



## Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf

### Nader Rapport

8 december 2017

2017-0000629010

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 oktober 2017, nr. 2017001781, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 december 2017, nr. W04.17.0345/I, bied ik U hierbij aan. De Afdeling advisering geeft U in overweging het voorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nu het door het bestuur van de provincie Limburg gevoerde 'open overleg' niet op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden.

Met de Afdeling advisering acht de regering het van belang dat op afzienbare termijn wordt gekomen tot versterking van de bestuurskracht in de regio Parkstad Limburg, waarover al ruim vijftien jaar wordt gesproken. Vanwege de lange voorgeschiedenis en de vele onvoltooide pogingen tot het versterken van de bestuurskracht in de regio waardeert de regering het initiatief van de provincie Limburg om de regio te nemen in het herindelingsproces en een open overleg te starten. De regering onderschrijft evenwel het oordeel van de Afdeling advisering dat in deze specifieke procedure de zorgvuldigheid van het herindelingsproces in het geding is gekomen.

In navolging van het advies zal de regering de procedure beëindigen en zal ik de provincie Limburg op korte termijn uitnodigen voor een overleg over het vervolg. Dat overleg zal mede gericht zijn op het maken van procesafspraken om de discussie over herindeling in de regio Parkstad Limburg zo spoedig mogelijk verder te kunnen brengen, in het belang van alle betrokkenen in de regio. Een nieuwe procedure schept voor de provincie en de uit te nodigen gemeenten de verplichting dat het overleg over herindeling in de regio open en reëel wordt gevoerd, zoals ook de Afdeling advisering onderstreept.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren.*



## Advies Raad van State

No. W04.17.0345/1  
's-Gravenhage, 7 december 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 oktober 2017, no.2017001781, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf tot de nieuwe gemeente Heerlen. De nieuwe gemeente zal circa 125.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van ongeveer 70 km<sup>2</sup>. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019. Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Limburg van 7 juli 2017, vergezeld van een positieve zienswijze van de raad van de gemeente Heerlen. De gemeente Landgraaf steunt deze samenvoeging niet.

Op 30 november 2017 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beraadslaagd over het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden. Zij constateert dat de gevolgde herindelingsprocedure niet op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden, nu het gevoerde 'open overleg' niet voldoet de eisen die artikel 8 van de Wet Algemene Regels Herindeling (Wet Arhi) daaraan stelt.

### 1. Achtergrond en aanleiding

In de regio Parkstad Limburg wordt al ruim vijftien jaar gesproken over regionale samenwerking en de noodzaak tot het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten in dit gebied. Uit het herindelingsadvies blijkt dat er veel onderzoeksrapporten over deze thema's zijn verschenen die betrekking hebben op deze gemeenten. In 2003 verscheen het rapport van de commissie De Wulf waarin werd gepleit voor een brede gemeentelijke herindeling, omdat duidelijk leiderschap in de regio ontbrak en er sprake was van onderlinge animositeit. Een herindeling heeft echter niet plaatsgevonden. Wel heeft de regio Parkstad in 2006 de status van wgr-plusregio gekregen. Op basis van een bestuurskrachtonderzoek door een visitatiecommissie in 2008 bleek dat deze samenwerking slagvaardigheid ontbeerde en dat het behalen van resultaten gegeven de grote sociaaleconomische opgaven niet vanzelfsprekend was. Een aantal jaren later, in 2014, is in voorbereiding op de overdracht van taken in het sociaal domein aan gemeenten, een onderzoek uitgevoerd door de commissie Van Geel, waaruit bleek dat de samenwerking in de regio Parkstad niet robuust genoeg is en extra aandacht voor de samenwerking in deze regio gewenst is. Vervolgens werd in 2015 door de commissie Bisschops geconstateerd dat de gemeenten in de regio intensiever zouden moeten samenwerken om het hoofd te bieden aan opgaven in het sociaal, ruimtelijk en economisch domein en dat er sprake is van een onbalans in de regio, waarbij de centrumgemeente er te vaak alleen voor staat. Op basis van de constateringen in de hierboven genoemde rapporten zijn in de regio Parkstad verscheidene bestuurskrachtversterkende initiatieven ontplooid waaronder de voorbereiding van een ambtelijke fusie van Brunssum en Landgraaf, een ambtelijke fusie van Voerendaal en Simpelveld en de samenvoeging van de gemeenten Schinnen, Onderbanken en Nuth tot de gemeente Beekdaelen per 2019. De laatste twee initiatieven vinden doorgang. De voorbereidingen voor de ambtelijke fusie van Brunssum en Landgraaf zijn in 2015 gestaakt vanwege een gebrek aan draagvlak en onderling vertrouwen.

De gemeenteraad van Landgraaf verzocht na het mislukken van de ambtelijke fusie tussen Landgraaf en Brunssum het college van Landgraaf om samenwerking met andere gemeenten te verkennen, waarbij als eerste aan Heerlen werd gedacht.

Toen de colleges van Heerlen en Landgraaf vervolgens met een herindelingsvoorstel van beide gemeenten kwamen, stemde de gemeenteraad van Heerlen bijna voltallig in. De gemeenteraad van Landgraaf wees deze fusie echter af omdat een bredere herindeling onvoldoende was verkend. De gemeenteraad van Landgraaf nam in diezelfde vergadering wel een motie aan die vroeg om een bredere herindeling te onderzoeken. Het college van Landgraaf trad vervolgens af.

Aan de aan de raden voorgelegde herindeling lagen twee onderzoeken ten grondslag. In beide onderzoeken is geconcludeerd dat de hele regio profijt heeft van een sterkere centrumgemeente. De conclusie in beide adviezen luidde dan ook om in te zetten op een gemeentelijke herindeling van Heerlen en Landgraaf. Omdat de andere Parkstad-gemeenten geen mede-opdrachtgever waren van



deze onderzoeken werd een bredere herindeling niet verkend. De provincie Limburg heeft zich in deze fase van het proces facilitair opgesteld.

Uitvoerig overleg tussen de gemeenten Heerlen en Landgraaf over samenwerking of fusie leidde uiteindelijk tot een fusieplan. De gemeenteraad van Landgraaf wees in januari 2017 deze fusie echter af, hetgeen aanstonds leidde tot het aftreden van het college, met uitzondering van de burgemeester. Daags nadat de raden van Heerlen en Landgraaf tot een verschillend oordeel kwamen – 18 januari – nam het college van Gedeputeerde Staten van Limburg de regie over. Op 24 januari is de provinciale Wet Arhi-procedure gestart met de fase van het open overleg. Deze werd na 7 weken – op 20 maart – afgerond. GS heeft alle mogelijk betrokken gemeenten uitgenodigd voor dit open overleg. De gemeente Landgraaf heeft niet gereageerd op uitnodigingen voor dit open overleg, omdat de provincie in hun ogen de procedure had overgenomen om de door Landgraaf afgewezen herindeling Heerlen/Landgraaf alsnog te realiseren.

## 2. Open overleg

Op grond van artikel 8, eerste lid van de Wet Arhi moeten de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten door GS in de gelegenheid worden gesteld om met hen overleg te voeren over de wens tot herindeling. Blijkens de wetsgeschiedenis van dit artikel houdt dit open overleg het volgende in:

‘Het overleg heeft een open karakter en wordt niet gevoerd over een concreet plan. Verschillende alternatieven kunnen aan de orde komen. De gemeenten hoeven zich, anders dan thans vaak het geval is, niet overvallen te voelen door min of meer vastomlijnde plannen waaraan weinig meer valt te wijzigen. Gedeputeerde staten zullen moeten motiveren waarom zij herindeling gewenst achten en daarbij criteria moeten aangeven waaraan de (her)indeling van het betrokken gebied moet voldoen. De criteria dienen rekening te houden met de inhoud van het rijksbeleid met betrekking tot gemeentelijke herindelingen. De criteria kunnen (bovendien) steunen op de door het provinciaal bestuur geformuleerde uitgangspunten voor het herindelingsbeleid binnen de provincie. Deze criteria zullen in de verdere procedure als toetsingsmaatstaven gelden, onder meer ten behoeve van de gemeenten.’<sup>1</sup>

Bij de wijziging van de Wet Arhi is daarnaast verduidelijkt dat het advies van de provincie meerdere alternatieven kan bevatten.<sup>2</sup>

In verband hiermee is tevens van belang dat het kabinet in het regeerakkoord de wenselijkheid heeft benadrukt van een proces van herindeling voor gemeenten die voor essentiële taken langjarig en in hoge mate afhankelijk zijn van gemeenschappelijke regelingen.<sup>3</sup> In die situatie is het volgens het kabinet aan de provincie om een herindelingsprocedure op basis van de Wet Arhi te starten.

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat artikel 8 van de Wet Arhi niet het karakter heeft van een instructienorm, op basis waarvan louter procedureel de gelegenheid wordt geboden tot het voeren van overleg. Het enkele feit dat gemeenten voor het open overleg zijn uitgenodigd is dan ook niet voldoende om te kunnen concluderen dat aan de vereisten van dit overleg is voldaan. Artikel 8 van de Wet Arhi heeft immers ook een waarborgkarakter tegen onzorgvuldige besluitvorming van – in eerste instantie – de provincie. Het open overleg is noodzakelijk om gemeenten daartegen bescherming te bieden. Gelet op het belang dat in de procedure aan het advies van een provinciebestuur wordt toegekend zijn niet voor niets aan de voorbereiding ervan zorgvuldigheidseisen gesteld.<sup>4</sup>

De Afdeling onderkent het belang om na 15 jaar discussie op een reële, maar ook afzienbare termijn te komen tot afronding van de gemeentelijke herindeling. Mede gelet op de eerder gegeven motivering van de noodzaak om in dit deel van de provincie op enigerlei wijze tot een daadwerkelijke versterking van de bestuurskracht te komen, heeft zij ook begrip voor de doortastende manier waarop de provincie heeft willen optreden. De lange geschiedenis van deze herindeling laat echter onverlet dat de procedure om te komen tot een herindeling dient te voldoen aan de wettelijke waarborgen met betrekking tot het open overleg.

De Afdeling kan, de gevolgde procedure afzettend tegen de eisen die hieraan krachtens artikel 8 Wet Arhi dienen te worden gesteld, tot geen andere conclusie komen dan dat het gevoerde ‘open overleg’ niet op de door de wetgever beoogde zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Uit de onderliggende

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1986/87, 20 079, nr. 3, blz. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 234, nr. 3, blz. 3.

<sup>3</sup> ‘Vertrouwen in de toekomst’, Regeerakkoord 2017 – 2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, blz. 7.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 234, nr. 3, blz. 2.



---

stukken komt namelijk naar voren dat van meet af aan door de provincie is aangestuurd op een herindeling van Heerlen/Landgraaf en dat de enkele mededeling van andere gemeenten dat zij niet betrokken wilden worden bij een eventuele herindeling voor kennisgeving is aangenomen. Ook geven de stukken geen blijk van door de provincie geïnitieerd serieus onderzoek naar alternatieven. Daar komt bij dat tijdens de behandeling van het voorstel in de Provinciale Staten een motie is aangenomen die op zijn minst de indruk wekt dat die alternatieven er wel waren.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de gevolgde procedure niet voort te zetten en het provinciebestuur uit te nodigen alsnog een procedure van open overleg te voeren die voldoet aan de eisen die de wet hieraan stelt. Het is wenselijk daarbij ook alternatieven voor deze herindeling in kaart te brengen alvorens een nader herindelingsadvies uit te brengen. Verder verdient het aanbeveling procesafspraken te maken om op zo kort mogelijke termijn tot afronding van dit proces te kunnen komen. Een dergelijke (nieuwe) procedure schept tevens voor de uit te nodigen gemeenten de verplichting dat het overleg open en reëel wordt gevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de gemeenten Heerlen en Landgraaf samen te voegen tot de nieuwe gemeente Heerlen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### *§ 1. Opheffing, instelling en grenswijziging van gemeenten*

#### **Artikel 1**

Met ingang van de datum van herindeling worden de gemeenten Heerlen en Landgraaf opgeheven.

#### **Artikel 2**

Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe gemeente Heerlen ingesteld, bestaande uit het grondgebied van de op te heffen gemeenten Heerlen en Landgraaf, zoals aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.

### *§ 2. Overige bepalingen*

#### **Artikel 3**

Voor de nieuwe gemeente Heerlen wordt de op te heffen gemeente Heerlen aangewezen voor de toepassing van artikel 36 van de Wet algemene regels herindeling, in verband met de toepassing van de instructies en reglementen, bedoeld in dat artikel.

#### **Artikel 4**

Voor de op te heffen gemeenten Heerlen en Landgraaf wordt de nieuwe gemeente Heerlen aangewezen voor de toepassing van de volgende bepalingen van de Wet algemene regels herindeling:

- artikel 39, tweede lid, in verband met de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen;
- artikel 41, derde lid, in verband met de deelneming aan gemeenschappelijke regelingen;
- artikel 45, tweede lid, in verband met de overgang van rechten en verplichtingen in verband met de voorziening van drinkwater, elektriciteit en gas.

#### **Artikel 5**

Met ingang van de datum van herindeling vervalt in artikel 1.11, tweede lid, onderdeel b, van de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II: Landgraaf,.

#### **Artikel 6**

Met ingang van de datum van herindeling vervalt in de bijlage bij artikel 8 van de Wet veiligheidsregio's, onder Limburg-Zuid: Landgraaf,.

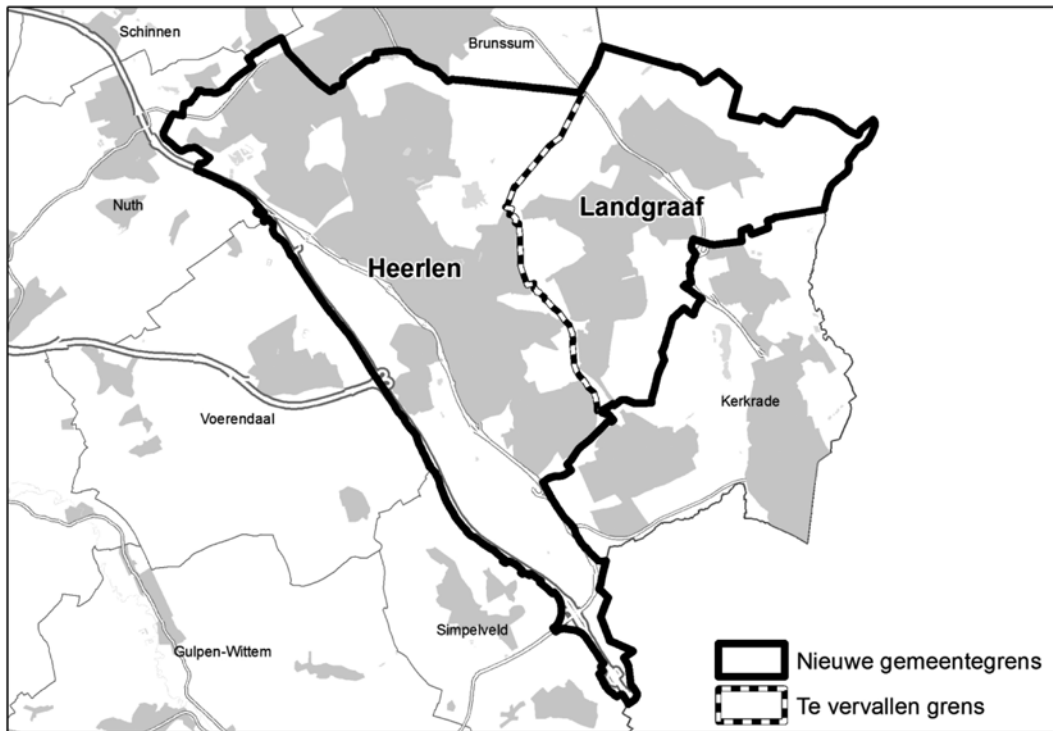
#### **Artikel 7**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*

Kaart, genoemd in artikel 2





# MEMORIE VAN TOELICHTING

## 1. Inleiding

Dit wetsvoorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Heerlen en Landgraaf tot de nieuwe gemeente Heerlen. De nieuwe gemeente zal circa 125.000 inwoners tellen en een oppervlakte hebben van ongeveer 70 km<sup>2</sup>. De beoogde datum van herindeling is 1 januari 2019.

Aanleiding voor het wetsvoorstel is het herindelingsadvies van de provincie Limburg van 7 juli 2017, vergezeld van een positieve zienswijze van de raad van de gemeente Heerlen.<sup>1</sup> De gemeente Landgraaf steunt deze samenvoeging niet.

In het volgende hoofdstuk worden de voorgeschiedenis en totstandkoming van het herindelingsadvies beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de uitkomsten van de toets van het herindelingsadvies aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. De financiële consequenties van de herindeling komen in hoofdstuk 4 aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de herindelingsverkiezingen, de naam van de nieuwe gemeente en de toepasselijkheid van de Wet raadgevend referendum.

## 2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

### 2.1. Voorgeschiedenis

In de regio Parkstad Limburg wordt al ruim vijftien jaar gesproken over regionale samenwerking en de noodzaak tot het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten. Uit het herindelingsadvies blijkt dat er veel onderzoeksrapporten over deze thema's zijn verschenen die betrekking hebben op de gemeenten in de regio Parkstad. In 2003 verscheen het rapport van de commissie Dewulf waarin werd gepleit voor een brede gemeentelijke herindeling, omdat duidelijk leiderschap ontbrak en er sprake was van onderlinge animositeit. Een herindeling heeft echter niet plaatsgevonden. Wel heeft de regio Parkstad in 2006 de status van plusregio gekregen. Op basis van een bestuurskrachtonderzoek door een visitatiecommissie bleek in 2008 dat deze samenwerking slagvaardigheid ontbeerde en dat het behalen van resultaten, in een context van grote sociaaleconomische opgaven, niet vanzelfsprekend was. Weer een aantal jaren later, in voorbereiding op de overdracht van taken in het sociaal domein aan gemeenten, is in 2014 een onderzoek uitgevoerd door de commissie Van Geel waaruit bleek dat de samenwerking in de regio Parkstad niet robuust genoeg is en extra aandacht voor de samenwerking in deze regio gewenst is. Vervolgens werd in 2015 door de commissie Bisschops geconstateerd dat de gemeenten in de regio intensiever zouden moeten samenwerken om het hoofd te bieden aan opgaven in het sociaal, ruimtelijk en economisch domein en dat er sprake is van een onbalans in de regio, waarbij de centrumgemeente er te vaak alleen voor staat.

Op basis van de constatering in de hierboven genoemde rapporten zijn in de regio Parkstad verscheidene bestuurskrachtversterkende initiatieven ontplooid waaronder de voorbereiding van een ambtelijke fusie van Brunssum en Landgraaf, een ambtelijke fusie van Voerendaal en Simpelveld en de samenvoeging van de gemeenten Schinnen, Onderbanken en Nuth tot de gemeente Beekdaalen per 2019. De laatste twee initiatieven vinden doorgang. De voorbereidingen voor de ambtelijke fusie van Brunssum en Landgraaf zijn in 2015 gestaakt vanwege een gebrek aan draagvlak en onderling vertrouwen.

Na het stranden van de ambtelijke fusie met Brunssum heeft de gemeenteraad van Landgraaf het college bij motie op 21 oktober 2015 opgedragen om een nieuwe samenwerkingspartner te zoeken. Alleen de gemeente Heerlen is ingegaan op de uitnodiging van Landgraaf. Dit heeft eind 2015 geleid tot een besluit van de gemeenteraad van Landgraaf om samen op te trekken met buurgemeente Heerlen en onderzoek te laten uitvoeren naar de meerwaarde van verscheidene intensieve vormen van samenwerking en herindeling. Er zijn twee onderzoeken uitgezet:

- Adviesbureau BMC onderzocht de meerwaarde van een aantal varianten van bestuurskrachtversterking vanuit het perspectief van de gemeentelijke organisatie.
- Een expertteam, bestaande uit de heren Mans, Deetman en Hazeu, adviseerde over de maatschappelijke meerwaarde van de bestuurlijke varianten.

In beide onderzoeken werd geconcludeerd dat de hele regio profijt heeft van een sterkere centrumgemeente. Het advies luidde dan ook om in te zetten op een gemeentelijke herindeling van Heerlen en Landgraaf. Omdat de andere Parkstad-gemeenten geen mede-opdrachtgever waren van deze onderzoeken werd een bredere herindeling niet verkend. Het expertteam achtte een bredere herinde-

<sup>1</sup> Vanwege de omvang zijn het herindelingsadvies en de bijbehorende reactienota niet als bijlagen bij de memorie van toelichting opgenomen. Deze stukken zijn na indiening van het wetsvoorstel te raadplegen via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).



ling in de regio Parkstad niet realistisch, omdat Kerkrade en Brunssum hadden aangegeven zelfstandig te willen blijven. Daarnaast werd geconcludeerd dat een herindeling van Heerlen en Landgraaf een katalysator kan zijn voor toekomstige versterkingen van het openbaar bestuur in de regio.

De colleges van Landgraaf en Heerlen zagen in de resultaten van de onderzoeksrapporten aanleiding om een herindelingsontwerp op te stellen. Dit herindelingsontwerp is door beide raden behandeld op 16 januari 2017. De gemeenteraad van Heerlen heeft met het voorstel ingestemd. De gemeenteraad van de gemeente Landgraaf verwierp het voorstel echter en vroeg het college in een motie de mogelijkheden voor een bredere herindeling binnen Parkstad Limburg te onderzoeken.

## **2.2. Totstandkoming herindelingsadvies**

### *2.2.1. Open overleg*

Nadat het herindelingsontwerp door de raad van Landgraaf was verworpen heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen gedeputeerde staten en de colleges van Heerlen en Landgraaf. Omdat er volgens gedeputeerde staten sprake was van een bestuurlijke impasse en er tegelijkertijd een duidelijke noodzaak bestond om de bestuurskracht in de regio op korte termijn te versterken, kondigden gedeputeerde staten aan op 24 januari te zullen starten met een open overleg op grond van artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi). In een gezamenlijke verklaring is dit voornemen door de colleges van beide gemeenten onderschreven. Middels de motie 'Regie in eigen hand' keurde de raad van Landgraaf dit initiatief van de provincie op 20 januari 2017 echter af. Na aanvaarding van deze motie zijn vier (van de vijf) wethouders van het college van Landgraaf afgetreden.

Op 24 januari 2017 hebben gedeputeerde staten het overleg gestart met zes gemeenten in de regio Parkstad: Landgraaf, Heerlen, Brunssum, Kerkrade, Voerendaal en Simpelveld om daarmee recht te doen aan de motie van de gemeenteraad van Landgraaf om een bredere herindeling dan die tussen Landgraaf en Heerlen te verkennen. De colleges van de gemeenten Brunssum, Kerkrade, Voerendaal en Simpelveld hebben vervolgens verklaard niet bij een herindeling te willen worden betrokken waarna gedeputeerde staten de procedure voor deze gemeenten hebben beëindigd.

Het overleg dat gedeputeerde staten op grond van hun besluit van 24 januari 2017 met de gemeente Landgraaf wilden voeren, heeft niet plaatsgevonden. Omdat de gemeente Landgraaf op dat moment geen volwaardig college had, en de burgemeester geen mandaat had van de gemeenteraad om over herindeling van de gemeente in overleg te treden, heeft de burgemeester besloten niet beschikbaar te (kunnen) zijn voor een dergelijk overleg. Daarop hebben gedeputeerde staten tweemaal overleg gevoerd met delegaties van de fractievoorzitters uit de gemeenteraad van Landgraaf in de periode dat er een nieuw college werd gevormd. Op 23 februari kondigden gedeputeerde staten aan op 14 maart 2017 een herindelingsontwerp Landgraaf-Heerlen te willen vaststellen. Na de vorming van het nieuwe college in Landgraaf op 6 maart 2017 hebben gedeputeerde staten het college van Landgraaf enkele malen gevraagd om overleg te voeren (op 9, 10 en 14 maart 2017). Het college van Landgraaf heeft deze verzoeken afgewezen, mede omdat de aankondiging van gedeputeerde staten op 23 februari om een herindelingsontwerp vast te stellen, de indruk wekte dat de uitkomst van het open overleg op voorhand vast stond.

De keuze van gedeputeerde staten om het voeren van het overleg in een korte periode te concentreren (van 24 januari tot 21 maart 2017), tezamen met het feit dat deze periode voor een groot deel samen viel met de periode dat de gemeente Landgraaf geen college had, heeft bij de gemeente Landgraaf geleid tot vragen over de zorgvuldigheid van het proces. In de zienswijze van Landgraaf zijn deze zorgen uiteengezet.

### *2.2.2. Terinzagelegging herindelingsontwerp*

Conform artikel 8, derde lid, van de Wet arhi is aan beide colleges van burgemeester en wethouders gevraagd om het herindelingsontwerp voor een ieder ter inzage te leggen. De gemeente Heerlen heeft aan dit verzoek uitvoering gegeven. Het college van Landgraaf heeft echter per brief van 30 maart 2017 laten weten niet aan dit verzoek te voldoen, omdat het in afwachting was van een besluit over het vernietigingsverzoek dat het had ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hierop hebben gedeputeerde staten de gemeente Heerlen gevraagd om de terinzagelegging ook in Landgraaf onder de aandacht te brengen. Ook heeft de provincie zelf initiatieven ondernomen om inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven bij het voornemen tot herindeling te betrekken en een mogelijkheid tot reactie te geven. Zo zijn 'inloopavonden' georganiseerd in Heerlen en Landgraaf en zijn in elk geval twee 'herindelingskranten' huis-aan-huis verspreid in de twee gemeenten. Gedeputeerde staten hebben zich ingespannen om op deze wijze aan de wettelijke verplichting tot terinzagelegging te voldoen.





Het college van Landgraaf heeft op 1 mei 2017 een bezwaarschrift ingediend tegen de vaststelling van het herindelingsontwerp. Gedeputeerde staten hebben het bezwaarschrift op 20 juni 2017 niet-ontvankelijk verklaard. Hiertegen heeft Landgraaf op 22 juni 2017 beroep ingesteld bij de Rechtbank Limburg die heeft aangegeven geen voorziening te kunnen treffen, omdat tegen de vaststelling van het herindelingsontwerp geen bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat. De procedurele rechten van de gemeente moeten worden beschermd door de organen die daarvoor verantwoordelijk zijn in de wettelijke herindelingsprocedure en niet door de rechter.

De terinzagelegging van het herindelingsontwerp heeft geleid tot 927 zienswijzen van inwoners, organisaties, bedrijven en buurgemeenten, waarvan ruim 54,8% positief en ruim 43,7% negatief (zie verder § 3.1). De overige zienswijzen zijn neutraal van aard. De gemeenteraad van Heerlen heeft een ondersteunende zienswijze ingediend waarin de noodzaak tot herindeling en versterking van de positie van Heerlen als krachtige centrumgemeente wordt benadrukt. De gemeenteraad van Landgraaf heeft een negatieve zienswijze ingediend op het herindelingsontwerp. De kritiek van de gemeenteraad richt zich zowel op de inhoudelijke onderbouwing in het herindelingsontwerp als op de rol van de provincie in het proces en de gevoerde procedure. De zienswijzen zijn door gedeputeerde staten gecategoriseerd en per onderwerp van een antwoord voorzien in de zienswijzennota. De zienswijzen hebben op enkele punten geleid tot aanpassingen in het herindelingsadvies.

Ten tijde van het open overleg hebben gedeputeerde staten op 23 februari 2017 bekendgemaakt dat prof. mr. K.G de Vries bereid was gevonden om als onafhankelijk adviseur op te treden bij het vervolg van het herindelingsproces Landgraaf en Heerlen. De heer De Vries heeft zijn werkzaamheden, waaronder gesprekken met alle betrokken partijen, uitgevoerd ten tijde van de terinzagelegging van het herindelingsontwerp. Op 30 mei is het advies opgeleverd. De heer De Vries concludeert kort gezegd – gelet op de lange geschiedenis van bestuurlijke discussie en de grote maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien – dat een herindeling van de gemeenten Heerlen en Landgraaf noodzakelijk is.

### *2.2.3. De vaststelling van het herindelingsadvies door provinciale staten*

Provinciale staten van Limburg hebben op 6 juli 2017 gedebatteerd over het herindelingsadvies Landgraaf-Heerlen. Op 7 juli is het herindelingsadvies met een ruime meerderheid vastgesteld, waarin bij amendement nog een passage aan het herindelingsadvies is toegevoegd. In deze passage wordt geconstateerd dat in de door provinciale staten georganiseerde hoorzittingsavonden door sprekers naar voren is gebracht dat een herindeling plaats zou moeten vinden van een grotere bestuurlijke schaal dan die van Landgraaf en Heerlen.

### *2.2.4 Verzoek om aanvullende informatie*

Het door gedeputeerde staten gevoerde proces en de inhoud van het herindelingsadvies riepen een aantal vragen op. Per brief van 15 september 2017 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedeputeerde staten daarom in de gelegenheid gesteld om nadere argumentatie aan te leveren over de lokale en regionale politiek-bestuurlijke context waarbinnen het herindelingsadvies tot stand is gekomen, de urgentie van de herindeling en de duurzaamheid. Een nadere argumentatie werd van belang geacht om tot een goede beoordeling te kunnen komen van het herindelingsadvies.

Gezien de jarenlange voorgeschiedenis en de vele gestrandde pogingen tot het versterken van de bestuurskracht in de regio Parkstad, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn brief van 15 september zijn waardering uitgesproken voor het initiatief van gedeputeerde staten om de regie te nemen in het herindelingsproces op basis van artikel 8 van de Wet arhi. De snelheid die gedeputeerde staten vervolgens aan de dag hebben gelegd riepen echter vragen op met betrekking tot de zorgvuldigheid van het proces. In de brief werd geconstateerd dat het college van Landgraaf niet is gehoord in het kader van het open overleg en dat hier meerdere redenen voor zijn. Enerzijds is het college van Landgraaf niet ingegaan op de herhaalde uitnodigingen van gedeputeerde staten om in overleg te treden, ook nadat in Landgraaf een nieuwe college was gevormd. Anderzijds bood de aankondiging van gedeputeerde staten op 23 februari 2017 dat zij op 14 maart een herindelingsontwerp wilden vaststellen, aanleiding voor het nieuwe college van Landgraaf om te twijfelen aan het open karakter van het overleg.

Per brief van 22 september 2017 hebben gedeputeerde staten gereageerd op het verzoek om nadere argumentatie. In deze brief van wijzen gedeputeerde staten erop dat de korte periode van het open overleg bezien moet worden tegen de achtergrond van de jarenlange discussie over bestuurskrachtversterking in de regio en de noodzaak de ontstane impasse te doorbreken. De periode voorafgaand aan de besluiten van 16 januari 2017 stond in het teken van de uitwerking van diverse scenario's, het (laten) verrichten van bestuurskracht- en haalbaarheidsonderzoeken en de uitwisseling van standpun-



ten in een bestuurlijke overlegronde. De colleges van burgemeester en wethouders van Heerlen en Landgraaf hadden bovendien zelf een herindelingsontwerp opgesteld op basis van een gedegen en transparant doorlopen proces. Gedeputeerde staten hebben dat initiatief als vertrekpunt genomen, omdat er na de jarenlange discussie over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten en de ontstane bestuurlijke impasse op 16 januari 2017 geen zicht was op een oplossing.

Mede op basis van de brief van gedeputeerde state van 22 september constateert de regering dat de standpunten van Heerlen en Landgraaf ten aanzien van een herindeling helder waren en bekend waren bij gedeputeerde staten. Deze waren immers verwoord in de raadsvergaderingen van beide gemeenten op 16 januari 2017 en de motie 'Regie in eigen hand' van de raad van Landgraaf d.d. 20 januari. Ook zijn de alternatieven voor een herindeling (zoals intensievere samenwerking) meermaals uitvoerig onderzocht en ontoereikend bevonden voor de aanpak van de sociaal-economische opgaven waarvoor de gemeenten zich gesteld zien. Hiermee beschikten gedeputeerde staten over voldoende informatie om een weloverwogen keuze voor het vervolg te kunnen maken. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat een langere voorbereidingsprocedure had kunnen leiden tot andere informatie en nieuwe inzichten. Het zou slechts uitstel en langer voortdurende onzekerheid hebben opgeleverd. De regering is met gedeputeerde staten van mening dat, na jaren van discussie, het in het belang van de betrokken gemeenten en hun inwoners is eindelijk duidelijkheid te scheppen over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten.

### **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

Het herindelingsadvies en de aanvullende brief van 22 september 2017 zijn getoetst aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 2013 (verder: Beleidskader).<sup>2</sup> Volgens het Beleidskader dient aan de volgende criteria te worden getoetst: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid.

#### **3.1. Draagvlak**

##### *3.1.1. Lokaal bestuurlijk draagvlak*

Zoals aangegeven hebben de colleges van burgemeester en wethouders op 16 januari 2017 het herindelingsontwerp Landgraaf – Heerlen aan hun gemeenteraden voorgelegd, met het advies om in te stemmen met een herindeling van deze twee gemeenten. Op deze datum heeft de gemeenteraad van Heerlen met grote meerderheid ingestemd met het herindelingsontwerp (35 stemmen voor en 2 tegen). Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad van Landgraaf het herindelingsontwerp verworpen (15 stemmen tegen en 10 voor). Hetzelfde beeld is terug te zien bij de ingediende zienswijzen op het herindelingsontwerp, zoals is opgesteld door de provincie. Hierop heeft Heerlen een positieve zienswijze ingediend en Landgraaf een negatieve zienswijze.

Er is bij de twee betrokken gemeenten kortom een duidelijk verschil ten aanzien van bestuurlijk draagvlak. De gemeenteraad van Heerlen is in grote meerderheid voor de herindeling. De gemeenteraad van Landgraaf is in meerderheid tegen de herindeling van de twee gemeenten, maar heeft eerder wel meermaals opgeroepen tot heroriëntatie op de bestuurlijke toekomst van de gemeente en een herindeling op bredere schaal binnen Parkstad Limburg bepleit. Aan onderhavig voorstel ligt dan ook in eerste instantie een initiatief vanuit de twee gemeenten ten grondslag.

Gezien de jarenlange discussie over de versterking van de bestuurskracht van deze twee gemeenten en van Parkstad Limburg, de noodzaak tot het versterken van deze bestuurskracht en het ontbreken van eensgezind bestuurlijk draagvlak, kan het lokaal bestuurlijk draagvlak niet de doorslag geven bij de beoordeling van een herindeling van Landgraaf en Heerlen.

##### *3.1.2. Maatschappelijk draagvlak*

Een gemeentelijke herindeling is een ingrijpende verandering voor inwoners, bedrijven, instellingen en de bestuurlijke omgeving van gemeenten. Daarom verlangt het kabinet dat de mate van maatschappelijk draagvlak voor de herindeling kenbaar wordt gemaakt in het herindelingsadvies. Ter vaststelling van het maatschappelijk draagvlak hebben de twee gemeenten veel geïnvesteerd, al ten tijde van het opstellen van het herindelingsontwerp door de twee gemeenten zelf. Zo heeft op verschillende manieren een peiling plaatsgevonden naar de visie van de inwoners van Landgraaf en Heerlen op bestuurlijke toekomst en zijn 15 rondetafelgesprekken gehouden. Ook zijn verschillende werkbijeenkomsten met inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven gehouden.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53.



Naast de initiatieven vanuit de gemeenten heeft de provincie verschillende acties ondernomen. Dit betreft onder meer het huis-aan-huis verspreiden van twee herindelingskranten en het organiseren van twee informatieavonden in Landgraaf en Heerlen. Ook zijn door provinciale staten twee hoorzittingen op locatie gehouden.

Op het herindelingsontwerp zoals opgesteld door de provincie zijn in totaal 927 zienswijzen ingediend. Hiervan zijn 508 zienswijzen positief ten aanzien van de herindeling, 405 negatief en 14 neutraal. Uitgesplitst naar de twee gemeenten gaat het in Landgraaf om 283 positieve en 359 negatieve zienswijzen en in Heerlen om 163 positieve en 18 negatieve zienswijzen.

Vanuit maatschappelijke instellingen en bedrijven zijn negen zienswijzen ingediend. Deze partijen geven vooral aan voorstander te zijn van een herindeling van de gemeenten Landgraaf en Heerlen. Onder meer MKB Parkstad Limburg en de Rabobank Parkstad Limburg tonen zich warm voorstander van een herindeling, vanwege verwachte efficiëntie en toename van bestuurskracht.

De regering concludeert dat het maatschappelijk draagvlak, evenals het lokaal bestuurlijk draagvlak, een gemengd beeld oplevert. Wel geven maatschappelijke organisaties en bedrijven vooral aan voorstander te zijn van een herindeling van de twee gemeenten.

### *3.1.3. Regionaal bestuurlijk draagvlak*

Een belangrijke graadmeter voor het regionaal bestuurlijk draagvlak zijn de zienswijzen van de omliggende gemeenten en het vaststellen van het herindelingsadvies door provinciale staten. Provinciale staten hebben in grote meerderheid voor het herindelingsadvies van de gemeenten Heerlen en Landgraaf gestemd (34 stemmen voor en 13 tegen).

In de zienswijzen van medeoverheden (gemeenten Simpelveld, Kerkrade, Brunssum, een gezamenlijke reactie van Schinnen, Onderbanken en Nuth en een reactie van de Duitse Stadt Übach-Palenberg) wordt niet inhoudelijk ingegaan op de herindeling van Landgraaf en Heerlen. De provincie constateert dat de zienswijzen niet expliciet positief of negatief staan ten aanzien van de herindeling en achten daarmee het regionaal bestuurlijk draagvlak voldoende aanwezig. De regering ondersteunt deze conclusie van de provincie.

## **3.2. Interne samenhang**

Uit de verschillende onderzoeksrapporten die genoemd worden in hoofdstuk 2 komt naar voren dat Landgraaf en Heerlen dezelfde opgaven op sociaaleconomisch, demografisch en organisatorisch gebied hebben. Landgraaf en Heerlen kennen dan ook een sterke samenhang, zo blijkt ook uit het herindelingsadvies. Door de bevolkingsgroei hebben de oorspronkelijke kernen een enorme groei doorgemaakt en zijn deze aan elkaar vastgegroeid. Wel heeft Heerlen een duidelijk stedelijk centrum dat niet te vinden is in Landgraaf. Het centrum van Heerlen heeft dan ook een centrumfunctie op het gebied van economie, cultuur en onderwijs voor de hele regio. Inwoners identificeren zich vooral met hun eigen kern, maar trekken zich door onder andere toegenomen mobiliteit al langere tijd weinig meer aan van de bestuurlijke grenzen.

Hiermee kennen de gemeenten Landgraaf en Heerlen een sterke samenhang. De gemeenten zijn letterlijk aan elkaar gegroeid door de uitbreiding van de kernen. Daarnaast staan de gemeenten grotendeels voor dezelfde maatschappelijke opgaven en hebben zij een gedeeld belang bij een economisch stedelijk centrum.

## **3.3. Bestuurskracht**

Zoals al aangegeven in hoofdstuk 2 pleitte de commissie Dewulf in haar rapport uit 2003 al voor een herindeling van gemeenten in Parkstad Limburg. De commissie constateerde dat dit nodig is voor 'een krachtige aanpak van de problematiek en het grijpen van kansen'. Het expertteam Mans, Deetman en Hazeu constateerde in 2015 dat de sluiting van de mijnen in deze regio ruim 50 jaar geleden, nog steeds doorwerkt in een grote opgave op sociaaleconomisch gebied in deze regio. Zo hebben de twee gemeenten een grote opgave ten aanzien van arbeidsparticipatie, werkloosheid, inkomen en uitkeringen. Herindeling wordt door het expertteam gezien als oplossing om krachtiger de maatschappelijke opgaven aan te kunnen. Dit is dan ook de reden dat de colleges van Heerlen en Landgraaf in januari 2017 gezamenlijk een advies voor herindeling van de gemeenten aan de twee gemeenteraden hebben voorgelegd.

Met de herindeling van Landgraaf en Heerlen ontstaat een gemeente met ongeveer de helft van het aantal inwoners van heel Parkstad Limburg die daarmee kan fungeren als een echte centrumgemeente. De andere gemeenten zijn gebaat bij een sterke centrumgemeente, die ook de andere



gemeenten op sleeptouw kan nemen bij de aanpak van de regionale opgaven. Zoals gedeputeerde staten in hun brief van 22 september 2017 aangeven, gaat het niet om het versterken van een centrumgemeente, maar om het creëren van een centrumgemeente binnen de regio Parkstad Limburg. De huidige (getalsmatige) verhoudingen in de regio maken dat samenwerking moet, maar dat leiderschap ontbreekt. De regering oordeelt dat met deze herindeling een bestuurskrachtige gemeente ontstaat voor de aanpak van de eigen maatschappelijke opgaven en die bovendien kan fungeren als een krachtige centrumgemeente met een aanjaagfunctie voor de hele regio Parkstad Limburg.

### **3.4. Evenwichtige regionale verhoudingen**

Een herindeling van de gemeenten Heerlen en Landgraaf is daarmee niet alleen in het belang van deze twee gemeenten, maar van de hele regio Parkstad Limburg. De gemeenten in de regio Parkstad Limburg zien zich gesteld voor een specifiek en vergelijkbaar pakket van maatschappelijke opgaven. Uit alle eerdere rapporten blijkt dat de grote sociaaleconomische opgaven in de regio slechts beperkt worden aangepakt vanwege een gebrek aan bestuurskracht en door de bestuurlijke versnippering. De gemeente Heerlen wordt als centrumgemeente te weinig erkend door de buurgemeenten en deze gemeente staat er vaak alleen voor als het gaat om het trekken van de regionale opgaven. Uit het herindelingsadvies blijkt dan ook dat de gemeenten een relatief grote opgave hebben ten aanzien van onder meer de arbeidsparticipatie en het opvangen van de bevolkingsdaling.

Aan het tegengaan van de bestuurlijke versnippering in de regio draagt ook de herindeling van de gemeenten Nuth, Onderbanken en Schinnen bij, die eveneens voor 1 januari 2019 gepland staat. Verder werken de gemeenten Simpelveld en Voerendaal aan een functionele integratie van hun ambtelijk organisaties. Een herindeling van de gemeenten Heerlen en Landgraaf past binnen deze beweging in Parkstad Limburg om de bestuurlijke versnippering te beperken. Daarmee is de regering van mening dat een herindeling van de gemeenten Landgraaf en Heerlen past binnen de ontwikkelingen in Parkstad Limburg en zorg draagt voor goede regionale verhoudingen.

### **3.5. Duurzaamheid**

Met de herindeling van Landgraaf en Heerlen ontstaat een krachtige centrumgemeente met circa 125.000 inwoners. De nieuwe gemeente is hiermee duurzaam in staat om de gemeentelijke taken uit te voeren. Hiermee is de herindeling een belangrijke stap in het beperken van de bestuurlijke versnippering en in het versterken van de bestuurskracht in de regio Parkstad Limburg.

De provincie constateert dat de gemeenten Brunssum en Kerkrade zelfstandig kunnen blijven. Aan de andere kant geeft de provincie in haar brief van 22 september 2017 aan dat de provincie er van uit gaat dat de gemeenten Brunssum en Kerkrade in de komende jaren zullen blijven werken aan het versterken van hun bestuurskracht en hun financiële positie. De gemeente Brunssum heeft zelf per brief van 7 maart 2017 aan de provincie aangegeven dat zelfstandig blijven betekent dat het ambtenarenapparaat kwetsbaar blijft en dat er geen garanties zijn dat de financiële positie van de gemeente onveranderd positief blijft. De provincie zal de ontwikkelingen ten aanzien van bestuurskrachtversterking actief blijven monitoren. Ook geeft de provincie aan dat voor de hele regio Parkstad Limburg geldt dat er sprake is van een zoektocht naar het juiste schaalniveau.

De gemeenten Brunssum en Kerkrade kennen een vergelijkbaar profiel als Landgraaf en Heerlen en hebben vergelijkbare opgaven. Om deze opgaven te kunnen realiseren zijn bestuurskrachtige gemeenten nodig. De komende jaren kan ook vanuit deze twee gemeenten de vraag naar het versterken van de bestuurskracht ontstaan en de provincie heeft aangegeven voor zichzelf daarbij een actieve rol te zien. Niet uit te sluiten valt dat op enig moment daarbij ook herindeling in beeld komt. Gezien de al jarenlange spelende discussie en de urgentie van de problematiek, kan echter niet worden gewacht op het verdere verloop van de ontwikkelingen ten aanzien van de bestuurskrachtversterking in deze twee gemeenten. Het is van belang om de herindeling van Landgraaf en Heerlen per 1 januari 2019 te realiseren en daarmee eindelijk een wezenlijke stap te zetten in het vergroten van de bestuurskracht in de regio. Hiermee kan de herindeling van Landgraaf en Heerlen worden gezien als een noodzakelijke stap in het belang van het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten en de regio Parkstad Limburg.

### **3.6. Conclusies toets beleidskader**

De regering concludeert op basis van het voorgaande dat het wetsvoorstel in voldoende mate voldoet aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling 2013. Zoals uit de voorgaande paragrafen blijkt, voldoet de voorgestelde herindeling aan de criteria bestuurskracht, interne samenhang, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid. Hoewel de conclusies ten aanzien van draagvlak een gemengd beeld opleveren, acht de regering het voor de regio van belang dat nu een stap wordt gezet



ter versterking van de bestuurskracht in de regio. De samenvoeging leidt tot een bestuurskrachtige gemeente met een grote interne samenhang, die goed past binnen de regio.

De regering hecht groot belang aan het ontstaan van een bestuurskrachtige centrumgemeente die staat voor de aanpak van de eigen maatschappelijke opgaven en die kan fungeren als centrumgemeente voor de hele regio Parkstad Limburg.

#### **4. Financiële aspecten**

De financiële positie van de huidige gemeenten en de financiële levensvatbaarheid van de nieuw te vormen gemeente zijn in het herindelingsadvies beschreven. Hieruit blijkt dat er sprake is van een financieel gezonde basis voor de nieuw te vormen gemeente.

Naar verwachting zal de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente Heerlen per saldo ongeveer € 860.000 hoger zijn dan de som van de algemene uitkeringen die de gemeenten zonder samenvoeging zouden ontvangen. Dit komt vooral door de uitwerking van de maatstaf 'regionaal klantenpotentieel' in het gemeentefonds (dit heeft een positief effect).<sup>3</sup> Een negatief effect treedt op doordat de nieuwe gemeente te maken heeft met het verlies van eenmaal het vaste bedrag in de algemene uitkering. Tegenover het wegvallen van het vaste bedrag staat een afname van de kosten. Die betreft onder meer besparingen op bestuurskosten (raad, college, griffie, rekenkamer en gemeentesecretaris).

Op grond van de maatstaf herindeling krijgen de gemeenten voor de kosten om de samenvoeging te realiseren (ook wel aangeduid als frictiekosten) een uitkering uit het gemeentefonds van ruim € 7,9 miljoen verspreid over vijf jaar. De eerste betaling vindt plaats in het jaar voorafgaande aan de herindeling.

#### **5. Overige aspecten**

##### **5.1. Uitstel raadsverkiezingen en verlenging zittingsduur raden**

Bij een wijziging van de gemeentelijke indeling vinden tussentijdse raadsverkiezingen plaats (artikel 52 Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)). In dit geval dienen tussentijdse raadsverkiezingen te worden gehouden voor de raad van de nieuwe gemeente Heerlen. De bestaande gemeente Heerlen is als de naar inwonertal grootste betrokken gemeente belast met het organiseren van de verkiezingen (artikel 52 Wet arhi). Naar verwachting vinden de verkiezingen plaats op woensdag 21 november 2018 (artikel 55, tweede lid, Wet arhi).

Om te voorkomen dat in de betrokken gemeenten in 2018 tweemaal raadsverkiezingen plaatsvinden, worden de reguliere raadsverkiezingen van maart 2018 in deze gemeenten overgeslagen en wordt de zittingsduur van de zittende raadsleden verlengd tot de datum van herindeling (artikelen 56a en 56b Wet arhi). De eerste reguliere raadsverkiezingen in de nieuwe gemeente Heerlen zijn die van maart 2022. Dat betekent dat de raad die bij de herindelingsverkiezingen wordt gekozen drie jaar en drie maanden zitting zal hebben.

Indien deze herindelingswet onverhoopt niet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking is getreden, zullen in november 2018 in plaats van herindelingsverkiezingen alsnog reguliere raadsverkiezingen plaatsvinden (artikel 56d Wet arhi).

##### **5.2. Naamgeving**

Zoals weergegeven in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, verdient het de voorkeur dat betrokken gemeenten in het herindelingsadvies komen met een definitieve naam voor de nieuw te vormen gemeente. Aangezien onderhavig wetsvoorstel echter op initiatief van de provincie is opgesteld en de gemeenten geen eensluidende besluiten hebben genomen over de naamgeving, wordt de naam gehanteerd van de naar inwonertal grootste betrokken gemeente. Dit betekent dat in het wetsvoorstel de naam van de grootste betrokken gemeente, te weten Heerlen, is opgenomen. Dit laat onverlet dat de raad van de nieuwe gemeente op grond van artikel 158 van de Gemeentewet bevoegd is de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen.

##### **5.3. Inwerkingtreding en Wet raadgevend referendum**

Het wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarna de herinde-

<sup>3</sup> Het gaat in deze maatstaf om het aantal potentiële regionale klanten van de woonkernen in een gemeente zoals die afgebakend zijn in de Financiële verhoudingswet.



---

ling ingaat op de eerstvolgende 1 januari (artikel 1, eerste lid, onder h, Wet arhi). De beoogde datum van herindelingsverkiezingen is 1 januari 2019. In verband met de wettelijke termijnen voor de voorbereiding van de herindelingsverkiezingen dient de herindelingswet uiterlijk op donderdag 20 september 2018 in werking te treden. Als dat niet gebeurt, vinden in november 2018 geen herindelingsverkiezingen maar reguliere raadsverkiezingen plaats (zie § 5.1).

Deze herindelingswet is referendabel in de zin van de Wet raadgevend referendum (Wrr). In het koninklijk besluit waarbij de inwerkingtreding geregeld wordt, zal rekening worden gehouden met de termijnen van de Wrr.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*