



Gemeente Wijdmeren

Plan van aanpak verkenning herindeling

Hoe de gemeente Wijdmeren via een regionale verkenning komt tot een intentiebesluit tot herindeling met één (of meerdere) partnergemeente(n).

Definitieve versie
27 november 2023



Inhoud

1. Van onderzoeksfase tot raadsbesluit
2. Herindelen? Wettelijk kader én vier hoofdfasen!
3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit
 - a. Verkenning is al gestart: participatie inwoners op wensen uit dorpen
 - b. Verkenning zet in op gerede fusiepartners
 - c. Verkenning staat ook stil bij regionale samenhang en regionaal draagvlak
 - d. In positie brengen van raad op tussentijdse afwegingen en richting
 - e. Van verkenning tot intentiebesluit
 - f. Projectorganisatie tijdens verkenningsfase
 - g. Planning verkenningsfase: tamelijk ongewis door rol partnergemeenten
 - h. De incidentele financiële impact
4. Fase 1: communicatie & participatie

BIJLAGEN



1. Van onderzoeksfase tot raadsbesluit

- De raad van Wijdemeren heeft in de eerste helft van 2023 een intensief en indringend proces doorlopen om de vraag te beantwoorden wat het Toekomstperspectief 2026 van de gemeente zou kunnen zijn.
- In deze onderzoeksfase zijn door de raad vier varianten voor het Toekomstperspectief 2026 verkend:
 1. Bestuurlijk en organisatorisch zelfstandig blijven
 2. bestuurlijk zelfstandig blijven in combinatie met intensief regionaal samenwerken
 3. bestuurlijk zelfstandig blijven maar ambtelijk fuseren
 4. bestuurlijk en organisatorisch zelfstandigheid opgeven door te fuseren met een andere gemeente.
- Op 12 juli 2023 heeft de gemeenteraad van Wijdemeren het voorgenomen besluit genomen om te opteren voor variant 4: een fusie met een andere gemeente in de regio Gooi en Vechtstreek.
- Het besluit beoogde in de kern een herindeling met een andere gemeente, het in gesprek gaan met de samenleving in september 2023 en het besluit tot herindeling op 5 oktober 2023 te bekrachtigen op basis van een plan van aanpak voor de verkenningsfase met gerede fusiepartners.
- Daarbij werd opgeroepen om na de keuze voor een fusiepartner intensief de ambtelijke samenwerking aan te gaan én om gedurende het hele proces zorg te dragen voor een heldere communicatie.
- In lijn met het voorgenomen besluit van 12 juli 2023 is in september 2023 de gemeenteraad in gesprek gegaan met inwoners, bedrijven en instellingen over dit voorgenomen besluit. De opbrengst uit deze gesprekken in de dorpen is vastgelegd door de raad in een drietal hoofduitgangspunten en een uitgangspuntennotitie voor de toekomstige gemeente. Deze vormen de inbreng van Wijdemeren onder verkennende gesprekken met gerede fusiepartners.
- Op 5 oktober 2023 heeft de gemeenteraad het besluit van 12 juli 2023, om te komen tot een bestuurlijke fusie van de gemeente Wijdemeren met één of meerdere andere gemeenten, bekrachtigd. Daarbij heeft zij per amendementen onder andere de opdracht gegeven aan het college om de raad tussentijds te informeren over de verkenningsfase, de raad in positie te brengen op de te maken keuzes (in het openbaar) én te komen tot een aanpak voor communicatie met de samenleving. Het vaststellen van de door het college vormgegeven uitgangspuntennotitie en voorliggend plan van aanpak wenst de raad op 11 januari 2024 te doen.

Het gemeentebestuur van Wijdmeren wil haar bestuurskracht versterken.

Ook wil zij de dienstverlening aan de inwoners, ondernemers en instellingen verbeteren, zonder dat dit leidt tot een aanzienlijke lastenverzwaring voor de inwoners.

Het unieke karakter van de dorpen en het plassengebied moet in alle gevallen behouden blijven.

De gemeenteraad van Wijdmeren ziet een gemeentelijke herindeling daarom als wenselijk en noodzakelijk.





2. Herindelen? Wettelijk kader en vier hoofdfasen!

Herindelen is een wettelijk proces

- De totstandkoming van een gemeentelijke herindeling, ook wel aangeduid als bestuurlijke fusie, is wettelijk geregeld. 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). De Wet arhi schrijft voor hoe een herindeling tot stand komt vanaf het moment dat de betreffende gemeenten het intentiebesluit genomen hebben dat zij met elkaar willen gaan fuseren.

Herindelen kent vier hoofdfasen

- Een proces tot herindeling kent door het wettelijke karakter derhalve een aantal verplichte stappen en bijbehorende tijdlijnen én een aantal meer vormvrije onderdelen. In de basis valt een proces van herindeling uiteen in vier hoofdfasen:
 - Fase 0: van onderzoeken tot principebesluit
 - Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit
 - Fase 2: van herindelingsontwerp tot definitief lokaal besluit
 - Fase 3: van implementatie tot startdatum

Wijdmeren gaat fase 1 in: van verkenning tot intentiebesluit

- Wijdmeren heeft de onderzoeksfase (fase 0) doorlopen in de eerste helft van 2023. Met de principebesluiten van 12 juli en 5 oktober om 'te gaan voor een herindeling' heeft de gemeenteraad van Wijdmeren deze onderzoeksfase afgerond.
- Daarmee start fase 1 'van verkenning tot intentiebesluit' op, waarop voorliggend plan van aanpak in de kern betrekking heeft. Voor een goed begrip bevat dit plan van aanpak wat meer duiding over de diverse elementen van een herindelingsproces én een eerste doorkijk op de fasen na de verkenning.

Wet arhi kent drie varianten van herindeling

- Op basis van de Wet arhi worden drie herindelingsvarianten onderscheiden:
 1. Reguliere samenvoeging: bij deze herindelingsvariant worden alle betrokken gemeenten opgeheven en wordt een nieuwe gemeente ingesteld.



2. Herindelen? Wettelijk kader en vier hoofdfasen!

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.
 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 betrokken gemeenten met 10% of meer zal doen toe- of afnemen, is sprake van een grenscorrectie.
- Reguliere en lichte samenvoegingen, in de praktijk aangeduid als 'herindelingen', worden bij wet in formele zin vastgesteld. In deze gevallen stellen de betrokken gemeenteraden (of bij provinciaal initiatief Provinciale Staten) een herindelingsontwerp en -advies vast. Een document waarin de partners onderling afspraken maken over het karakter en de realisatiekracht van de nieuwe gemeente. Zie bijlage A voor voorbeelden van inhoudsopgaven.
 - Afhankelijk van de keuzen die de gemeenteraad van Wijdemeren maakt op basis van de verkenningsfase, zal blijken of sprake is van de herindelingsvariant 1, 2 of 3 of een combinatie van deze varianten.

Doorkijk op fase 2: van herindelingsontwerp tot definitief lokaal besluit

- Een herindelingsontwerp wordt door het college van B&W (of PS) gedurende acht weken ter inzage gelegd. Gedurende deze termijn kan een ieder zijn zienswijze over het herindelingsontwerp kenbaar maken. Nadat het herindelingsontwerp is voorzien van een reactienota op de zienswijzen en eventuele verwerking ervan, is sprake van een herindelingsadvies. Op het herindelingsadvies wordt lokaal het definitieve besluit tot herindeling genomen door alle betrokken gemeenteraden.
- Het herindelingsadvies wordt, voorzien van een provinciale zienswijze, door de Minister van BZK getoetst en voorgelegd aan de Raad van State en beide kamers. Zie bijlage B voor het wettelijke proces en bijlage C voor de doorlooptijden.
- Een herindelingsadvies wordt op deze landelijke tafels beoordeeld en getoetst aan de vier toetsingscriteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2019), zie bijlage D voor een toelichting op deze criteria:
 - draagvlak;
 - bestuurskracht;
 - interne samenhang;
 - nabijheid van bestuur en regionale samenhang.



2. Herindelen? Wettelijk kader en vier hoofdfasen!

Wijziging van de provinciale indeling bij herindeling

- Indien een gemeentelijke herindeling met zich meebrengt dat de grens tussen provincies moet worden gewijzigd wordt het herindelingsadvies vastgesteld door de betrokken provinciale staten. Het herindelingsvoorstel wordt daarbij volgens dezelfde criteria beoordeeld als bij gemeentelijke herindelingen waarbij geen provinciegrens wordt gewijzigd.
- Aanvullend hierop vraagt het kabinet aan de betrokken provincie(s) om de gehanteerde criteria voor de provinciekeuze inzichtelijk te maken in het herindelingsontwerp en herindelingsadvies. 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.

De fase 'van verkenning tot intentiebesluit' is vormvrij

- Het wettelijke traject start op het moment dat partnergemeenten met elkaar gaan werken aan een herindelingsontwerp. Deze fase ('van herindelingsontwerp tot definitief lokaal besluit') begint nadat partnergemeenten ieder voor zich en in gezamenlijkheid het intentiebesluit hebben genomen met elkaar een herindeling beogen aan te gaan en daartoe een herindelingsontwerp en –advies gaan opstellen.

- Dat intentiebesluit van betrokken partnergemeenten volgt op een fase van verkenning. Deze verkenningsfase is vormvrij. Het is aan de initiërende gemeente(n) zelf om daartoe een bij hen passend proces uit te lijnen. De wet Arhi bevat daarvoor geen voorschriften. De verkenningsfase heeft ten doel om feiten en meningen op tafel te krijgen die een (potentiële) partnerkeuze rechtvaardigen. Maar waarbij nog wel nader onderzoek/verdieping nodig is in de vorm van een herindelingsontwerp en –advies alvorens definitief voor elkaar kan worden gekozen.
- Bij de verkenning van een gemeentelijke herindeling is het wel belangrijk aandacht uit te laten gaan naar de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties binnen de betreffende gemeenten en naar omliggende gemeenten, provincies en samenwerkingsverbanden. Dit met het oog op het feit om gelegitimeerd tot besluiten op lokaal niveau te komen, alsook om in het herindelingsadvies invulling te kunnen geven aan de toetsingscriteria.

Plan van aanpak verkenning

- Voorliggend document betreft het plan van aanpak voor fase 1 'van verkenning tot intentiebesluit'. Dit document is door het college van B&W voorbereid en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad van Wijdemeren.



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

a. Verkenning is al gestart: participatie inwoners op wensen vanuit de dorpen

- Als aftrap van de verkenningsfase heeft de gemeenteraad bijeenkomsten in de dorpen van Wijdmeren georganiseerd. In interactieve sessies zijn inwoners betrokken en gevraagd naar onder andere hun wensen en verwachtingen ten aanzien van het karakter en de identiteit van hun dorpen en de in hun ogen meest passende fusiepartner(s).
- De inbreng vanuit de samenleving is door college en gemeenteraad van Wijdmeren betrokken in een drietal hoofduitgangspunten en de uitgangspuntennotitie voor de toekomstige gemeente. Deze uitgangspuntennotitie worden als onderlegger met de gerede fusiepartners gedeeld.
- Deze inbreng zal ook in een later stadium, tijdens de fase van herindelingsontwerp waarin een visie op de nieuwe gemeente wordt geformuleerd, weer worden betrokken en nader verdiept met inwoners.

b. Verkenning zet in op gerede fusiepartners

- De gemeenteraad van Wijdmeren kiest ervoor, onder andere op basis van de uitkomsten uit voornoemde inwonersavonden, dat in eerste aanleg drie gemeenten als 'gerede fusiepartners' kunnen worden gezien: de gemeenten Gooise Meren, Hilversum en Stichtse Vecht.

- De gemeenteraad verzoekt het college van B&W van Wijdmeren met deze potentiële partnergemeenten - direct na het raadsbesluit op voorliggende aanpak - verkennende gesprekken te gaan voeren met de drie hoofduitgangspunten als fundament en met de gespreksleidraad als houvast.

c. Verkenning staat ook stil bij regionale samenhang en regionaal draagvlak

- Naast de verkennende gesprekken met de drie gerede partners, zal het college ook andere regio- en buurgemeenten én bestaande samenwerkingspartners betrekken in deze verkennende fase.
- Vanuit de volgende partners wenst Wijdmeren een beeld op te halen over hoe zij naar de beoogde fusieontwikkeling van Wijdmeren kijkt, wat hun regionale belangen en perspectieven en eventuele randvoorwaarden en suggesties daarbij zijn: de gemeenten Laren, Blaricum, Huizen, Amsterdam en Eemnes en de samenwerkingsverbanden: het recreatieschap, het waterschap AGV, de Veiligheidsregio Gooi & Vecht, de Regio Gooi & Vecht en de Politie.
- Deze gesprekken gericht op regionale samenhang en regionaal draagvlak kunnen gedurende de gehele fase van verkenning doorlopen en staan los van eventuele tussentijdse richtinggevende raadsbesluiten.



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

d. In positie brengen van raad op tussentijdse afwegingen en richting

- De gemeenteraad vraagt het college daarbij om na een eerste verkennende ronde met deze gemeenten, een schriftelijke én mondelinge terugkoppeling te geven op basis van feiten en meningen vanuit de verkennende gesprekken.
- In deze terugkoppeling wordt de eventuele bereidheid tot fusie van deze gereede partners uiteengezet, worden hun voorwaarden (proces en inhoud) vanuit deze partners uitgelicht en worden de voor- en nadelen van de dan denkbare fusievarianten gepresenteerd in relatie tot de hoofduitgangspunten van de raad van Wijdemeren.
- Het is aan de gemeenteraad van Wijdemeren om een afweging te maken óf en met wie vervolgens verdiepend wordt verkend (aanvullende gesprekken of onderzoeken, eventuele wederzijdse begrotingscan, etc.).
- Uiteraard is/ zijn ook de potentiële fusiepartners aan zet in deze fase om zelf aanvullende onderzoeken of participatietrajecten te starten in hun eigen gemeente. Dergelijke signalen die impact hebben op de procesgang in Wijdemeren, zullen door het college vroegtijdig aan de raad worden teruggekoppeld.

e. Van verkenning tot intentiebesluit

- Op het moment dat de betrokken raden zover zijn zich uit te spreken voor een fusie en voor één of enkele fusiepartners daarbij, kan het intentiebesluit worden voorbereid. Eventueel zal voorafgaande aan dat moment de ontmoeting tussen de betrokken colleges en raden worden georganiseerd.
- Het intentiebesluit zal zoveel als mogelijk gelijklopend zijn in alle betrokken gemeenten. En het heeft de sterke voorkeur om deze intentiebesluiten op een en hetzelfde moment te laten nemen door de betrokken gemeenteraden, om geen invloed uit te oefenen op elkaars besluitvorming.
- Met het intentiebesluit wordt besloten tot 'de intentie om met gemeente(n) x (en y) een herindeling aan te gaan, per datum 1 januari xxx' én om 'daartoe de colleges van B&W de opdracht te geven een herindelingsontwerp (en aansluitend het herindelingsadvies) voor te bereiden en daarbij de raden en de samenleving intensief te betrekken'.
- De exacte formulering van deze besluiten en het daarna in te richten proces is aan de colleges en raden van de betrokken gemeenten op dát moment, zoveel als mogelijk in gezamenlijkheid.



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

f. Projectorganisatie tijdens verkenningsfase

- In de basis houden we ook in deze verkenningsfase de normale verhoudingen aan tussen raad, college en organisatie. De raad stelt kaders en is besluitvormend. De raad vervult dus ook in deze haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Het college bereidt deze kaderstelling en besluitvorming voor en voert de besluiten uit, met ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie.
- Er wordt derhalve niet gewerkt met een regie- of klankbordgroep vanuit de raad. Om iedereen (alle raadsleden) op eenzelfde moment over dezelfde informatie te kunnen laten beschikken in dit belangrijke proces. De **gemeenteraad** is derhalve als collectief **bestuurlijk opdrachtgever**. Zij geeft aan het college de opdracht om een verkenning uit te voeren en te onderzoeken welke partner(s) met de gemeente Wijdemeren willen fuseren. Zij geven als onderlegger voor deze verkenning drie hoofduitgangspunten mee aan het college. De gemeenteraad is het besluitvormende orgaan, zij neemt in de openbaarheid het intentiebesluit over de toekomstige fusiepartner(s).
- Het **college** is de **bestuurlijk opdrachtnemer** en heeft de verantwoordelijkheid om de opdracht van de raad in deze uit te voeren. De waarnemend burgemeester (bestuurlijke aangelegenheden) is de portefeuillehouder. Het college bereidt de informatievoorziening aan de raad en samenleving en de besluitvorming in de gemeenteraad voor. De verkennende gesprekken worden vanuit Wijdemeren gevoerd door de waarnemend burgemeester, de loco-burgemeester, de gemeentesecretaris en de extern adviseur. Vanuit de partnergemeenten wordt een gelijksoortige samenstelling verwacht.
- Een bestuurlijk/ ambtelijke **stuurgroep** houdt wekelijks regie op het proces en overziet 'wie wanneer waarover' aan zet moet komen. Deze stuurgroep bestaat uit de burgemeester, de portefeuillehouder financiën/1^e loco burgemeester en de gemeentesecretaris. Aan de overleggen met de stuurgroep nemen de externe projectleider, de projectsecretaris en bestuursadviseur deel als adviseurs en ondersteuners van het proces.
- Daar waar het proces om ambtelijke voorbereidingen vraagt binnen de gemeente Wijdemeren, dan wel in samenspraak met de partnergemeenten, zal de gemeentesecretaris de inzet van tijd en capaciteit bewaken. Het proces zal vragen om expertise en inzet vanuit bijvoorbeeld financiën en communicatie.



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

g. Planning verkenningsfase: tamelijk ongewis door rol partnergemeenten

- Uitgaande van een beoogde herindelingsdatum per 1 januari 2027, is het noodzakelijk om een intentiebesluit te nemen uiterlijk net voor of direct na het zomerreces van 2024. Indien het niet lukt om deze planning te realiseren, bijvoorbeeld omwille van het proces dat de partnergemeenten zelf te doorlopen hebben, dan zal de fusiedatum naar alle waarschijnlijkheid doorschuiven naar 1 januari 2028.
- Dit omdat 1 maart 2025 - gezien de doorlooptijden in het wettelijke proces - de (provinciale) deadline is voor definitieve lokale besluitvorming in de betrokken gemeenteraden op het herindelingsadvies. Een periode van zes tot (bij voorkeur) negen maanden is minimaal nodig om een proces van opstellen herindelingsontwerp tot aan besluitvorming over herindelingsadvies te doorlopen.
- Dit impliceert dat het wenselijk is de verkennende gesprekken met de gerede partners direct na het raadsbesluit op hoofduitgangspunten en het plan van aanpak op te starten. In januari 2024 kunnen de eerste gesprekken plaatsvinden. Tussentijdse worden college en raad frequent geïnformeerd over planning, voortgang en beoogde vervolgstappen.
- De gesprekken met de overige regiogemeenten en samenwerkingsverbanden zullen voor het zomerreces van 2024 zijn afgerond, zodat alle uitkomsten ervan kunnen worden betrokken bij het intentiebesluit.
- Alle besluiten van de raad worden in een ordentelijke besluitvormingscyclus (ambtelijke voorbereiding/ stuurgroep -> college -> commissie -> raad) voorbereid en genomen. Zodat de openbaarheid van besluitvorming is gewaarborgd en inwoners de gelegenheid hebben hun wensen en bedenkingen kenbaar te maken, door gebruik te maken van het spreekrecht tijdens commissiebehandelingen. Het college zal de raad tijdig in positie brengen en met de raad afstemmen over in gang te zetten besluitvormingscycli.
- Hoeveel tussentijdse besluiten van de raad nodig zijn (tussentijdse reductie van aantal gerede fusiepartners als gevolg van eerste verkennende gesprekken) is op dit moment nog niet te voorspellen. Dit zal derhalve ook de doorlooptijd van het proces kunnen beïnvloeden.
- Eventuele splitsing van de gemeente Wijdemeren over meerdere fusiegemeenten, een provinciegrens overschrijdende herindeling, aanvullende onderzoeken tijdens de verkenningsfase en/ of de politieke wens tot aanvullende participatietrajecten met inwoners, zullen deze beoogde planning beïnvloeden en de beoogde fusiedatum van 1 januari 2027 doen opschuiven.



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

h. De incidentele financiële impact

- De verkenningsfase heeft incidenteel financiële impact. Deze extra kosten zijn voornamelijk verbonden aan de noodzakelijke externe inhuur (expertise, ondersteuning) voor de projectorganisatie én voor communicatie. Daarnaast worden er ambtelijke uren ingezet door medewerkers uit de organisatie, die gedekt moeten worden.
- De kosten zijn berekend op basis van een periode van zes maanden: 1 januari 2024 tot en met 1 juli 2024. Na de verkenningsfase (principebesluit) zal een nieuw plan van aanpak worden opgesteld, met de fusiepartner(s), met de daarbij behorende financiële impact.
- Voor de verkenningsfase begroot het college een bedrag van EUR 200.000,- incidenteel, zie schema hiernaast. Daarbinnen valt ook de inzet van de externe projectleider die in belangrijke mate regisseur en penvoerder zal zijn van op te stellen analyses en tussenproducten om college en raad maximaal in positie te brengen voor het maken van de juiste afwegingen in dit proces.

Inzet	Eindbedrag
Externe projectleiding (expertise herindeling)	100.000,-
Financieel adviseur	10.000,-
Projectsecretaris	25.000,-
Communicatie	55.000
Onvoorzien	10.000
	EUR 200.000

Dekking

- Voorgesteld wordt om een budget voor de geraamde incidentele kosten voor de verkenningsfase beschikbaar te stellen en dit ten laste van de algemene reserve van € 200.000,- te brengen;



3. Fase 1: van verkenning tot intentiebesluit

Subsidie

- Binnen de provincie Noord-Holland zijn er subsidiemogelijkheden ter dekking van een deel van de kosten. De subsidieregeling kent een maximum van € 50.000 en gaat uit van cofinanciering. Dat houdt in dat de gemeente altijd een deel van de kosten voor eigen rekening zal nemen. De gemeente Wijdmeren zal hierop een beroep doen.

Bijdrage gemeentefonds

- Gemeenten die een herindelingsadvies vaststellen krijgen een incidentele bijdrage uit het gemeentefonds, op grond van de verdeelmaatstaf herindeling. Dit om frictiekosten (lasten die zonder herindeling niet gemaakt zouden zijn) te compenseren.
- Deze extra bijdrage wordt uitgekeerd over een periode van vier jaar, ingaande het jaar voor herindeling. Het is op dit moment niet in te schatten hoe hoog deze eenmalige compensatie zal zijn, maar deze bedragen lopen in de miljoenen euro's. De omvang is sterk afhankelijk van het aantal deelnemende gemeenten in de herindeling en het totale inwoneraantal dat met de fusie gepaard gaat.



4. Fase 1: communicatie & participatie

- De raad heeft middels amendement het college de opdracht gegeven tot een uitwerking van de communicatie en participatie in de verkenningsfase te komen. Zoals gezegd heeft participatie van de inwoners in de maand september 2023 plaatsgevonden in het kader van de verkenningsfase. Als vervolg hierop worden de resultaten uit deze bijeenkomsten overzichtelijk en aantrekkelijk aan onze inwoners terug gegeven, met hulp van een communicatiebureau.
- Ook op momenten van openbare besluitvorming krijgt de samenleving de gelegenheid om te participeren in de afwegingen/ besluitvorming van de raad, door gebruik te maken van het spreekrecht op basis van vooraf openbaar gemaakte stukken.
- Daarnaast kiezen we in het vervolg van de verkenningsfase vooral voor heldere communicatie vanuit de gemeente naar onze inwoners en ondernemers. Onze samenleving moet tijdig en juist en duidelijk geïnformeerd worden over de stappen die we nemen als gemeentebestuur.
- Qua instrumentarium wordt een fusiewebsite opgezet, waarop de gemeente actueel informatie deelt, inwoners de gelegenheid biedt direct te communiceren met de gemeente, vragen en antwoorden op te nemen, etc.
- De participatie van inwoners krijgt een sterkere vorm in de fase van het opstellen van het herindelingsontwerp. In die fase wordt met inbreng van de samenleving een visie op de nieuwe gemeente gevormd en wordt mogelijk interactief een naamgevingsproces doorlopen.
- Op het herindelingsontwerp ontstaat een zienswijze periode, waarin de samenleving maximaal gebruik kan maken van haar recht om reflecties te geven op het voorgenomen ontwerp/ besluit. Het gemeentebestuur zal iedere zienswijze moeten voorzien van een reactie, dan wel verwerken in het herindelingsadvies.
- Ook in de fase van implementatie en vorming van de nieuwe gemeente, na afronding van het besluitvormingsproces kan de samenleving nog worden betrokken. Bijvoorbeeld door per dorp inbreng te geven op wensen en verwachtingen aan de nieuwe gemeenteraad. Ook vormen de herindelingsverkiezingen en het moment van afscheid nemen van de huidige gemeente nog belangrijke mijlpalen voor de samenleving.



Bijlagen

- A. Voorbeeld inhoudsopgaven herindelingsontwerpen
- B. Een herindelingsproces in één oogopslag
- C. Kritieke tijdpad uitgaande van 1 januari 2027
- D. Toetsingscriteria uit beleidskader herindeling

A. Voorbeelden inhoudsopgaven herindelingsadviezen

Land van Cuijk

Voorwoord	0
Leeswijzer	2
1 Voorgeschiedenis & totstandkoming	7
1.1 Graafs Manifest, Strategische Visie en Uitvoeringsprogramma.....	7
1.2 Veerkrachtig Bestuur Brabant, Manifest Land van Cuijk en onderzoek.....	7
1.3 Verkenning best passende vorm van duurzame samenwerking.....	8
1.4 Drie gemeenten besluiten tot plan van aanpak herindeling.....	9
1.5 Mill en Sint Hubert besluit tot aansluiting op herindelingsproces.....	10
1.6 Vier gemeenten stellen samen nieuw herindelingsontwerp op.....	10
1.7 Herindelingsdeur Land van Cuijk gaat voor Grave voorlopig dicht.....	11
1.8 Interactief proces voor visievorming en naamgeving.....	12
2 Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert & Sint Anthonis in beeld	18
2.1 De gemeente Boxmeer.....	18
2.2 De gemeente Cuijk.....	18
2.3 De gemeente Mill en Sint Hubert.....	19
2.4 De gemeente Sint Anthonis.....	19
2.5 De vier gemeenten in feiten.....	20
2.6 Nieuwe gemeente, nieuwe grenzen.....	21
3 Ontwikkelingen & opgaven	23
3.1 Landelijke ontwikkelingen.....	23
3.2 Regionale en lokale opgaven en ambities.....	25
4 Visie op de toekomst	28
4.1 Onze kernen zijn vitaal, krachtig en zelfbewust.....	29
4.2 Thuis in een groene, vitale, duurzame en veilige leefomgeving.....	30
4.3 Toekomstbestendige economie met sterke samenwerkingsrelaties.....	33
4.4 Conclusie: prachtig en krachtig vanuit onze kern.....	36

5 Bestuur, organisatie & personeel	38
5.1 Het gemeentebestuur staat in nauwe verbinding met de kernen.....	38
5.2 Dienstverlening op maat en betrokken medewerkers.....	39
5.3 Een eigen zelfbewuste en wendbare ambtelijke organisatie.....	39
5.4 Opheffing Werkorganisatie CGM.....	40
5.5 Een zorgvuldig en gelijkwaardig proces voor alle medewerkers.....	41
6 Financiële gevolgen van de herindeling	44
6.1 Financiële positie gemeente Land van Cuijk.....	44
6.2 Effect op de algemene uitkering.....	47
6.3 Tijdelijke maatstaf herindeling en frictiekosten.....	47
6.4 Begroting incidentele financiële gevolgen.....	47
6.5 Woonlasten.....	50
6.6 Bevoegdheden van de nieuwe raad.....	52
6.7 Financieel toezicht vanuit de provincie.....	52
7 Toetsing aan beleidskaders	54
7.1 Toets herindelingsvoorstel aan criteria.....	54
7.2 Toetsing aan criteria 'Beleidskader gemeentelijke herindeling 2018'.....	55
7.3 Toetsing aan provinciaal toetsingscriterium: Schaalniveau.....	58
7.4 Conclusie.....	59
8 Doorkijk op fusieproces tot 1 januari 2022	61
8.1 Een terugblik: van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies.....	61
8.2 Van herindelingsadvies naar wet.....	61

A. Voorbeelden inhoudsopgaven herindelingsadviezen

West Betuwe

Inhoud.....	3
Voorwoord	7
Herindelingsadvies in één oogopslag.....	9
1. Inleiding	11
1.1. Waarom een herindeling?	11
1.2. Brede betrokkenheid bij herindelingsontwerp	12
1.3. Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies	12
1.4. Tekst van het (ontwerp)besluit.....	14
1.5. Leeswijzer.....	15
2. Uitgangsanalyse	17
2.1. Kaart en kengetallen drie gemeenten	17
2.2. Gemeente Geldermalsen.....	18
2.3. Gemeente Neerijnen	19
2.4. Gemeente Lingewaal	20
3. Context en onderbouwing van de herindeling.....	23
3.1. Motieven voor de herindeling	23
3.2. Ontwikkelingen en opgaven.....	23
3.3. Proces van besluitvorming tot nu toe	24
4. Strategisch profiel	29
4.1. West Betuwe is... ..	29
4.2. West Betuwe heeft te maken met... ..	30
4.3. West Betuwe gaat voor... ..	31
4.4. West Betuwe staat voor... ..	33
4.5. West Betuwe werkt de visie verder uit door... ..	35
5. Bestuur en organisatie	37
5.1. Het gemeentebestuur: betrokken en dichtbij	37
5.2. De gemeente: in directe verbinding met de samenleving	38

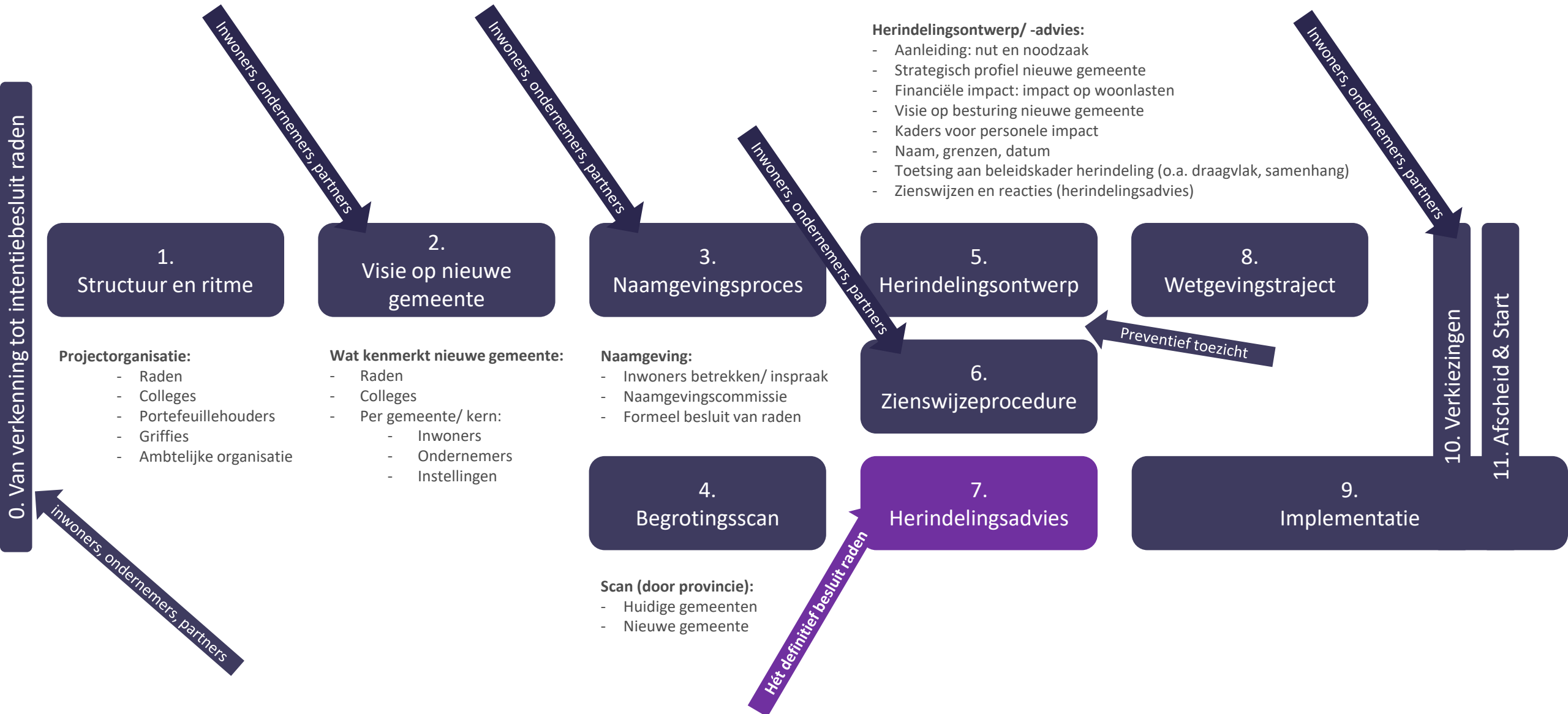
5.3. Hoofdstructuur ambtelijke organisatie uiteengezet	38
5.4. Sturingsconcept binnen de ambtelijke organisatie	40
5.5. Zelf doen, samen doen, of laten doen?	41
5.6. Uitgangspunten huisvesting West Betuwe.....	43
5.7. Huidige en gewenste cultuur in ambtelijke organisatie	43
6. Financiële gevolgen van de herindeling	45
6.1. Impact op algemene uitkering gemeentefonds	45
6.2. Hoofddijnen uit conceptbegroting 2019 – 2022	46
6.3. Financiële positie van West Betuwe	46
6.4. Vergoeding voor incidentele kosten.....	47
6.5. Indicatie incidentele financiële gevolgen van herindeling	49
6.6. Financiële gevolgen van herindeling voor lokale lasten	50
6.7. Bevoegdheden van de nieuwe gemeenteraad	53
6.8. Verscherpt financieel toezicht vanuit de provincie Gelderland	55
7. Personele situatie	57
7.1. De huidige formatie in beeld.....	57
7.2. Uitgangspunt West Betuwe: iedereen doet en gaat mee.....	59
7.3. Natuurlijk verloop biedt kansen op nieuwe impulsen	59
8. Naam, grenzen en datum	61
8.1. Schets proces tot naamgeving	61
8.2. Vaststelling naam fusiegemeente	63
8.3. De buitengrenzen van West Betuwe	63
8.4. De herindelingsdatum.....	63
9. Toetsing aan beleidskaders	65
9.1. Toetsingscriteria beleidskader ministerie van BZK	65
9.2. Criterium 1: draagvlak	66
9.3. Criterium 2: interne samenhang, dorps- en kernenbeleid	68
9.4. Criterium 3: bestuurskracht.....	69
9.5. Criterium 4: evenwichtige regionale verhoudingen	69
9.6. Criterium 5: duurzaamheid	70
9.7. Provinciale kaders voor Sterk Bestuur van gemeenten	70
9.8. Conclusie	71
10. Doorkijk op fusieproces	73
10.1. Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies.....	73
10.2. ...en van wetsvoorstel naar wet	75
11. Conclusie	77

A. Voorbeelden inhoudsopgaven herindelingsadviezen

Purmerend

Voorwoord	2	5. Financiën en personeel	33
1. Voorgeschiedenis en totstandkoming	3	5.1. Inleiding	35
1.1. Een lange geschiedenis van zelfstandigheid	5	5.2. Aandachtspunten uit de financiële scans	35
1.2. Van een ambtelijke samenwerking. . .	5	5.3. Vermogenspositie en begrotingsomvang	36
1.3. . . .naar besluit over herindeling. . .	5	5.4. Lokale lasten	36
1.4. . . .en via een interactief proces naar een herindelingsontwerp en advies	6	5.5. Gevolgen herindeling	37
1.5. Inwoners aan het woord	6	5.6. Personeel	37
2. Beemster en Purmerend in beeld	13	6. Toetsing beleidskader herindeling	39
2.1. Beemster: De Droogmakerij	15	6.1. Criteria voor herindeling	41
2.2. Purmerend: De Marktstad	17	6.1.1. Draagvlak	41
3. Belangrijkste ontwikkelingen en opgaven	19	6.1.2. Bestuurskracht	42
3.1. Landelijke en regionale ontwikkelingen. . .	21	6.1.3. Interne samenhang en eigenheid	42
3.2. . . .en lokale opgaven	22	6.1.4. Regionale samenhang	42
4. De toekomst van onze nieuwe gemeente	25	6.2. Variant van herindeling: 'lichte samenvoeging'	43
4.1. Droogmakerij en Marktstad bundelen hun krachten	27	7. Doorkijk op het vervolgproces	45
4.2. Dorpen en wijken	28	7.1. Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies. . .	47
4.3. Open landschap en binnenstad	28	7.2. . . .en van wetsvoorstel naar wet	47
4.4. Duurzaamheid	28	8. Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies	49
4.5. Economie, recreëren en bedrijvigheid	29	8.1. Herindelingsontwerp ter inzage	51
4.6. Wonen	30	8.2. Wijzigingen	51
4.7. Voorzieningen	30	8.3. Ingediende zienswijzen en reacties	51
4.8. Infrastructuur	30	9. Bijlagen	53
4.9. Cultuur en erfgoed	31	A. Kaart nieuwe gemeente	56
4.10. Dienstverlening	31	B. Overzicht verbonden partijen	57
		C. Maatschappelijk draagvlak	58
		D. Reactienota	63
		E. Ingediende zienswijzen	67
		F. Begrippenlijst	83

B. Een herindelingsproces in één oogopslag



C. Kritiek tijdpad gericht op 1 januari 2027

Wat	Wie	Wanneer
Vaststellen herindelingsadvies	Raden	maart 2025
Toezenen herindelingsadvies aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland	Voorzitter Stuurgroep	maart 2025
Toezenen herindelingsadvies met provinciale zienswijze van Gedeputeerde Staten aan het Ministerie van BZK	GS provincie Noord-Holland	Uiterlijk 1 juli 2025
Opstellen wetsontwerp	Ministerie van BZK	
Besluit nemen over voorleggen wetsvoorstel aan Ministerraad	Ministerie van BZK	
Besluit nemen over wetsvoorstel	Ministerraad	
Advies opstellen over wetsvoorstel	Raad van State	
Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel	Tweede Kamer	
Behandelen van en besluiten over wetsvoorstel	Eerste Kamer	
Gemeenteraadsverkiezingen nieuwe gemeente		November 2026
Start nieuwe gemeente		1 januari 2027

Herindelingsdatum 1/1/27: november 2026 en maart 2030 verkiezingen.

Herindelingsdatum 1/1/28 -> maart 2026, november 2027 én maart 2034 verkiezingen.

Eventueel: ambtelijke intensieve samenwerking vooruitlopend op herindeling

D. Toelichting op toetsingscriteria beleidskader herindeling

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 unanimititeit 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.

D. Toelichting op toetsingscriteria beleidskader herindeling

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. 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.
 - De 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.

D. Toelichting op toetsingscriteria beleidskader herindeling

- 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.

D. Toelichting op toetsingscriteria beleidskader herindeling

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 nieuwe 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 schaal grootte 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 (meerschalligheid), 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.

D. Toelichting op toetsingscriteria beleidskader herindeling

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.

Wijdmeren

