

Vergaderjaar 2010–2011

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 28

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2011

Conform mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 24 mei jl. (kamerstuk 28 750, nr. 26), bied ik u het aangepaste Beleidskader gemeentelijke herindeling aan, zoals dat is vastgesteld door de ministerraad van 8 juli 2011. Het aangepaste Beleidskader, dat het vorige Beleidskader gemeentelijke herindeling (Kamerstukken II, 2008/09, 28 750, nr. 5) vervangt, geeft inhoudelijke en procesmatige kaders aan voor gemeentelijke herindeling. Tevens geeft het Beleidskader op basis van het regeerakkoord een nadere invulling aan de bestuurlijke rolverdeling tussen gemeenten, provincies en het kabinet als medewetgever met in achtneming van hun bevoegdheden op grond van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). De gemeenten en provincies waar thans sprake is van een lopende Arhi-procedure zullen nader worden geïnformeerd over de betekenis van het Beleidskader voor de afronding van het herindelingsproces.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

Beleidskader gemeentelijke herindeling

1. Inleiding

Gemeenten, als meest nabije overheid, staan voor de belangrijke opgave zowel hun wettelijke als eigen, autonome maatschappelijke taken uit te voeren en daarvoor de juiste (maatschappelijke) verbindingen aan te gaan. Onder andere door decentralisatie van taken, is de druk op de bestuurskracht van gemeenten in de afgelopen jaren toegenomen. En daarmee de druk en de vraag naar meer of andere oplossingen voor eventuele problemen met bestuurskracht van gemeenten.

Uitgangspunt voor het kabinet, als het gaat om borging van de kwaliteit van het lokale bestuur, is dat gemeenten en provincies in staat moeten worden gesteld die oplossing te kunnen kiezen die voor de aanpak van lokale en regionale maatschappelijke vraagstukken het meest effectief en efficiënt is.

Bestuurskracht van gemeenten wordt door meer zaken beïnvloed dan door de bestuurlijke schaal. Factoren als bestuurscultuur en kwaliteit van de ambtelijke organisatie spelen ook een rol. Maar ook de mate en mogelijkheid van het aangaan van verbanden met gemeenschappen beïnvloedt de gemeentelijke bestuurskracht. Een causaal verband tussen de bestuurlijke schaal (inwoneraantal) en bestuurskracht is er dan ook niet. Een minimumnorm voor de omvang van gemeenten is daarom weinig zinvol. Dat laat onverlet dat waar versterking van bestuurskracht nodig is deze behalve door intergemeentelijke samenwerking (op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of samenwerking met private partners) ook door gemeentelijke herindeling gerealiseerd kan worden.

Overigens hebben naast gemeenten ook provincies een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokale en bovenlokale bestuur. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van bestuurlijke en/of financiële problemen van gemeenten, kan de rol van het provinciebestuur gelegen zijn in het stimuleren en, waar nodig, het faciliteren van het versterken van de kwaliteit van het lokale bestuur.

2. Grondwettelijk en wettelijk kader

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat bij de wet gemeenten kunnen worden opgeheven en nieuwe gemeenten kunnen worden ingesteld. In de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is geregeld hoe achtereenvolgens betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels in dat verband in acht genomen moeten worden. Gelet op deze verantwoordelijkheid van de wetgever, is een kader voor gemeentelijk herindelingsbeleid nodig dat inhoudelijke criteria formuleert aan de hand waarvan herindelingsvoorstellen zullen worden getoetst. Dit Beleidskader functioneert echter wel tegen de achtergrond van de voornoemde context en ontwikkelingen. Daarbij is het van belang te onderstrepen dat vanwege het maatschappelijke belang er zorgvuldig moet worden omgegaan met oplossingen die het bestuurlijk functioneren of mogelijk zelfs de zelfstandigheid van gemeenten raken.

3. Gemeentelijke herindeling van onderop

De belangrijkste leidraad voor het kabinet bij het gemeentelijke herindelingsbeleid is gelegen in de ervaring van de laatste jaren dat gemeentelijke herindeling die niet kan rekenen op steun van de betrokken gemeenten al snel een averechts effect kan hebben. In de Nederlandse

bestuurlijke indeling is de gemeente een bestuurlijke eenheid van het verzekeren van overheidsdiensten, maar vooral ook kader voor lokale politieke besluitvorming en betrokkenheid. Die komen in de knel bij het doorzetten van herindeling tegen de gevoelens in van de betrokken gemeenten, waardoor het draagvlak voor politiek en bestuur erodeert. Om die reden meent het kabinet dat uitgangspunt bij herindeling moet zijn dat deze van onderop tot stand moet komen. Uiteraard is het denkbaar dat er in een gebied gemeenschappelijke bestuurlijke of financiële knelpunten zijn of zwaarwegende opgaven moeten worden gerealiseerd, die niet zonder meer ondergeschikt kunnen worden gemaakt aan het standpunt van iedere afzonderlijke gemeente. In die situatie zullen provincies dan ook een actievere rol moeten vervullen bij gemeentelijke herindeling.

In dit Beleidskader is het centrale uitgangspunt dat gemeentelijke herindeling «van onderop» tot stand komt. Gemeentelijke herindeling die van onderop tot stand komt, heeft betrekking op de vraag op welk bestuurlijk niveau het initiatief wordt genomen tot een herindelingsvoorstel.

Op grond van de Wet arhi kunnen, naast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zowel gemeenten als provincies een verzoek tot herindeling, in de vorm van een herindelingsadvies, doen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Uitgangspunt voor het kabinet is dat afwegingen en keuzes tot gemeentelijke herindeling primair op lokaal niveau moeten worden gemaakt, dat wil zeggen door de betrokken gemeentebesturen. Bij gemeentelijke herindeling op initiatief van gemeenten zal sprake zijn van een gedeeld inzicht van de betrokken gemeentebesturen dat de beste bestuurlijke oplossing voor versterking van de eigen bestuurskracht is gelegen in bestuurlijke schaalvergroting. Voorstellen tot gemeentelijke herindelingen door provincies¹ passen, naar het oordeel van het kabinet, in beginsel niet binnen dit uitgangspunt. Van voorstellen tot gemeentelijke herindeling door provincies kan alleen sprake zijn in uitzonderlijke situaties waarin zich zowel een sterke inhoudelijke noodzaak als urgentie voordoen. Te denken valt aan bestuurlijke knelpunten en/of de financiële positie van gemeenten of complexe, regionale maatschappelijke opgaven.

4. Bestuurlijke rolverdeling bij gemeentelijke herindeling

4.1. Gemeenten

Gemeenten zijn als eerste aan zet om een oplossing te vinden ter versterking van de eigen bestuurskracht. Gemeentebesturen kunnen tot de conclusie komen dat de beste oplossing voor geconstateerde problemen met bestuurskracht is gelegen in een samenvoeging van (delen van) gemeenten. In termen van de Wet arhi is in dat geval sprake van gemeenten die het verzoek doen tot herindeling in de vorm van een herindelingsadvies dat door de betrokken gemeenteraden kan worden vastgesteld.

4.2. Provincies

Waar gemeenten zich op horen te stellen als belangrijkste woordvoerders in de discussie over gemeentelijke herindeling, vormen de provincies de moderator in een proces waarbij gemeenten veelal ook in regionaal verband werken aan hun bestuurskracht of bestuurlijke toekomst. Vanuit deze rol als moderator dienen provincies, waar nodig, sturing te geven aan de discussie die kan leiden tot een herindelingsvoorstel. Provincies hebben echter ook een bovenlokale verantwoordelijkheid die uit kan gaan boven de belangen van afzonderlijke gemeenten. De invulling van deze verantwoordelijkheid kan in uitzonderlijke situaties rechtvaardigen dat de

¹ Het hierna volgende geldt ook voor herindelingen van gemeenten die in meer dan één provincie zijn gelegen en derhalve verschillende provinciebesturen betrokken zijn.

provincie het initiatief neemt tot een herindelingsvoorstel. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.1.1.

4.3. Het kabinet

De verleiding kan groot zijn om op rijksniveau de afwegingen, die op gemeentelijk en vervolgens op provinciaal niveau zijn gemaakt, als het ware «over te doen». Dit strookt echter niet met het uitgangspunt dat herindeling van onderop moet plaatsvinden. De inhoudelijke afwegingen moeten door de betrokken gemeentebesturen en het betrokken provinciebestuur worden gemaakt. Dat betekent echter niet dat elk herindelingsvoorstel zonder meer moet worden overgenomen. Als medewetgever heeft het kabinet immers een eigen verantwoordelijkheid. Het kabinet neemt deze verantwoordelijkheid bij de vervolgfase, dat wil zeggen wanneer een wetgevingstraject wordt doorlopen. Concreet betekent dit dat het kabinet een herindelingsadvies zal beoordelen op: het proces dat heeft geleid tot een herindelingsadvies, en de motivering van de voorgestelde herindeling, zoals beschreven in het door de betrokken raden of provinciale staten vastgestelde herindelingsadvies, door toetsing van het herindelingsadvies aan het Beleidskader.

Zoals aangegeven, blijft gemeentelijke herindeling die van onderop tot stand komt het uitgangspunt in het herindelingsbeleid. Het kabinet zal daarom niet zelf herindelingsvoorstellen initiëren. Aldus blijft de voorbereiding van een herindelingsvoorstel uitdrukkelijk voorbehouden aan de betrokken gemeentebesturen en, waar aan de orde, aan het betrokken provinciebestuur.

5. Criteria

Gemeentelijke herindeling is geen wiskunde. Dat betekent ook dat de omschrijving en uitwerking van begrippen, criteria en procesvereisten niet gelezen moeten worden als een checklist of formule. Uiteindelijk dient er op basis van alle relevante feiten en omstandigheden een afweging gemaakt te worden over een herindelingsvoorstel. Om te kunnen beoordelen of en op welke wijze op basis van een herindelingsadvies wetgeving in voorbereiding wordt genomen, zal ieder herindelingsadvies onder meer worden getoetst aan de hierna volgende criteria. De hieronder volgende criteria zijn in belangrijke mate richtinggevend, maar niet absoluut. De praktijk leert dat in concrete situaties criteria onderling kunnen conflicteren of dat er uiteenlopende conclusies kunnen worden getrokken door de betrokken gemeenten over de toepassing van één criterium. In dat geval zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen die criteria respectievelijk tussen de standpunten en belangen van de betrokken gemeenten.

5.1. Draagvlak

«Draagvlak» is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Het streven dient altijd te zijn gericht op het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Draagvlak betekent echter niet per definitie unanimitie in standpunt. Een oplossing die niet door alle betrokken partijen gedragen wordt, kan alleen dan worden gekozen als er daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan.

5.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak

Onder bestuurlijk draagvlak voor herindelingsvoorstellen op initiatief van gemeenten wordt begrepen de democratische legitimatie van deze voorstellen aan de hand van de besluitvorming in de raden van de

betrokken gemeenten. Indien de raden van de betrokken gemeenten een herindelingsadvies hebben vastgesteld, duidt dit op bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel.

Hiervoor is aangegeven, dat er uitzonderlijke situaties denkbaar zijn die kunnen rechtvaardigen dat de provincie het initiatief neemt tot een herindelingsvoorstel. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie waarin de bestuurskracht van een gemeente zodanig kan zijn verzwakt als gevolg van bestuurlijke en financiële problemen, dat bijvoorbeeld lokale (medebewinds)taken en/of regionale maatschappelijke opgaven niet (meer) op eigen kracht of binnen samenwerkingsverbanden adequaat kunnen worden opgepakt en derhalve bestuurlijke opschaling het enige reële alternatief is. In dat geval kan het functioneren van het lokaal bestuur ernstig in het geding zijn en bestaat de urgente noodzaak tot een duurzame oplossing in de vorm van vrijwillige gemeentelijke herindeling. Indien dit perspectief echter niet kan worden geboden, omdat er onvoldoende draagvlak is bij de besturen van een of meer omliggende gemeenten, is het betrokken provinciebestuur aan zet een afweging te maken het initiatief tot een herindelingsvoorstel te nemen. Indien het provinciebestuur van oordeel is dat een herindelingsvoorstel noodzakelijk en urgent is voor een duurzame oplossing voor de problematiek in de betrokken individuele gemeente(n), is het aan het betrokken provinciebestuur te beoordelen en te motiveren of kan worden volstaan met «voldoende» lokaal bestuurlijk draagvlak, in de zin van het aantal betrokken gemeentebesturen dat het voorstel steunt. Tot besluit wordt opgemerkt dat bij weging van het lokaal bestuurlijk draagvlak geldt, dat dit altijd in samenhang moet worden gezien met de voorwaarde van een zorgvuldig herindelingsproces en met de overige, hieronder volgende criteria.

Procesmatige criteria

Bij voorstellen tot gemeentelijke herindeling op initiatief van het provinciebestuur gelden de volgende procesmatige criteria ter bepaling van de mate van lokaal en regionaal bestuurlijk draagvlak: er dient voldoende te zijn aangetoond dat het provinciebestuur gestreefd heeft naar en gewerkt heeft aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak onder de betrokken gemeentebesturen voor het provinciale herindelingsvoorstel. De betrokken gemeentebesturen zijn derhalve in de gelegenheid gesteld alternatieven aan te dragen; besturen van omliggende en/of naburige gemeenten worden uitgenodigd hun zienswijze te geven op en alternatieven aan te geven ten aanzien van het provinciale herindelingsontwerp. Deze alternatieven zijn door het provinciebestuur, in samenspraak met de besturen van gemeenten waarop de voorgenomen herindeling betrekking heeft, beoordeeld; het betrokken provinciebestuur motiveert waarom het naar zijn oordeel wenselijk of noodzakelijk is dat een gemeente, waarvan de raad een negatieve zienswijze heeft ingediend op het provinciale herindelingsontwerp, niettemin toch in het provinciale herindelingsadvies moet worden opgenomen.

5.1.2. Maatschappelijk draagvlak

Opheffing van een gemeente als zelfstandige bestuurlijke entiteit is een ingrijpende beslissing en raakt aan alle inwoners, aan de lokale gemeenschap als geheel. Om deze reden zijn gemeentebesturen volgens het kabinet gehouden het maatschappelijke draagvlak voor een herindelingsvoorstel te kennen en te toetsen; de wijze waarop dat plaatsvindt is de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Het is voor de beoordeling van herindelingsvoorstellen van belang dat lokaal maatschappelijk draagvlak voor gemeentelijke herindeling ook kenbaar en

derhalve toetsbaar is. Voor het kabinet zijn betrokken gemeentebesturen gehouden om representatief onderzoek te (laten) doen naar maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Dat betekent dat het betrokken gemeentebestuur inzichtelijk zal moeten maken of, en op welke wijze, een onderzoek naar maatschappelijk draagvlak is betrokken bij de besluitvorming. Daarnaast zal het betrokken gemeentebestuur, indien dat aan de orde is, moeten aangeven op grond van welke van de overige criteria in dit Beleidskader een beslissing heeft genomen die afwijkt van het maatschappelijke draagvlak voor de beoogde herindeling.

Concreet betekent het voorgaande dat in het herindelingsadvies aandacht moet worden besteed aan de initiatieven die het gemeentebestuur heeft ondernomen om maatschappelijk draagvlak te organiseren, onder meer door aan te geven op welke wijze het gemeentebestuur inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken en geraadpleegd heeft gedurende verschillende fasen van het herindelingsproces. In het zogeheten «logboek», dat is opgenomen in het herindelingsadvies, geeft het betrokken gemeentebestuur een beschrijving van de gevolgde procedure en de wijze waarop burgers en maatschappelijke verbanden zijn betrokken en geraadpleegd (zie ook Kamerstukken II 2009/10, 28 750, nr. 16). Aldus wordt gewaarborgd dat de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om te investeren in maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel transparant wordt gemaakt. Verder bevat het herindelingsadvies een weergave van de ingediende zienswijzen en wordt tevens aangegeven wat daarmee inhoudelijk is gedaan. Ten aanzien van provinciale herindelingsadviezen geldt de opname van een «interbestuurlijk logboek» waarin de verschillende stappen in het proces en de rolname van het betrokken provinciebestuur en de betrokken gemeentebesturen wordt vastgelegd.

Uit het uitgangspunt dat het gemeentebestuur primair verantwoordelijk is voor het organiseren en vaststellen van het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel vloeit overigens voort, dat het betrokken provinciebestuur op zijn beurt voor de beoordeling van het draagvlak de standpunten van de gemeenteraden als uitgangspunt zal nemen.

Procesmatig criterium

In het herindelingsadvies geven de betrokken gemeentebesturen aan op welke wijze onderzoek is gedaan naar het maatschappelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Het herindelingsadvies bevat voorts een beschrijving van de gevolgde procedure en de wijze waarop burgers en maatschappelijke verbanden door de betrokken gemeentebesturen zijn geïnformeerd en geraadpleegd over de beoogde gemeentelijke herindeling (zogeheten logboek).

5.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak

Gemeentelijke herindeling heeft vrijwel altijd invloed op het beleid van omliggende of naburige gemeenten en op de bestuurlijke verhoudingen in de regio. Daarom is het van belang dat omliggende en naburige gemeenten in staat worden gesteld hun zienswijze, in termen van bestuurlijke «wenselijkheid», te geven op een voorgenomen herindeling. Aldus kan worden getoetst of sprake is van voldoende regionaal bestuurlijk draagvlak.

Procesmatige criteria

Ter bepaling van de mate van regionaal bestuurlijk draagvlak worden de volgende procesmatige uitgangspunten in acht genomen: bij een herindelingsproces op initiatief van gemeentebesturen worden de besturen van omliggende en naburige gemeenten, die een belang

(kunnen) hebben bij een voorgenomen gemeentelijke herindeling, uitgenodigd hun zienswijze te geven op het herindelingsontwerp; bij een negatieve zienswijze van een of meer omliggende en/of naburige gemeentebesturen dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven waarom het herindelingsproces toch is voortgezet. In een dergelijk geval beoordeelt het betrokken provinciebestuur welk belang het zwaarste weegt: de voortzetting van het herindelingsproces of de aangedragen bezwaren.

Deze afweging van het provinciebestuur wordt opgenomen in de zienswijze van gedeputeerde staten op een door de raden van de betrokken gemeenten vastgesteld herindelingsadvies respectievelijk in het provinciale herindelingsadvies dat door provinciale staten wordt vastgesteld.

5.2. Inhoudelijke noodzaak

5.2.1. Bestuurskracht

In het belang van de inwoners en lokale gemeenschappen dient een nieuw te vormen gemeente te beschikken over voldoende bestuurskracht. In essentie kan worden gesteld dat gemeenten bestuurskrachtig zijn als zij in staat zijn hun maatschappelijke opgaven op te pakken en wettelijke taken adequaat te vervullen waarbij recht wordt gedaan aan en in het belang van hun maatschappelijke omgeving. Bij de verkenning van gemeentelijke herindelingen dient de bestuurskracht van nieuw te vormen gemeenten daarom goed te worden ingeschat. Daarbij kan worden gedacht aan gemeenten die:

voldoende bestuurskrachtig zijn (met bestuurders met de juiste kwaliteiten) als het gaat om bestuurlijke sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid;

over een ambtelijke organisatie beschikken die voldoende robuust is en die in staat is taken en verantwoordelijkheden adequaat en op een professionele wijze uit te oefenen. De organisatie van de nieuwe gemeente is in personele zin minder kwetsbaar en heeft een versterkte positie op de arbeidsmarkt;

in staat zijn een goede bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke opgaven en taken die in de regio aan de orde zijn; de regierol oppakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners; bij de vormgeving van beleid voldoende rekening houden met de diversiteit van de verschillende lokale gemeenschappen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een adequate interactie met de samenleving (burgers en maatschappelijk middenveld) en een visie op binnengemeentelijke decentralisatie of ambtelijke deconcentratie, in een actief kernenbeleid of wijkgericht werken.

Procesmatige criteria

Bij de beoordeling van de mate van bestuurskracht zijn de volgende procesmatige criteria van toepassing:

een herindelingsadvies bevat tevens een inschatting van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen betreffende «bestuurskracht»;

in een door het provinciebestuur geïnitieerd herindelingsadvies wordt gemotiveerd aangegeven in welke mate de bestuurskracht van de betrokken gemeenten een rol heeft gespeeld;

het totale oordeel over de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente dient positief te zijn. Wanneer het herindelingsvoorstel tot stand komt op initiatief van gemeentebesturen, is de inschatting van het betrokken provinciebestuur hierover van belang.

5.2.2. Regionale opgaven en samenhang

Gemeenten zijn geen bestuurlijke eilanden, maar maken deel uit van een bestuurlijke omgeving – een «regio» – die onder andere bestaat uit aangrenzende en omliggende gemeenten, en samenwerkingsverbanden. De bijdrage die een nieuwe gemeente in regionaal verband kan leveren heeft niet alleen betrekking op een goede taakuitoefening voor het eigen grondgebied. Versterking van de regionale bestuurskracht van gemeenten kan nodig zijn om bijvoorbeeld economische, ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke functies eenduidiger te verdelen binnen de regio. Gemeentelijke herindeling kan aldus de randvoorwaarden scheppen voor complementair bestuur en voor minder onderlinge concurrentie. Daarnaast kan worden gezegd, dat naarmate betrokken gemeenten bepaalde, bovenlokale of regionale maatschappelijke opgaven met elkaar gemeenschappelijk hebben, dit een positieve werking kan hebben voor de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente.

Procesmatige criteria

Bij de beoordeling van de regionale opgaven en samenhang zijn de volgende procesmatige uitgangspunten van toepassing: een herindelingsadvies bevat een beschrijving van de maatschappelijke opgaven die aan de orde zijn in de regio waarvan de betrokken gemeenten deel uitmaken; indien de aard en omvang van de regionale maatschappelijke opgaven expliciet een reden zijn voor de beoogde herindeling wordt dit in het herindelingsadvies aangegeven; het betrokken provinciebestuur geeft een inhoudelijk oordeel over de aard en omvang van de regionale maatschappelijke opgaven in relatie tot de beoogde herindeling. Het betrokken provinciebestuur geeft zijn oordeel bij voorkeur op basis van een visie op de bestuurlijke organisatie van de desbetreffende bepaalde regio waarvan de betrokken gemeenten deel uitmaken.

5.2.3. Financieel perspectief van gemeenten

Voor de bekostiging van gemeentelijke taken zijn financiële middelen nodig. Naar de mate waarin gemeenten over voldoende weerstandscapaciteit beschikken, zullen gemeenten over het algemeen in staat zijn om hun taken voor de langere termijn adequaat te kunnen vervullen. Het financieel perspectief van een gemeente kan zich echter zodanig ongunstig ontwikkelen, dat dit uiteindelijk ten koste gaat of dreigt te gaan van het adequaat functioneren van het lokaal bestuur, zodat een duurzame oplossing geboden is. Deze oplossing kan bestaan in bestuurlijke opschaling waardoor de financiële basis van de betrokken gemeenten wordt versterkt en daarmee het adequaat functioneren van het lokaal bestuur weer wordt gewaarborgd.

Procesmatige criteria

Indien het financieel perspectief van een of meer betrokken gemeenten expliciet een reden is voor de beoogde herindeling, wordt dat in het herindelingsadvies nader gemotiveerd. Het betrokken provinciebestuur geeft een inhoudelijk oordeel over het financieel perspectief van de betrokken gemeente(n), zoals beschreven in het herindelingsadvies. In het bijzonder wordt daarbij aandacht besteed aan de vraag of het financieel perspectief ten koste gaat of dreigt te gaan van het adequaat functioneren van het lokaal bestuur.

5.3. Urgentie

De mate waarin de drie voornoemde aspecten – bestuurskracht, regionale maatschappelijke opgaven en samenhang, en het financieel perspectief van gemeenten – indringender zijn voor de betrokken gemeente(n) afgezet tegen de tijd die nodig is om eventuele verbeteringen te kunnen aanbrengen dan wel andere oplossingen te kunnen beproeven dan gemeentelijke herindeling (bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking) bepaalt tevens de mate van «urgentie» van een beoogde gemeentelijke herindeling. Een gemeentelijke herindeling kan, anders geformuleerd, om inhoudelijke redenen meer of minder «urgent» zijn.

Procesmatig criterium

In een herindelingsadvies wordt op inhoudelijke gronden aangegeven wat de urgentie is van de beoogde gemeentelijke herindeling. Daarbij wordt tevens aangegeven wat de mogelijke consequenties zijn voor de betrokken gemeenten indien de beoogde herindeling niet of niet met ingang van de beoogde datum plaatsvindt.

5.4. Overige criteria

5.4.1. Duurzaamheid

Wanneer een gemeentelijke herindeling wordt nagestreefd, is het van belang dat de nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode. Voorkomen moet worden dat de nieuwe gemeente binnen afzienbare termijn wederom bij een herindeling wordt betrokken, en aldus van de ene in de andere herindelingsdiscussie terecht komt. Die mogelijkheid wordt niet alleen bepaald door omstandigheden binnen de nieuwe gemeente, maar ook door haar directe omgeving. De duurzaamheid van een nieuw gevormde gemeente heeft nadrukkelijk ook een regionaal aspect, dat wil zeggen dat afwegingen met betrekking tot duurzaamheid ook in een regionale context inzichtelijk moeten worden gemaakt in een herindelingsadvies. Ten aanzien van een herindelingsvoorstel zal dus ook vooraf moeten worden getoetst of sprake is van andere, meer voor de hand liggende gemeenten die bij het herindelingsproces betrokken zouden moeten worden.

Procesmatige criteria

Bij de beoordeling van de mate van duurzaamheid van nieuw te vormen gemeenten zijn de volgende criteria van toepassing: een herindelingsadvies bevat een inschatting van de duurzaamheid mede in relatie tot de regionale omgeving van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen met betrekking tot «duurzaamheid»; het totale oordeel over de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente dient positief te zijn. Wanneer het herindelingsvoorstel tot stand komt op initiatief van gemeentebesturen, is de inschatting van het betrokken provinciebestuur hieromtrent van belang.

5.4.2. Interne samenhang van de nieuwe gemeente

Het is van betekenis dat de nieuwe gemeente een logische interne samenhang kent, die identiteit geeft aan de nieuwe bestuurlijke eenheid. De aard van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente kan heel verschillende uitingsvormen hebben: cultureel, sociaal, economisch, geografisch, enzovoort. Voorkomen moet worden, dat de nieuwe gemeente niet meer is dan een administratieve eenheid waarmee inwoners en maatschappelijke organisaties zich niet of nauwelijks verbonden voelen. Van de betrokken gemeentebesturen mag een

gemeenschappelijke visie worden gevraagd op welke wijze de nieuw te vormen gemeente inwoners en gemeenschappen kan betrekken bij de vormgeving, en indien gewenst, bij de uitvoering van beleid, zoals wijkgericht werken, een actief kernenbeleid, op gemeentelijke decentralisatie en/of ambtelijke decentralisatie en de rol van eventuele wijk- en dorpsraden.

Procesmatig criterium

Een herindelingsadvies bevat een beschrijving van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij wordt in ieder geval ingegaan op de hierboven genoemde overwegingen.

5.4.3. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen

Versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen kan een van de redenen zijn voor een herindelingsvoorstel. Evenwichtige regionale bestuurlijke verhoudingen houden in dat de nieuwe gemeente een bestuurlijke partner is die in staat is een meerwaarde te leveren bij het oppakken van regionale opgaven en taken, in samenwerking met andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de provincie. Tevens moet worden voorkomen dat een herindelingsvoorstel leidt tot zogeheten «restproblematiek». Dat wil zeggen dat door de vorming van een nieuwe gemeente omliggende gemeenten niet onnodig in hun ontwikkeling mogen worden belemmerd, waardoor het toekomstperspectief van deze gemeenten ongunstig wordt beïnvloed. De beoordeling of een beoogde gemeentelijke herindeling zal leiden tot meer evenwichtige bestuurlijke verhoudingen in de regio, is in het bijzonder een verantwoordelijkheid van het provinciebestuur, die zijn oordeel bij voorkeur geeft op basis van een visie op de bestuurlijke organisatie van een bepaalde regio binnen de provinciegrenzen.

Procesmatige criteria

Een herindelingsadvies bevat een beschrijving van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio.

Het betrokken provinciebestuur geeft een inhoudelijk oordeel over de voorziene effecten van de beoogde gemeentelijke herindeling voor de bestuurlijke verhoudingen in de regio, bij voorkeur op basis van een visie op de bestuurlijke organisatie van de desbetreffende regio.

6. Financiële aspecten

6.1. Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie op verzoek van alle gemeenten die betrokken zijn bij een herindelingsproces. Het ministerie zorgt voor het beschikbaar stellen en onderhoud van het databestand ten behoeve van de herindelingsscan. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit kan het ministerie ook deelnemen aan de uitvoering van herindelingsscans. Aan de hand van de herindelingsscan kunnen gerichte aandachtspunten voor het (financieel) beleid van de nieuw te vormen gemeente worden bepaald. Ook wordt inzicht verkregen in de bouwstenen van de nieuw op te stellen begroting. Daarnaast kunnen gesignaleerde verbeterpunten en risico's beter worden aangepakt dan wel beheerst gedurende het fusieproces. Voor de herindelingsscan wordt uitgegaan van de nieuw te vormen (fictieve) gemeente.

6.2. Maatstaf herindeling

Een nieuw gevormde gemeente komt in aanmerking voor een aanvullende uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling uit het gemeentefonds. Het bedrag van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling zou voldoende moeten zijn om de lasten van de zogeheten frictiekosten van de herindeling op te vangen. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt volgens het 40-20-20-20% betaalschema in achtereenvolgens het eerste tot en met het vierde jaar na de herindeling, uitbetaald. Voor niet succesvol afgeronde herindelingstrajecten is er geen maatstaf in het gemeentefonds of een vergoedingsregeling.

7. Overige aspecten

7.1 Toepassing gemeentelijke toevoegingen

Op grond van de Wet arhi bestaat de mogelijkheid (delen van) gemeenten toe te voegen aan andere gemeenten in de vorm van wijziging van de gemeentelijke grenzen. De gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, wordt op deze wijze niet opgeheven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van artikel 1, eerste lid, sub b, Wet arhi dat bepaalt dat een wijziging van de gemeentelijke indeling kan bestaan uit «het opheffen en instellen van gemeenten alsmede uit een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van *tenminste één* van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen». In deze gevallen is sprake van een zogeheten «gemeentelijke toevoeging» die alleen bij wet kan worden toegepast (artikel 3, eerste lid, Wet arhi).

Gevolgen voor inwoners

Ter voorbereiding van een voorstel tot gemeentelijke toevoeging moet het voorbereidingsproces in de zin van de Wet arhi worden gevolgd alvorens een wetsvoorstel in overweging kan worden genomen. Daarmee is de voorbereidingsprocedure voor inwoners en andere belanghebbenden met dezelfde waarborgen omkleed als in het geval van gemeentelijke samenvoeging. Bovendien schrijft artikel 52, tweede lid, sub b, Wet arhi voor dat ook bij gemeentelijke toevoeging sprake dient te zijn van het houden van tussentijdse raadsverkiezingen.

Rechtsgevolgen en personeel

Toepassing van gemeentelijke toevoeging heeft bijzondere rechtsgevolgen. Zo leidt de toepassing van de artikelen 21, 28, 30 en 59 Wet arhi tot afwijkende consequenties ten aanzien van de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd. Deze afwijkende consequenties hebben betrekking op: minder zwaar financieel toezicht, het van kracht blijven van gemeentelijke verordeningen, het in functie blijven van burgemeester, secretaris en griffier en geen verplichte organisatiebrede reorganisatie waarbij personeel opnieuw moet worden geplaatst. Indien toevoeging ontstaat door afsplitsing van gebied van een of meer gemeenten is het verder noodzakelijk dat bepaalde rechten en verplichtingen worden overgedragen aan de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd. De Wet arhi sluit namelijk verdeling van een aantal rechten en verplichtingen over twee gemeenten uit. Het betreft de rechten en verplichtingen zoals genoemd in de artikelen 44, eerste lid, 48, tweede lid, 59, eerste lid, 70, eerste lid, en 71, derde lid, Wet arhi.

Er is één aspect van gemeentelijke toevoeging dat bijzondere aandacht vraagt, te weten de rechts- en arbeidsmarktpositie van het personeel. Omdat geen verplichte organisatiebrede reorganisatie hoeft te worden

gevolgd voor de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd, kan sprake zijn van een ongelijke uitgangspositie tussen het personeel van de bij de beoogde toevoeging betrokken gemeenten. Dit zal vooral van toepassing kunnen zijn voor personeel dat overkomt van de betrokken gemeente(n) waarvan gebied wordt afgestaan. Indien nodig, zullen vooraf afspraken moeten gemaakt tussen de betrokken gemeentebesturen om ongelijkheid in rechts- en arbeidsmarktpositie van het personeel weg te nemen.

Aanvullend inhoudelijk criterium voor toepassing

In het geval de gemeente waaraan grondgebied wordt toegevoegd niet wordt opgeheven heeft dat afwijkende consequenties op grond van de Wet arhi. Dat biedt gemeenten waaraan gebied wordt toegevoegd, zoals aangegeven, bepaalde organisatorische en inhoudelijke voordelen. Om deze reden is het kabinet van oordeel dat gemeentelijke toevoegingen uitzondering moeten blijven in het gemeentelijke herindelingsbeleid. Er dient sprake te zijn van proportionaliteit tussen de omvang van territoriale toevoeging en de voordelen die dit de betrokken gemeenten kan opleveren. Dat vraagt tevens om een objectieve norm voor de omvang van gebied (en daarmee het aantal inwoners) dat kan worden toegevoegd, die rechtvaardigt dat een gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd niet wordt opgeheven.

Het kabinet zal bij toetsing van voorstellen tot gemeentelijke toevoeging uitgaan van het criterium dat het inwonertal van de gemeente waaraan gebied wordt toegevoegd met ten hoogste tien procent kan toenemen. Wordt dit getal overschreden, dan dient sprake te zijn van een voorstel tot gemeentelijke samenvoeging en dus van opheffing van alle betrokken gemeenten. Het provinciebestuur heeft hier een toetsende rol. Met het tien-procentcriterium wordt hetzelfde getal gehanteerd als voor het onderscheid tussen een grenswijziging en een grenscorrectie (zie artikel 1, eerste lid, sub b en d, Wet arhi).

Procesmatige criteria

Bij de beoordeling van voorstellen tot gemeentelijke toevoeging zijn de volgende procesmatige criteria van toepassing:
het voorstel dient ondersteund te worden door de betrokken gemeentebesturen en het betrokken provinciebestuur in de vorm van een herindelingsadvies en/of door een positieve zienswijze door gedeputeerde staten;
het betrokken provinciebestuur kan, bij een verzoek van gemeentebesturen, aanvullende eisen stellen;
het kabinet kan aanvullende eisen stellen aan een verzoek tot gemeentelijke toevoeging of deze of op grond van een eigenstandige afweging afwijzen.

7.2. Samenloop grenscorrectie, gemeentelijke toe- en samenvoeging

Het is denkbaar dat in een herindelingsadvies een of meer grenscorrecties, gemeentelijke toevoegingen en/of samenvoegingen worden gecombineerd. Welke van deze drie vormen van toepassing is, is afhankelijk van het percentage waarmee het inwonertal van de betrokken gemeenten naar verwachting toe- of afneemt (zie artikel 1, eerste lid, sub b en d, Wet arhi). Voor een dergelijke voorgestelde combinatie geldt de eis, dat de onderscheidenlijke grenscorrectie(s), gemeentelijke toevoeging(en) en gemeentelijke samenvoeging(en) zijn gebaseerd op desbetreffende besluiten van de betrokken raden (of ingeval van een provinciaal voorstel op een door provinciale staten vastgesteld herindelingsadvies).

7.3. Naamgeving van de nieuwe gemeente

De herindelingspraktijk laat zien dat gemeenten er niet altijd in slagen om tijdig te komen tot een gezamenlijk gedragen voorstel voor de naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Dit kan echter vertragend werken voor het wetgevingsproces. Om deze reden verdient het de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naamgeving voor de nieuw te vormen gemeente of anders zo snel mogelijk daarna (zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 358, nr. 4). Indien gemeentelijke besluitvorming over de definitieve naamgeving uitblijft of indien daarop voor het vervolg van het wetgevingstraject niet kan worden gewacht, hanteert het kabinet het beleid dat in een wetsvoorstel de naam van de grootste betrokken gemeente naar inwonertal wordt opgenomen als naamgeving van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij dient te worden aangetekend, dat gemeenteraden op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid hebben de gemeentenaam op enig moment te wijzigen.