Beleidskader gemeentelijke herindeling

1. Inleiding

Aanleiding en doel
In dit beleidskader geeft het kabinet aan hoe voorstellen voor gemeentelijke herindelingen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden beoordeeld en getoetst. Het kabinet geeft de voorkeur aan herindelingen 'van onderop', dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten. Het is primair aan gemeenten zelf om te werken aan versterking van hun bestuurskracht, zo nodig via een herindeling. Tegelijkertijd blijkt dat in bepaalde situaties dit proces niet altijd van onderop tot stand komt, terwijl versterking van de bestuurskracht wel nodig is. In deze situaties van stagnatie is het wenselijk dat provincies het initiatief kunnen nemen. Het kabinet vindt in alle gevallen dat gemeentelijke herindelingen zorgvuldig moeten gebeuren. Dit Beleidskader over gemeentelijke herindeling geeft ook enkele handvatten voor provincies en gemeenten ter ondersteuning van een goed proces om te komen tot een gemeentelijke herindeling.

Zoals ook aangegeven in de begeleidende brief kiest dit kabinet er voor een nieuw beleidskader vast te stellen. Dit beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 vervangt het beleidskader gemeentelijke herindeling uit 2013 en de aanvulling op dat beleidskader uit 2015 (inzake de lichte samenvoeging).

Leeswijzer
Paragraaf 2 gaat in op het (grond)wettelijk kader voor herindeling en de reikwijdte van dit beleidskader. In paragraaf 3 wordt stilgestaan bij de rol van Rijk, provincie en gemeenten bij herindeling van gemeenten. Paragraaf 4 bevat de criteria waaraan herindelingsadviezen worden getoetst. Financiële aspecten komen in paragraaf 5 aan bod en de wijziging van de provinciale indeling als gevolg van gemeentelijke herindeling in paragraaf 6. In de 7de paragraaf worden enkele overige onderwerpen behandeld, waaronder de toepassing van dit beleidskader op nieuwe herindelingsadviezen.

2. (Grond)wettelijk kader en reikwijdte van dit beleidskader

Artikel 123 van de Grondwet bepaalt dat gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld, en dat de wet de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen regelt. Dit grondwetsartikel is uitgewerkt in de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). Daarin is onder meer geregeld hoe de betrokken gemeente- en provinciebesturen en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de voorbereiding tot een herindelingsregeling ter hand kunnen nemen en welke procedureregels daarbij in acht genomen moeten worden.

Op basis van de Wet arhi worden de volgende herindelingsvarianten onderscheiden:

1. Reguliere samenvoeging: bij deze herindelingsvariant worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld.
2. Lichte samenvoeging: hierbij wordt één van de betrokken gemeenten niet opgeheven en worden de andere betrokken gemeenten wel opgeheven en geïntegreerd met de niet op te heffen gemeente, waardoor de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor de niet op te heffen gemeente achterwege blijven.[1]
3. Grenswijziging: hierbij is sprake van een grenswijziging zonder opheffing of instelling van gemeenten. Indien de grenswijziging naar verwachting het inwonertal van geen van de

[1] De burgemeester, secretaris, griffier en het ambtelijk apparaat blijven in functie van een niet op te heffen gemeente en er is geen preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet arhi. Daarnaast blijven rechtsvoorschriften van kracht. Er dienen wel herindelingsverkiezingen te worden georganiseerd.

betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen, is sprake van een grenscorrectie. Dit beleidskader heeft geen betrekking op grenscorrecties.[2]

Reguliere en lichte samenvoegingen, in de praktijk vaak aangeduid als 'herindelingen', worden bij wet in formele zin vastgesteld. Ook voor een wijziging van gemeentegrenzen die naar verwachting het inwonertal van ten minste één van de betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen is een wet vereist (een dergelijke herindeling wordt in de praktijk ook wel 'splitsing' genoemd). In deze gevallen stellen de betrokken gemeenten (of de provincie) een herindelingsadvies vast, dat aan de minister van BZK wordt gezonden.

Maatwerk
Het is denkbaar dat één of meer grenscorrecties met één of meer reguliere of lichte samenvoegingen worden gecombineerd in één herindelingsregeling, bijvoorbeeld bij een splitsing van een gemeente. De mogelijkheid om deze herindelingsvarianten te combineren biedt ruimte voor een maatwerkoplossing als de lokale omstandigheden daarom vragen.

3. De rol van Rijk, provincies en gemeenten bij gemeentelijke herindeling

De formele kaders voor de totstandkoming van een herindelingsadvies worden gegeven in de Wet arhi, die bepaalt welke bestuursorganen het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedurele vereisten daarbij gelden. Een belangrijk aspect van een goed verloop van herindelingsprocedures is de rolverdeling tussen overheden, ook in de fase voorafgaand aan een formeel herindelingstraject. Het kabinet laat het initiatief voor een herindeling primair aan gemeenten. Gemeenten zijn als eerste aan zet als het gaat om het vinden van oplossingen om hun maatschappelijke opgaven beter te kunnen oppakken.

Tegelijkertijd is het zo dat gemeenten en provincies in deze discussie ook samen moeten optrekken, vanwege de algemene verantwoordelijkheid van de provincies voor de kwaliteit van het lokaal bestuur. Het initiatief van gemeenten is het uitgangspunt. Bij evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten, waarvoor zijzelf geen oplossingen weten te bereiken, kan de verantwoordelijkheid van provincies met zich meebrengen dat zij gebruik maken van hun bevoegdheden in de Wet arhi om sturing te geven aan de discussie en een modererende rol op te pakken die kan leiden tot een door de provincie geïnitieerd herindelingsadvies. Bij evidente bestuurskrachtproblemen kan gedacht worden aan het niet meer in staat zijn tot het organiseren van adequate dienstverlening richting inwoners of het niet in staat zijn tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Van een provincie wordt verwacht dat zij beschikt over een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie in relatie tot de maatschappelijke opgaven, zeker waar een provincie het initiatief tot een herindeling wil nemen. Een dergelijke visie komt bij voorkeur tot stand in samenspraak met gemeenten.

Provincies hebben daarnaast, afhankelijk van wie het initiatief neemt, een andere rol in het herindelingsproces:

1. In geval van een herindelingsproces op basis van initiatief van gemeenten hebben gedeputeerde staten een formele rol zoals vastgelegd in de Wet arhi. Daarbij kan de rol van de provincie overwegend worden aangeduid als 'faciliterend en stimulerend' Dit kan bijvoorbeeld door de inzet van specifieke kennis of ambtelijke ondersteuning in het proces.

[2] Wel zal het kabinet jaarlijks aan de provincies vragen om een overzicht te verstrekken van de grenscorrecties en naamswijzigingen van gemeenten die niet bij wet hebben plaatsgevonden. Dit omdat jaarlijks een overzicht met wijzigingen in de gemeentelijke indeling, grenscorrecties dan wel wijzigingen in namen van gemeenten wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

2. In het geval van een herindelingsproces op initiatief van een provincie, is de provinciale rol zwaarder, ook volgens de Wet arhi. De provincie heeft de regie op het herindelingsproces en is penvoerder van het herindelingsontwerp- en advies. Daarnaast wordt ook hier een faciliterende en stimulerende rol van de provincie in het herindelingsproces verwacht, bijvoorbeeld ten aanzien van het maatschappelijk, regionaal en lokaal draagvlak.

Het is met het oog op een gedragen proces wenselijk dat de minister van BZK tijdig door de betrokken provincie wordt geïnformeerd over voorgenomen herindelingen en het hierbij voorgestane proces, onafhankelijk van de herkomst van het initiatief. Het informeren omtrent een mogelijk provinciaal initiatief geschiedt per brief en een toelichtend gesprek. Dit gebeurt nog in de fase voorafgaand aan een mogelijk besluit van de provincie om een procedure te starten conform artikel 8 van de Wet arhi. Hierbij gaat het om de overwegingen om het initiatief tot herindeling (over) te nemen en waarom juist op dit specifieke moment. Het overleg met de provincie biedt de mogelijkheid aan de minister van BZK om nadere vragen te stellen en aandachtspunten voor het proces aan de provincie mee te geven. Inhoudelijke beoordeling van het voorstel vindt, zoals wettelijk vastgelegd, plaats bij ontvangst van het herindelingsadvies. De minister van BZK zal in voorkomende gevallen de Tweede Kamer informeren over een provinciaal besluit tot start van een artikel 8 procedure.

Een gemeentelijk herindelingsadvies wordt door gedeputeerde staten aan de minister van BZK gezonden, voorzien van een zienswijze van gedeputeerde staten. Een herindelingsadvies op provinciaal initiatief wordt door provinciale staten vastgesteld en inclusief alle zienswijzen naar de minister van BZK gestuurd. De minister van BZK is vervolgens verantwoordelijk voor het beoordelen van het herindelingsadvies en legt bij een positieve beoordeling een wetsvoorstel voor aan de ministerraad. Dit beleidskader bevat de criteria aan de hand waarvan de minister van BZK herindelingsadviezen toetst, zodat voor gemeenten en provincies duidelijk is langs welke lijnen van hen afkomstige herindelingsvoorstellen beoordeeld zullen worden. In het geval van een negatief oordeel informeert de minister van BZK de betrokken provincie(s) en gemeenten en de Tweede Kamer over de beweegredenen om het herindelingsadvies niet over te nemen.

4. Beoordelingscriteria herindelingsadviezen

4.1. Inleiding

De minister van BZK zal beoordelen of het herindelingsproces op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Herindelingsadviezen moeten voldoen aan de procedurevoorschriften van de Wet arhi, zoals de terinzagelegging van een herindelingsontwerp door de betrokken gemeenten. Daarnaast hanteert het kabinet enkele criteria aan de hand waarvan herindelingsadviezen worden beoordeeld. Dit betreft voor ieder herindelingsadvies een afweging op basis van de lokale en regionale omstandigheden, ontwikkelingen en context. Omdat die omstandigheden per geval verschillen, is het niet mogelijk een limitatieve checklist te ontwikkelen die in alle gevallen tot een eenduidige uitkomst zal leiden. De beoordelingscriteria moeten in samenhang worden bezien.

Het kabinet beoordeelt herindelingsadviezen op basis van de volgende criteria[3]:

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

[3] De onderdelen van het criterium ‘duurzaamheid’ uit het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013 zijn ondergebracht bij bestuurskracht en regionale samenhang van dit beleidskader.

De criteria worden nader toegelicht in § 4.2. Voor de toepassing van de herindelingsvariant lichte samenvoeging geldt een tweetal aanvullende criteria. Deze worden toegelicht in § 4.3 en betreffen:

- Overeenstemming over toepassing van de variant
- Afspraken over de rechtspositie van het personeel

Het kabinet vraagt gemeenten en provincies om in het herindelingsadvies respectievelijk in de provinciale zienswijze uiteen te zetten hoe aan deze criteria wordt voldaan en om aan te geven op welke manier de voorgestelde herindeling bijdraagt aan het bedienen van inwoners en het omgaan met maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen. Van provincies wordt verwacht dat zij zich baseren op een visie op de ontwikkeling van de bestuurlijke organisatie in de betreffende provincie. Bij een provinciaal initiatief is het aan de provincie om deze uiteenzetting te geven in het herindelingsadvies; waar in het vervolg over gemeenten wordt gesproken, geldt dit in geval van provinciale herindelingsadviezen voor de provincie.

4.2 Algemene beoordelingscriteria

Draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk

Het kabinet zal het draagvlak voor de herindeling beoordelen naar lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak.

Het streven van gemeenten en provincies moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Het kabinet verwelkomt dan ook voorstellen die op de steun van alle betrokken gemeenten en een zo groot mogelijke meerderheid van hun inwoners kunnen rekenen. Dit betekent evenwel niet dat unanimiteit bij gemeentebesturen of steun onder een meerderheid van de inwoners altijd een vereiste is. Het kan voorkomen dat bij evidente bestuurskrachtproblemen een herindeling door de provincie noodzakelijk wordt geacht om de lokale en regionale opgaven adequaat het hoofd te kunnen bieden en om de dienstverlening aan de inwoners te kunnen garanderen. Ook moet worden voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst. Het kabinet vraagt in die gevallen een solide onderbouwing waarom bij een gebrek aan breed draagvlak toch een herindeling gewenst wordt.

Het is primair de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen (en bij provinciaal initiatief ook van de provincie) om het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling te beoordelen en daarin te investeren. Daarvoor vraagt het kabinet aan de betrokken gemeenten in een logboek bij te houden op welke wijze inwoners en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij het herindelingsproces en op welke wijze het maatschappelijk draagvlak is vastgesteld, inclusief de ingediende zienswijzen.

Daarnaast vraagt het kabinet aan gemeenten respectievelijk provincies om de omliggende of anderszins betrokken gemeenten uit te nodigen een zienswijze in te dienen. Indien een negatieve zienswijze van een omliggende gemeente niet wordt overgenomen, vraagt het kabinet dit te motiveren. Het kabinet kijkt dus niet alleen naar het draagvlak bij de direct betrokken gemeenten en hun inwoners, maar ook naar de opvatting van de provincie en de buurgemeenten en andere (bestuurlijke) organisaties in de regio.

Bestuurskracht

Hoewel de redenen om te kiezen voor een herindeling kunnen verschillen, speelt de wens of noodzaak om de bestuurskracht te versterken vaak een belangrijke rol. Een veel gehanteerde definitie van bestuurskracht is 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.[4] Deze

[4] In 2010 is een Handreiking bestuurskrachtonderzoek verschenen waar deze definitie in is opgenomen. De handreiking is een gezamenlijke uitgave van IPO, VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten(KING), de Unie van Waterschappen en het ministerie van BZK.

definitie impliceert een verhouding tussen de opgaven en dienstverlening van gemeenten enerzijds en het vermogen om deze opgaven adequaat tegemoet te treden anderzijds. De definitie laat ook zien dat gemeenten hun taken niet volledig zelf(standig) hoeven te vervullen om bestuurskrachtig te zijn: zij kunnen dit ook doen in samenwerking met bijvoorbeeld andere gemeenten en private partijen. Hieruit volgt ook dat bestuurskracht behalve een lokale (gemeentelijke) ook een regionale dimensie kent. Gemeenten hebben elkaar nodig om op meerdere schaalniveaus resultaten te behalen. Een weinig bestuurskrachtige gemeente beïnvloedt in dat opzicht ook de kwaliteit van de regionale samenwerking. Wat ervoor nodig is om bestuurskrachtig te zijn, verschilt dus per gemeente en is onder meer afhankelijk van (de complexiteit van) het lokale en regionale opgavenprofiel, de ambities op korte en lange termijn en de gemeentelijke visie op samenwerking en democratische legitimiteit.

Omdat de lokale omstandigheden verschillen, en de kenmerken van bestuurskracht situationeel afhankelijk zijn, zijn onderstaande kenmerken van een bestuurskrachtige gemeente niet uitputtend. De opsomming is dan ook niet bedoeld als checklist op basis waarvan een herindeling al dan niet noodzakelijk is. Een herindeling zou wel kunnen bijdragen aan deze punten.

- De gemeente is in staat adequate dienstverlening richting inwoners te organiseren en tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven die lokaal of in de regio aan de orde zijn.
- De gemeente is responsief naar de samenleving.
- De gemeente is in staat haar rol te pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door in een keten of netwerk van organisaties te opereren die gezamenlijk aan een maatschappelijk gewenste situatie werken.
- De gemeente is in staat haar maatschappelijke opgaven te vertalen naar een relevante uitvoeringsagenda, een samenwerkingsagenda of bijvoorbeeld een strategische beleidsagenda.
- De gemeente heeft een professionele gemeentelijke organisatie (bestuurders met de juiste kwaliteiten en een ambtenarenapparaat dat in staat is om taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te oefenen).
- De organisatie van de gemeente is in personele zin robuust (weinig kwetsbaar) en in staat voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken.
- Het gemeentebestuur is in staat sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid.
- De gemeente is in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden.
- De gemeente voert een gezonde financiële huishouding.

Het kabinet vraagt in het herindelingsadvies onderbouwd uiteen te zetten welke opgaven ten aanzien van bestuurskracht bij de bestaande gemeenten spelen en hoe de voorgestelde herindeling tegemoet komt aan het gericht versterken van de bestuurskracht.

Interne samenhang en nabijheid van bestuur

Gemeenten die een herindeling overwegen hebben vaak gemeenschappelijke kenmerken waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn. Een voorbeeld hiervan is het combineren van stedelijke voorzieningen met het groene en open landschap van het buitengebied. Samen vergroten zij de leefbaarheid van het gehele gebied. Een gemeentelijke herindeling kan er dus toe leiden dat er meerdere dorpen, kernen en/of steden binnen een nieuwe gemeente komen te liggen, elk met eigen kenmerken, cultuur en identiteit. Dit heeft gevolgen voor het profiel van de nieuwe gemeente, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, identiteit, economie, oriëntatie, maar ook op politiek of sociaal terrein. Het kabinet acht het van belang dat de betrokken gemeenten de gemeenschappelijkheden en verschillen (en de verschillende belangen) onderkennen en hiervoor een passende besturingsfilosofie ontwikkelen. Dat kan bijvoorbeeld door in het herindelingsadvies te beschrijven op welke wijze de nieuw te vormen gemeente haar inwoners en gemeenschappen zal betrekken bij de vormgeving en uitvoering van beleid en de realisatie van opgaven.

Gemeenten hebben te maken met een zogenaamde dubbelopgave wanneer een herindeling wordt overwogen. De ideale schaalgrootte van een gemeente bestaat niet. Het is juist van belang dat de schaal van beleidsontwikkeling goed aansluit bij de schaal waarop (nieuwe) opgaven en kansen zich voordoen. Omdat iedere opgave een eigen schaal kent (meerschaligheid), is het van belang dat gemeenten hierop kunnen inspelen en hier flexibel mee kunnen omgaan. Belangrijk is dat het lokale bestuur ook in de toekomst responsief, nabij, betrokken en benaderbaar blijft. Van de nieuwe gemeente wordt daarom verwacht dat zij zich inzet om zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en betrokkenheid van inwoners te borgen en versterken. Hiervoor zijn vele praktijkvoorbeelden, zoals een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, (overige) binnengemeentelijke decentralisatie (zoals bestuurscommissies) en het versterken van participatieve vormen van democratie als aanvulling op de representatieve democratie. Een herindeling biedt hiermee een kans voor vernieuwing van de lokale democratie en dat zou onderdeel kunnen zijn van de visie op de nieuwe gemeente. Of en in hoeverre (herindelings)gemeenten de representatieve democratie wensen te verrijken met andere participatieve vormen van democratie laat het kabinet graag over aan de inwoners en het bestuur van de gemeenten zelf.

Regionale samenhang

Voor het aanpakken van maatschappelijke opgaven onderhouden gemeenten relaties met lokale en regionale partners, zoals buurgemeenten, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Vanwege het gemeentegrensoverstijgende karakter en de verwevenheid van veel maatschappelijke opgaven is het van belang dat een gemeente in de regio weloverwogen keuzes maakt ten aanzien van het aanpakken van die opgaven. Hiervoor is bijvoorbeeld voldoende beleidscapaciteit nodig, 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.

Alle gemeenten maken deel uit van diverse samenwerkingsverbanden en ook na een herindeling blijft samenwerking op tal van terreinen zinvol en nodig. Daarom vraagt het kabinet aan gemeenten om in het herindelingsadvies in te gaan op de gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties en eventuele andere bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Met het oog op de duurzaamheid van de herindeling zal tevens afgewogen moeten worden of andere gemeenten in de regio bij de herindeling betrokken zouden moeten worden. Er zijn ook situaties denkbaar waarin er sprake is van een urgente noodzaak om de bestuurskracht van een gemeente te versterken, terwijl een gedragen duurzame oplossing op korte termijn niet mogelijk is. In dergelijke gevallen kan het belang van het versterken van de gemeentelijke bestuurskracht zwaarder wegen dan het op korte termijn realiseren van een regionaal bestuurlijk eindbeeld.

4.3. Aanvullende beoordelingscriteria lichte samenvoeging

Bij een lichte samenvoeging blijven de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan opheffing voor één van de betrokken gemeenten achterwege, wat met name op het terrein van administratieve lasten voordelen oplevert. Zo staat de niet op te heffen gemeente niet onder preventief financieel toezicht op grond van artikel 21 Wet arhi, blijven de burgemeester, griffier, secretaris en het ambtelijk apparaat van deze gemeente in functie en blijven de rechtsvoorschriften van kracht. Wel dienen ook bij een lichte samenvoeging herindelingsverkiezingen te worden gehouden in alle betrokken gemeenten.

De voorkeur voor een lichte samenvoeging komt veelal voort uit praktische overwegingen. De lichte samenvoeging is in de praktijk toegepast in situaties waarin het verschil in inwoneraantal tussen de betrokken gemeenten zodanig groot was dat het inwoneraantal van de niet op te heffen gemeente slechts in geringe mate toenam. In die gevallen werd het praktisch geacht om opheffing van de grotere gemeente achterwege te laten.

Ook bij een keuze voor deze herindelingsvariant is het van belang dat een zorgvuldig proces vooraf is gegaan, juist omdat er sprake is van een verschil in uitgangspositie tussen de betrokken gemeenten. Dit is vooral van belang voor de medewerkers van de op te heffen gemeente(n), voor wie op grond van de Wet arhi een andere rechtspositieregeling geldt dan voor de medewerkers van de gemeente die niet wordt opgeheven. De praktijk leert dat dit verschil geen problemen oplevert als er goede afspraken zijn gemaakt over de rechtspositie van het personeel.

Verzoeken tot gemeentelijke herindeling met toepassing van de lichte samenvoeging moeten voldoen aan de volgende twee criteria:

1. Er bestaat overeenstemming tussen de gemeenten over toepassing van de variant, blijkend uit het eensluidend vastgesteld herindelingsadvies. Het is van belang dat de gemeenten zich bewust zijn van de rechtsgevolgen van de herindelingsvariant en achter de keuze voor deze variant staan.
2. Er zijn afspraken gemaakt over de rechtspositie van het personeel, waarbij zoveel mogelijk wordt voorkomen dat de medewerkers van de op te heffen gemeente(n) in een nadeliger positie verkeren dan de medewerkers van de niet op te heffen gemeente.

5. Financiële aspecten

5.1 Herindelingsmaatstaf

Bij herindeling is sprake van een uitkering op grond van de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling in het gemeentefonds. Met de tijdelijke verdeelmaatstaf herindeling wordt een vergoeding ontvangen voor de zogeheten frictiekosten van de herindeling. Frictiekosten zijn lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Het bedrag van de verdeelmaatstaf wordt over een periode van vijf jaar uitgekeerd, te beginnen in het jaar voorafgaand aan de herindeling. Er wordt bij de toepassing van de herindelingsmaatstaf onderscheid gemaakt naar twee situaties: de situatie van samenvoeging van gemeenten en de situatie dat gemeenten niet (nagenoeg) integraal samen gaan, maar dat één van de betrokken gemeenten wordt opgeheven en gesplitst. Zie voor meer informatie de toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds (verdeelmaatstaven 45 en 45a) via deze link naar rijksoverheid.nl.

5.2 Herindelingsscan

Om de discussie en het herindelingsproces op lokaal niveau te faciliteren, heeft het ministerie van BZK in samenwerking met de provincies de herindelingsscan ontwikkeld. Deze scan kan worden uitgevoerd door de betrokken provincie in samenwerking met het ministerie. 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. Gemeentelijke herindeling en wijziging van de provinciale indeling

Een gemeentelijke herindeling kan met zich meebrengen dat de grens tussen provincies moet worden gewijzigd. Het herindelingsadvies wordt in dat geval vastgesteld door de betrokken provinciale staten. Hoewel het niet wenselijk is om voortdurend de grenzen tussen provincies ter discussie te stellen, laat de praktijk zien dat daar soms aanleiding toe is wanneer gemeenten aan beide zijden van de grens willen samengaan. De keuze voor een gemeentelijke herindeling waarbij de provinciegrens wijzigt

moet niet lichtzinnig genomen worden, maar de provinciegrens staat niet in de weg aan een gemeentelijke herindeling.

De wens of noodzaak voor een gemeentelijke herindeling dient het vertrekpunt te zijn bij de beoordeling van het herindelingsvoorstel waarbij een wijziging van de provinciegrenzen het gevolg is. Het herindelingsvoorstel zal dan ook volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als gemeentelijke herindelingen waarbij geen provinciegrens wordt gewijzigd.

In aanvulling daarop vraagt het kabinet aan de betrokken provincie(s) om de gehanteerde criteria voor de provinciekeuze inzichtelijk te maken in het herindelingsontwerp en herindelingsadvies. Hierbij kan in elk geval gedacht worden aan de voorkeur van de betrokken gemeenteraden en de effecten van de provinciegrenswijziging voor de regionale samenhang. Er dient een indicatie gegeven te worden van de bestuurlijke en financiële gevolgen van de provinciegrenswijziging voor de (bij wet verplichte) samenwerkingsverbanden waar de gemeenten thans deel van uitmaken.

Op basis van deze en eventueel door de provincie(s) nader te specificeren criteria dient de provinciekeuze goed te worden onderbouwd. Het is aan de betrokken provincies om in een interprovinciale commissie (artikel 15 Wet arhi) in gezamenlijkheid tot de te hanteren criteria te komen. Indien zij hierover geen overeenstemming kunnen bereiken is een actieve rol van de minister van BZK gewenst. Mede met het oog daarop is het van belang dat de minister van BZK goed op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen met betrekking tot de voorgenomen herindeling.

Deze werkwijze maakt het mogelijk voor de betrokken gemeenten, omliggende gemeenten, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere belanghebbenden om middels een zienswijze te reageren op zowel de herindeling als op de voorgenomen wijziging van de provinciegrens.

7. Overige aspecten

7.1 Noodzakelijke voorbereidingen

Na indiening van een wetsvoorstel tot herindeling is vervolgens van belang dat gemeenten tijdig beginnen met de voorbereidingen van een herindeling, ook alsnog onzeker is of de herindelingsregeling tot stand zal komen. De praktijk wijst uit dat gemeenten zeker een jaar voorbereidingstijd nodig hebben om de nieuwe gemeentelijke organisatie in te stellen. Het kabinet roept de betrokken gemeenten op hiermee rekening te houden, ook indien het gemeentebestuur in beginsel tegen de herindeling is. De Wet arhi schrijft voor dat de betrokken gemeentebesturen er in onderling overleg zorg voor dragen dat de met het oog op de herindeling te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid, waarbij het aan gedeputeerde staten is om de totstandkoming van dat overleg te bevorderen (artikel 79 Wet arhi). Om de herindeling tijdig voor te kunnen bereiden zullen veelal al ruim voor afronding van de parlementaire behandeling afspraken gemaakt moeten worden over de te treffen voorzieningen. Indien die afspraken niet tijdig tot stand dreigen te komen, is het aan gedeputeerde staten om de totstandkoming daarvan te bevorderen.

7.2 Herindelingsverkiezingen en zittingsduur gemeenteraden

Gemeentelijke herindelingen gaan ingevolge de Wet arhi in per 1 januari van het jaar gelegen na de datum van inwerkingtreding van de herindelingsregeling. In de maand november voorafgaand aan de datum van herindeling vinden tussentijdse verkiezingen plaats voor de gemeenteraad van de nieuwe gemeente. De gevolgen van de herindeling voor de zittingsduur van de oude raden en de nieuwe raad zijn afhankelijk van het jaar waarin de herindeling ingaat. Deze gevolgen zijn geregeld in hoofdstuk VII Wet arhi en betekenen voor de komende jaren het volgende.

Om te voorkomen dat de nieuwe raad slechts korte tijd zitting heeft, worden in gemeenten die worden gevormd per 1 januari 2020, 2021 en 2022 de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 overgeslagen. De eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen zijn in maart 2026. Bij herindelingen die plaatsvinden per 1 januari 2023 worden de daaraan voorafgaande reguliere raadsverkiezingen van maart 2022 overgeslagen, omdat in november van hetzelfde jaar herindelingsverkiezingen plaatsvinden.[5] Ook dan zijn de verkiezingen van maart 2026 de eerstvolgende reguliere raadsverkiezingen na de herindeling.

Datum van herindeling	**Herindelingsverkiezingen**	**Eerstvolgende reguliere verkiezingen**	**Zittingsduur eerste gemeenteraad nieuwe gemeente**
1 januari 2020	November 2019	Maart 2026	6 jaar en 3 maanden
1 januari 2021	November 2020	Maart 2026	5 jaar en 3 maanden
1 januari 2022	November 2021	Maart 2026	4 jaar en 3 maanden
1 januari 2023	November 2022	Maart 2026	3 jaar en 3 maanden

Deze cyclus herhaalt zich vervolgens vanaf 2024.

7.3 Bijzondere wettelijke voorzieningen

Het is van belang dat gemeenten tijdig nadenken over de vraag of de herindelingswet een bijzondere voorziening moet bevatten. Dat kan bijvoorbeeld wenselijk zijn als een deel van het gebied van samen te voegen gemeenten overgaat naar een andere dan de nieuw te vormen gemeente, wat vragen kan oproepen over het voortbestaan van bestaande gemeenschappelijke regelingen. In de herindelingswet kan worden bepaald dat die regelingen van rechtswege vervallen (artikel 41, eerste en tweede lid, Wet arhi). Als een bijzondere wettelijke voorziening nodig is, dient dat te worden vermeld in het herindelingsadvies.

7.4 Naamgeving van de nieuwe gemeente

Het uitgangspunt is, en de herindelingspraktijk laat ook zien dat dit gebruikelijk is, dat gemeenten in het herindelingsadvies een voorkeur opnemen voor de naam voor de nieuw te vormen gemeente. Indien de gemeentelijke besluitvorming over de naamgeving niet tijdig is afgerond, hanteert het kabinet het beleid dat in het wetsvoorstel de naam van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente wordt opgenomen als naam van de nieuw te vormen gemeente. Gemeenteraden hebben op grond van artikel 158 Gemeentewet de bevoegdheid de gemeentenaam te wijzigen, waarbij geldt dat de ingangsdatum van de naamswijziging ten minste een jaar na de datum van het besluit ligt.

Het verdient de voorkeur om een nieuwe (niet-samengestelde) naam te kiezen voor de nieuwe gemeente danwel de gemeentenaam te handhaven van één van de bij de herindeling betrokken gemeenten. Namen die zijn samengesteld uit twee of meer gemeentenamen (bijvoorbeeld met een koppelstreepje) dienen te worden vermeden. Omdat de naamgeving van de nieuwe gemeente vaak een gevoelig onderwerp is, geeft het kabinet in overweging om de inwoners te betrekken bij het naamgevingsproces.

7.5 Toepassing van het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018

[5] De reguliere raadsverkiezingen worden op grond van artikel 56a Wet arhi overgeslagen als het herindelingswetsvoorstel in de periode van 1 oktober tot en met 31 december van het jaar voorafgaande aan het jaar waarin de reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden is ingediend bij de Tweede Kamer.

De vaststelling van dit beleidskader vraagt om duidelijkheid met betrekking tot herindelingsprocedures die onder het voorgaande beleidskader zijn gestart. Voor voorstellen die gericht zijn op herindeling per 1 januari 2020 geldt het beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Voorstellen gericht op herindeling per 1 januari 2021 of later zullen op basis van het voorliggende beleidskader gemeentelijke herindeling 2018 worden beoordeeld. De betrokken gemeenten en provincies zijn hiervan op de hoogte gesteld.