

De staatsecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. A. Th. B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
Datum 1- 4 - 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk
Raad voor het openbaar bestuur

Inlichtingen bij
P.C. de Goede

Doorkiesnummer
070 - 4268850

Bijlagen
0

Onderwerp: Advies herindelingsverkiezingen in combinatie met de zittingsduur van gemeenteraden

Geachte mevrouw Bijleveld,

Met uw brief van 3 december 2009 vraagt u de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad om advies over het organiseren van gemeentelijke verkiezingen na een herindeling, in relatie tot de zittingsduur van gemeenteraden. De adviesvraag betreft met name de situatie waarin gemeenten willen herindelen midden in de normale, vierjaarlijkse zittingsduur van de gemeenteraad zoals dit is bepaald in artikel 129, vierde lid Grondwet. De directe consequentie daarvan is een opmerkelijk korte zittingsduur, van twee jaar, voor de eerste gemeenteraad na de herindeling. Het is immers gebruikelijk om weer in de pas te lopen bij de eerste reguliere gemeenteraadsverkiezingen. Negatieve fusie-effecten, die nu eenmaal eigen zijn aan gemeentelijke herindelingen, kunnen hierdoor worden versterkt. Daarnaast ontstaat, ongewild, de situatie waarin burgers in vier jaren drie maal kunnen stemmen voor hun gemeenteraad. Dit kan resulteren in een lage opkomst en draagvlak voor lokale verkiezingen.

In de adviesvraag wordt de Raden gevraagd aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- de continuïteit van het lokale bestuur, voor wat betreft de samenstelling van de gemeenteraad en het college en de verwezenlijking van collegeprogramma's;
- de opkomst bij de verkiezingen;
- het fusieproces van de ambtelijke en bestuurlijke organisaties;
- de ervaringen in het buitenland met gemeentelijke herindeling en de zittingsduur van het volksvertegenwoordigende orgaan;
- de verhoudingen tussen de raad en het college en tussen het bestuur en de burger, wanneer de raad een langere zittingsduur heeft;
- hoe lang de zittingsduur van een gemeenteraad maximaal verlengd kan worden;
- uitvoeringstechnische aspecten van het kiesrecht met betrekking tot herindelingen.

De Raden reageren niet gezamenlijk, maar elk voor eigen verantwoordelijkheid op de vragen die aansluiten bij de eigen competentie en het eigen aandachtsgebied. Met name de laatste twee aspecten, de verlenging van de zittingsduur en de uitvoeringstechnische aspecten, worden in het advies van de Kiesraad behandeld. In deze brief geeft de Raad voor het openbaar bestuur zijn visie op de overige vragen. De Raad gaat echter niet in op het internationaal vergelijkend aspect. Dit heeft te maken met de verschillen tussen nationale democratische stelsels. Ook bij stelsels die ogenschijnlijk sterk op de onze lijken zijn er genuanceerde verschillen in de verhoudingen tussen bestuurslagen. In een complexe bestuurlijke operatie, zoals een gemeentelijke herindeling, worden deze verschillen manifest. De Raad meent daarom dat een internationaal vergelijkend advies over dit thema slechts zinvol kan zijn na een uitgebreide voorstudie waarin verschillen en overeenkomsten zorgvuldig zijn ingekaderd.

Samenvatting

Een gemeentelijke herindeling die plaatsvindt op 1 januari van een jaar midden in een gewone raadsperiode kent een aantal bijzondere consequenties. Het meest in het oog springend is de opmerkelijk korte zittingsduur van 2 jaar voor de eerste gemeenteraad. Na deze twee jaar vinden er weer reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaats. Het proces van herindeling kan hierdoor onbedoeld worden verzwaard. Het vraagstuk lijkt beperkt van omvang. Zowel bij een herindeling van onderop als bij een herindeling van bovenaf wordt deze 'middendatum' voor herindelingen vaak gemeden. Dat is echter niet altijd een oplossing. Er kunnen zich altijd herindelingen voordoen waarbi, na alles afgewogen te hebben, de middendatum toch de meest gunstige lijkt. Een alternatief voor

het organiseren van verkiezen na twee jaar kan in zo 'n situatie wenselijk zijn.

De Raad acht het aannemelijk dat een korte raadsperiode bestaande fusie-effecten zal verzwaren. Daarbij passen twee kanttekeningen. In de eerste plaats kunnen er tegengestelde effecten optreden. Een lange zittingsperiode kan voor de gemeenteraad een negatief effect hebben, maar gunstig uitpakken voor de organisatieontwikkeling. In de tweede plaats verschilt de situatie per herindeling. Herindelingen zijn complexe operaties. Er zijn gemeenten die snel over de negatieve fusie-effecten heengroeien en er zijn gemeenten die er jarenlang door worden beheerst. Bijzondere factoren, zoals de kwaliteit van de voorbereidende fase, liggen hieraan ten grondslag. Ook de keuze voor de verkiezingsdatum en voor de zittingsduur van het zittende of te verkiezen college vergt een bijzondere analyse van de lokale situatie en maatwerk.

De Raad heeft, naast de 'nul' optie (het aanvaarden van de korte raadsperiode) vijf alternatieve oplossingsvarianten geanalyseerd:

- 1. Het overslaan van de gemeenteraadsverkiezingen ná de herindelingsverkiezingen. Hierbij heeft de eerste gemeenteraad een mandaat van ongeveer zes jaar;*
- 2. Het uitstellen van de herindeling met één jaar, terwijl de voorbereiding daarvan al wel in gang wordt gezet;*
- 3. De herindeling laten plaatsvinden zonder het organiseren van verkiezingen;*
- 4. Het loslaten van de verplichte herindelingsdatum per 1 januari;*
- 5. Het loslaten van de algemene verkiezingsdatum van gemeenten*

De Raad realiseert zich dat de laatste drie varianten weliswaar denkbaar zijn, maar een zeer principiële discussie vergen die uitgaat boven de reikwijdte en proportionaliteit van de adviesvraag. Optie twee heeft als voornaamste bezwaar dat burgers zich dan niet met hun stem kunnen uitspreken over de voorgenomen herindeling..

Van de genoemde alternatieven acht de Raad de eerste optie, het overslaan van de verkiezingen na twee jaar, het meest praktisch en uitvoerbaar. Afhankelijk van de specifieke context kan het echter verstandig zijn om toch de 'nul' optie te hanteren. De Raad wil deze keuze overlaten aan de gemeente in kwestie. De Raad acht de keuze van het ideale fusiemoment een verantwoordelijkheid van de herindelende gemeenten zelf. Daarop aansluitend wil de Raad ook de keuzevrijheid voor de zittingsduur van de gemeenteraad aan de herindelende gemeenten overlaten. De Raad stelt hierbij als voorwaarde dat voorafgaand aan

verkiezingen aan de burgers duidelijk wordt gemaakt voor welk mandaat en zittingsduur wordt gekozen.

1.

Inleiding

Gemeentelijke herindelingen vinden plaats per 1 januari van het kalenderjaar. Dit is bepaald in artikel 1, lid 1 onder h van de Wet Algemene regels herindeling (Wet Arhi). Voorafgaande aan de feitelijke herindeling vinden er gemeenteraadsverkiezingen plaats. Afhankelijk van het jaar waarin de herindeling plaatsvindt wordt positie gekozen ten aanzien van het reguliere ritme van gemeenteraadsverkiezingen. Bij herindelingen per 1 januari van het reguliere verkiezingsjaar vinden de verkiezingen ongeveer twee maanden eerder plaats. De termijn van de eerste gemeenteraad wordt dan met diezelfde periode verlengd. Bij herindelingen per 1 januari van het jaar daarna, wordt de verkiezing met acht maanden uitgesteld door middel van een uitstelwet. Bij herindelingen die één jaar voor de reguliere verkiezingen plaatsvinden wordt de termijn met veertien maanden verlengd. Alleen voor de herindelingen die exact in het midden van een reguliere raadsperiode plaatsvinden is er geen sprake van uitstel danwel verlenging.

Om de grondwettelijke termijn van vier jaar niet teveel te verlengen wordt de zittingsduur van gemeenteraden niet langer dan (globaal) anderhalf jaar verlengd. Deze bepaling is vastgelegd in artikel 129, lid 4 van de grondwet. Dit artikel stelt dat gemeenteraden (en provinciale staten) een zittingsduur hanteren van vier jaar, behoudens door de wet te bepalen uitzonderingen. De parlementaire geschiedenis leert dat ook deze bepaling vooral een praktische achtergrond kent. Voor de grondwetsherziening van 1983 ontbrak een bepaling over zittingsduur als geheel. In de grondwet van 1972 werd de zittingduur van gemeenten en provincies aan de kieswet overgelaten¹. Oorspronkelijk zou in de grondwetsherziening alleen worden opgenomen dat de raads- en Statenverkiezing periodiek herhaald dienden te worden². Achteraf achtte de regering het juist om een zittingsduur van vier jaren in de grondwet vast te leggen. Met de bijzin: ‘behoudens door de wet bepaalde uitzonderingen’ werd hoofdzakelijk bedoeld op gemeentelijke herindelingen. De verlenging danwel verkorting van termijn was noodzakelijk om de gemeenteraad/provinciale staten in kwestie weer aan te laten sluiten bij de volgende verkiezingsronde.

2.

¹ P.W.C. Akkermans, A.K. Koekkoek, De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar, Zwolle 1992, pag. 1122

² Kamerstukken II 1975-1976, 13990, nr 3, p. 18 (Nng, VIIa, p. 18)

Tussentijdse verkiezingen als verstoring element

Een belangrijk aspect van voorliggend vraagstuk is het ‘soortelijk gewicht’. De geschiedenis van gemeentelijke herindelingen kent voor de afgelopen twintig jaar slechts één voorbeeld van een herindeling die plaatsvond midden in de normale raadsperiode; de herindeling tot de huidige gemeente Westland. Hieruit kan worden afgeleid dat de omvang van het vraagstuk beperkt is. De middendatum wordt zowel bij een herindeling van onderop als bij een herindeling van bovenaf gemeden. Tegelijkertijd is er, juist *vanwege* het ontbreken van voldoende voorbeelden, geen behoorlijk zicht op de intensiteit van het probleem.

Onderzoek naar de effecten van herindeling is echter wel ruim voorhanden. Op basis hiervan zijn wel uitspraken te doen over het de invloed van verkiezingen op de belangrijkste aspecten van het herindelingsproces. In de adviesaanvraag zijn twee belangrijke aspecten, de continuïteit van het lokale bestuur en het fusieproces van ambtelijke en bestuurlijke organisaties al genoemd.

Verkiezingen en de continuïteit van het lokale bestuur.

Er is veel onderzoek gedaan naar het effect van gemeentelijke herindelingen. Dit advies is niet de plaats om een uitputtende opsomming te geven van het onderzoek naar herindelingen. Hiervoor verwijzen wij naar hoofdstuk twee van de studie ‘Processen en effecten van herindelingen’³. Van belang is dat veel onderzoekers onderscheid maken tussen tijdelijke *fusie-effecten* en duurzame *schaaleffecten*.

Vaak wordt geconstateerd dat de eerste raadsperiode na de herindeling nog sterk in het teken staat van de fusie-effecten. Pas in de tweede en derde raadsperiode worden de schaaffecten dominant en verliezen de fusie-effecten hun betekenis. Voor dit advies worden de structurele schaaffecten grotendeels buiten beschouwing gelaten. De vraag is immers of verkiezingen midden in een gewone raadsperiode, in combinatie met een korte raadsperiode daarna, de (tijdelijke) fusie-effecten versterken.

Samenstelling Raad en college

In veel studies over herindelingen worden (schijnbaar) paradoxale effecten beschreven met betrekking tot de kwaliteit van de nieuwe gemeenteraad.

In het eerder aangehaalde onderzoek ‘*Effecten en processen van herindelingen*’ constateren de respondenten tegelijkertijd een kwaliteitsimpuls als wel het optreden van dorpisme (het vertegenwoordigen van oude belangen). Ook in ander (ouder) onderzoek

³ R. Beerepoot/R. Fraanje/M. Herweijer, “Processen en effecten van herindeling”, Alphen aan de Rijn 2009

wordt dit effect beschreven. De oorzaak van deze schijnbare paradox ligt in het structureel lagere aantal posities binnen raad en college in de nieuwe gemeente. Na de herindeling zijn er betrekkelijk weinig nieuwe gezichten. De bestuurders en politici die overblijven zijn echter over het algemeen meer ervaren en beter opgeleid dan de bestuurders en politici van de geherindeelde gemeenten. Beide effecten, professionalisering en dorpisme, hebben dus een gemeenschappelijke achtergrond. Het is voorstelbaar dat een betrekkelijk korte zittingsduur van gemeenten behulpzaam kan zijn om het tweede fusie-effect, dorpisme, sneller uit het systeem te krijgen. Een Raad met veel nieuwkomers zal, naar alle waarschijnlijkheid, meer de oriëntatie hebben op de nieuwe gemeente dan op de oorspronkelijke delen.

Effecten op het beleid

In alle door de Raad geraadpleegde bronnen worden fusie-effecten beschreven op de beleidskwaliteit. Het aspiratieniveau van de nieuwe gemeenten neemt wel toe, maar dit vertaalt zich niet (onmiddellijk) in betere programma's en beleid. De volgende effecten worden vaak beschreven:

- problemen met harmonisatie van beleid bijvoorbeeld over de vaststelling van tarieven.
- kapitaalvernietiging van investeringen die niet meer passen binnen de nieuwe gemeente.
- beleidsachterstanden op diverse terreinen
- Het optreden van 'dorpisme' (het vertegenwoordigen van oude belangen)

Indirect is ook de financiële positie van betekenis voor de beleidskwaliteit. Deze wordt aangetast door verhuiskosten, veranderingskosten en de uitputting van budgetten voor de herindeling, het zogenaamde 'potverteren'.

Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen⁴ hebben begin jaren '90 effecten van herindeling onderzocht in een quasi-experimentele setting. Een aantal geherindeelde gemeenten in de provincie Groningen werd voor een bepaalde periode vergeleken met een controlegroep van niet geherindeelde gemeenten in diezelfde provincie. Ten aanzien van de beleidsprestaties stellen de onderzoekers dat deze drie jaar na de herindeling weinig bemoedigend zijn. Op alle zeven hoofdbeleidsterreinen scoren de onderzochte gemeenten slechter dan de niet geherindeelde gemeenten uit de controlegroep. Recenter onderzoek naar herindelingen in 27 Brabantse gemeenten wijst in dezelfde richting⁵.

Verkiezingsperiode en organisatie-ontwikkeling

⁴ J.M.J Berghuis/M. Herweijer/W.J.M. Pol, "Effecten van herindeling", Groningen 1995

⁵ E. Postma, Leren van een gemeentelijke herindeling, Rotterdam 2002

De verkiezingsperiode beïnvloedt langs verschillende lijnen de gemeentelijke organisatie. Op het moment dat de herindelingsverkiezingen worden georganiseerd doorloopt de organisatie de fase van implementatie. De organisatie is in die periode nog wel erg kwetsbaar. Verkiezingen kunnen dan voor een extra belasting zorgen en tot vertraging leiden. In de eerste plaats moeten de verkiezingen worden georganiseerd. Aan de kant van de gemeente ligt daarvoor een behoorlijk takenpakket. Vele afdelingen hebben – direct of indirect- te maken met de organisatie van de gemeenteraadsverkiezing. Op de tweede plaats verandert in verkiezingstijd ook de dynamiek in de gemeenteraad. Dit vraagt op zichzelf al een flexibele instelling van de gemeentelijke organisatie. Na de verkiezing verandert het bestuurlijk landschap. Ambtenaren krijgen een nieuwe hoogst verantwoordelijke met een andere stijl van leidinggeven. De wisseling van de politieke wacht gaat vrijwel altijd gepaard met beleidswijzigingen.

De verkiezingsperiode is daarom vermoedelijk het meest intensieve (reguliere) moment voor de kwetsbare gemeentelijke organisatie. Welhaast zeker betekent dit daarom een extra belasting. Wanneer in oegenschou wordt genomen dat een herindelings eigenlijk altijd beleidsachterstanden oplevert lijkt het minder gelukkig voor de organisatie om daarmee binnen twee jaar te worden geconfronteerd.

De verhouding tussen opkomst en verkiezingsinterval

Wanneer er drie maal verkiezingen binnen vier jaar worden georganiseerd kan dit in theorie leiden tot verkiezingsinflatie. De motivatie voor kiezers om ten derde male het kiesrecht te gaan uitvoeren kan verminderen. De ervaringen wijzen echter niet in deze richting. Ook voor dit aspect van het vraagstuk geldt dat er onvoldoende empirisch materiaal bestaat. Er kunnen echter wel twee vergelijkingen worden getrokken. Er kan een vergelijking worden gemaakt met verkiezingen voor de Tweede Kamer. Vanwege politieke turbulentie hebben er, vanaf 2002, ook drie kamerverkiezingen plaatsgevonden in de periode van vier jaar. Er zijn kamerverkiezingen geweest in 2002, 2003 en 2006. Twee zaken vallen daarbij op: de opkomstpercentages zijn zeer stabiel. Deze liggen op minder dan één procent uit elkaar. Daarnaast is de laatste kamerverkiezing ook diegene met het hoogste opkomstpercentage. Voor landelijke verkiezingen gaat het verband in elk geval dus niet op. Een tweede vergelijking kan worden gemaakt met de situatie waarin drie of zelfs vier verschillende verkiezingen binnen 1 jaar worden georganiseerd. Verkiezingsmoeheid zou zich dan moeten manifesteren bij de laatste in de rij. Ook in deze vergelijking kan het verband niet worden aangetoond. In beide gevallen worden andere zaken vergeleken dan gemeenteraadsverkiezingen onderling. Toch heeft het betekenis dat er in deze vergelijkingen geen

verband zichtbaar wordt tussen opkomst bij- en interval van verkiezingen. Het doet namelijk niet vermoeden dat dit verband sterk van invloed zal zijn bij de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen die voor de derde maal binnen vier jaar worden georganiseerd. Bij tussentijdse herindelingsverkiezingen is de opkomst meestal significant lager dan bij reguliere gemeenteraadsverkiezingen. Dat is een motief om verkiezingen zoveel mogelijk synchroon te laten lopen met reguliere lokale verkiezingen.

Deelconclusie

Samenvattend is de indruk dat deze eerste periode van de geherindeelde gemeente politiek vrijwel altijd een moeilijke periode is. Ook de meest zorgvuldig voorbereide (en uitgevoerde) gemeentelijke herindeling wordt geplaagd door tijdelijke fusie-effecten. De intensiteit van deze fusie-effecten neemt af bij elke volgende raadsperiode. Een korte zittingstermijn kan dan juist positief uitvallen voor de oriëntatie van raadsleden op de nieuwe gemeente.

Voor de ambtelijke organisatie is het verband juist niet positief. De nieuwe organisatie is de eerste jaren meer tijd kwijt om weer op het 'normale' niveau te functioneren. Verkiezingen en een wisseling van de raad en het college betekenen een forse verzwaring van de bestaande fusie-effecten zoals het wegwerken van beleidsachterstanden en het wennen aan nieuwe coördinatie en afstemming.

Het voorlopige antwoord op de vraag '*wat is het effect van een korte raadsperiode na herindeling?*' is dus tweeslachtig. De consequenties voor politiek en bestuur kunnen gunstig zijn, maar voor de ambtelijke organisatie en dus voor de kwaliteit van het bestuur negatief uitpakken. De situatie zal per herindeling sterk verschillen. Herindelingen zijn complexe operaties. Er zijn gemeenten die snel over de negatieve fusie-effecten heengroeien en er zijn gemeenten die er jarenlang door worden beheerst. Bijzondere factoren zoals de kwaliteit van de voorbereidende fase liggen hieraan ten grondslag.

3.

Welke alternatieven zijn voorhanden

Uit het bovenstaande volgt dat de wenselijke datum van de verkiezingen en de zittingsduur van de oude en/of nieuwe raad een zorgvuldige lokale analyse en om maatwerk vraagt. Er zijn daarbij een vijftal alternatieven denkbaar. Vanzelfsprekend bestaat er natuurlijk ook de 'nul' optie, waarbij niet wordt gekozen voor een bijzondere voorziening. De korte

raadsperiode van twee jaar voor een nieuwgekozen raad wordt daarbij als een gegeven aanvaard. Dit brengt het totaal aantal alternatieven op zes.

1. Het uitstellen van de eerste gemeenteraadsverkiezing na de herindeling en daarmee het verlengen van de termijn van de zittende raad tot zes jaar. Deze lange termijn kan negatieve consequenties hebben voor de verhoudingen tussen raad en college en tussen collegeleden onderling. Ook kan er een ‘stuwmeer’ aan controversiële onderwerpen ontstaan waarvoor een nieuw bestuurlijk mandaat wenselijk zou zijn. Het is echter mogelijk om een nieuw meerderheidscollege te formeren wanneer de bestuurlijke verhoudingen hiertoe nopen. Een bijkomend probleem is een uitputting van kandidaten voor het opvullen van leeggevallen plekken binnen de gemeenteraad.
2. De middendatum kan worden vermeden door de herindeling met een jaar uit te stellen, terwijl de organisatorische voorbereidingen al in gang worden gezet. Ook aan deze oplossing kleven nadelen. Het moment van de besluitvorming en het moment van verkiezingen komen na elkaar. Inwoners kunnen zich in hun stemgedrag daarom niet meer uitspreken voor- of tegen de herindeling.
3. De herindeling laten plaatsvinden, maar geen verkiezingen organiseren. De gemeenteraden van beide gemeenten blijven hierbij nog twee jaar in stand terwijl de samenvoeging van gemeenten tot één openbaar lichaam en rechtspersoon al wel doorgang vinden. Deze variant noemen wij vanwege de toepassing bij gemeentelijke herindelingen in Japan. De grondwet staat dit echter (op dit moment) niet toe en het debat zou zich dan ook op dat niveau moeten afspelen. Dit staat naar de mening van de raad niet in proportie tot de omvang van het vraagstuk.
4. Het loslaten van de verplichte herindelingsdatum van 1 januari. Het voornaamste bezwaar tegen deze oplossing is ook hier de verhouding van de te leveren inspanning tot de proportie van het vraagstuk. Deze variant brengt in ieder geval financiële vereveningsvraagstukken met zich mee.
5. Het loslaten van de algemene verkiezingsdatum voor gemeenten. Dit kan zeker een oplossing vormen. Het kan zelfs betekenen dat zittingsduur van gemeenten volledig worden geharmoniseerd. Het middel staat echter niet in verhouding tot het vraagstuk in kwestie. De Raad beveelt deze oplossing, binnen de context van de adviesaanvraag, daarom niet aan.

4.

Keuzevrijheid voor gemeenten als oplossing

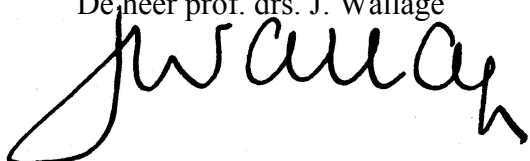
Elke oplossing voor een probleem kent zijn eigen prijs. De vraag is dan of deze prijs redelijk is in de context van het voorliggende vraagstuk. Om dit te beoordelen ziet de Raad twee aangrijpingspunten. In de eerste plaats de vraag op welk niveau het voorliggende vraagstuk als een probleem wordt ervaren. Het maakt een groot verschil of het vraagstuk wordt ervaren als een probleem in de algemene systematiek van herindeling of als een belasting voor de specifieke geherindeelde gemeente. In het eerste geval wordt gezocht naar een in de wet te verankeren oplossing waar alle gemeenten aan zijn gebonden. In het tweede geval gaat het om een oplossing waarmee geherindeelde gemeenten kunnen worden gefaciliteerd. De Raad kiest voor deze laatste invalshoek.

- In de tweede plaats is elke herindeling uniek. De intensiteit van de fusie-effecten en de duur hiervan worden bepaald door bijzondere factoren zoals de kwaliteit van de voorbereidende fase en lokale omstandigheden. Het is aannemelijk dat ook het effect van gemeenteraadsverkiezingen, twee jaar na de herindeling per gemeente zal verschillen. Een korte zittingsduur van twee jaar van de gemeenteraad kan bestaande fusie-effecten versterken en fusiekosten verhogen. Dit hoeft echter niet te gebeuren. Er zullen gemeenten zijn die de druk goed op kunnen vangen en gemeenten waar het een bedreiging gaat vormen voor de continuïteit van bestuur. Wijsheid is in deze kwestie plaats- en tijdgebonden.

Op basis hiervan komt de Raad tot de volgende overweging. Van alle genoemde alternatieven acht de Raad optie één, het overslaan van de verkiezingen na twee jaar, het meest praktisch en uitvoerbaar. Deze optie doet het meest recht aan de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en biedt de meeste kansen voor de gemeentelijke organisatie om zich met gepaste snelheid verder te ontwikkelen. Afhankelijk van de specifieke context kan het echter toch verstandiger zijn om juist de ‘nul’ optie te hanteren. De Raad wil de keuze tussen deze twee mogelijkheden aan de gemeente in kwestie overlaten. De Raad acht de keuze van het ideale fusiemoment een verantwoordelijkheid van de herindelende gemeenten zelf. Daarop aansluitend wil de Raad ook de keuzevrijheid voor de zittingsduur van de gemeenteraad aan de herindelende gemeenten overlaten. Daarbij is een lokale afweging aan de orde tussen de verwachte effecten op de politieke cultuur, de beleidskwaliteit en de ambtelijke organisatie en de betekenis die men daaraan geeft. De Raad stelt wel als voorwaarde dat voorafgaand aan verkiezingen aan de burgers duidelijk wordt gemaakt voor welk mandaat en zittingsduur wordt gekozen.

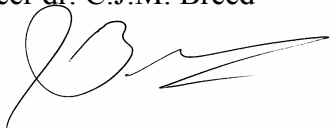
De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur

De heer prof. drs. J. Wallage

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Wallage', written in a cursive style.

De secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur

De heer dr. C.J.M. Breed

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C.J.M. Breed', written in a cursive style.