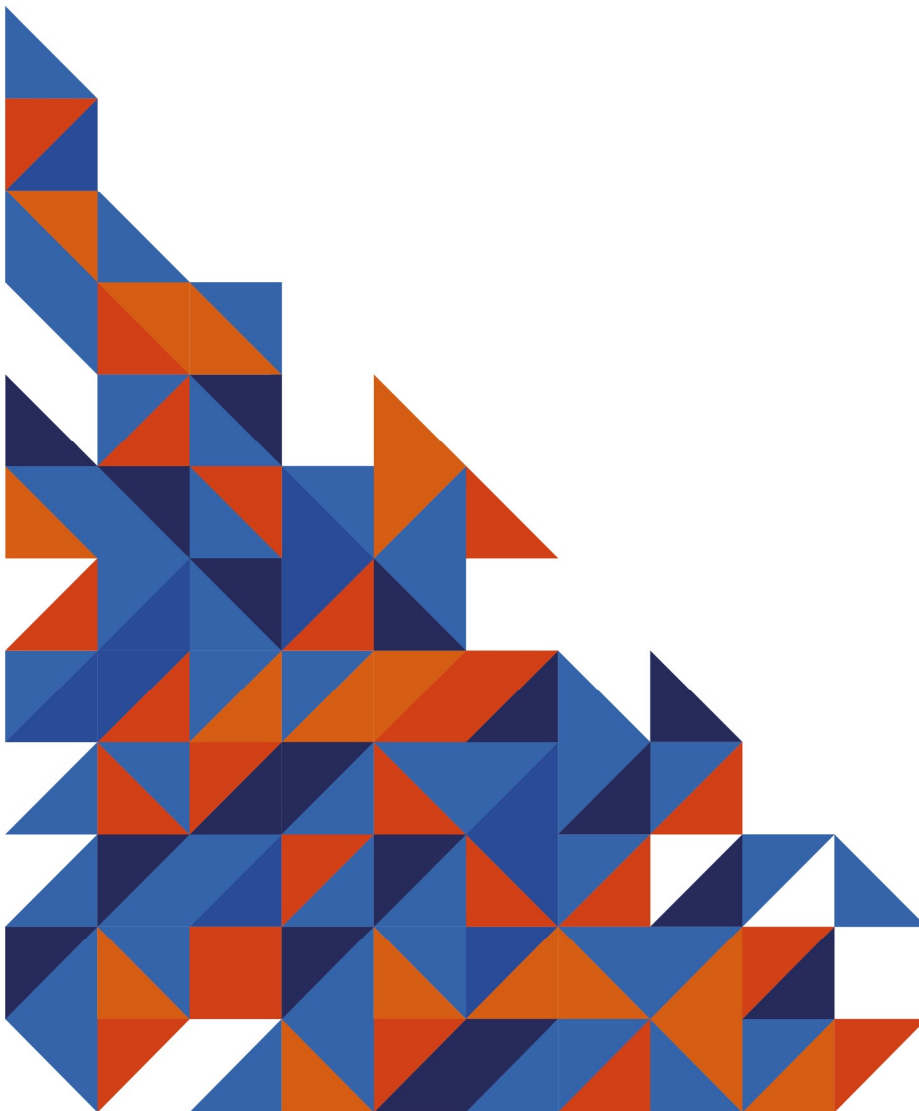


# Handboek

## Dertig adviezen tegen herindelingen

januari 2024



Jan R. Luning

## Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Procedurele regelingen.....	4
2.1	Arhi 8 procedure .....	4
2.2	Beleidskader.....	6
3	Het debat .....	11
3.1	De publieken .....	11
3.2	Gemeenteraad, B&W en achterban .....	12
3.3	Provinciale Staten .....	15
3.4	De minister en de Binnenlandse Zaken .....	17
3.5	Raad van State .....	17
3.6	Staten Generaal .....	18
4	Arena's .....	19
4.1	Rapportenoorlog.....	19
4.2	Krantenkoppensnellers.....	20
4.3	Fractiediscipline en coalitiedruk .....	20
5	Rechtsbescherming tegen herindeling .....	22
5.1	Conclusie .....	24
6	Kansrijke strategieën .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>
	Geraadpleegde documenten en Literatuur.....	26
	Lijst van afkortingen.....	28

## 1 Inleiding

De VNG is weliswaar de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, maar niet voor alle gemeenten. Hetzelfde geldt voor Binnenlandse Zaken. Ook dit ministerie helpt alle gemeenten, maar sommige meer dan andere. Gemeenten die willen herindelen, kunnen een handleiding vinden, maar gemeenten die een herindeling willen voorkomen, zoeken daar vergeefs om tips en trucs. Hierdoor moeten gemeenten die zich tegen een herindeling willen verzetten op zoek naar ervaringsdeskundigen.

Die ervaringsdeskundigen zijn schaars. Een enkele gemeente slaagt erin om te voorkomen dat ze worden opgeschaald, maar meer dan eens is het een uitstel van executie. Warnsveld bij Zutphen heeft maar liefst drie maal met succes een herindeling tegengehouden, om in 2005 tenslotte toch te worden toegevoegd aan Zutphen. De meest recente succesvolle 'verzetsgemeenten' zijn Landgraaf en Scherpenzeel. De eerste herindeling is in 2017 afgeschoten op advies van door de Raad van State die oordeelde dat het open overleg verre van open was. In 2021 besloot minister Ollongren dat de herindeling van Scherpenzeel niet door mocht gaan, omdat de provincie geen overtuigend herindelingsrapport had opgesteld.

Overigens zijn er ook meer onderzoeksbureaus ervaren en geïnteresseerd in het begeleiden van herindelingen. Dit komt, doordat er meer voorstanders van herindelingen zijn en bij gedwongen herindelingen de grotere gemeenten en de provincies vaak samenwerken om de herindeling erdoor te drukken. De tegenstander heeft dan zonder uitzondering minder deskundigheid en minder geld. Hierdoor biedt de markt uiteraard een keur van oplossingen om kleintjes eronder te krijgen, terwijl er vrijwel geen aanbod is om de groten teweer te staan.

De wet voorziet ook in de mogelijkheid tot deling van een gemeente. Dit is in Nederland slechts één maal gebeurd en wel bij de splitsing van de gemeenten Ermelo en Nunspeet in 1972. Hoewel ervaringen uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst, lijkt ligt het in de rede dat zo iets niet weer gebeurt.

Dit document dient om gemeenten die overwegen zich te verzetten tegen een herindeling een helpende hand te bieden. Voor de procedure wordt verwezen naar het Handboek Gemeentelijke Herindeling van Binnenlandse Zaken, hierna het Handboek genoemd. Verder wordt uitgebreid gebruik gemaakt van een boek over een herindeling waar een aantal burgers en de meerderheid van de raad zich tegen heeft verzet. Dit boek heet *Het Verzet van Haren*.

## 2 Procedurele regelingen

Het Rijk heeft voor een opgelegde herindeling twee belangrijke regelingen. Dit zouden er eigenlijk drie moeten zijn, maar het relevante artikel van de EHLA (Europese Handvest voor Lokale Autoriteiten) is nooit in de Nederlandse wet verwerkt. Daardoor hoeven hier alleen de Arhi 8 procedure en het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (Beleidskader Gemeentelijke Herindeling, 2019), hierna Beleidskader, te worden besproken.

### 2.1 Arhi 8 procedure

Bij de beschrijving van de herindelingsprocedure wordt alleen de Arhi 8 procedure besproken. Schematisch ziet de procedure er als volgt uit:

Formeel spoor voorbereiding en besluitvorming																	
Regionale voorbereiding									Wetgevingsproces								
G	P	P	P	P	G	P	P	P	M	M	M	R	M	M	M	G	G
1. Principieel besluit	2. Besluit Arhi 8 provincie	3. Open overleg	4. Herindelingsontwerp	5. Financieel toezicht	6. Ter inzage legging	7. Concept herindelingsadvies	8. Besluit Provinciale Staten	9. Herindelingsadvies	10. Toetsing aan beleidskader	11. Voorstel herindelingswet	12. Besluit ministerraad	13. Advies Raad van State	14. Behandeling in Tweede Kamer	15. Behandeling in Eerste Kamer	16. Publicatie Staatsblad	17. Herindelingsverkiezingen	18. Start nieuwe gemeente
Jaar 1			Jaar 2						Jaar 3			J4					
G = gemeente, P = provincie, M = minister, R = raad v. state																	

figuur 1: fasering Arhi 8 procedure

De rol van de gemeente is binnen de Arhi 8 procedure beperkt. Als op een bepaald moment de discussie ontbrandt om de vraag of een herindeling noodzakelijk is, moet de gemeente een besluit nemen of ze het daarmee eens is. Dit rapport is uitsluitend geschreven voor die gemeenten die (overwegen om) niet over te gaan tot herindelen of gemeenten die de door de provincie voorgestelde herindeling ongewenst vinden, en een andere herindeling wensen. Als de provincie die wens niet overneemt, ontstaat ook een meningsverschil tussen provincie en gemeente en kan de provincie overtuigd zijn dat de door haar voorgestelde herindeling de enig duurzame oplossing is voor de problemen die aanleiding voor de herindeling vormen.

Het komt er in het kort op neer dat 1) de gemeente het principiële besluit neemt om een andere koers te varen dan de provincie. Als de provincie vervolgens besluit haar wens door te zetten, moet zij 2) de gemeente ervan in kennis stellen dat zij de arhi procedure

start. Aansluitend moet de provincie het zogeheten 3) Open Overleg starten. Dit overleg duurt ten hoogste zes maanden.<sup>1</sup> Vervolgens kan de provincie besluiten dat de best mogelijke uitkomst is dat de herindeling door gaat. Als dat zo is, moet zij 4) binnen drie maanden een herindelingsontwerp opstellen en zenden aan Provinciale Staten (PS) en de minister van Binnenlandse Zaken.<sup>2</sup> Hierna moet 6) het onderwerp binnen twee weken voor een ieder gedurende acht weken ter inzage worden gelegd bij de gemeente en bij de provincie. Iedereen kan een zienswijze kenbaar maken aan Gedeputeerde Staten (GS).<sup>3</sup> Tegelijk komt de gemeente 5) onder financieel toezicht.<sup>4</sup>

Hierna wordt 7) binnen vier maanden het concept herindelingsadvies door de provincie vastgesteld. De wet schrijft niet voor wie het advies vaststelt, maar in de praktijk wordt dit 8) door Provinciale Staten gedaan. Hierop wordt 9) het herindelingsadvies aan de minister van BZK gezonden.

De minister 10) toetst vervolgens of het herindelingsadvies voldoet aan het landelijke beleidskader herindeling. Centraal staan hierbij de criteria die in het beleidskader zijn opgenomen. Als het voldoet, wordt het advies omgezet 11) in een herindelingswetsontwerp of herindelingsregeling. Eerst neemt de ministerraad een besluit over het wetsontwerp,<sup>5</sup> waarna, zoals bij alle wetten, wordt ook de herindelingswet 13) voorzien van een advies van de Raad van State. De minister kan het wetsvoorstel hierna wijzigen, intrekken of 14) aan de Tweede Kamer aanbieden.<sup>6</sup> Als de Tweede Kamer de wet al dan niet geamendeerd aanneemt,<sup>7</sup> kan de minister 15) de wet aan de Eerste Kamer aanbieden.<sup>8</sup> Als die de wet aannemt, wordt 16) de wet het gepubliceerd in het Staatsblad.<sup>9</sup> In oktober of november worden dan 17) herindelingsverkiezingen georganiseerd in de betrokken gemeenten. Op de eerstvolgende eerste van januari is de nieuwe gemeente een feit en zijn de oude gemeenten geschiedenis.

Een belangrijk toetsingskader wordt gevormd door het Beleidskader Herindeling. Hierin zijn de criteria te vinden waar de minister toetst of de herindeling moet doorgaan of niet. De provincie weet dit en zal daarom zijn argumenten zo inkleden, dat ze goed aansluiten op het Beleidskader.

---

<sup>1</sup> Art. 8 lid 1 Arhi.

<sup>2</sup> Art. 8 lid 2 Arhi.

<sup>3</sup> Art. 8 lid 3 Arhi.

<sup>4</sup> Hoofdstuk IV Arhi.

<sup>5</sup> Art. 10 Arhi.

<sup>6</sup> Art. 83 Gw en Art. 86 Gw.

<sup>7</sup> Art. 84 Gw.

<sup>8</sup> Art. 85 Gw.

<sup>9</sup> Art. 86 Gw.

Een tweede element dat van belang is, is de vraag of de procedure rechtmatig is verlopen. Dit is de belangrijkste toetsing die de Raad van State uitvoert.

Andere belangrijke momenten in het proces zijn de politieke keuzes die door GS, PS, de minister en de Tweede en Eerste Kamer worden gemaakt. Elk van hen is in staat de herindeling niet door te laten gaan. De gemeente heeft in de arhi 8 procedure slechts een beperkte rol. Dit is in de eerste plaats aangegeven, dat ze niet wil meewerken, want anders voldoet de arhi 5 procedure. Deze procedure heeft de voorkeur van zowel de provincie als het Rijk. Als de provincie kiest voor een arhi 8 procedure, kan de gemeente slechts haar mening geven in de hoop dat een van de politieke besluitnemers, of de Raad van State, argumenten heeft om het herindelingsproces te stoppen. Mocht dat niet het gewenste effect hebben, dan zit er voor de gemeente niets anders op dan mee te werken met de herindelingsverkiezingen en het opheffen van de eigen gemeente.

## 2.2 Beleidskader

Het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling (Beleidskader Gemeentelijke Herindeling, 2019) bevat de criteria die bepalend zijn voor het verschil tussen een lichte herindeling en een reguliere herindeling en de criteria die bepalend zijn voor de vraag of een herindeling al dan niet moet plaatsvinden.

### Advies 1: Reguliere of lichte herindeling

Bij de herindeling van Groningen-Haren-Ten Boer (GHB) waren GS en de minister van mening dat aan de criteria van lichte herindeling was voldaan. GS baseerde dat op het feit dat een wethouder en de burgemeester hadden ingestemd met de uitkomst van het open overleg. Beiden hebben dit bestreden en gesteld dat ze alleen instemden met het feit dat het verslag van het overleg een adequate weergave was van wat was besproken. Hierna hebben zowel de raad als het college van Haren bij herhaling geprotesteerd tegen deze interpretatie. Dit protest bleek bij GS aan dovemansoren gericht. De minister erkende wel dat de raad van Haren niet instemde, maar was bang dat Haren een veto zou gebruiken. Ook zou het in belang van de ambtenaren van de drie gemeenten zijn, dat er een lichte herindeling zou komen.

De Raad van State vond deze argumenten echter niet terug in de criteria voor een lichte herindeling en adviseerde dat er een reguliere herindeling zou moeten komen. Dit advies heeft de minister daarop overgenomen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kst. 34 805-3, Samenvoeging van de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer, Memorie van Toelichting.

Dit betekent dat voor een lichte herindeling geen ander argument geldt, dan dat alle gemeenten instemmen. Als één gemeente dat niet doet, is er sprake van een reguliere herindeling.<sup>1</sup>

## **Advies 2: Toetsingscriteria**

In het Beleidskader geeft het kabinet aan hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden beoordeeld en getoetst. Er zijn vier criteria:

- Draagvlak
- Bestuurskracht
- Interne samenhang en nabijheid van bestuur
- Regionale samenhang

Elk criterium is afhankelijk van hoe het criterium wordt gedefinieerd en geïnterpreteerd. Dit wordt in het Beleidskader nader uitgewerkt.

Eén waarschuwing alvast: geen van de criteria is doorslaggevend. Volgens het Beleidskader moeten ze in samenhang worden gezien.

## **Advies 3: Draagvlak**

Het kabinet beoordeelt het draagvlak voor de herindeling naar lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak. Dat betekent dat er sprake is van draagvlak als de betrokken gemeentebesturen, de besturen van omliggende gemeenten en de provincie, en de inwoners en ondernemers van de betrokken gemeente de herindeling in meerderheid steunen. Dat betekent dat de minister op dit punt veel vrijheid heeft. Als één van de gemeentebesturen en de inwoners van één van de gemeenten niet instemt, kan de minister dit wegstrepen tegen voldoende draagvlak van de overige gemeente- en provinciebesturen en inwoners van andere gemeenten in het betreffende cluster.

In de praktijk blijkt het criterium vrijwel betekenisloos. In de casus GHB hebben de gemeenteraden van Groningen en Ten Boer aangegeven dat zij in ieder geval willen fuseren

---

<sup>1</sup> Dit betekent dat alle te herindelen gemeenten als rechtspersoon worden opgeheven en er een nieuwe gemeente wordt gevormd. Een gevolg is dat alle ambtenaren worden ontslagen en in dienst komen van de nieuwe gemeente. Bij de herindeling Groningen-Haren-Ten Boer bleek dit overigens niet complicerend, want de Groninger ambtenaren kwamen alle terecht op dezelfde werkplek en die van Haren werden daar tussen gevoegd (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022). Wel moesten alle verordeningen opnieuw worden vastgesteld. Dit werd overigens door een raadslid uit Haren als voordeel gezien, omdat nu niet automatisch de Groningse verordening voor de hele gemeente zou gelden.

en dat Haren eventueel, als zij wil, mag aansluiten. Ook hebben de inwoners van deze twee gemeenten nooit aangegeven dat voor hen de fusie met Haren noodzakelijk was. De meerderheid van de gemeenteraad van Haren en 75% van de inwoners waren uitgesproken tegen een herindeling met Groningen, maar dit is weggestreept tegen het besluit van de provincie dat zij voorstander van de herindeling was.

Ook in de casus Landgraaf-Heerlen werd weinig aandacht geschonken aan het gebrek aan draagvlak in de gemeente Landgraaf. Deze herindeling is om een andere reden afgeketst.

Wat er bij Haren mogelijk achter zat, was dat het college van de gemeente Groningen achter de schermen de provincie heeft gestimuleerd om de herindeling door te zetten en dat dit ook een rol heeft gespeeld op landelijk niveau. Verder kan het zo zijn dat de provincie en de minister het gebrek aan draagvlak in Haren niet doorslaggevend vonden, omdat andere argumenten de doorslag gaven. In het geval van Haren de duurzaamheid<sup>1</sup> – de verwachting dat het noodzakelijk was dat de gemeente binnen afzienbare tijd alsnog zou moeten fuseren.

#### **Advies 4: Bestuurskracht**

Bestuurskracht is volgens het Beleidskader het vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan.<sup>2</sup> Zo op het oog moet duidelijk zijn dat gemeenten niet opgewassen zijn tegen hun taken, maar in de praktijk blijkt dit criterium vooral aanleiding te geven om zwaarden van Damocles als bewijs van noodzaak tot herindeling te projecteren. Zwaarden van Damocles zijn wetten die binnen afzienbare tijd moeten worden ingevoerd. Bij de presentatie van het Grenzeloos G(r)unnen in 2013 werd de fusie van alle Groninger gemeenten noodzakelijk geacht door de komst van de drie decentralisaties in het sociale domein in 2015. Nadat de drie decentralisaties waren doorgevoerd – en alle Groninger gemeenten die op dat moment nog niet waren gefuseerd de drie decentralisaties hadden ingebed in hun gemeentelijke organisatie – werd de Omgevingswet (ingevoerd per 1-1-2024) het nieuwe Zwaard van Damocles-argument. Het herhaald uitstellen van de invoering van deze wet, maakte deze wet zeer geschikt, want telkens weer te gebruiken.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Duurzaamheid was in het destijds geldende Beleidskader nog een criterium. Het is nu ondergebracht bij bestuurskracht en regionale samenhang.

<sup>2</sup> Bestuurskracht is dus niet de balans tussen uitdagingen die een gemeente het hoofd moet bieden tegenover de middelen waarover een gemeente beschikt. Door de nadruk op wettelijke taken en het weglaten van middelen kan worden geoordeeld dat een gemeente moet fuseren, zonder dat er in de dagelijkse praktijk een aanleiding toe is (Kan, Genugten, Lunsing, & Herweijer, 2014).

<sup>3</sup> Dit is de 8<sup>e</sup> bullet van de lijst in het Beleidskader (p.5). Overigens kunnen de eerste zes bullets ook worden gezien als onderbouwingen van dit punt.



Een ander aspect is de financiële situatie. Een gemeente met een grote schuldenlast of voortdurende tekorten op de begroting, biedt de provincie een krachtig argument om aan te duiden dat het de gemeente aan bestuurskracht ontbreekt.<sup>1</sup>

Een derde aspect zou kunnen zijn dat het gemeentebestuur zoveel met zichzelf overhoop ligt, dat besturen onmogelijk wordt. Men kan denken aan situaties als in de Verenigde Staten waar Republikeinen en Democraten er vooral op uit zijn elkaar te dwarsbomen en weinig aandacht meer hebben voor de noden van het land. Een gemeenteraad die bij voortduring colleges laat vallen en burgemeesters wegstuurt, maakt zich op dit punt kwetsbaar.<sup>2</sup>

### **Advies 5: Interne samenhang en nabijheid van bestuur**

Dit criterium verraadt eigenlijk dat de minister al heeft besloten dat een herindeling gaat plaatsvinden. Het kijkt immers niet terug naar de oude situatie, maar naar de te creëren situatie: beschikt de nieuwe gemeente over interne samenhang en is de nabijheid van bestuur gewaarborgd? Dit betekent dat gemeenten die goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn kunnen gaan herindelen, maar ook gemeenten die juist complementair aan elkaar zijn. Met andere woorden: met interne samenhang kan men alle kanten op. Het is de kunst van de provincie om hier een goed verhaal bij te hebben. Als er sprake is van verschillen dan zijn de delen complementair. Als er juist sprake is van overeenkomsten dan wordt die gemeenschappelijkheid benadrukt. Dus dit is geen onderscheidend criterium.

Hetzelfde geldt voor de nabijheid van bestuur. Uiteraard is het bestuur van de nieuwe gemeente minder nabij dan de oude gemeenten, doordat er minder burgemeesters zijn, waarschijnlijk minder wethouders en zeker minder raadsleden. Het is ingewikkelder om na de herindeling de nabijheid van het bestuur zo te regelen, dat er geen verschil is. In de argumentatie voor de herindeling zal worden benadrukt dat er allerlei vormen van kernenbeleid gevoerd zal gaan worden. Waar na de herindeling overigens niet veel van terecht zal komen.

In het Beleidskader wordt dit argument tenslotte ondergeschikt verklaard aan het versterken van de bestuurskracht.

### **Advies 6: Regionale samenhang**

Het uitgangspunt bij regionale samenhang is opnieuw bestuurskracht. In het Beleidskader is te lezen dat vanwege het gemeentegrensoverstijgende karakter en de verwevenheid

---

<sup>1</sup> Het is de 9<sup>e</sup> bullet van de lijst in het Beleidskader, maar mag best als belangrijkste worden gelezen.

<sup>2</sup> Dit is de 7<sup>e</sup> bullet van de lijst in het Beleidskader.

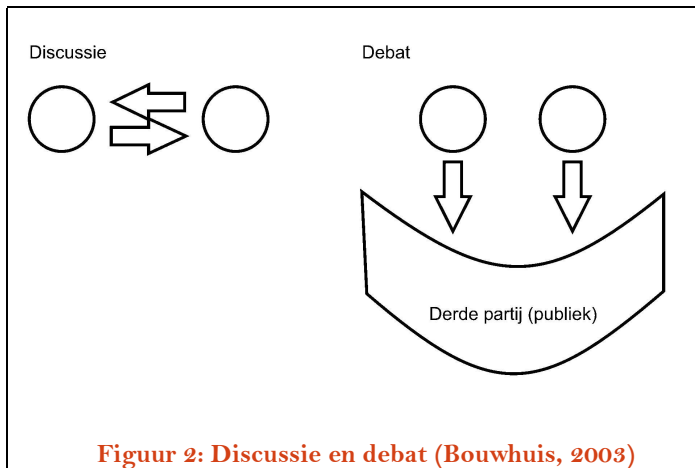
van veel maatschappelijke opgaven (...) voldoende beleids capaciteit nodig is, zodat bestuurders goed beslagen ten ijs komen in regionale gremia. Wanneer een gemeente te weinig inzet kan plegen om de opgaven in de regio het hoofd te bieden, beïnvloedt zij daarmee ook de kwaliteit van de regionale samenwerking. Dat kan mede een indicatie zijn van een gebrekkige bestuurskracht.

### **Advies 7: Conclusie: een politiek besluit**

De conclusie is dat de vier criteria via Zwaard van Damocles-argumenten aangevuld worden met het verborgen vijfde argument: de duurzaamheid. Voor degene die het Zwaard van Damocles-argument inzet, is het prettig dat niets hoeft te worden bewezen. Het bewijs ligt immers in de toekomst.

Ook kan de vraag of de nieuwe gemeente voldoende waarborgen biedt, kan niet vooraf worden bewezen. Het is voldoende als er een belofte ligt. Doordat de argumenten in samenhang moeten worden bekeken, kan altijd worden beweerd, dat andere argumenten zwaarder wegen en dat betekent weer dat de criteria slechts kapstokken zijn in een politiek besluit. De politiek doet alsof er feiten zijn, maar door de vaagheid, de vrije interpreteerbaarheid en vrije onderlinge afweegbaarheid, is elke herindeling een politiek besluit dat wordt genomen na afloop van een politiek debat.

### 3 Het debat



Het verschil tussen een debat en een discussie is dat bij een discussie het uitgangspunt is dat de opponenten tot een gezamenlijk besluit komen. Een debat is het uitzetten van argumenten door twee opponenten, waarbij het er om gaat een derde te overtuigen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wie de derde partij is en welke ar-

gumenten worden ingezet om die partij te overtuigen.

#### 3.1 De publieken

Bij een herindeling binnen de artikel 8 procedure zijn er verschillende relevante beslissers. Gedeputeerde Staten heeft blijkbaar al besloten dat de herindeling noodzakelijk is, dus dit is één van de opponenten in het debat. De andere opponent is het gemeentebestuur van de gemeente die tegen de herindeling is.

Het publiek varieert met de fase waarin het herindelingsproces zich bevindt. Bij sommige fasen in figuur 1 hoort een specifiek publiek. Dit zijn de gemeenteraad van de protesterende gemeente, Provinciale Staten, de minister, de Raad van State, de Tweede en ten slotte de Eerste Kamer.

Er is overigens nog een extra publiek: de bestuursrechter. In de Arhi 8-procedure is geen rol voor de rechter ingevuld. Toch kan zelfs een verloren rechtszaak van belang zijn voor een besluit. Dit wordt in hoofdstuk 5 besproken, maar doordat zelfs een verloren rechtszaak een rol kan spelen bij besluiten van andere actoren, is het goed om deze actor te noemen. Een besluit van PS kan een aanknopingspunt van een rechtszaak zijn.

Het is van belang te beseffen dat bij elke fase de onderdelen van het publiek die nog aan bod komen, bij eerdere fasen kunnen meekijken. Ook kan aan de publieken die later aan bod komen, argumenten worden meegegeven die door een eerder publiek als onvoldoende zwaarwegend zijn beoordeeld. Het hele verhaal kan daarom het best als volgt in een tabel worden weergegeven:

Fase	Protest gem.	Provinciale Staten	Rechter	Minister	Raad van State	Tweede Kamer	Eerste Kamer
1 Besluit B&W en raad							
2-8 Besluit Provinciale staten							
8 Uitspraak rechter							

9-12 Besluit minister							
13 Advies Raad van State							
14 Besluit Staten Generaal							
15 Besluit Eerste Kamer							

Er zijn twee typen publiek. De minister (en het kabinet) en de Raad van State hebben in het openbaar één standpunt en nemen hun besluiten achter gesloten deuren. Zij zijn wel verplicht de argumenten aan te geven waar hun besluit op is gebaseerd. Echter, omdat het een politiek besluit is, staat niet vast of er niet ook andere argumenten doorslaggevend zijn geweest. Er kunnen zelfs argumenten doorslaggevend zijn, die niet terug te vinden zijn in de wet of het Beleidskader.

Dat laatste geldt uiteraard ook voor de actoren van het tweede type publiek: de volksvertegenwoordigers. Bij dit type wordt niet zelden duidelijk dat er verschillende fracties zijn die onderling verschillende standpunten kunnen hebben. Een deel kan zich gebonden voelen aan een coalitieakkoord en zelfs aan een lijst waarop die besluiten staan waar de coalitiepartijen geacht worden voor (of tegen) te stemmen.<sup>1</sup>

### Advies 8: Gebruik altijd alle beschikbare argumenten

Door altijd alle beschikbare argumenten in te zetten, kan later worden teruggegrepen op eerdere discussies.

## 3.2 Gemeenteraad, B&W en achterban

Als een gemeente zich tegen een herindeling wil verzetten, is het van belang dat de gemeenteraad zoveel mogelijk een eenheid uitstraalt. De verschillende politieke partijen kunnen het overal over oneens zijn, maar hoe meer eenheid op dit front, hoe beter. Ook is het van belang dat het college van B&W een eenheid vormt. Uiteraard is dit formeel gezien een gegeven, maar niet zelden wordt gedurende het proces een waarnemend burgemeester aangesteld. Hoewel deze nooit zal erkennen dat hij bij zijn aanstelling een opdracht van de Commissaris van de Koning heeft meegekregen, is hij niet zelden geselecteerd op zijn overtuiging dat de herindeling een goed idee is.<sup>2</sup> Als dat het geval is, kan het

<sup>1</sup> Het is gebruikelijk dat bij de coalitieonderhandelingen in de Tweede Kamer een lijst wordt opgesteld met wetten, waar de coalitiegenoten geacht worden mee in te stemmen. De WGHB stond op de lijst (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022).

<sup>2</sup> Uw auteur kreeg een korte rondleiding in het gemeentehuis van Weesp. Tijdens deze rondleiding sprak uw auteur zijn waardering voor het historische patriciërsgebouw uit, waarna hem door de burgemeester te verstaan werd gegeven dat het veel te duur in onderhoud en stookkosten was. Het was duidelijk dat deze burgemeester weinig liefde had voor deze gemeente die niet veel later onderdeel werd van de gemeente Amsterdam. De voorlaatste burgemeester van Haren maakte duidelijk dat haar voorkeur een herindeling met Groningen was (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022).

zinnig zijn om de herindelingsportefeuille niet bij de burgemeester te beleggen. Als dat niet helpt en de burgemeester uitingen blijft doen die het kamp van de tegenstanders van de herindeling ontregelt, kan een beargumenteerde motie van wantrouwen helpen om de burgemeester weg te krijgen. Het argument moet dan zijn, dat de burgemeester bij herhaling weigert de wensen van de raad uit te voeren. De CdK moet dan een nieuwe waarnemer zoeken en die weet dan in ieder geval wat de gemeenteraad van deze bestuurder verwacht. Het gevaar bestaat dat de nieuwe waarnemer opnieuw de raad zal teleurstellen en dat hij, samen met de CdK, zal betogen dat met deze raad niet te werken valt. Als de rest van het college stabiel oogt, is dit betoog onvoldoende sterk om bij de minister en de Staten Generaal weerklank te vinden.

Het spreekt voor zich dat de raad wethouders selecteert die het voortbestaan van de gemeente willen bevorderen. Wethouders zullen onderling open met elkaar moeten communiceren en de lijnen met ondersteunende fracties kort moeten houden. Dit voorkomt dat coalitiegenoten worden losgeweekt.<sup>1</sup>

Het is mogelijk dat een minderheid van de gemeenteraad wel voorstander is van herindeling. In dat geval moet voorkomen worden dat dit onderwerp al te veel wordt gepoliticiseerd. In de voormalige gemeente Haren is heel veel tijd besteed door zowel voor- als tegenstanders van de herindeling om elkaar uit te leggen wat de wederzijdse standpunten waren, zonder dat er ooit enige toenadering plaatsvond (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022). Dit verzwakte de bestuurbaarheid van de gemeente en zorgde ervoor dat de boodschap minder duidelijk kon worden overgebracht.

Een gemeente die tegen herindeling is, doet er goed aan een referendum te organiseren. Inwoners in een gemeente neigen in de regel ertoe om tegen een herindeling te stemmen.

Gemeente	Jaar	Opkomst	Tegen
Warnsveld	1972	-	96,0%
Kralingseveer	1976	90,0%	87,0%
Maurik	1980	74,1%	89,7%
Warnsveld	1981	97,0%	94,0%
Welsum	1990	90,5%	82,9%
Leeuwarderadeel	1995	82,6%	96,6%
Menaldumadeel	1995	76,5%	89,3%
Nieuw-Ginneken <sup>2</sup>	1995	76,6%	2,2%
Leersum	1996	59,8%	86,1%
Meerssen	1996	76,6%	95,5%

<sup>1</sup> Bij de herindeling van Haren werd de VVD losgeweekt uit de coalitie met D66 en Gezond Verstand Haren. Dankzij het CDA bleef een meerderheid behouden, maar het verzwakte de zaak van de voorstanders van zelfstandigheid ernstig (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022).

<sup>2</sup> Doel bij dit referendum diende om te voorkomen dat Nieuw-Ginneken onderdeel zou worden van de gemeente Breda. De vraag was: "De gehele gemeente Nieuw-Ginneken moet deel uitmaken van de nieuw te vormen Groene Gemeente" 97,8% was voor een herindeling met Nieuw-Ginneken, Alphen en Chaam. De gemeente is in 1997 uiteindelijk in tweeën gedeeld. Ten noorden van de A58 kwam bij Breda en de rest bij de nieuw gevormde gemeente Alphen-Chaam.

Hamelen	1997	51,0%	81,1%
Voorhout	2004	55,0%	66,1%
Warmond	2004	-	52,3%
Haren	2014	74,5%	74,1%
Landgraaf	2017	43,7%	78,4%

Overigens biedt een referendum geen garantie. Het levert een krachtig argument, aangezien hiermee wordt aangetoond dat kiezers niet instemmen met de opheffing van hun ge-

meente. Wie de lijst langs loopt zal echter zien, dat weinig van de gemeenten nog bestaan. Warnsveld is bij een derde poging tot herindeling alsnog toegevoegd aan Zutphen.

De uitslag van een referendum staat overigens bijna altijd ter discussie. Politici die geconfronteerd worden met een uitslag die niet past bij hun standpunt, stellen meestal dat de vraagstelling onduidelijk was of dat alleen duidelijk is wat de kiezers niet willen, maar onduidelijk wat ze wel willen en dat daardoor de uitslag onbruikbaar is. Het enige antwoord daarop is herhalen wat de uitslag wel zegt: de meerderheid van de kiezer wil deze herindeling niet. Dit kan het best met humor worden gebracht, want humor ontwapenend.

Naast een referendum kan een actief burgercomité ook een rol spelen bij de campagne voor blijvende zelfstandigheid. Dit comité kan wel worden opgericht met behulp van contacten van politieke partijen, maar moet onafhankelijk opereren om zeggingskracht te behouden. Het moet functioneren als een extra mond van de gemeente, maar juist door haar activiteiten aantonen dat het verzet tegen de herindeling breder leeft dan alleen vanuit de raad en het college van de gemeente.

Verder moet ook rekening worden gehouden met de zogeheten vierde macht. Het komt voor dat de ambtelijke organisatie een eigen standpunt heeft en andere partijen probeert te beïnvloeden. Het helpt als ambtenaren het verzet tegen de herindeling steunen. Het college dient er daarom voor te zorgen dat ambtenaren de zin van het verzet inzien. Als een deel van de ambtenaren van mening is dat de slagkracht ontbreekt voor een adequate gemeentelijke organisatie kan deze steun van het verzet tegen herindeling ondergraven. Een andere reden voor ambtenaren om de herindeling te steunen, is dat zij kunnen verwachten dat het salaris in de nieuwe gemeente hoger zal zijn. Ook moeten ambtenaren zich in de nieuwe gemeente vaak meer richten op een beperkt beleidsterrein. Het komt voor dat ambtenaren dat graag willen, omdat ze in de bestaande gemeente vaak ervaren dat ze het overzicht over alle verschillende beleidsterreinen verliezen. Andere ambtenaren vinden de breedte van hun werk aantrekkelijk en zullen zich dan ook eerder scharen onder de tegenstanders van de herindeling.

Kortom: ambtenaren kunnen om eigen redenen voorstander of tegenstander van de herindeling zijn. Het is zaak voor het college om duidelijk aan te geven, wat van hen wordt verwacht.

- Advies 9: Verenig de raad zoveel mogelijk aan de kant van de partij die de zelfstandigheid wil behouden;**
- Advies 10: Hou de lijnen tussen voorstanders kort, zowel binnen het college als tussen fracties en colleges als tussen fracties;**
- Advies 11: Hou waarnemend burgemeesters die willen herindelen kort en als dat onvoldoende helpt, confronteer ze dan beargumenteerd met een motie van wantrouwen;**
- Advies 12: Organiseer een referendum;**
- Advies 13: Hou de ambtelijke organisatie loyaal;**
- Advies 14: Gebruik waar mogelijk humor, want humor ontwapend.**

### **3.3 Provinciale Staten**

Provinciale Staten heeft puur formeel gezien geen rol bij een arhi 8 procedure. Wel kan de provinciale volksvertegenwoordiging vragen stellen aan het bestuur. Gedeputeerde Staten stellen het herindelingsontwerp vast en zenden dat aan de gemeenteraden en aan de minister van Binnenlandse Zaken (art. 8 lid 2 Arhi). De minister doet er op dat moment niets mee, maar B&W van de betrokken gemeenten moeten het binnen twee weken van ontvangst acht weken ter inzage leggen (art. 8 lid 3 Arhi). Een ieder kan een zienswijze kenbaar maken, inclusief de gemeenteraden, aan GS (art. 8 lid 3 en 4 Arhi). Vervolgens wordt het herdelingsadvies vastgesteld. Art. 8 lid 5 Arhi tenslotte bepaalt dat het herindelingsadvies uiterlijk vier weken na afloop van de termijn moet worden vastgesteld. Er staat niet wie dat moet doen, waardoor GS in beginsel alle adviezen kan negeren en het ontwerp ongewijzigd kan omzetten in een advies. In de praktijk zal echter toch een vaststelling door Provinciale Staten worden gevraagd.

Dat betekent dat Provinciale Staten een doorslaggevende rol kan spelen bij een voorgenomen herindeling. Voor een gemeente die niet wil herindelen, doet er daarom goed aan contacten te zoeken met de fracties in PS. Enerzijds moeten oppositiepartijen niet worden vergeten, want zij kunnen doorslaggevend zijn bij de stemming. Maar nog belangrijker is coalitiepartijen over te halen om tegen het voorstel te stemmen. Dit is niet eenvoudig. Er is immers een gedeputeerde die publiek een vergaande maatregel heeft genomen als hij het voorstel aan PS voorlegt. Een Arhi 8 procedure, ofwel een gemeente dwingen tot herindeling, is een onderwerp dat in ieder geval de aandacht bij regionale media trekt. Als PS hier tegenstemt, kan dat leiden tot gezichtsverlies van het college en spanningen in de coalitie.

De vraag is nu of de strijd nu hard moet worden gestreden, dan wel voorzichtig. Is een forse discussie in regionale media nuttig of juist schadelijk voor de kansen op een door de gemeente in verzet gewenste uitkomst.

Ideaal is een scenario waarbij de gedeputeerde geen gezichtsverlies leidt. De gedeputeerde, die vaak ook niet de oorlog zoekt omdat hij na de herindeling de kiezers van de geherindeelde gemeente niet van zijn partij wil vervreemden, moet dan worden geholpen een koers te kiezen waarbij het intrekken van het advies in beeld blijft. Dat maakt het voor coalitiepartijen mogelijk om de zaak als een vrije kwestie te behandelen en dat biedt de verzettende gemeente een kans.

In coalitieakkoorden is zelden te vinden dat een college voorstander is van één of meerdere herindelingen. Eerder staat er een formulering in de vorm van dat het college 'de bestuurskracht wil onderzoeken'. Dat wordt vervolgens op een later moment opgevat als 'bewijs' dat een herindeling noodzakelijk is. Vaak kiest een politicus ervoor om zijn besluiten niet als een politieke keuze te zien, maar als een door onderzoeksbureaus opgeschreven enige juiste route richting een duurzame toekomst (Lunsing, BeleidsonderzoekOnline, 2023).

Toch is dat vaak niet mogelijk. Meestal zijn de standpunten al verhard en wil de gedeputeerde van geen wijken weten. In dat geval is de enige kans die rest, eventueel bestaande spanningen in de coalitie te benutten. Dat kan leiden tot de scheuring van een coalitie.

Eén punt is belangrijk. De lobby om partijen over te halen tegen het advies in te stemmen, moet proberen het imago te houden van een redelijke partij. Emoties zijn soms begrijpelijk, maar bieden een gedeputeerde de kans om duidelijk te maken dat hij de emoties begrijpt, dat hij het ook een moeilijk besluit vindt, maar dat het echt noodzakelijk is. Benadruk het standpunt met behulp van feiten, onafhankelijke deskundigen en de uitkomst van onafhankelijk onderzoek.

Daarnaast is het belangrijk om draagvlak aan te tonen. Dit kan door middel van een onderzoek en vertegenwoordigers van de raad en van burgerorganisaties die de publieke tribune bezetten. Het kan geen kwaad dat enkele van hen emoties tonen, maar voorkomen moet worden dat dit het imago van een verstandig verzet in de schaduw stelt.



**Advies 15: Zorg voor het imago van een redelijke, verstandige, goed voorbereide partij;**

**Advies 16: Laat zoveel mogelijk draagvlak zien;**

**Advies 17: Hou goed contact met alle oppositiepartijen, maar besef dat zij het verschil niet gaan maken;**

**Advies 18: Biedt de gedeputeerde altijd een elegante terugtrekking, zodat de zaak een vrije kwestie kan worden;**

**Advies 19: Gebruik spanningen binnen de coalitie en verleidt een deel om tegen het advies te gaan stemmen.**

### **3.4 De minister en de Binnenlandse Zaken**

Er bestaat een periodiek overleg tussen provinciale en BZK-herindelingsambtenaren. Binnen deze groep is de noodzaak tot herindelen een gedeeld uitgangspunt. Het is niet eenvoudig om deze ambtenaren andere adviezen aan hun gedeputeerde of de minister te laten geven.

Wat wel kan is de minister te benaderen via partijlijnen. Hier wreekt zich dat provincies en grotere gemeenten meer eenvoudig toegang tot de minister hebben, dan kleinere gemeenten. Toch mag elke gemeente verlet vragen als het gaat om de eigen toekomst.

Maar nog belangrijker is dat de kleine gemeente een lobbyist moet aanstellen tijdens de procedure dat over herindeling wordt gesproken. Het moet iemand zijn die dagelijks in de bubbel van Den Haag rondloopt en daardoor ijzer kan smeden als het heet is. De lobbyist kan kansen benutten, die een gemeente niet kan benutten, omdat die vanuit de eigen gemeentekantoren de meeste kansen nooit zal zien.

**Advies 20: Benader de minister via partijlijnen;**

**Advies 21: Stel een lobbyist aan om de Haagse bubbel kansen te benutten.**

### **3.5 Raad van State**

De Raad van State geeft advies aan de minister over de herindelingswet. Zij kijkt voornamelijk procedureel naar de herindeling. Burgers en de gemeente kunnen wel hun argumenten bij de Raad van State aandragen. Dit moet door een jurist zeer degelijk worden voorbereid. De gronden moeten worden gevonden in de herindelingscriteria en de procedures van de wet Arhi. Is er wel sprake geweest van een open en onbevooroordeeld overleg?

In de casus Landgraaf heeft de Raad van State geoordeeld dat er geen sprake van een open procedure. Dit betekende dat deze herindeling niet doorging. Bij de casus Haren oordeelde de Raad van State dat er geen sprake was van een door Haren gewenste

herindeling, maar de minister heeft vervolgens de wet aangepast. Hierdoor voldeed de wet niet aan de eis van de gemeenteraad van Groningen, dat de herindeling met Haren alleen door kon gaan als het een door Haren gewenste herindeling was. Dat was op dit moment niet meer relevant, hoewel burgemeester Den Oudsten van Groningen wel met succes de raad heeft overgehaald om de nieuw ontstane situatie te accepteren.

De Raad van State kijkt niet naar de door de minister aangepaste wet. Daardoor werd niet onderzocht of er in de casus Haren wel sprake was van een open procedure (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022).

**Advies 22: Stel een herindelingsjurist aan die ALLE discussiepunten aandraagt die de Raad van State bij de beoordeling van de wet moet bespreken.**

**Advies 23: Let erop of de RvS alles bespreekt. Wat wordt overgeslagen, moet worden ingebracht bij de discussie in de Tweede Kamer.**

### 3.6 Staten Generaal

Als de Tweede en Eerste Kamer over de wet beslissen, is de grote uitdaging om coalitiepartijen over te halen de herindeling alsnog niet te steunen. Dit vereist meestal de partijen afwijken van fractiediscipline. Vanuit Den Haag is het vaak moeilijk te zien dat kleinere gemeenten best levensvatbaar zijn. Kamerleden hebben immers dagelijks te maken met het grootste ambtenarenapparaat van Nederland (de ministeries van het rijk) en die maakt als zoveel fouten, dat het voor hen niet eenvoudig is te zien, dat kleinere gemeenten juist wel in staat zijn hun werk naar behoren te doen.

Toch zijn Tweede en Eerste Kamer de twee laatste kansen die de herindeling kunnen tegenhouden. Opnieuw is het van groot belang de partijgenoten te spreken. De ervaringen zijn vaak niet erg goed – vooral niet als provinciale partijgenoten een ander standpunt innemen. Provinciale partijgenoten worden vaak voor voller aangezien.

Dus ook hier geldt: er moet veel energie in gestoken worden in de voorbereiding. Doe dit niet nadat de minister de wet heeft ingediend, maar begin ermee nadat de provincie het herindelingsadvies heeft opgestuurd naar de minister.

**Advies 24: Partijlijnen vroegtijdig en terdege voorbereid opzoeken.**

**Advies 25: Wijs de Eerste Kamer erop dat de bestuursrechter zich niet bevoegd acht om de procedurele kant van het proces te beoordelen, waardoor zij de taak heeft dat te doen.**

## 4 Arena's

### 4.1 Rapportenoorlog

Herindelingsdiscussies starten vrijwel zonder uitzondering met een bestuurskrachtonderzoek. Hiervan zijn twee modellen. Eén model is het traditionele bestuurskrachtonderzoek. Het alternatieve model is in opdracht van Binnenlandse Zaken opgesteld<sup>1</sup>, maar wordt zelden gebruikt. De eenvoudige reden is, dat bij een traditioneel onderzoek altijd tekortkomingen worden gevonden en om die tekortkomingen het hoofd te bieden, kan altijd een opschaling worden voorgesteld. Iedereen weet dat grotere organisaties grotere problemen aan kunnen.<sup>2</sup>

Het alternatief stelt de vraag of een gemeente in evenwicht is. Kunnen gemeenten de eigen taken aan. We weten niet alleen dat grotere gemeenten grotere problemen het hoofd kunnen bieden, maar ook dat ze grotere problemen het hoofd moeten bieden. Den Haag heeft meer dan tweeduizend betogingen per jaar,<sup>3</sup> een kleine gemeente heeft er op slechts enkele die bovendien is het aantal betogers in de regel vele malen kleiner. Amsterdam heeft meer huisvuil dan Schiermonnikoog, ook al is de hoeveelheid afval per inwoner op Schiermonnikoog veel hoger. Traditioneel bestuurskrachtonderzoek vergelijkt appels met peren, terwijl bestuurskrachtbalansonderzoek kijkt of een gemeente haar eigen problemen het hoofd biedt en kan blijven bieden (Kan, Genugten, Luning, & Herweijer, 2014).

De management samenvatting van een rapport is een krachtig instrument in het debat, omdat volksvertegenwoordigers te weinig tijd hebben om het rapport te lezen. Dit biedt de mogelijkheid voor bestuurders om conclusies uit rapporten te trekken die niet terug te vinden zijn in de rapporten. Veel rapporten zijn multi-interpretabel, terwijl in de politiek alleen eendimensionale argumenten bruikbaar zijn (2007). Erger nog is dat fractiediscipline de controle op het bestuur in de weg zit. Zie hiervoor paragraaf 4.3.

In de casus Haren heeft de provincie een rapport van de gemeente Haren buiten discussie geplaatst, door een tegenrapport op te laten stellen. Dit tegenrapport concludeerde slechts dat het Harener rapport de toekomst niet kon voorspellen (Zetstra-van der Woude & Luning, 2022). Dat alle andere rapporten, waar de gedeputeerde zijn standpunt op baseerde, dat evenmin konden, bleef buiten beschouwing doordat Haren niet een vergelijkbaar rapport liet opmaken.

---

<sup>1</sup> Het is gebruikt bij de ontwikkeling van het onderzoeksmodel (Kan, Genugten, Luning, & Herweijer, 2014) en later bij een rekenkameronderzoek voor Harlingen (Rekenkamer Harlingen, 2021).

<sup>2</sup> Een voorbeeld is Grenzeloos G(r)unnen, waar voor een hele provincie problemen werden beschreven en één oplossing werd aangedragen (Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, 2013).

<sup>3</sup> Opgave burgemeester Van Zanen in Buitenhof 29 januari 2023.

Sterker: Provinciale Staten van Groningen kreeg van GS zeer veel documenten, zowel door Haren als door de provincie opgesteld, maar niet het gewraakte rapport.

Als een gemeente zelfstandig wil blijven kan zij tegenover een traditioneel bestuurskrachtrapport een zogeheten balansonderzoek laten opstellen. Voorwaarde is wel dat de gemeente haar taken aankan, want anders kan het rapport juist in het tegendeel uitpakken. Met een degelijk balansrapport kan de gemeente het bestuurskrachtmodel met argumenten neutraliseren.

**Advies 26: Stel als gemeente die zelfstandig wil blijven een balansrapport op.**

## 4.2 Krantenkoppensnellers

Een omstreden herindeling kan emoties losmaken. De media zijn graag bereid die emoties te tonen. Het gevaar dat voor een kleine gemeente hierin schuilt, is dat hun reacties in de pers vaak als emotioneel en dus niet als rationeel wordt geduid. Emotionele reacties worden in het politieke debat vaak niet serieus genomen. Er wordt erkend dat de geëmotioneerde burger boos is, maar dat feiten nu eenmaal anders liggen en andere keuzes onvermijdbaar zijn. De geëmotioneerde deelnemer aan het debat krijgt een aai over de bol en wordt naar de zijlijn begeleid.

Het is dus van groot belang om op zijn minst naast geëmotioneerde burgers en raadsleden ook sprekers op te voeren die hun emoties in bedwang houden en rustig, met feiten onderbouwd, het debat in gaan en dat tot het eind ook kunnen volhouden. En van nog groter belang is dat dit belang niet alleen in de vergaderzalen moet worden gevoerd, maar ook in de regionale media. Hier ontmoet de politicus het ingewikkelde probleem, dat emoties veel ruimte krijgen, maar een afgewogen verhaal naar de zijlijn verdwijnt. Er zal dus intensief contact moeten worden gezocht met de regionale pers om ook het afgewogen oordeel een plek te geven.

Provincies beschikken over een zeer goed bezette afdeling voor voorlichting. Een kleine gemeente moet dit vaak nog opbouwen.

**Advies 27: Besteedt aandacht aan het opbouwen van een goede voorlichtingsafdeling**

## 4.3 Fractiediscipline en coalitiedruk

Fractiediscipline leidt er soms toe, dat de controle op het bestuur verdwijnt. Een navrant voorbeeld is de casus Haren in de provincie Groningen. De SP en het CDA hadden beide in hun programma staan dat herindeling van onderop zou moeten plaatsvinden. In het coalitieakkoord waarin beide partijen deelnamen, verwaterde dit in een zinsnede dat herindeling van onderop moest plaatsvinden, maar dat de provincie mocht ingrijpen als dat noodzakelijk was. Hierdoor moest het provinciebestuur bewijzen dat Haren inderdaad niet

zelfstandig verder kon. Hiervoor zijn tal van argumenten gebruikt, maar geen van de argumenten bewees dat Haren niet zelfstandig verder kon.

Eén van voorbeelden is dat de verantwoordelijk gedeputeerde Brouns vijf rapporten aanwezen, waarin stond dat herindeling noodzakelijk was. Het probleem was, dat dit in geen van deze vijf rapporten stond. Toch bleek zijn opmerkingen zo grif te worden overgenomen door de regionale pers en coalitiepartijen, dat de oppositie er geen brood in zag om de rapporten te lezen en deze bewering ter discussie te stellen. De argumenten van Brouns zijn vervolgens onverkort overgenomen door de minister van Binnenlandse Zaken Ollongren en de fracties die de herindeling steunden (Lunsing, 2023).

Het doorbreken van de eenheid van de coalitie en van de fractiediscipline is één van de methoden om de herindeling tegen te houden. Het is geen kansrijke methode, omdat de provinciale bubbel of de Haagse bubbel niet erg toegankelijk zijn. Het best werkt een dubbele strategie: druk van buiten en gesprekken van binnen.

In beginsel is het voor een buitenstaander moeilijk argumenten te vinden die de fractiedisciplinedoorbreken. Het enige dat kan helpen is *naming and shaming*. Het feit dat een partij de eigen kiezers in de kou laat staan om de coalitie te redden moet dan worden benoemd en er moet schande van worden gesproken. Fracties die bij het nemen van hun besluit iets anders doen dan in hun verkiezingsprogramma en zelfs in een coalitieakkoord staat, kunnen hierop worden aangevallen. Echter, als de aanval te openlijk gebeurt, is het voor de betreffende fracties moeilijk om hun standpunt bij te stellen. Politici geven vrijwel nooit openlijk fouten toe uit vrees 'beschadigd' uit een discussie te komen. Het punt kan dus beter in vertrouwen achter de schermen worden gemaakt. Dit biedt de politicus de kans om op grond van zelfbedachte argumenten het coalitiestandpunt te verlaten.

Het is slim om een club te hebben die in het openbaar de problemen benoemt en schande spreekt, terwijl een tweede club de redelijke actor is die alleen achter de schermen poogt één of meerdere fracties over te halen het eigen verkiezingsprogramma te verkiezen boven coalitiedruk.

De kans op het succesvol doorbreken van fractiediscipline blijft klein.

**Advies 28: Bespreek achter de schermen de fractiediscipline in combinatie met een actor die openlijk druk uitoefent.**

## 5 Rechtsbescherming tegen herindeling

De wetgever is er tot op heden van uitgegaan dat zij zelf in staat is de criteria van een herindeling te beoordelen. In de praktijk blijkt dat ze deze taak niet door de meerderheid van de Kamer serieus wordt opgevat. Uit de casus Haren blijkt dat als een provincie het goed speelt, ze niet haar best hoeft te doen om goede sluitende argumenten aan te dragen. Ambtenaren van het ministerie werken samen met die van de provincie. De minister is geneigd zijn of haar ambtenaren te vertrouwen en de coalitiepartijen neigen ertoe om de wetsvoorstellen van de minister te steunen (2022).

Er is geen enkele rechter die zich bevoegd acht om te oordelen over een herindeling. Het Burgercomité in Haren is naar de bestuursrechter, de civiele rechter en zelfs naar de strafrechter gegaan en ving in alle gevallen bot (2022). De bestuursrechter vindt zichzelf niet bevoegd op grond van het Tegelen arrest,<sup>1</sup> de civiele rechter verwijst de zaak door naar de bestuursrechter en de strafrechter acht zichzelf niet bevoegd op grond van het Pikmeer II arrest.<sup>2</sup>

Dit hangt samen met het feit dat voor een gemeentelijke herindeling een wet noodzakelijk is. Ooit was dat een degelijke bescherming tegen een willekeurig besluit van een minister. In de praktijk blijkt het ontbreken van rechtsbescherming via de rechter dat alle bescherming nagenoeg is verdwenen. Een gemeente kan vrijwel zonder sluitende argumentatie worden opgeheven. Politieke macht, en niet democratie, blijkt al langer dan 25 jaar de doorslaggevende factor (1996; Lusing, Omgaan met burgers, 2022).

Het Burgercomité is zelfs naar de integriteitscommissie van de VVD gestapt, om een uitspraak te verkrijgen over het integer gedrag van een VVD-burgemeester te verkrijgen, maar ook hier blijkt dat de commissie moeite heeft om niet-partijleden serieus te nemen.

De enig overgebleven kansrijke gang naar de rechter de gang naar de Europese rechter. Volgens artikel 5 EHLA (Het Europees Handvest Lokale Autonomie) is consultatie van de lokale gemeenschap bij grenswijzingen. Hier is het problematisch dat Nederland weliswaar verdragspartij is, maar een uitzondering heeft bedongen op juist dit artikel. Wel heeft de Nederlandse regering beloofd om haar eigen wetgeving zo snel mogelijk aan te passen, zodat zij alsnog ook dit artikel kon onderschrijven. Sinds de ondertekening in 1985 heeft Nederland echter nog niets gedaan. De zaak moet dus worden gericht op de belofte uit 1985 en de hoop dat de Europese rechter oordeelt dat een overheid niet een

---

<sup>1</sup> CLI:NL:HR:1999:AA3374: de bestuursrechter is niet bevoegd om uitspraken te doen die betrekking hebben op wetsvoorbereiding. Ze kan ook niet toetsen of de procedure voldoet aan de eisen van artikel 5 van de EHLA.

<sup>2</sup> ECLI:NL:1998:AA9342 en brief OM aan het Burgercomité, 17 mei 2019. Bestuurders kunnen niet worden vervolgd voor eventuele strafbare feiten voor een taak, zoals een gemeentelijke herindeling, die zijn verricht in de hoedanigheid van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 7 Grondwet.

belofte meer dan twintig jaar naast zich kan neerleggen. Uiteraard betekent dit, dat de zaak eerst aanhangig moet worden gemaakt bij een bestuursrechter. Deze zal echter in beginsel op dezelfde grond als voorheen kunnen oordelen, dat hij niet bevoegd is om de zaak te behandelen en dat het dus geen zin heeft om een vraag aan de Europees rechter te stellen.

Ook staat in het EHLA niet dat het bestuur zich moet houden aan de uitkomst van de consultatie. Wel is het zo dat overheden in Nederland ertoe neigen om de uitkomst van een referendum over te nemen, zelfs als de uitkomst tegengesteld is aan wat het bestuur als de meest gewenste uitkomst acht (2019; Lunsing, De besluitenguilotine, hoe kan het lokaal bestuur een referendum winnen, 2007). Het is wel zo dat de Rijksoverheid op dit punt zich weinig van de wens van de meerderheid van burgers aantrekt (Akker, 2018).

De enige rechterlijke macht die zich wel uitdrukkelijk mag en zelfs moet uitspreken in de vorm van een advies aan de minister bij de voorbereiding van een wet is de Raad van State. De uitspraken van de Raad van State zijn niet bindend voor de minister of de Staten Generaal. Een wet kan na een negatief advies toch worden aangenomen, maar in de regel hebben de adviezen van de Raad van State wel degelijk invloed. Dat laten de casus van Landgraaf en Haren zien.

In het geval van Haren constateerde de Raad van State ten onrechte dat de minister de herindeling als lichte herindeling opvatte. Dit zou indruisen van tegen de door diezelfde minister opgestelde criteria. De minister heeft daarop het wetsvoorstel aangepast tot een reguliere herindeling.

Bij de geplande herindeling van Landgraaf bleek dat het open overleg in de voorbereiding van de herindeling niet open was geweest. Er was slechts één alternatief besproken. Dit was eerder door een bestuursrechter geconstateerd, maar doordat die geen bevoegdheid in een voorbereiding van de wet had, had die constatering geen directe invloed. De Raad van State heeft echter wel naar de constatering van de bestuursrechter gekeken en dat meegenomen in zijn advies. De wet op de herindeling van Landgraaf is daarop door de minister ingetrokken.

De casus Landgraaf toont aan dat het zin kan hebben om naar de bestuursrechter te gaan. De casus Haren toont echter aan, dat dit geen waterdicht systeem is. De Raad van State heeft namelijk in de casus van Haren niet overwogen of bij deze herindeling wel sprake was van een open overleg. Nadat de raad had besloten negatief te adviseren op grond van één onderdeel van de wet, is de rest niet meer onderzocht (Zetstra-van der Woude & Lunsing, 2022).

**Advies 29: De bestuursrechter heeft geen rol bij een herindeling. Zorg dat de Provinciale Staten, de minister en de Kamers dit weten.**

## **5.1 Conclusie**

Juridische procedures kunnen effectief zijn. Er zijn twee rechterlijke machten die van invloed kunnen zijn de bestuursrechter en de Raad van State. Hoewel de bestuursrechter niet bevoegd is, kan ze ten overvloede oordelen dat er aan bepaalde vereisten niet is voldaan. Zoals in de casus Landgraaf is gebleken, wordt dit door de Raad van State serieus genomen.

De adviezen van Raad van State hebben in het verleden invloed op het besluit van de minister om de voorstel van wet al dan niet aan de Twee Kamer voor te leggen. Het kan daarbij helpen een zinloze tocht via de bestuursrechter te doorlopen.

De Europees rechter is nooit getest. Of deze procedure succes heeft, is onzeker. Toch kan het zin hebben om artikel 5, in combinatie met de belofte uit 1985, aan de bestuursrechter en de Raad van State voor te leggen als argument dat er sprake is van een procedurele tekortkoming. Als dit door beiden buiten beschouwing wordt gelaten, kan dat als argument worden ingezet bij een discussie met de minister en de Staten Generaal.



## 6 Eensgezind en vasthoudend

Een gemeente die zich wil verzetten tegen een herindeling, staat tegenover machtige tegenstanders. Dat wil niet zeggen dat kleine gemeenten kansloos zijn. Scherpenzeel en Landgraaf laten zien dat een vastberaden gemeente de zelfstandigheid kan houden. Dat betekent wel, dat die gemeente eensgezind moet zijn. De geschiedenis van de gemeente Haren laat zien, dat de strijd erg moeizaam wordt als de gemeentesecretaris en de burgemeester voorstander van een herindeling wordt. Toch heeft het verzet van Haren ook aangetoond, dat ondanks dat, de gemeente een kans heeft gehad. Het was de meest omstreden herindeling tussen twaalf herindelingen. Als de minister toevallig wat langer op haar post had gezeten, of als de Raad van State iets scherper had geformuleerd, dan was ook deze herindeling niet doorgedaan.

Verzet kan dus zinvol zijn, maar vergt veel.

**Advies 30: Wees eensgezind en vasthoudend is veel mogelijk.**

## Geraadpleegde documenten en Literatuur

- Akker, J. v. (2018). *Ruling the referendum, European Integration Challenged by Direct Democracy*. Enschede: Universiteit Twente.
- Allers, M. (2010, 5 28). Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op. *ESB*, 341-342.
- Allers, M. (2013). Decentralisatie en gemeentelijke opschaling. *Liberaal reveil(2)*, 119-124.
- Allers, M. (2016). *Financiële positie Haren: reden voor herindeling?* Groningen: COELO.
- Allers, M., & Geertsema, J. (2014, juni). Geen grotere doelmatigheid door herindeling gemeenten. *ESB*, 406-409.
- Allers, M., Natris, J., Rienks, H., & Greef, T. (2021). Is small beautiful? Transitional and structural effects of municipal amalgamation on voter turnout in local and national elections. *Electoral studies*, 70.
- Beerepoot, R., Fraanje, R., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Beleidskader Gemeentelijke Herindeling, kst-28750-75 (2019).
- Bouwhuis, M. (2003). *Debatteren onderbouwd*.
- Dahl, R. (1984). Polyarchy, pluralism and scale. *Scandinavian Political Studies*, 7(4), 226-240.
- Denters, B. (1996). Het succes van falend beleid. *Bestuurswetenschappen(6)*, 439-455.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P., & Rose, L. (2014). *Size and local democracy*. Oxford: Marston Book Services.
- Kahneman, D., & Rehnson, J. (1987). Why hawks win. *Foreign Policy*, 34-38.
- Kan, J. v., Genugten, M. v., Lunsing, J., & Herweijer, M. (2014). *Verborgene krachten*. Nijmegen/Groningen: Radboud Universiteit/StiBaBo.
- Krieken, K. (2019). *Winst of verlies, het lokale referendum in Nederland*. Tilburg: Tilburg University.
- Lunsing, J. (2007). *De besluitenguilotine, hoe kan het lokaal bestuur een referendum winnen*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde.
- Lunsing, J. (2009). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Lunsing, J. (2013). *Schragen*. Groningen: PvdA Gewest Groningen.
- Lunsing, J. (2015). *De kloof*. Den Haag: Boom/Lemma.

- Lunsing, J. (2022, 2 18). Herindelen en vertrouwen - een casus. *Nederlands Juristenblad*(10), pp. 731-738.
- Lunsing, J. (2022). Omgaan met burgers. *Bestuurswetenschappen*, 76(3).
- Lunsing, J. (2023). BeleidsonderzoekOnline. *Rookgordijnrapporten - Hoe een provinciaal bestuur rapporten gebruikte bij een omstreden herindeling*. Groningen: Boom Lemma.  
Opgehaald van  
[https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2023/10/BO\\_2213-3550\\_2023\\_010](https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2023/10/BO_2213-3550_2023_010)
- Rekenkamer Harlingen. (2021). *Harlingen in Balans?* Harlingen: Rekenkamer Harlingen.
- Rienks, H. (2022). *From preferences to policy*. Groningen: University of Groningen.
- Schaap, L., & Van den Dool, L. (2014). *Evaluatie Súdwest-Fryslân - Herindeling en Bestuurskracht*. Tilburg: PWC/Universiteit van Tilburg.
- Visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen. (2013). *Grenzeloos G(r)onnen*. Groningen: Provincie Groningen.
- Waal, S., Teeuwen, D., & Rozie, H. (2017). *Burgermacht bij grenscorrecties*. Weesp: Communication Concert.
- Zetstra-van der Woude, P., & Lunsing, J. (2022). *Het verzet van Haren*. Groningen: Nobelman.

## Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Arhi	Algemene regels herindeling
Beleidskader	Beleidskader Gemeentelijke Herindeling
EHLA	Europees Handvest Lokale Autonomie
Gemw	Gemeentewet
GHB	Groningen-Haren-Ten Boer
Gw	Grondwet
Herindelingsadvies	Herindelingsregeling (synoniem)
Staten Generaal	Tweede en Eerste Kamer
WGHB	Wet herindeling Groningen-Haren-Ten Boer

