoor weinig moeite.

² Andere 'gedwongen' herindelingen die aan de orde zullen komen zijn de voorstellen tot fusie van de gemeenten: Abcoude, Breukelen, Loenen en Ronde Venen (provincie Utrecht); Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg (provincies Utrecht en Gelderland) en Bergen, Gennep en Mook en Middelaar (provincie Limburg)

BIJLAGE: Overzicht van de werkwijze van Noord-Holland

Onderstaand de 'escalatieladder' aan de hand waarvan de provincie Noord-Holland bepaalt welke rol zij neemt in processen van bestuurskrachtverbetering van gemeenten. Het betreft hier dan processen waarin wordt gestreefd naar een aanzienlijke bestuurskrachtverbetering, bijvoorbeeld door intensieve samenwerking en/of herindeling. Onderstaande tabel geeft de situatie weer na de herijking van het herindelingsbeleid en onder voorbehoud dat het parlement voldoende politieke ruimte laat voor een zinvolle bijdrage van de provincie in dergelijke processen. In de linkerkolom staat steeds een 'checklist' waarmee de situatie kan worden beoordeeld. Indien aan alle voorwaarden is voldaan, dan kan Noord-Holland de bijbehorende rol nemen die in de rechterkolom staat.

<i>Situatieschets</i>	<i>Handelwijze provincie</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Er is vastgesteld dat er een bestuurskrachtprobleem is (d.m.v. bestuurskrachtmeting, raadsuitspraak o.i.d) • Gemeenten zitten in een proces dat voldoet aan de gestelde zorgvuldigheidseisen 	Alleen een rol voor de provincie op verzoek van gemeenten
<ul style="list-style-type: none"> • Er is vastgesteld dat er een bestuurskrachtprobleem is (d.m.v. bestuurskrachtmeting, raadsuitspraak o.i.d) • Een proces van bestuurskrachtverbetering komt slechts moeizaam op gang 	Provincie biedt aan het proces van bestuurskrachtverbetering te faciliteren (concrete invulling afhankelijk van situatie)
<ul style="list-style-type: none"> • Er is vastgesteld dat er een bestuurskrachtprobleem is (d.m.v. bestuurskrachtmeting, raadsuitspraak o.i.d) • Het proces van bestuurskrachtverbetering komt niet op gang of dreigt niet te voldoen aan gestelde zorgvuldigheidseisen • Aanbod om proces te faciliteren is niet aanvaard of heeft onvoldoende resultaat gebracht 	Provincie stelt randvoorwaarden voor (de uitkomst van) het proces van bestuurskrachtverbetering
<ul style="list-style-type: none"> • Er is vastgesteld dat er een bestuurskrachtprobleem is (d.m.v. bestuurskrachtmeting, raadsuitspraak o.i.d) • Gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om zelfstandig tot een oplossing te komen, maar komen niet tot een oplossing of hebben een onzorgvuldig proces doorlopen • Provincie heeft aangeboden proces te faciliteren en heeft randvoorwaarden gesteld 	Provincie neemt initiatief over in het proces van bestuurskrachtverbetering (afhankelijk van situatie kan dat betekenen dat provincie een herindelingsprocedure start)