

Vergaderjaar 2024–2025

28 750

Gemeentelijke herindeling

Nr. 85

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 april 2025

Tijdens de plenaire behandeling van het verworpen wetsvoorstel van het lid Van Houwelingen houdende splitsing van de gemeente Groningen en instelling van de gemeente Haren (Kamerstuk 36 502) is door het lid Bisschop de vraag opgeworpen of de bestaande juridische en beleidsmatige kaders voor een herindeling wel voldoende rekening houden met de herindelingsvariant waarbij een bestaande gemeente in twee (of meerdere) gemeenten wordt gesplitst.¹ Mijn ambtsvoorganger heeft hierop toegezegd te zullen onderzoeken of de Wet algemene regels herindeling (hierna: Wet arhi), het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) en het Handboek gemeentelijke herindeling (2020) voldoende rekening houden met die herindelingsvariant en uw Kamer hierover te informeren (ID 205214). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. Voor de duidelijkheid hecht ik eraan op te merken dat deze brief enkel betrekking heeft op de situatie van een splitsing waarbij het aantal gemeenten *vermeerdert*. De brief heeft dus *geen* betrekking op splitsingen waarbij het grondgebied van een op te heffen gemeente over twee of meer bestaande gemeenten wordt verdeeld (zoals het geval was bij de splitsing van de Brabantse gemeente Haaren in 2021). Bij een dergelijke splitsing wordt het aantal gemeenten immers verminderd en is er sprake van opschaling. Om verwarring met dergelijke splitsingen te voorkomen, wordt in deze brief verder gesproken van «gemeentelijke afschaling»: een

¹ Handelingen II 2022/23, nr. 50, item 6, p. 4.

herindelingsvariant waarbij één gemeente wordt opgeheven en twee of meer nieuwe gemeenten ontstaan.²

Verder wordt opgemerkt dat mijn nadere analyse zich enkel richtte op de theoretische vraag of de hierboven genoemde kaders voldoende handvatten bieden om een eventuele wens tot afschaling op een zorgvuldige manier te effectueren. Deze brief gaat dan ook niet in op de vraag of gemeentelijke afschaling *wenselijk* is.

In deze brief zal allereerst worden ingegaan op het grondwettelijke kader dat relevant is bij herindelingen en gemeentelijke afschaling. Vervolgens wordt ingegaan op de Wet arhi. Zijn de regels die deze wet bevat ook goed toepasbaar in de situatie waarbij één gemeente in twee of meerdere gemeenten wordt gesplitst? Vervolgens zal het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) worden behandeld. Hierbij wordt met name besproken of de handvatten uit dit beleidskader ook in het geval van gemeentelijke afschaling behulpzaam zijn voor de betrokken actoren om te kunnen beoordelen of de herindeling in kwestie wenselijk is. Tot slot wordt het Handboek gemeentelijke herindeling (2020) behandeld: zijn de procedures en handreikingen ook toepasbaar in het geval een gemeente in twee (of meerdere) gemeenten wordt gesplitst?

1. De Grondwet en gemeentelijke afschaling

In artikel 123, eerste lid, van de Grondwet is bepaald dat provincies en gemeenten bij wet worden opgeheven en ingesteld. Deze bepaling is ook relevant in het geval van gemeentelijke afschaling, omdat in een dergelijk geval tevens sprake is van opheffing en instelling van gemeenten. Er wordt immers een bestaande gemeente opgeheven en twee – of meer – nieuwe gemeenten ingesteld. Dit betekent dat een gemeentelijke afschaling bij wet dient te worden geregeld. Inhoudelijke criteria ten aanzien van een gemeentelijke herindeling bevat de Grondwet niet. Dat betekent dat uit de Grondwet enkel voortvloeit dat afschaling bij wet geregeld dient te worden. Wat precies in een dergelijke wet moet worden opgenomen, normeert de Grondwet niet.

2. De Wet arhi en gemeentelijke afschaling

2.1. Inleiding

Met de Wet algemene regels herindeling – in 1984 nog de «Wet algemene regelen in verband met wijziging van de gemeentelijke indeling» (Wet argi) genoemd – zijn er uniforme regels ten aanzien van gemeentelijke herindelingen in de wet vastgelegd. Tot dan toe werden de rechtsgevolgen van een herindeling (zoals de herindelingsdatum of de overgang van het personeel) nog geregeld in alle afzonderlijke herindelingswetten.³ In de memorie van toelichting bij de Wet argi merkte de regering hierover het volgende op:

«Aan een wet die de gevolgen van een beslissing tot wijziging van de gemeentelijke indeling in het algemeen regelt, bestaat reeds lange tijd behoefte. Uitgaande van het beginsel van de rechtsgelijkheid, is het duidelijk dat bedoelde gevolgen in het ene geval ten principale geen andere mogen zijn dan die in een ander geval, of het nu gaat om een

² Bij samenvoegingen is het ook gebruikelijk dat alle bij de herindeling betrokken gemeenten worden opgeheven en een nieuwe gemeente wordt ingesteld. In enkele gevallen (zoals bij de herindeling van Amsterdam en Weesp) is sprake geweest van een zogenoemde «lichte samenvoeging»: ten minste één van de bij de herindeling betrokken gemeenten wordt dan niet opgeheven. Of bij een afschaling deze constructie ook goed toepasbaar is («lichte afschaling») is voor deze brief niet onderzocht.

³ T&C Wet arhi, inleiding, aant. 2.

simpele technische grenscorrectie dan wel een ingrijpende herindeling, of het gaat om wijziging van de indeling in Groningen dan wel in Zeeland.»⁴

Met de Wet argi werd dus vooral beoogd om de *rechtsgevolgen* van gemeentelijke herindelingen te uniformeren. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan bepalingen inzake de rechtskracht van voorschriften, de overgang van personeel en voorzieningen inzake de toepassing van enkele wetten.⁵ Voorschriften inzake de *procedure om tot een herindeling te komen* (o.a. bepalingen inzake het open overleg en het opstellen van een herindelingsplan zoals dat toen nog heette) zijn later aan de wet toegevoegd.⁶ De Wet arhi – zoals we die thans kennen – bevat vrijwel alleen *procesmatige* voorschriften en geen inhoudelijke criteria waaraan een concrete herindeling wordt beoordeeld.⁷ Voor dergelijke inhoudelijke criteria is met name het Beleidskader gemeentelijke herindeling relevant (zie ook de volgende paragraaf).

Bij de totstandkoming van de Wet argi in 1984 werd in de memorie van toelichting al onderkend dat een gemeentelijke herindeling in de praktijk vrijwel altijd samenvoeging inhoudt. De regering onderkende wel dat eerder al een afschaling had plaatsgevonden (de splitsing van de gemeente Ermelo in de nieuwe gemeenten Ermelo en Nunspeet in 1972⁸), maar stelde dat die herindeling een dusdanig uitzonderlijk karakter had dat hieruit moeilijk algemene regels kunnen worden afgeleid:

«Ten slotte wil ik er voor alle duidelijkheid nog wel op wijzen dat gemeentelijke herindeling, afgezien van de mogelijkheid van grenswijziging zonder meer, in de praktijk altijd de samenvoeging van bestaande gemeenten inhoudt. In elk geval is het op die situatie dat met name de in dit wetsvoorstel voor de overgang van het personeel gegeven regelingen zijn toegeschreven. Het spreekt vanzelf dat in geval van splitsing aan een geheel andere benadering van de overgangsproblematiek moet worden gedacht, zoals bij de splitsing van Ermelo in feite ook is geschied. Noch in dit uitzonderlijke geval noch in de eventuele splitsing van andersoortige bestuurlijke eenheden is dan ook enige analogie te vinden die het bepleiten van in deze kaders aangedragen oplossingen voor gemeentelijke samenvoeging voldoende grond zouden kunnen geven.»⁹

2.2: Veel bepalingen van de Wet arhi zijn toepasbaar bij gemeentelijke afschaling

Hoewel bij de totstandkoming van de Wet arhi duidelijk werd onderstreept dat de wet betrekking heeft op herindelingen waarbij het aantal gemeenten vermindert, hoeft dit mijns inziens echter niet te betekenen dat de Wet arhi onbruikbaar is voor de situatie waarbij het aantal gemeenten juist toeneemt. Uit artikel 1 van de Wet arhi volgt namelijk niet dat de wet enkel van toepassing is gemeentelijke samenvoegingen, maar op *wijzigingen van de gemeentelijke indeling*. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel b, wordt hieronder verstaan «de instelling en opheffing van gemeenten alsmede 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». Ook de situatie dat één gemeente in meerdere gemeenten wordt gesplitst kan onder deze definitie vallen. In een dergelijk geval wordt de oude gemeente immers opgeheven en worden er (meerdere) nieuwe gemeenten ingesteld.

⁴ Kamerstuk 16 405, nr. 3, p. 1.

⁵ Kamerstuk 16 405, nr. 2.

⁶ Ook werden pas later voorschriften inzake provinciale herindelingen aan de wet toegevoegd; bij die gelegenheid is tevens de naam van de wet gewijzigd in «Wet algemene regels herindeling» T&C Wet arhi, inleiding, aant. 2; Kamerstukken II 1990/91, 20 079, nr. 69.

⁷ Zie ook: J.L.W. Broeksteeg (2021), *Gemeenterecht*, Deventer: Kluwer, p. 428.

⁸ Stb. 1971, 570.

⁹ Kamerstuk 16 405, nr. 3, p. 3.

Het feit dat een gemeentelijke afschaling ook onder de definitie van een wijziging van de gemeentelijke indeling valt, maakt dat veel bepalingen van de Wet arhi goed toepasbaar zijn bij de afschaling van een gemeente. Zo kan bijvoorbeeld artikel 2 van de Wet arhi ook prima toe worden gepast in het geval van afschaling. Artikel 2, eerste lid, van de Wet arhi bepaalt dat bij een herindelingsontwerp, een herindelingsadvies of een herindelingsregeling één of meer kaarten zijn gevoegd waarop de wijzigingen van de provincie- of gemeentegrenzen zijn aangegeven. Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat gedeputeerde staten binnen twee maanden na de vaststelling van de herindelingsregeling een (gedetailleerde) grensbeschrijving vast dienen te stellen. Het derde lid bepaalt tot slot dat de inwerkingtreding van de herindelingsregeling wordt bepaald op een tijdstip dat is gelegen na de vaststelling van de grensbeschrijving. Bij deze voorschriften is het niet van belang of de herindeling nu een samenvoeging of een afschaling betreft: in beide gevallen moet de herindelingsregeling een kaart bevatten en moeten gedeputeerde staten een grensbeschrijving vaststellen.

Een ander voorbeeld is artikel 44 van de Wet arhi, dat de overgang van rechten en verplichtingen van op te heffen gemeenten regelt. Uitgangspunt is dat de rechten en verplichtingen van een op te heffen gemeente overgaan op de gemeente waaraan haar gebied wordt toegevoegd (art. 44, eerste lid). In de situatie dat de gemeenten A en B samengaan tot de nieuwe gemeente C, gaan de rechten en verplichtingen van de opgeheven gemeenten A en B dus over op de nieuwe gemeente C. Dit is echter anders indien het grondgebied van een gemeente over meerdere gemeenten wordt verdeeld. In een dergelijk geval gaan de rechten en verplichtingen die niet duidelijk betrekking hebben op overgaand gebied (zoals de algemene reserve) over op een in de herindelingswet aan te wijzen gemeente. Op deze wijze wordt voorkomen dat bij een herindeling allerlei problemen ontstaan omtrent de toedeling van rechten en verplichtingen die niet duidelijk territoriaal gebonden zijn. Eventuele onbillijke gevolgen van deze verdeling kunnen via een verrekening tussen gemeenten worden ondervangen (art. 50 Wet arhi).¹⁰ Rechten en verplichtingen die wel duidelijk betrekking hebben op overgaand gebied (bijvoorbeeld eigendomsrechten), gaan ingevolge art. 44, tweede lid, Wet arhi over op de gemeente waaraan het gebied wordt toegevoegd. In het verleden is het enkele keren voorgekomen dat het grondgebied van een op te heffen gemeente over meerdere (bestaande) gemeenten is verdeeld. Een voorbeeld is de splitsing van de gemeente Littenseradiel: bij deze herindeling is de gemeente Súdwest-Fryslân in de herindelingswet aangewezen als rechtsopvolger van de gemeente Littenseradiel voor wat betreft de rechten en verplichtingen, bedoeld in art. 44, eerste lid, Wet arhi.¹¹ Een ander voorbeeld betrof de splitsing van de gemeente Haaren (NB); in dit geval werd de gemeente Oisterwijk als rechtsopvolger aangewezen.¹²

Mijns inziens kan art. 44, eerste en tweede lid, Wet arhi ook worden toegepast bij gemeentelijke afschaling. Ook dan kan één van de nieuw te vormen gemeenten in de herindelingswet worden aangewezen als rechtsopvolger voor rechten en verplichtingen die niet duidelijk territoriaal

¹⁰ T&C Wet arhi, artikel 44 en Kamerstuk 16 405, nr. 3, p. 9.

¹¹ Stb. 2017, 104 (art. 7, onderdeel c).

¹² Stb. 2020, 260 (art. 3, onderdeel c).

gebonden zijn. Eventuele onbillijke gevolgen kunnen worden onder-
vangen via verrekening.¹³

2.3. Verschillende bepalingen van de Wet arhi gaan uit van opschaling, maar zijn ook toe te passen bij afschaling

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de Wet arhi verschillende bepalingen bevat die één op één toe te passen zijn bij een gemeentelijke afschaling. De Wet arhi bevat echter ook bepalingen die expliciet uitgaan van de situatie waarbij gemeenten worden samengevoegd. Een voorbeeld van een dergelijke bepaling is artikel 4, tweede lid. Op grond van deze bepaling kan een herindelingsadvies met betrekking tot een wijziging van de gemeentelijke indeling worden vastgesteld door de raden van de betrokken gemeenten. De bepaling is duidelijk in meervoudsvorm opgeschreven: «raden van de betrokken gemeenten.» Hierbij wordt dus uitgegaan van een situatie waarbij vóór de herindeling sprake is van meerdere gemeenten. Bij een afschaling is juist sprake van het omgekeerde: vóór de herindeling is slechts sprake van één gemeente. Ook in de artikelen 5 en 8 wordt gesproken van «de betrokken gemeenten» (meervoud).

Toch zijn die artikelen ook toe te passen in het geval van een gemeentelijke afschaling. Indien de raad van één enkele gemeente tot de conclusie zou komen dat het beter is dat de gemeente in meerdere nieuwe gemeenten splitst, staat mijns inziens artikel 4, tweede lid, van de Wet arhi, er dan ook niet aan in de weg dat de raad van gemeente A een herindelingsadvies opstelt. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor artikel 8, eerste lid van de Wet arhi: het feit dat gedeputeerde staten open overleg kunnen voeren met de betrokken *gemeenten* sluit niet uit dat gedeputeerde staten ook overleg met slechts één gemeente kunnen voeren indien de afschaling van een gemeente overwogen wordt.

2.4: Enkele bepalingen van de Wet arhi zijn niet goed toepasbaar bij afschaling: afwijkende regels in de herindelingswet zijn noodzakelijk

Hoewel de meeste bepalingen van de Wet arhi goed toepasbaar zijn in de situatie van gemeentelijke afschaling, zijn er ook bepalingen in de Wet arhi opgenomen die *niet* (onverkort) bij afschaling kunnen worden toegepast. Veel van deze bepalingen houden verband met de tussentijdse raadsverkiezing bij herindeling (herindelingsverkiezingen). Artikel 52, eerste volzin, van de Wet arhi bepaalt dat bij een wijziging van de gemeentelijke indeling een tussentijdse raadsverkiezing plaatsvindt. De tweede volzin van artikel 52 bepaalt vervolgens dat de grootste gemeente die opgaat in de nieuwe gemeente met de voorbereiding van de herindelingsverkiezing belast is. Deze volzin is bij een gemeentelijke afschaling niet toe te passen, omdat er geen sprake is van een gemeente die opgaat in een grotere gemeente. De gemeente in kwestie wordt juist gesplitst in meerdere gemeenten. Het is dan ook noodzakelijk dat de herindelingswet die de gemeentelijke afschaling regelt, de gemeente aanwijst die belast is met de voorbereiding van de herindelingsverkiezing. Dit zal uiteraard de gemeente zijn die gesplitst wordt (de «nieuwe» gemeenten bestaan op dat moment immers nog niet).¹⁴

¹³ Een belangrijk verschil met de genoemde voorbeelden (Littenseradiel en Haaren) is dat bij een gemeentelijke afschaling een *nieuw* te vormen gemeente rechtsopvolger wordt (bij Littenseradiel en Haaren waren reeds *bestaande* gemeenten rechtsopvolger). Voor een goede toepassing van artikel 44 is dit verschil echter niet relevant: zowel nieuwe gemeenten als bestaande gemeenten kunnen op grond van art. 44 Wet arhi rechtsopvolger worden.

¹⁴ Het wetsvoorstel van het lid Van Houwelingen bevatte inderdaad een dergelijke bepaling. In artikel 11 werd de gemeente Groningen aangewezen om de herindelingsverkiezingen voor te bereiden.

Een andere bepaling waarbij het de vraag is of deze goed toepasbaar is bij gemeentelijke afschaling, is artikel 53, tweede lid. Deze bepaling heeft betrekking op de situatie dat onverhoopt op de datum van herindeling van meer dan de helft van de raadsleden van een nieuwe gemeente de geloofsbrieven nog niet onherroepelijk zijn goedgekeurd. Gedurende die periode hebben de raadsleden en de wethouders van de gemeente met de voorbereiding van de herindelingsverkiezing is belast¹⁵, zitting als raadsleden/wethouders van de nieuwe gemeente. In het geval van gemeentelijke afschaling zou deze bepaling ertoe kunnen leiden dat dezelfde persoon tijdelijk raadslid of wethouder van meerdere gemeenten is. Het is namelijk niet uitgesloten dat een raadslid of wethouder van de op te heffen gemeente A na de herindelingsverkiezing opnieuw benoemd wordt als raadslid of wethouder van de nieuw in te stellen gemeente B. Indien vervolgens zou blijken dat in de eveneens nieuw te vormen gemeente C nog niet de helft van de geloofsbrieven onherroepelijk zijn goedgekeurd, is het betreffende raadslid of de betreffende wethouder op grond van artikel 53, tweede lid, Wet arhi ook tijdelijk raadslid/wethouder van de nieuwe gemeente C. In een dergelijk geval zou de persoon in kwestie dus (tijdelijk) raadslid of wethouder in twee gemeenten tegelijk zijn (gemeenten B en C). Dit is geen wenselijke situatie. Tegelijk kan de vraag worden gesteld of er een andere, betere oplossing voor deze situatie denkbaar is. Immers, indien voorzien moet worden in tijdelijke raadsleden of wethouders, ligt het toch het meest voor de hand dat de raadsleden en wethouders van de opgeheven gemeente waarnemen. In ieder geval dient bij een afschaling rekening te worden gehouden met de situatie, beschreven in art. 53, tweede lid en waar nodig een maatwerkvoorziening in de herindelingswet te worden getroffen. Dit betreft overigens in de eerste plaats een theoretisch vraagstuk. Bij eerdere herindelingen is dit althans, voor zover bekend, niet voorgekomen.

Verder is in artikel 54 van de Wet arhi geregeld dat het college van een gemeente die betrokken is bij een herindeling waarbij een herindelingsverkiezing wordt gehouden, een opgave van in overgaand gebied woonachtige kiesgerechtigde personen moet zenden naar de gemeente die deze herindelingsverkiezing voorbereidt. Dit dient te geschieden op een door gedeputeerde staten te bepalen datum. Bij een gemeentelijke afschaling heeft een dergelijke bepaling weinig zin, omdat dit zou betekenen dat de gemeente die wordt afgeschaald een lijst van kiesgerechtigde personen naar zichzelf zou moeten sturen. In artikel 54, tweede lid, is vervolgens geregeld dat als tussen de datum waarop de kiezersopgave wordt verstuurd en de dag van kandidaatstelling een verandering optreedt in de lijst van kiesgerechtigde personen, deze verandering onverwijld ter kennis worden gebracht van het college van de gemeente aan wie de opgave is verzonden. Dit college brengt vervolgens veranderingen in de opgave aan. Ook deze bepaling zou bij gemeentelijke afschaling neerkomen op de situatie dat het college een wijziging in de kiezersopgave naar zichzelf zou moeten sturen.

In artikel 55, vijfde lid, van de Wet arhi is geregeld wie uiteindelijk kiesgerechtigde personen zijn van de raad van de nieuw in te stellen gemeente. Kiesgerechtigd zijn degenen die als zodanig zijn geregistreerd

¹⁵ Artikel 53, tweede lid, spreekt van «de gemeente die ingevolge artikel 52, tweede volzin, met de voorbereiding van de tussentijdse raadsverkiezing is belast». Zoals hierboven reeds aangegeven, is artikel 52, tweede volzin, ook niet toe te passen, omdat in deze volzin geregeld wordt dat de naar inwonertal grootste gemeente die in de nieuwe gemeente opgaat, met de voorbereiding van de tussentijdse raadsverkiezing is belast. In de herindelingswet moet dan ook de gemeente worden aangewezen die met de tussentijdse raadsverkiezing is belast. Dit betekent dat de herindelingswet ook moet regelen dat voor de verwijzing in art. 53, tweede lid, moet worden gelezen: «gemeente X» (de gemeente die in de herindelingswet in kwestie is aangewezen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezing).

in de gemeente die met de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen is belast, aangevuld met degenen die voorkomen op de ontvangen opgaven als bedoeld in artikel 54. Ook deze bepaling is bij gemeentelijke afschaling niet toepasbaar. Bij afschaling dienen namelijk twee afzonderlijke lijsten van kiesgerechtigde personen te worden opgesteld: één voor de raad van de nieuwe gemeente B en één voor de nieuwe gemeente C. Daarom dient in de herindelingswet die de afschaling regelt, te worden voorzien in een bepaling die regelt dat de gemeente die afgeschaald wordt (gemeente A) twee *afzonderlijke* kieslijsten opstelt: één ten aanzien van de inwoners die tot de nieuwe gemeente B gaan behoren en één ten aanzien van de inwoners die tot de nieuwe gemeente C gaan horen.¹⁶

Naast de bepalingen die verband houden met de herindelingsverkiezingen zijn er ook andere bepalingen in de Wet arhi waarbij het de vraag is of het wenselijk is deze onverkort toe te passen. Een voorbeeld hiervan is artikel 57, eerste lid, van de Wet arhi, dat betrekking heeft op de overgang van personeel. Artikel 57, eerste lid, van de Wet arhi bepaalt dat de gemeente die op grond van artikel 44, eerste of tweede lid, rechtsopvolger is van een op te heffen gemeente, ook de verkrijger is van het personeel van die gemeente. Zoals in paragraaf 1.2 reeds beschreven, kan bij een gemeentelijke afschaling één van de nieuw te vormen gemeenten worden aangewezen als rechtsopvolger voor rechten en verplichtingen die niet duidelijk territoriaal gebonden zijn. Indien bijvoorbeeld gemeente A in de nieuwe gemeente B en C splitst, kan de nieuwe gemeente B in de herindelingswet als rechtsopvolger worden aangewezen voor de verplichtingen die niet duidelijk territoriaal gebonden zijn. Dit zou betekenen dat het personeel van de opgeheven gemeente A bij de nieuwe gemeente B in dienst treedt. Dit lijkt een onwenselijke situatie, omdat dit zou betekenen dat er geen personeel naar de nieuwe gemeente C overgaat. Het ligt dan ook in de rede dat de herindelingswet een van art. 57 Wet arhi afwijkende voorziening treft voor deze situatie. Hoe deze voorziening er precies uit moet komen te zien, is afhankelijk van het concrete geval. Indien een gemeente splitst in twee gemeenten van een min of meer gelijk inwoneraantal, zal de voorziening mogelijk anders zijn dan in een situatie waarbij een gemeente splitst in een kleinere en grote nieuwe gemeente.

2.5: Conclusie bruikbaarheid Wet arhi bij gemeentelijke afschaling

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat verschillende bepalingen van Wet arhi goed toepasbaar zijn in het geval van gemeentelijke afschaling (bijv. art. 44). De Wet arhi bevat echter ook verscheidene bepalingen die niet goed toepasbaar zijn bij gemeentelijke afschaling (bijv. bepalingen bij herindelingsverkiezingen en de overgang van personeel). Het betreffen hier met name bepalingen die betrekking hebben op de rechtsgevolgen van een herindeling. In dergelijke gevallen is het echter mogelijk om in de herindelingswet die de afschaling regelt, te voorzien in maatwerkbepalingen. Het is niet bezwaarlijk om dergelijke maatwerkbepalingen in de herindelingswet op te nemen. De Wet arhi blijft dan de functie behouden die zij heeft; het regelen van algemene zaken en procedures zonder de wetgever in de mogelijkheid te beperken om in bijzondere gevallen speciaal op de situatie toegespitste voorzieningen te treffen.

3. Beleidskader gemeentelijke herindeling

Waar de Wet arhi vooral de procedures en rechtsgevolgen in verband met een gemeentelijke herindeling regelt, bevat het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2018) *inhoudelijke* criteria voor een herindeling. In het

¹⁶ In het wetsvoorstel van het lid Van Houwelingen is dit inderdaad geregeld in artikel 12.

Beleidskader gemeentelijke herindeling geeft het kabinet namelijk aan hoe voorstellen voor gemeentelijke herindeling door de Minister van BZK worden beoordeeld en getoetst. Kabinetten kunnen in dit beleidskader eigen accenten leggen, waardoor het beleidskader door de jaren heen aan verandering onderhevig is geweest en kan zijn. Hieronder wordt per onderdeel/paragraaf van het Beleidskader besproken in hoeverre dat onderdeel/die paragraaf toepasbaar is in het geval van gemeentelijke afschaling.

3.1: Eerste paragraaf Beleidskader (inleidende paragraaf):

In de eerste paragraaf van het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt aangegeven dat het kabinet de voorkeur heeft voor «herindelingen «van onderop», dat wil zeggen op initiatief van de betrokken gemeenten». Uit de hantering van de meervoudsvorm (gemeenten) wordt reeds duidelijk dat het kabinet bij het opstellen van het Beleidskader gemeentelijke herindeling de situatie van *samenvoeging* op het oog heeft gehad. Dat wil echter niet zeggen dat de voorkeur «herindelingen van onderop» niet relevant zou kunnen zijn bij gemeentelijke afschaling: ook bij gemeentelijke afschaling heeft het de voorkeur dat het initiatief bij de betrokken gemeente zelf ligt.

3.2.: Tweede paragraaf Beleidskader (wettelijk kader bij een herindeling)

In de tweede paragraaf van het Beleidskader wordt het (Grond)wettelijk kader beschreven dat relevant is bij een gemeentelijke herindeling. Allereerst wordt artikel 123 Grondwet genoemd. Zoals al in paragraaf 1 naar voren is gekomen, dient een gemeentelijke afschaling op grond van artikel 123 bij wet te worden geregeld.

Vervolgens worden in de tweede paragraaf van het Beleidskader enkele herindelingsvarianten behandeld: de reguliere samenvoeging, de lichte samenvoeging en de grenswijziging. De variant waarbij een gemeente gesplitst wordt in twee of meerdere gemeenten, komt in deze paragraaf niet voor. Ook dit maakt duidelijk dat het Beleidskader geschreven is met het oog op samenvoeging (waarbij het aantal gemeenten vermindert).

3.3: Derde paragraaf Beleidskader (rol rijk, provincies en gemeenten)

In de derde paragraaf van het Beleidskader wordt – met een verwijzing naar de Wet arhi – beschreven wie het initiatief tot een herindeling kunnen nemen en welke procedurele vereisten daarbij gelden. Hierbij wordt benadrukt dat het initiatief door gemeenten als uitgangspunt geldt. Wel 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 provincie geïnitieerd herindelingsproces». Dit kan op grond van het Beleidskader echter alleen als sprake is van evidente bestuurskrachtproblemen van gemeenten waarvoor zij zelf geen oplossing weten te bereiken.

De vraag is of het bovenstaande uitgangspunt (initiatief door gemeenten) ook wenselijk is bij gemeentelijke afschaling. Voor een gemeentelijk initiatief is immers vereist dat de gemeenteraad een herindelingsadvies vaststelt. Bij afschaling is het echter niet ondenkbaar dat op het niveau van bepaalde kernen of leefgemeenschappen de wens tot (af)splitsing bestaat, maar de gemeenteraad zich hiertegen verzet. In een dergelijk geval zou er dus geen initiatief tot afschaling worden genomen, ook al leeft de wens tot splitsing in bepaalde kernen of leefgemeenschappen sterk. Dit roept de vraag op of het dan niet wenselijk zou zijn dat kernen/

leefgemeenschappen het initiatief tot een afschaling zouden kunnen nemen. Wat mij betreft is het antwoord op die vraag ontkennend. De gemeenteraad is als democratisch gekozen orgaan immers het orgaan bij uitstek om zich uit te spreken over de toekomst van de gemeente.

3.4: Vierde paragraaf Beleidskader (inhoudelijke criteria)

De vierde paragraaf vormt de kern van het Beleidskader: in deze paragraaf zijn namelijk de criteria opgenomen op basis waarvan het kabinet herindelingsadviezen beoordeelt.

In de eerste plaats wordt het criterium van *draagvlak* gehanteerd: het streven van gemeenten en provincies moet zijn gericht op herindelingen die op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak. Met «bestuurlijk draagvlak» wordt bedoeld dat een herindeling op zoveel mogelijk draagvlak bij de betrokken gemeentebesturen kan rekenen (waarbij unanimiteit niet per se vereist is). Bij gemeentelijke afschaling gaat het hierbij dus om de bestuursorganen van de te splitsen gemeente (met name de gemeenteraad). Zoals hierboven reeds aangegeven, is het ook bij afschaling van belang dat de afschaling op steun kan rekenen van de gemeenteraad. Anders is het onder het huidige Beleidskader immers vrijwel onmogelijk dat het initiatief voor gemeentelijke afschaling wordt genomen.

Met «regionaal draagvlak» wordt bedoeld dat een herindeling op draagvlak bij de provincie en omliggende gemeenten kan rekenen. Dit criterium is zeker relevant bij gemeentelijke afschaling: achten andere gemeenten het bijvoorbeeld werkbaar dat er in de regio nieuwe gemeenten (en dus nieuwe samenwerkingspartners) bij komen?

Met «maatschappelijk draagvlak» wordt bedoeld dat een herindeling op een zo groot mogelijke meerderheid van de inwoners kan rekenen. Het is volgens het Beleidskader de verantwoordelijkheid van de betrokken gemeentebesturen om het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling te beoordelen en daarin te investeren. Ook bij afschaling is het uiteraard van belang dat het maatschappelijk draagvlak wordt beoordeeld. Wel zou het kunnen dat het maatschappelijk draagvlak voor de afschaling binnen de gemeente sterk verschilt. Zo zou in een bepaalde kern of een bepaald gedeelte van de gemeente een sterke wens kunnen bestaan om als afzonderlijke gemeente verder te gaan, terwijl «de rest» van de inwoners van de gemeente hier geen behoefte aan heeft. Het is van belang dat hiermee voldoende rekening wordt gehouden bij het peilen van het maatschappelijk draagvlak (bijv. door afzonderlijk per kern/leefgemeenschap te peilen).

In de tweede plaats beoordeelt het kabinet een herindeling aan de hand van het criterium *bestuurskracht*: is de nieuw in te stellen gemeente bestuurskrachtig genoeg? Volgens het Beleidskader is een veel gehanteerde definitie van bestuurskracht «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». Hierbij wordt ook opgemerkt dat de (nieuwe) gemeente de taken niet volledig zelf hoeft te vervullen om bestuurskrachtig te zijn; ze kan dit ook doen door bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking. Ook bij gemeentelijke afschaling is het criterium van bestuurskracht zeer relevant: ook dan dienen de nieuw te vormen gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken. Juist bij gemeentelijke afschaling is dit een belangrijk aandachtspunt, omdat er sprake is van een schaalverkleining. Hoewel een schaalverkleining niet automatisch hoeft te betekenen dat dan geen

sprake is meer is van bestuurskrachtige gemeenten, is het wel degelijk van belang dat in het herindelingsadvies wordt beargumenteerd dat de nieuw te vormen gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken.

Het derde criterium op basis waarvan een herindeling beoordeeld wordt, is *interne samenhang en nabijheid van bestuur*. Dit criterium houdt in dat de gemeenten die een herindeling overwegen gemeenschappelijke kenmerken (bijvoorbeeld cultuur, economie en identiteit) hebben waardoor zij goed bij elkaar passen en elkaars natuurlijke partner zijn. Een andere mogelijkheid is dat gemeenten juist complementair aan elkaar zijn (bijvoorbeeld de combinatie van stedelijke voorzieningen en open landschap in het buitengebied). Uit de tekst van het Beleidskader wordt duidelijk dat dit criterium is toegesneden op de situatie dat twee of meerdere gemeenten samengaan in één nieuwe gemeente (opschaling). Toch is dit criterium ook zeker relevant bij gemeentelijke afschaling. Ook als een gemeente splitst, is het immers van belang dat twee (of meer) nieuwe gemeenten ontstaan die voldoende interne samenhang hebben.

Bij het criterium is verder van belang dat het gemeentebestuur na een herindeling «responsief, nabij betrokken en benaderbaar blijft» (nabijheid van bestuur). Bij schaalvergroting komt het bestuur van een gemeente namelijk doorgaans verder van de burger af te staan. Het Beleidskader vraagt dan ook dat de nieuw te vormen gemeente zoveel mogelijk de nabijheid van bestuur en de betrokkenheid van burgers borgt en versterkt. Dit kan onder meer door een actief dorpen- en kernenbeleid, wijkgericht werken, of binnengemeentelijke decentralisatie. Bij een gemeentelijke afschaling is echter juist sprake van een *schaalverkleining*, waardoor het gemeentebestuur in principe dichterbij de burger komt te staan. Dit maakt dat bij gemeentelijke afschaling de noodzaak voor maatregelen om de nabijheid van bestuur te borgen, mogelijk kleiner is. Toch wil dit niet zeggen dat deze maatregelen niet relevant kunnen zijn bij afschaling: ook dan kan bijvoorbeeld een actief dorpen- en kernenbeleid een waardevolle bijdrage geven aan de nabijheid van bestuur. Daarom is het van belang dat ook bij een afschaling in een herindelingsadvies wordt ingegaan op de nabijheid van bestuur in de nieuw te vormen gemeenten.

Het vierde en laatste criterium betreft *regionale samenhang*. Bij dit criterium gaat het erom dat dat nieuwe gemeente in staat is relaties met lokale en regionale partners (zoals buurgemeenten, bedrijven en maatschappelijke instellingen) te onderhouden. Om die reden vraagt het kabinet in het Beleidskader om in het herindelingsadvies in te gaan op de gevolgen van de herindeling voor de samenwerkingsrelaties en eventuele bestuurlijke ontwikkelingen in de regio. Ook wordt – met het oog op de duurzaamheid van een herindeling – gevraagd of andere gemeenten bij de herindeling betrokken moeten worden.

Hoewel de tekst van het Beleidskader duidelijk uitgaat van de situatie van gemeentelijke opschaling¹⁷ is het criterium ook bij gemeentelijke afschaling bijzonder relevant. De gemeentelijke afschaling heeft immers tot gevolg dat er één of meerdere samenwerkingspartners in de regio bij komen. Het is dan ook van belang dat in het herindelingsadvies wordt ingegaan op de vraag welke gevolgen dit heeft voor de samenwerkingsrelaties in de regio. Achten de samenwerkingspartners samenwerking met de nieuw te vormen gemeenten werkbaar? En zijn de nieuwe gemeenten

¹⁷ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tekst «ook na een herindeling blijft samenwerking op tal van terreinen zinvol en nodig».

voldoende in staat om – tezamen met de samenwerkingspartners – de regionale opgaven op te pakken?¹⁸

In paragraaf 4.3 van het Beleidskader worden tot slot nog twee aanvullende criteria beschreven voor een specifieke herindelingsvariant: de lichte samenvoeging. Dit betreft een gemeentelijke herindeling (opschaling) waarbij één van de betrokken gemeenten niet opgeheven wordt en de op te heffen gemeente(n) aan deze gemeente worden toegevoegd. Aangezien het hier om een geheel andere herindelingsvariant gaat dan gemeentelijke afschaling, zijn deze criteria niet goed bruikbaar bij een afschaling.

3.5: Vijfde paragraaf Beleidskader (financiële aspecten)

In de vijfde paragraaf van het Beleidskader wordt ingegaan op financiële aspecten die met een gemeentelijke herindeling samenhangen. In de eerste plaats wordt vermeld dat herindelende gemeenten aanspraak kunnen maken op een (gedeeltelijke) vergoeding van kosten die aan het herindelingsproces verbonden zijn (zogenoemde «frictiekosten»). Daartoe zijn in de algemene uitkering van het gemeentefonds twee maatstaven opgenomen. Indien sprake is van een (reguliere) herindeling waarbij gemeenten worden samengevoegd, is de zogenoemde «herindelingsmaatstaf» van toepassing. Indien sprake is van de situatie dat delen van een op te heffen gemeenten naar meerdere andere gemeenten overgaan *én* er sprake is van een afname van het aantal gemeenten, dan is de zogenoemde «splittingsmaatstaf» van toepassing. Aan beide maatstaven is een uitgebreide formule verbonden om de hoogte van de frictiekostenvergoeding te berekenen.¹⁹

Beide maatstaven (en de daarbij behorende formules) zijn echter niet geschikt in het geval van afschaling, omdat de formules uitgaan van een *afname* van het aantal gemeenten. Dit maakt de formules onbruikbaar bij een afschaling (waarbij het aantal gemeenten juist toeneemt). Mijns inziens voert het echter te ver om een aparte maatstaf in de algemene uitkering van het gemeentefonds op te nemen voor de situatie dat sprake is van gemeentelijke afschaling. Deze herindelingsvariant is sinds 1972 immers niet meer voorgekomen. Indien in de praktijk toch sprake zou zijn van gemeentelijke afschaling – die voldoet aan de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindelingen – dient dus in samenspraak met de betreffende gemeente een maatwerkoplossing te worden gevonden voor de vergoeding van de frictiekosten.

Het tweede onderwerp waarop in de vijfde paragraaf van het Beleidskader wordt ingegaan, is de *herindelingsscan*. Het betreft hier een door het Ministerie van BZK ontwikkelde scan waarbij inzicht wordt gegeven in de financiële positie van de huidige gemeenten en de financiële levensvatbaarheid van de nieuwe gemeente. Op verzoek van de betreffende gemeenten voert de provincie de scan uit.²⁰ Deze scan is redelijk «vormvrij» en daarmee ook goed toepasbaar bij afschaling.

¹⁸ Dit raakt ook nauw aan het hierboven besproken criterium «bestuurskracht»: uit het beleidskader volgt dat bestuurskracht ook een regionale dimensie kent.

¹⁹ Zie ook: de «Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2024», p. 74 – 76.

²⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>

3.6: Zesde paragraaf beleidskader (provinciegrensoverschrijdende herindeling)

De zesde paragraaf van het Beleidskader heeft betrekking op de situatie dat een gemeentelijke herindeling leidt tot een wijziging van de provinciegrens. Dit was bijvoorbeeld het geval bij samenvoeging van Leerdam, Zederik (Zuid-Holland) en Vianen (Utrecht) tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden (Utrecht).²¹ Volgens het Beleidskader dient in een dergelijk geval de noodzaak voor een gemeentelijke herindeling het vetrekpunt dient te zijn waarbij een wijziging van de provinciegrenzen het gevolg is. Het herindelingsvoorstel zal dan ook volgens dezelfde criteria worden beoordeeld als gemeentelijke herindelingsvoorstellen 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.

Hoewel ook deze paragraaf uit het Beleidskader duidelijk uitgaat van de situatie van gemeentelijke opschaling, is deze paragraaf ook bruikbaar in het geval van gemeentelijke afschaling. Het is immers niet geheel uit te sluiten dat afschaling gepaard gaat met een wijziging van de provinciegrens. Het is namelijk mogelijk dat het grondgebied van een te splitsen gemeente over meerdere provincies wordt verdeeld. Ook in een dergelijk geval is het van belang dat het herindelingsadvies inzichtelijk maakt op welke wijze tot de provinciekeuze is gekomen.

3.7: Laatste paragraaf beleidskader (overige aspecten)

De laatste paragraaf van het Beleidskader gaat in op enkele overige aspecten. In de eerste plaats wordt ingegaan op de noodzakelijke voorbereidingen die de betrokken gemeenten voorafgaand aan de herindeling dienen te treffen. Zo stelt het Beleidskader dat gemeenten zeker een jaar voorbereidingstijd nodig hebben om de nieuwe gemeentelijke organisatie in te stellen. Het kabinet vraagt de betrokken gemeentebesturen hiermee rekening te houden, ook als de gemeente tegen een herindeling is. Verder wordt verwezen naar artikel 79 van de Wet arhi, dat voorschrijft dat de betrokken gemeentebesturen in onderling overleg er zorg voor dragen dat de noodzakelijke voorzieningen tijdig worden voorbereid. De tekst uit het Beleidskader en ook art. 79 van de Wet arhi gaan duidelijk uit van de situatie van gemeentelijke opschaling: er wordt immers gesproken van de betrokken *gemeenten*. Toch is de passage uit het Beleidskader en art. 79 van de Wet arhi relevant bij gemeentelijke afschaling. Ook als er maar één gemeente de herindeling dient voor te bereiden, is het van belang dat de voorbereidingshandelingen tijdig geschieden. Zeker de ontvlechting van de ambtelijke organisatie in twee organisaties zou immers de nodige tijd in beslag kunnen nemen.

In paragraaf 7.2 van het Beleidskader wordt ingegaan op herindelingsverkiezingen en de zittingsduur van de gemeenteraden. Er wordt beschreven welke gevolgen een herindeling heeft voor de zittingsduur van de oude raden en de nieuwe raad. Hierboven werd al geconstateerd dat de Wet arhi voor wat betreft de herindelingsverkiezingen niet volledig toepasbaar is bij gemeentelijke afschaling. Toch kan met enkele afwijkende

²¹ Stb. 2018, 270.

bepalingen in de herindelingswet zoveel mogelijk worden aangehaakt bij het kader dat gebruikelijk is bij samenvoegingen. Dit betekent dat hetgeen in het Beleidskader beschreven is over de zittingsduur van de nieuwe gemeenteraad ook van toepassing is bij gemeentelijke afschaling.

In paragraaf 7.3 van het Beleidskader wordt vervolgens ingegaan op *bijzondere wettelijke voorzieningen*. Volgens het kabinet is het van belang dat gemeenten tijdig nadenken of de herindelingswet een bijzondere voorziening dient te bevatten. Indien dit het geval is, dient dit te worden vermeld in het herindelingsadvies. Zoals hierboven vermeld, zijn bij afschaling bijzondere voorzieningen nodig in de herindelingswet, omdat niet elke bepaling van de Wet arhi goed toepasbaar is (bijv. ten aanzien van herindelingsverkiezingen). Het is dan ook van belang dat in het herindelingsadvies wordt aangegeven welke bijzondere voorzieningen nodig zijn.

Tot slot²² bevat het Beleidskader nog een passage over de *naamgeving* van de gemeente. Volgens het Beleidskader is het gebruikelijk dat de herindelende gemeenten in het herindelingsadvies een voorkeur opgeven voor de nieuwe gemeentenaam. Deze passage is ook duidelijk geschreven met het oog op een samenvoeging. Zo is onder andere opgenomen dat het de voorkeur heeft om een nieuwe (niet-samengestelde) naam te kiezen voor de nieuwe gemeente of de naam te handhaven van één van de bij de herindeling betrokken gemeenten. Toch kan bij gemeentelijke afschaling ook al een idee bestaan over hoe de nieuwe gemeenten dienen te heten. In dat geval bestaat er wat mij betreft geen bezwaar dat de «oude» gemeente in het herindelingsadvies de namen van de nieuwe gemeenten aandraagt. Indien één van de nieuwe gemeenten toch niet tevreden zou zijn met de gemeentenaam, dan heeft de raad van die gemeente op grond van art. 158 Gemeentewet de bevoegdheid om de gemeentenaam (alsnog) te wijzigen.

3.8: Conclusie bruikbaarheid Beleidskader bij gemeentelijke afschaling

Hoewel het Beleidskader gemeentelijke overduidelijk is geschreven met het oog op gemeentelijke schaalvergroting, zijn veel onderdelen van het Beleidskader ook (analoog) toe te passen op een herindeling waarbij het aantal gemeenten toeneemt. Juist het belangrijkste onderdeel van het Beleidskader (paragraaf 4; de criteria waaraan een herindeling getoetst wordt) is goed toepasbaar bij gemeentelijke afschaling. Dit maakt dat het Beleidskader ook in het geval van gemeentelijke afschaling voldoende handvatten biedt om te bepalen of een herindeling wenselijk is.

4. Het Handboek gemeentelijke herindeling en de gemeentelijke afschaling

Het handboek is – naast een beschrijving van proces dat volgt uit beleidskader/Wet arhi – vooral een verzameling van inzichten/praktische tips die volgen uit ervaringen met eerdere herindelingen. Dit betroffen uitsluitend herindelingen waarbij sprake was van schaalvergroting. Dit betekent dat niet alle inzichten/tips die in het Handboek zijn beschreven zijn toe te passen bij gemeentelijke afschaling.

²² Paragraaf 7.5 van het Beleidskader gaat over de toepasselijkheid van het Beleidskader van voor 2018 voor herindelingen die voor het huidige beleidskader zijn gestart. Deze situatie is nu niet relevant meer.

Conclusie

Al met al kan de conclusie zijn dat zowel de Wet arhi, het Beleidskader gemeentelijke herindeling als het Handboek gemeentelijke herindeling duidelijk zijn geschreven met het oog op een herindeling waarbij sprake is van een schaalvergroting. Ook de frictiekostenvergoeding voor herindeling uit het gemeentefonds gaat uit van een herindeling waarbij het aantal gemeenten vermindert.

Toch betekent dit niet dat de Wet arhi, het Beleidskader en het Handboek onbruikbaar zijn bij gemeentelijke afschaling. Zo geldt voor de Wet arhi dat een groot aantal bepalingen ook bij gemeentelijke afschaling kan worden toegepast. Het betreft hier met name de bepalingen over de procedure voorafgaand aan een herindeling. Bepalingen uit de Wet arhi die bij een afschaling niet altijd goed kunnen worden toegepast, of ongewenste gevolgen hebben, betreffen met name bepalingen inzake de rechtsgevolgen van een herindeling. Voor dergelijke bepalingen is het echter mogelijk om in de herindelingswet passende maatwerkvoorzieningen te treffen.

Ook het Beleidskader is op veel onderdelen analoog toe te passen bij gemeentelijke afschaling. Juist het belangrijkste onderdeel van het Beleidskader (paragraaf 4; de criteria waaraan een herindeling getoetst wordt) is onverminderd relevant bij gemeentelijke afschaling. Het Handboek gemeentelijke herindeling is minder goed bruikbaar, omdat de inzichten en processen die daarin zijn beschreven enkel zijn gebaseerd op eerdere ervaringen die uitsluitend schaalvergroting betroffen. Toch zijn ook enkele onderdelen van het Handboek bruikbaar bij gemeentelijke afschaling. Het betreft hier vooral de tips die betrekking hebben op de inrichting van de nieuwe gemeente(n).

Bovenstaande doet wellicht de vraag rijzen of de Wet arhi, het Beleidskader en het Handboek gemeentelijke herindeling dienen te worden aangepast zodat ook *expliciet* rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van afschaling. Mijns inziens luidt het antwoord op die vraag ontkennend. In de eerste plaats staat het de wetgever altijd vrij om gemeenten af te schalen. Noch de Wet arhi, noch het Beleidskader of Handboek doen iets af aan die bevoegdheid. Zoals hierboven aangegeven is een aanzienlijk deel van de bestaande kaders bovendien nu al (analoog) toe te passen bij gemeentelijke afschaling. Ook de omstandigheid dat gemeentelijke afschalingen in de toekomst naar verwachting niet of nauwelijks voor zullen komen maakt dat ik het niet opportuun acht om tot aanpassing van de bestaande kaders over te gaan. Waar nodig kan in de betreffende herindelingswet worden voorzien in maatwerkbepalingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark